

# Lavado de Activos

## Prevención y Sanción



**Programa Nacional de Monitoreo**  
de la implementación de Políticas  
para la prevención del lavado de activos  
y financiamiento del terrorismo



**Ministerio de  
Justicia y Derechos Humanos**  
**Presidencia de la Nación**



**Infojus**  
SISTEMA ARGENTINO DE  
INFORMACIÓN JURÍDICA





# Lavado de Activos

## Prevención y Sanción

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

Dr. Julio Alak

Lavado de activos : prevención y sanción /  
Nilda Garré ... [et.al.]. - 1a ed. - Buenos Aires : Infojus, 2012.  
226 p. ; 16x23 cm.

ISBN 978-987-28449-8-1

1. Derecho Penal. I. Garré, Nilda  
CDD 345

Fecha de catalogación: 16/11/2012

ISBN: 978-987-28449-8-1

Lavado de Activos: Prevención y Sanción

1<sup>ra</sup>. edición - Noviembre 2012

Editorial Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,  
C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Editado por la Dirección Técnica de Formación e Informática Jurídico-Legal.

Directora: María Paula Pontoriero

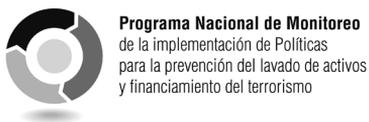
Correo electrónico: ediciones@infojus.gov.ar

Todos los derechos reservados. Distribución gratuita. Prohibida su venta. Se permite la reproducción total o parcial de este libro, su almacenamiento en un sistema informático, su transmisión en cualquier forma, o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, con la previa autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Esta publicación se encuentra disponible y se puede descargar, de forma libre y gratuita en: [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar)



*Ministerio Público de la Nación*





COORDINADORES



DIEGO SARRABAYROUSE

MARTÍN GERARDO DEGOUMOIS



COLABORADORES



GABRIELA BARRIONUEVO

MELINA MABEL GÓMEZ



PRÓLOGO

# Una estrategia soberana y permanente

JULIO ALAK<sup>(1)</sup>



Desde febrero de 2011, la Argentina, bajo el firme liderazgo de la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner, desarrolla un intenso plan de reformas administrativas y normativas que han fortalecido sustancialmente el sistema nacional de prevención y sanción del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros delitos económico financieros, en el marco de un fuerte compromiso político e institucional con el combate del crimen organizado.

Lo está haciendo a través de un trabajo coordinado de múltiples agencias del Poder Ejecutivo Nacional, con el acompañamiento del Congreso de la Nación y los principales actores del sector privado.

Pero, fundamentalmente —y acaso en este punto radique el carácter distintivo del caso argentino—, está adecuando sus sistemas a los estándares y requerimientos internacionales a través de decisiones soberanas que respetan en forma irrestricta los derechos humanos y preservan dos patrimonios de incalculable valor: la tradición jurídica y la identidad cultural.

---

(1) Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En este libro, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como coordinador de ese plan de acción, brinda un completo informe de este proceso, que ha merecido el reconocimiento unánime de la comunidad internacional.

### **Las claves: liderazgo y compromiso**

En octubre de 2010, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) señaló la existencia, en el país, de deficiencias estratégicas y normativas de larga data en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. A raíz de esta calificación, nuestro país pasó a ser objeto de un proceso de seguimiento intensivo por parte de ese organismo internacional.

En el plenario realizado en febrero de 2011, el Estado argentino dio cuenta de un compromiso político de alto grado al presentar un Plan de Acción destinado a superar las deficiencias detectadas. Ese programa fue aprobado por el GAFI.

Los desafíos asumidos en el Plan fueron resultado de una conjugación armónica entre requerimientos y recomendaciones del derecho internacional con los principios constitucionales nacionales y los usos y prácticas de nuestras instituciones.

La ejecución del Plan de Acción fue coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y supuso el despliegue de intensas gestiones y labores tendientes a cumplir gran parte de las 16 recomendaciones clave para el GAFI.

A sólo dos años de las observaciones formuladas y a un plazo aún menor de la aprobación del Plan de Acción presentado, el Estado argentino ha concretado las siguientes medidas, que se ordenan en secuencia cronológica:

- Reorganización del sistema anti lavado en cabeza de la UIF, conforme el Decreto 1936/10 y fortalecimiento de la reglamentación administrativa del organismo;
- Modificación legislativa del Código Penal en materia de lavado de activos mediante la sanción de la ley 26.683;
- Unificación registral a nivel nacional y dictado de resoluciones y readecuaciones administrativas de organismos de fiscalización y control (CNV, SSN, BCRA, AFIP);
- Incorporación al Código Penal de nuevas figuras en materia de delitos económicos, principalmente vinculados al sector financiero según ley 26.733.

- Incorporación al Código Penal de un agravante genérico para los delitos cometidos con finalidad terrorista y modificación de la figura de financiamiento del terrorismo conforme ley 26.734.
- Creación del Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal, conforme Decreto 826/2011.
- Creación del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, mediante Decreto 1642/2011.
- Reglamentación y puesta en operatividad de la figura de congelamiento administrativo de activos, instituto jurídico incorporado mediante la ley 26.734, conforme Decreto 918/2012.

En cada uno de los encuentros del GAFI celebrados con posterioridad al inicio de la ejecución del Plan de Acción, el pleno de ese organismo valoró positivamente la continuidad del máximo compromiso político oportunamente asumido y celebró los cambios normativos adoptados por el Estado nacional en materia de control, prevención, investigación y sanción de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

De este modo, el efecto inmediato de las reformas producidas fue la eliminación de cualquier posibilidad de que se le aplicaran sanciones al país. En tanto que, en lo sucesivo, y a partir de la demostración de la efectiva implementación de los nuevos dispositivos normativos, la República Argentina se encuentra en condiciones de salir del proceso de seguimiento intensivo al que fuera sometida.

Con la concreción de este proceso de transformación normativa e institucional, el país ha adecuado su sistema penal a los últimos avances registrados en la comunidad internacional, y lo ha hecho, como se consigna más arriba, con estricto respeto de los principios del ordenamiento jurídico nacional y los derechos humanos.

Al mismo tiempo, las acciones desplegadas con celeridad y empeño en estos dos últimos años han hecho posible que el Estado nacional en su conjunto oriente su labor, en forma coordinada, a la realización de una estrategia soberana y permanente contra estas expresiones de la delincuencia organizada transnacional.

De hecho, la diversidad de los destacados aportes que se compilan en este libro da cuenta de que la acción en materia de prevención y sanción del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo no es una sola, ni se despliega exclusivamente desde un área de gestión.

Por el contrario, fruto de la determinación oportunamente adoptada por la Presidenta de la Nación en foros internacionales y en el ámbito local, todas las instancias y competencias del Estado nacional han dado muestras de un claro avance en términos de integralidad y coordinación de sus respectivas intervenciones.

Sin perjuicio de que estas temáticas demandan un fuerte compromiso de los actores privados, sujetos obligados ante la autoridad de aplicación, en el campo de las políticas públicas es mucho lo que se ha hecho y, aunque no es poco lo que resta realizar, los reconocimientos y resultados cosechados muestran el acierto en el camino y en la forma en que éste va siendo recorrido.



PRESENTACIÓN

# Nuevo aporte a la democratización de la información

JULIÁN ÁLVAREZ<sup>(1)</sup>



Este libro, fruto de la intensa labor y el trabajo articulado de los distintos niveles de gobierno que tienen incidencia directa en la prevención y sanción del delito de lavado de activos de origen ilícito, significa un valioso aporte para fortalecer la lucha contra este grave delito.

El Estado argentino, liderado por la Sra. Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, ha mostrado un fuerte compromiso político en la lucha contra estos hechos ilícitos, que se tradujo en una profunda readaptación de nuestro sistema normativo y la implementación de numerosos mecanismos para su efectiva materialización en el plano de la realidad.

Desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación resultó favorable el trabajo conjunto del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y el sello Editorial Infojus, que en esta ocasión viene a brindar su aporte a la cuestión mediante la edición y posterior publicación de cientos de ejemplares de esta obra para que se constituya

---

(1) Secretario de Justicia de la Nación.

en material de consulta permanente de los funcionarios de las diferentes estructuras de la Administración Pública Nacional, operadores judiciales, docentes, abogados, estudiantes, como así también, para la ciudadanía en general que posea interés en la temática.

Entre las diversas aristas que presenta el proyecto político integral que se inició en el año 2003, interesa destacar —en esta ocasión— una de ellas: la democratización del acceso a la información. Es así que, a través de los artículos que aquí se compilan se brinda información detallada, no sólo de la problemática específica que presentan la prevención, investigación y represión de estos delitos, sino además de la gestión que llevan a cabo los diferentes organismos del Estado que tienen directa incidencia en la materia, cumpliendo así con el mandato constitucional de publicidad de los actos de gobierno.

Entendemos que el mejor canal para llevar a cabo la democrática misión de facilitar el acceso a la información de modo masivo, federal y gratuito, brindando, a su vez, transparencia y publicidad a los actos de gobierno, es precisamente Infojus, el sello editorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

El lanzamiento de las distintas publicaciones tendientes a promover el acceso igualitario a la información a través de Infojus, ha tenido como objeto generar discusiones públicas vinculadas al mundo jurídico, y a la vez, funcionar como una herramienta de carácter federal para todos los ciudadanos, que ratifica la esencia profundamente democrática de este gobierno: visibilizar los conflictos sociales y discutirlos abiertamente, de cara a la sociedad.

Infojus constituye un gran aporte al proceso de construcción de ciudadanía iniciado por Néstor Kirchner en 2003, porque permite que cada ciudadano argentino, cada habitante de nuestra nación, tenga acceso al conocimiento de los derechos y garantías que le son propios.

Esta nueva obra viene a sumarse a las primeras cinco publicaciones de revistas jurídicas producidas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, dirigidas a profundizar el estudio, investigación, análisis y difusión del derecho, con el propósito de reforzar la institucionalidad y que su conocimiento se constituya en un activo de todos los habitantes de la nación.

Tanto este libro como las citadas revistas y demás publicaciones del sello editorial Infojus fueron elaborados por personalidades relevantes de la comunidad jurídica, que han sumado excelentes contribuciones sobre aspectos actuales y controvertidos.

En el caso puntual de estos fenómenos complejos de criminalización, que representan las actividades de lavado de activos, se ha buscado —con esta publicación— ofrecer un marco conceptual desde la óptica proporcionada por distintos organismos implicados en la materia, para la comprensión del funcionamiento de los sistemas de prevención y represión de estos ilícitos, tanto a nivel nacional como internacional, dado los efectos transnacionales que de ellos se derivan.

Estoy convencido de que este aporte no sólo contribuirá a la expansión del conocimiento y a generar conciencia sobre la importancia de luchar contra este grave delito, sino también, a seguir profundizando este proceso transformador que, inevitablemente, nos conduzca a tener una nación cada vez más justa y soberana.





## ÍNDICE



### **El Ministerio de Seguridad en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.** Por NILDA GARRÉ ..... p. 1

1. Las estrategias de prevención en el ámbito internacional..... p. 2
2. La participación del Ministerio de Seguridad de la Nación en la Lucha contra el Lavado de Activos ..... p. 4
3. La actuación de las fuerzas de seguridad..... p. 6
4. El Ministerio de Seguridad como organismo colaborador en la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo..... p. 13
5. Las políticas anticorrupción y la integridad de las fuerzas de seguridad.... p. 15
6. Conclusiones..... p. 16

### **El Sistema de Prevención y Control de LA/FT argentino: un balance general.** Por JOSÉ A. SBATELLA ..... p. 17

1. La Reforma de la Ley de Lavado de Activos ..... p. 18
2. La Reforma de la Ley de Financiación de Terrorismo..... p. 20
3. Funcionamiento del Sistema de Prevención y Control LA/FT ..... p. 22
4. Palabras finales ..... p. 27

### **Normativa cambiaria aplicable y características con que opera el mercado de cambios argentino en materia de transferencias de fondos desde y hacia el exterior.** Por MIGUEL ÁNGEL PESCE ..... p. 29

1. Introducción ..... p. 29
2. Algunas características generales sobre el mercado cambiario argentino..p. 31
3. Sobre las transferencias de fondos desde y hacia el exterior..... p. 37
4. Conclusiones..... p. 51

**La “cultura del decomiso” como un ingrediente necesario en la investigación del lavado de activos.** Por RAÚL OMAR PLEÉ..... p. 53

1. Introducción ..... p. 53
2. Normativa Internacional..... p. 54
3. La legislación argentina..... p. 57
4. La investigación del delito de lavado de activos ..... p. 59
5. La investigación patrimonial ..... p. 65

**Lavado de activos y paraísos fiscales.** Por DIEGO SARRABAYROUSE..... p. 69

1. El compromiso internacional ..... p. 69
2. El Grupo de Acción Financiera Internacional y las nuevas recomendaciones ..... p. 71
3. El compromiso asumido por nuestro país y los avances realizados..... p. 73
4. Los paraísos fiscales y la operatoria financiera extraterritorial ..... p. 75
5. La utilización de sociedades de actuación extraterritorial (*off shore*) y el régimen legal argentino ..... p. 82

**Monitoreo de la implementación de políticas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.** Por MARTÍN G. DEGOUMOIS ..... p. 89

1. Introducción ..... p. 89
2. De las acciones del Programa Nacional de monitoreo de la implementación de políticas para la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo ..... p. 93
3. Desafíos ..... p. 105

**El rol de la Inspección General de Justicia en la prevención del lavado de activos.** Por NORBERTO BERNER ..... p. 105

1. Introducción ..... p. 105
2. La Inspección General de Justicia..... p. 107
3. La tarea de la Inspección General de Justicia en la prevención del lavado de activos ..... p. 108
4. Proyectos y desafíos de la IGJ ..... p. 112

**El rol de la CNV en la prevención y persecución del lavado de activos a través del mercado de capitales. Por ALEJANDRO VANOLI ..... p. 115**

- 1. Introducción ..... p. 115
- 2. Dos enfoques, dos políticas ..... p. 116
- 3. La reforma a la ley 25.246..... p. 117
- 4. La inserción de la CNV en la reforma del sistema antilavado ..... p. 119
- 5. La adecuación de las normas CNV al nuevo régimen legal ..... p. 120
- 6. El rediseño de las normas de la CNV en materia de paraísos fiscales y sociedades *off shore* ..... p. 122
- 7. La propuesta de reforma a la ley 17.811 ..... p. 123
- 8. Propuesta de incorporación de delitos económicos al Código Penal ... p. 124
- 9. El monitoreo y supervisión de operaciones ..... p. 125
- 10. Conclusiones..... p. 126

**El rol de la Superintendencia de Seguros de la Nación en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Por ANA DURAÑONA y VEDIA ..... p. 129**

- 1. Introducción ..... p. 129
- 2. La Superintendencia de Seguros de la Nación..... p. 133
- 3. Vulnerabilidad del sector asegurador..... p. 140
- 4. Las nuevas Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional..... p. 142
- 5. Esquema de objetivos de la Superintendencia de Seguros de la Nación p. 144
- 6. Conclusión..... p. 145

**La incorporación del INAES a la normativa sobre prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo. Perspectiva y desafíos 2008/2012. Por PATRICIO GRIFFIN ..... p. 147**

- 1. Un largo y provechoso camino ..... p. 147
- 2. El control y fiscalización pública y la política internacional y nacional de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo..... p. 149
- 3. La experiencia ya construida ..... p. 151
- 4. Conclusión: la nueva etapa y sus desafíos ..... p. 156

**Interrelación entre el delito de lavado de activos y la corrupción.**

Por GABRIELA BARRIONUEVO y OMAR J. SOSA ..... p. 159

1. Introducción ..... p. 159
2. Características de los fenómenos criminalizados ..... p. 159
3. Los tipos penales del delito de lavado de activos y la corrupción..... p. 172
4. Las listas de Personas Políticamente Expuestas como instrumento de combate al lavado de dinero y la lucha contra la corrupción ..... p. 183
5. Conclusión..... p. 186

**Aspectos internacionales del régimen antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo.** Por JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ VALONI ..... p. 189

1. Marco jurídico-institucional: el lavado de dinero en el derecho internacional ..... p. 189
2. Del lavado de activos a la financiación del terrorismo ..... p. 192
3. Las labores del GAFI ..... p. 194
4. La Argentina en el GAFI..... p. 198
5. Papel de la Cancillería..... p. 198
6. Conclusión..... p. 201

**Bibliografía** ..... p. 203

# El Ministerio de Seguridad en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

NILDA GARRÉ<sup>(1)</sup>



El lavado de activos tiene algunas notas características que lo diferencian de otras áreas delictivas. En ese sentido, el ámbito por excelencia de comisión de esta clase de delitos es el sistema económico-financiero, tanto nacional como internacional.

La globalización de las comunicaciones sortea con gran facilidad las fronteras de los Estados, generando de esta forma un campo excepcional para el desarrollo de estas prácticas delictivas. Debe tenerse en cuenta que el blanqueamiento de capitales habitualmente es llevado a cabo con la intervención de complejas organizaciones criminales que incluyen asesores técnicos altamente capacitados. Por otra parte, esta práctica se enmarca en un contexto que facilita la impunidad, dadas las dificultades que plantea la tarea de investigar, probar y condenar estas conductas.

El carácter eminentemente transnacional del lavado de activos determinó la necesidad de plantear estrategias regionales para combatirlo. Ello ha conducido a la elaboración de normas uniformes sobre cooperación entre

---

(1) Abogada. Ministra de Seguridad de la Nación.

los Estados, así como a la estandarización de la transmisión de información.

El diseño de la lucha internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo se concentró, principalmente, en el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo que se encarga de elaborar recomendaciones para los países y evaluar los estándares de eficacia en la persecución de estos delitos.

En este marco, se ha hecho hincapié en la necesidad de abordar dicha problemática principalmente a través del desarrollo de políticas preventivas. Basta con leer las 40 recomendaciones del GAFI<sup>(2)</sup> que refieren a políticas de prevención focalizadas, basadas en el riesgo de operaciones de lavado, que se instrumentan sobre la premisa de conocer quién y qué tipo de operación comercial, bancaria, financiera, etc. se realiza. Para ello, fue necesario crear un esquema de interrelación de organismos de supervisión integrados por entidades públicas y privadas con la facultad de controlar el ámbito en el que desarrollan sus actividades.

En cuanto al aspecto represivo de este delito, que fue evolucionando a lo largo de los años, la figura penal del lavado de activos es una herramienta o un remedio frente a la dificultad que afrontan los Estados en la persecución de la delincuencia organizada, como el narcotráfico, la corrupción y la trata de personas.

## 1. Las estrategias de prevención en el ámbito internacional

El desarrollo de la normativa internacional fue generando un marco de obligaciones del Estado, tanto en materia de prevención como de persecución de diversas formas del crimen organizado (trata de personas, el narcotráfico, la venta ilegal de armas, la corrupción, el delito de blanqueo de capitales, etc.) en el que el Estado Argentino se obligó mediante la firma y ratificación de distintas convenciones<sup>(3)</sup>, que establecieron un nuevo

---

(2) Ver texto completo en: [http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDEL\\_GAFI-esp.pdf](http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDEL_GAFI-esp.pdf).

(3) Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (ley 24.072), Convención Internacional Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y Protocolos Complementarios (ley 25.632), Convención Interamericana contra el Terrorismo (ley 26.023), Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (ley 26.097), Convención Interamericana contra la Corrupción (ley 24.759), Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones.

paradigma de lucha contra el crimen organizado en el que se establecen los estándares internacionales de prevención y persecución.

Por fuera de estas convenciones, distinta normativa elaborada por organismos internacionales también sugiere líneas de acción en materia de persecución de lavado de activos y delitos precedentes, las que resultan de utilidad al Ministerio de Seguridad y a las fuerzas que de él dependen al momento de diseñar líneas de acción en esta materia.

Por su parte, el GAFI realiza distintos aportes, ya sea a través de sus recomendaciones, como así también de los informes sobre tipologías de lavado de activos que elabora periódicamente.

En ese sentido, en la Recomendación N°2 del GAFI, se establece la necesidad de contar con políticas de lucha contra el lavado de activos y financiación del terrorismo a escala nacional.

En cuanto a las tipologías elaboradas, en el informe del año 2010, se incluye la maniobra de lavado relativa al transporte transfronterizo de mercadería.

Esta tipología se refiere a una modalidad de lavado de activos específica que consiste en “la utilización de canales legales y clandestinos para transportar divisas a través de una o más fronteras, y la posterior legitimación a través del sistema financiero”. Ésta describe que para el transporte de las divisas “se utilizan empresas transportadoras de divisas, bancos u otras instituciones financieras, y/o se realiza en forma clandestina a través de su ocultamiento en vehículos o la simple omisión de declarar la tenencia de sumas en efectivo por encima del umbral de USD 10,000”<sup>(4)</sup>.

Esta tipología, a diferencia de la gran mayoría que refiere a maniobras delictivas que podrían ser detectadas por distintos operadores económicos, entra en el ámbito de despliegue de las fuerzas de seguridad, lo que implica establecer refuerzos en las zonas fronterizas a fin de efectuar un control respecto del transporte de mercadería de procedencia ilícita y de divisas no declaradas.

---

Comerciales Internacionales (ley 25.319), Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados (ley 25.449).

(4) Ver texto completo de *Tipologías Regionales GAFISUD2010* en: <http://www.gafisud.info/pdf/TipologasRegionales2010FINAL.pdf>.

En el documento presentado por el GAFISUD, "Directivas sobre Técnicas especiales de Investigación" del año 2005, se describen seis técnicas especiales de investigación en las que las fuerzas de seguridad son el instrumento de colaboración de la investigación judicial.

Una de ellas es la investigación encubierta, donde participan agentes de las fuerzas de seguridad pública que asumen identidades ficticias a fin de participar en organizaciones criminales para obtener evidencia.

Asimismo, se sugieren otras técnicas especiales como la utilización de la entrega vigilada o controlada de bienes de origen delictivo o sospechosos o sus sustitutos.

Por su parte, las Comunidades Europeas, mediante la recomendación 2002/C 114/1<sup>(5)</sup> del Consejo de la Unión Europea sobre la investigación de la delincuencia vinculada al tráfico organizado de drogas, prevén algunas líneas directrices. En el punto "A"<sup>(6)</sup> se establece la necesidad de que haya una mayor colaboración entre los distintos actores (fuerzas de seguridad, jueces, fiscales, titulares de registros, etc.) para la agilización de las investigaciones. Esta recomendación hace hincapié en la aplicación de la técnica de descubrimiento de los bienes pertenecientes a los delincuentes vinculados al narcotráfico, definiéndola como "investigación patrimonial", refiriendo a toda actividad investigativa "que permite analizar sistemáticamente la información existente en una serie de archivos y bases de datos u otras fuentes para identificar e individualizar bienes y derechos que integran un patrimonio, atribuyendo la titularidad a una persona física o jurídica". En el punto "C"<sup>(7)</sup> de la misma recomendación, se establece la necesidad de facilitar las colaboraciones de las fuerzas de seguridad, los jueces y fiscales.

## **2. La participación del Ministerio de Seguridad de la Nación en la Lucha contra el Lavado de Activos**

En la prevención y la represión del lavado de activos intervienen diversas agencias estatales. En este trabajo se abordarán las acciones desarrolla-

---

(5) Ver texto en: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/legisla/pdf/legislaIN16.pdf>.

(6) "Aplicar, cuando lo crean necesario, la metodología de investigación sobre la delincuencia, incluida la delincuencia vinculada al tráfico organizado de drogas, consistente en investigar de forma simultánea y desde el inicio las actividades por tráfico ilícito de drogas y las relacionadas con identificar su estructura económico-patrimonial".

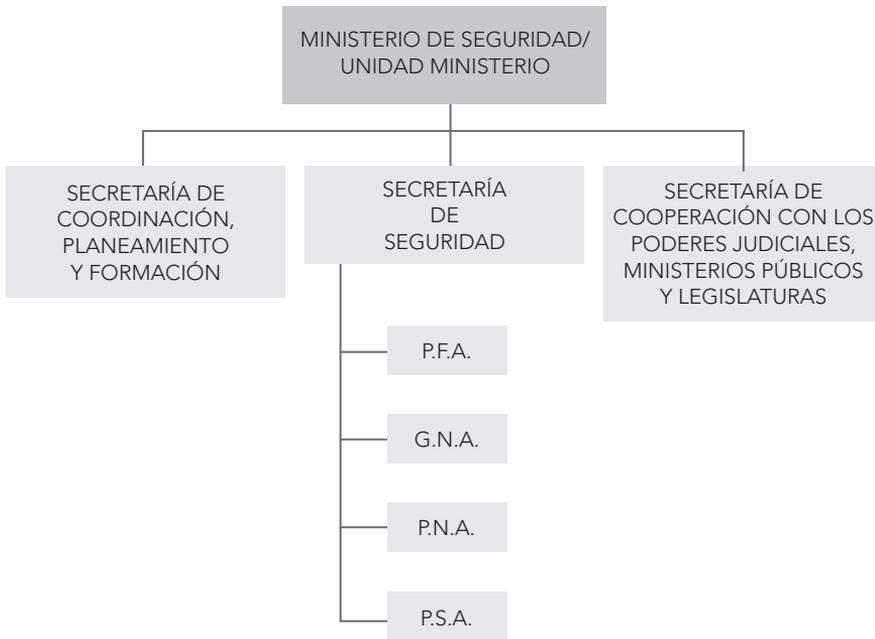
(7) "Reforzar o facilitar la colaboración entre las autoridades competentes de las fuerzas del orden, judiciales y fiscales y los responsables de los distintos registros de titularidad pública

das por el Ministerio de Seguridad de la Nación y las cuatro fuerzas que de él dependen.

El decreto 1993/2010 modificó las competencias en materia de seguridad, dándole autonomía a esta temática al crearse el Ministerio de Seguridad de la Nación<sup>(8)</sup>. Esta modificación implicó la creación de un organismo que diseña políticas en materia de seguridad y que tiene a su cargo a las fuerzas policiales y de seguridad.

En el siguiente esquema puede observarse la estructura del Ministerio de Seguridad.

**GRÁFICO 1: ORGANIGRAMA MINISTERIO DE SEGURIDAD**



El Ministerio de Seguridad, a partir de la premisa de que es necesario asumir otras estrategias para hacer frente al delito complejo y al crimen orga-

o privada, donde se obtenga información de bienes de cualquier naturaleza, agilizándose el trámite de las peticiones de información solicitadas por aquellas autoridades”.

(8) Hasta ese momento, esa competencia estaba en cabeza del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación.

nizado, y teniendo en cuenta que se trata de un fenómeno transnacional, puso énfasis en la cooperación internacional y, sobre todo, en el diseño de estrategias conjuntas a nivel regional.

En este sentido, en la Reunión de Ministros de Defensa, Seguridad, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), desarrollado en Cartagena de Indias, Colombia, en mayo de 2012, el Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina propuso crear un organismo multilateral para encarar los problemas derivados del narcotráfico, la criminalidad organizada, la trata de personas, el lavado de activos, el tráfico de armas y municiones, y los delitos ambientales, entre otros. Dicha iniciativa se fundamentó en la necesidad de instar acciones comunes para fortalecer la cooperación entre países.

El Ministerio de Seguridad presentó esta propuesta de la Argentina en el foro del que participan ministros de los doce países de la UNASUR, que tiene como eje principal elaborar un nuevo esquema de cooperación contra la expansión de la criminalidad transnacional.

A tal fin se destacó que resulta necesario contar dentro de la UNASUR con una instancia o mecanismo de cooperación en materia de seguridad y en lo que hace a la lucha contra la criminalidad organizada transnacional que, sin dudas, contribuirá a fortalecer las relaciones de amistad, confianza y cooperación mutuas.

### **3. La actuación de las fuerzas de seguridad**

Cada una de las fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad de la Nación posee un cuerpo especializado que presta colaboración a la administración de justicia. Esta colaboración se realiza tanto en causas judiciales en la que se investiga específicamente el delito de lavado de activos, como en causas en las que se investigan delitos de contenido patrimonial que podrían estar vinculados a maniobras de blanqueamiento de dinero. En ese sentido, la colaboración prestada al Poder Judicial y al Ministerio Público Fiscal se refiere, en la mayoría de los casos, a los delitos precedentes.

En razón de que el lavado de activos se vincula al desarrollo de estrategias delictivas en el sistema económico-financiero, es necesario contar con la colaboración de distintos operadores del sistema, tanto públicos

como privados, que tienen acceso a circuitos de información sobre esta cuestión.

A diferencia de la participación de los distintos actores del sistema financiero en los esquemas de prevención de este delito, las fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad realizan un aporte vinculado a su ámbito de actuación, que es predominantemente territorial (espacios interiores o limítrofes del país).

De este modo, el Ministerio de Seguridad es un actor relevante en el marco de la lucha contra el lavado de activos y financiación del terrorismo. El trabajo diario llevado adelante le permite tomar contacto con grandes modalidades de delincuencia compleja, como la trata de personas, el tráfico ilícito de estupefacientes, la comercialización ilegal de autopartes, el contrabando de armas y/o explosivos y la piratería del asfalto, que generan grandes sumas de dinero ilícito que luego deben ser legitimadas para poder inyectarse en la economía formal.

Frente a las características que poseen las organizaciones criminales, el Ministerio de Seguridad de la Nación ha destinado recursos para reforzar las tareas de investigación en este tipo de ilícitos, tratando de resolver los problemas derivados de la capacitación del personal que cumple tareas en la persecución penal de estos delitos y de la rigidez propia de los cuerpos de investigación para generar respuestas acordes a la nueva realidad.

A fin de alcanzar una mayor eficacia en la prevención y represión del lavado de activos, se propicia poner énfasis en un nuevo criterio de investigación criminal: la *investigación económica*, no sólo apuntando a las personas involucradas en el crimen organizado, sino también a los bienes que se derivan de los diversos delitos que cometen las organizaciones criminales (entre otras cosas, con miras a su posible confiscación).

Normalmente, se parte del análisis del delito precedente, sobre el que toman conocimiento y prestan colaboración judicial las fuerzas de seguridad. Posteriormente, se trata de reconstruir la ruta del dinero sobre los ingresos que se obtienen, producto de ese delito. En ese sentido, rastrear el recorrido de los bienes instrumento y/o producto del delito referido, permite producir prueba para una investigación sobre el delito de lavado de activos. A tal fin, los cuerpos especializados de las fuerzas realizan un

trabajo basado en la investigación patrimonial de los involucrados en dicho delito.

Con respecto a este punto, cabe resaltar que la última reforma de la ley de lavado de activos, vino a allanar el camino incorporando el "autolavado". De este modo, toda persona que está siendo investigada por la comisión de algún delito precedente puede ser igualmente investigada y condenada por el delito de lavado de activos.

Asimismo, la actuación de las fuerzas de seguridad se da principalmente en el marco de las investigaciones judiciales que tramitan en sede penal, en las que prestan colaboración como auxiliares de la justicia, a partir de los requerimientos efectuados por los jueces o fiscales competentes.

En ese contexto, muchas veces los cuerpos especializados de las fuerzas de seguridad han llevado a cabo investigaciones de carácter económico.

En este tipo de investigaciones se recomienda seguir lo que comúnmente se denomina "ruta del dinero" o "trazabilidad de los activos financieros", que probablemente conduzca a:

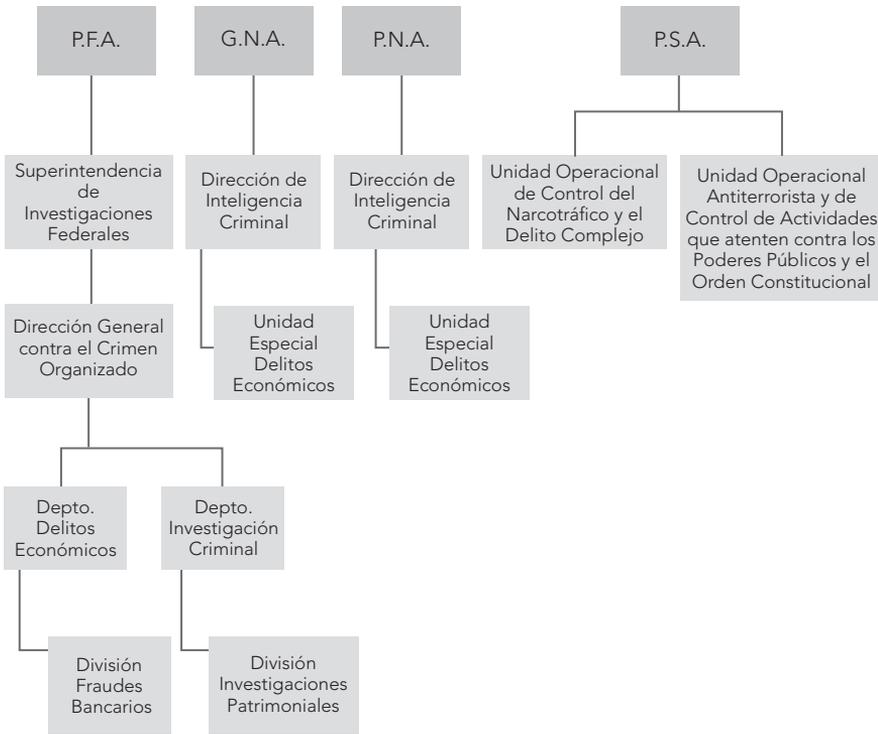
- 1) el delito subyacente, en el caso de que se parta de la situación económico financiera ilógica, o
- 2) al beneficiario de la maniobra o a la cabeza, organizador o financista de la organización delictiva.

Al efectuarse la "trazabilidad de los activos financieros" las fuerzas de seguridad cumplen habitualmente un rol destacado, como auxiliares de la justicia.

Para estructurar la colaboración en la investigación de delitos de contenido patrimonial, las cuatro fuerzas de seguridad poseen dependencias específicas con personal capacitado. Cuentan, a su vez, con herramientas de gran utilidad para prestar colaboración en las investigaciones judiciales, así como en las investigaciones previas que realiza la Unidad de Información Financiera.

El siguiente gráfico muestra la estructura de las fuerzas policiales y de seguridad en relación con la persecución de delitos de contenido patrimonial.

**GRÁFICO 2:**



La Policía Federal Argentina tiene —dentro de la Superintendencia de Investigaciones Federales— distintas dependencias que realizan tareas de cooperación con la justicia y la Unidad de Información Financiera.

Dentro del Departamento de Investigación Criminal funciona la División de Investigaciones Patrimoniales, que se especializa en las investigaciones de lavado de activos y colabora en las causas judiciales en las que se investigan estos delitos. Esta División se compone de una planta de contadores y abogados, y su actividad principal consiste en la realización de investigaciones patrimoniales respecto de los imputados y de los bienes. Asimismo, existen otras dependencias que cumplen funciones de colaboración a partir de un requerimiento judicial, en causas donde se investigan delitos de contenido patrimonial y que podrían involucrar la existencia de maniobras de lavado de activos. Entre estas dependencias se encuentra el Departamento de Delitos Económicos que está conformado por un cuerpo de contadores, abogados y policía de calle. Su tarea consiste en asistir

a los magistrados, ya sea a través de peritajes contables, allanamientos o tareas de inteligencia consistentes en la investigación de domicilios, personas, empresas, movimientos bancarios, etc. Este Departamento trabaja principalmente en causas que tramitan ante los tribunales en lo penal económico, en coordinación con la Administración Federal de Ingresos Públicos.

En la Gendarmería Nacional funciona la Unidad Especial de Delitos Económicos. Esta Unidad presta colaboración en causas de materia penal tributaria y lavado de activos. Su planta está compuesta por profesionales del derecho y las ciencias económicas, y su trabajo consiste en elaborar informes contables, realizar investigaciones patrimoniales y allanamientos a requerimiento del poder judicial.

La Prefectura Naval Argentina también cuenta con una Unidad de Delitos Económicos que, por un lado, presta colaboración a requerimiento judicial mediante la realización de peritajes contables y, por otro lado, asiste, a pedido de la UIF, en el control transfronterizo.

La Policía de Seguridad Aeroportuaria posee dos dependencias específicas en la materia: la Unidad Operacional Antiterrorista y de Control de Actividades que Atenten Contra los Poderes Públicos y el Orden Constitucional, y la Unidad Operacional de Control del Narcotráfico y el Delito Complejo. Estos organismos actúan en las causas judiciales prestando colaboración en investigaciones económicas. Asimismo, en dichas investigaciones, proponen a los jueces la intervención de la UIF para que realice la investigación económica correspondiente.

Como se puede observar, el esquema de trabajo se replica en cada fuerza, cada una de ellas con un ámbito de incumbencia específico.

Para lograr un esfuerzo coordinado en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo entre todos los actores del Estado, durante el año 2009, el Ministerio Público Fiscal emitió la Resolución PGN N° 134/09<sup>(9)</sup>, relativa a la identificación de bienes y el recupero de activos de origen ilícito. En dicha resolución se instruye a los fiscales para que, desde el inicio de una investigación penal, se realicen las investigaciones patrimoniales necesarias que permitan la identificación de los bienes y/o

---

(9) Ver Resolución PGN N° 134/09 en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/PGN/2009/PGN-0134-2009-001.pdf>.

el dinero vinculado a la maniobra ilícita investigada. A tal fin, se sugiere a los fiscales que pueden solicitar la colaboración del Departamento de Investigaciones de Delitos Económicos de la Prefectura Naval, de la Unidad Especial de Delitos Económicos de la Gendarmería Nacional, de Delitos Complejos de la Policía de Seguridad Aeroportuaria y de la División de Investigaciones Patrimoniales de la Policía Federal.

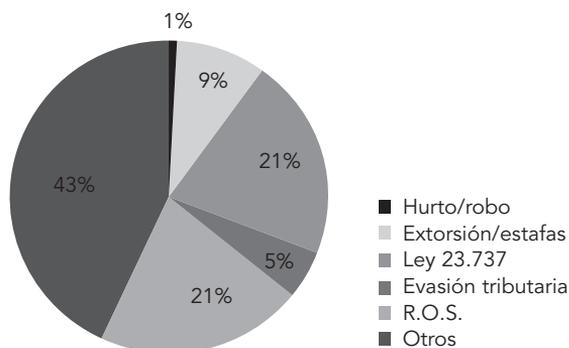
A efectos de ilustrar la modalidad de actuación de las fuerzas de seguridad se profundizará en la actividad desarrollada por dos de ellas: la Policía Federal Argentina y la Gendarmería Nacional.

### 3.1. Participación de la PFA

La División de Investigaciones Patrimoniales interviene en la investigación de diversos delitos precedentes (tales como el hurto y/o robo, estafas y/o defraudaciones, tráfico ilícito de estupefacientes, evasión tributaria) y en reportes de operaciones sospechosas (ROS).

En el siguiente gráfico se puede observar que existe un alto porcentaje de requerimientos vinculados a la categoría "otros delitos" (que incluye trata de personas, delitos contra la administración pública, etc.), como así también hay un número significativo de intervenciones a partir de reportes de operaciones sospechosas. Luego le sigue un alto porcentaje de intervención en causas relativas a delitos reprimidos por la ley 23.737 (estupefacientes).

**GRÁFICO 3: COLABORACIÓN POR TIPO DE DELITOS**

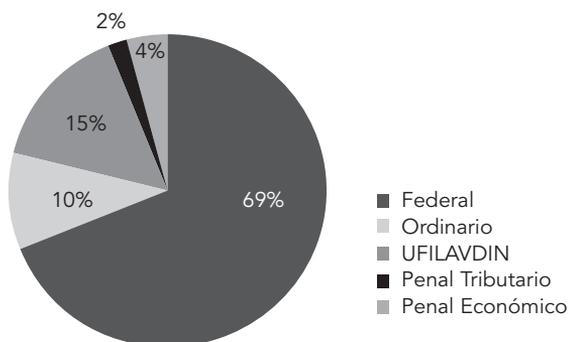


Fuente: División Investigaciones Patrimoniales

La División de Investigaciones Patrimoniales de la Policía Federal Argentina presta colaboración a requerimiento de la justicia federal, ordinaria, penal tributaria, penal económico, y también de la Unidad Fiscal especializada en lavado de activos.

En el siguiente gráfico se puede observar que la mayoría de los requerimientos provienen del fuero federal. Esto implica que la mayoría de las causas donde se investiga un posible blanqueamiento del instrumento o producto del delito tiene como delito precedente un delito federal. En segundo lugar, se encuentran los requerimientos formulados por la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (UFILAVDIN). Esta colaboración es resultado de la Resolución PGN N° 134/09 del Ministerio Público Fiscal, que instruye a los fiscales a solicitar la colaboración de las fuerzas policiales para las investigaciones patrimoniales y para todas las medidas pertinentes en la intervención en este tipo de causas.

**GRÁFICO 3: ORIGEN DE LA SOLICITUD**

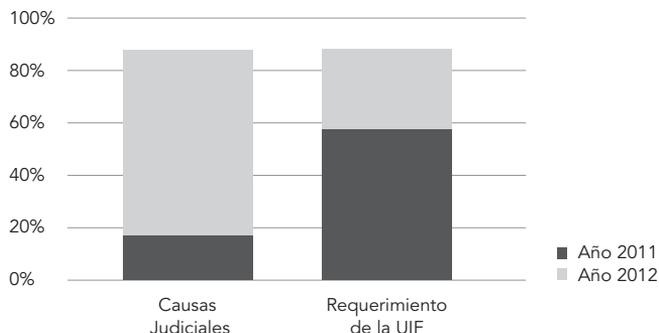


Fuente: División Investigaciones Patrimoniales

### **3.2. Participación de la Gendarmería Nacional**

A continuación, el gráfico señala el nivel de colaboración prestada por la Unidad Especial de Delitos Económicos en los últimos dos años. El cuadro muestra el porcentaje de intervención a raíz de requerimientos de la justicia y de la UIF. Aunque los datos del 2012 son parciales, se puede ver que la participación en causas judiciales ha aumentado notablemente.

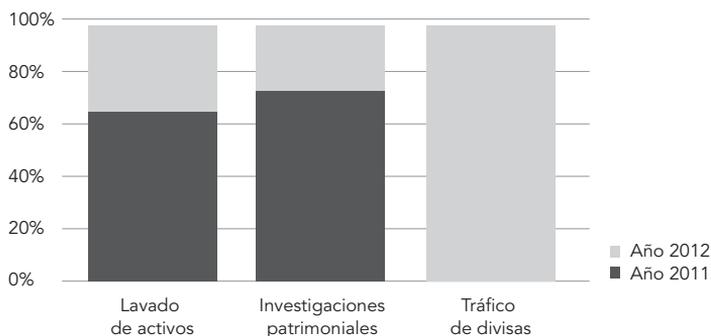
**GRÁFICO 4: ORIGEN DEL REQUERIMIENTO**



Fuente: Unidad Especial de Delitos Económicos GNA

Asimismo, como lo muestra el siguiente gráfico, su colaboración en causas judiciales aumentó significativamente en lo relativo a investigaciones sobre tráfico de divisas.

**GRÁFICO 5: INTERVENCIÓN POR DELITO**



Fuente: Unidad Especial de Delitos Económicos GNA

#### 4. El Ministerio de Seguridad como organismo colaborador en la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo

Mediante la ley 26.683 (BO 21/06/11), que reforma la ley de Lavado de Activos, se incorporan una serie de nuevos oficiales de enlace de organismos colaboradores, entre ellos, el Ministerio de Seguridad<sup>(10)</sup>.

(10) "Artículo 12: La Unidad de Información Financiera (UIF) contará con el apoyo de oficiales de enlace designados por los titulares del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del

Como se expuso anteriormente, el Ministerio de Seguridad tiene el control de las cuatro fuerzas de seguridad, cuyo ámbito de desempeño tiene un carácter netamente *territorial*, lo que implica entrar en contacto con ciertos delitos con características de crimen organizado y que pueden suponer una posterior maniobra de lavado de activos. La información obtenida por las fuerzas de seguridad a través de su intervención en la prevención, detección e investigación de estos delitos, es de suma utilidad para el trabajo que realiza la UIF.

En este sentido, y a fin de responder al mandato legal, el Ministerio de Seguridad viene desarrollando diversas tareas con el objeto de cumplir con su obligación de transmitir información.

En ese contexto, se firmó un Convenio Marco de Cooperación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Unidad de Información Financiera dependiente del primero. El Convenio establece un marco general de actuación, a fin de fortalecer la prevención, detección, denuncia, investigación y juzgamiento de lavado de activos y financiación del terrorismo. Asimismo, establece algunos objetivos, como la prestación de apoyo por partes de las fuerzas policiales a la Unidad de Información Financiera en actividades tales como averiguaciones, inspecciones, supervisiones, verificaciones, controles y demás acciones que pudieran tener vinculación con los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Por otro lado, el Ministerio se compromete a comunicar a la Unidad de Información Financiera sobre aquellas causas judiciales iniciadas o a iniciarse en las que pudieran existir indicios de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo. También, se compromete sugerir al Poder Judicial la interven-

---

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación, del Banco Central de la República Argentina, de la Administración Federal de Ingresos Públicos, de los Registros Públicos de Comercio o similares de las provincias, de la Comisión Nacional de Valores y de la Superintendencia de Seguros de la Nación, de la Inspección General de Justicia, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, de los Registros de la Propiedad Inmueble, de la Dirección Nacional del Registro Nacional de la Propiedad Automotor o similares en las provincias, del Ministerio de Seguridad de la Nación y de las fuerzas de seguridad nacionales.

Los oficiales de enlace tendrán como función la consulta y coordinación institucional entre la Unidad de Información Financiera (UIF) y los organismos a los que pertenecen. Deberán ser funcionarios jerarquizados o directores de los organismos que representan”.

ción de la Unidad de Información Financiera en aquellos casos en que así lo considere.

Como consecuencia de este Convenio, con fecha 5 de marzo de 2012, se firmó la Resolución N° 534 del Ministerio de Seguridad, mediante la que se creó un Grupo de Trabajo en Materia de Lavado de Activos, con la finalidad de elaborar criterios de registro de la información que deberán seguir las fuerzas policiales y de seguridad al momento de documentar sus actuaciones. El Grupo se integra con distintas dependencias del Ministerio de Seguridad con competencia en inteligencia criminal, gestión de la información, cooperación con los otros poderes del Estado y la Unidad Ministro. El alcance del registro de la información se refiere a aquellos delitos que, por su naturaleza, generen fondos susceptibles de ser objeto de actos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

## 5. Las políticas anticorrupción y la integridad de las fuerzas de seguridad

El contacto permanente con el delito y el control territorial, hacen necesario sostener una política de transparencia fuerte sobre los agentes policiales para garantizar la probidad en el ejercicio de sus funciones y evitar que haya una captura institucional de los grupos criminales sobre las estructuras policiales para garantizar su impunidad.

El fenómeno de la corrupción dentro de las fuerzas de seguridad afecta su funcionamiento, socava la gobernabilidad y fomenta el conflicto. Para sostener una política eficaz en materia de seguridad, sobre todo en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado, es necesario desarrollar políticas de transparencia dentro de las fuerzas a fin de que cumplan debidamente su función de colaboración en la investigación y persecución del delito.

A partir de esta premisa es que se ha creado, en el ámbito del Ministerio de Seguridad, la Unidad de Coordinación de Políticas de Transparencia<sup>(11)</sup> y la Unidad de Coordinación de Fiscalización de las Instituciones Policiales y de Seguridad<sup>(12)</sup>. La primera tiene como función llevar adelante medidas tendientes a evitar resquicios o lugares proclives a la consumación de hechos de corrupción. El trabajo llevado adelante por esta Unidad, vinculado

(11) Ver Resolución N° 0545/2011 en: <http://www.minseg.gob.ar/resoluciones?page=3>.

(12) Ver Resolución N° 264/2012 en: [http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/normas/R545\\_11%20M.SEG.pdf](http://www.sgp.gov.ar/dno/sitio/normas/R545_11%20M.SEG.pdf).

con la investigación de delitos dentro de las fuerzas, se basa principalmente en el desarrollo de investigaciones patrimoniales de los agentes investigados, utilizando la información brindada por el sistema de declaraciones juradas que funciona en el marco de la Oficina Anticorrupción. La Unidad de Coordinación de Políticas de Fiscalización de las Instituciones Policiales y de Seguridad tiene como objetivo garantizar el correcto desempeño de la función preventiva y realiza tareas de control permanente sobre las funciones prestadas por las fuerzas, a fin de comprobar el nivel de cumplimiento. Ambas unidades, como el resto de la estructura del Ministerio de Seguridad, se conforman por personal civil.

## 6. Conclusiones

La creación del Ministerio de Seguridad implicó la aparición de un nuevo actor en la lucha contra el delito. El Ministerio de Seguridad se conforma por personal civil, con competencia en la dirección y control de las fuerzas policiales y de seguridad que de él dependen. Dentro de este esquema general de elaboración y desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad, aparece la lucha contra el crimen organizado, y en el caso específico, la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

La política en esta materia se centra en el ámbito de intervención de las fuerzas dependientes del Ministerio de Seguridad, que trabajan a partir del conocimiento de delitos de contenido económico que pudieran generar beneficios que necesitan ser convertidos para insertarse en el mercado legal. La estrategia llevada a cabo se centra principalmente en la investigación de la ruta del dinero. En esta instancia es que el Ministerio de Seguridad y las fuerzas policiales aparecen como colaboradores en las estrategias de lucha contra el lavado de activos llevadas adelante por el Estado argentino.

En el marco de esta estrategia de trabajo, el desafío es mejorar los canales existentes de comunicación, cooperación y colaboración de fuerzas policiales y de seguridad con otros organismos del Estado encargados de la prevención, detección, investigación y represión de este delito.



# El Sistema de Prevención y Control de LA/FT argentino: un balance general

JOSÉ ALBERTO SBATELLA<sup>(1)</sup>



En agosto de 2012 la Unidad de Información Financiera (UIF) emitió la Resolución N° 140/2012 culminando así con el proceso de reglamentación necesario para dar plena vigencia a los deberes dispuestos para los sujetos obligados, según la última reforma de la Ley de Lavado de Activos 25.246 sancionada en junio de 2011.

A partir de esto, se puede decir que la Argentina cuenta con un Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos (LA) y la Financiación del Terrorismo (FT) que se ajusta a los más altos estándares internacionales.

Varios hitos lo hicieron posible: en primer lugar, por la centralización del Sistema LA/FT en cabeza de la UIF —a través del decreto 1936/10— que eliminó la anarquía y ambigüedad de su funcionamiento e instó al trabajo conjunto y armónico de todos los organismos del Estado a los que concierne la implementación de políticas contra el lavado de activos y la financiación de acciones terroristas.

En segundo lugar, pero no menos importante, fue fundamental la colaboración del Poder Legislativo en la sanción de las reformas propuestas por la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, para la

---

(1) Licenciado en Economía. Presidente de la Unidad de Información Financiera.

Ley de Lavado de Activos y la Ley de Financiación de Terrorismo a través de la sanción de las leyes 26.683 y 26.734 en junio y diciembre de 2011, respectivamente.

## 1. La Reforma de la Ley de Lavado de Activos

La ley 26.683, promulgada el 21 de junio de 2011, estableció una modificación sustancial en la concepción del delito de lavado de activos dentro del ordenamiento jurídico argentino.

Hasta ese momento, la figura penal de lavado de dinero estaba atada a la existencia de un ilícito precedente y pertenecía al grupo de conductas delictuales que el Código Penal identifica como “Delitos contra la Administración de Justicia”. De modo que, para procesar a una persona por lavado, era necesario probar el delito precedente que había dado origen a esos fondos. Incluso, sólo se podía castigar al sujeto “lavador” si era un “encubridor” de otro responsable del delito anterior.

La reforma realizada a la Ley de Lavado de Activos —ley 25.246— creó un nuevo título en el Libro Segundo del Código Penal llamado “Delitos contra el orden económico y financiero”, donde se ubicó el lavado como delito autónomo. El orden económico y financiero se configura como un bien jurídico supraindividual, cuyo titular o sujeto pasivo es la comunidad en general.

Se estableció un control sobre las operaciones comerciales que antes no había. A partir de entonces todas las personas físicas y jurídicas debieron comenzar a dar cuenta del origen de sus bienes, lo que permitió separar el dinero lícito de aquel ilícito. La Ley contra el Lavado de Activos permite sancionar a aquellos que poseen fondos obtenidos ilícitamente, ya sea por desarrollar actividades delictivas, como por usufructuar de la evasión de sus responsabilidades tributarias y fiscales.

La legislación argentina reconoce como delito precedente a la evasión impositiva, siendo uno de los delitos que más afecta a la macroeconomía dado que genera una competencia desleal con respecto a los fondos obtenidos lícitamente. Esta consideración primero receptada por la normativa argentina, fue luego también incorporada a las nuevas 40 Recomendaciones de Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), aprobadas en febrero de 2012.

En cierto sentido, estos cambios normativos explicitan la vinculación directa que existe entre el blanqueo de capitales y la influencia que despliegan el dinero y los bienes de origen delictivo en la economía legal, propician-

do una economía paralela, fomentando situaciones de abuso de poder y especulaciones financieras y monetarias. Los ataques contra el orden económico y financiero pueden llegar a impactar sobre la moneda de los Estados, perturbando el normal funcionamiento de los mercados de capitales, el tipo de cambio, la libre competencia, favoreciendo la existencia de monopolios, considerando el enorme volumen de dinero que se blanquea.

El artículo 303 del Código Penal fijó una pena de prisión de 3 a 10 años y una multa de 2 a 10 veces el monto de la operación, para todo aquel que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de 300 mil pesos, sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí.

En el caso de que el autor del hecho sea un funcionario público o miembro de una organización dedicada a la comisión de estos delitos, la pena prevista será aumentada en un tercio del máximo y en la mitad del mínimo. Además, se incluyen penas menores para quien sólo interviniese en la receptación del dinero, así como para cuando el valor de los bienes no alcanzara los 300 mil pesos.

Este artículo contempla así la más amplia gama de acciones vinculadas al proceso de lavado de activos, las cuales serán juzgadas de forma independiente respecto del delito precedente. Incluso, la jurisprudencia coincide cada vez más en el hecho de que no es necesario tener individualizado el delito anterior para considerar la ilicitud de los fondos toda vez que el imputado no pueda demostrar el origen lícito de los mismos<sup>(2)</sup>.

Por otra parte, la reforma de la ley 25.246 reforzó el Sistema de Prevención y Control LA/FT centralizado en la Unidad de Información Financiera. Sumó nuevos sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas —como inmobiliarias, fideicomisos, entidades deportivas, cooperativas y mutuales—; reglamentó y clarificó el procedimiento de supervisión por

(2) "Orentrajch, Pedro y otros s/ recurso casación" (Causa n° 6754), Sala I de la Cámara Nacional de Casación Penal, 21 de marzo de 2006; "Acosta Aguilera, Luz María; Guzmán Ramírez Javier s/ infracción Ley 22.415 – art. 278 inc. 3 del C.P.", Sala B de la Cámara Nacional en lo Penal Económico, 30 diciembre de 2008; "Figueroa Barboza, Cledy Jackelin s/ Infracción Ley 22.415 (Causa N° 323/12)", Sala B de la Cámara Nacional en lo Penal Económico, 17 de abril de 2012; "Minyu Guo s/ Infracción Ley 22.215 (Causa N° 62.756)", Sala B de la Cámara Nacional en lo Penal Económico, 13 de julio de 2012.

parte de la UIF; incorporó medidas especiales de investigación; definió aspectos clave de los mecanismos de debida diligencia que deben llevar adelante los sujetos obligados a reportar; eliminó los secretos fiscales intraorganismos en el marco de una investigación; otorgó autonomía y autarquía financiera a la UIF, dando mayor independencia al organismo; y le atribuyó a la Unidad el rol de querellante en los procesos judiciales donde existan sospechas de lavado.

## 2. La Reforma de la Ley de Financiación de Terrorismo

La reforma de la ley 26.734 contra la Financiación del Terrorismo, promulgada el 27 de diciembre de 2011, generó un gran debate en el seno de nuestra sociedad. Esto se debe, en gran parte a que la definición de la palabra "terrorismo" es difícil de precisar.

Según el Diccionario de la Real Academia Española "terrorismo" significa "dominación por el terror, sucesión de actos de violencia ejecutados para infundir terror". A partir de esta definición, uno puede pensar que el acto terrorista requiere de la violencia física, la represión por la fuerza bruta o la amenaza a la propia vida y a la de los seres queridos. Sin embargo, muchos sostienen que la violencia y el terror no necesariamente requieren de actos físicos, tangibles, sino que es muy frecuente que se intimide a través de la manipulación de la *psiquis* de las personas.

Según otros diccionarios como el Merriam Webster, el "terrorismo" es el uso sistemático del terror especialmente como un mecanismo de coerción. Esta definición agrega un punto clave: la finalidad. Quien infunde terror tiene un objetivo, busca romper con un determinado orden de las cosas para imponer otro distinto.

Sin embargo, hay otros mecanismos de ataque o agresión que no requieren del uso de armas, ni actos visibles al ojo humano, pero que producen daños igual de profundos. Las técnicas de manipulación cambian cuando las sociedades dependen en gran parte de sistemas de información, donde la manipulación de un dato puede tener consecuencias catastróficas para cientos, miles y hasta millones de personas.

Es este tipo de conductas el que busca penalizar la ley 26.734, determinando un incremento del doble a las penas previstas para todos los delitos reglamentados por el Código Penal, cuando éstos fuesen cometidos con la finalidad de atemorizar a la población u obligar a las autoridades pú-

blicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo. Excepto cuando el o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional —artículo 41 *quinquies* del Código Penal—.

Esta definición engloba todos los delitos económicos cubriendo el vacío producido por la derogación de la ley de subversión económica —ley 20.840— durante la presidencia interina de Eduardo A. Duhalde. Aquella ley fue derogada a pedido del Fondo Monetario Internacional (FMI) justamente con el objeto de eximir de toda responsabilidad a los banqueros nacionales e internacionales que intervinieron en el derrumbe del orden económico y financiero argentino del año 2001.

En consecuencia, la ley permite la penalización de lo que denominamos el “terrorismo económico”, es decir, la realización de maniobras económicas y financieras con el fin de causar terror en la población o forzar a un gobierno a actuar en virtud de determinados intereses. El artículo 306 —agregado al capítulo “Delitos contra el orden económico y financiero” del Código Penal— establece que será reprimido con 5 a 15 años de prisión y multa de 2 a 10 veces del monto de la operación al que directa o indirectamente recolectare o proveyere bienes o dinero, con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, para financiar la comisión de un delito con la finalidad establecida en el artículo 41 *quinquies*, o a una organización o individuo que cometa o intente cometer delitos con ese objetivo.

Asimismo, el decreto 918/2012 dictado el 14 de junio de 2012, fortaleció aún más las herramientas con las que contaba la Argentina para combatir el delito de financiación del terrorismo, adecuando nuestras disposiciones a los estándares internacionales vigentes en la materia, en especial las Resoluciones 1267 (1999) y 1373 (2001) y sus sucesivas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El decreto dispuso que en caso de recibir un Reporte de Operación Sospechosa de Financiación del Terrorismo —siempre y cuando éste sea procedente— la Unidad de Información Financiera (UIF) podrá ordenar, mediante Resolución fundada, el congelamiento administrativo inmediato de los bienes o dinero del sujeto reportado. Esto implica que podrá prohibir la transferencia, conversión, disposición o movimiento de esos activos. Luego, la medida deberá ser ratificada, rectificada o revocada por el juez federal competente.

Finalmente, en resguardo del orden económico y financiero también se sancionó, el 22 de diciembre de 2011, la ley 26.733 contra la manipulación del mercado de valores y el uso o suministro de información privilegiada con el fin de obtener un beneficio o evitar un perjuicio económico, para sí o para terceros.

### 3. Funcionamiento del Sistema de Prevención y Control LA/FT

A partir de las reformas normativas antes referidas, la Unidad de Información Financiera quedó designada como el organismo rector y último responsable del Sistema de Prevención y Control LA/FT.

Esto significa que la UIF es el único organismo con facultades en el territorio nacional encargado del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir e impedir los delitos del lavado de activos y la financiación del terrorismo, así como también, el único con facultades de regulación y sanción por los incumplimientos en dicha materia. En lo que a la supervisión respecta, la Unidad cuenta con la colaboración de los organismos reguladores como son el Banco Central de la República Argentina (BCRA), la Comisión Nacional de Valores (CNV), la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), la Inspección General de Justicia (IGJ) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), entre otros organismos públicos.

Sin embargo, el Sistema de Prevención y Control LA/FT requiere además de la participación de otros tres actores fundamentales: los Sujetos Obligados<sup>(3)</sup>, el Ministerio Público Fiscal y el Poder Judicial. El rol que cumple

---

(3) En la actualidad los Sujetos Obligados a informar son los siguientes:

- Las entidades financieras;
- Las casas y agencias de cambio;
- Las personas que exploten juegos de azar;
- Los agentes y sociedades de bolsa y todos aquellos intermediarios que operen bajo la órbita de bolsas de comercio con o sin mercados adheridos;
- Los agentes intermediarios inscriptos en los mercados de futuros y opciones cualquiera sea su objeto;
- Los registros públicos de comercio, los organismos representativos de fiscalización y control de personas jurídicas, los registros de la propiedad inmueble, los registros de la propiedad automotor, los registros prendarios, los registros de embarcaciones de todo tipo y los registros de aeronaves;
- Las personas físicas o jurídicas dedicadas a la compraventa de obras de arte u otros bienes suntuarios, inversión filatélica o numismática, o a la exportación, importación, industrialización de joyas o bienes con metales o piedras preciosas;

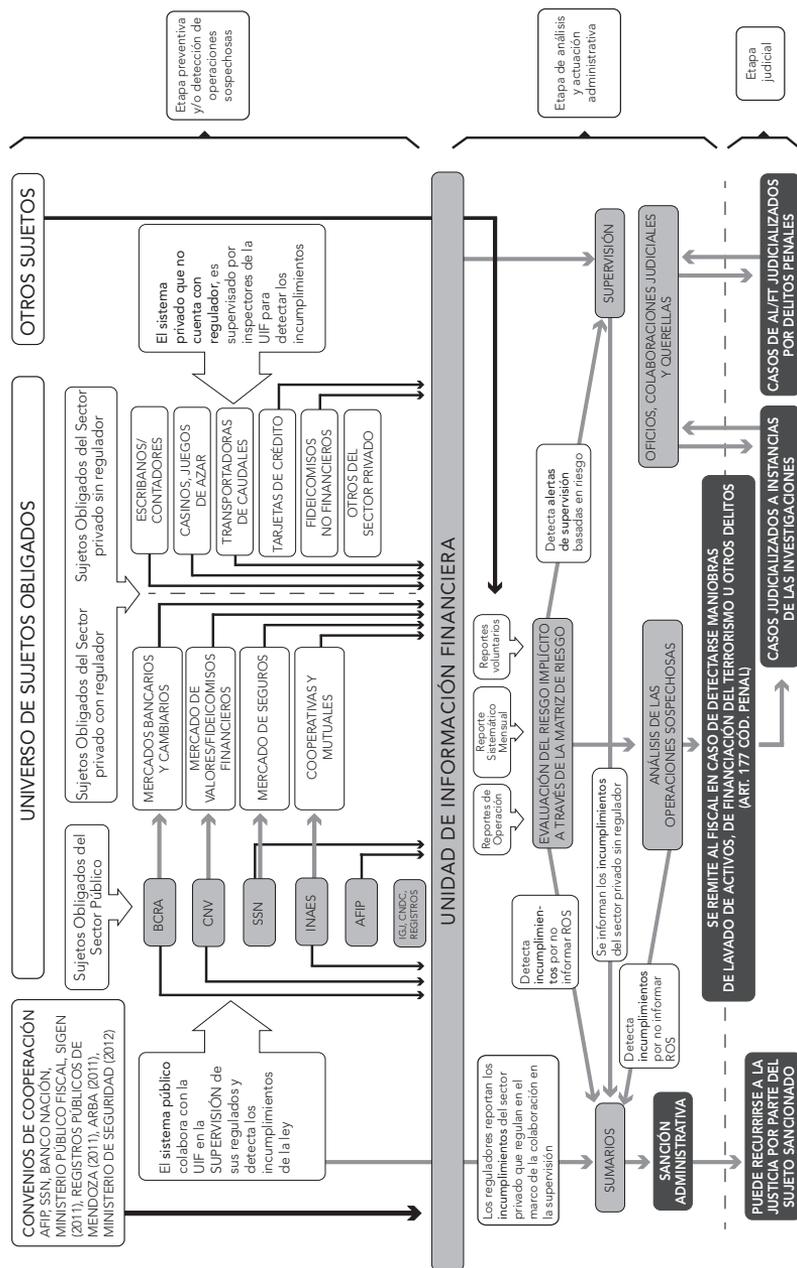
cada uno de ellos se ve más claramente en la descripción de las distintas etapas en las que se dividen las tareas desarrolladas por la UIF:

- Hay una primera etapa de prevención y / o detección de operaciones sospechosas en la cual la UIF recibe la información proveniente de los distintos sujetos obligados y denuncias particulares. Esta información reviste las formas de Reportes de Operación (ROS), Reporte Sistemático Mensual y Reportes Voluntarios.
- En la segunda etapa de análisis y actuación administrativa, se utiliza la información proveniente de los reportes y se realiza la evaluación del riesgo implícito a través de la matriz de riesgo. Esta matriz permite detectar, por un lado, los incumplimientos y, por otro lado, las alertas de supervisión basadas en riesgo.
- La tercera y última etapa es la judicial. En esta instancia la UIF lleva a cabo oficios, colaboraciones judiciales y querellas que pueden estar relacionados con casos judicializados a instancias de las investigaciones de la UIF o con casos de LA/FT judicializados por el delito precedente. Las causas originadas a partir de la detección de maniobras de lavado de activos y/o de financiación del terrorismo por parte de la UIF son remitidas directamente a la Unidad Fiscal especializada en estos delitos dentro del Ministerio Público Fiscal para su posterior investigación.

- 
- Las empresas aseguradoras;
  - Las empresas emisoras de cheques de viajero u operadoras de tarjetas de crédito o de compra;
  - Las empresas dedicadas al transporte de caudales;
  - Las empresas prestatarias o concesionarias de servicios postales que realicen operaciones de giros de divisas o de traslado de distintos tipos de moneda;
  - Los escribanos públicos;
  - Las entidades comprendidas en el artículo 9 de la ley N° 22.315;
  - Los despachantes de aduana;
  - El BCRA, la AFIP, la SSN, la CNV, la IGJ, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia;
  - Los productores, asesores de seguros, agentes, intermediarios, peritos y liquidadores de seguros;
  - Los profesionales matriculados cuyas actividades estén reguladas por los consejos profesionales de ciencias económicas;
  - Las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros;
  - Los agentes o corredores inmobiliarios matriculados y las sociedades de cualquier tipo que tengan por objeto el corretaje inmobiliario, integradas y/o administradas exclusivamente por agentes o corredores inmobiliarios matriculados;
  - Las asociaciones mutuales y cooperativas;
  - Las personas físicas o jurídicas cuya actividad habitual sea la compraventa de automóviles, camiones, motos, ómnibus y microómnibus, tractores, maquinaria agrícola y vial, naves, yates y similares, aeronaves y aerodinós;
  - Las personas físicas o jurídicas que sean titulares de, estén vinculadas con cuentas de fideicomisos, o actúen como fiduciarios y fiduciarios en virtud de contratos de fideicomiso;
  - Las personas jurídicas que cumplen funciones de organización y regulación de los deportes profesionales.

También puede ocurrir en esta etapa que un sujeto sancionado por la UIF recurra a la justicia.

**CUADRO 1: EL SISTEMA DE PREVENCIÓN Y CONTROL LA/FT**



En esencia, pues, la base del Sistema de Prevención y Control LA/FT radica en el deber de informar de los Sujetos Obligados —artículo 20 bis de la ley 25.246—. Es esta obligación legal establecida por la última reforma a la Ley de Lavado de Activos, la fuente de alimentación primaria de todo el sistema, ya que en definitiva los sujetos obligados, por su actividad, conocimiento o facultades institucionales, son los más calificados para detectar posibles maniobras de lavado de activos o financiación del terrorismo.

Las particularidades propias de este deber varían según la actividad comercial de cada sujeto obligado y son fijadas a través de Resoluciones dictadas por la UIF.

En términos generales, los sujetos obligados deben desarrollar una Política de Prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, que comprende la elaboración de un manual con los mecanismos y procedimientos para prevenir, detectar y reportar operaciones que puedan estar vinculadas a los delitos de lavado de activos y de financiación del terrorismo, la designación de un Oficial de Cumplimiento, la realización de auditorías periódicas, la capacitación del personal, la elaboración de un registro escrito del análisis y gestión de riesgo de las operaciones sospechosas reportadas y la implementación de herramientas tecnológicas acordes al desarrollo de la actividad para la aplicación eficaz de los sistemas de control y prevención de lavado de activos y financiación del terrorismo. Las normas establecen los parámetros mínimos que deben contener cada una de estas obligaciones.

En segundo término, deben fijar una Política de Identificación del Cliente, conocida como la Debida Diligencia en la Identificación del Cliente (DDC), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 21, inciso a de la ley 25.246 y lo establecido en los estándares internacionales. Para ello, cada sujeto obligado debe llevar un Legajo de Identificación del Cliente enumerándose los requisitos del mismo. Para algunos casos, se han determinado umbrales a partir de los cuales debe presentarse una Declaración Jurada de Origen y Licitud de Fondos y/o documentación respaldatoria de los mismos. Además se enumeran ciertos supuestos en los que deben realizarse medidas reforzadas de identificación.

A partir de estas medidas, los sujetos deben verificar que las operaciones que realicen los clientes se ajusten a las prácticas normales del mercado

y sean acordes a su perfil económico y profesional. De lo contrario, tales operaciones tendrán que ser reportadas ante la UIF como sospechosas.

El siguiente cuadro muestra el incremento de las alertas de operaciones sospechosas a partir de los cambios normativos realizados en los últimos años:

**CUADRO 2:** CANTIDAD DE ROS RECIBIDOS (2002-2012)

Año	ROS recibidos anualmente	Incremento interanual
2002	94	---
2003	338	359,6%
2004	426	26,03%
2005	587	37,79%
2006	740	26,06%
2007	949	28,24%
2008	1159	22,12%
2009	1631	40,72%
2010	3169	93,94%
2011	13387	422,43%
2012	29.868 (anualización de los ROS recibidos en el primer semestre)	223,85% (1837,40% comparado con el año 2009)

Es importante destacar que la efectividad del sistema radica, en gran parte, en la confidencialidad del reporte que exige el artículo 22 de la ley 25.246, por lo cual los reportes no podrán ser exhibidos al cliente, a los organismos de control de la actividad u otros terceros.

El sistema de prevención que se basa justamente en el anonimato del origen del reporte, protegiendo a quien lo hace de cualquier eventual consecuencia. De hecho, en la mayoría de los casos el reportado no se en-

tera porque sólo alrededor de un 5% de los reportes derivan en una causa penal. El 95% restante alimenta la base de datos de la UIF, quedando a la virtual espera de que otro reporte sume indicios suficientes que justifiquen la posible existencia de una maniobra de lavado de activos o de financiación de terrorismo.

A partir de abril de 2011, los reportes se realizan en forma electrónica. La información así recibida es procesada inicialmente por una matriz de riesgos que depura la información y establece las prioridades de análisis en base al riesgo implícito de LA/FT de las operaciones reportadas, que será identificado por medio de los colores rojo, amarillo o verde. Esto permite una maximización de los recursos a la vez que impide cualquier posible discrecionalidad en su administración.

El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas por la normativa que regula a los sujetos obligados será sancionado con una multa de una a diez veces el valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción; o con una multa de 10 mil a 100 mil pesos cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes. En el caso de la persona jurídica, cuyo órgano ejecutor hubiera recolectado o provisto bienes o dinero con conocimiento de que serán utilizados por algún miembro de una asociación ilícita terrorista —en el sentido del artículo 213 *quáter* del Código Penal—, la pena prevista es una multa de cinco a veinte veces del valor de los bienes objeto del delito.

#### 4. Palabras finales

Pocas experiencias podemos encontrar a nivel mundial de cambios tan significativos y profundos en un plazo tan corto de tiempo. En el último año y medio la Argentina logró revertir gran parte de las falencias del Sistema de Prevención y Control LA/FT argentino relevadas por el GAFI en su evaluación realizada durante el año 2009.

Ello requirió un cambio estructural no sólo desde el aspecto normativo, sino fundamentalmente desde lo operativo y administrativo, que permitiera alinear a la Argentina a los más altos estándares internacionales.

Ahora bien, esta sólo puede concebirse como una primera etapa. Una etapa de construcción y cimentación cuya solidez y efectividad necesita ser probada a partir de su utilización y aplicación cotidiana. Donde ya no basta la voluntad política de nuestros representantes o del esfuerzo del

organismo rector, sino donde resulta vital el compromiso de todos los sujetos involucrados, especialmente, del Poder Judicial y el Ministerio Público Fiscal.

Hoy debiera ser muy difícil para los jueces y fiscales abocarse sólo a los delitos precedentes, sin considerar las maniobras de lavado de dinero involucradas. Los avances de la legislación permiten, por ejemplo, que el contrabandista que no puede explicar el origen de los fondos, automáticamente quede imputado por los dos delitos —contrabando de divisas y lavado de activos—, siendo investigado de manera independiente por ambos.

Confiamos en que en esta nueva etapa emprendida, el flagelo del delito económico en Argentina, con altos grados de impunidad histórica, pueda llegar a su fin.



# Normativa cambiaria aplicable y características con que opera el mercado de cambios argentino en materia de transferencias de fondos desde y hacia el exterior

MIGUEL ÁNGEL PESCE<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

La prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo impone como principio básico del sistema, la adecuada identificación y conocimiento de las personas que utilizan el sistema financiero para desarrollar sus actividades económicas.

Las regulaciones aplicadas en el mercado de cambios en la República Argentina no sólo cumplen una función de regulación económica, mejorando la *performance* de la administración de la balanza de pagos, sino que además constituyen una herramienta valiosa para el sistema de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo, haciendo extrema-

---

(1) Licenciado en Economía. Vicepresidente del Banco Central de la República Argentina. Presidente de la Comisión de Control y Prevención del Lavado de Dinero y Financiación del Terrorismo de dicha Institución.

damente complicado que el accionar delictivo sea canalizado mediante el uso del mercado único y libre de cambios.

Por otra parte, la Argentina es una economía abierta, con un mercado de capitales y sistema financiero relativamente pequeño, donde los flujos de fondos internacionales de corto plazo, y su volatilidad, tienen efectos disruptivos sobre el funcionamiento económico, particularmente en lo que respecta a niveles de actividad y empleo. Por ello, en la búsqueda del establecimiento de ambientes macroeconómicos estables, ha sido necesario el diseño y la implementación de regulaciones a dichos tipos de flujo.

En el mes de febrero de 2002, con el abandono del sistema de tipo de cambio fijo, surgió la necesidad de institucionalizar un mercado de cambios transparente y único por el cual debieran ser cursadas todas las operaciones de cambio en divisas. Dicha modificación fue llevada adelante mediante la incorporación en la Carta Orgánica del Banco Central del art. 29 que le otorga a éste las facultades de dictar las normas reglamentarias del régimen cambiario y la exigencia de su cumplimiento, juntamente con el dictado del decreto 260/2002 que estableció el mercado único y libre de cambios (MULC)<sup>(2)</sup>.

A través de esta herramienta, y otras implementadas posteriormente, se generó un sistema de regulación y registro de las operaciones de cambio con divisas realizadas por residentes y no residentes, así como la posibilidad de llevar adelante un sistema cambiario funcional a la reducción de la incertidumbre y la volatilidad del tipo de cambio, favoreciendo de esta forma la generación de certidumbre para las decisiones de consumo, ahorro e inversión. Este sistema de registro permite la identificación precisa de los sujetos intervinientes en las operaciones cursadas a través del MULC,

---

(2) La ley 25.562 promulgada el 6 de febrero del año 2002 en su art. 10 modificó la Carta Orgánica del Banco Central introduciendo en ella el art. 29 que dispone que: "El Banco Central de la República Argentina deberá: a) Asesorar al Ministerio de Economía y al Honorable Congreso de la Nación, en todo lo referente al régimen de cambios y establecer las reglamentaciones de carácter general que correspondiesen; b) Dictar las normas reglamentarias del régimen de cambios y ejercer la fiscalización que su cumplimiento exija".

El decreto 260/2002 fue promulgado el 8 de febrero del año 2002 y dispone en sus dos primeros arts. lo siguiente: Artículo 1° — Establécese un mercado único y libre de cambios por el cual se cursarán todas las operaciones de cambio en divisas extranjeras a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente decreto. Art. 2° — Las operaciones de cambio en divisas extranjeras serán realizadas al tipo de cambio que sea libremente pactado y deberán sujetarse a los requisitos y a la reglamentación que establezca el Banco Central de la República Argentina.

conservando, al mismo tiempo, los datos y documentación relevante por un período superior al exigido por los estándares internacionales<sup>(3)</sup>.

Asimismo, es importante señalar que las regulaciones que se han establecido en la Argentina se encuentran de acuerdo al marco institucional del Convenio Constitutivo del FMI<sup>(4)</sup>.

En el presente trabajo se aborda la enumeración de las principales normativas que rigen en el mercado de cambios en Argentina y su relación con el sistema de prevención del lavado de activos y la financiación del terrorismo. En las dos secciones siguientes se presentan, respectivamente, las principales características generales del MULC así como de los más importantes tipos de operaciones de transferencias, junto con su normativa, la de la Unidad de Información Financiera y los estándares internacionales elaborados por el Grupo de Acción Financiera Internacional, a través de las 40 recomendaciones y sus notas interpretativas. Posteriormente, se incluye una cuantificación de montos operados en el MULC por tipo de regulación, para finalizar a modo de ponderación del esquema regulatorio y de prevención se efectuarán algunas conclusiones.

## 2. Algunas características generales sobre el mercado cambiario argentino

En esta sección se realiza una enumeración de las principales disposiciones normativas que rigen en el mercado de cambios en Argentina.

- I. Toda operación de cambio debe realizarse con la intervención de una entidad autorizada por el Banco Central a operar en ese mercado.

---

(3) La recomendación 11 del GAFI dispone que los registros y documentación deben garantizar la posibilidad de reproducir las operaciones, estableciendo adecuadamente la ruta del dinero. Según el estándar del GAFI las instituciones financieras deben mantener “por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que estas puedan cumplir con rapidez con las peticiones de información emanadas de las autoridades competentes (...)”.

El Código de Comercio de la Nación establece la obligación de mantener la documentación por un plazo de diez años. El mismo plazo fue fijado por la resolución UIF N° 121/11, aplicable al sector bancario y cambiario y la resolución UIF N° 65/12 sobre remesadoras de fondos.

(4) Artículo VI, Sección 3. Control de las transferencias de capital Los países miembros podrán ejercer los controles que consideren necesarios para regular los movimientos internacionales de capital, pero ningún país miembro podrá ejercer dichos controles en forma que restrinja los pagos por transacciones corrientes o que demore indebidamente las transferencias de fondos para liquidar obligaciones, excepto en los casos previstos en el art. VII, Sección 3 b), y el art. XIV, Sección 2.

2. En el ámbito del Banco Central, la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias ejerce la supervisión y control de la actuación de las entidades autorizadas a operar en cambios. La supervisión y control en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo se efectúa en coordinación y colaboración con la Unidad de Información Financiera<sup>(5)</sup>, a través de un cuerpo de inspectores específico y diferenciado de la supervisión prudencial o de la supervisión cambiaria.
3. Las entidades autorizadas a operar en cambios deben cumplir con los requisitos vigentes en materia impositiva y las normas de prevención del lavado de dinero y financiación del terrorismo<sup>(6)</sup>, como así también, ante la eventualidad de que se presuma la tentativa o existencia de transgresiones a disposiciones vigentes, dicha circunstancia se debe poner de inmediato en conocimiento del Banco Central.
4. Todas las operaciones de cambio, independientemente del monto, quedan registradas con identificación unívoca del cliente, concepto y monto operado. Las operaciones de cambio están sujetas al principio “conozca su cliente”, incluyendo la identificación del beneficiario final de las operaciones.

El concepto de “conozca a su cliente”, comprende, a su vez, el país de origen y país beneficiario de las transacciones. Esto permite analizar si se trata de guaridas fiscales o países declarados como no cooperantes con el Grupo de Acción Financiera Internacional, de acuerdo con la normativa de la UIF<sup>(7)</sup>.

---

(5) Dicha colaboración se rige a través de la resolución UIF N° 165/11 Anexo I “Directiva del deber de colaboración y procedimiento de supervisión del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley 25.246 y sus modificatorias, conforme la normativa dictada por esta unidad de información financiera dirigida al Banco Central de la República Argentina, a la Comisión Nacional de Valores y a la Superintendencia de Seguros de la Nación”.

(6) De conformidad con lo dispuesto en la Comunicación “A” 5218 las entidades financieras, las cambiarias y los corredores de cambio deben aplicar las reglas de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo dictadas por la Unidad de Información Financiera. La Unidad de Información Financiera la Resolución N° 121/11 destinada al sector bancario y cambiario, así como la Resolución N° 66/12 sobre las empresas remesadoras de fondos. Además esta Resolución Nro. 11 y 12/12 que regulan actividad de Cooperativas que otorgan créditos, mutuales que realizan ayuda económica y al Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES).

(7) La resolución UIF N° 121/11, en su art. 21 —parte pertinente— reza: “Los Sujetos Obligados deberán:

(...) h) Prestar especial atención al riesgo que implican las relaciones comerciales y operaciones relacionadas con países o territorios donde no se aplican, o no se aplican suficientemente, las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional.

A estos efectos se deberá considerar como países o territorios declarados no cooperantes a los catalogados por el Grupo de Acción Financiera Internacional ( ver [www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)).

5. Los procedimientos de debida diligencia del cliente no tienen fijados umbrales, deben conducir a la identificación plena del beneficiario final, a conocer el perfil económico, financiero y tributario del cliente, su capacidad transaccional en base a la documentación aportada, estableciéndose además procedimientos de monitoreo constante y de análisis de las alertas cuando se producen desvíos en los perfiles asignados. La sospecha de lavado de activos o financiación del terrorismo exige establecer procedimientos de debida diligencia reforzados y monitoreos intensivos tendientes a confirmar o descartar el estado de sospecha.
6. Todas las operaciones de cambio deben ser monitoreadas en forma permanente a fin de detectar la actuación de personas físicas o jurídicas individualizadas dentro de los listados de las Naciones Unidas, de conformidad con las resoluciones N° 1267 y N° 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, reportando —dentro del plazo de 48 horas— tal circunstancia como transacción sospechosa de financiación del terrorismo (RTF). El BCRA también quedo alcanzado por esta disposición.
7. Las entidades intervinientes en una operación de cambio que detecten que la operación ha sido cursada por una persona individualizada en alguno de los listados de las Naciones Unidas o sobre la cual pese una orden de congelamiento de bienes o dinero, debe en forma inmediata proceder al congelamiento de dichos bienes o dinero, informando dicha circunstancia al BCRA y a la Unidad de Información Financiera.

Estas disposiciones impuestas en la ley 26.734, art. 6, el decreto 918/12 y las resoluciones de la UIF aplicables, resultan consistentes con lo previsto en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (ley 25.246) y la Recomendación N° 6 —ex Recomendación Especial III— del Grupo de Acción Financiera Internacional.

8. La intervención en la operación de personas o entidades residentes o nacionales de países o territorios con baja o nula tributación —v. gr. paraísos fiscales— en los términos del decreto 1037/00, o bien de países en donde no se aplican, se aplican en forma insuficiente, o han sido declarados no cooperantes por el Grupo de Acción Financiera Internacional, implica para las entidades aplicar medidas de debida diligencia reforzadas y prestar especial atención al riesgo de tales operaciones.
9. En el caso de la actuación de apoderados, la entidad interviniente debe contar con la previa presentación de los poderes con las certificaciones correspondientes.

---

En igual sentido deberán tomarse en consideración las relaciones comerciales y operaciones relacionadas con países o territorios calificados como de baja o nula tributación ('paraísos fiscales') según los términos del decreto 1037/00 y sus modificatorios, respecto de las cuales deben aplicarse medidas de debida diligencia reforzadas.

Las Comunicaciones "A" 5264 03/01/2012 y "A" 5295 09/03/2012 introdujeron cambios importantes en materia de transparencia en el sector de prestación de servicios por parte de no residentes. Las normas puestas en vigor tienden a impedir operaciones fraudulentas canalizadas a través de "empresas fantasma" del exterior, muchas veces radicadas en guaridas fiscales, que permiten la fuga de divisas y generan una acreencia en sistemas bancarios del exterior de apariencia lícita.

Las normas vigentes han extremado los recaudos respecto a la documentación que se requiere a fin de avalar la genuinidad de la operación en cuanto a la prestación del servicio del no residente y los montos a girados al exterior en tal concepto.

El servicio pagadero en el exterior debe, en principio, estar respaldado por balance y debe estar relacionado con la actividad del cliente. Entre la documentación a presentar se exige la copia autenticada de los contratos y un dictamen de auditor externo sobre la existencia de obligación con el exterior.

Cuando el servicio que se paga no está respaldado por balance y/o no resulta acorde con la actividad del cliente, el auditor externo está obligado a certificar que se presta servicio efectivamente en el exterior.

10. Se exige la identificación del ordenante en todas las transferencias recibidas desde y emitidas hacia el exterior, con los requisitos establecidos en la ex Recomendación Especial N° VII del GAFI, actual Recomendación N° 16. Los datos de la operación y los mensajes relativos deben ser conservados a través de toda la cadena de pagos, es decir, por la entidad ordenante, la intermediaria —si existiese— y la beneficiaria.
11. Debe haber correspondencia de titularidad de las cuentas a la vista locales desde donde provienen o se destinan los fondos de las operaciones de cambio, con el cliente que realiza la operación, esta disposición no sólo permite la identificación del ordenante de las transferencias u operaciones, sino también la identificación del beneficiario, cumpliendo con lo exigido por la referida Recomendación N° 16 del GAFI.
12. Las exportaciones de billetes y monedas extranjeras y metales preciosos amonedados por montos iguales o superiores al equivalente de US\$ 10.000, están sujetos a la aprobación del Banco Central, y deben ser realizadas por las entidades sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias. A nivel regional, las exportaciones de billetes, monedas y metales preciosos a países integrantes del MERCOSUR son constatadas y verificadas semestralmente a través de las estadísticas conjuntas realizadas en

el marco del Subgrupo de Trabajo N° 4 Sector Financiero, Comisión de Prevención del Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo.

13. Toda la información cambiaria se incorpora a la base de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP, el ente recaudador nacional) que, a su vez, resulta sujeto obligado en la ley 25.246, lo que le permite a ese organismo verificar la correspondencia de lo operado en el mercado de cambios con las respectivas declaraciones impositivas.

El Banco Central controla trimestralmente la correspondencia de la información cambiaria con las declaraciones de pasivos externos por nuevos endeudamientos financieros, y también se monitorean a través de sistemas informáticos específicos, las transferencias cambiarias por el comercio internacional de bienes.

La información cambiaria es mensualmente monitoreada por el Banco Central para detectar posibles casos que puedan implicar no sólo incumplimientos normativos en materia cambiaria, sino también la posible participación de clientes en operaciones que eventualmente puedan estar relacionadas con el lavado de dinero. Estos casos, son informados al área específica de análisis dentro del Banco Central.

14. Cuando se detectan incumplimientos de los requisitos establecidos para dar curso a operaciones por el mercado de cambios, corresponde la aplicación de la ley 19.359 del "Régimen Penal Cambiario", que en su art. 1 estipula que serán reprimidas con las sanciones previstas en la Ley, que incluyen la imposición de multas y la posibilidad de penas de prisión, en caso de reincidencia, para las siguientes situaciones:
  - a. Toda negociación de cambio que se realice sin intervención de institución autorizada para efectuar dichas operaciones;
  - b. Operar en cambios sin estar autorizado a tal efecto;
  - c. Toda falsa declaración relacionada con las operaciones de cambio;
  - d. La omisión de rectificar las declaraciones producidas y de efectuar los reajustes correspondientes si las operaciones reales resultasen distintas de las denunciadas;
  - e. Toda operación de cambio que no se realice por la cantidad, moneda o al tipo de cotización, en los plazos y demás condiciones establecidos por las normas en vigor;
  - f. Todo acto u omisión que infrinja las normas sobre el régimen de cambios.

15. Las sospechas de operaciones canalizadas en mercados informales de cambio son sujetas a acciones judiciales y las personas implicadas en las maniobras imputadas en base a lo dispuesto en el art. 1 de la ley 19.359.

Por su parte, la ley 26.733, que modificó el Código Penal de la Nación incorporando el art. 309<sup>(8)</sup>, dentro de los delitos contra el orden económico.

Cabe recordar que la reforma al sistema de prevención del lavado de activos en la República Argentina, sancionada mediante la ley 26.683, incorporó como un título específico del Código Penal a los delitos contra el orden económico, entre los cuales se encuentra el lavado de activos como tipo penal autónomo.

La ley 26.733 incorporó otros delitos de suma trascendencia sobre el orden jurídico-económico como la penalización del uso de información privilegiada, la manipulación de mercados financieros, la intermediación financiera no autorizada. Asimismo, es más severamente penadas la actuación en tales ilícitos de directivos, empleados y funcionarios de instituciones financieras y de aquellas que operen en el mercado de valores.

16. Las transgresiones detectadas sobre las normas cambiarias o de lavado de activos, aun antes de la decisión judicial, pueden habilitar al Banco Central a suspender en forma cautelar las operaciones de cambio de una persona física o jurídica (art. 17 ley 19.359).
17. Las operaciones en las que se detecten inconsistencias en el perfil económico, financiero o tributario del cliente, falta de acreditación del origen de los fondos, o bien surja la imposibilidad de detectar el beneficiario final de la operación, entre otras causales, son suficientes para considerar las operaciones como sospechosas de lavado de activos y ser reportadas a la Unidad de Información Financiera por las entidades y por el BCRA en su función de supervisión y contralor del mercado cambiario.

---

(8) Código Penal de la Nación, Artículo 309: "Será reprimido con prisión de uno (1) a cuatro (4) años, multa de dos (2) a ocho (8) veces el valor de las operaciones realizadas e inhabilitación especial hasta seis (6) años, el que por cuenta propia o ajena, directa o indirectamente, realizare actividades de intermediación financiera, bajo cualquiera de sus modalidades, sin contar con autorización emitida por la autoridad de supervisión competente. En igual pena incurrirá quien capture ahorros del público en el mercado de valores o prestare servicios de intermediación para la adquisición de valores negociables, cuando no contare con la correspondiente autorización emitida por la autoridad competente. El monto mínimo de la pena se elevará a dos (2) años cuando se hubieran utilizado publicaciones periodísticas, transmisiones radiales o de televisión, internet, proyecciones cinematográficas, colocación de afiches, letreros o carteles, programas, circulares y comunicaciones impresas o cualquier otro procedimiento de difusión masiva".

### 3. Sobre las transferencias de fondos desde y hacia el exterior

En esta sección se presentan las principales tipos de operaciones de transferencias y sus disposiciones normativas que se desarrollan en el mercado de cambios en Argentina<sup>(9)</sup>.

#### 3.1. Condiciones Generales:

La normativa cambiaria argentina exige que en todas las transferencias, desde y hacia el exterior, estén claramente identificados los ordenantes. Para ello, se requiere (Comunicación "A" 5181) que la transferencia incluya un conjunto de datos, acorde a las directivas internacionales en la materia.

Estos datos son:

- a. nombre completo (en el caso de personas físicas) o denominación social (en el caso de empresas);
- b. domicilio o número de identidad nacional o CUIT, o Código Internacional de Cuenta Bancaria (IBAN);
- c. número de identificación del cliente en la entidad ordenante (en algunos casos puede ser el número de cuenta).

Las entidades locales autorizadas a operar en cambio no pueden realizar transferencias al exterior si no se cumplen con los requisitos completos de identificación del ordenante.

Las entidades locales deben mantener pendiente de liquidación, devolución o retransferencia, a toda orden de pago de fondos recibidos desde el exterior que no contenga la información del ordenante en los términos señalados. Estos datos deben ser preservados en toda la cadena de pagos, esto es por la entidad ordenante, la intermediaria si existiese y la beneficiaria. En caso de que una entidad local reciba en su cuenta de corresponsalía una transferencia de fondos donde no estén completos los datos de identificación del ordenante, la transferencia debe permanecer en dicha cuenta sin que se puedan realizar la liquidación o el movimiento, hasta tanto se completen los datos faltantes que permitan identificar al ordenante de acuerdo con los requerimientos establecidos.

---

(9) El resumen de la principal normativa cambiaria se encuentra disponible *on-line* en: [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar), Normativa, Resumen de Normas de Cambio.

La entidad que cursa la operación de cambio, asume la responsabilidad sobre el encuadre normativo de la misma. Asimismo, se exige la presentación de documentación que avale el concepto y monto de la operación, y se realizan controles de operaciones con información no cambiaria (por ejemplo, información aduanera o declaraciones impositivas). Cabe destacar que el mercado cambiario argentino, dada su estructura, opera con un alto grado de concentración, en lo que a operaciones de cambio respecta, en entidades bancarias de capital extranjero que además de los controles locales para este tipo de operaciones se encuentran fiscalizados por las autoridades bancarias de sus países de origen.

Como fuera expuesto anteriormente, si bien la Comunicación "A" 5181 exige los datos del ordenante, el marco regulatorio cambiario implica que los beneficiarios clientes de una institución financiera local deben necesariamente estar identificados, en consecuencia la norma resulta acorde con los principios establecidos en la Recomendación N° 16 del GAFI y su nota interpretativa.

### **3.2. Egresos**

Algunos requisitos en particular según el tipo de operación:

#### *3.2.1. Pagos de importaciones de bienes*

Para este tipo de operaciones existe en Argentina un sistema de control de pagos con un seguimiento centralizado en el Banco Central (Comunicaciones "A" 5134 y "A" 5208), donde se combina la información cambiaria con cada oficialización del despacho de importación registrado en Aduana.

Los pagos por el concepto importaciones sólo pueden realizarse con fondos provenientes de una cuenta a la vista en entidades financieras locales, esto es cheque de titularidad de quien opera o hace una transferencia.

Una modificación normativa de gran trascendencia es la Comunicación "A" 5274<sup>(10)</sup>, la que contiene medidas tendientes a evitar el lavado de activos a través del pago de importaciones ficticias.

En esta materia, tanto las operaciones de exportación e importación han sido atendidas como una tipología regional por el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), en su informe "tipologías regionales de

---

(10) Que modifica el Anexo de la Comunicación "A" 5134.

GAFISUD. Actividades y Profesiones No-Financieras Designadas (APNFD) del año 2010<sup>(11)</sup>.

Anteriormente, el Grupo de Acción Financiera Internacional se había ocupado de la temática en el informe "*Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004-2005*" de junio de 2005<sup>(12)</sup>.

En tal sentido, se habilita el acceso al mercado local de cambios para realizar pagos al exterior por importaciones argentinas de bienes bajo las condiciones fijadas en la norma, o bien para cancelar deudas por importaciones de bienes, así como se debe dar cumplimiento a la normas aduaneras respecto al egreso de las mercaderías, de conformidad con la "Declaración Jurada Anticipada de Importación (DJAI)" dispuesta por AFIP por Resolución General N° 3252/12 y complementarias que identifican las mercaderías en estado de "salida".

La Comunicación "A" 5274 resulta concordante con lo establecido en la resolución UIF N° 12/2011, que en su art. 13 establece:

Art. 13. — Reporte de Operaciones Sospechosas. El BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA deberá reportar, conforme lo establecido en el artículo 21 inciso b) de la ley 25.246 y modificatorias, aquellas operaciones inusuales que, de acuerdo a la idoneidad exigible en función de la actividad que realiza y el análisis efectuado, considere sospechosas de Lavado de Activos o de Financiación del Terrorismo.

Deberán ser especialmente valoradas:

"(...) b) La detección durante el transcurso de los procedimientos de verificación y fiscalización en el marco de la Ley N° 21.526 y de la Ley N° 18.924 y sus modificatorias, de operaciones en las cuales se observaren las siguientes circunstancias que se describen a mero título enunciativo:

(...) 21) Operaciones de comercio exterior —importaciones y exportaciones— articuladas con gran sofisticación a través de diversos mecanismos, donde no existe movimiento real de mercaderías.

23) Importaciones ficticias o sobrefacturación/subfacturación de operaciones de importación".

(11) Texto disponible en: <http://www.gafisud.info>.

(12) Texto disponible en: <http://www.fatf-gafi.org>.

En base a ello, existen dos modalidades en función al momento de realizar el pago:

1. Cuando el pago se realiza una vez que se ha registrado el ingreso aduanero de los bienes al país, se requiere la factura comercial y la copia del documento de transporte que debe ser consistente con la información aduanera que el Banco Central pone a disposición de las entidades financieras. El pago se debe hacer al proveedor del exterior o al no residente que financió la operación o que es indicado en el documento que emite el exportador.
2. La misma Comunicación "A" 5274 exige para acceder al mercado local de cambios que la documentación permita determinar la existencia de una compra de bienes al exterior, donde —por ejemplo— se exige el anticipo de parte o el total de los fondos con anterioridad a la fecha de entrega de los bienes en la condición de compra pactada.

Esta documentación debe permitir determinar el detalle de los bienes a importar, la condición de compra pactada, plazos de entrega y condiciones de pago. El proveedor del exterior debe operar mediante una entidad financiera del exterior, o bien por la agencia oficial de crédito que financió el pago anticipado al proveedor del exterior.

### *3.2.2. Pagos de deudas financieras*

Para realizar el pago de este tipo de deudas, se exige no sólo la demostración del previo ingreso por el mercado de cambios (MULC) de los fondos que dieron lugar a dicho endeudamiento, sino también la existencia de la declaración jurada de deuda externa ante el Banco Central (Comunicación "A" 3602), y de la presentación de la documentación que avala la existencia de dicho endeudamiento con el exterior. Las declaraciones de deuda externa, son controladas por el Banco Central con los ingresos cambiarios.

La Comunicación "A" 5265 estableció medidas que controlan el pago de deudas financieras a acreedores ficticios, Shell Banks y previene otros mecanismos de fraude fiscal y lavado de activos.

Las ventas de cambio para la atención de amortizaciones de deudas financieras deben ser realizadas con cheque propio del cliente o con débito a la cuenta a la vista del cliente en una entidad financiera local. Se prohíbe para este tipo de operaciones el acceso al mercado de cambios mediante el uso de dinero en efectivo.

Las entidades, antes de cursar las operaciones de cambio respectivas deben: comprobar que el deudor presentó, en caso de corresponder, la de-

claración de deuda del “Relevamiento de las emisiones de títulos y de pasivos externos del sector privado”, estableciendo de esta forma un doble control a través de un régimen informativo previo.

Ello se complementa con una declaración jurada del deudor, acerca de los servicios que se cancelan, y que ellos corresponden a deudas por las cuales se ha dado cumplimiento a la obligación de declaración de acuerdo al relevamiento mencionado, en el caso que así corresponda, contando con la validación de los datos de la respectiva obligación.

### *3.2.3. Utilidades y dividendos*

Para las transferencias de giro de utilidades y dividendos, se ha establecido un régimen diferenciado.

De acuerdo con la Comunicación “A” 5330 las entidades autorizadas a operar en cambios pueden dar curso a los pagos al exterior de utilidades y dividendos a accionistas no residentes y tenedores de ADRs y BDRs, correspondientes a balances cerrados que estén certificados por auditores externos con las formalidades aplicables a la certificación del balance anual.

En todos los casos, se deberá verificar de corresponder, la presentación de la declaración de deuda externa del sector privado (Comunicación “A” 3602 y complementarias) que da origen al pago de las utilidades y dividendos, contando con la validación de los datos reportados por la mencionada obligación y del relevamiento de inversiones directas establecido por la Comunicación “A” 4237.

### *3.2.4. Pagos por servicios*

Los montos operados bajo este concepto, corresponden principalmente a los relacionados con el comercio exterior argentino y por turismo y viajes. En este último caso, corresponde a 1- los pagos de los consumos en el exterior de tarjetas de crédito emitidas localmente, y 2- pagos de agencias de turismo por paquetes contratados en el exterior.

El acceso al mercado local para el pago de servicios que correspondan a prestaciones de no residentes en las condiciones pactadas entre las partes, acorde a la normativa legal aplicable y con la presentación de la documentación que avale la genuinidad de la operación en cuanto al concepto, prestación del servicio del no residente al residente, y monto a girar al exterior.

La Comunicación "A" 5330 reforzó los controles sobre el pago de servicios prestados desde el exterior, intentando garantizar la genuinidad de la operación y la efectiva prestación de los servicios. La documentación a aportar comprende al menos una copia autenticada de los contratos que dan lugar a la obligación, y dictamen de auditor externo sobre la existencia de la obligación con el exterior.

En el dictamen, se deberá explicitar la documentación interna emitida en la empresa, cuya revisión le permite al auditor externo certificar la efectiva prestación del servicio del no residente a la empresa residente, y por ende, la existencia de la deuda con el exterior.

En forma independiente de la responsabilidad asumida por el cliente que solicita cursar la operación de cambio y la transferencia al exterior, la entidad interviniente es responsable de solicitar la documentación que considere adecuada para verificar los datos declarados, como de comprobar que se han efectuado las registraciones de contratos que estén vigentes a nivel nacional, y que el beneficiario de la transferencia sea el que corresponde acorde al concepto declarado.

En materia de operaciones correspondientes a turismo, se estableció la validación previa para el acceso al mercado de cambio, no es necesaria la validación previa para el pago de consumos con tarjeta de crédito en el exterior, como para la transferencia de operadores turísticos registrados ante AFIP. En el marco de estas operaciones no se pueden cursar ni retirar en efectivo.

### *3.2.5. Seguros*

Por medio de la Comunicación "A" 5330, se estableció que para dar curso a transferencias al exterior en concepto de pagos de primas de reaseguros en el exterior, se deberá presentar la certificación de la Superintendencia de Seguros de la Nación sobre el concepto y monto a transferir. En estos casos, las transferencias al exterior se deben realizar a nombre del beneficiario del exterior autorizado por la Superintendencia de Seguros de la Nación.

La norma resulta consistente con la política dictada por la Superintendencia de Seguros de la Nación en la materia. La resolución N° 35.615/2011 aprobó el marco regulatorio del mercado de reaseguros en la República Argentina, modificándolo de manera sustancial al establecer la obligación para todas las compañías de seguros a reasegurarse sólo con empresas radicadas en el país, salvo expresas excepciones.

En sus considerandos, la resolución N° 35.615/2011 expresa que “la ley 12.988 prohíbe asegurar en el extranjero a personas, bienes o cualquier interés asegurable de jurisdicción nacional”, que por lo tanto surge la necesidad de “ajustar los mecanismos de control tendientes a garantizar la necesaria solvencia de aseguradores y reaseguradores que operen en el territorio nacional” con miras a promover “la integración y armonización de los mercados de seguros y reaseguros de los países del MERCOSUR”.

### *3.2.6. Repatriación de inversiones directas y de portafolio de no residentes*

Las operaciones de repatriaciones de inversiones directas e inversiones de portafolio de no residentes, requieren la conformidad previa del Banco Central cuando el beneficiario del exterior sea una persona física o jurídica que resida o que esté constituida o domiciliada en dominios, jurisdicciones, territorios o Estados asociados que figuren en el listado de países de baja o nula tributación publicado por la Unidad de Información Financiera (decreto 1344/98 Reglamentario de la Ley de Impuesto a las Ganancias 20.628 y modificatorios), deben establecerse mecanismos de identificación del cliente reforzados y determinar el beneficiario final de los activos.

### *3.2.7. Ayuda familiar, jubilaciones y pensiones, becas y gastos de estudio, pago de sentencias judiciales o acuerdos extrajudiciales homologados judicialmente y pago de multas. Comunicación “A” 5330*

También tienen acceso al mercado de cambios para la compra de divisas para la realización de donaciones, cuando se cumplan las siguientes condiciones: a) el receptor de las mismas es una entidad gubernamental, organismo internacional y/o sus agencias vinculadas, y/o institución del exterior con presencia en el país y reconocida internacionalmente por sus obras benéficas, y b) el destino de las mismas sea hacer frente a desastres naturales, urgencias sanitarias, u otras situaciones de carácter humanitario de conocimiento público. Por donaciones de este tipo, también tendrán acceso las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones internacionales acreditadas en el país. El resto de los casos queda sujeto a la conformidad previa del Banco Central.

En todos los casos, la entidad interviniente debe contar con la documentación que le permita avalar la genuinidad de la operación que solicite cursar el cliente.

La razonabilidad de los montos transferidos debe ser evaluada por la entidad interviniente en función del conocimiento de su cliente y de la

documentación aportada por el mismo para justificar situaciones especiales.

Será necesaria la conformidad previa del Banco Central para cursar operaciones en concepto de ayuda familiar cuando se supere el equivalente de dólares estadounidenses un mil quinientos (US\$ 1500) por cliente en el mes calendario en el conjunto de las entidades autorizadas a operar en cambios.

Las transferencias en concepto de becas y gastos de estudio deben corresponder a transferencias efectuadas por residentes a entidades educativas del exterior. Las entidades otorgantes de becas a residentes para cursar estudios en el exterior, también pueden cursar por este concepto las transferencias al exterior que tengan como beneficiarios a los becarios por los montos asignados para la cobertura de sus gastos en el país en el que cursan sus estudios.

Las ventas de cambio a residentes en concepto de servicios, rentas, becas y gastos de estudio y donaciones deben ser realizadas con cheque propio del cliente o con débito a la cuenta a la vista del cliente en una entidad financiera local, por alguna de las modalidades de medios de pago vigentes. Igual requisito será aplicable a las transferencias por ayuda familiar que superen el equivalente de dólares estadounidenses trescientos (US\$ 300) por cliente por mes calendario en el conjunto de las entidades autorizadas a operar en cambios.

En este punto, así como en los ingresos producidos por estos conceptos, las normas argentinas han previsto la necesidad del conocimiento del cliente local como del exterior, probando la relación de las transferencias con el concepto y particularmente la genuinidad de las operaciones.

La eficacia de estos controles tiende a evitar los riesgos de la llamada “cadena de distribución” en la cual las entidades intervinientes confían —sin un fundamento certero— en que los procedimientos de debida diligencia del cliente (DDC)<sup>(13)</sup> han sido llevados a cabo en etapas anteriores por

---

(13) Conforme explica Blanco “Las tareas de ‘devida diligencia del cliente’ (DDC) son las que se aplican en cumplimiento de los deberes de información previstos en la normativa antilavado. Ellos están dirigidos a determinar la verdadera identidad del beneficiario o responsable de las transacciones que llevan a cabo las entidades obligadas a informar, el origen de los fondos involucrados y las características de la actividad económica con las que aquéllas están relacionadas.” (BLANCO, HERNÁN, *Lavado de activos por sujetos obligados*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011, p. 32).

otras instituciones financieras. Esta situación fue puesta de resalto como un claro peligro en materia de tipologías por el Grupo de Acción Financiera Internacional<sup>(14)</sup>.

### 3.3. Ingresos

En materia de ingresos, la Comunicación "A" 5264 implementó un sistema que transparenta las remesas y previene las operaciones de lavado de activos.

La norma establece que pueden realizarse operaciones por ayuda familiar, por montos razonables acorde al conocimiento del cliente. Este conocimiento del cliente no sólo comprende al cliente de la entidad local, sino también al ordenante de las transferencias del exterior.

Asimismo, la Comunicación "A" 5264 establece que todas las operaciones de ingresos que correspondan a servicios y rentas deberán acreditarse en cuenta a la vista en entidad financiera local, a nombre del cliente, por ende tienen que estar bancarizadas totalmente. En tal sentido, se garantiza la trazabilidad total de las operaciones.

En materia de prevención de fraudes y financiamiento de entidades sin fines de lucro, en cumplimiento de la recomendación N° 8<sup>(15)</sup> —ex recomendación especial VIII— del Grupo de Acción Financiera Internacional. En esa línea la introducción que efectúa la Nota Interpretativa a la citada recomendación es demostrativa del alto interés a tutelar, allí se expresa: "Las organizaciones sin fines de lucro juegan un papel vital en la economía mundial y en muchas economías y sistemas sociales nacionales. Sus esfuerzos complementan la actividad del sector gubernamental y empresarial en la prestación de servicios esenciales, apoyo y esperanza a los necesitados de todo el mundo. Sin embargo, la campaña interna-

(14) *Typologies Report 2004-2005*, ver texto en <http://www.fatf-gafi.org>.

(15) La recomendación N° 8. Organizaciones sin fines de lucro, dispone: "Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que estas no sean utilizadas indebidamente:

(a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas; (b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo con el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y (c) para esconder u oscurecer el desvío clandestino de fondos destinados a propósitos legítimos hacia organizaciones terroristas".

cional en curso contra el financiamiento del terrorismo ha demostrado que los terroristas y las organizaciones terroristas explotan al sector de las organizaciones sin fines de lucro para recaudar y trasladar fondos, prestar apoyo logístico, instar al reclutamiento de terroristas o de algún otro modo respaldar a las organizaciones y operaciones terroristas. Este uso indebido no solo facilita la actividad terrorista, sino que también socava la confianza de los donantes y pone en peligro la integridad misma de las organizaciones sin fines de lucro. Por lo tanto, la protección del sector de las organizaciones sin fines de lucro frente al uso indebido de los terroristas es un componente esencial de la batalla global contra el terrorismo y un paso necesario para preservar la integridad de las organizaciones sin fines de lucro”.

La Comunicación “A” 5264, en esta materia específicamente estableció que las entidades autorizadas a operar en cambios podrán cursar operaciones por compra de divisas a personas físicas y jurídicas residentes, por el concepto de donaciones, cuando la entidad interviniente por el conocimiento que tiene de su cliente o del ordenante de los fondos, pueda verificar el cumplimiento de alguna de las siguientes situaciones:

- a. El receptor de los fondos en el país es una persona física que opera en actividades benéficas, siendo el destino de los fondos el sostenimiento de dichas actividades.
- b. El receptor de los fondos es una organización que opera en el país en actividades benéficas, que recibe habitualmente donaciones para financiar total o parcialmente sus actividades en el país.
- c. El receptor de los fondos es una entidad religiosa o educativa inscrita en el país, siendo el destino de los fondos, el sostenimiento de actividades religiosas, educativas o benéficas.
- d. El donante del exterior es una entidad internacionalmente reconocida por sus actividades como donante en obras benéficas, educativas y religiosas.
- e. El receptor de los fondos es un gobierno local.

Las organizaciones sin fines de lucro se encuentran comprendidas en la resolución UIF N° 30/2011 (modificada por su similar N° 1/2012), que regula el carácter de sujetos obligados establecido en el art. 20 de la ley 25.246. Cabe destacar que la definición adoptada por el legislador nacional es comprensiva de un conjunto de sujetos sumamente amplio, ya que el inc. 18 del citado artículo impone el carácter de sujetos obligados a “las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros”.

En esta línea, quedan comprendidas las asociaciones civiles, las fundaciones, las asociaciones sindicales, las asociaciones religiosas y los partidos políticos. Como así también entidades cooperativas o mutuales, empero estas últimas tienen un régimen específico de regulación<sup>(16)</sup>.

### 3.3.1. Cobros de exportaciones de bienes

La normativa vigente establece que los cobros por exportaciones de bienes están sujetos a la obligación de ingreso y liquidación de los fondos en el mercado local de cambios (decreto 1606/01)<sup>(17)</sup> en plazos determinados según el tipo de producto exportado, salvo en los casos expresamente exceptuados<sup>(18)</sup>.

Por las divisas ingresadas en concepto de cobros de exportaciones de bienes, las entidades financieras locales deben controlar la documentación comercial y de transporte y la información aduanera de la operación, que tienen disponible a través del sistema SECOEXPO<sup>(19)</sup> (Comunicación "C" 51.946).

En el caso de ingresos de anticipos y/o prefinanciaciones de exportaciones, se debe contar con una orden de compra del exterior o pedido de suministro de los compradores de bienes del exterior, documentado de acuerdo a los usos y costumbres de la actividad, cuyo cumplimiento permitirá atender los servicios del nuevo endeudamiento que origina el anticipo o la prefinanciación. Bajo esta modalidad, también se permite operar sin presentar esta documentación, en la medida que se opere por montos que no superen un porcentaje (límite en función al tipo de producto) determinado de lo efectivamente exportado en años anteriores (Comunicación "A" 4443 modificatorias y/o complementarias). Para este tipo de

(16) Resolución UIF N° 11/2012.

(17) El art. 5 del decreto 1606/01 derogó al decreto 530/91 y restablece la vigencia del texto del art. 1 del decreto 2581/64 que impone la obligatoriedad del ingreso y liquidación de cobros por exportaciones.

(18) Se encuentra exceptuado de liquidación en el MULC, el 100% de las exportaciones de bienes de emprendimientos mineros con estabilidad cambiaria (decreto 417/03 y decreto 753/04).

A través del decreto 1722/2011 se derogó lo dispuesto respecto a la exención de liquidar divisas sobre las exportaciones de hidrocarburos (decreto 2703/02), restableciéndose el régimen del decreto 2581/64 para el sector.

(19) Sistema que la Aduana pone a disposición de las entidades financieras para consultar los permisos de embarque oficializados ante ese organismo.

ingresos existe la obligación de materializar posteriormente el embarque dentro de un plazo que varía según el tipo de producto.

El seguimiento de los requisitos establecidos se realiza mediante un sistema específico de control a partir de la individualización de cada operación ingresada por el mercado de cambios, y su seguimiento finaliza con la imputación del ingreso de los fondos ya sea vía anticipo o prefinanciación, a un determinado permiso de embarque.

Requisitos:

- El acreedor debe estar comprendido en el listado de acreedores que pueden otorgar prefinanciaciones (Comunicaciones "A" 4684 y "A" 4902 punto 2).
- Debe presentar documentación suficiente que avale la operación: orden de compra o suministro o contrato. Alternativamente el exportador puede optar por no presentar esta documentación en la medida que no supere su endeudamiento por estos conceptos un porcentaje de las exportaciones pasadas (de 25% a 50% según plazos de embarque del bien), considerando el promedio anual de las exportaciones de los últimos 36 meses calendario previos, o las exportaciones de los últimos 12 meses calendario, el que sea mayor (Comunicación "A" 4824). La opción de documentación es del exportador y la puede ejercer tantas veces como quiera, pero la elección debe abarcar la totalidad de sus operaciones.
- En materia de ingresos en concepto de prefinanciaciones, no deben existir demoras en la realización de embarques (Comunicación "A" 5225). La norma establece plazos máximos por tipo de bien para realizar el embarque cuyas divisas serán aplicadas a la cancelación del anticipo o prefinanciación ingresado (los que varían desde 90 días a 540 días según el tipo de bien, de acuerdo al listado anexo a la norma, complementado por Comunicación "A" 4562).

### *3.3.2. Servicios prestados a no residentes*

Los cobros originados por este concepto, que sean percibidos en moneda extranjera, están sujetos a la obligación de ingreso de los fondos al país por parte del prestador del servicio (residente local). En todas estas operaciones se debe contar con documentación que demuestre que el cobro de la transferencia en moneda extranjera fue recibido por la prestación de un servicio del residente a un no residente.

### *3.3.3. Préstamos desembolsados por no residentes y emisiones externas de títulos de deuda*

Para ingresos por este tipo de conceptos, la entidad por donde se cursa la operación (ingreso de la transferencia) debe contar con la documentación que avala la existencia del endeudamiento con el exterior.

#### *3.3.4. Ingresos de inversiones directas desde el exterior*

Se debe demostrar la documentación necesaria para encuadrar la operación dentro de este concepto (que incluye, entre otros, a aportes de capital, compra de paquetes accionarios o de inmuebles). Además, la normativa requiere documentación específica para que esta forma de ingresos esté exceptuada de la constitución del depósito nominativo, indisponible no transferible y no remunerado establecido por el decreto 616/05, reglamentado por el Banco Central de la República Argentina a través de la Comunicación "A" 4933.

#### *3.4. Repatriaciones de fondos propios de residentes*

La normativa vigente establece requisitos destinados a verificar que se trata realmente de fondos de propiedad del cliente. Estos varían según la cuenta de origen de los fondos desde donde se realiza la transferencia sea o no del cliente, forma y fecha en la cual el cliente formó los activos en el exterior, y el concepto por el cual se originaron dichos activos (Comunicación "A" 4717 y su modificatoria de la Comunicación "A" 4786).

#### *3.5. Otros ingresos*

La Comunicación "A" 5264 dispuso que todas las operaciones de ingresos que correspondan a servicios y rentas deberán acreditarse en cuenta a la vista en entidad financiera local, a nombre del cliente, por ende tienen que estar bancarizadas totalmente

Toda operación de cambio relacionada con la operatoria de compra y venta de valores, debe corresponder a tenencias de estos activos que hayan permanecido al menos 72 horas en las cuentas a nombre del vendedor (Comunicación "A" 4882).

Para operaciones de canjes y arbitrajes con el exterior del sistema financiero, como en las operaciones con derivados, se establecen requisitos de contraparte.

#### *3.6. Cuantificación de montos operados en el mercado de cambios por tipo de controles*

En el transcurso del año 2011, las operaciones de compra y venta de moneda extranjera de las entidades autorizadas a operar en cambios con clientes, alcanzaron en el mercado cambiario argentino un volumen que

ronda los US\$ 22.500 millones mensuales (monto que refleja un aumento interanual de 17%).

Un 53% de ese volumen corresponde a transacciones por exportaciones e importaciones de bienes, que como se expuso precedentemente, son controladas no sólo con la documentación básica de toda operación de comercio internacional de bienes, sino también con la información aduanera a través de distintos regímenes informativos.

Un 6% corresponde a operaciones de venta a residentes de billetes en moneda extranjera e inversiones de portafolio en el exterior, que debían ser adquiridos con fondos previamente bancarizados al superar los US\$ 20.000 mensuales, y por lo tanto, sujetos al marco regulatorio cambiario, sino además a las normas de control de lavado vigentes para el sistema financiero local.

Un 5% corresponde a operaciones del sector público nacional y gobiernos locales, que adicionalmente a los controles de documentación previstos en la normativa cambiaria, están sujetos por sus operaciones a los distintos organismos de control estatal.

Otro 5% obedeció a los movimientos por préstamos locales en moneda extranjera por parte de las entidades financieras a clientes residentes, que por definición son fondos bancarizados.

Un 2% corresponde a los giros de utilidades y dividendos.

Un 21% correspondió a transferencias desde y hacia el exterior por otros conceptos, donde corresponde aplicar los requisitos de identificación del ordenante y beneficiario, adicionalmente a la verificación a cargo de la entidad interviniente de la documentación según el tipo de operación y al cumplimiento de los requisitos específicos que se aplican para los distintos tipos de operaciones.

Con relación al 8% restante, que corresponde básicamente a los movimientos por compra-venta de billetes por montos no significativos, donde en algunos casos puede no existir una bancarización previa de los fondos, se analiza regularmente la información cambiaria y se identifican operaciones que potencialmente puedan implicar alguna intervención del cliente en operaciones de lavado.

Por otro lado, cabe señalarse que el mercado cambiario argentino opera con un alto grado de concentración, con fuerte presencia de la banca pri-

vada nacional y extranjera de países miembros del G20. Tomando como referencia el año 2011<sup>(20)</sup>, el 66% del total de las transferencias al exterior fueron realizadas por entidades de capital extranjero autorizadas a operar en el país. Estas entidades están sujetas no sólo a los requisitos de la normativa local, sino también a las propias exigencias del país de su controlante.

#### 4. Conclusiones

A partir de la salida del régimen de tipo de cambio fijo se instauró en forma institucional el Mercado Único y Libre de Cambios (MULC), por el cual se deben cursar todas las operaciones de cambio en divisas. Para garantizar su transparencia, se dispuso un sistema de regulación y registro de las operaciones de cambio realizadas por residentes y no residentes.

Entre otras cuestiones, esto permite que, a través de las diversas regulaciones del sistema normativo cambiario (por ejemplo los distintos requisitos de identificación, documentación, origen y destino de los fondos), unido a los sistemas informativos de monitoreo del Banco Central, prevenir marcadamente el uso del canal cambiario como medio de lavado de activos o blanqueo de fondos de operaciones y de financiamiento del terrorismo.

De los datos del MULC surge que del promedio mensual operado en dicho mercado, alrededor de US\$ 23.000 millones, poco más de la mitad, un 55%, corresponden a operaciones de importaciones y exportaciones. Todas las operaciones requieren la identificación de los intervinientes o la presentación de la documentación de la transacción, entre otros requisitos. Un 36% de operaciones requieren además contar con la bancarización de los fondos. Asimismo, más de dos tercios del total de las operaciones de cambio corresponden a entidades de capital extranjero, que además de estar sujetas a los requisitos de la normativa local, deben también cumplimentar las propias exigencias del país de su controlante.

El análisis de las principales normativas que son aplicadas a las operaciones de cambio, su grado de alcance en términos de tipos de operación, la

---

(20) Las participaciones que se comentan no varían en lo sustancial respecto a la registrada en períodos anteriores.

interacción coordinada entre diversos organismos oficiales nacionales de control y la información que surge de lo operado en el mercado cambiario argentino, son elementos que conforman un sistema integrado, que no sólo participa de la regulación económica en general sino que además fortalece y profundiza el sistema argentino contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.



# La “cultura del decomiso” como un ingrediente necesario en la investigación del lavado de activos

RAÚL OMAR PLEÉ<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

Cuando se me invitó a participar de esta publicación consideré que tenía dos posibles vías de comunicación con el lector: la primera a través de un artículo de doctrina acerca del lavado de activos de origen delictivo con toma de posición sobre cuestiones relativas al autolavado, la prueba de la existencia del delito subyacente, la evasión fiscal como delito precedente, etc. Y la otra, a través de un artículo que, sin llegar a tener brillo intelectual suficiente, deje cierta huella sobre la que debería en adelante conducirse el operador del sistema penal para llegar a destino en la investigación de este tipo de delitos (huella a modo de camino a seguir en terreno fangoso).

Esta última fue la opción que elegí para desarrollar esta contribución, entendiendo que quizá, a través de él, pueda aportar ciertas ideas al contenido de esta publicación.

---

(1) Abogado. Fiscal a cargo de la Unidad Fiscal para la Investigación de los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

Para llegar a conceptualizar lo que llamo “cultura del decomiso” habrá que acordar a qué denominados “decomiso”.

Si bien no hubo acuerdo acerca de su naturaleza jurídica, en tanto algunos lo caracterizaron como una pena, otros como una medida de seguridad y otros simplemente como una consecuencia de la condena<sup>(2)</sup>; lo cierto es que en los últimos años, a consecuencia de la homogeneización de las respuestas legales contra fenómenos delictivos de características transnacionales, y a la necesidad de llegar hasta las últimas consecuencias en el combate contra los mismos; este instituto ha evolucionado de un modo poco común en comparación con las demás herramientas de política criminal (para comprobar esa evolución basta con observar el decomiso ampliado<sup>(3)</sup>, o el de bienes de valor equivalente<sup>(4)</sup>, o la extinción del dominio<sup>(5)</sup>, como herramientas legales a las que últimamente ha echado mano la legislación comparada).

## 2. Normativa Internacional

Ahora bien, sobre el particular la mayoría de los instrumentos internacionales producto de acuerdos multilaterales hacen referencia al decomiso como una medida legal aconsejada a los Estados signatarios con el fin de proveer penas suficientes y disuasivas en relación a la categoría de ilícito del que trate el convenio. Así lo han hecho la Convención de Viena de 1988 sobre el tráfico ilícito de estupefacientes (art. 5); o la Convención de Palermo del año 2000 sobre delincuencia transnacional organizada (art. 12); la Convención de Mérida de 2003 contra la Corrupción (art. 31), la Convención de Nueva York de 1999 contra el financiamiento del terrorismo (art. 8), y las subsiguientes Resoluciones del Consejo de Seguridad referidas al mismo tópico (CS/RES 1267, 1269, 1333, 1390 y 1452).

---

(2) En nuestro país, históricamente el decomiso fue considerado o bien como una “pena pecuniaria (Proyecto Tejedor, quien a su vez la denominaba como una confiscación especial) o como una “pena accesoria” (Obarrio). Rivarola también la consideraba como una pena. Ramos como una confiscación reducida. Ya desde el Proyecto de 1886 en adelante (1891, 1906 y 1916) se omitió incorporar al decomiso entre la enumeración de las penas. Razón por la cual desde la sanción del código de 1921 hasta nuestros días se la considera como una consecuencia de la condena, o como pena accesoria.

(3) “Drug Trafficking Act” de 1994 del Reino Unido, Código Penal Español art. 127, ap.3.

(4) Código Penal Español, art. 127, ap.2.

(5) Ley 793 de la República de Colombia.

En lo que se refiere al lavado de activos de origen ilícito, amerita recordar las disposiciones que, sobre el decomiso, se incluyen en las 40 Recomendaciones del GAFI (actualizadas en Febrero de 2012); normas éstas que sin ser de aplicación obligatoria en los términos del Derecho Público, deben ser consideradas como un serio compromiso asumido por el Estado al incorporarse al sistema del Grupo.

La Recomendación N° 4 indica en lo pertinente a:

#### 4. Decomiso y medidas provisionales

"Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.

Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejes, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.

Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales".

Y, en lo relativo a la cooperación internacional en materia del combate al lavado de activos de origen ilícito, la Recomendación 38 reza:

### 38. Asistencia legal mutua: congelamiento y decomiso

"Los países deben asegurar que cuenten con la autoridad para tomar una acción rápida en respuesta a solicitudes extranjeras para identificar, congelar, embargar y decomisar bienes lavados; productos del lavado de activos, de los delitos determinantes y del financiamiento del terrorismo; instrumentos utilizados en, o destinados para ser usados en, la comisión de estos delitos; o bienes de valor equivalente. Esta autoridad debe incluir, ser capaz de responder a solicitudes emitidas partiendo de procesos de decomiso sin la base de una condena y medidas provisionales relacionadas, a menos que ello no se corresponda con los fundamentales de sus leyes internas. Los países deben contar también con mecanismos eficaces para administrar dichos bienes, instrumentos o bienes de valor equivalente, así como acuerdos para coordinar procesos de embargo y decomiso, lo cual debe incluir la repartición de activos decomisados".

Surge entonces, de la simple lectura de ambas recomendaciones que, tanto en el plano nacional como en el internacional, (de acuerdo al compromiso asumido a través de la participación como país miembro de GAFI), el decomiso juega un papel preponderante en la lucha contra el lavado de dinero proveniente de delitos graves, y en la importancia que se debe dar a este instituto jurídico.

Incluso, a través de la nota interpretativa de la Recomendación N° 38, el GAFI va más allá, e indica que:

1. "Los países deben considerar el establecimiento de un fondo de activos decomisados en el cual se depositen todos o parte de los bienes decomisados o extintos para cumplir con propósitos del orden público, de la salud, educación u otros objetivos apropiados. Los países deben tomar estas medidas, para posibilitarles compartir dentro o entre otros países los bienes decomisados, en particular cuando el decomiso o extintos es, directa o indirectamente, el resultado de acciones coordinadas por parte de las autoridades del orden público.
2. Con respecto a las peticiones de cooperación emitidas sobre la base de procesos de decomiso que no están basados en una condena, los países no necesitan tener la autoridad para actuar partiendo de estas peticiones, sino que deben ser capaces de hacerlo,

como mínimo, en circunstancias en las que un perpetrador no está disponible por causa de muerte, fuga, ausencia o se desconoce al perpetrador".

### 3. La legislación argentina

Según nuestra tradición jurídica, el decomiso constituye la pérdida de la propiedad y tenencia de los objetos propios del condenado a favor del Estado nacional o provincial.

Hoy, el decomiso, en la República Argentina, está legislado en el art. 23 del Código Penal que, en lo atinente dice:

"(...) en todos los casos que recayere condena (...), la misma decidirá el decomiso de las cosas: a) que han servido para cometer el hecho; b) o ganancias que son el producto o el provecho del delito."

En lo referente específicamente al lavado de activos en el art. 305 del Código Penal, se prevé que (...) "El juez podrá adoptar desde el inicio de las actuaciones judiciales las medidas cautelares suficientes para asegurar la custodia, administración, conservación, ejecución y disposición del o de los bienes que sean instrumentos, producto, provecho o efectos relacionados con los delitos previstos en los artículos precedentes". En lo que podría considerarse como una excepción a la regla referida a las competencias legislativas, en tanto aparece como una norma procesal dentro del Código legislado por el Congreso Nacional. Disposiciones éstas que deben ser consideraras de modo coordinado con la regulación contenida en el art. 23, ap. 9, Código Penal, en cuanto dispone que: "(...) El juez podrá adoptar desde el inicio de las actuaciones judiciales las medidas cautelares suficientes para asegurar el decomiso de (...) todo otro bien o derecho patrimonial sobre los que, por tratarse de instrumentos o efectos relacionados con el o los delitos que se investigan, el decomiso presumiblemente pueda recaer (...)” y con lo legislado en el mismo artículo, ap.10, en tanto establece que "El mismo alcance podrán tener las medidas cautelares destinadas a hacer cesar la comisión del delito o sus efectos, evitar que se consolide su provecho, u obstaculizar la impunidad de sus partícipes."

En esta norma se introdujo, para los supuestos de lavado de activos el novedoso instituto del decomiso sin condena, indicando que: "(...) En operaciones de lavado de activos, serán decomisados de modo definitivo, 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 pudiese 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. Los activos que fueren decomisados serán destinados a reparar el daño causado a la sociedad, a las víctimas en particular o al Estado. Sólo para cumplir con esas finalidades podrá darse a los bienes un destino específico. Todo reclamo o litigio sobre el origen, naturaleza o propiedad de los bienes se realizará a través de una acción administrativa o civil de restitución. Cuando el bien hubiere sido subastado sólo se podrá reclamar su valor monetario”.

También, en lo relativo a los delitos vinculados con estupefacientes, la Ley de Drogas tiene también disposiciones específicas sobre el decomiso, así el art. 30, ley 23.737 dice: “(...) Además se procederá al comiso de los bienes e instrumentos empleados para la comisión del delito (...) Igualmente se procederá a la incautación del beneficio económico obtenido por el delito”.

Como se ve, la legislación argentina, receptó (a través del art. 305 del Código Penal, según ley 26.683) el denominado “decomiso sin condena” en cumplimiento de la última parte de la Recomendación 4 del GAFI.

#### **4. La investigación del delito de lavado de activos**

Desde nuestro punto de vista consideramos que, dos son las vías posibles de investigación del lavado de activos de origen ilícito.

La primera consiste en partir desde una manifestación de riqueza, protagonizada por alguien que, en uno o varios actos jurídicos de contenido patrimonial, exteriorizó un poder de administración o disposición de bienes que, en mucho, exceden su capacidad económica. Desde allí desarrollar la investigación con el fin de determinar, al menos de modo indiciario, la existencia de un delito precedente que constituya el origen del dinero utilizado para la operación comercial o financiera de que se trate.

La segunda vía, a la inversa, se desarrolla partiendo de la existencia de un presunto injusto penal, generador de una ganancia ilícita —la que en principio aparece identificada incluso en cuanto a su probable monto—. Partiendo de esa base, se desarrolla la investigación patrimonial de los protagonistas de ese injusto y de todas aquellas personas vinculadas a los

mismos, para detectar qué operaciones comerciales o financieras hubieron de concretarse para darle a los bienes de origen ilícito apariencia de licitud.

Como se ve, la diferencia de ambas vías es esencial, y con distintas posibilidades de éxito a la hora de identificar maniobras de lavado de activos ilícitos. Aunque, como se verá, hasta el presente han sido pocas las oportunidades de concretar ese éxito en investigaciones judiciales llevadas a cabo en nuestro país.

La primera de las vías de investigación expuestas precedentemente, fue la que se ha ido desarrollando en nuestros tribunales en los últimos años. Esto tiene su explicación en dos circunstancias: la falta de experiencia de los operadores del sistema penal (policías, fiscales, jueces), y el modo en que hubo de ser legislado en un principio el delito de lavado de dinero por la ley 25.246.

En efecto. A través de la normativa introducida por esta ley, el lavado de dinero fue ubicado sistemáticamente por el legislador como una forma especial de encubrimiento, a través del tipo penal contenido en el art. 278 del Código de fondo. De ese modo, uno de los elementos esenciales del tipo objetivo consistía en que sólo podría ser responsabilizado por este delito quien no hubiere participado en modo alguno en el delito precedente.

Esta ubicación sistemática en el catálogo penal, conspiraba con cualquier intento de localizar en poder de terceros el producto de los delitos por los que se estaban llevando adelante investigaciones penales, pues las hipótesis en base a las cuales había que identificar lavadores del producto del delito eran: ¿quién o quiénes, ajenos a toda participación en el evento, podrán tener en su poder bienes producto del delito?; ¿quién o quiénes, a través de actos jurídicos de contenido patrimonial, están impidiendo ubicar en poder de los autores de un injusto el producto del mismo?. Preguntas que, obviamente, no tenían una respuesta inmediata, a la hora de concretar medidas de investigación patrimonial con finalidad de obtener la identificación de las operaciones de "lavado".

Por ello, se acudía normalmente a la primera de las vías de investigación, que, a nuestro modo de ver, se trata de una forma de detección con pocas probabilidades de éxito.

Es que en la mayoría de los casos se ha pretendido que las investigaciones a efectivizarse por lavado de dinero vengan precedidas de la tarea de la FIU respectiva (en nuestro caso la UIF argentina) y que, a su vez, provenga

de un reporte de operación sospechosa remitido a la Unidad por algún sujeto obligado a reportar de acuerdo a la normativa legal.

Suponer que ese procedimiento podría atraer al sistema judicial los casos de lavado de dinero, importantes o emblemáticos, de acuerdo a las tipologías posibles —en base a los riesgos nacionales— constituye un error.

Es que no puede concretarse una investigación judicial sólo sobre la base de manifestaciones de riqueza protagonizadas por alguien que en uno o varios actos jurídicos de contenido patrimonial exceden su capacidad económica, puesto que esa exteriorización (en lugar de expresar un delito) podría también significar un incremento patrimonial no justificado de acuerdo a las pautas tributarias. Ello no basta. Resulta imprescindible determinar, al menos de modo indiciario, la existencia de un delito precedente que constituya el origen del dinero utilizado para la operación comercial o financiera que diera origen al reporte hecho a la Unidad de Inteligencia Financiera.

De modo que, al iniciarse un proceso penal basado únicamente en aquella tarea de la Unidad de Información Financiera, sin posibilidades de determinar cuál pudo haber sido el delito generador de esos bienes, se brindaban pocas probabilidades de éxito a la hora de calificar el evento como lavado de activos de origen ilícito.

Es por ello que resultó trascendental, para modificar ese estado de cosas, la reforma incorporada al sistema penal argentino por la ley 26.683.

En efecto, al reconocerse que el lavado de activos de origen ilícito, aunque es un delito pluriofensivo, concretamente afecta de modo preponderante al bien jurídico, al orden económico y financiero, hubo de ser ubicado sistemáticamente en otro Título (el nuevo Título XIII), del Libro II del Código Penal, distinto de aquél que protege fundamentalmente a la administración pública (concretamente, a la administración de justicia), como lo estaba (Título XI, Capítulo XIII).

De tal manera, conforme a la actual legislación, también es punible en orden a este delito aquél que ejecuta actos de disposición o de administración de bienes provenientes de un injusto penal, aun en el caso de que ese delito subyacente hubiere sido cometido por él. Desapareció entonces, como requisito del tipo objetivo la ajenidad a toda participación criminal en el injusto precedente.

Esa conducta —la que ahora también quedó atrapada por el tipo— es a la que vulgarmente se la llama “autolavado”, y será —probablemente—

aquella para cuyo esclarecimiento comenzará —levemente— a modificar la cultura y el comportamiento en las investigaciones de parte de los operadores del sistema penal.

Es que ahora, contando con una legislación penal en materia de lavado de activos como la vigente<sup>(6)</sup> es posible un desarrollo idóneo y eficiente de una investigación complementaria —a la que se lleva adelante respecto del delito precedente (generador de la ganancia ilícita)— destinada al descubrimiento de las operaciones de lavado de activos.

Cobra sentido ahora, y de acuerdo al criterio que venimos exponiendo, reconocer que la mejor y más efectiva forma de detectar el lavado de activos de origen delictivo podrá concretarse a través de la investigación y rastreo de los movimientos de fondos —o patrimoniales— protagonizados por aquéllos que se encuentran bajo investigación judicial en relación a alguno de los delitos precedentes.

De modo que, para detectar conductas de lavado de activos, se debe desarrollar una eficaz investigación patrimonial, a practicarse en todos aquellos casos o procesos que se encuentran en trámite dentro del propio sistema judicial, considerando a los datos que pueda proporcionar la Unidad de Inteligencia como un complemento para esa investigación, mas no como un punto de partida.

Aquí es donde nos permitimos formular ciertas apreciaciones, basadas en la experiencia de los últimos años, con relación a nuestro sistema de investigación y enjuiciamiento de este tipo de delitos.

Para ello es menester reconocer, con las excepciones del caso (en mérito de algunas pocas causas aún en trámite), cuáles son las debilidades que presenta nuestro mecanismo de investigación de las operaciones de lavado de dinero atrapadas por la ley penal.

Pongamos como ejemplo aquellos casos en los que normalmente se descubren hechos delictivos de un alto nivel de ganancias ilícitas, es decir, las causas en las que se investigan hechos constitutivos de tráfico de estupefacientes (comprendivo de casos de producción, tenencia para comer-

---

(6) ARTÍCULO 303. ...1) Será reprimido con prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, el que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito....

cialización, almacenamiento, transporte o directamente comercialización). En estos supuestos —iniciada la investigación generalmente por alguna fuerza policial—, el juez como director del proceso al ordenar las medidas y los procedimientos iniciales, generalmente dispone el allanamiento de la finca en la que se sospecha que se desarrolla la actividad ilícita.

Pues, aquí queda plenamente al descubierto la falta de una “cultura del decomiso”, pues esa orden lleva siempre incorporada la indicación de que para la concreción de esa medida acudan fuerzas policiales, algún experto en informática (en tanto las operaciones de tráfico podrían estar concretadas a través de contactos vía e-mail) y, en algunos casos, se dispone que se lleven canes para la ubicación del material estupefaciente o de instrumentos de comisión que hayan tenido contacto directo con ese tipo de material. Mas, en casi ninguno de estos procedimientos se dispone que acudan al lugar profesionales de las fuerzas policiales especializados en aspectos contables o financieros. Es por ello que, en ninguno de esos casos hubo de practicarse el secuestro de información contable o financiera cuyo valor, a la hora de la acreditación del alcance de las maniobras delictivas investigadas, hubiera sido innegable.

Es que, tal como nuestro sistema judicial ha evolucionado en los últimos años, los objetivos esenciales de una investigación penal fueron el cuerpo del delito, la identificación del imputado, y la prueba directa o indirecta de vinculación entre el cuerpo del delito y la responsabilidad que en el mismo le cupo a ese imputado. Probablemente también esos objetivos llevaran a la identificación e incautación de los instrumentos del delito. Pero, en contadísimas oportunidades se busca el producto del delito, y en casi ninguna se persigue el recupero de las ganancias ilícitas (vía decomiso).

Por eso, desde nuestra óptica, nuestro actual sistema judicial, de frente a las investigaciones patrimoniales destinadas al descubrimiento de lavado de activos o con fines de decomiso, podría ser definido como insuficiente.

Como se vio, esa insuficiencia no pareciera originarse en la defeción de los sistemas normativos, sino que la realidad demuestra una evidente falta cultural en orden a orientar la actividad investigativa hacia la realidad patrimonial de la delincuencia organizada.

Cuando se presenta como hipótesis de trabajo, en una investigación criminal, la posible existencia de una organización delictiva de características transnacionales o, aunque vernácula organizada de manera extremadamen-

te peligrosa, es imprescindible reconocer que muchos de sus miembros (los de menor jerarquía) pueden ser —incluso— fungibles para la organización, pero que sus ganancias son su único objetivo defendible. En otras palabras, debe reconocerse que existe una verdadera "economía criminal" que subyace como objetivo último de la actividad delictiva de las organizaciones criminales.

El fiscal o el juez que se encuentren frente a una investigación orientada a desentrañar todos los detalles de una organización criminal y a la individualización de sus miembros, también tiene que reconocer que en esa asociación ilícita se presenta (además de una identidad criminal) un verdadero "perfil empresarial"<sup>(7)</sup>.

Una vez que seamos capaces de reconocer que estamos frente a una empresa criminal y no frente a un grupo de delincuentes, será el momento en que hayamos dado un giro en la cultura judicial (englobando en ella a jueces, fiscales y fuerzas de seguridad, que actúan en las investigaciones subordinadas a aquéllos).

Entendemos que una forma de revertir esa falta de "cultura del decomiso" la constituye una práctica constante de investigaciones patrimoniales de modo contemporáneo a la tradicional investigación criminal; a la par, claro está, de un intenso proceso de capacitación de los operadores del sistema penal. En síntesis, es imprescindible, en todos los casos, seguir la denominada "ruta del dinero" disponiéndose durante el transcurso de esa investigación todas aquellas medidas cautelares que la ley otorga, a fin de permitir un futuro decomiso.

Como todo, este proceso no es novedoso y tuvo también su desarrollo en el continente europeo, donde también se tomó cierta conciencia sobre la ausencia de objetivos en las investigaciones que se llevaban a cabo contra organizaciones criminales transnacionales.

Un ejemplo a seguir, entonces, sería la Recomendación del Consejo de Europa, del 25 de abril de 2002 (2002/C 114/01), por la cual se recomienda

(7) Ver VIRGOLINI, JULIO, *Crímenes excelentes. Delitos de cuello, crimen organizado y corrupción*, Bs. As., Editores del Puerto, 2004, p. 207 y ss.; HANS-JÖRG ALBRECHT, "Delincuencia internacional, economía de la violencia y crímenes contra los derechos humanos", en *Criminalidad, evolución del Derecho penal y crítica al Derecho Penal en la actualidad*, Simposio argentino-alemán, Facultad de Derecho —UBA— y Max-Planck-Institut, Bs. As., Editores del Puerto, 2009, p. 375 y ss.

a los Estados miembros que se aplique, cuando se lo crea necesario, la metodología de investigación sobre la delincuencia, incluida la delincuencia vinculada al tráfico organizado de drogas, consistente en investigar de forma simultánea y desde el inicio de las actividades, por tráfico ilícito de drogas y las relacionadas con identificar su estructura económico-patrimonial; fomentar la creación de grupos permanentes o provisionales especializados en investigación patrimonial para promover para una mayor eficacia en la metodología de investigación descrita; y reforzar o facilitar la colaboración entre las autoridades competentes de las fuerzas del orden, judiciales y fiscales y los responsables de los distintos registros de titularidad pública o privada, donde se obtenga información de bienes de cualquier naturaleza, agilizándose el trámite de las peticiones de información solicitadas por aquellas autoridades.

Esa fue la filosofía que se adoptó de parte del Ministerio Público Fiscal cuando en el orden federal, el entonces Procurador General de la Nación dictó la Resolución PGN 134/09 del 13 de octubre de 2009. A través de esta instrucción general (dictada conforme a las atribuciones otorgadas por la Ley Orgánica del Ministerio Público 24.946, art. 33, incs. d. y e.) dispuso: "Instruir a los señores fiscales para que, a partir de la notificación de la presente resolución, en el marco de las investigaciones que se lleven a cabo por hechos de corrupción, narcotráfico, lavado de dinero, trata de personas, evasión tributaria, contrabando y demás delitos relacionados con la criminalidad económica, realicen —en forma simultánea a las medidas destinadas a lograr el esclarecimiento del hecho ilícito—, la investigación patrimonial de cada una de las personas involucradas (...)"

Ahora bien, esa decisión, sin verse concretada hasta ahora en efectivas investigaciones patrimoniales (en tanto no se ha reflejado hasta el momento más que en unos pocos casos), no modifica el letargo cultural al que nos hemos venido refiriendo, ni podrá generar los resultados esperados. La falta de cumplimiento de dicha instrucción general es, hasta ahora, la regla. De modo que, lamentablemente todavía queda mucho camino por recorrer para mejorar los sistemas investigativos, en lo que atañe al desempeño del Ministerio Público Fiscal.

Tampoco los jueces, a cuyo cargo se encuentra la mayoría de las investigaciones que involucran aquellos delitos graves, han modificado hasta ahora su modo de actuación.

De modo que, para la reversión de este fenómeno cultural, al que hemos denominado "cultura del decomiso", hará falta un importante impulso con el consiguiente compromiso de todos los operadores del sistema penal.

También debería emitirse una instrucción o recomendación, de parte de las autoridades estatales competentes, dirigida a las fuerzas policiales y/o de seguridad para que, al iniciarse ese tipo de investigaciones se inicien también legajos de investigación patrimonial; dirigida igualmente a quienes tienen a su cargo los registros públicos correspondientes para que los requerimientos que se formulen en aquellas investigaciones patrimoniales reciban el trámite urgente que ellos ameritan.

## 5. La investigación patrimonial

Puede definirse a la investigación patrimonial como aquella técnica de investigación que permite analizar sistemáticamente la información existente en una serie de archivos de bases de datos (públicas o privadas) u otras fuentes, para identificar e individualizar los bienes y derechos de contenido económico que integran un patrimonio, atribuyendo la titularidad a una persona física o jurídica.

Esta técnica, practicada en relación a todos aquellos que se encuentren sometidos pasivamente a una investigación criminal en orden a un delito precedente, o en relación a aquellos que estén vinculados de algún modo con los anteriores, será la que posibilitará la detección de maniobras de lavado, o —en su defecto— un modo de ubicación de aquellos bienes que pudieren ser objeto de decomiso o confiscación.

Las investigaciones patrimoniales, sumadas al rastreo de los fondos o bienes constitutivos de la maniobra delictiva que se está investigando (denominado vulgarmente como seguimiento de la ruta del dinero), se constituyen —sin duda— en las mejores herramientas para la lucha contra la delincuencia organizada.

Las investigaciones patrimoniales, si se pretende que sean efectivas, deben ser específicas, concretas y concatenadas unas a otras con el fin de comprobar la conexión entre la riqueza ilícita (detectada) y los delitos precedentes.

Específicamente se debe concentrar la investigación con relación a aquellas personas protagonistas de hechos delictivos graves o sus vinculados, teniendo en claro que el punto de partida de tal pesquisa deben ser aque-

llas fuentes de riqueza —detectables a través de aquellas bases de datos (públicas o privadas) u otras fuentes—, a las que se hiciera referencia precedentemente. Éstas pueden ser sus cuentas bancarias, sus propiedades inmobiliarias o sus bienes muebles registrables, así como toda actividad empresarial de los sujetos investigados.

El Ministerio Público Fiscal, en el orden federal, cuenta con una importante cantidad de fuentes de información idóneas para llevar a cabo las primeras medidas de una investigación patrimonial eficaz.

Sea a consecuencia de convenios oportunamente suscritos, o por tratarse de bases de datos de acceso público es hoy posible obtener información *on line* de Veraz (Equifax) y de Nosis (Laboratorio de Investigación y Desarrollo S.A.). También del Registro Nacional de Documentos Cuestionados; del Sistema de Investigaciones Criminalísticas (S.I.C.), perteneciente a la Procuración General de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires; de la Cámara Nacional Electoral; del Registro de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios y del Registro de la Propiedad Inmueble de Capital Federal. A su vez, del Colegio de Escribanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es posible obtener información, por medio del sistema Fiscalnet 1º) Si en determinada fecha un escribano estaba o no habilitado para el ejercicio de la función notarial y 2º) Individualización de fojas notariales y su expendio a un escribano determinado, con la identificación del nombre, apellido, matrícula y registro. Se cuenta también con la posibilidad de obtener información sobre domicilios comerciales y particulares, sobre actividad desarrollada, y presentación de declaraciones juradas, registro de falta de pago o pago parcial en las declaraciones juradas; deuda transferida a juicio de parte de la Administración Gubernamental de Ingresos Públicos de la Ciudad de Buenos Aires (AGIP). Mediante correo electrónico es posible también obtener informes del Registro Nacional de Buques dependiente de la Prefectura Naval Argentina.

Esos son algunos ejemplos, entre otros, de las distintas bases de datos accesibles de modo inmediato; sin perjuicio de la posibilidad de obtener mayor información de cualquier otra fuente de información idónea y útil para este tipo de investigaciones.

También, en el plano internacional, se generó últimamente una red de cooperación para obtener información de los países miembros de GAFISUD, por la que es posible solicitar informes y datos contenidos en las

distintas bases de datos de esos países a los puntos de contacto de esa red: la RRAG (Red para la Recuperación de Activos del GAFISUD).

Los jueces también tienen a su alcance herramientas idóneas para concretar este tipo de investigaciones, contando incluso con la facultad de disponer el levantamiento de cualquier clase de secreto (bancario, fiscal, bursátil) o normas convencionales de confidencialidad. Pero, los resultados, hasta el momento (salvo, como se dijera, algunas excepciones) no son lo satisfactorio que deberían.

A fuerza de ser reiterativo, para concluir con esta pequeña contribución insistiré una vez más en afirmar que, como se ve, los instrumentos jurídicos idóneos para esa tarea existen, y lo están a la mano de los operadores del sistema penal (policías, fiscales, jueces), sólo falta una modificación, que requerirá muchos esfuerzos, y sobre todo en materia de capacitación: la modificación cultural. Contribuyamos a ello.





# Lavado de activos y paraísos fiscales

DIEGO SARRABAYROUSE<sup>(1)</sup>



## 1. El compromiso internacional

Los jefes de Estado de los países miembros del G-20 cuya cumbre anual se celebró en el mes de junio pasado en la ciudad de Los Cabos, México, declararon que celebraban el avance del Grupo de Acción Financiera Internacional<sup>(2)</sup> al identificar y monitorear las jurisdicciones de alto riesgo con deficiencias estratégicas de Prevención de Lavado de Activos y combate del Financiamiento al Terrorismo (PLD/CFT).

Elogiaron también la labor de dicho organismo internacional por utilizar las herramientas de PLD/CFT para combatir la corrupción, mejorar la transparencia de los instrumentos corporativos e incrementar la cooperación en el combate de los delitos fiscales, reduciendo los riesgos que representan los paraísos fiscales<sup>(3)</sup>.

La declaración precedente, formulada por los líderes de las economías más desarrolladas del planeta demuestra a las claras que en el mundo actual existe consenso de que la lucha contra el crimen organizado transnacional es un desafío de todos los países civilizados y un compromiso prioritario en la agenda de los mismos.

---

(1) Abogado. Secretario Ejecutivo del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo creado por decreto N° 1642/2011.

(2) FATF en su sigla en inglés.

(3) Ver texto en: <http://www.g20.org/declaracion-de-lideres-del-g20>.

La magnitud de ese compromiso reconoce, en buena medida, que el lavado de activos de origen delictivo y el financiamiento del terrorismo es un instrumento y, a la vez, una necesidad fundamental que le permite a la delincuencia organizada legitimar las ganancias provenientes de la comisión de delitos graves. De allí que, a la par que la criminalidad organizada va mutando sus técnicas delictuales con ayuda del avance de la tecnología, hace necesario que la comunidad internacional vaya modernizando y readequando sus sistemas preventivos, de control y sancionatorios.

El aumento del narcotráfico a nivel mundial, la creciente corrupción y sobretudo la permanente sofisticación de la combinación de técnicas delictivas mediante el uso de la tecnología e internet, son una demostración cabal de la importancia con la que se debe abordar este flagelo.

El lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, como muchos otros delitos graves, tienen un carácter transnacional porque la criminalidad organizada opera la mayoría de las veces con flujos de activos que se transfieren a través de plazas financieras ubicadas en distintos países, es decir, trascienden los márgenes territoriales de los Estados. Por ello, la cooperación internacional es una herramienta imprescindible para combatir dichos crímenes.

Sin embargo, bajo la apariencia de una seria y eficaz política de prevención y sanción, aún se advierte que desde muchos países del primer mundo se ampara la existencia de paraísos fiscales que permiten y facilitan el lavado de activos de origen delictivo y la financiación del terrorismo.

La verdadera importancia de este tema está dado en que el lavado de dinero trae consecuencias nefastas debido a que sus procesos no encuadran en las leyes de mercado, ni en las sanas prácticas económico financieras que deben gobernarlos. La influencia política y económica del crimen organizado debilita la estructura social, los estándares éticos de la colectividad y finalmente las instituciones democráticas de la sociedad<sup>(4)</sup>.

Pero además, a la distorsión del mercado se suman los efectos colaterales que trae aparejada su instalación en una plaza permisiva. Las facilidades que un país otorgue al ingreso de dinero ilícito serán proporcionales al ingreso de las organizaciones delictivas que los generen, el narcotráfico,

---

(4) Ver CNCCom, sala B, "Inspección General de Justicia c/ Frinet S.A", 4-05-07, dictamen de la Dra. Alejandra Gils Carbó, Fiscal General ante la Cámara Comercial.

la venta ilegal de armas, de seres humanos o de sus órganos, el juego, el contrabando, el enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos, el financiamiento de actividades terroristas, etc.<sup>(5)</sup>.

## 2. El Grupo de Acción Financiera Internacional y las nuevas recomendaciones<sup>(6)</sup>

En el plano internacional, esa ardua tarea se ve reflejada en el compromiso asumido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo intergubernamental que, a través de las nuevas cuarenta recomendaciones aprobadas en el Plenario celebrado en París en febrero de 2012 para prevenir el lavado de activos de origen delictivo, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, se ha erigido como el principal foro mundial de desarrollo y promoción de políticas para luchar contra el avance del crimen organizado transnacional.

Es la cuarta vez que el GAFI procede a revisar y modernizar las recomendaciones desde que se aprobaron las originales en 1990, y que fueron actualizadas en 1996, en 2001 (con la adición de 9 recomendaciones especiales orientadas a la lucha contra el financiamiento del terrorismo) y en 2003.

Sintéticamente, las nuevas cuarenta recomendaciones aprobadas recientemente en reemplazo de las conocidas “40 + 9” —para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo respectivamente— incorporan entre los cambios más importantes, la prevención del financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva, la inclusión de los delitos fiscales como precedentes al lavado de activos y el esquema de prevención basado en riesgos.

La República Argentina es miembro pleno del Grupo de Acción Financiera Internacional desde el año 2000 junto con otros 33 países y también 2 organizaciones regionales<sup>(7)</sup>. Y también ha suscripto a las convenciones inter-

(5) Dictamen precedentemente citado

(6) Aprobadas en el Plenario de febrero de 2012

(7) Son miembros del GAFI: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hong Kong, Islandia, India, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Turquía, la Comisión Europea y el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo Pérsico.

nacionales<sup>(8)</sup> más relevantes en la materia, las cuales han sido incorporadas a nuestro cuerpo normativo, en todo aquello que las mismas no colisionan abiertamente con nuestro derecho interno.

Además, nuestro país es miembro fundador en el ámbito regional del foro de América del Sur, denominado GAFISUD, una entidad intergubernamental que adhiere a los estándares internacionales elaborados por el GAFI y que agrupa a los países de América de Sur en el combate contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo. Cabe señalar que de los países que integran el referido foro regional, nuestro país juntamente con Brasil y México también integran el GAFI en carácter de miembros plenos, lo cual les otorga entre otras atribuciones, derecho de voz y voto.

Entre las novedades más importantes incorporadas por las nuevas recomendaciones merece destacarse el reforzamiento de las exigencias de debida diligencia en algunas áreas en las que el riesgo es mayor o en las que la implementación puede ser ampliada. Por otra parte, hay mayor flexibilidad para las medidas simplificadas para aplicar en las áreas de bajo riesgo. Este enfoque de prevención basado en el riesgo permitirá a las instituciones financieras y otras actividades aplicar mejor sus recursos a las áreas de mayor riesgo.

Se amplía la lista de delitos subyacentes al delito de lavado de activos para incluir los delitos fiscales graves, como así también se ha tomado debida nota de la falta de transparencia en la utilización de las personas jurídicas por parte de la delincuencia organizada. Por ello el GAFI ha reforzado las exigencias de transparencia en este terreno.

Bajo el Título "Transparencia de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas" las recomendaciones que se ocupan de las personas de existencia ideal son las actuales 24 y 25 (antes eran los números 33 y 34).

---

(8) "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas" (Convención de Viena) del 19 de diciembre de 1988; "Convención de Naciones Unidas Contra la Delincuencia Transnacional Organizada" (Convención de Palermo) de diciembre del 2000; "Convención Interamericana contra la Corrupción" firmada en la tercera sesión plenaria de la Organización de los Estados Americanos y aprobada por la República Argentina mediante la sanción de la ley 24.759; "Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo" adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 9 de diciembre de 1999 y aprobada por la República Argentina mediante la sanción de la ley 26.024; "Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción", adoptada en Nueva York, Estados Unidos el 31 de octubre de 2003 y aprobada por la República Argentina mediante la sanción de la ley 26.097.

Tales recomendaciones establecen que los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo y asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario real y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso a tiempo. Y además que los países que admitan que las personas jurídicas puedan emitir acciones al portador, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de dinero o el financiamiento del terrorismo.

### **3. El compromiso asumido por nuestro país y los avances realizados**

A partir de la aprobación del informe final de evaluación mutua elaborado por el grupo de expertos designado por el GAFI, la República Argentina asumió de inmediato el firme compromiso de readecuar y modernizar el complejo sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, de acuerdo a los más altos estándares internacionales.

En tal sentido, se elaboró un ambicioso plan de acción para superar las deficiencias señaladas por el GAFI, fijando en cada caso el plazo para lograrlo. Dicho plan de acción fue aprobado por el Plenario celebrado en México en el mes de junio de 2011.

Ahora bien, justo es señalar que nuestro país adoptó como política de Estado no sólo la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, sino también la supresión de los denominados paraísos fiscales, cuya existencia sin lugar a dudas favorece y brinda las condiciones necesarias para la comisión de aquellos graves delitos.

Ya en el discurso de apertura de las sesiones ordinarias del Parlamento el 1° de marzo del año 2009<sup>(9)</sup>, la Presidenta de la Nación había señalado que llevaría como propuesta al G-20 de ese año, la supresión de los paraísos fiscales a efectos de regular definitivamente, a nivel global, el sistema financiero mundial.

En la declaración de la Cumbre de Londres que se realizó en el mes de abril de 2009, los líderes del G-20 postularon que se debían tomar medidas contra las jurisdicciones no cooperativas, incluidos los paraísos

(9) Ver texto en: <http://www.presidencia.gov.ar/discursos/3394>

fiscales, agregando también que la era del secreto bancario se había acabado.

Similar manifestación de condena de los paraísos fiscales formuló el ex presidente galo, anfitrión de la cumbre que se realizó en Cannes en el año 2011.

Con orgullo se puede afirmar que a poco más de un año de haberse aprobado el referido plan de acción, desde todos los ámbitos institucionales de nuestro país se ha avanzado en el referido fortalecimiento del sistema antilavado, aunque sin perder de vista que ello, por sí solo, no garantiza la plena eficacia del mismo.

En este sentido, merecen destacarse las significativas medidas que se han ido adoptando, tanto en el marco normativo y regulatorio de esta materia, como en la organización del sistema antilavado en su faz preventiva.

En junio del año 2011 se sancionó la ley 26.683, modificatoria del Código Penal Argentino y del esquema de supervisión de los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas; en diciembre último se sancionaron las leyes 26.733 y 26.734, en materia de nuevos delitos contra el orden económico y financiero, y respecto de los actos con finalidad terrorista y su financiamiento, respectivamente. En idéntico sentido, en junio último se dictó el decreto 918/2012 reglamentario de las medidas y procedimientos previstos en el artículo 6° *in fine* de la ley 26.734, sobre congelamiento administrativo de bienes vinculados a las actividades delictivas del artículo 306 del Código Penal y el procedimiento de inclusión y exclusión de personas designadas en las listas elaboradas de conformidad con las Resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Así también la Unidad de Información Financiera (UIF) dictó un gran número de resoluciones administrativas<sup>(10)</sup> regulando los diversos sectores que la ley establece como sujetos obligados a informar operaciones sospechosas, sumadas también a las reglamentaciones adoptadas por los distintos reguladores del sistema<sup>(11)</sup>.

Mediante el decreto 1642/11, la Presidenta de la Nación creó, en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Programa Na-

---

(10) Ver resolución en <http://www.uif.gov.ar/uif/index.php/es/resolucion>.

(11) Por ej., Comisión Nacional de Valores (CNV), Banco Central de la República Argentina (BCRA), Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) y Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

cional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, con el fin de aunar los esfuerzos de todas aquellas entidades públicas, privadas y de la sociedad civil involucradas en la prevención y persecución de estas conductas delictivas.

El artículo 2° del decreto citado<sup>(12)</sup> delimita las funciones del Programa a los efectos de establecer mecanismos de coordinación de todos estos actores, en procura de fomentar instancias de consenso y fijar metas que permitan implementar la totalidad de los recursos y herramientas disponibles, con el fin de potenciar y direccionar los esfuerzos en esta materia.

En idéntico sentido, mediante el decreto 826/2011 se creó el Registro de Bienes Decomisados y Secuestrados durante el proceso penal, cuyo objeto primordial es la identificación, registración, valuación y localización de la totalidad de los bienes secuestrados, decomisados o afectados a una medida cautelar en el marco de un proceso penal.

Como se ve, sin desconocer que siempre se puede avanzar aún más en este camino, las medidas adoptadas en la materia para la transformación normativa e institucional de nuestro país, reflejan un fuerte compromiso en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y la financiación de organizaciones terroristas.

#### **4. Los paraísos fiscales y la operatoria financiera extraterritorial**

Se entiende por paraísos fiscales a los territorios o jurisdicciones que se caracterizan por aplicar un régimen tributario especialmente favorable a las personas físicas y jurídicas no residentes, es decir, a quienes sólo se

(12) Decreto 1642/11, Art. 2°- El Programa Nacional de Monitoreo de la implementación de políticas para la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, que se crea por el artículo 1°, tendrá a su cargo:

a) Coordinar a nivel nacional las actividades, planes y programas de evaluación y monitoreo de las estrategias de prevención y persecución del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. b) Producir estudios, investigaciones y diagnósticos respecto de cuestiones críticas en la materia. c) Realizar el seguimiento y programar los cursos de acción para evaluar y adecuar la implementación de las reformas legislativas antilavado de activos y financiamiento del terrorismo. d) Promover ámbitos de trabajo y participación que permitan generar consensos, fijar metas y formular políticas en la materia de su competencia. e) Convocar a los poderes del Estado, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil que actúen en forma directa o indirecta en la temática. f) Prestar colaboración y apoyo técnico a los organismos responsables en la prevención, persecución y sanción del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

domicilien allí a efectos legales, pero que no tienen fijado en el mismo el asiento principal de sus negocios.

Conviven en dichos territorios dos regímenes diferenciados, uno para los residentes y otro más laxo y permisivo, para los no residentes.

Además, de dichas ventajas impositivas y el estricto secreto bancario que rige en los mismos, cabe señalar que en dichos territorios es sumamente sencillo obtener la apertura de cuentas corrientes bancarias, transferir los fondos dinerarios depositados en el sistema financiero y también constituir sociedades comerciales de actuación extraterritorial (*off shore*) gracias a que en dichas jurisdicciones existen regímenes regulatorios y de control muy laxos.

Esas ventajas indudablemente, operan para atraer a esos territorios no sólo grandes inversiones de capital, sino también para la instalación en los mismos de bancos fantasmas y sociedades pantalla.

Las jurisdicciones consideradas paraísos fiscales permiten la instalación de verdaderos centros financieros *off shore* debido a que, por sus inocultables ventajas, atraen gran cantidad de dinero circulante sin distinguir si su procedencia es lícita o si proviene de las ganancias obtenidas de actividades delictivas. Sin embargo, quienes pretenden legitimar sus activos de origen ilícito, seguramente no están preocupados en obtener tasas de retorno más elevadas, sino que buscan mayor seguridad en cuanto al ocultamiento de su verdadera titularidad<sup>(13)</sup>.

Si bien es cierto que no existe uniformidad en cuanto a los criterios de valoración para determinar si un territorio es o no un paraíso fiscal, la OCDE<sup>(14)</sup> reconoce cuatro factores principales:

1. Si la jurisdicción no impone impuestos o éstos son sólo nominales o fijos.
2. Si hay falta de transparencia.
3. Si las leyes o las prácticas administrativas no permiten el intercambio de información para propósitos fiscales con otros países.
4. Si se permite a los no residentes beneficiarse de rebajas impositivas, aun cuando no desarrollen efectivamente una actividad en el país.

---

(13) TANZI, VITO, "El lavado de dinero y el sistema financiero internacional, Fondo Monetario Internacional. Departamento de Asuntos Fiscales, mayo de 1996, p. 12.

(14) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

En base a tales características, dicho organismo internacional cuya sede en París es compartida con el GAFI, publica una lista de los países que son considerados paraísos fiscales. La lista fue publicada por primera vez en el año 2000 incluyendo a 31 países<sup>(15)</sup> aunque hace pocos meses, en diciembre de 2011 la lista fue actualizada y se excluyeron de la misma a casi todos los países que la integraban, quedando únicamente incluidos Naurú y Niué.

Es necesario señalar que la operatoria de servicios financieros extraterritoriales no es ilegítima por sí sola sino que se torna de esa forma cuando es utilizada con fines de fraude, evasión impositiva, lavado de dinero; en fin, cuando se pretende ocultar el origen de los fondos para esquivar las normas éticas y de transparencia exigidas en el país del cual provienen los mismos.

En este sentido, calificada doctrina sostuvo que "(...) si bien esas circunstancias pueden resultar favorables para la movilización de activos de origen criminal, el uso de las cuentas bancarias en otro país es perfectamente legal y, para muchas profesiones y empresas, necesario. Su utilización para evadir impuestos es punible en nuestro país, aunque el banco extranjero no esté especialmente preocupado por esa cuestión. El problema principal es cuando el dinero tiene su origen en actividades ilícitas y, especialmente, cuando procede del narcotráfico (...)"<sup>(16)</sup>.

Ahora bien, el sector financiero en la República Argentina está integrado por tres categorías de entidades: bancos de sociedades argentinas que son autorizados por el Banco Central para operar; otros que son sucursales de bancos extranjeros que han acreditado una afectación patrimonial suficiente y pueden operar también; y una tercera categoría que son las representaciones locales de bancos extranjeros, que son meros agentes locales autorizados por el banco extranjero que se presentan ante el BCRA, y éste los autoriza a asesorar exclusivamente, pero no pueden operar en la Argentina<sup>(17)</sup>.

(15) Chipre, Malta, Mauricio, Seychelles, Gibraltar, Mónaco, Liechtenstein, Guernsey, Jersey, Isla de Man, San Marino, Islas Caimán, Islas Vírgenes Británicas (BVI), Turky y Caicos, Antigua y Barbuda, Belize, Bahamas, Samoa, Islas Feroe, Groenlandia, entre otros.

(16) D'ALBORA (h), FRANCISCO J. y BIAGOSCH, ZENÓN A., "Lavado de Dinero y Operatoria Off Shore", en *ED*, Suplemento de Derecho Penal y Procesal Penal, 17/07/2001.

(17) FILIPPI, LAURA, RICHARD, EFRAÍN HUGO, "Actividad bancaria ilícita "off shore" y procedencia de aplicación de la normativa societaria", III Congreso Argentino-Español de derecho mercantil, Valencia 1 al 3 de junio de 2006.

En efecto, aunque de hecho así se opere, la ley de entidades financieras de nuestro país no permite la actividad financiera *off shore*<sup>(18)</sup>, particularmente la que se realiza en el país pero simulando hacerla en el extranjero<sup>(19)</sup>. Cabe señalar que la actividad financiera extraterritorial no sólo se realiza a través de representaciones de entidades financieras extranjeras que no tienen autorización para actuar con esa calidad en Argentina sino —la mayoría de las veces— a través de entidades financieras locales que por medio de la captación de depósitos de inversionistas locales, colocan esos fondos en cuentas en entidades financieras del exterior, aparentando que la operación se realizó en el extranjero<sup>(20)</sup>.

En un resonado caso<sup>(21)</sup>, se tuvo por acreditado —entre otros hechos— que una sociedad constituida en la República Oriental del Uruguay denominada “Compañía General de Negocios SAIFE” funcionaba clandestinamente, en las oficinas del Banco General de Negocios situadas en la Ciudad de Buenos Aires. El estatuto de la sociedad uruguaya establecía que su objeto era exclusivamente la realización, con no residentes, de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos valores, dinero o metales preciosos radicados fuera del Uruguay.

Esta sociedad captaba dinero de residentes argentinos y disponía de esos fondos, es decir, actuaba en su lugar de constitución —Montevideo— como una simple oficina de registración contable. Obviamente, la sociedad uruguaya no sólo no se había inscripto ante la Inspección General de Justicia como sociedad extranjera, sino que tampoco se hallaba autorizada por el Banco Central de la República Argentina para actuar en el país y, sin embargo, un grupo de personas con base de operaciones en el Banco General de Negocios, habían institucionalizado un mecanismo paralelo para sacar el dinero vulnerando los controles estatales.

Es justo señalar que la República Oriental del Uruguay sancionó, con vigencia a partir del 1° de enero de 2011, la ley 18.083 que consagró dos

---

(18) Ley 21.526, art. 13, párrafo segundo: “(...) La actividad en el país de representantes de entidades financieras del exterior quedará condicionada a la previa autorización del Banco Central de la República Argentina y a las reglamentaciones que éste establezca”.

(19) FILIPPI, LAURA y RICHARD, EFRAIN, op., cit.

(20) FILIPPI, LAURA y RICHARD, EFRAIN, op., cit.

(21) CSJN, “Compañía General de Negocios SAIFE s/ pedido de quiebra por Mihanovich, Ricardo L.” de fecha 24 de febrero de 2009.

grandes modificaciones a la normativa en materia de Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (“SAFIs”), es decir aquellas sociedades cuyo objeto es la realización de actividades exclusivamente en otros países distintos al de su constitución.

Por una parte, la norma citada estableció la prohibición de constituir nuevas sociedades bajo ese tipo especial y además derogó el régimen tributario especial del que gozaban, debiendo pasar a regirse por el régimen tributario aplicable a las sociedades anónimas comunes.

Y más recientemente, como una medida tendiente para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, entró en vigencia en la República Oriental del Uruguay a partir del 1° de agosto de 2012, la ley 18.930 sobre el régimen informativo de acciones al portador. Esta nueva ley no elimina las acciones al portador, sino que hace obligatorio que los titulares de las mismas tengan que declarar a la sociedad los datos para su identificación y la sociedad deberá proporcionar esta información al Banco Central del Uruguay.

Según estadísticas de amplia difusión, en los centros financieros extraterritoriales se concentra aproximadamente un tercio del producto bruto interno mundial y lo más asombroso es que en dichos territorios con ventajas impositivas y estricto secreto bancario, existen muchas más sociedades registradas —titulares de depósitos en efectivo y activos en distintas partes del mundo— que habitantes residentes.

Situada, en su mayor parte en países de los llamados paraísos fiscales, la banca extraterritorial ofrece a quienes se benefician de las ganancias provenientes de la comisión de graves delitos, la oportunidad de blanquear el producto del delito con la máxima seguridad y confidencialidad y un mínimo de riesgos.

Por ejemplo, la isla de Man, una pequeña isla ubicada en el mar de Irlanda, es una colonia dependiente de la Corona Británica que si bien no es parte del Reino Unido, su representación internacional, defensa y buen gobierno sí son responsabilidad del gobierno británico. Dicho territorio tiene alrededor de 80.000 habitantes y más de 75.000 sociedades comerciales constituidas. El sector financiero es la actividad más desarrollada en la isla y las actividades bancarias, aseguradoras, financieras y de negocios constituyen por sí solas el 36,67% del PIB de la isla, generando alrededor de 814.177.000 £ (959.100.506 €) entre 2007 y 2008.

Otro de los paraísos fiscales está en las islas Caimán un territorio Británico de ultramar, dependiente del Reino Unido y ubicado al noroeste de Jamaica. Es uno de los 16 territorios no autónomos bajo supervisión del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas. Su economía es una de las más sólidas del Caribe y es considerada el quinto centro financiero más grande del mundo. Con una población de alrededor de 52.000 habitantes, hay aproximadamente 40.000 sociedades comerciales registradas y 279 bancos (a partir de junio de 2008).

Como se ve, el Reino Unido tiene bajo su tutela buena parte de los más importantes paraísos fiscales del mundo, como los casos citados precedentemente o el de las Islas Vírgenes Británicas, donde se garantiza la ausencia de transparencia en las operaciones y el anonimato de los accionistas. Con una población de 20.000 personas, las Islas Vírgenes disponen de un registro de más de 350.000 sociedades. Solamente los ingresos provenientes del pago de las tasas anuales por registro de sociedades y por representación generan el 55% de los ingresos del archipiélago. Las islas de Jersey y Guersney consiguieron sus ventajas a cambio de someterse a la Corona de Inglaterra y renunciar a dar apoyo al contrabando y la piratería. La propia *city* londinense aloja un mercado *offshore* (fuera del radio de la legislación británica) para las operaciones en eurodólares entre no residentes <sup>(22)</sup>.

En estas jurisdicciones, esto es posible, además de la nula o baja tributación para los no residentes, porque se permite que las sociedades comerciales emitan acciones y títulos al portador, lo que otorga anonimato a los verdaderos propietarios del capital.

Sobran los ejemplos de la existencia de estos territorios permisivos a la instalación de grandes capitales sin el menor control y lo que más preocupa es que los mismos van a seguir existiendo mientras las grandes potencias lo permitan, lo cual solo va a cambiar cuando las grandes corporaciones económicas dejen de obtener sus pingües beneficios derivados de la utilización de estos regímenes.

La condescendencia de las naciones dominantes ante este circuito de economía ilegítima indica que los principales beneficiarios y promotores

---

(22) GODEFROY, THIERRY y LASCOUMES PIERRE, *El capitalismo clandestino*, Bs. As., Ed. Paidós, 2005, p. 55 y ss.; citado por GILS CARBÓ, ALEJANDRA, Dictamen en autos de la CNCom. Sala E, "Fiscalía General ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial c. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s. sumarísimo" de fecha 02/02/2009.

del fraude *off shore* no son los cabecillas del narcotráfico y el crimen organizado. Los principales clientes de este sistema clandestino son las corporaciones transnacionales que lideran el mercado mundial, los magnates, los hombres de negocios, las estrellas del espectáculo, los miembros del gobierno y de la clase política de los países más avanzados<sup>(23)</sup>.

En ese sentido, observadores internacionales han calificado de hipócrita la actitud de EE.UU y Gran Bretaña al afirmar que “Estados Unidos funciona, de hecho, como un gran paraíso fiscal para los no residentes y ofrece secreto bancario en gran escala a las corporaciones que se establecen en los Estados como Delaware; Gran Bretaña tiene sus propios paraísos fiscales en las islas del Canal y sus territorios en el Caribe, mientras la legislación impositiva para no residentes permite a los multimillonarios del mundo entero no pagar impuestos sobre una buena parte de sus ingresos (...)”<sup>(24)</sup>.

Sería hipócrita también que las grandes potencias mundiales, al par que participan activamente de los organismos internacionales que fijan los estándares internacionales e imponen sanciones a los países “no cooperativos”, pero por otro lado, en sus propios territorios, no hagan todos los esfuerzos para erradicar los paraísos fiscales y la utilización de sociedades *off shore*, o permitan el anonimato de los accionistas.

Claro que no se nos escapa que la sustracción de los recursos provenientes de países poco desarrollados —generados a costo de marginación y de pobreza— es inversamente proporcional a la canalización de esos recursos hacia las economías más desarrolladas del mundo.

Bueno sería entonces que, más allá de las posiciones que se adopten en el seno de las reuniones de todos los foros internacionales que se ocupan de combatir estos flagelos, los países de las economías más desarrolladas del mundo, adopten seriamente, en sus territorios, una sincera política para suprimir los paraísos fiscales.

De otro modo, se le debería dar la razón a quienes sostienen que se está frente a un caso de típica retórica política, una forma de alejar la atención del público de los temas que realmente tienen que ver con la crisis eco-

(23) Dictamen citado.

(24) KAY, JOHN, fundador de la escuela de negocios de la Univ. de Oxford; ver KAY JOHN y KING MERVYN, *El sistema impositivo británico*, en diario *La Nación*, Sección Enfoques, 05 /04/2009.

nómica e intentar que parezca que estas reuniones de líderes mundiales sirven para algo<sup>(25)</sup>.

## **5. La utilización de sociedades de actuación extraterritorial (*off shore*) y el régimen legal argentino**

Es común que la existencia de los paraísos fiscales venga asociada a la utilización de sociedades de actuación extraterritorial, es decir, aquellas sociedades constituidas con la finalidad de realizar actividades y cumplir con su objeto social exclusivamente en países distintos al de su constitución.

Estas sociedades, constituidas en el extranjero, tienen vedada o limitada, en su país de origen la actividad comercial que pretenden desarrollar en otro territorio. Esto sería, algo así como entregar la matrícula habilitante a un profesional con la condición de que no ejerza su profesión en el país que lo habilitó.

Por lo general, se constituyen en jurisdicciones permeables a la baja tributación y estricto secreto bancario, con la finalidad de ocultar la verdadera titularidad de los propietarios del capital y eludir el cumplimiento de las reglas de ética y transparencia exigidas por los más altos estándares internacionales.

Si bien lo dicho sucede en la mayoría de los casos como un recurso para canalizar activos de origen ilegal o para frustrar derechos derivados del régimen sucesorio, deberes de asistencia familiar, división de la sociedad conyugal, responsabilidad ante los acreedores y toda clase de simulación y fraude a derechos de terceros o simplemente para eludir al Fisco local, ello no significa que las sociedades *off shore* operen siempre en la ilegalidad ni mucho menos.

En el año 2001, de un total de 11.095 sociedades inscriptas en el Registro Público de Comercio de la ciudad de Buenos Aires, 1987 inscripciones correspondieron a sociedades extranjeras, divididas tales inscripciones de la siguiente manera: 729 correspondientes a aperturas de sucursales de sociedades extranjeras y 1258 registraciones de participación de compañías extranjeras en sociedades comerciales locales. Ello no tiene nada de particular, salvo que la mayor parte de las sociedades extranjeras que fueron inscriptas no provienen de países industrializados sino de remotas y exó-

---

(25) KAY, JOHN y KING MERVYN, op., cit.

ticas jurisdicciones, donde se ofrecen a las personas beneficios en claro perjuicio de las economías donde la sociedad es naturalmente oriunda<sup>(26)</sup>.

No se cuestionan las sociedades constituidas en el extranjero que responden a las legítimas decisiones empresarias adoptadas —realmente— en el exterior sino aquellas que constituyen un mero recurso para violar la ley.

En este sentido destacada doctrina sostiene que “La diferencia entre las sociedades extranjeras verdaderas y reales y las sociedades extranjeras *off shore* radica en el carácter fraudulento que ha inspirado la creación y actuación de estas últimas, el cual corresponde presumir, habida cuenta de la incongruencia que define a estas particulares compañías, que son creadas en un país para no desarrollar actividad en el mismo. Si una persona domiciliada en un país decide ir al extranjero para constituir una sociedad, que desarrollará su actividad habitual en el país de origen de su fundador y no en el lugar de su creación, por tenerlo así prohibido, sencillo es concluir que nada bueno podemos esperar de esa alambicada manera de proceder”<sup>(27)</sup>.

En esa misma inteligencia, se sostuvo que “El carácter de sociedad *off shore* revela que se trata de una sociedad constituida en fraude a las leyes nacionales, dado que las personas que operan dicha sociedad eligieron crear un ente en otra jurisdicción para beneficiarse de un régimen de subreglamentación y opacidad, que permite obrar en la clandestinidad (...)” y que “(...) El uso creciente de sociedades extranjeras *off shore* permite obrar en la clandestinidad para cometer delitos económicos y burlar toda clase de imperativos legales mediante la actuación por interpósita persona. Me refiero a la elusión y evasión de las obligaciones tributarias, a la transgresión del régimen sucesorio, de los deberes de asistencia familiar, de la división de la sociedad conyugal, de la responsabilidad ante los acreedores —contractuales o extracontractuales— de la responsabilidad de administradores y directivos de las sociedades ante los socios minoritarios, al ocultamiento de fondos de origen injustificable y toda clase de simulación y fraude a los derechos de terceros. La razón de ser de esta clase de sociedades se explica porque están favorecidas por un sistema de confidencialidad; ofrecido por el centro *off shore* donde se radican,

(26) NISSEN, RICARDO A., “Otro golpe mortal contra las sociedades extranjeras *off shore*”, ED 203-419.

(27) NISSEN, RICARDO A., op., cit.

que impide conocer la identidad de los accionistas y de los directivos. En la mayoría de los casos, el nombre de los fundadores, socios y administradores no figura en ningún registro público. Una única y misma persona puede ser director, presidente, secretario, tesorero y accionista sin residir en el Estado de origen. De allí que también se las denomine “sociedades pantalla” o “sociedades buzones de cartas” porque su sustrato material puede ser nada más que una casilla de correos. La sede social se puede fijar en el extranjero y la única obligación es tener un agente autorizado cuyo costo oscila entre U\$S 100 y U\$S 250 anuales<sup>(28)</sup>.

Agrega el meduloso dictamen citado que “(...) Las víctimas de los fraudes cometidos por sociedades de esta clase se encuentran prácticamente indefensas, dado que la oferta de opacidad en que se basa el negocio de las plazas *off shore* se completa con la imposibilidad de realizar cualquier investigación y obtener alguna prueba en los paraísos de la impunidad. En casi todos los casos, las víctimas del fraude están inermes para evitar el despojo que están padeciendo, porque una de las más importantes ventajas que refuerza el sistema de confidencialidad ofrecido por los centros *off shore* es que garantizan el fracaso de las acciones judiciales que inicien los afectados para hacer valer la responsabilidad civil o penal de los autores de un fraude. En efecto, el sistema está estructurado para no permitir el acceso a la información sobre directivos y accionistas que pueda conducir a identificarlos. La obligación de presentar balances e informar sobre la actividad social es nula o de gran laxitud. En gran parte de los casos, la sede de la sociedad está constituida por una simple casilla de correo para recibir correspondencia y no hay forma de acceder a los libros de comercio y otra clase de documentación. Solamente el costo que insume realizar medidas de prueba en esas tierras extrañas disuade a los perjudicados de intentarlo, sobre todo ante la escasa posibilidad de obtener algún dato en estos sitios especializados en la ausencia de transparencia. Esto ocasiona que, en la mayoría de los casos, las víctimas del fraude opten por el abandono de sus derechos para no incurrir en mayores gastos que se sumarían a la pérdida ya padecida<sup>(29)</sup>.

---

(28) GODEFROY, THIERRY y LASCOUMES, PIERRE, *El capital clandestino*, Bs. As., Ed. Paidós, 2005, p. 39 y ss., citado en GILS CARBÓ, ALEJANDRA, dictamen en autos de la CNCom, Sala B, “Abermerc S.A. s/quiebra s/inc. de revisión promovido por First Holding Group Corporation” (FG n° 103.828) de fecha 07/09/2009.

(29) GILS CARBÓ, ALEJANDRA, op., cit.

De allí que las normas vigentes en la Argentina apuntan a distinguir aquellas sociedades que funcionan efectivamente en el exterior y canalizan sus inversiones productivas en nuestro territorio, de aquellas cuyo único objeto es la elusión del derecho argentino.

En el ámbito local, el primer párrafo del art. 118 de la ley 19.550 de sociedades comerciales, establece que las sociedades constituidas en el extranjero se rigen en cuanto a su existencia y forma por las leyes del lugar de constitución. Agrega el párrafo tercero de la norma citada que las sociedades extranjeras que pretendan realizar ejercicio habitual —en Argentina— de los actos comprendidos en su objeto social, deben establecer sucursal, asiento o cualquier otra especie de representación permanente.

El artículo 124 de dicho cuerpo legal dispone que las sociedades constituidas en el extranjero que tengan su sede en la Argentina o que su principal objeto esté destinado a cumplirse en la misma, será considerada como sociedad local a los efectos del cumplimiento de las formalidades de constitución o reforma y contralor de su funcionamiento.

La finalidad de la norma precedentemente citada apunta a evitar que se perfeccione el fraude a la ley argentina. El propósito de la norma general que consagra el primer párrafo del art. 118, que establece el criterio de que la constitución de las sociedades se rige por la ley del país de radicación es promover que las sociedades extranjeras genuinas actúen en nuestro país.

Sin embargo, la aplicación de esta disposición puede, en ciertos casos, ser abusada por sociedades que sólo en apariencia son extranjeras y que están destinadas a actuar exclusivamente en nuestro país. A través de este sometimiento formal a las disposiciones del art. 118, estas sociedades pretenden eludir la aplicación de la ley y la jurisdicción local.

Por su parte, el art. 188 inciso 3° de las Nuevas Normas de la Inspección General de Justicia<sup>(30)</sup>, reglamentario de las normas citadas, establece que para la inscripción por el art. 118, tercer párrafo de la LS, la sociedad debe acompañar la documentación que acredite que: a) la sociedad no tiene en su lugar de constitución, vedado o restringido el desarrollo de todas sus actividades o la principal de ellas; b) tiene fuera de la Argentina una o más agencias, sucursales o representaciones vigentes y/o activos fijos no co-

---

(30) Resolución 7/2005.

rientes, etc; y c) la individualización de quiénes son los socios al momento de la solicitud de inscripción.

Además, la Inspección General de Justicia apreciará con criterio restrictivo el cumplimiento de los requisitos precedentemente señalados, cuando la sociedad que solicite la inscripción para establecer sucursal, aún cuando no sea *off shore* o no provenga de "jurisdicciones *off shore*", esté constituida en jurisdicciones consideradas de baja o nula tributación y/o categorizadas como no colaboradoras en la lucha contra el lavado de dinero y el crimen transnacional<sup>(31)</sup>.

En ese caso, la Inspección General de Justicia requerirá que la sociedad acredite que desarrolla de manera efectiva, actividad empresarial económicamente significativa en el lugar de su constitución y/o en terceros países, para lo cual podrá acompañar toda documentación que considere relevante (títulos de propiedad, estados contables aprobados, contratos de explotación de activos fijos no corrientes, etc).

El artículo 193 de las Nuevas Normas de la Inspección General de Justicia dispone que no se inscribirán, en los términos del artículo 118, tercer párrafo de la ley 19.550, a las sociedades *off shore* provenientes de jurisdicciones de ese carácter. En dicho supuesto, las mismas, previamente, deberán adecuarse íntegramente a la legislación argentina conforme lo establece el Capítulo IV del Título III de dichas normas.

En lo que respecta al régimen de la oferta pública de valores negociables, la Comisión Nacional de Valores dispuso recientemente, mediante la Resolución General 604/2012, medidas tendientes a otorgar mayor transparencia al mercado bursátil mediante la obligación de informar la composición accionaria en el extranjero de quienes pretendan participar en la oferta pública, como así también la efectiva acreditación de actividad en el extranjero<sup>(32)</sup>.

---

(31) Ver artículo 192 de la Resolución 7/2005 de la Inspección General de Justicia.

(32) En función de esta modificación las emisoras de valores negociables constituidas y/o registradas en el extranjero podrán participar en la oferta pública siempre que acrediten debidamente que: a. no están alcanzadas por restricción o prohibición legal dictada en el país de constitución o registro que impida en el mismo el desarrollo de actividades previstas según su estatuto; b. poseer una o más agencias sucursales o representación permanente en el país como en el extranjero; c. poseer activos no corrientes en otras sociedades y activos fijos en el lugar de constitución. La modificación también adecua términos contables conforme los estándares más avanzados en la materia previstos en las Normas Internacionales de Información Financieras (NIIF).

El marco normativo descripto acredita el efectivo cumplimiento de los más altos estándares internacionales, en tanto que en nuestro país no sólo no está permitida la constitución de sociedades *off shore* sino que la actuación de dichas sociedades se encuentra vedada en el ámbito nacional si las mismas no se adecúan previamente a la legislación argentina.

Los requisitos establecidos en la reglamentación vigente en el país apuntan a limitar la actuación de las sociedades extranjeras, que no puedan acreditar que pueden actuar en el lugar de su constitución, que tienen actividad en su país de origen o en un tercer país y la individualización de quienes son sus socios. Estos recaudos apuntan, sin lugar a dudas, a fortalecer el sistema de prevención en la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Si todos los países que integran el Grupo de Acción Financiera Internacional se comprometieran seriamente a implementar políticas eficaces para erradicar definitivamente la existencia de los paraísos fiscales de las jurisdicciones que todavía los siguen amparando, se daría un gran paso en la lucha que actualmente se libra contra el crimen organizado transnacional.





# Monitoreo de la implementación de políticas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo

MARTÍN GERARDO DEGOUMOIS<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

La realización de la presente obra, nace como una necesidad de llevar a la sociedad en general, y dentro de ella, en particular, a los diversos ámbitos profesionales que directa o indirectamente tienen vinculación con la temática del lavado de activos de origen delictivo y del financiamiento del terrorismo, un acercamiento a las políticas adoptadas por los diversos organismos que intervienen en la lucha, prevención, persecución y juzgamiento de estos delitos que constituyen un fenómeno transnacional de política criminal contemporánea<sup>(2)</sup>.

En los últimos años, el Estado Argentino viene llevando a cabo una intensa e ingente participación en numerosos organismos internacionales en pos

---

(1) Abogado. Jefe del Área Técnica del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

(2) PLEÉ, RAÚL OMAR, *El lavado de dinero. Un fenómeno transnacional de política criminal contemporánea*. La Ley, Suplemento de Penal y Procesal Penal, 28/08/08 p. 1.

de proponer, discutir y adecuar sus políticas a los más modernos estándares que surgen del consenso de la comunidad internacional.

En este marco, se inscribe la membresía que la República Argentina posee en dos especializadas organizaciones intergubernamentales como son el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI/FATF<sup>(3)</sup>) y el Grupo de Acción Financiera Internacional de Sudamérica (GAFISUD<sup>(4)</sup>).

Ambos organismos persiguen entre sus objetivos el desarrollo y la promoción de políticas, en los niveles nacional e internacional, para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, para lo cual emiten recomendaciones que sirven a los países como guía, para establecer las normativas y procedimientos internos para la tipificación, prevención y represión de estas actividades delictuales. Vale destacar que en febrero del corriente año 2012, en el Plenario de GAFI desarrollado en la Ciudad de París, Francia, se aprobaron las nuevas 40 Recomendaciones que vinieron a unificar aquellas que por separado regían en la materia y que eran popularmente conocidas como las 40+9.

Estas nuevas Recomendaciones también fueron aprobadas por los miembros del GAFISUD en el XXV Pleno de Representantes desarrollado recientemente, en el mes de julio de 2012 en Santiago de Chile, República de Chile.

Las notas distintivas de las modificaciones introducidas con el dictado de las nuevas Recomendaciones y que contienen un carácter más novedoso son el requerimiento de sistemas de prevención basados en riesgos, la prevención del financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva y la inclusión de los delitos fiscales como delitos precedentes.

Procuran también estos organismos internacionales que las legislaciones y en general los sistemas instaurados por sus miembros para el combate de estos flagelos, sean consistentes con una política global completa,

---

(3) Por sus siglas en inglés: Financial Action Task Force. Se encuentra integrada actualmente por 34 países (Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hong Kong, Islandia, India, Irlanda, Italia, Japón, República de Corea, Luxemburgo, México, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, Reino Unido, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Suecia, Suiza y Turquía); y por 2 organizaciones regionales. (Consejo de Cooperación del Golfo y Comisión Europea).

(4) Creado formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, goza de personalidad jurídica y estatus diplomático en la República Argentina donde tiene su

mediante estrictos mecanismos de evaluación y seguimiento que llevan a cabo sobre los países que los integran.

Consciente de que el crimen organizado transnacional y el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones, constituyen serios peligros de las sociedades modernas que atentan contra la paz y seguridad de sus habitantes, nuestro país ha adoptado un fuerte compromiso político e institucional para una intervención correcta y eficaz en la prevención y sanción de estos flagelos, claro está, sin que ello importe una afectación al respeto irrestricto de los Derechos Humanos.

De este modo, habida cuenta que la compleja ingeniería y permanente dinamismo de estas nuevas manifestaciones del fenómeno criminal imponen una readecuación permanente de la legislación que rige la materia se han dictado, con renovado ímpetu a partir del año 2010, un considerable número de leyes nacionales<sup>(5)</sup>, decretos<sup>(6)</sup> y resoluciones administrativas<sup>(7)</sup> tendientes a concretar la adecuación de todo el sistema normativo (pre-

---

sede la Secretaría. Actualmente se encuentra integrada por 12 miembros: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

(5) Vgr.: leyes 26.683, 26.733 y 26.734.

La primera de las leyes en cuestión, sancionada en el mes de junio de 2011, incorpora al Código Penal un nuevo Título (XIII) al Libro Segundo que denomina *Delitos Contra el Orden Económico y Financiero*, agregando los artículos 303 (tipifica el delito de lavado de activos de origen ilícito), 304 (que atribuye consecuencias jurídicas a las personas de existencia ideal en casos de lavado) y 305 (incorpora institutos mediante los cuales faculta a los jueces a tomar diversas medidas procesales en casos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo). Asimismo, la ley 26.683 incorpora un nuevo párrafo al artículo 20 del Código Penal que prevé medidas para el aseguramiento de bienes.

Por su parte, la ley 26.733, dictada en el mes de diciembre de 2011, incorpora al Código Penal nuevas tipificaciones de acciones que atentan contra el orden económico y financiero.

La ley 26.734, sancionada en el mismo mes y año, introduce a la Parte General del Código Penal el artículo 41 *quinquies* que eleva la escala penal en el doble del mínimo y el doble del máximo, cuando alguno de los delitos previstos en dicho cuerpo legal hubiere sido cometido con la finalidad de terrorizar a la población o la de obligar a las autoridades públicas nacionales o gobiernos extranjeros o agentes de una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo. Prevé también la excepción a dichas agravantes genéricas para los casos en que él o los hechos de que se traten tuvieren lugar en ocasión del ejercicio de derechos humanos y/o sociales o de cualquier otro derecho constitucional

(6) Decretos PEN 1936/2010, 110/2011, 825/2011, 826/2011 y 918/2012, entre otros.

(7) Vgr. Resoluciones UIF N° 104/2010 (y sus modificatorias 12/2012 y 165/2011); 194/2010; 11/2011; 50/2011; 51/2011; 70/2011; 220/2011; 2/2012; 28/2012: 52/2012; 66/2012; 111/2012 y 220/2012; sólo por citar aquellas que son aplicables a todos los sujetos obligados conforme

ventivo y represivo) a los más altos estándares internacionales que emanan de los organismos antes citados.

Asimismo, y con plena convicción de que el mero dictado de normas no implican por si mismas la real y total eficacia de un sistema, resultó imperioso movilizar a todas las instituciones públicas y privadas con competencias directas o indirectas en la temática a que interactúen de manera coordinada.

En este contexto, se dictó también el decreto PEN 1642/2011, mediante el cuál se dispuso la creación del Programa Nacional de Monitoreo de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de activos y el Financiamiento del Terrorismo, con el objeto de monitorear y examinar en forma permanente la correcta aplicación de las nuevas normativas e identificar eventuales obstáculos para que puedan ser corregidos de inmediato.

El decreto citado, evidencia en sus considerandos el fuerte compromiso político internacional asumido por la República Argentina en esta temática, y ello surge de manera palmaria del texto de su artículo 3, el cual dispone que el Programa Nacional será presidido y coordinado por el propio Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Esta disposición no hace más que reforzar una circunstancia que, en los hechos, venía desarrollándose desde tiempo antes de su dictado. En este sentido, cabe remitirse al discurso inaugural<sup>(8)</sup> de las sesiones parlamentarias del 1° de marzo del año 2011 brindado por la Sra. Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el cual instó al Congreso de la Nación a sancionar con carácter de urgente, todas las normas modificatorias del régimen legal del lavado de activos de origen ilícito y de la financiación del terrorismo, lo que finalmente ocurrió ese mismo año con el dictado de las comentadas leyes 26.683 y 26.734.

Otra muestra más del genuino compromiso al que venimos refiriéndonos está dada por la activa participación que el Ministro de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Dr. Julio Alak, ha tenido en los últimos Plenarios desarrollados en el seno del GAFI, en los que participó como orador exponiendo los avances que en las diversas áreas han sido desarrollados por nuestro país en esta incansable lucha.

---

las previsiones de la ley 25.246 y sin perjuicio de todas aquellas cuyos destinatarios son aplicable a cada uno en particular.

(8) Ver texto en: <http://www.casarosada.gov.ar/informacion/actividad-oficial/25724>

## 2. De las acciones del Programa Nacional de monitoreo de la implementación de políticas para la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo<sup>(9)</sup>

El propósito de este Programa Nacional es el de perdurar en el tiempo, coordinar la cooperación e interacción entre los distintos sujetos con implicancias en la materia de modo de aunar sus esfuerzos de manera continua y transversal, analizar y supervisar permanentemente la aplicación de las nuevas normas y estrategias de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, advirtiendo a las autoridades y agencias responsables acerca de posibles falencias y cursos de acción.

Desde ese atalaya es que el Decreto PEN N° 1642/2011, establece en su artículo 2°<sup>(10)</sup> las misiones que el Programa Nacional tendrá a su cargo, aunque resulta menester hacer la aclaración de que no se trata de una enumeración taxativa o cerrada (*numerus clausus*) sino que, por el contrario, deben desarrollarse además todas aquellas acciones que colaboren y tengan directa incidencia en el cumplimiento de las misiones asignadas.

Tales actividades vienen siendo encaradas y llevadas a cabo en forma conjunta y coordinada por las dos áreas de las que se compone el Programa Nacional y que son su Secretaría Ejecutiva y su Área Técnica<sup>(11)</sup>.

No ha transcurrido siquiera un año desde el dictado del decreto que diera origen al Programa Nacional, sin embargo, el breve período de tiempo

(9) El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, en ocasión de disertar frente al Plenario de GAFI en el mes de febrero del corriente año, expuso en relación al Programa Nacional que "Se trata de una herramienta que crea el ámbito y las condiciones necesarias para congregarse a la totalidad de autoridades y actores con competencias y funciones vinculadas directa o indirectamente con el control e investigación de estos delitos, lo que sin dudas redundará en una visión horizontal de los desafíos y obstáculos que cada segmento enfrenta, de forma tal que se resuelvan conjuntamente los problemas y se asuman compromisos generales, que vinculen conjuntamente a todos los componentes del sistema".

(10) El que dispone que: "(...) tendrá a su cargo: a) Coordinar a nivel nacional las actividades, planes y programas de evaluación y monitoreo de las estrategias de prevención y persecución del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. b) Producir estudios, investigaciones y diagnósticos respecto de cuestiones críticas en la materia. c) Realizar el seguimiento y programar los cursos de acción para evaluar y adecuar la implementación de las reformas legislativas antilavado de activos y financiamiento del terrorismo. d) Promover ámbitos de trabajo y participación que permitan generar consensos, fijar metas y formular políticas en la materia de su competencia. e) Convocar a los poderes del estado, instituciones privadas y organizaciones de la sociedad civil que actúen en forma directa o indirecta en la temática. f) Prestar colaboración y apoyo técnico a los organismos responsables en la prevención, persecución y sanción del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo".

(11) Ambas creadas mediante Resolución MJyDH N° 1837/2011.

que ha transcurrido, no fue óbice para llevar a cabo una ardua e incansable labor que permitiera afrontar las diversas acciones que le han sido asignadas.

De este modo, frente a la relevante misión de aunar los esfuerzos de todas aquellas entidades públicas, privadas y de la sociedad civil involucradas, aun tangencialmente, en la prevención y persecución de estas acciones delictivas, resultó de trascendental importancia generar acercamientos con los diversos actores que intervienen tanto en su carácter de supervisores como de controlados, de modo que la asiduidad en el trato genere la confianza necesaria para poder llevar a cabo en conjunto la compleja tarea de luchar contra estas organizaciones criminales que socavan en buena parte la estructura social de nuestras modernas sociedades.

Así las cosas, se han mantenido permanentes reuniones y contactos con los Responsables de las diversas áreas de la Administración Pública Nacional que tienen directa y activa participación en la instauración de mecanismos de prevención para conocer la dinámica de su funcionamiento, el modo en que interactúan, las dificultades técnicas u operativas que se les presentan en el desarrollo habitual de las actividades que resultan de su competencia, etc.

De ellas se han obtenido fructíferos resultados, de los que resultaron numerosas propuestas y observaciones que han sido zanjadas y que alientan a esperar en el corto plazo un todavía más eficaz sistema preventivo.

Mas las acciones de prevención, resultan ser sólo una pata de la lucha que nuestro país viene llevando a cabo, motivo por el cual también resultó necesario conocer las características de otra que también reviste un papel crucial. Me refiero a los Magistrados de los Juzgados encargados de pesquisar y aplicar las sanciones correspondientes a quienes realizan estas acciones delictuales.

En este sentido, se han mantenido entrevistas con Jueces Federales, Penales Económicos y Penales Tributarios, que son por excelencia quienes con mayor frecuencia se encuentran a cargo de la sustanciación de los procesos en los que se ventilan hechos de esta naturaleza.

Han sido valiosísimas las experiencias que se receptaron en las mismas y en muchos de los casos, ha salido a la luz una cuestión que amerita un serio y profundo debate en los recintos de las Cámaras de nuestro Congreso

Nacional, y que es el relativo a la competencia de los tribunales a quienes corresponde intervenir en las investigaciones.

A modo de aproximación a la cuestión, puede señalarse que la creación de un fuero específico que atienda a estos casos podría aportar una mayor especialidad en tales operadores jurídicos que eventualmente aportaría una mejor dinámica a la sustanciación de los procesos, pero como contrapartida y teniendo en cuenta que en muchos de los casos (a excepción de aquellos de autolavado) la búsqueda de otorgar visos de legalidad a dinero obtenido ilícitamente supone necesariamente la existencia de un delito previo al que el agente ha sido ajeno, con lo cual podrían generarse inconvenientes en lo concerniente a la inmediatez de la prueba frente a la separación de legajos.

Estos son sólo algunos de los aspectos a tener en cuenta y que en modo alguno pretenden ser abarcativos de la amplia gama de cuestiones que deberán ser abordadas, pero entendemos que pueden servir como un primer disparador para el momento en que se lleven a cabo los debates.

Asimismo, nos hemos abocado al análisis de toda la prolifera normativa nacional dictada en la materia, en contraste con los requerimientos efectuados en los distintos instrumentos internacionales firmados por la Argentina, con el objeto de establecer la correcta adecuación, y procurando detectar las eventuales dificultades u obstáculos que las mismas pudieran acarrear en su efectiva implementación.

Por otra parte, debemos mencionar que es sabido que para un correcto diseño de políticas públicas, para su eficaz implementación, como así también, para su correcta y adecuada supervisión, resulta de suma importancia contar con datos ópticos que sirvan de apoyo empíricamente comprobable a tales fines.

En este sentido, y frente a la necesidad de conocer el estado de situación actual de los tribunales de nuestro país en la efectiva aplicación y represión de los ilícitos mencionados, se presentó el desafío de encarar una compleja tarea que viene dada por la forma de Gobierno Federal adoptada por la Nación Argentina y, en particular, el tipo de organización de la Justicia de nuestro país establecida en la Constitución Nacional (arts. 121 y 122).

Al respecto cuadra señalar que la Republica Argentina cuenta con dos niveles de Justicia, el Federal que es de jurisdicción extraordinaria y rige

en todo el país y los que se dan para sí cada Provincia. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la cuestión se torna más engorrosa por cuanto coexisten, no sólo la Justicia Federal, y la Local ordinaria de acuerdo al carácter Autónomo otorgado a la ciudad por la Carta Magna, sino además por tratarse de un territorio designado como la Capital Federal del país, también cuenta con una jurisdicción Nacional.

En este contexto, toda vez que nuestro ordenamiento interno presenta un sistema de administración de justicia desconcentrado, pero frente a la imperiosa necesidad de obtener un panorama cierto sobre la aplicación que nuestros tribunales están llevando a cabo de los tipos penales en cuestión, se cursaron numerosas notas a todas las Cámaras Penales de nuestro país, ya sean de la Justicia Federal o de las Provinciales, como así también, a Tribunales Orales Federales, a Juzgados Federales, Penal Económico y Penal Tributario con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objeto de establecer la cantidad de causas que actualmente se encuentran en trámite y que incluyen en sus objetos procesales la investigación o juzgamiento de actividades de lavado de activos de origen ilícito y/o de financiamiento de terrorismo.

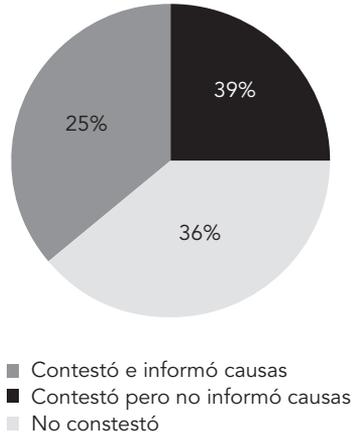
En el mismo sentido, a efectos de poder determinar si en el marco de tales expedientes se han dictado pronunciamientos que dispongan el decomiso de las cosas que han servido para cometer el hecho y de las cosas o ganancias que son el producto o el provecho del delito, o bien, medidas cautelares de aseguramiento de bienes.

Al momento de escribir este artículo, fruto de las distancias geográficas que implican el amplio territorio que abarca el país y las dificultades propias del cúmulo de tareas que pesan sobre las diversas judicaturas, no se ha obtenido respuesta a la totalidad de las requisitorias cursadas, no obstante lo cual, las contestaciones que ya fueron arriadas a este Programa Nacional —procesadas en los gráficos que se agregan a continuación— permiten una aproximación a la cuestión, cuanto menos, de manera preliminar.

Así, seguidamente se observa que de las 93 requisitorias cursadas a los tribunales, entre ellos, Cámaras de Apelaciones, Tribunales Orales y Juzgados de primera instancia, correspondientes tanto al fuero federal como a la justicia ordinaria, hemos recibido un total de 59 respuestas, quedando pendientes aún 34 de ellas.

**GRÁFICO 1: CANTIDAD DE CÁMARAS, TOC Y JUECES CONSULTADOS SEGÚN NIVEL DE RESPUESTA**

¿Contestó e informó causas?	Cantidad
CONTESTÓ e informó causas	23
CONTESTÓ pero NO informó causas	36
NO CONTESTÓ	34
<b>Total</b>	<b>93</b>



De las respuestas efectivamente recepcionadas, conforme surge del gráfico, el 25% da cuenta de la existencia de causas sustanciadas en orden a la posible comisión de actividades vinculadas al delito de lavado de activos de origen ilícito.

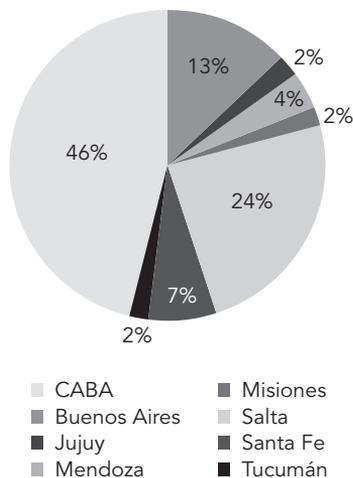
Ahora bien, de ese 25% al que nos referimos en el párrafo precedente, cabe señalar que un 63% de la información proporcionada referida a causas en trámite por lavado de activos proviene de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que en buena medida puede explicarse, no sólo por la mayor población respecto de las demás jurisdicciones del país, sino por tratarse del mayor centro económico, financiero y bursátil de la Argentina.

Si bien, resulta llamativo el caso de la Provincia de Salta donde se registra el 25 % del total de las causas informadas, de acuerdo al tenor preliminar de la información que aquí se presenta, no cabe aun apresurar conclusiones, sino hasta haber recepcionado y procesado la totalidad de las respuestas.

Continuando con la cantidad de expedientes en trámite en relación a la jurisdicción en que se lleva a cabo el proceso penal, le siguen las provincias de Buenos Aires (7%), Santa Fe (4%), Mendoza (4%) y Jujuy, Misiones y Tucumán (todas con el 2%).

**GRÁFICO 2: CANTIDAD DE EXPEDIENTES EN TRÁMITE SEGÚN LUGAR DE PROCEDENCIA**

Lugar	Cantidad
CABA	63
Buenos Aires	17
Jujuy	2
Mendoza	6
Misiones	3
Salta	33
Santa Fe	10
Tucumán	3
<b>Total</b>	<b>137</b>



Continuando con el análisis de las causas en las que se informó la tramitación de investigaciones vinculadas al delito que venimos refiriendo, a continuación se observa que un 46% del total de los informes refieren a investigaciones iniciadas en torno a los delitos de encubrimiento y lavado de activos<sup>(12)</sup>, siguiéndole en orden de importancia las causas en las que se investigan estos hechos en relación a otros delitos precedentes como los aduaneros (21%), infracciones al régimen penal tributario (10%), infracción a la ley 23.737 (9%), contrabando (7%), y otros delitos (5%).

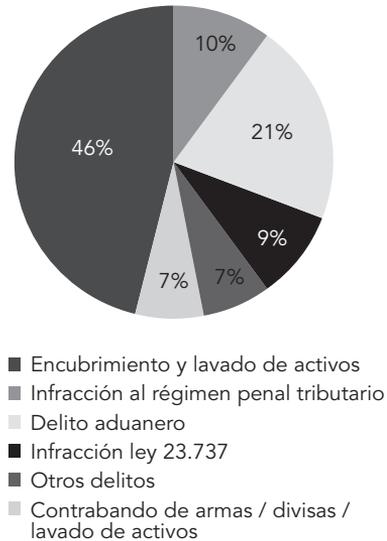
**GRÁFICO 3: CANTIDAD DE EXPEDIENTES EN TRÁMITE SEGÚN DELITO**

Delito que se imputa	Cantidad
Administración fraudulenta	1
Contrabando de armas/ estupefacientes / divisas / lavado de activos	10
Delitos c/ la Administración	2
Delito de acción pública	1

(12) Corresponde aclarar que han sido unificadas bajo un mismo rubro los delitos de Encubrimiento y de Lavado de Activos en orden a que en forma previa a la sanción de la ley 26.683,

**GRÁFICO 3:** continuación

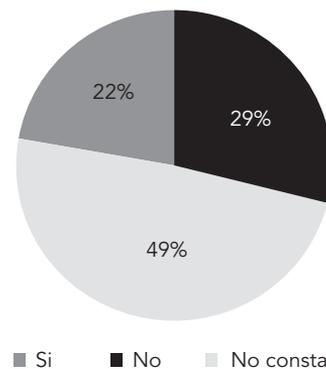
Delito que se imputa	Cantidad
Encubrimiento y lavado de activos	63
Infracción al régimen penal tributario	13
Infracción art. 27 ley 22.421 y art. 303 del	1
Infracción ley 12.331	1
Delito aduanero	29
Infracción ley 23.737	13
Defraudación	1
No consta 2	
<b>Total</b>	<b>137</b>



En lo que respecta a la adopción de medidas cautelares según la información procesada al momento, solamente en el 22% de estas causas referidas al delitos de lavado de activos o vinculados a él, los tribunales han adoptado este tipo de medidas, al tiempo que en el 29% de ellas directamente se informó que no se procedió en ese sentido.

**GRÁFICO 4:** CANTIDAD DE EXPEDIENTES EN TRÁMITE SEGÚN

¿Tiene medidas cautelares?	Cantidad
Si	30
No	40
No consta 67	
<b>Total</b>	<b>137</b>



el Lavado de Activos era considerado por nuestro derecho interno como una modalidad agravada del tipo penal de Encubrimiento.

Este último dato resulta especialmente relevante, habida cuenta que desde hace varios años, los acuerdos internacionales adoptados con el objeto de luchar contra la criminalidad organizada han venido aconsejando, cuando no ordenando a los legisladores de los países signatarios, que dicten medidas contundentes en relación a los bienes de los responsables de delitos, las que van desde el decomiso y la restitución de lo adquirido sin título, hasta la incriminación directa de la tenencia injustificable de bienes.

Ello, en la medida de que el seguimiento, la incautación y el decomiso de los medios, instrumentos y productos de cualquier delito, y principalmente de este probablemente sea la mejor y más efectiva manera de combatir el crimen organizado.

Esta posición, también es sostenida por el GAFI, quien establece en la Recomendación N° 4<sup>(13)</sup> la necesidad de que los países adopten las medidas necesarias para que sus autoridades puedan proceder a la incautación o congelamiento y decomiso de aquellos bienes que se encuentran directamente vinculados a los delitos.

Al respecto, sostenemos que las medidas dirigidas a impactar directamente en el patrimonio de aquellas personas u entidades que realizan estos graves crímenes y delitos, resultan ser una herramienta fundamental de la moderna política criminal para llevar a cabo este combate; ello es así por cuanto, por un lado, estas acciones permiten cumplir con la máxima

---

(13) Cuyo texto establece: “*DECOMISO Y MEDIDAS PROVISIONALES. Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.*”

*Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.*

*Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales”.*

de que nadie debe beneficiarse de sus acciones ilícitas; por otro porque de este modo se logra cortar los circuitos para que sigan financiándose sus empresas criminales; y asimismo, porque el producido de la venta de los bienes primigeniamente incautados y luego decomisados, pueden ser aplicados para profundizar la lucha contra estos flagelos y también para ser puestos al servicio del Estado de Derecho para así concretar la función social reparadora que debe asignársele a la recuperación de activos aplicándolos a políticas sociales en áreas tan importantes como la Salud y la Educación<sup>(14)</sup>.

Finalmente, porque se trata de una acción dirigida a la prevención: en la mayoría de estos casos de delitos de crimen organizado, de corrupción, de lavado de activos de origen ilícito, el objetivo principal es la acumulación de riqueza; por lo tanto, la prevención viene dada por el desaliento de ese fin económico perseguido.

Lo que se pretende es aumentar los costos de delinquir mediante la reducción o anulación del potencial beneficio económico que derivaría de la comisión de estos delitos. Aquel sujeto o grupo de personas que participen en la comisión de estos graves hechos deben tener la certeza que, aun cuando puedan consumir sus acciones ilícitas, difícilmente podrán beneficiarse de ellas ya que las acciones de decomiso impactarán directamente en su patrimonio, de modo que funcione como un fuerte desincentivo para finalmente disuadirse de participar en dichos actos<sup>(15)</sup>.

El reconocimiento de la importancia de adoptar medidas legislativas que permitan llevar a cabo acciones sobre el patrimonio de los imputados, trajo aparejada la evidente la necesidad de establecer un organismo que cumpla con la finalidad de identificar, registrar, valorar y localizar la totalidad de los bienes secuestrados, decomisados o afectados a una medida

(14) La disposición contenida en el artículo 27 de la Ley 25.246, de acuerdo a la modificación introducida por la Ley 26.683, resulta ser una muestra clara en este sentido, toda vez que dispone que: "(...) el producido de la venta o administración de los bienes o instrumentos provenientes de los delitos previstos en esta ley y de los decomisos ordenados en su consecuencia, así como también las ganancias obtenidas ilícitamente y el producido de las multas que en su consecuencia se impongan, serán destinados a una cuenta especial del Tesoro Nacional. Dichos fondos serán afectados a financiar el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera (UIF), los programas previstos en el artículo 39 de la ley 23.737 y su modificatoria ley 24.424, los de salud y capacitación laboral, conforme lo establezca la reglamentación pertinente".

(15) "Recupero de activos en Casos de Corrupción – El Decomiso de las ganancias del delito", publicación de la Oficina Anticorrupción, 2010, p. 25.

cautelar en el marco de un juicio penal. En tal sentido con la creación del "Registro Nacional de Bienes Secuestrados y Decomisados durante el Proceso Penal"<sup>(16)</sup> la Argentina vino a dar una respuesta satisfactoria a ese requerimiento.

Justamente el mencionado Registro, organizó el "1er. Encuentro Regional sobre Recupero de Activos de origen ilícito"<sup>(17)</sup>, dirigido a la ciudadanía en general y a los operadores judiciales en particular, en el que también este Programa Nacional participó, con el objeto de generar conciencia sobre la importancia que la temática reclama. Cabe señalar que en el citado Encuentro se abordaron muchas de estas cuestiones a las que nos hemos referido, las que finalmente fueron documentadas en un instrumento en que se asentaron sus conclusiones.

Con plena conciencia de la importancia de fomentar estos espacios de capacitación, el Programa Nacional ha auspiciado diversos seminarios y cursos de posgrado en los que se convocó a funcionarios ejecutivos, judiciales, académicos, especialistas, estudiantes, etc., procurando con esas actividades no sólo acercar conocimientos técnicos y prácticos que puedan resultarles de utilidad, sino también para generar un intercambio de experiencias, que permita la identificación de fortalezas y desafíos que aun nos debemos en esta materia.

El lanzamiento de esta obra, no es más que una muestra del esfuerzo que se realiza desde este Programa Nacional, con miras por un lado a congregar a los diversos actores institucionales comprometidos en la materia, y por el otro de acercarle un material a la población en forma gratuita a través de la Editorial Infojus<sup>(18)</sup>, que le permita una aproximación al funcionamiento del sistema de prevención y represión de los delitos de lavado de activos de origen ilícito y financiamiento del terrorismo, con el valor agregado de que las funciones de los órganos específicos son explicados por sus propios actores.

Se trata de un material que viene a la vez a cumplir con una exigencia propia del sistema republicano y democrático, que subyace del principio de publicidad de los actos de Gobierno, que encuentra fundamento por una

---

(16) Decreto PEN 826/2011.

(17) Llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires el pasado 23 de agosto de 2012.

(18) Cuya concepción es justamente la Gratuidad, Accesibilidad, Federalismo e Integralidad de la información.

parte en la responsabilidad de los funcionarios, que exige el conocimiento de su gestión política y por la otra, en la libertad política que impone a los gobernantes subordinar sus potestades al control de los ciudadanos, lo cual requiere que se conozca qué hacen y cómo lo hacen; y también en razón del principio de la participación política, que necesita de la cooperación de todos en la vida pública.

### 3. Desafíos

Si bien han sido varias las tareas desarrolladas desde este Programa Nacional para contribuir a esta incansable lucha que se viene llevando a cabo desde todas las agencias de la administración pública, en modo alguno podemos dar por satisfecha la cuestión, máxime cuando la constante readaptación de las nuevas formas que asumen estas complejas organizaciones criminales, nos obligan a no distendernos y a seguir encarando con el mismo tesón el camino que queda por recorrer.

Al respecto, cuadra mencionar que debemos seguir impulsando la celebración de convenios con otros organismos gubernamentales o de la sociedad civil, como por ejemplo universidades u ONG's<sup>(19)</sup>, con el objeto de desarrollar tareas de investigación en forma conjunta, incrementar las actividades de calificación y capacitación para los sujetos intervinientes en la materia y de orientación para la sociedad, mediante el dictado de cursos de corta duración (seminarios), duración intermedia (actualizaciones) y larga duración (especializaciones), así como también congresos, talleres y toda otra iniciativa de calificación y capacitación que haga a la creación de una comunidad de aprendizaje.

Asimismo, debemos seguir monitoreando constantemente la normativa que rige la materia para detectar eventuales cambios que las circunstancias fácticas presenten, en miras a programar y promover Anteproyectos de Ley superadores de los existentes para que, a través de la vía administrativa correspondiente, estos sean enviados al Congreso Nacional para su tratamiento de acuerdo a los canales constitucionalmente establecidos y su eventual sanción con fuerza de Ley.

De igual forma, se mantienen abiertas las puertas de este Programa Nacional para recibir todas las solicitudes que sean arrimadas con el fin de prestar colaboración y apoyo técnico a los organismos responsables en la

(19) Organismos No Gubernamentales.

prevención, persecución y sanción del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, cuyo objeto verse sobre consultas normativas, evacuación de dudas o inquietudes, opiniones interpretativas relativas a la materia, siempre en coordinación con otras áreas de la administración pública, o bien, el desarrollo de las acciones que la colaboración requerida amerite.

Estos son sólo algunos de los desafíos que tenemos por delante, los que habrán de ser afrontados con la seriedad y el compromiso que la situación reclama, en miras a contener el avance de estos nuevos fenómenos de criminalidad globalizada.



# El rol de la Inspección General de Justicia en la prevención del lavado de activos

NORBERTO BERNER<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

La República Argentina ha realizado en los últimos años un gran avance contra el fenómeno del lavado de activos y la criminalidad organizada.

En tal sentido, se sancionó la ley 25.246 mediante la cual se tipificó el delito de lavado de activos como una especie del género encubrimiento, se creó la Unidad de Información Financiera (UIF) y se fijaron sus deberes y facultades, se identificaron los sujetos obligados a informar a la UIF, y se estableció el régimen penal administrativo, entre otras cosas. De tal modo, el país creó un mecanismo de prevención y contralor que contó con las mismas herramientas jurídicas de los países más avanzados en la materia, aunque no estuvo exento de algunas deficiencias. Asimismo, en ese año la República Argentina se incorporó al Grupo de Acción Financiero Internacional (GAFI) como miembro pleno.

Todas estas acciones fueron de carácter eminentemente declarativo, por lo que requirieron de una fuerte voluntad política para su efectiva implementación.

---

(1) Abogado. Inspector General de Justicia.

Ante ello, y luego de atravesar distintos procesos evaluativos del GAFI, —producto de este renovado compromiso político e institucional de nuestro país asumido desde el año 2003, del trabajo y colaboración de la UIF y de los demás organismos públicos que integran el sistema nacional antilavado—, la República Argentina contiene actualmente un marco normativo que se ajusta a los actuales estándares internacionales en la materia y un sistema efectivo de prevención y control LA/FT.

Vale la pena destacar que todas las acciones que se realicen contra el lavado de activos debe considerar el enorme proceso de transformación económica y social que se materializa en un gran crecimiento sostenido con inclusión social.

Para lograr la efectiva implementación de estas políticas de transparencia, resultó imprescindible la sanción de la ley 26.683, promulgada el 26 de junio de 2011, que fue propuesta por la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, y que modificó la ley 25.246.

Mediante dicha norma, entre otras cosas, se tipificó al lavado de activos como una figura penal autónoma e independiente de la figura del encubrimiento, ubicándose en un nuevo Título del Código Penal, denominado “Delitos contra el Orden Económico y Financiero” y se penalizó el “autolavado”, vale decir, el blanqueo del producto del propio delito. Asimismo, en lo relativo al tipo penal, la reforma dispuso la incorporación de otros verbos típicos, un aumento del mínimo de la pena, un incremento en el “piso” del monto de la operación de blanqueo, e incorporó una figura atenuada independiente del monto de la maniobra.

A su vez, en lo relativo al sistema de prevención y control LA/FT, se sumaron nuevos sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas, se reglamentó y clarificó el procedimiento de supervisión por parte de la UIF, se incorporaron medidas especiales de investigación, se eliminaron los secretos fiscales intraorganismos en el marco de una investigación, se otorgó autonomía y autarquía financiera a la UIF, —lo que le dió mayor independencia al organismo— y, se definieron aspectos clave de los mecanismos de debida diligencia que deben llevar adelante los sujetos obligados a reportar, entre otros avances.

Por otra parte, el 27 de diciembre de 2011 se promulgó la ley 26.734, también propuesta por la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, mediante la cual se modificaron aspectos sustanciales de las

figuras penales del llamado terrorismo internacional y su financiación, incorporando en el Título V de la Parte General del Código Penal, como artículo 41 quinquies, una agravante genérico para cualquier comisión delictiva, en la medida en que el autor haya actuado con la finalidad de causar terror en una población o con el propósito de obligar a las autoridades de un gobierno nacional o extranjero a actuar o no actuar de un modo determinado. De este modo, la República Argentina receptó en su derecho interno aquellos compromisos internacionales que ya había adoptado a través de diversas convenciones internacionales que habían sido aprobadas por ley, tales como el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y a la Convención Interamericana contra el Terrorismo.

El nuevo andamiaje legal implicó que la UIF emitiera durante los años 2011 y 2012 la normativa necesaria para adecuar la regulación de los distintos sujetos obligados.

En ese marco, la Inspección General de Justicia (IGJ) junto a la UIF, que es el organismo rector y último responsable del sistema de prevención y control LA/FT, y el resto de los organismos de control público que integran el sistema nacional antilavado, vienen realizando grandes esfuerzos para fortalecer las capacidades del Estado Nacional en la prevención, sanción y punición del lavado de activos y la financiación del terrorismo.

## 2. La Inspección General de Justicia

La Inspección General de Justicia (IGJ) es un organismo dependiente de la Subsecretaría de Coordinación y Control de Gestión Registral del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Como órgano rector en materia asociativa tiene, entre otras, la función de registrar y fiscalizar a las sociedades comerciales, sociedades extranjeras, asociaciones civiles, y fundaciones, y la de regular a las sociedades de capitalización de ahorro.

La Inspección tiene un rol trascendente en la vida económica y social, en tanto asume la responsabilidad de garantizar el correcto funcionamiento de las entidades a través de las cuales los hombres y mujeres ejercen colectivamente sus derechos y pueden organizar su capital para la producción y el trabajo.

Es un dato llamativo que siempre vale la pena recordar que la IGJ, con sus distintas denominaciones, es uno de los organismos antiguos de la

República Argentina: fue creado en el año 1893 y en la actualidad se rige por la ley 22.315.

En este marco, trabaja por ser un organismo reconocido a nivel nacional e internacional por su liderazgo técnico, su excelencia y confiabilidad en la fiscalización y registro de los distintos tipos societarios.

### **3. La tarea de la Inspección General de Justicia en la prevención del lavado de activos**

La IGJ tiene, naturalmente, un rol importante en la prevención del lavado de activos. Mas allá de la normativa específica en la materia, su función fiscalizadora y las acciones que debe llevar adelante le otorgan un enorme potencial para la prevención y detección de prácticas ilegales como la que nos ocupa.

Es por ello que resulta más que adecuado que la Inspección resulte sujeto obligado de informar a la UIF, conforme lo dispuesto por el artículo 20 inciso 15 de la ley 25.246. Esta obligación se encuentra reglamentada por la resolución UIF n° 29/2011 que establece las medidas y procedimientos que los Registros Públicos de Comercio y los Organismos Representativos de Fiscalización y Control de las Personas Jurídicas deberán observar para prevenir, detectar y reportar los actos u omisiones que puedan provenir de la comisión de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo, y que derogó la anterior resolución UIF n° 237/2009 y modificatorias.

Por otra parte, y tal como lo indica la ley 22.315, la IGJ ejerce la fiscalización de las sociedades por acciones —excepto la de las sometidas a la Comisión Nacional de Valores—, de las constituidas en el extranjero que hagan ejercicio habitual en el país de actos comprendidos en su objeto social, establezcan sucursales, asiento o cualquier otra especie de representación permanente, de las sociedades que realizan operaciones de capitalización y ahorro, de las asociaciones civiles y de las fundaciones.

Consciente de la problemática que significa el blanqueo de capitales y la delincuencia organizada transnacional, la IGJ se ha comprometido a adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones en la materia y, de tal modo, colaborar con la UIF para lograr un sistema eficaz y eficiente de prevención y control de LA/FT.

En primer lugar, cabe resaltar que la IGJ es un organismo de permanente consulta para la UIF y, en tal sentido, desde el año 2010 ha respondido

todos los pedidos de información de antecedentes de personas jurídicas solicitados por el organismo rector del sistema de prevención y control LA/FT.

En segundo término, la IGJ designó un oficial de cumplimiento ante la UIF, a los efectos de velar por el cumplimiento de las políticas de prevención, con la independencia y autonomía que la normativa vigente prevé para el cumplimiento de sus funciones.

Por otra parte, cabe resaltar que durante el año 2012 la IGJ ha sancionado diversas resoluciones generales en la materia, que demuestran el alto compromiso asumido.

En tal sentido, mediante Resolución General N° 6/2012 aprobó el Manual de Políticas y Procedimientos para la Prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, en el cual se definieron las políticas estratégicas en la materia, se establecieron las funciones del oficial de cumplimiento, del inspector general y de la unidad para la Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y se previó la elaboración de un plan de capacitación en la materia, entre otras medidas.

Asimismo, la IGJ ha sancionado normativa que apunta a profundizar su rol fiscalizador respecto de las personas jurídicas que se encuentran bajo su custodia y a cumplir con los estándares internacionales de debida diligencia.

En particular, mediante Resolución General IGJ N° 1/2012, se ha integrado al régimen informativo del organismo la obligatoriedad de presentar anualmente una declaración jurada de información sobre el estado de cumplimiento de la normativa asociada a la prevención de la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo para las sociedades de capitalización y ahorro.

Asimismo, mediante Resolución General IGJ N° 4/2012, se dispuso idéntica obligación para las fundaciones que reciban donaciones o aportes de terceros por importes superiores a \$ 50.000 o el equivalente en especie, en un solo acto o en varios, realizados por una o varias personas relacionadas, en un período no superior a los 30 días.

La norma prevé también que aquellas fundaciones no comprendidas en lo dispuesto en el párrafo anterior, presenten, en las mismas condiciones, una declaración jurada explicitando tal situación.

Mediante Resolución General IGJ N° 2/2012 y modificatorias se dispuso que las asociaciones civiles y fundaciones que, al momento de la constitución o con posterioridad, reciban donaciones o aportes de terceros por montos que superen los 100 mil pesos tienen la obligación de presentar una declaración jurada sobre la licitud y origen de esos fondos al momento de solicitar autorización para funcionar y con cada presentación de estados contables. Ello también abarca el aporte realizado en especie, en un solo acto o en varios, en un período de 30 días. En los casos que la cifra supere los 200 mil pesos, de acuerdo a la normativa, se deberá presentar además la documentación respaldatoria y/o información que sustente el origen declarado de los fondos.

La mencionada Resolución General IGJ N° 2/2012 dispuso también la obligatoriedad de la presentación de una declaración jurada sobre la condición de persona expuesta políticamente, incluida en los alcances de la Resolución UIF N° 11/2011 y modificatoria, por parte de administradores y miembros del órgano de fiscalización de sociedades comerciales y representantes legales de sociedades extranjeras como así también integrantes de la comisión directiva de asociaciones civiles y del consejo de administración de fundaciones. Dicha declaración jurada deberá presentarse al momento de solicitar la inscripción de la constitución de la sociedad, la autorización para funcionar o con cada cambio de autoridades.

Por su parte, a los fines de garantizar el cumplimiento de las declaraciones juradas previstas en las Resoluciones Generales N° 1/2012 y 4/2012, la IGJ resolvió, mediante el dictado de la Resolución General N° 10/2012, no inscribir ni concluir ningún trámite presentado por las sociedades que realizan captación de ahorro del público con promesa de contraprestaciones futuras o fundaciones que no hayan presentado las declaraciones juradas mencionadas, hasta la efectiva presentación de las mismas.

La sanción de las resoluciones referenciadas han permitido, además de profundizar las exigencias en materia de debida diligencia, generar un caudal de información que resulta sumamente útil no sólo para el organismo, sino también para el sistema de prevención y control LA/FT de la República Argentina. En efecto, en un marco de articulación y constante comunicación entre los organismos públicos de un Estado inteligente, la IGJ comparte la información generada con la UIF, informando a cerca del grado de cumplimiento de la normativa y de datos que resultan importantes para la tarea de la UIF, que es el organismo encargado del análisis, tra-

tamiento y transmisión de información a los efectos de prevenir los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

A esos fines, por un lado, la IGJ informa a la UIF a cerca de cuáles son las personas jurídicas que han presentado las declaraciones juradas impuestas por las resoluciones referenciadas y cuáles no. Por otro lado, en relación a las fundaciones, se informa constantemente cuáles son las que, habiendo presentado la declaración jurada y declarando que reciben donaciones o aportes de terceros por importes superiores a \$ 50.000 o el equivalente en especie, en un solo acto o en varios, realizados por una o varias personas relacionadas, en un período no superior a los 30 días, no cumplen con los recaudos mínimos exigidos por la Resolución UIF N° 30/2011, que es la norma que señala las medidas y procedimientos que deberán adoptar las personas jurídicas que reciban donaciones o aportes de terceros por importes superiores a \$ 50.000 o el equivalente en especie (valuado al valor de plaza); en un solo acto o en varios actos que individualmente sean inferiores a \$ 50.000 pero en conjunto superen esa cifra, realizados por una o varias personas relacionadas, en un período no superior a los 30 días, para prevenir, detectar y reportar los hechos, actos, operaciones u omisiones que puedan provenir de la comisión de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

En otro orden de ideas, cabe resaltar que la IGJ ha participado activamente como parte de la comitiva argentina, acompañando a la UIF en el proceso de evaluación en el que se encuentra el país ante el Grupo de Acción Financiero Internacional (GAFI), que es un organismo intergubernamental cuyo propósito es el desarrollo y la promoción de políticas, tanto a nivel nacional e internacional, para combatir el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; y ante GAFISUD, del cual también la República Argentina es miembro, y que es el organismo regional al estilo GAFI, que agrupa a los países de América del Sur para combatir el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra ambos temas y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

En ese marco, la IGJ participó del proceso de evaluación mutua que se desarrolló en nuestro país durante el año 2009, asistió a los plenarios de GAFI realizados en Junio y Octubre de 2010, en febrero, junio y octubre de 2011 y en junio de 2012, así como a diversos plenarios de GAFISUD.

De estas participaciones vale destacar que en el reporte de evaluación mutua por parte de FATF-GAFI y GAFISUD durante los años 2009 y 2010 se ha dicho que “la normativa aplicada por la Inspección General de Justicia en el tratamiento de las sociedades extranjeras cumple con los estándares internacionales”.

#### **4. Proyectos y desafíos de la IGJ**

La IGJ se encuentra en un renovado proceso de fortalecimiento y profundización en todas sus facetas, recuperando el rol de fiscalización, no sólo a través de las veedurías o inspecciones en las actividades sociales —tarea que se ha recobrado con gran vigor—, sino también avanzando en la digitalización de los trámites, la securización de sus sistemas informáticos, la descentralización y reorganización de la atención al público, el entrecruzamiento de información intradepartamental y la utilización de herramientas tecnológicas para tener un mayor alcance y eficacia en las tareas de control, y mejor cumplimiento en las acciones de registro, autorización y toma de conocimiento.

En ese camino la IGJ considera que es una gran oportunidad para integrar los esquemas de detección e información a todos sus procesos, de tal modo de asegurar la sinergia y la convergencia entre las tareas tradicionales de la IGJ y las que aparecen en el marco específico de la lucha contra el lavado de activos.

En tal sentido se torna necesario la jerarquización del personal para lo cual, entre otras acciones, se realizan actividades de capacitación sobre distintas temáticas entre las que se prioriza la prevención de lavado de activos en la IGJ, destinadas a todos su agentes, con especial énfasis en aquellos que prestan servicio en las áreas críticas del organismo.

Asimismo, la IGJ se encuentra en pleno desarrollo de un procedimiento detallado, que contendrá las particularidades y las exigencias de cada área del organismo, que será implementado próximamente, a los fines de detectar y reportar operaciones sospechosas que puedan estar vinculadas a la comisión de delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo.

Por otra parte, el organismo ha comenzado también a trabajar en la elaboración de una matriz de riesgos que, teniendo en cuenta parámetros de impacto y de probabilidad, defina el nivel de riesgo de las operaciones bajo el contralor de la IGJ. Esta herramienta, que integra tanto los requeri-

mientos de la UIF como los de la IGJ, será vital para lograr un mejor ordenamiento y priorizar toda tramitación que se lleve a cabo.

Asimismo, y como parte de la revisión y modernización de los procesos internos que permitirá a la IGJ enfrentar los desafíos de la Argentina del bicentenario, se incorporará formalmente a su estructura un área específica destinada al monitoreo permanente de su actividad interna y a brindar el apoyo que el oficial de cumplimiento requiere para el eficaz desempeño de las funciones que tiene asignadas.

Todos estos proyectos, acciones y medidas que se enmarcan en un Estado inteligente y articulado permiten la efectiva lucha contra el lavado de activos y la criminalidad organizada.





# El rol de la CNV en la prevención y persecución del lavado de activos a través del mercado de capitales

ALEJANDRO VANOLI<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

La Comisión Nacional de Valores junto a la Unidad de Información Financiera y el resto de los organismos de control público que integran el sistema nacional antilavado, vienen realizando enormes esfuerzos para fortalecer las capacidades del Estado Nacional en la prevención, investigación, persecución y sanción del lavado de activos y la criminalidad precedente a este delito.

Si bien la sanción de la ley 25.246 fue el puntapié inicial para el desarrollo de una política pública de largo plazo en esta materia, diferentes factores dificultaron el ritmo e impulso necesario para avanzar hacia la cristalización de bases sólidas. Alguno de ellos, generados como consecuencia del

---

(1) Licenciado en Economía. Presidente de la Comisión Nacional de Valores.

anterior diseño institucional de la UIF<sup>(2)</sup>, otras relacionadas con las dificultades de aceptación que conlleva cualquier política pública en sus inicios y, finalmente resistencias de los mercados que son inherentes a cualquier proceso de regulación estatal de la vida económica.

Desde el año 2003 en adelante, el país atravesó dos procesos evaluatorios del Grupo de Acción Financiera Internacional que dieron lugar a diferentes fases de ajustes normativos y, sobre todo, a una labor cada vez más intensa de la CNV, la UIF y el resto de los organismos en esta materia.

El año 2010 marcó un cambio de rumbo para todo el sistema antilavado, cambio que coincidió con una nueva gestión de la UIF y, sobre todo, una visión diferente sobre cómo abordar estratégicamente el lavado de activos.

## 2. Dos enfoques, dos políticas

El desarrollo de políticas frente al lavado de activos y los delitos que le preceden introduce complejidades que son inherentes al proceso de regulación estatal de los mercados. La experiencia argentina ha dado cuenta del desarrollo de dos enfoques que parten desde puntos de vista distintos al momento de abordar el fenómeno criminal en cuestión.

El primero de ellos se inscribe bajo la noción de *compliance*. Desde este punto de vista, el diseño de políticas frente al lavado de activos se estructura y organiza en torno al cumplimiento de estándares y requisitos de adecuación normativa a cargo de los sujetos obligados a informar, quienes asumen la tarea de diseñar e implementar controles internos de gestión y auditoría orientados al cumplimiento de políticas de identificación y conocimiento de clientes y elaboración de manuales, con miras a adoptar la normativa de cada actor de mercado a los estándares y principios de regulación internacional. En esta perspectiva de análisis, el abordaje del fenómeno queda mayoritariamente en manos de actores y agentes de carácter privado, de modo que las políticas se definen e instrumentan al ritmo de la comunidad de reguladores. Gran parte de los primeros años de

---

(2) La ley 25.246 establecía un régimen de gobierno colegiado integrado por un directorio conformado por miembros procedentes de los principales organismos con competencia en la materia. La sanción de la ley 26.119, promulgada el 26 de julio de 2006, modificó este régimen original instituyendo un modelo organizado en torno a la figura de un presidente, un vicepresidente y un consejo de asesores conformado por los representantes de los principales organismos de control.

desarrollo de políticas antilavado en la Argentina estuvieron atadas a esta concepción que, si bien no es incorrecta, mostró efectos que no lograron superar el mediano plazo.

El segundo punto de vista encara el lavado de activos a partir del reconocimiento de sus notas delictivas, revirtiendo el eje de articulación del diseño de políticas públicas desde el *compliance* hacia la **política criminal**. De este modo, es el Estado quien pasa a ocupar un lugar directriz en la determinación de objetivos, necesidades y rumbos de acción, especialmente porque desde sus funciones de control y fiscalización discute, diseña y proyecta las bases políticas y organizacionales que son necesarias para reconstruir empíricamente la información financiera necesaria para “graficar” y “conocer con precisión” cómo se estructuran y funcionan los esquemas de intercambio y circulación de flujos ilícitos que rodean al lavado de activos. La reconstrucción de esta información es la base necesaria para desarticular luego las redes de criminalidad que funcionan de modo regular detrás de cada caso de lavado.

En esta segunda visión, el desarrollo de políticas de *compliance* deja de estar asociado a dimensiones reputacionales, pasando a cumplir funciones instrumentales con relación a la definición de objetivos específicos de prevención, persecución y sanción de casos de lavado de activos.

Si durante los primeros años, posteriores a la creación del sistema antilavado, los esfuerzos, acciones y políticos estuvieron más ligados al primero de estos puntos de vista, desde el año 2010 los esfuerzos que el Estado en su conjunto ha venido realizando se orientan hacia el segundo punto de vista.

### 3. La reforma a la ley 25.246

El 1 de junio de 2011 el Honorable Congreso de la Nación sancionó la ley 26.683<sup>(3)</sup> que, vino a cristalizar en el marco legal la orientación del sistema antilavado hacia la política criminal en tres dimensiones: *preventiva*, *persecutoria* y *punitiva*. Si la primera de estas dimensiones dispuso de las herramientas necesarias para la identificación de maniobras, sociedades, estructuras de negocios sospechosos, generando la información financiera necesaria, tanto a los fines de la persecución como de la prevención

(3) En el mes de diciembre de 2010 el Poder Ejecutivo Nacional dicta el Decreto 1936/2010 que reorganiza la dirección, coordinación y representación nacional del sistema antilavado.

global de la criminalidad asociada a las finanzas, la segunda se focalizó en mejorar e introducir nuevas herramientas de persecución penal de los casos sometidos a la justicia de criminal. La tercera dimensión se orientó a fortalecer el abanico de conductas punibles mediante la incorporación de nuevos delitos.

La dimensión preventiva incorporó cambios esenciales a nivel del intercambio de información sometida a las reglas del secreto, y respecto del alcance de sujetos obligados a informar, incorporando a las agencias inmobiliarias, mutuales y cooperativas, entidades deportivas y, en lo que estrictamente se refiere al mercado de capitales, la ley en el inciso 22 del art. 20 incorporó a los fideicomisos, quienes no estaban obligados a informar operaciones inusuales o sospechosas.

Esta última modificación es de especial importancia a los fines de mejorar la regulación del mercado de capitales, dado que este instrumento financiero representa un elevado porcentaje del volumen total de flujos financieros canalizados en el mercado de capitales. De acuerdo al Informe Mensual de Mercado de Capitales que publica la CNV, durante el mes de julio de 2012, los fideicomisos concentraron cerca del 74% del financiamiento del mercado.

Asimismo, durante el año 2011 acumularon valores cercanos a los 12 mil millones de pesos, que en los primeros 7 meses del corriente ascienden a los 9 mil millones de pesos. Estos datos ilustran la importancia que ha tenido la incorporación de éstos como nuevos sujetos obligados a informar.

En relación con la dimensión persecutoria, la reforma introduce medidas especiales de investigación y el reconocimiento de la facultad de querellar en manos de la UIF. Esta dimensión se complementa con la **estrictamente punitiva** en la que se incorpora la tipificación del lavado de activos como un delito dotado de autonomía permitiéndose así generar las condiciones para sancionar penalmente por lavado de activos al autor del delito precedente. Pero también la reforma introdujo otras herramientas muy importantes para el desarrollo de políticas criminales en la materia. Por un lado, la figura del decomiso civil, que es esencial para la instrumentación de acciones sobre los activos producidos ilícitamente y que son objeto de lavado y, por el otro la responsabilidad penal de las personas jurídicas, permitiendo con ello extender la punición de conductas hacia las estructuras societarias que configuran maniobras delictivas.

#### 4. La inserción de la CNV en la reforma del sistema antilavado

Como parte de este proceso la Comisión Nacional de Valores trazó nuevas relaciones estratégicas con la UIF en cuatro niveles de acción diferenciados.

Por un lado, se focalizó en fortalecer el trabajo y generar mayores recursos en la Subgerencia de Investigación de Lavado; se incorporaron nuevos abogados, contadores y economistas. Como parte de esta misma línea de acción; la CNV incluyó el rediseño del área dentro del proyecto de modificación de la estructura de todo el organismo. La propuesta presentada busca jerarquizar y especializar el área de lavado de la CNV. En ella se proyecta la creación de una Gerencia de Prevención de Lavado de Dinero, de la cual dependerían una Subgerencias de Investigación de Operaciones Sospechosas y Subgerencia de Análisis y Reporte de Operaciones Sospechosas.

La nueva estructura también crea una Gerencia de Planeamiento y Estudios Económicos, bajo la cual dependería entre otras una Subgerencia de Protección al Inversor. Si bien esta propuesta<sup>(4)</sup> aún no ha sido aprobada, se espera que tras su aprobación por Jefatura de Ministros, dé lugar a un impulso aún mayor al tratamiento de operaciones inusuales y reportes respectivos.

En un segundo nivel de acción, la CNV tomó medidas proactivas firmando un convenio de colaboración e intercambio de información con la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina (SEFyC BCRA) y con la Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN). La firma de estos convenios procura sentar las bases institucionales que son necesarias para mejorar el desarrollo de políticas en materia de supervisión y monitoreo de todas las entidades que integran el sistema financiero y, a la vez, facilitar la cooperación entre los inspectores de cada uno de los organismos de regulación de los mercados bancarios, de seguros y de capitales.

En un tercer nivel de acción, la CNV también trabajó fuertemente en el diseño y ejecución de diversas capacitaciones, orientadas hacia los funcionarios del organismo y el resto de los operadores del mercado de capitales. En este sentido, en materia de capacitación se priorizaron los temas relaciona-

---

(4) Ver expediente. N° 308/2011: "Proyecto de Nueva Estructura CNV" CUDAP: EXP- S01: 0178242/2011, tramita en el Expediente N° 12.330/2012 de Jefatura de Gabinete de Ministros)

dos con el análisis de las nuevas normas regulatorias emitidas por la UIF en diferentes organismos CNV, UIF, FORUM, FAPLA, Universidad Nacional de San Martín, Banco Central de la República Argentina y se realizaron actividades en conjunto con la UIF. Se dictó un curso con la OTA, FINRA y el FBI, al que asistieron funcionarios de BCRA y UIF. Asimismo se ha asistido a eventos organizados por el BCRA, la Coordinación Nacional (CRN) y GAFISUD.

En mayo de 2011 la CNV, conjuntamente con la UIF, organizaron dos jornadas de capacitación sobre las normas regulatorias que se aplican al mercado de capitales. Una de estas jornadas se dirigió específicamente a funcionarios de ambos organismos y tuvo lugar en el salón auditoría de la CNV, mientras que la otra se realizó en el salón auditorio del Banco de la Nación Argentina y en ella se capacitó a personal externo de todo el sector.

Por último —pero no menos importante—, en un cuarto nivel, la CNV estableció relaciones estratégicas con la UIF acompañando al organismo rector en instancias claves de negociación internacional ante el GAFI en el proceso de evaluación en el que se encuentra el país. De este proceso también participaron el resto de los organismos de control del sistema financiero y, con ellos se participó de la reunión frente a frente del GAFI en junio de 2010, celebrada en París, Francia, en el marco del Proceso de Evaluación Mutua. También se asistió al plenario de GAFISUD en julio de 2010 celebrado en Lima, Perú. Se asistió a los plenarios de GAFI realizados en octubre de 2010 y febrero de 2011, en París, Francia. Por último, también se asistió al ICRG Grupo de Revisión de las Américas en mayo de 2011 celebrado en Lima, Perú.

## 5. La adecuación de las normas CNV al nuevo régimen legal

Durante el año 2010 la CNV dictó resoluciones de especial importancia a los fines de la prevención del lavado de activos. Por un lado, la **Resolución General N° 580/2010**<sup>(5)</sup>, que estableció que los agentes del mercado de

---

(5) Art 1°.- Incorporar como artículo 9 del Capítulo XXII —Prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo— de las Normas (N.T. 2001 y mod.), el siguiente texto:

“Art 9°.- Los sujetos indicados en el artículo 1° del presente Capítulo (SUJETOS) sólo podrán recibir por cliente y por día fondos en efectivo por un importe que no exceda los PESOS UN MIL (\$ 1.000) (art 1° de la ley 25.345). Cuando por cliente y por día los fondos recibidos por los SUJETOS excedan el importe indicado precedentemente, la entrega por el cliente deberá ajustarse a alguna de las formas previstas en los puntos 1 a 6 del artículo 1° de la ley 25.345. En el caso de utilizarse cheques, éstos deberán estar librados contra

capitales sólo pueden efectuar y recibir pagos superiores a pesos un mil (\$ 1000) con cheques o algún otro medio de los expresamente previstos en la Ley de Prevención de la Evasión Fiscal<sup>(6)</sup>.

También en el año 2010 la CNV dictó la **Resolución General N° 583/2010** que profundizó más la regulación y control del mercado de capitales en ocasión del uso de efectivo monetario, exigiendo en esta ocasión que los operadores del mercado de capitales reciban pagos en cheque siempre que éstos estén endosados de modo completo y cuenten con procedimientos de control previamente aprobados por la comisión.

Estas dos normativas han sido de especial importancia porque mejoraron el control de uso de medios de dinero en efectivo y porque facilitaron la identificación de clientes, aportando así mayor transparencia y claridad a todo el mercado de capitales y el público inversor.

Este proceso de adecuación normativa se profundizó durante el año 2011, dado que las disposiciones del nuevo régimen legal en materia de sujetos obligados, reporte de operaciones y políticas de prevención dio lugar a una adecuación paulatina de las normas correspondientes para todo el sector.

La CNV conformó equipos técnicos integrados por funcionarios de diversas áreas, quienes trabajaron de forma conjunta con los equipos de la UIF. Como resultado de este trabajo conjunto se dictaron las siguientes normas específicas:

**a) Resolución UIF N° 229/2011.** Esta resolución modificó la Resolución N° 33/2011 (modificatoria de la Resolución N° 152), incorporando con ello modificaciones respecto de las políticas de regulación de oficiales de

cuentas corrientes abiertas en entidades financieras del país de titularidad o co-titularidad del cliente. En el caso de utilizarse transferencias bancarias a los SUJETOS, éstas deberán efectuarse desde cuentas bancarias a la vista de titularidad o co-titularidad del cliente, abiertas en entidades del país autorizadas por el BCRA.

Por su parte, los SUJETOS —por día y por cliente— no podrán efectuar más de DOS (2) pagos de fondos ni emitir más de DOS (2) cheques. En ningún caso los SUJETOS podrán efectuar pagos en efectivo por día y por cliente por un importe superior a PESOS UN MIL (\$ 1.000) (art. 1 de la ley 25.345). Los pagos por importes superiores a dicha suma deberán efectuarse mediante alguna de las formas previstas en los puntos 1 a 6 del art. 1 de la ley 25.345. En el caso de utilizarse cheques, éstos deberán estar librados a favor del cliente con cláusula no a la orden, y en el caso de utilizarse transferencias bancarias, éstas deberán tener como destino cuentas bancarias de titularidad o co-titularidad del cliente abiertas en entidades del país autorizadas por el BCRA”.

(6) Ver ley 25.345 en [www.infojus.gov.ar](http://www.infojus.gov.ar).

cumplimiento del sector. Además se incorporaron disposiciones específicas sobre políticas de identificación de clientes que actúen a través de sociedades *off shore*, fondos de inversión colectiva, patrimonios de afectación específica y otros instrumentos financieros considerados de mayor riesgo a los fines del lavado de activos.

Esta resolución fue adoptada internamente en la Resolución General N° 602/2012 (modif. por Resolución General N° 603/2012) que introdujo modificaciones al Capítulo XXII de las NORMAS (T.O. 2001 y mod.) del Organismo, con el objeto de armonizarlas y adecuarlas a las normativas UIF vigentes como “normas complementarias”.

**b) Resolución UIF 140/2012.** Mediante esta resolución el equipo de técnicos de la CNV trabajó asistiendo a la UIF en el diseño de las normas regulatorias que son aplicables a todas las personas físicas o jurídicas que cumplan funciones de administración de carteras fiduciarias o sean agentes fiduciarios, intermediarios, comercializadores de este tipo de productos; deberes que también le son aplicables a los agentes colocadores y quienes actúen como subcontratantes en la colocación inicial de valores fiduciarios y agentes de depósito, registro y/o pago de valores fiduciarios.

## **6. El rediseño de las normas de la CNV en materia de paraísos fiscales y sociedades *off shore***

La interconexión de los mercados de capitales a nivel global y el peso creciente de los paraísos fiscales en el movimiento de flujos financieros a nivel mundial, ha conducido a que la CNV adoptara medidas específicas para regular la participación de sociedades *off shore* dentro de la oferta pública de valores negociables.

Así, la **Resolución General N° 604/2012** introdujo una serie de reglas de cumplimiento obligatorio para el conjunto de las sociedades que cotizan valores negociables. Estas reglas están orientadas a dotar de más transparencia el proceso de negociación de títulos valores en el mercado bursátil, exigiendo que las sociedades que participan o deseen participar en la oferta pública, informen detalladamente la titularidad sobre tenencias accionarias en el extranjero y, presenten además información fehaciente que permita acreditar la presencia real y comercial en la jurisdicción del exterior. Si bien esta norma se encuadra en el principio de transparencia y acceso a la información previstas en el decreto 677/01, sin duda algu-

na, posee una notoria trascendencia en todo lo que hace a la prevención del lavado de activos, dado que fortalece las políticas de identificación de clientes y determinación del origen, destino y destinatario final de fondos.

Mediante esta resolución se establecen reglas de control sobre sociedades del extranjero, pero también sobre vehículos corporativos complejos y vulnerables al lavado de activos como son el *trust*, los *anstalt* y otro tipo de vehículos financieros constituidos para administrar activos de terceros.

Vale destacar también que esta resolución reconoce un antecedente directo en la Resolución General N° 504/07 que prohíbe a las sociedades de bolsa cursar operaciones originadas o con destino a alguno de los países mencionados en el Anexo I del decreto 1344/98.

## 7. La propuesta de reforma a la ley 17.811

La regulación actual del mercado de capitales —en todo el país— se rige por la ley 17.811, cuyo eje principal es la autorregulación del mercado. Como correlato de las lecciones aprendidas a partir de la crisis financiera internacional, en todo el mundo se están discutiendo nuevas reglas de organización de los mercados de capitales en función de la regulación<sup>(7)</sup>. En esta línea, la CNV discutió y redactó un proyecto de reforma a la ley 17.811<sup>(8)</sup>, con miras a regular las diferentes actividades de los mercados, subsanando el principio de autorregulación del mercado bursátil y, asignando a la CNV facultades de autorización y revocación de licencias a los agentes del mercado de valores.

Con relación a los temas que hacen a la especificidad de la lucha contra el lavado de activos, la propuesta de ley también mejora las reglas para la cooperación administrativa y la regulación del secreto<sup>(9)</sup>, contribuyendo con ello a crear condiciones básicas para el rastreo de activos que puedan proceder de comportamientos delictivos<sup>(10)</sup>.

(7) EATWELL JOHN y TAYLOR LANCE, *Finanzas globales en riesgo. Un análisis a favor de la regulación internacional*. CEFIDAR, Argentina, Ed. S. XXI, 2005.

(8) Se presentó en el mes de mayo de 2010, mediante Nota N° 321/2010-PROY-S01:0006992/2010 a la Subsecretaría de Servicios Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

(9) Esta reforma da pleno cumplimiento a diferentes aspectos comprometidos ante el GAF, específicamente ptos. 4 e. y f.; 6 a. b. y d.; 11. a del Plan de Acción al 30 junio 2012.

(10) STESSENS, GUY, *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 258 y ss.

Especialmente en este último punto la reforma contempla que:

- a. El deber de guardar secreto, **no se aplicará respecto de información** solicitada o que deba ser remitida a la **Unidad de Información Financiera**. Esta modificación es relevante porque además da cumplimiento al **compromiso asumido en el pto. 6.b** del Plan de Acción acordado con GAFI en el 2011.
- b. Las restricciones y limitaciones previstas en materia de secretos, **no se aplicará a pedidos efectuados por autoridades del exterior** si entre las partes existe acuerdo de reciprocidad. También cumple con el **compromiso asumido en el pto. 11.a** del Plan de Acción, mejorando así las reglas para la cooperación administrativa internacional.
- c. Las restricciones y limitaciones previstas en materia de secretos relativos a información obtenida en el ejercicio de sus funciones por la CNV, BCRA – SEFYC, SSN y AFIP, **no registrarán ante requerimientos formales efectuados entre sí**, siempre que sean realizados por la máxima autoridad de cada organismo. Se cumple con el **compromiso asumido en el pto. 6.a y d.** del Plan de Acción y se crean condiciones normativas para hacer factibles el intercambio de información sensible entre organismos reguladores a nivel local.

## 8. Propuesta de incorporación de delitos económicos al Código Penal

En el expediente N° 2379/2011, rotulado “Proyecto de Reforma del Código Penal”, tramitó el proyecto de modificación de ley que incorpora delitos económicos al Código Penal. Si bien el desarrollo de esta propuesta se originó en función de la necesidad de mejorar la tipificación penal de la figura de **manipulación de valores negociables**, dotándola de mayor especificidad, se incorporó también otro comportamiento punible típico del mercado de capitales como es la figura del *insider trading*.

Asimismo, dado que estos dos tipos penales no cubren la totalidad de conductas delictivas que, de modo más o menos regular, ocurren en el sistema financiero, se incluyeron los delitos de **captación clandestina de ahorros públicos, captación fraudulenta de ahorros públicos y el cohecho financiero**.

La primera figura se orienta a proteger el orden económico financiero reprimiendo aquellas conductas en las que se realice intermediación financiera y/o se capten ahorros del público en el mercado de valores, cuando no contare con la correspondiente autorización emitida por la autoridad

competente. En este caso, se prevén penas de uno a cuatro años, multa de dos a ocho veces el valor de las operaciones realizadas e inhabilitación especial hasta seis años.

La segunda figura reprime a aquellos funcionarios y/o empleados de instituciones financieras y de aquellas que realizan actividades en el mercado de valores, captando ahorros a través de la inserción de datos falsos, hechos inexistentes; o documentando contablemente una operación crediticia activa o pasiva o de negociación de valores negociables, con la intención de obtener un beneficio o causar un perjuicio, para sí o para terceros. Las penas van de uno a cuatro años, multa de dos a seis veces el valor de las operaciones e inhabilitación de hasta seis años.

Por su lado, el cohecho financiero se tipificó con miras a prevenir y, en su caso, reprimir a los funcionarios y/o empleados de instituciones financieras que recibieren dinero u otra ventaja, siempre que no forme parte de los cargos o intereses correspondientes al producto financiero y que sea recibida como condición para realizar la operación de crédito, financiera o bursátil. En este caso, las penas son de uno a seis años e inhabilitación de hasta seis años.

Estas figuras penales fueron discutidas por ambas cámaras del Honorable Congreso de la Nación y aprobadas en la ley 26.733 que incorpora nuevos delitos bursátiles y financieros al Código Penal de la Nación.

## 9. El monitoreo y supervisión de operaciones

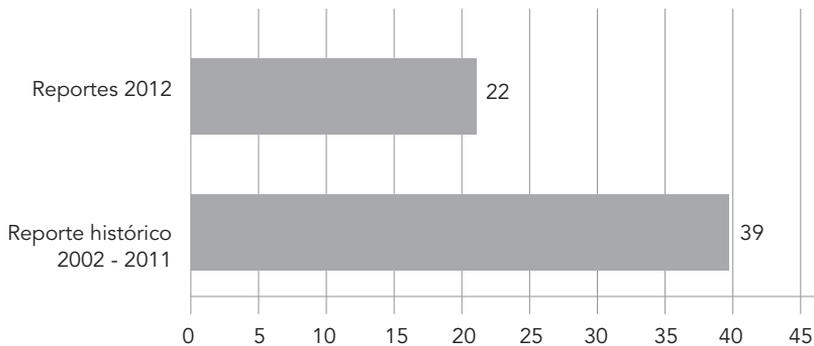
La CNV ha fortalecido también el proceso de monitoreo permanente de operaciones y la supervisión de los mercados a partir del cumplimiento de sus planes de fiscalización anual.

En el año 2011 se cumplió el plan de fiscalización, con la realización de dieciocho (18) inspecciones sobre la base de un plan aprobado que contemplaba la realización de dieciséis (16) inspecciones. Asimismo se llevaron a cabo tres (3) inspecciones dentro del marco del artículo 4 del decreto 1936/2010 y en el inciso 7 del art. 14 de la ley 26.683 modificatoria de la ley 25.246 en colaboración con la UIF. Al 28 de agosto de 2012, en el marco del Plan de Verificaciones aprobado por la UIF, se realizaron dieciocho (18) inspecciones en el mercado de capitales.

**CUADRO 1:**

Cantidad de Inspecciones realizadas		Cantidad de ROS remitidos a la UIF	
2011	19	2002 – 2011	39
2012	18	2009	6
		2010	4
		2011	10
		2012	22

El proceso de fortalecimiento de la CNV en materia de adecuación al sistema antilavado ha conducido a un aumento del número de reportes de operaciones, que de 6 en el año 2009, pasó a 22 en el año 2012.

**GRÁFICO 1: REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS**

Tal como muestra el gráfico, la actividad de la CNV en materia de análisis de operaciones y remisión de reportes a la UIF ha crecido de un modo significativo. Así, con relación al período histórico 2002–2011, el número de reportes enviados durante el primer semestre del año 2012, ascendió a más de la mitad del total de casos reportados desde la sanción de la ley 25.246.

**10. Conclusiones**

En síntesis, el año 2010 marcó un cambio en el diseño y puesta en funcionamiento de la estrategia del Estado argentino en miras a perseguir y sancionar el lavado de activos de origen delictivo.

Como parte de este cambio, la CNV entabló vínculos sólidos con la UIF y desarrolló un trabajo de coordinación conjunta que se materializó, tanto a nivel de las modificaciones normativas esenciales para la regulación del mercado de capitales, como también en las acciones que hacen al proceso diario de supervisión, análisis y reporte de operaciones que potencialmente pudieren dar lugar a una investigación judicial por el delito de lavado de activos.

Del mismo modo, el fortalecimiento de vínculos de trabajo recíproco con el BCRA y la SSN, da cuenta de la adopción de las acciones necesarias para fortalecer la supervisión de los diferentes mercados de circulación e intercambio de activos financieros, desde una visión que apuesta al análisis integral del sistema y a superar los obstáculos generados por el llamado arbitraje normativo y la lógica de funcionamiento de los secretos que imperan en cada uno de estos mercados. Esta dimensión del trabajo y de los esfuerzos realizados es de especial importancia porque el mejoramiento de políticas de prevención y sanción del lavado de activos —políticas que también son aplicables a la prevención de los delitos financieros que le anteceden— se nutre, necesariamente, de un proceso permanente de producción de información financiera sobre origen, destino y titulares de los activos.

Los resultados positivos logrados en función de la coordinación de esfuerzos generan también nuevos desafíos para la persecución de un fenómeno delictivo cuya nota definitoria más importante es la elevada capacidad para generar obstáculos y trabas a la identificación de activos sospechosos por proceder de actividades delictivas.





# El rol de la Superintendencia de Seguros de la Nación en la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo

ANA DURAÑONA Y VEDIA<sup>(1)</sup>



## 1. Introducción

El lavado de dinero y la financiación del terrorismo constituyen un flagelo capaz de contaminar y desestabilizar los mercados financieros, poniendo en peligro los cimientos económicos, políticos y sociales de los Estados que no tienen una política seria para combatirlos.

Lavar dinero implica llevar al plano de la legalidad, sumas de dinero que han sido obtenidas a través de operaciones ilícitas, sin que esta práctica modifique el carácter intrínsecamente ilícito de las fuentes generadoras del dinero. Se realiza un proceso de inversión de fondos, pero con la característica de que los mismos no provienen de una actividad lícita reconocida como tal socialmente, sino que se trata de dinero obtenido a través de determinados actos que son considerados delito.

---

(1) Abogada. Coordinadora de Prevención y Control de lavado de activos y financiamiento del terrorismo de la Superintendencia de Seguros de la Nación.

Es precisamente el narcotráfico, en lo que aquí interesa, el que origina —claro está que en forma ilícita— una impresionante cantidad de dinero para la que debe aparentarse un origen lícito. Las más diversas actividades ilícitas, en la medida en que produzcan importantes ganancias, conllevan la necesidad de legitimarlas. Anualmente se reciclan en la economía mundial miles de millones de dólares cuya detección, sino imposible, resulta sumamente dificultosa. Ello se debe, genéricamente, a que las técnicas utilizadas para legitimar el dinero obtenido ilícitamente, se sustenta en los mismos principios básicos de las actividades financieras lícitas: apertura de cuentas corrientes bancarias, intercambio comercial, transferencia electrónica de fondos y operaciones con divisas. Se estima que la masa de dinero producida por el crimen organizado alcanza una cifra que oscila entre quinientos mil y setecientos cincuenta mil millones de dólares, lo que equivale a casi el dos por ciento del producto bruto mundial<sup>(2)</sup>.

Mientras que históricamente se relacionaba el lavado de dinero con el narcotráfico, en la actualidad puede afirmarse que tiene en el mundo una relación cada vez más directa con la corrupción, el terrorismo, el tráfico de armas, la trata de personas, el contrabando y la evasión fiscal.

La acción de blanquear dinero ha existido desde siempre, porque una vez que se obtienen mediante acciones delictivas fondos ilícitos, éstos precisan ser lavados o blanqueados para poder ser utilizados sin problemas. La gravedad de este delito, se ve potenciada dado que además de multiplicar las ganancias obtenidas originalmente en forma ilegal, socava los sectores de producción nacidos de manera legítima.

Las actividades en las cuales se manejan grandes sumas de dinero en efectivo son las más apropiadas para lavar dinero, por la facilidad que tienen para que puedan declararse ingresos superiores a los realmente obtenidos (grandes cadenas hoteleras, restaurantes, casinos, mercados de obras de arte y antigüedades, operaciones inmobiliarias, etc.). Siguiendo con este esquema, los lugares más atractivos para transferir dinero ilegal que se está blanqueando son los llamados “paraísos fiscales”, que son países en donde existe secreto bancario y bursátil absoluto, escasas normas de control y mucha flexibilidad a la hora de constituir sociedades locales y, en definitiva, el delito de lavado de dinero no se encuentra tipificado.

---

(2) D'ALBORA, FRANCISCO, *Lavado de Dinero*, 2da ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Ed. Ad-Hoc, 2011, p. 14.

Para contrarrestar semejante flagelo deben tomarse firmes medidas a nivel interno, regional e internacional. Afortunadamente, en los últimos años, nuestro país ha encarado este proceso de manera formal, adoptando medidas legislativas y regulatorias que apuntan a la prevención y a la represión de estos delitos.

Como señalamos, muchos y distintos pueden ser los caminos por los cuales un delincuente logre ocultar el origen ilícito de los fondos: uno de ellos es la utilización del sector asegurador.

Si bien la "Asociación Internacional de Supervisores de Seguros" (IAIS) no considera que el sector de los seguros sea tan vulnerable como los demás sectores que prestan servicios financieros, es un posible blanco para quienes necesitan lavar dinero o para quienes procuran recursos para ataques terroristas o maneras de manejar los fondos de sus cómplices.

Los delincuentes y sus cómplices pueden utilizar al mismo tiempo distintos instrumentos para lograr sus objetivos. Los productos y las transacciones de las aseguradoras posibilitan el ingreso al mercado financiero de capitales de oscura procedencia, además de que pueden ser utilizados para asegurar los bienes que han sido adquiridos mediante el dinero ganado a través de actividades delictivas.

Por esa razón, los miembros del sector asegurador podrían, con o sin su conocimiento, verse involucrados en este tipo de ilícitos; situación que los expone a problemas jurídicos y a riesgos en sus operaciones y en su reputación y, en paralelo, a la descalificación del sector, perjudicando al sistema en su conjunto.

Los problemas jurídicos se refieren a la posibilidad de que las demandas judiciales, los fallos en su contra o los contratos que resultan imposibles de cumplir alteren o perjudiquen las operaciones o la situación de una aseguradora. El riesgo a la reputación se refiere a la posibilidad de que una publicidad negativa sobre las prácticas empresariales y asociaciones de una aseguradora provoque una pérdida de confianza en la integridad de la institución. A su vez, los riesgos a las operaciones surgen de las fallas en los sistemas, procedimientos internos y controles que pueden dar lugar a pérdidas financieras; se incluye asimismo el riesgo de que se pierdan los valores mantenidos en custodia.

El sector de los seguros, por lo tanto, deberá adoptar medidas adecuadas para evitar que los blanqueadores de capitales y los terroristas hagan mal

uso de él, y deberá estar alerta ante los casos que puedan presentarse. Por tal motivo, es uno de los tantos sectores que debe colaborar en la detección y eliminación de las operaciones de lavado de dinero, para lo cual deberá también identificar correctamente a los clientes que solicitan sus servicios como primera regla de prevención.

Consecuencia de ello es que en el art. 20 incisos 8, 15 y 16 de la ley 25.246, sobre "Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo", se estableció que, las empresas aseguradoras, la Superintendencia de Seguros de la Nación y los productores asesores de seguros, agentes, intermediarios, peritos y liquidadores de seguros, están obligados a informar a la Unidad de Información Financiera en los términos del art. 21 de la citada norma, es decir, recabando información de sus clientes y reportando cualquier hecho u operación sospechosa de lavado de activos o financiamiento del terrorismo que detecten.

Asimismo, se estableció en el art. 14, inciso 7, de la citada norma, la colaboración que la Superintendencia de Seguros de la Nación, con su experiencia e idoneidad en la materia que supervisa, deberá aportar en pos de lograr un efectivo y eficaz control del cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha ley y sus **modificatorias, en conformidad con la normativa dictada también por la Unidad de Información Financiera.**

A su vez, la IAIS ha concedido alta prioridad a la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (ALD/LFT). En octubre de 2003 aprobó y publicó los *Principios básicos de seguros y su metodología*, en donde se revisaban los principios básicos relativos a la supervisión de las aseguradoras. Estos principios, a su vez, fueron readecuados y aprobados en octubre de 2011 y en ellos se establece que, para que un sistema de supervisión funcione con eficacia, es necesario que cumpla con esos principios básicos. De conformidad con lo que se estipula en el nuevo PBS 22 sobre prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo<sup>(3)</sup>, para alcanzar este objetivo se deben cumplir las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), a su vez revisadas y publicadas en febrero del corriente año<sup>(4)</sup>.

---

(3) PBS 22: El Supervisor requiere que las aseguradoras e intermediarias tomen medidas efectivas a fin de combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. A su vez, el supervisor toma medidas efectivas con el objetivo de enfrentar los mismos delitos.

(4) Ver texto en: <http://www.fatf-gafi.org/topics/fatfrecommendations/documents/fatfrecommendations2012.html>.

## 2. La Superintendencia de Seguros de la Nación

### 2.1. Descripción

La Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) es un organismo público descentralizado en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que ejerce la supervisión integral de la actividad aseguradora, reaseguradora y de intermediación en todo el país (arts. 64 y 65 ley 20.091), y que tiene como principal objetivo promover una plaza solvente, estable y eficiente en beneficio de los asegurados, asegurables, beneficiarios y damnificados.

Fue creada mediante el decreto 108.295 del 21 de junio de 1937, con el objeto de regular y controlar la actividad aseguradora. Con posterioridad se fueron dictando normas legales que, aún vigentes en nuestros días, conforman el marco de desenvolvimiento de la actividad aseguradora: ley 7418, que legisla sobre la naturaleza y características del contrato de seguros; ley 20.091 (texto ley 24.241), que regula el régimen de funcionamiento de las entidades de seguros y los deberes y atribuciones de la Superintendencia de Seguros de la Nación; ley 22.400, que establece el sistema de intermediación en seguros a través de los productores asesores de seguro y sociedades de productores; ley 24.240 (texto ley 26.361), que prevé la tutela del consumidor; ley 24.557, que acuerda el sistema de prevención de riesgos y reparación de daños derivados del trabajo; y ley 25.246 (texto ley 26.268), que acuerda protección penal frente al lavado de activos de origen ilícito y el financiamiento del terrorismo —que incluye dispositivos particulares para el sector seguros—.

### 2.2. La SSN y su doble rol en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo

#### 2.2.1. Rol de supervisor

En su carácter de organismo de contralor del sector asegurador la Superintendencia de Seguros de la Nación debe cumplir, en lo que respecta a la prevención y control de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, dos funciones específicas, tal y como lo establecen tanto la ley 25.246 y sus modificatorias, como las resoluciones de la Unidad de Información Financiera (UIF) vigentes en la materia (Res. N° 19/2011 y modificatoria, 230/2011 y 165/2011).

- a. Regulación: La Superintendencia de Seguros puede emitir, en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, normas que complementen las reglamentaciones dictadas por la UIF en lo relativo al sector asegurador.

- b. Fiscalización: En colaboración con la Unidad de Información Financiera, la Superintendencia de Seguros supervisará el cumplimiento, por parte de los distintos "sujetos obligados" del sector asegurador, de la normativa emitida por la UIF en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

En ese sentido, y tal como lo establece la Resolución UIF N° 165/2011, cada año se elaborará un plan de supervisión, fiscalización e inspección *in situ* de entidades aseguradoras, reaseguradoras e intermediarios, en base a la matriz de riesgo del sector asegurador y se lo remitirá a la UIF para su aprobación. Durante el transcurso del año calendario se podrán sugerir, mediante decisión fundada, modificaciones a los planes originales, las que deberán ser comunicadas a la UIF para su aprobación. Dentro de los 10 días de finalizado cada procedimiento de supervisión, fiscalización e inspección *in situ*, se deberán remitir a la UIF los Informes Finales elaborados en virtud de los mismos. Dichos informes deberán contener los antecedentes, las tareas realizadas, el análisis de la información y el resultado de la supervisión, fiscalización o inspección *in situ*.

En los casos en que *prima facie* se hubiera detectado algún incumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley 25.246 y modificatorias, conforme la normativa emitida por la UIF, se remitirá junto con el Informe Final, toda la documentación probatoria que posibilite la aplicación de lo previsto en el Capítulo IV de la mencionada norma (régimen de sanciones establecido en el art. 24 de la ley 25.246).

Para llevar adelante esta tarea, la Superintendencia de Seguros cuenta con un cuerpo de inspectores capacitados y especializados en prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, y con dedicación exclusiva en la materia, conforme lo establece el art. 4 de la Resolución UIF N° 165/2011.

### 2.2.2. Rol de Sujeto Obligado

En su carácter de Sujeto Obligado establecido en el art. 20, inc. 15, de la ley 25.246, la Superintendencia de Seguros está obligada a informar a la UIF las operaciones inusuales que detecte en el ejercicio de las funciones que le son propias y que, de acuerdo a la idoneidad exigible y el análisis efectuado, considere sospechosas de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

Al respecto, deberán ser especialmente valoradas las siguientes circunstancias:

- I. 1. Los montos, tipos, frecuencia y naturaleza de las operaciones que realicen los clientes que no guarden relación con los antecedentes y la actividad económica de ellos;
2. Los montos inusualmente elevados, la complejidad y las modalidades no habituales de las operaciones que realicen los clientes;
3. Cuando transacciones de similar naturaleza, cuantía, modalidad o simultaneidad, hagan presumir que se trata de una operación fraccionada a los efectos de evitar la aplicación de los procedimientos de detección y/o reporte de las operaciones;
4. Cuando se detecte que la información suministrada por los clientes se encuentre alterada;
5. Cuando se presenten indicios sobre el origen, manejo o destino ilegal de los fondos utilizados en las operaciones, respecto de los cuales los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias no cuenten con una explicación;
6. Cuando el cliente asume riesgos y/o costos de las transacciones incompatibles con su perfil económico;
7. Cuando las operaciones involucren países o jurisdicciones considerados “paraísos fiscales” o identificados como no cooperativos por el Grupo de Acción Financiera Internacional;
8. Pagos de indemnizaciones derivadas de siniestros por importes muy significativos en forma extrajudicial, sin mediar sentencia previa o acuerdo homologado judicialmente;
9. Aportes de capital efectuados a entidades aseguradoras o reaseguradoras, en efectivo o en valores no bancarios por importes muy significativos, sin investigar el origen de los mismos;
10. Devoluciones de aportes irrevocables de capital o reducción de capital en entidades aseguradoras o reaseguradoras por importes muy significativos, sin una finalidad concreta, justificación económica o propósito legal evidente;
- II. 11. Incrementos importantes de producción respecto de pólizas cuyas primas estén exentas de impuestos;
12. Aportes de capital provenientes de sociedades constituidas y domiciliadas en jurisdicciones que impidan conocer las filiaciones de sus accionistas y/o miembros de sus órganos de administración y/o fiscalización;
13. Compras o ventas de inmuebles por parte de las compañías aseguradoras o reaseguradoras por valores muy disímiles a los de mercado;
14. Adquisición total o parcial del paquete accionario de una aseguradora por parte de personas físicas o jurídicas, como así también, fusiones entre dos o más entidades aseguradoras, cuando sean realizadas sin justificación económica o

- jurídica, o en situaciones que no se condicen con la actividad declarada y/o capacidad económica de los adquirentes;
15. Falsas coberturas vinculadas a bienes inexistentes o a personas que se desconocen y son ajenas a la contratación del seguro;
  16. Un mismo beneficiario de pólizas de seguro de vida o de retiro por importes muy significativos, contratadas por distintas personas;
  17. Aseguramiento en múltiples pólizas por parte de una misma persona por importes muy significativos, sea en una o en distintas aseguradoras;
  18. Pólizas suscriptas por personas jurídicas u organizaciones que tienen la misma dirección que otras compañías y organizaciones y para las cuales las mismas personas tienen firma autorizada, cuando no exista aparentemente ninguna razón económica o legal para dicho acuerdo (por ejemplo, personas que ocupan cargos de directores de varias compañías residentes en el mismo lugar). Se debe prestar especial atención cuando alguna de las compañías u organizaciones esté ubicada en paraísos fiscales o en países o territorios considerados no cooperativos por el Grupo de Acción Financiera Internacional y su objeto social sea la operatoria "off shore";
  19. Cuando el cliente contrata una póliza por un importe muy significativo y luego de un corto período de tiempo requiere el reembolso de los fondos, solicitando que se abonen a un tercero, sin importarle la quita por la cancelación anticipada;
  20. Pólizas de seguros de vida o de retiro contratadas por montos significativos, tomadas por personas de edad avanzada;
  21. En el caso de tratarse de Personas Expuestas Políticamente, se deberá prestar especial atención a las transacciones realizadas por las mismas que no guarden relación con la actividad declarada y su perfil como cliente.

En tales casos, la SSN deberá redactar y enviar a la UIF a través de la página web de dicho organismo un ROS (Reporte de Operación Sospechosa) debidamente fundado que contenga una descripción de las circunstancias por las cuales se considera que la operación reportada detenta el carácter de sospechosa.

El plazo máximo para reportar ante la UIF hechos u operaciones sospechosas de lavado de activos es de 150 días corridos a partir de la detección de la operación. Para reportar hechos u operaciones sospechosas de financiación del terrorismo, el plazo es de 48 horas a partir de la detección de la operación.

La Superintendencia de Seguros de la Nación deberá conservar toda la documentación de respaldo de las operaciones consideradas sospecho-

sas reportadas por un período de 10 años y tenerla disponible para ser remitida a la UIF dentro de las 48 horas de ser solicitada.

La confidencialidad de los Reportes de Operación Sospechosa es de suma importancia, tal como lo establecen los artículos 21, inciso "c" y 22 de la ley 25.246; existiendo penas que van desde los seis meses hasta los tres años de prisión para quienes revelen las informaciones secretas fuera del ámbito de la UIF.

Para el correcto desempeño de las obligaciones señaladas, la Superintendencia de Seguros puso en práctica una política de prevención y lucha en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, de conformidad a la normativa UIF vigente en la materia.

Para ello, se elaboró un Manual de Procedimientos que contiene los mecanismos y procedimientos adecuados para la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, de acuerdo a las particularidades de su actividad. Es preciso que dicho manual sea claro y esté siempre actualizado y disponible en la Superintendencia para ser leído y aplicado por todos los funcionarios y empleados.

Conforme lo establece la Resolución UIF N° 19/2011 (modificada por la Res. N° UIF 92/2012), en el Manual de Procedimientos constan las principales exigencias por cumplir para conseguir un efectivo programa de prevención, a saber:

- a. **Conocer al cliente.** Se consideran clientes de la SSN "las personas físicas y jurídicas reguladas por las leyes 17.418; 20.091; 22.400 y 24.557, sus modificatorias, concordantes y complementarias, y todas aquellas alcanzadas por su regulación, supervisión, fiscalización o control".
- b. **Elaborar una matriz de riesgo.** Elaborar diferentes matrices de riesgo para agrupar y segmentar a los diferentes clientes según su perfil, la naturaleza de sus operaciones, el volumen de primas, las clases de productos o servicios, su ubicación y sucursales, si las tuviese, así como cualquier otro criterio que a juicio de la SSN resulte útil para generar señales de alerta ante la aparición de operaciones inusuales y de presuntos casos de lavado. El objetivo de la Superintendencia en este sentido es incorporar con el tiempo nuevas variables que permitan que las matrices sean más exactas y prácticas en su función.
- c. **Designar un oficial de cumplimiento.** Elegir una persona que sea la responsable de implementar todos los procedimientos y obligaciones fijados por las leyes y las resoluciones que rigen esta materia. El oficial designado deberá diseñar e implementar los controles para prevenir, detectar y reportar las fallas; velar por el cumplimiento de dichos controles; elaborar los reportes y asegu-

rar la conservación de la documentación durante el tiempo que establece la normativa; y estar actualizado respecto de las nuevas tipologías de lavado de dinero y financiamiento de terrorismo. Es preciso que el oficial de cumplimiento tenga acceso irrestricto a toda la información que considere necesaria para ejercer su función y que sea el encargado de formalizar los resultados y conclusiones ante la Unidad de Información Financiera.

- d. **Realizar auditorías internas.** Es necesaria la realización de auditorías dentro de la Superintendencia para verificar el cumplimiento efectivo de las políticas de prevención. Los resultados arrojados por la auditoría deben ser comunicados al oficial de cumplimiento, quien, en el caso de notar deficiencias en la implementación y en el cumplimiento de dichas políticas antilavado, tiene el deber de adoptar medidas que corrijan las fallas.
- e. **Desarrollar un programa de capacitación.** Para llevar adelante un efectivo sistema de prevención es necesario contar con la colaboración de todos los empleados del organismo y no sólo del personal especializado. Por ese motivo, no debe faltar un programa completo de capacitación para todos los niveles de personal, que los instruya en las políticas y procedimientos, y les brinde herramientas para detectar la presencia de una operación sospechosa. Si los empleados internalizan los conceptos y la operativa de trabajo, podrán notar anomalías en la actividad de los clientes colaborando de esa manera con el sector especializado.
- f. **Registro de operaciones sospechosas.** Debe elaborarse un registro escrito del análisis y gestión de riesgo de las operaciones sospechosas reportadas a la UIF. El mencionado registro tendrá tratamiento confidencial por encontrarse amparado en las previsiones del artículo 22 de la ley 25.246 y modificatorias.
- g. **Herramientas tecnológicas.** Se deberán implementar herramientas tecnológicas acordes con el desarrollo operacional de la SSN, que le permitan establecer de una manera eficaz los sistemas de control y prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; así como también software u otras herramientas tecnológicas que posibiliten el análisis o monitoreo de distintas variables para predecir ciertos comportamientos y detectar eventuales operaciones sospechosas.

### *2.2.3. Políticas de prevención*

Según lo establece el artículo 3 de la Resolución N° 19/2011 y su modificatoria, la Superintendencia de Seguros de la Nación, en su carácter de organismo de contralor específico de la actividad, establecerá los procedimientos que deberán cumplir las personas físicas o jurídicas reguladas por la ley 20.091 y sus modificatorias, que se encuentren sujetas a la autorización y fiscalización de la misma, a efectos de:

- a. Evitar que los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias contraten o mantengan relaciones comerciales con sus clientes cuando sean de imposible cumplimiento o cuando se detecten irregularidades en la aplicación de las políticas de identificación y conocimiento del cliente, conforme la normativa vigente;
- b. Aplicar por parte de los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias, medidas de identificación y conocimiento de los clientes existentes, sobre la base del riesgo de lavado de activos y financiación del terrorismo que éstos representen.
- c. Recabar por parte de los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias, información acerca de los antecedentes personales y laborales de sus empleados de manera de reducir al mínimo la posibilidad de que puedan estar involucrados en operaciones de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- d. Imponer a los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias que, en todas las sucursales o agencias que posean en el exterior, utilicen las mismas medidas de prevención y lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo que se aplican en el país.
- e. Establecer las medidas preventivas que deberán adoptar los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias a efectos de prevenir el uso de los desarrollos tecnológicos en maniobras de lavado de activos y financiación del terrorismo.
- f. Fijar la documentación que los sujetos regulados por la ley 20.091 y sus modificatorias deberán requerir a las Personas Expuestas Políticamente a efectos de establecer en forma razonable el origen de los fondos, en concordancia con las obligaciones dispuestas por la resolución de la UIF en la materia.
- g. Regular los procedimientos por aplicar a efectos de determinar el Propietario/Beneficiario del cliente.

#### 2.2.4. Convenios con otras entidades

Con el objetivo de mejorar los resultados de la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y de prestar la gama más amplia posible de cooperación internacional a sus homólogas extranjeras mediante una vía clara y efectiva para facilitar el intercambio inmediato y constructivo de información, la Superintendencia de Seguros de la Nación ha firmado memorandos de entendimiento con la Comisión Nacional de Valores (CNV), el Banco Central de la República Argentina (BCRA) y organismos de supervisión en materia de seguros de otros países.

La premisa de los memorandos es compartir toda la información que los organismos consideren necesaria para avanzar en las investigaciones so-

bre operaciones sospechosas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

### 3. Vulnerabilidad del sector asegurador

Tanto los seguros de vida como otro tipo de seguros pueden ser utilizados de diferentes maneras para lavar activos o financiar el terrorismo. La vulnerabilidad depende de factores tales como la complejidad y las condiciones del contrato, la distribución, el método de pago (en efectivo o mediante transferencia bancaria) y el derecho contractual, entre otros.

Es importante que las aseguradoras tengan en cuenta estos factores al evaluar su vulnerabilidad, lo que significa que deben preparar un perfil de riesgos del tipo de operaciones en general y de cada una de las relaciones que mantienen.

Por razones de prácticas empresariales prudentes y gestión adecuada de riesgos, las aseguradoras ya deberían haber establecido controles para evaluar el riesgo que entraña cada relación de negocios. Dado que la debida diligencia respecto de los clientes es una práctica empresarial apropiada no sólo para evaluar el riesgo comercial y evitar fraudes sino también para evitar el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, las medidas a adoptar deberán estar vinculadas con los controles que ya existen. El concepto de “debida identificación del cliente” va más allá de la identificación y verificación del titular de la póliza: se extiende a la determinación de los riesgos potenciales inherentes a todas las relaciones que establezca la empresa.

Por ejemplo, cuando vence o se rescata una póliza de seguro de vida, el titular de la póliza u otros beneficiarios tienen derecho a recibir fondos. Puede modificarse el beneficiario del contrato —posiblemente a cambio de un pago— antes del vencimiento o el rescate, y la aseguradora entrega el pago a un nuevo beneficiario. También podría emplearse la póliza como garantía para adquirir otros instrumentos financieros. Estas inversiones en sí mismas pueden ser sólo una parte de una red de complejas transacciones que tienen origen en otros puntos del sistema financiero.

También pueden realizarse actividades de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo con seguros que no son de vida, mediante reclamos de daños y perjuicios inflados o totalmente fraudulentos; por ejemplo, se provoca un incendio u otros daños para recuperar parte de los fondos

ilícitos invertidos. Podemos también citar como ejemplos la cancelación de una póliza para recibir el reembolso por medio de un cheque emitido por la aseguradora o el pago excesivo de primas con la solicitud de que se reembolse el monto pagado en exceso. Otro caso se produce cuando el delincuente dice que recibió compensación por el monto total del daño, cuando en realidad no fue así.

El financiamiento del terrorismo puede facilitarse mediante un seguro de responsabilidad civil, que incluye la utilización tanto de los pagos de indemnización por accidentes de trabajo para cubrir los gastos de los terroristas en espera de que se les asigne una misión, como la de la cobertura primaria y de los créditos comerciales para transportar materiales que se emplearán en ataques terroristas.

Las actividades de lavado de activos y financiamiento del terrorismo también pueden tener lugar a través de los reaseguros, ya sea estableciendo empresas de reaseguros o intermediarios de reaseguros ficticios, operaciones de fachada y con empresas cautivas, o mediante el uso indebido de transacciones normales de reaseguro, por ejemplo:

- a. Colocación deliberada a través de la aseguradora del producto de un delito o de fondos de terroristas en una empresa de reaseguros para ocultar la fuente de los fondos.
- b. Establecimiento de empresas de reaseguros fantasma, que pueden utilizarse para blanquear el producto de un delito o facilitar la captación de fondos para fines terroristas.
- c. Establecimiento de empresas de reaseguros fantasma, que pueden utilizarse para colocar el producto de un delito o fondos de terroristas en una empresa de reaseguros legítima.

Los intermediarios de seguros son importantes para la distribución, emisión y liquidación de reclamos. Suelen ser el vínculo directo con el titular de la póliza y, por lo tanto, deberán desempeñar un importante papel en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Los mismos principios que se aplican a las aseguradoras se aplican también, en general, a los intermediarios de seguros. La persona que desee lavar activos o financiar actos terroristas puede tratar de encontrar a un intermediario de seguros que no conozca o no cumpla los procedimientos necesarios, o que no reconozca o no notifique información sobre posibles casos de blanqueo de capitales o financiamiento del terrorismo. También puede ocurrir que se hayan establecido intermediarios para canalizar fondos ilícitos a las aseguradoras.

El Documento Guía de la Asociación de Supervisores de Seguros (IAIS) sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, aprobado en Ammán el 7 de octubre del año 2004, contiene casos específicos y ejemplos de lavado de dinero con incidencia en los seguros, cuya lectura se recomienda a oficiales de cumplimiento del sector asegurador y a personas interesadas en esta temática tan particular.

#### 4. Las nuevas Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional

En abril de 1990 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) presentó las 40 Recomendaciones, documento basal en materia de prevención y control del lavado de dinero y punto de partida de las legislaciones nacionales de una enorme cantidad de países, a las que luego se sumaron las 9 Recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo en 2001, elaboradas luego del atentado a las Torres Gemelas en Estados Unidos.

El actual mandato del GAFI busca fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. En colaboración con otras partes involucradas a nivel internacional, el GAFI también trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos. Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales, y diferentes sistemas financieros, por lo cual no pueden tomar todas las medidas idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las Recomendaciones del GAFI, fijan un estándar internacional que los países deberían implementar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares.

Después de concluida la tercera ronda de Evaluaciones Mutuas de sus miembros, el GAFI revisó y actualizó sus Recomendaciones en cooperación con los Organismos Regionales estilo GAFI (FSRB), y los organismos observadores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco

Mundial y las Naciones Unidas. Las revisiones contemplan nuevas amenazas emergentes y clarifican y fortalecen muchas de las obligaciones existentes, manteniendo la estabilidad necesaria y el rigor de las Recomendaciones.

En el mes de febrero de 2012, el GAFI presentó los nuevos Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación, volviendo a ser 40 las Recomendaciones<sup>(5)</sup>.

El GAFI está compuesto actualmente por 36 jurisdicciones —dos de las cuales son organismos internacionales—, 27 organismos asociados u observadores permanentes —entre los que se cuentan los principales organismos multilaterales de crédito—, y otros 8 subgrupos que propician, regionalmente, la aplicación de las 40 Recomendaciones entre sus miembros. Todos se someten a un proceso de evaluaciones mutuas periódicas, con la finalidad de cotejar el funcionamiento de sus legislaciones internas y el grado de cumplimiento de las recomendaciones.

La Argentina es miembro pleno de GAFI desde el año 2000, además de miembro fundador y sede actual del GAFISUD. Como tal, se ha sometido a las evaluaciones mutuas correspondientes. La primera de ellas, como condición necesaria para incorporarse al grupo junto con México y Brasil, implicó la sanción de la ley 25.246, formalmente orientada en las 40 Recomendaciones. La segunda, llevada a cabo durante 2003, puso en evidencia las serias dificultades para su aplicación y las limitaciones que ya entonces experimentaba el sistema, circunstancia que originó un claro y contundente llamado a reformularlo. Ello desembocó en el durísimo informe de la Tercera evaluación mutua, publicado el 22 de octubre de 2010.

Muy sintéticamente, el documento señala las referidas deficiencias del sistema argentino, que podrían focalizarse en dos cuestiones principales: ineficacia de la herramienta penal, evidenciada por la falta de condenas durante sus más de diez años de vigencia, y el inadecuado funcionamiento del marco regulatorio de prevención y control en la órbita de la Unidad de Información Financiera (UIF).

Desde entonces la Argentina se ha afianzado en el compromiso por revertir las deficiencias encontradas. Las autoridades argentinas vienen reali-

---

(5) Ver texto en: <http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDELGAFI-esp.pdf>.

zando importantes esfuerzos para modificar estas conclusiones y evitar las consecuencias que de ellas podrían derivarse.

Sin embargo, aún queda mucho por hacer. La complejidad y la dinámica de la temática en cuestión, sumada a los nuevos mecanismos utilizados por quienes delinquen, obligan a actualizarse permanentemente, a modificar las resoluciones vigentes y a mejorar los procedimientos.

## 5. Esquema de objetivos de la Superintendencia de Seguros de la Nación

La Superintendencia de Seguros de la Nación ha planificado continuar con la implementación de un esquema de supervisión especializada en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, asentado en las siguientes actividades básicas:

- a. Planificación de las actividades de inspección de acuerdo a un enfoque orientado al riesgo.
- b. Establecimiento de un cronograma de inspecciones en función de una matriz de riesgo del propio sector asegurador.
- c. Establecimiento de procedimientos específicos en cada entidad, derivados del análisis de los perfiles de riesgo de cada compañía aseguradora.
- d. Supervisiones en base al nuevo manual de procedimientos de inspección, el cual abarca entre otros, los siguientes aspectos:
  - Evaluación de antecedentes de cada compañía aseguradora en la materia (en relación a sanciones, desempeño de auditorías internas y externas, sistemas de información, etc.).
  - Evaluación del ambiente de control en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
  - Evaluación del ambiente de computación y sus implicancias con esta materia.
  - Evaluación de los controles de monitoreo de las principales operaciones.
  - Evaluación y definición de diferentes estrategias de inspección o una combinación de las mismas (*on site* y/o *off site*).
  - Definición de pruebas de diseño de los controles internos en la materia.
  - Definición de pruebas de cumplimiento de los mencionados controles (requisitos de prueba, análisis de la evidencia, tipos de prueba, evaluación de los resultados de las pruebas, conclusiones, etc.).

- Definición de pruebas sustantivas (naturaleza y alcance de cada prueba, criterios de selección de muestras, requisitos para los programas, evaluación de los resultados, conclusiones, etc.).
- Políticas de muestreo.
- Emisión de informes.
- Políticas de reporte de operaciones sospechosas.

El esquema planteado permite efectuar una estricta fiscalización especializada respecto del adecuado cumplimiento de la reglamentación vigente en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

## 6. Conclusión

La industria de seguros es, en potencia, vulnerable al ingreso de capitales de procedencia ilegal.

Por ende, a los efectos de reducir los riesgos, es importante que todos los Sujetos Obligados del sector desarrollen una conciencia preventiva y cumplan con la normativa vigente en la materia.

No se trata solamente de evitar problemas jurídicos, sanciones administrativas o riesgos reputacionales, sino de asumir que también es imperioso velar por un mercado asegurador estable, eficiente y confiable y, a la vez, colaborar con la prevención y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Por otra parte, y a nivel global, el desafío es mostrar que nuestro sistema represivo y preventivo funciona, no sólo mediante la obtención de condenas firmes para los que cometan este tipo de delitos, sino también mediante la existencia de un sistema de control que aumente el costo y el riesgo para aquellas organizaciones delictivas que pretendan instalarse en nuestro país. Quien no se involucre en esta lucha, estará colaborando en construir una sociedad resignada a que nuestras generaciones venideras convivan con el crimen organizado.

El sistema asegurador y la sociedad toda, lo reclaman.





# La incorporación del INAES a la normativa sobre prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo

Perspectiva y desafíos 2008/2012

PATRICIO GRIFFIN<sup>(1)</sup>



## 1. Un largo y provechoso camino

A fines del mes de enero de este año 2012, culminaba una primera etapa de fructífera colaboración entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), con el dictado de las Resoluciones específicas que incorporaban al INAES y al sector a la normativa sobre prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.

Esta colaboración se inició formalmente el 12 de Marzo de 2009, con la firma del Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica entre ambos organismos del Estado Nacional, con el objeto de llevar a cabo actividades

---

(1) Abogado. Presidente del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social.

de cooperación mutua, asistencia técnica e intercambio recíproco de información, emprendimientos y programas específicos de capacitación e investigación.

El convenio contemplaba especialmente acciones que contribuyan al mejor cumplimiento de los propósitos previstos en el decreto 1225/07, que aprobó la agenda nacional para la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Esta larga primera etapa de trabajo conjunto, posibilitó como novedad principal la inclusión de cooperativas y mutuales como sujetos obligados dentro de la normativa específica contra el lavado de activos y financiación del terrorismo, y al INAES como Organismo Público de Contralor de Cooperativas y Mutuales.

Si bien en marzo de 2009 las mutuales y cooperativas no eran "sujetos obligados", por la ley 25.246 en los términos de los arts. 20, 21 y concordantes, ya desde la firma del convenio, la voluntad política de ambos organismos era precisamente avanzar en la colaboración para mejorar el control público y la fiscalización.

Por ello el convenio prevé la colaboración en la investigación y persecución de cualquier forma de fraude o delitos de acción pública cometidos, utilizando como instrumentos estas nobles formas societarias como una forma de garantizar la transparencia de un sector de la economía, señalado como política de etapa en 2003 por parte del entonces Presidente Néstor Kirchner.

En ese sentido, y aún antes de la firma del Convenio, el INAES participó desde 2008 en las actividades y reuniones de trabajo con la Coordinación de la Representación Nacional ante el FATF/GAFI GAFISUD, LAVEX/CICAD/OEA, y decidió con aprobación unánime de su Directorio, proponer y prestar conformidad al anteproyecto de ley modificatorio del art. 20 de la ley 25.246, por la cual se incluyó al organismo y a las mutuales y cooperativas como sujetos obligados a informar a la Unidad de Información Financiera en los términos del art. 21 de la citada ley, y que culminó con la sanción de la ley 26.683.

Anticipándose a la inclusión entre los sujetos obligados por la ley 26.683 publicada el 21/06/2011, este organismo dictó en 2008 su resolución N° 2772, luego sustituida por resolución N° 4579/09 INAES y modificada por la reso-

lución N° 221/10 INAES, siempre trabajando en común con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por las que el INAES dispuso que en los Informes de Auditoría obligatorios, se debe dejar constancia de que el auditor ha dado cumplimiento con lo dispuesto en las resoluciones UIF N° 03/2004, 125/2009 y complementarias, y a los procedimientos establecidos en las normas dadas a conocer por los respectivos consejos profesionales de ciencias económicas en materia de prevención de lavado de activos y de la financiación del terrorismo.

Estos cambios de las políticas de control público requirieron un importante esfuerzo de capacitación del personal del organismo que contó con el apoyo y asesoramiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, así como de la Sindicatura General de la Nación a través del comité de control con la participación del síndico jurisdiccional, creado en 2004.

Paralelamente, el organismo emprendió un sistemático proceso de adecuación de sus sistemas informáticos para adaptarlo a las exigencias de estos cambios en la cultura organizacional de las políticas de control y fiscalización del organismo, y asegurar también su difusión en los sectores controlados.

En estos años se ha conseguido una importante participación del sector, así como de los colegios profesionales que le brindan asistencia, para avanzar en este año 2012, en la ejecución de una eficaz implementación de la nueva normativa.

## **2. El control y fiscalización pública y la política internacional y nacional de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo**

Dentro de un fenómeno general de retirada del Estado, el INAES hasta el año 2004, siguiendo las políticas de los años '90, había abandonado políticas activas de control, limitándose a controles formales, sin soportes tecnológicos ni profesionales adecuados.

El cambio de paradigma iniciado en 2003 con la activa intervención de un Estado presente, supuso modificar profundamente el concepto y la ejecución de las políticas de fiscalización. Se hizo necesario generar una cultura organizacional activa, y construir un sistema normativo y tecnológico adecuado, que cuente con un importante número de profesionales debidamente preparados.

Para eso hubo que realizar un notable esfuerzo previo de normalización de los sistemas de registro, un reempadronamiento obligatorio de todas las entidades, y un censo económico social, que permitiera disponer de la información básica necesaria.

Las específicas políticas de control público que requiere un sector, que por sus nobilísimas funciones económicas y sociales, su gestión democrática y participativa, y su utilidad social pública, dispone de determinados beneficios fiscales y operativos, hacen que el deber del Estado de garantizar su transparencia sea mayor y, al mismo tiempo, convierten a las entidades controladas en presa codiciada de las diversas formas de delincuencia económica. Esta posición ha sido una parte esencial de todas las definiciones de política presupuestaria anual del Instituto.

Por ello la profundización del control público en todas sus expresiones, la persecución del fraude fiscal, del fraude laboral, y de diversas formas de fraude financiero han sido preocupación principal del organismo desde 2004.

En consecuencia, la participación del organismo como **obligado** dentro del sistema de prevención del lavado de activos y financiación del organismo, se constituye aun con toda su autonomía y especificidad, en un instrumento más de las políticas de control y fiscalización pública de cooperativas y mutuales, a las que fortalece y universaliza.

El INAES es un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, cuyo directorio tiene una fuerte presencia directa del sector cooperativo y mutual, que ha acompañado y apoyado calurosamente el avance de la presencia del Estado en la fiscalización y control público.

Por tanto, siempre hemos visto la posición del Estado argentino expresada por los diversos estamentos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en cada foro internacional, en el sentido de extender y universalizar los conceptos de transparencia, prevención a otras formas de delitos económicos y opacidades del sistema globalizado de relaciones políticas, económicas y financieras.

La existencia de paraísos fiscales, territoriales y también "jurídicos" o "funcionales", la limitación de la acción de prevención a sólo aquellas prácticas que interesan a los países hegemónicos, atentan contra la eficacia y la universalización de las políticas públicas de transparencia, y también contra la credibilidad social de las mismas.

La necesidad de integrar y articular hacia dentro de cada organismo y jurisdicción, y también a escala nacional y regional, las diversas políticas públicas de fiscalización y control, los procesos de prevención y transparencia, se convierte en un requisito, en una condición para la eficacia operativa y social del sistema.

El criterio reduccionista y restrictivo de algunas de las definiciones internacionales acerca de la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, parecen apuntar a establecer tratos y mecanismos diferenciales según sean las víctimas o los actores de las actividades delictivas perseguidas. Esto atenta contra todos los principios de justicia universal, y de igualdad entre los pueblos, que son parte de nuestra identidad nacional y regional.

Por ello, apoyamos decididamente todas las posturas de nuestro gobierno a favor de la universalización e integralidad de las políticas de prevención, transparencia, fiscalización y control del accionar de las entidades económicas privadas como requisito esencial para asegurar la convivencia entre los Estados nacionales, y también hacia dentro de la propia sociedad de cada Estado, como componente esencial del Pacto Social.

### 3. La experiencia ya construida

Operaciones habituales de cooperativas y mutuales comprendidas. Riesgos vinculados a dicha operatoria. Controles generados.

En estos años preparatorios anteriores a la vigencia de la ley 26.646, y por tanto, sin *status* de "sujeto obligado", se ha trabajado muy intensamente con la Unidad de Información Financiera y con todas las entidades del sector; se ha perfeccionado el conocimiento de las líneas de riesgo potencial; se ha avanzado con la colaboración de entidades importantes, en prácticas de prevención; se han ejercitado mecanismos de diagnóstico, de inspección, y de diversas formas de intervención en el terreno; se han corroborado diversas hipótesis acerca de prácticas de riesgo, y se ha potenciado la difusión de las normativas y principios de la prevención, porque se espera una eficiente ejecución de la nueva normativa, tanto en la detección y reporte de operaciones sospechosas como en una mejora de las prácticas de todo el sector, con una depuración y control de diversas formas delictivas.

Aun sin disponer de soporte normativo específico, hemos logrado establecer algunas prácticas, operatorias y procedimientos, que facilitarán la

plena actividad de prevención a partir de la plena vigencia y ejecutoriedad de las resoluciones de la Unidad de Información Financiera (resoluciones N° 11 y 12 de 2012).

A modo de recorrido empírico sobre los resultados del trabajo preparatorio de estos años, exponemos un recorrido sobre las principales experiencias y normativas ya experimentadas en el sector de entidades obligadas por la nueva normativa.

Las cooperativas y mutuales pueden otorgar préstamos a sus asociados con fondos propios. En el caso de las mutuales, y siempre que el reglamento lo determine, pueden captar fondos de sus propios asociados. Otras herramientas de fondeo son el crédito bancario, obligaciones negociables, o la constitución de fideicomisos.

### **3.1. Marco Normativo**

#### *3.1.1. Mutuales*

Operatoria de: ayuda económica (resolución INAES N° 1418/03, modificada por la resolución INAES N° 2772/08 y 2773/08).

1. Contar con un reglamento específico aprobado por el INAES, autorizado previamente en Asamblea de asociados.
2. Registrar la operatoria proveniente del servicio de Ayuda Económica Mutua en forma analítica e independiente de otros servicios.
3. Informar mensualmente al INAES y al órgano local competente sobre el cumplimiento de las disposiciones. Esta información debe ser remitida electrónicamente al sitio web del INAES y en soporte papel, a través de los Anexos definidos en la resolución.
4. Contar con un servicio de auditoría externa a cargo del contador público nacional, quien debe inscribirse en el registro de auditores externos de mutuales que prestan el servicio de Ayuda Económica Mutua habilitado por el INAES.
5. Confeccionar los informes de auditoría trimestrales, que deberán ser remitidos al INAES y asentarlos en el libro especial de auditoría.

#### *3.1.2. Límites*

Se establecen límites máximos en los montos de ahorros que pueden captar y en la capacidad prestable, tanto en el total como en los máximos por asociado en forma individual. Estos límites están establecidos considerando el capital de la entidad, o sea, su solvencia patrimonial.

### 3.1.3. Cooperativas

Operatoria: créditos a asociados (resolución N° 740/81, 477/96,1481/09)

Otorgar préstamos a sus asociados bajo distintas modalidades, a saber:

- Con código de descuento de haberes o jubilaciones.
- Con garantía de valores (cheques, facturas, etc.).
- Directos con contrato de mutuo.
- Otros (personales, hipotecarios, prendarios).

No pueden recibir depósitos a plazo ni a la vista ni captar ahorro público.

Los fondos para operar provienen de:

- Aportes de capital de asociados.
- Aportes complementarios de asociados hasta el límite que fija la normativa.
- Créditos bancarios- Redescuento de carteras.
- Obligaciones negociables.
- Fideicomisos financieros.

### 3.1.4. Riesgos

1. Que los fondos provenientes de los asociados, vía cuotas sociales, aportes complementarios o ahorros captados, no sean acordes a la actividad económica-financiera o capacidad patrimonial de los mismos.
2. Que los asociados que aporten fondos a la entidad sean reticentes a entregar la documentación que respalde su origen.
3. En el otorgamiento de créditos, que la frecuencia y montos operados, no sean acordes a la actividad económica financiera del asociado.
4. Cuando las operaciones están vinculadas a actividades de riesgo elevado (por ejemplo laboratorios, agropecuarias, constructoras, etc.).
5. Que se desvirtúe la operatoria crediticia, realizando gestiones de cobranzas de valores, mediante la cual el asociado utilice a la entidad como medio de gestión de una operación que el mismo estaría imposibilitado de realizar en forma directa por su falta de acceso al sistema financiero (embargos judiciales, cheques rechazados, pendientes de pago, etc.).
6. Que utilicen a la entidad como medio de gestión crediticia garantizando éstas con valores provenientes de operaciones informales (ventas no declaradas).
7. Que los desembolsos por volúmenes importantes de los créditos otorgados por operaciones de descuento de valores sean realizadas en efectivo.

8. Vinculación económica de los miembros directivos con distintos entes jurídicos (mutuales, cooperativas, sociedades de bolsa, financieras, inmobiliarias, etc.).

### 3.1.5. *Controles ya generados y experimentados*

1. Inspecciones *in situ*: realizando verificaciones institucionales y operativas en las entidades, basados en procedimientos a cubrir distintos riesgos de las operaciones que realizan las entidades, evaluando registros contables, información financiera, documentación de los asociadas y de las operaciones que éstos realizan, entre otras.
2. Controlando que la entidad posea documentación de respaldo que permita definir el perfil del asociado, relacionado principalmente con la actividad que desarrolla y su capacidad patrimonial. A efectos de determinar el origen de los fondos.
3. Control de los datos ingresados mensualmente por las entidades que prestan el servicio de ayuda económica, analizando el grado de cumplimiento y los desvíos que pudiesen generarse.
4. Controles destinados a evitar que personas físicas y jurídicas se beneficien con alícuotas reducidas del impuesto a los débitos bancarios, o que intenten vulnerar el circuito normal de pagos, que podría permitir el desvío de fondos de empresas beneficiarias de valores, pudiendo tener éstos su origen en operaciones marginales.

### 3.1.6. *Otros riesgos y acciones*

Las entidades que tienen el beneficio de la alícuota reducida del impuesto a los débitos y créditos bancarios son las mutuales, no así las cooperativas que están incluidas dentro del régimen general.

El beneficio otorgado por la legislación impositiva vigente está orientado a beneficiar una actividad social y de servicio a asociados, no debiendo ser utilizado con fines ajenas al espíritu de la norma.

Los controles están dirigidos a evitar que se cree un andamiaje jurídico que permita infringir normas tributarias y/o que terceros vuelquen activos marginales o ilícitos en el sistema con el objeto de otorgarles una apariencia legal.

A efectos de controlar los posibles desvíos o ilícitos se verifica que la operatoria esté encuadrada dentro de lo establecido en los estatutos y/o reglamentos correspondientes.

Se observa que dicha operatoria esté orientada a la ayuda crediticia al asociado, controlándose que no se trate de buscar exclusivamente un

beneficio impositivo (reducción de alícuota de Impuesto al cheque) en el caso de las mutuales, o que se utilicen las cuentas bancarias de la entidad (cooperativa o mutual) para dificultar la identificación del verdadero origen de los fondos.

### 3.1.7. *Se establecen controles sobre:*

- plazo de operaciones,
- principales asociados,
- legajos de asociados que permitan determinar el perfil de los mismos,
- destino de los valores recibidos por la entidad, observándose que sean depositados en cuentas bancarias de la misma, o si los fondos son entregados al asociado en efectivo, dificultando determinar el verdadero beneficiario.

Al verificar el destino de los valores recibidos por la entidad, se puede establecer si son trasladados, a su vez, a otras cuentas de cooperativas o mutuales, sociedades de bolsa, u otras entidades financieras con la intención de ocultar operaciones que podrían provenir de actividades de origen dudoso.

### 3.1.8. *Algunos resultados*

Como resultado de acciones de fiscalización se han podido detectar desvíos en lo que respecta al cumplimiento del objeto, operatoria sin reglamento, falta de control de las actividades y el origen de los valores entregados por el asociado; entidades que tienen como actividad principal la gestión de cobranza y no prestan un servicio crediticio o de ayuda al asociado, surgiendo en algunos casos indicios de que éstas entidades son utilizadas como "pantalla o vehículo" a los efectos de obtener exclusivamente beneficios fiscales y/o ocultar operaciones marginales.

### 3.1.9. *Aproximación a la experiencia de prevención*

Los controles están orientados principalmente a que la entidad tenga un conocimiento del asociado en lo que hace a su actividad y origen de los fondos, contando con documentación que avale la operatoria realizada y que la incorporación de asociados esté tratada y aceptada por los Órganos de Administración correspondientes.

Este "conozca a su cliente", que en las sociedades de capital es un requisito externo y agregado, en las sociedades de personas, las cooperativas y mutuales donde rige el principio de "cada hombre, un voto", se confor-

ma como un elemento constitutivo de la persona jurídica, por lo que el INAES ya ha dispuesto en numerosas ocasiones la sanción de liquidación por “falta de causa” para su existencia.

Esta posición (con algunos años de retraso) ha sido confirmada ampliamente por la jurisprudencia y ya ratificada por Tribunales Superiores, ahora se erige en un tipo de sanción ejemplar que colaborará con la implementación total del nuevo sistema de prevención.

Respetando la exigencia de normativa, estructura y operatoria “específica” exigida para la prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo, estas experiencias “paralelas”, nos han servido en estos años para ir incorporando una lógica operativa que deberá facilitar el desarrollo del sistema.

#### **4. Conclusión: la nueva etapa y sus desafíos**

Con las resoluciones N° 11 y 12 de este año 2012, la redacción y publicación de nuestro Manual de Procedimientos, junto con la capacitación del personal brindada por la Unidad de Información Financiera y la designación del equipo de control y del oficial de cumplimiento, se abre una nueva etapa en la rica relación mantenida todos estos años, y por supuesto, un nuevo desafío que es concretar en la práctica diaria tanto desde el INAES como desde las entidades cooperativas y mutuales controladas, un sistema eficiente de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo.

Hoy se nos aparecen como principales desafíos la construcción conjunta con el Órgano especializado del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de una operatoria ágil, que garantice una progresiva y cada día más perfeccionada matriz de riesgos, una depuración del vínculo directo con las entidades, y la profundización de fórmulas de monitoreo eficaces.

El perfeccionamiento de todo el sistema de control y monitoreo del accionar de las entidades obligadas, la participación activa de los asociados de las mismas en la construcción de una cultura de colaboración, la capacitación de los diversos agentes intervinientes, y la amplia publicidad de estos principios, son los mayores desafíos y, por tanto, objetivos del corto y medio plazo.

El desarrollo armónico de una política integrada de control y fiscalización pública, que incluya todas las exigencias nacionales, regionales e

internacionales de prevención y transparencia, respetando los acuerdos internacionales, serán la garantía de una sociedad democrática y participativa, que es el fin último de la actividad económica, y la razón de ser de estas formas de economía solidaria representada por cooperativas y mutuales.





# Interrelación entre el delito de lavado de activos y la corrupción

GABRIELA BARRIONUEVO<sup>(1)</sup> y OMAR J. SOSA<sup>(2)</sup>



## 1. Introducción

El objetivo de nuestro trabajo es destacar los puntos de encuentro que existen entre el delito de lavado de activos y los tipos penales que describen y sancionan actos de corrupción, como así también de las medidas adoptadas para prevenirlos.

En tal sentido, comenzaremos por analizar brevemente algunas características de estos fenómenos y la forma en que se relacionan, para luego pasar al análisis de la normativa internacional y nacional que los abordan.

Respecto de este último punto, hemos de referirnos especialmente a los tipos penales que tipifican esas conductas y a las que ponen en evidencia la relación entre lavado de activos y actos de corrupción.

## 2. Características de los fenómenos criminalizados

Como primera medida, cabe señalar que, por tratarse de dos fenómenos que se caracterizan por su complejidad, tanto la normativa internacional

---

(1) Abogada. Asesora del “Programa Nacional de la Implementación de Políticas para la Prevención del Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo” dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

(2) Abogado. Investigador de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción de la Nación, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

como nacional intentan abarcarlos desde dos esferas: la preventiva y la punitiva.

Las políticas y prácticas preventivas se traducen en un conjunto de normas, sistemas y mecanismos de aplicación y control que tienen por finalidad evitar que las personas, especialmente los funcionarios públicos, tengan conductas contrarias a la ética pública.

Las políticas punitivas están relacionadas esencialmente con las normas que establecen penas si se cometen determinadas conductas, en este caso concreto, normas que establecen penas si se cometen hechos de corrupción.

Teniendo en cuenta la complejidad que inviste a los fenómenos que pretendemos abordar, parece conveniente comenzar haciendo una breve referencia a los elementos que los caracterizan.

**a. Delimitación de estos dos fenómenos<sup>(3)</sup>.** De modo general podemos acordar que lavar dinero implica introducir a la economía formal el producto de un ilícito<sup>(4)</sup>. Entonces, el primer elemento que presupone esta definición, es la disponibilidad de grandes cantidades de recursos económicos generados por la multiplicación de actividades ilícitas desarrolladas por la criminalidad organizada.

A partir de allí, surge la necesidad de darles a esos recursos una apariencia de legalidad para ocultar su origen, y para poder introducirlos en las transacciones de mercado<sup>(5)</sup>.

Por ello, si bien el lavado de dinero constituye una unidad conceptual distinta de los delitos que generan la materia prima a ocultar, también resulta

---

(3) Para la elaboración de estos puntos se tomó como base el material de lectura obligatoria del curso dictado Sistema de Capacitación en Ética Pública: "Enfoque Punitivo de la Lucha Contra la Corrupción. Competencia de la Dirección de Investigaciones de la Oficina Anticorrupción", elaborado por las Dras. Antonela Ghezzi, Paula Contreras, Natalia Pereyra, y el Dr. Omar. Sosa.

(4) "Se denomina "lavado de activos" al proceso en virtud del cual los bienes de origen delictivo se integran al sistema económico legal, con apariencia de haber sido obtenidos en forma lícita", en D'ALESSIO, ANDRÉS y DIVITO, MAURO, *Código penal, comentado y anotado*, arts. 79 a 306, 1ra.ed., Buenos Aires, La Ley, 2004, p. 924.

(5) Omar Orsi señala tres elementos penalmente relevantes que confluyen en un mismo contexto objetivo en relación a esta figura; 1) la alta productividad económica de estos delitos, 2) la posterior inserción del producto en la economía legal; 3) respecto de los casos más relevantes, el desarrollo de estas actividades bajo el marco de una estructura u organización. Ver ORSI, OMAR, *Lavado de dinero de origen delictivo*, 1ra. ed, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2007, p. 70.

claro (tal como lo señala Omar Orsi, en la obra citada), que hay una relación inexorable entre el lavado y la criminalidad organizada<sup>(6)</sup>. Después de todo, fueron precisamente los importantes recursos generados por organizaciones criminales (transnacionales, en general) y su inversión en distintos ámbitos productivos y regiones geográficas, los que alertaron a la comunidad internacional sobre la necesidad de implementar políticas, tanto para combatir las actividades ilícitas de esas organizaciones, como para enfrentar las actividades tendientes a incorporar lo producido por ellas en el mercado, ocultando su origen ilegal.

En tal sentido, la primera relación clara y directa que se detectó entre el narcotráfico que generaba exorbitantes ganancias y el lavado de activos, llevó a la sanción de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, en la que los Estados Partes se comprometieron a aprobar legislación que sancionara el lavado de dinero proveniente de esa actividad ilícita<sup>(7)</sup>.

Si bien, con posterioridad, se advirtió que otros delitos también generaban numerosas ganancias —como el tráfico de armas, contrabando, fraudes corporativos, trata de personas, etc.—, aquéllos que adquirieron singular importancia —sobre todo en la normativa internacional— fueron los vinculados a actos de corrupción, incluidos los fraudes a la administración.

Esto se observa claramente en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (del 20 de diciembre del año 1998), que fue uno de los primeros documentos internacionales en donde se mencionó este vínculo. En ella, los Estados Parte se comprometieron a adoptar medidas preventivas y punitivas para combatir tanto los actos de corrupción y el lavado de las ganancias que ellos originaban, como otros actos también generadores de ganancias, como el narcotráfico u otros delitos graves desarrollados por la criminalidad organizada transnacional. Por su parte, la tipificación del lavado de activos y el sistema de medidas para prevenirlo, fueron luego recogidos por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Ahora bien, antes de continuar con el desarrollo de este vínculo entre el lavado de activos y la corrupción, abordado en las referidas convenciones

---

(6) ORSI, OMAR, op. cit, p. 69; asimismo cabe destacar que un amplio desarrollo de este tema se encuentra en el punto a) del Capítulo III, de esta obra (pp. 67/74).

(7) Convención de Viena del 20 de diciembre de 1988.

internacionales, entendemos necesario señalar qué son actos de corrupción y por qué se los define como un fenómeno complejo.

A grandes rasgos podemos reconocer dos elementos que, de alguna manera, estarán presentes en todas las elaboraciones técnicas que pretendan explicar el fenómeno de la corrupción en el marco de la administración pública: el primero es el uso incorrecto de la función pública (que implica, en general, el apartamiento de la funciones que desempeña el funcionario) y, el segundo, el provecho económico que este abuso genera para él o para otra persona.

Sin embargo, a partir de aquí, existen más divergencias que coincidencias, ya que los autores que hablan del tema, desarrollan sus posturas poniendo el acento en uno u otro elemento, sin poder aclarar los problemas de interpretación que, por su vaguedad y ambigüedad, presenta el término corrupción.

Así, por ejemplo, algunos ponen el acento en “el uso incorrecto del poder público para obtener fines privados”<sup>(8)</sup>, lo que presenta el interrogante de cómo interpretar el sentido de la frase “uso incorrecto del poder público”: si como contrario a las normas jurídicas, o bien como una actuación contraria a normas éticas<sup>(9)</sup>.

Otras definiciones, que tratan de otorgar mayor precisión a este concepto, se basan en el “deber posicional” y recurren necesariamente a un determinado marco normativo de referencia. En este sentido, Malem Seña destaca que “se pueden definir los actos de corrupción, entonces, como aquellos que constituyen la violación activa o pasiva, de un deber posicional o del incumplimiento de alguna función específica realizados en un marco de discreción con el objeto de obtener un beneficio extraposicional, cualquiera que sea su naturaleza”<sup>(10)</sup>.

En tanto el beneficio extraposicional sería la ganancia externa a la actividad correspondiente a la posición, en la definición de Malem Seña aparece de manera clara que la violación de deberes legales por parte del fun-

---

(8) ROSE-ACKERMAN, S., *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.

(9) En esa misma línea, algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y Transparencia Internacional han propuesto la adopción de un concepto amplio de corrupción definiéndola como “el abuso de funciones públicas para fines privados”.

(10) MALEM SEÑA, JORGE F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 1ra ed., Barcelona: Ed. Gedisa, 2002, pp. 177/186.

cionario es un elemento esencial de la definición. Sin embargo, si partimos de este concepto, un soborno realizado a un funcionario público para que cumpla su deber o lo haga en tiempo oportuno o en forma eficiente, no sería considerado acto de corrupción.

Para evitar estos problemas, existen definiciones que ponen el acento en la motivación de estas conductas, que se traduciría en perseguir la obtención de beneficios privados. En tal sentido, el elemento definitorio de este tipo de actos sería el elemento subjetivo.

Y, finalmente, otras posiciones ponen el acento en la preservación de valores vigentes en una sociedad<sup>(11)</sup>.

Ahora bien, como estas dificultades también se trasladaron a los convenciones internacionales que abordan el tema, no hay en ellas una definición de actos de corrupción, sino que específicamente se define, enumeran y describen directamente los actos de corrupción. Ello surge de los arts. 7, 8, 9 y 10 de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (CICC-OEA); del capítulo 3, arts. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); y del art. 1, apartados 1, 2 y 3 de la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de los Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Estas convenciones establecen la obligación de los Estados Parte de tipificar algunos de esos actos como delitos, dejando la posibilidad de hacerlo o no respecto de otros, de acuerdo a lo dispuesto por sus respectivos ordenamientos jurídicos o constituciones (por ejemplo, enriquecimiento ilícito o soborno transnacional, arts. VIII y XI de la CICC).

Asimismo en estas convenciones, los Estados Partes también asumen la obligación de implementar una serie de medidas tendientes a prevenir y detectar estos actos de corrupción (art. 3 de la CICC<sup>(12)</sup> y arts. 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción).

---

(11) JEANNERET DE PEREZ CORTES, M., "Ética y función pública", en *Revista Jurídica La Ley*, online, 2005.

(12) Entre algunas de ellas, los Estados Parte se comprometen a considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a mantener, crear y fortalecer sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos, por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en

**b. Relación entre lavado y actos de corrupción.** En las tres convenciones citadas en último lugar, se establece claramente la relación entre los actos de corrupción y el lavado de dinero, como así también la importancia que se le asigna a las medidas tendientes a evitar, detectar y castigar todas aquellas actividades vinculadas a dar apariencia de legalidad a los fondos obtenidos mediante esos actos.

Más aún, tanto en el preámbulo de la CICC como en el de la CNUCC, se afirma la preocupación de los Estados Parte sobre los vínculos establecidos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero (CNUCC), haciéndose hincapié en la necesidad de adoptar medidas apropiadas respecto de los bienes productos de la corrupción en el ámbito internacional.

Por otra parte, las tres convenciones establecen la obligación de los Estados Partes de sancionar conductas relacionadas con el lavado de dinero. Así, la CICC define el art. IV, inc. d), como acto de corrupción, entre otros, el aprovechamiento doloso o la ocultación de bienes provenientes de cualquiera de los actos descriptos en el resto de los incisos de ese artículo.

El art. 14 de la citada CNUCC, establece el marco general para prevenir el blanqueo de dinero, requiriendo que sus Estados implanten un régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas, a fin de prevenir y detectar las formas de blanqueo de dinero, poniéndose énfasis en los requisitos relativos a la identificación del cliente, beneficiario final, el establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas.

Además, el art. 23 de esta convención, impone la obligación a los Estados Parte de tipificar en forma amplia el blanqueo del producto del delito de acuerdo con los principios fundamentales de su derecho interno, utilizando como verbos típicos “la conversión o transferencia de bienes”, “la ocultación o disimulación”, “la adquisición, posesión y utilización” y la

---

los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda (inc.4); órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismo modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar prácticas corruptas (inc.9); medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción (inc. 10), entre otras.

“participación”<sup>(13)</sup>; disponiendo asimismo que cada Estado Parte incluya como delitos determinantes, como mínimo una amplia gama de delitos tipificados con arreglo a esa convención (art. 23, párr. 2-b).

En cuanto a la convención OCDE, la misma refiere que cada Estado Parte que haya hecho del soborno a sus propios funcionarios un delito sobre el cual puede fundarse la aplicación de su legislación sobre lavado de dinero, deberá proceder en los mismos términos con el soborno de un funcionario público extranjero, sin atender al lugar donde el soborno hubiere ocurrido.

Esta relación marcada por todas las convenciones, no sólo reconoce la necesidad que existe de blanquear fondos provenientes de actos de corrupción, sino también, la de utilizar los fondos generados por la criminalidad organizada para pagar sobornos a funcionarios públicos, con la finalidad de conseguir protección o determinados negocios públicos, dado que en este último supuesto, también surgirá la necesidad de blanquear los fondos a utilizar.

En definitiva, resulta manifiesto el vínculo entre criminalidad organizada (mafias), actos de corrupción y lavado de activos.

Al respecto, por ejemplo, el Dr. Julio Virgolini sostiene que ya sea para el crimen económico o de cuello blanco como para el crimen organizado, el recurso a la corrupción constituye una especie de técnica compartida, de *know how* comunitario, a través del soborno a políticos, funcionarios, jueces, policía, en general otros contactos<sup>(14)</sup>.

Este mismo autor, al hablar específicamente del fenómeno de la corrupción, señala que existe una concepción manifiesta a buscar explicarlo des-

(13) “Art. 23.1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se comentan intencionalmente: a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar y disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos; ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son productos del delito; b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son productos del delito; ii) La participación en la comisión de cualquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de la comisión (...).”

(14) VIRGOLINI, JULIO E. S., *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción*, 1era. ed., Colección Tesis Doctoral 2, Editores del Puerto, 2004, pp. 239/263.

de una dimensión mayormente técnica y no a partir del problema que este representa. La solución al problema generado por la corrupción se encontraría dentro del mercado, puesto que es allí donde se genera y se instala en las estructuras políticas desde las cuales se consolida. De lo que se trata, para Virgolini, es de convertir al Estado en el instrumento para la generación de la renta privada, ante la ausencia o la debilidad de los mecanismos típicamente económicos como la innovación tecnológica, la apertura de nuevos mercados, el desarrollo de nuevas formas de financiamiento o de comercialización, la inversión de capitales, los proyectos a largo plazo, etc.

Por su parte, Jorge Malem Seña<sup>(15)</sup>, al hacer referencia a los efectos económicos y sociales de la corrupción, indica que con la ejecución de un primer acto de soborno o de extorsión, se inicia, por lo general, una serie de cascada de otros actos irregulares. Se desciende por una pendiente resbaladiza donde opera una especie de ley Gresham<sup>(16)</sup>, que lleva a cometer actos malos para evitar actos peores. En tal sentido, pone como ejemplo que las empresas o particulares, con el objeto de ocultar un pago corrupto, suelen tener “fondos sucios” no autorizados por las leyes, o quizás se vean obligados a sacar ese dinero del país ilegalmente. Por su parte, quien recibe el dinero, tiene la necesidad de “blanquearlo” o “lavarlo” en muchos casos fuera del país, con la complicidad de agentes bancarios o de otro tipo, por lo que es común que un acto de corrupción inicie un proceso similar al de una bola de nieve que arrastra cada vez más infracciones y más compromisos corruptos.

Este autor también destaca la relación entre la financiación de los partidos políticos y la corrupción, refiriendo que “parece ser un hecho indudable que cuando los políticos necesitan dinero desesperadamente y el dinero busca tener influencia política también de un modo desesperado, la política y el dinero no pueden mantenerse alejados la una del otro durante mucho tiempo”<sup>(17)</sup>.

En igual dirección, Cristián Aedo<sup>(18)</sup> indica, que parecería que tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda de corrupción existen

---

(15) MALEM SEÑA, JORGE F., op.cit, pp. 177/186.

(16) La Ley de Gresham es el principio según el cual, cuando en un país circulan simultáneamente dos tipos de monedas, ambas de curso legal, y una de ellas es considerada por el público como “buena” y la otra como “mala”, la moneda mala siempre expulsa del mercado a la buena, pues los consumidores prefieren ahorrar la buena y no utilizarla como medio de pago.

(17) El desarrollo de este tema, se puede encontrar en MALEM SEÑA, JORGE F., op. cit., pp. 91/143.

(18) AEDO, CRISTIÁN, “Reflexiones sobre la corrupción”, en *Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Serie Ética, n° 4, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996, p. 22 y ss.

retornos crecientes en el sentido de que un aumento de estas actividades implica un menor costo por su realización. Ello así, porque una vez que se han llevado a cabo las “inversiones” que supone sufragar los costos fijos para desarrollar la práctica corrupta —la creación de empresas donde la responsabilidad se diluya, el contacto y la contratación de intermediarios de distintos tipos, el aseguramiento del “blanqueo de dinero” a través de cuentas bancarias, etc.—, ella en el futuro se hará más barata y más fácil.

También un estudio realizado por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)<sup>(19)</sup>, da cuenta de la relación estrecha que existe entre la corrupción y lavado de activos, en tanto señala que al igual que otros delitos, la corrupción, soborno y robo de fondos públicos, son cometidos generalmente con el propósito de obtener ganancias privadas, y que, el lavar exitosamente los ingresos de un acto de corrupción, tiene además la ventaja adicional, que las ganancias ilícitas puedan ser disfrutadas sin temor a ser confiscada por el Estado.

Más aún, el GAFI reconoce el vínculo de la corrupción y el lavado de dinero, en cuanto menciona que las medidas para prevenir el lavado ayudan a combatir la corrupción. Tanto así, que los temas relativos a la corrupción son tomados en consideración durante los procesos de evaluación mutua que realiza, en los que se revisa el debido cumplimiento de los países miembros con las recomendaciones emitidas por dicho organismo (40 Recomendaciones<sup>(20)</sup>).

Además, para valorar la efectividad de las medidas adoptadas para combatir el lavado de activos, el GAFI toma en consideración el número de investigaciones, procesos y sentencias por lavado de activos, como así también el monto de los bienes decomisados relacionados con este delito y los delitos precedentes incluyendo corrupción y soborno.

---

(19) La creación del GAFI fue sugerida en 1989 en la cumbre del G-7 celebrada en París. Su nacimiento tuvo por finalidad promover, desarrollar y coordinar políticas tendientes a luchar contra el blanqueo de capitales en el plano internacional. Su puntapié inicial fueron las 40 recomendaciones aprobadas en 1991, que fueron ampliadas en 9 más para prevenir el financiamiento del terrorismo luego de los acontecimientos del 2001.

(20) Las 40 Recomendaciones originales del GAFI fueron una iniciativa para combatir los usos indebidos de los sistemas financieros por parte de personas que lavaban el dinero del tráfico ilícito de drogas. En 1996, se revisaron las recomendaciones por primera vez para reflejar las crecientes tendencias y técnicas de lavado de activos y para ampliar su campo más allá del proveniente de las drogas.

**c. Daños que generan el fenómeno de la corrupción y el del lavado de activos.** Respecto a la identificación de los daños que generan los actos de corrupción, paulatinamente se está abandonando la postura de que la corrupción es un delito sin víctimas, y que sólo afecta al Estado. Aquí, debemos recordar que los actos de corrupción en nuestra legislación se encuentran ubicados en el título de los delitos contra la administración pública (Título XI del Código Penal).

Actualmente, tanto la doctrina como los documentos internacionales citados, entienden que la corrupción provoca un alto impacto en la generación de desigualdad social y empobrecimiento de las clases sociales menos favorecidas. Este efecto se produce porque los fondos destinados a cubrir servicios básicos que presta el Estado (salud, educación, justicia) o para cubrir otras necesidades sociales (vivienda, alimentos) son malversados, sustraídos o desviados por los funcionarios públicos encargados de administrarlos. De ello se deriva que es indiscutible el impacto político y social de la corrupción.

Pero también se han señalado daños generados por actos de corrupción en otros ámbitos. Así, en el ámbito social, porque obstaculiza la implementación de políticas públicas que aseguren los derechos económicos sociales y culturales, además de generar malestar e inequidad en la población al verse agrandada la brecha entre ricos y pobres.

En el ámbito político, dado que dificulta o impide a los gobiernos implementar sus políticas públicas y la aprobación de leyes orientadas a prevenir y combatir actos de corrupción, en tanto promueve que el acceso a la función pública se encuentre motivada en apetencias de ganancias personales. Esto hace que la confianza pública en la democracia como forma de gobierno se vea debilitada y la legitimidad de los gobiernos socavada, a más de erosionar la confianza internacional en el gobierno.

Y en el ámbito económico, puesto que entre otras, promueve la fuga de capitales nacionales al exterior; genera la disminución de recursos asignados a un área para atender necesidades de una distinta; distorsiona los ámbitos de competencia, y deforma la composición del gasto público porque los funcionarios focalizan su actividad en áreas que dejan mayores ganancias ilícitas”<sup>(21)</sup>.

---

(21) Un amplio desarrollo de este tema se puede encontrar en: GUILLERMO, J. (consultor), *Manual de investigación de delitos contra la corrupción*, Fiscalía Anticorrupción de Panamá, Panamá, Editora Novo Art. S.A, 2007.

En relación al daño que provoca el lavado de activos, si se enfatiza el hecho precedente, aquél estaría lesionando el mismo bien jurídico que el delito que perfecciona. Sin embargo, existe una tendencia generalizada a percibirlo como una conducta que lesiona otros bienes jurídicos.

En algunas legislaciones (por ejemplo, la argentina anterior a la última reforma) se lo considera una forma de encubrimiento, es decir, una forma de afectación al normal funcionamiento de la administración de justicia. El problema de esta postura radica en que por la estrecha relación con el delito precedente, pueden existir dificultades probatorias para fundar una condena por lavado<sup>(22)</sup>.

También se consideró que el lavado de activos afecta a la administración pública, esto es, al regular funcionamiento de los órganos del Estado. Concretamente, lo que se vería afectado sería el poder del Estado de generar determinados dispositivos de orden en el campo económico, al ocultar fondos y sustraerlos del seguimiento estatal.

Otra concepción radica en sostener que el lavado de activos, afecta directamente el mercado, por cuanto extiende sus efectos nocivos a la circulación y aplicación de capitales (con lo cual adquiere autonomía respecto del delito precedente). La conclusión de esta postura es que se afecta el orden socioeconómico (nacional y mundial), específicamente "el marco normativo (constitucional y derivado) que regula el sistema de libre mercado y el objetivo social que debe cumplir; tal como el mantenimiento de condiciones de competencia no distorsionada o la licitud de los bienes que por aquél circulan"<sup>(23)</sup>.

Es ésta la orientación que toma la ley 26.683<sup>(24)</sup> al establecer claras reformas al tipo penal del lavado de activos, describiendo conductas (art.303 al 305 del Código Penal de la Nación) que afectan el orden económico y financiero.

Por último, cabe señalar que existen voces que sostienen que esta figura afecta la fe pública o la propiedad.

---

(22) ORSI, OMAR, op. cit, p.80; D'ALLESSIO ANDRÉS Y DIVITO MAURO, op. cit, pp. 925/ 926.

(23) ORSI OMAR, op. cit, p. 312.

(24) En la Argentina, con fecha 1 de junio de 2011, se sancionó la ley 26.683, mediante la cual se derogó al artículo 278 del Código Penal de la Nación que introducía al lavado de activos como una especie del género encubrimiento dentro de los delitos contra la administración pública, e incorporó un nuevo Título a su Libro Segundo, denominando "Delitos contra el orden económico y financiero", dentro del cual lo tipifica como delito autónomo.

**d. La Globalización del Comercio y la Corrupción.** Ahora bien, existe otro elemento que vincula al lavado y los actos de corrupción, y que dificulta claramente la investigación y la aplicación de la ley en general, y la penal en particular: el comercio globalizado.

Resulta claro que la apertura económica de los Estados como los procesos de privatización, desregulación e integración económica, eliminación del control de capitales, y los avances tecnológicos en las comunicaciones y en el transporte (transacciones bancarias en el instante, transporte de mercaderías, etc.), han complicado las investigaciones sobre corrupción y han favorecido el lavado de los fondos provenientes de este delito y de otros<sup>(25)</sup>.

Así, la liberalización de los mercados financieros ha permitido el uso de institutos jurídicos, a través de los cuales se ocultan los pagos corruptos tras máscaras societarias, y hace que se requiera de procesos complejos de cooperación internacional para la identificación, congelamiento y recupero de los bienes afectados.

Como los cambios políticos y tecnológicos generaron un aumento en las inversiones extranjeras directas para el intercambio de bienes y servicios, el aumento del comercio internacional implicó la internacionalización de la corrupción, por encontrarse implicadas personas jurídicas y físicas de distintas nacionalidades. En este sentido, se puede hablar de una globalización de la corrupción que hace que, en la mayoría de los casos, las investigaciones se conviertan también en un problema transnacional, requiriéndose una eficiente política punitiva en materia de actos de corrupción que esté acompañada, además, de una serie de medidas tendientes a prevenir, investigar y penar las maniobras de lavado de activos de origen delictivo.

A los fines de afrontar estas dificultades, las convenciones mencionadas anteriormente han venido a establecer un marco de referencia a nivel mundial para la lucha contra estos fenómenos, buscando con ello dar uniformidad a las legislaciones que tipifican estas conductas, establecer métodos de prevención comunes, facilitar la cooperación entre los países y el seguimiento y recupero del dinero, etc.

**e. Convenciones internacionales y el enfoque supranacional.** En el prefacio de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Orga-

---

(25) Ver MALEM SEÑA, JORGE F., op. cit., pp. 173/209.

nizada Transnacional, el Secretario General de esta organización, sostuvo que “si la delincuencia atraviesa la frontera, lo mismo debe hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar únicamente a los medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas”.

Estas palabras resumen las razones por las cuales la comunidad internacional resolvió diseñar políticas globales de prevención y represión, mediante la suscripción de tratados internacionales impulsados principalmente por organismos multilaterales tales como el Banco Mundial (BM), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de Naciones Unidas (ONU).

Algunos autores sostienen que el hecho de que las organizaciones criminales dedicadas a estos crímenes ya no cuenten con nacionalidad o límites territoriales, ha llevado a muchas naciones a incorporar principios acordes con la aplicación extraterritorial de la ley penal con miras a reconocer, en última instancia, una justicia supranacional o universal que pueda tener competencia para tratar asuntos que, por su gravedad y magnitud, amenazan la estabilidad social y económica de las naciones. En este sentido, ya no bastaría con el reconocimiento de la jurisdicción territorial, real o de defensa, o por la nacionalidad del autor o la víctima, si lo que se quiere es combatir en forma efectiva el crimen organizado y transnacional en el mundo entero<sup>(26)</sup>.

Dicha concepción fue llevando a los Estados interesados en combatir estos fenómenos delictivos transnacionales a admitir la necesidad de aceptar la vigencia de un derecho penal supranacional y a reconocer la importancia de contar con una cooperación internacional en materia penal. Esto último básicamente porque, merced a la globalización, la comisión de estos crímenes trasciende ampliamente los márgenes territoriales de los Estados.

Por su parte, los diversos organismos internacionales involucrados en el combate de tales delitos coinciden en aceptar que una política de control

---

(26) DAVID, PEDRO R. “Globalización, prevención del delito y justicia penal”, Bs. As., Zavalía, 2004, p. 20 y ss.

débil o la ausencia de un régimen de combate del lavado de activos en un país determinado, permite a quienes operan al margen de la ley tanto utilizar sus ganancias financieras y ampliar con ello sus propósitos delictivos, como así también promover actividades ilegales como la corrupción, el narcotráfico, el tráfico ilícito o la explotación de seres humanos, el tráfico de armas, el contrabando, etc. También destacan que, existe una mayor presencia de organizaciones criminales que buscan integrar el capital ilegal al sistema formal, en aquellos países que presentan una mayor vulnerabilidad en el diseño adoptado para combatir las prácticas corruptas por parte de sus funcionarios.

### **3. Los tipos penales del delito de lavado de activos y la corrupción<sup>(27)</sup>**

Sin perjuicio de las vinculaciones que se señalaron anteriormente entre estos delitos, resulta ahora oportuno indicar las diferencias que existen entre ambos fenómenos, sobre todo en lo que respecta a su tipificación.

En tal sentido, basta indicar que en el caso de la Argentina, ambos delitos están ubicados en capítulos diferentes del Código Penal, lo que permite distinguir al bien jurídico protegido con la tipificación del lavado de activos por una lado, del bien jurídico que se resguarda con la penalización de las conductas que pueden ser reputadas como hechos de corrupción, por el otro.

Así, la figura básica del tipo penal de lavado de activos es la contenida en la primera parte del art. 303 del Título XIII, que define a los delitos contra el orden Económico y Financiero, por el que se reprime con prisión de tres (3) a diez (10) años y multa de dos (2) a diez (10) veces del monto de la operación, al que convirtiere, transfiriere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado, bienes provenientes de un ilícito penal, con la consecuencia posible

---

(27) A efectos de confeccionar este resumen se consultó la siguiente bibliografía: Bruzzone, G., Gullco, H. y otros, El delito de enriquecimiento ilícito de funcionario público, Buenos Aires, Editorial AD-DOC, 2005; Buompadre, J. E., "Código Penal y normas complementarias. Análisis doctrinario y jurisprudencial", David Baigún y Eugenio R. Zaffaroni (dirs.), tomo 10, 1ra ed., Buenos Aires, Editorial Hammurabi, 2011; Creus, C., Derecho Penal Parte Especial, tomo II, 6ta ed., 2da reimpresión, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1999; Donna, E. A., Delitos contra la administración pública, 1ra ed., Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzoni, 2002; D'Alessio, A. J., Código Penal Comentado y Anotado. Parte Especial. Arts. 79 a 306, 1ra ed., Buenos Aires, La Ley, 2004; Righi, E., Derecho Penal, Parte General, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, 2007; Zaffaroni, E., Slokar, A., Alagia, A., Derecho Penal, Parte General, Buenos Aires, Ed. Edia, 2000.

de que el origen de los bienes originarios o los subrogantes adquieran la apariencia de un origen lícito, y siempre que su valor supere la suma de pesos trescientos mil (\$ 300.000), sea en un solo acto o por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí.

Esta reciente modificación del tipo penal terminó de zanjar la discusión en torno a si el delito de lavado de dinero afectaba a la administración de justicia, conforme se desprendía de su anterior ubicación dentro del Título XI, o si principalmente y en mayor medida, afectaba a la libre competencia y al sistema socioeconómico en su conjunto, como parece confirmarse con la incorporación de este nuevo Capítulo XIII.

Al respecto también se observa, que más allá de los distintos verbos típicos abarcados por la figura básica del tipo penal de lavado de activos (convirtiere, transfiere, administrare, vendiere, gravare, disimulare o de cualquier otro modo pusiere en circulación en el mercado), y de los problemas que ellos plantean, la finalidad es una sola, cual es la consecuencia posible de que el origen de los bienes ilícitos o sus subrogantes adquieran una apariencia lícita.

En cuanto al delito de corrupción, éste no se encuentra tipificado expresamente en el Código Penal, sino que surge del inciso 1) artículo VI de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)<sup>(28)</sup> en donde se describen las prácticas que constituyen actos de corrupción, como ya lo hemos señalado.

El Código Penal argentino posee una parte especialmente dedicada a los delitos contra la Administración Pública (Título XI del Libro Segundo), donde se encuentran tipificados la mayoría de los denominados actos de corrupción. La ley 25.188 efectuó modificaciones a estos tipos penales a fin de adaptarlos a las exigencias de la CICC<sup>(29)</sup>.

A su vez, en otros Capítulos del Código Penal se encuentran tipificados delitos que, si bien no lesionan directamente a la Administración Pública, se encuentran vinculados con actos de corrupción.

---

(28) La CICC fue adoptada el 29 de marzo de 1996 y firmada por 33 países de América. La Argentina ha firmado y ratificado la convención, por medio de la ley 24.759.

(29) Ver el siguiente informe: D'ALESSIO, ANDRÉS J., "Adaptando la legislación penal de Argentina a la Convención Interamericana contra la Corrupción", Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2001. Para la enumeración de los tipos penales se tuvo como base el material de lectura obligatoria del curso dictado a través del Sistema de Capacitación en Ética Pública, citado precedentemente.

Dado que el objetivo de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo de los tipos penales relacionados con la corrupción ni con el tipo de lavado, sino poner en evidencia sus coincidencias y diferencias, seguidamente se describirán algunos de los actos de corrupción que constituyen en nuestro país, delitos vinculados con ella.

Para ello, partimos de la base de señalar que en los delitos que mencionaremos por su ubicación en el Código Penal, el sujeto activo debe presentar una característica especial: ser funcionario público en el ejercicio de su cargo o en uso de su competencia funcional (características especiales propias). Y en aquéllos en los que no se exige esta característica generalmente la pena se agrava si es sujeto activo ejerce esa función.

La definición de funcionario público está contenida en el artículo 77 del Código Penal de la Nación que hace extensiva esa condición a "todo el que participa accidental o permanentemente del ejercicio de las funciones públicas, sea por elección popular o por nombramiento de autoridad competente", equiparando dicho término con el de empleado público.

Cabe traer a colación que en un estudio publicado por el GAFI durante el año 2011<sup>(30)</sup>, se identificaron los tipos de actos de corrupción que más ingresos generan. Y éstos son los relacionados con la aceptación de sobornos y comisiones clandestinas, tanto a los funcionarios extranjeros como a los nacionales, como también con la malversación de fondos (dinero perteneciente al Estado desviado para uso personal a través de una variedad de medios), la extorsión (en la que el funcionario público utiliza la amenaza del poder oficial para recibir el dinero) y con aquellos casos en los que el funcionario corrupto tiene un interés financiero personal en los actos y decisiones que toma en su capacidad oficial.

En primer lugar, todas las convenciones citadas se estructuran sobre un delito, el llamado soborno, coima o dádiva. Nuestra legislación prevé tanto el cohecho pasivo como el activo, el tráfico de influencias, y otra serie de conductas emparentadas con esta figura (exacciones ilegales, etc.)<sup>(31)</sup>.

---

(30) La publicación del GAFI de 2011 "El blanqueo del producto de la corrupción" debatió la interrelación entre la corrupción y el blanqueo de dinero. También resaltó la vulnerabilidad que conduce a un aumento del riesgo de lavado asociado con la corrupción e identificó las áreas en las que podría hacerse un trabajo en el futuro, todo con vistas a tener un mejor conocimiento de la correlación entre ciertos factores de riesgo y la corrupción.

(31) Para la enumeración de los tipos penales se tuvo como base el material de lectura obligatoria del curso dictado a través del Sistema de Capacitación en Ética Pública, citado precedentemente.

Ellas son las siguientes:

1. **Delito de cohecho pasivo**<sup>(32)</sup>. Se trata de un delito de codelincuencia necesaria que requiere de la actuación de otro autor que dé, ofrezca o prometa algo (art. 258 CP). Este tipo penal requiere de un acuerdo venal entre el funcionario y quien le ofrece o promete algo, para que aquél haga u omita un acto relativo a sus funciones. Debe tratarse de un hecho determinado, futuro y de su competencia material y territorial —sean lícitos o ilícitos—.

2. **Delito de tráfico de influencias pasivo**<sup>(33)</sup>. Al igual que en el caso anterior, se trata de un delito de codelincuencia necesaria, que requiere de la actuación de otro autor que dé, ofrezca o prometa algo (art. 258 CP). En el caso de recibir o aceptar, debe existir entre el agente y el tercero un acuerdo venal destinado a hacer valer indebidamente su influencia sobre un funcionario público a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones. El acuerdo debe versar sobre el ejercicio de una influencia “indebida”, es decir ilegítima, al margen de lo establecido por las leyes y los reglamentos, y el funcionario que se pretende influir no debe ser parte de ese acuerdo, ya que sino estaríamos ante un cohecho pasivo por persona interpuesta.

Finalmente, también el tipo penal requiere que el agente tenga una relación de poder sobre el funcionario, para poder ejercer una influencia real sobre aquél o, al menos, crea tener ese poder aunque en realidad no sea así, pues de lo contrario se estaría ante algún tipo de estafa.

---

(32) El artículo 256 CP dispone: “Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones”. Quedan excluidos por razones de especialidad los magistrados y funcionarios del Ministerio Público (art. 257 del C.P.).

(33) El artículo 256 bis CP dispone: “Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública, el que por sí o por persona interpuesta, solicitare o recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para hacer valer indebidamente su influencia ante un funcionario a fin de que éste haga, retarde o deje de hacer algo relativo a sus funciones. Si aquella conducta estuviera destinada a hacer valer indebidamente una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su competencia, el máximo de la pena de prisión o reclusión se elevará a doce años”.

3. **Delito de cohecho pasivo agravado**<sup>(34)</sup>. El acuerdo debe tener por objeto el dictado, emisión, retardo u omisión de una resolución, fallo o dictamen de cuestiones sometidas a su competencia, a cambio de dinero o una dádiva que se recibe o acepta. Es indistinto que las resoluciones, fallos o dictámenes que impliquen decisiones en relación a la causa, resulten o no ajustados a derecho.

Las resoluciones abarcan tanto los autos como los decretos de mero trámite; fallo es la sentencia, la decisión que pone fin a la contienda esté o no firme; y dictamen es el informe, oral o escrito, emitido por los funcionarios en cuestión en un asunto sometido a su consideración.

4. **Delito de cohecho activo y tráfico de influencias activo**<sup>(35)</sup>. Se trata de un delito unilateral que no requiere la configuración de las conductas de cohecho pasivo y tráfico de influencias pasivo, siendo indistinto si el funcionario —en el caso de cohecho— o el tercero —en el tráfico de influencias— aceptan o no el ofrecimiento espurio. En todos los casos debe referirse a hechos futuros, ya que las retribuciones efectuadas por actos ya realizados no son típicas de esta figura, sino del delito de admisión simple de dádivas.

5. **Delito de admisión simple de dádivas**<sup>(36)</sup>. El delito consiste en admitir dádivas, las que **deben** ser recibidas por el funcionario, no bastando la aceptación de su promesa. Se diferencia del cohecho pasivo en primer lugar por la falta de acuerdo venal entre los sujetos. Además, mientras en el cohecho el funcionario acepta la dádiva a fin de hacer, retardar o dejar de hacer algo relativo a sus funciones, en la figura de análisis,

---

(34) El artículo 257 CP dispone: "Será reprimido con reclusión o prisión de cuatro a doce años e inhabilitación especial perpetua, el magistrado del Poder Judicial o del Ministerio Público, que por sí o por persona interpuesta, recibiere dinero o cualquier otra dádiva o aceptare una promesa directa o indirecta, para emitir, dictar, demorar u omitir una, resolución, fallo o dictamen en asuntos sometidos a su competencia".

(35) El artículo 258 CP dispone: "Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años, el que directa o indirectamente, diere u ofreciere dádivas en procura de alguna de las conductas reprimidas por los arts. 256 y 256 bis, primer párrafo. Si la dádiva se hiciese u ofreciese con el fin de obtener alguna de las conductas tipificadas en los arts. 256 bis, segundo párrafo, y 257, la pena será de reclusión de dos a seis años. Si el culpable fuere funcionario público, sufrirá además inhabilitación especial de dos a seis años en el primer caso y de tres a diez en el segundo".

(36) El artículo 259 primer párrafo CP dispone: "Será reprimido prisión de un mes a dos años e inhabilitación absoluta de uno a seis años, el funcionario público que admitiere dádivas, que fueran entregadas en consideración a su oficio, mientras permanezca en el ejercicio de su cargo".

la dádiva está totalmente desvinculada de un acto de competencia del funcionario.

**6. Delito de ofrecimiento simple de dádivas<sup>(37)</sup>.** Consiste en presentar u ofrecer una dádiva. Presentar es sinónimo de dar, importa poner a disposición o hacer llegar la dádiva; ofrecer es proponer la entrega, ofertar, prometer la entrega de la dádiva. Como en el caso anterior, se diferencia del cohecho activo por la falta de acuerdo venal entre los sujetos.

**7. Delito de exacciones ilegales<sup>(38)</sup>.** La conducta puede reflejarse tanto en forma de una exigencia indebida, afectando la libertad de la víctima —cuando se funda en el temor de ella a la potestad pública—, o bien en forma de inducción al error —cuando se hace creer al administrado que está obligado a pagar o entregar algo que no debe, o por lo menos no lo debe en esa medida—.

Tanto lo exigido, como lo pagado, lo entregado o lo cobrado es algo no debido o, al menos, no debido en la forma requerida por la ley. Es indebido porque carece de la correspondiente autorización legal o reglamentaria, sea por ausencia de facultades del funcionario para realizar el cobro, o porque se extralimite en sus funciones solicitando aquello que no corresponde. También debe mediar un abuso funcional del agente.

**8. Delito de concusión o exacciones agravadas por el destino del tributo<sup>(39)</sup>.** La norma prevé un delito de doble actividad: por un lado, el agente debe haber intervenido como autor o partícipe de alguna de las exacciones previstas en los arts. 266 y 267 CP; por el otro, debe agregar a esa conducta la conversión del producto de ellas en su particular provecho o en el de un tercero. Convertir implica dar a lo detraído un destino distinto al que se invocó ante el particular; esto es, hacerlo entrar en el patrimonio propio en lugar de ingresarlo a la Administración. No convierte el que habiendo ingresado los fondos en la Administración los quita de allí para ingresarlos

(37) El artículo 259 segundo párrafo CP dispone: “El que presentare la dádiva será reprimido con prisión de un mes a un año”.

(38) El artículo 266 CP dispone: “Será reprimido con reclusión o prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial de uno a cinco años, el funcionario público que, abusando de su cargo, solicitare, exigiere o hiciere pagar o entregar indebidamente, por sí o por interpuesta persona, una contribución, un derecho o una dádiva o cobrase mayores derechos que los que corresponden”.

(39) El artículo 268 CP dispone: “Será reprimido con prisión de dos a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que convirtiere en provecho propio o de tercero las exacciones ilegales expresadas en los artículos anteriores”.

en patrimonios particulares ya que, como veremos, en este supuesto estaremos en presencia de otro delito.

El objeto tiene que haber sido exigido o solicitado en nombre de la Administración, ya que la prestación que el funcionario requiere para sí no puede ser convertida, y por ende, no puede haber concusión.

**9. Soborno transnacional.** El soborno transnacional es entendido como el ofrecimiento o entrega de dinero, bienes de valor pecuniario u otros beneficios, como favores, promesas o ventajas a un funcionario público de un Estado extranjero, a fin de conseguir que ese funcionario realice u omita cualquier acto relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial vinculada con el ejercicio de su cargo.

A diferencia del soborno doméstico, en el soborno transnacional los beneficios indebidos no están destinados a un funcionario de la propia administración gubernamental sino a un funcionario de un Estado extranjero. El mismo acto puede ser visto desde dos caras opuestas: es un soborno doméstico para la legislación del país al que pertenece el funcionario; y es un soborno transnacional para la legislación del país al que pertenece el particular que ofreció u otorgó los beneficios indebidos<sup>(40)</sup>.

En nuestro ordenamiento interno el art. 258 *bis* CP<sup>(41)</sup>. La distinción de esta figura con la del cohecho activo y el tráfico de influencias activo, está dada por la exigencia de que el acto corrupto que se pretende motivar a través del pago de una dádiva debe ser exclusivamente un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica (pertenciente o relativo a la economía), financiera (pertenciente o relativo a la hacienda pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles) o comercial (pertenciente o relativo al comercio). El pago debe efectuarse a un funcionario de un Estado o de una organización pública internacional (ONU, OEA, etc.) para su beneficio o de un tercero.

---

(40) MANFRONI, CARLOS, "El Delito de Soborno Transnacional", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, n° 16, Asociación de Administradores Gubernamentales. Ver texto en: <http://www.asociacionag.org.ar>

(41) "Será reprimido con reclusión de uno (1) a seis (6) años e inhabilitación especial perpetua para ejercer la función pública el que, directa o indirectamente, ofreciere u otorgare a un funcionario público de otro Estado o de una organización pública internacional, ya sea en su beneficio o de un tercero, sumas de dinero o cualquier objeto de valor pecuniario u otras compensaciones, tales como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita realizar un acto relacionado con el ejercicio de sus funciones

10. Otro conjunto de actos generadores de recursos lo encontramos en aquellos que implican malversar fondos públicos. Entre los que tienen más trascendencia podemos mencionar los delitos de malversación de caudales públicos, peculado y negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública.

10. a) **Delito de malversación de caudales públicos**<sup>(42)</sup>. La conducta consiste en dar a los caudales y efectos<sup>(43)</sup> administrados por el funcionario una aplicación diferente a aquella que estaban destinados. El cambio de destino debe ser público (es decir, no deben salir de la órbita de la administración pública).

La acción típica exige que los bienes deben estar sujetos a una finalidad específica destinada por ley, reglamento u orden de autoridad competente (un bien que no tenga destino específico no estará dentro de los bienes que puedan ser objeto de malversación).

El daño o entorpecimiento del servicio al que estaban destinados los bienes agrava la figura (es necesario que se concrete la producción real y efectiva del daño o entorpecimiento del servicio público).

10.b) **Delito de peculado**<sup>(44)</sup>. La acción que se reprime es la de sustraer, extraer o quitar los bienes de la tenencia en la esfera administrativa en que ellos han sido colocados por las leyes, reglamentos u órdenes legítimas.

---

públicas, o para que haga valer la influencia derivada de su cargo, en un asunto vinculado a una transacción de naturaleza económica, financiera o comercial”.

(42) El art. 260 CP dispone: “Será reprimido con inhabilitación especial de un mes a tres años, el funcionario público que diere a los caudales o efectos que administrare una aplicación diferente de aquella a que estuvieren destinados. Si de ello resultare daño o entorpecimiento del servicio a que estuvieren destinados, se impondrá además al culpable, multa del veinte al cincuenta por ciento de la cantidad distraída”.

(43) Por caudales se entiende a toda clase de bienes con el alcance que se les da en el art. 2312 CC, mientras que el concepto de efectos se relaciona con los documentos de crédito emanados del Estado, sea nacional, provincial o municipal. La doctrina nacional entiende que son bienes públicos aquellos que pertenecen a la administración pública y que la pertenencia de los mismos comienza desde el mismo momento en que existe un derecho expectante de la administración, aunque ellos no hayan ingresado formalmente a las arcas de la entidad (Teoría de la pertenencia).

(44) El artículo 261, párr. 1 CP dispone: “Será reprimido con reclusión o prisión de dos a diez años e inhabilitación absoluta perpetua, el funcionario público que sustrajere caudales o efectos cuya administración, percepción o custodia le haya sido confiada por razón de su cargo”.

El bien debe ser separado o apartado de la esfera de la administración pública en la que legalmente se encuentra (implica colocarlo fuera del alcance de la custodia en que fue previsto). La custodia puede ser transitoria o permanente, pero ella, al momento del hecho, debe haber sido confiada al funcionario en razón de su cargo. La custodia compartida con otro funcionario queda comprendida por este tipo penal. Es una forma distinta de malversación.

10.c) Otro delito considerado acto de corrupción y que puede estar vinculado con generar ganancias, es el delito de **negociaciones incompatibles con el ejercicio de la función pública**<sup>(45)</sup>, sobre todo cuando éste está motivado, por ejemplo en contribuciones a campañas políticas proveniente de dinero producto del lavado de activos. La acción típica es la de “interesarse” en un contrato u operación, que se verifica según una postura cuando el funcionario guía el negocio de que se trate en pos de un interés no administrativo<sup>(46)</sup>, sea para satisfacer un beneficio propio del funcionario o de un tercero. Se trata, en este caso, de un abuso o desviación de poder. Por ejemplo, un funcionario que modifica las condiciones o requisitos de una licitación pública para favorecer a un oferente particular, con competencia para hacerlo.

Algunas posturas entienden que interesarse sólo implica la superposición de dos personalidades, la del particular interesado y la del funcionario público; por lo cual, el tipo penal se limitaría al funcionario público que contrate consigo mismo o persona interpuesta.

11. Finalmente, los otros dos tipos penales que se vinculan directamente con la corrupción son el de **enriquecimiento ilícito** y de **fraudes a la administración pública**. Si bien estos no están previstos como actos que afectan la administración pública, no caben dudas de que son conductas vinculadas directamente con actos de corrupción, por su actitud para irrogar severos daños patrimoniales a las arcas del Estado, teniendo además aptitud para generar amplias ganancias pasibles de ser blanqueadas.

---

(45) El artículo 265 CP dispone: “Será reprimido con reclusión o prisión de uno a seis años e inhabilitación especial perpetua, el funcionario público que, directamente, por persona interpuesta o por acto simulado, se interesare en miras de un beneficio propio o de un tercero, en cualquier contrato u operación en que intervenga en razón de su cargo”.

(46) La doctrina señala que el interés debe ser de índole económica, aun cuando esté motivado en otras causas.

11.a) **Defraudaciones.** Las defraudaciones se encuentran tipificadas en el Código Penal en el apartado referido a los delitos contra la propiedad. Sin embargo, se vinculan con los actos de corrupción en la medida que dichas defraudaciones sean cometidas por funcionarios públicos y se afecte el patrimonio del Estado.

Se denomina defraudaciones a una serie de delitos que tienen los siguientes elementos comunes: una lesión patrimonial o la disminución de un patrimonio, generados por el desplazamiento material de bienes como consecuencia de la actividad voluntaria de la propia víctima o titular de ese patrimonio (sujeto pasivo) o en la actividad del autor del delito (sujeto activo) que se aprovecha de circunstancias ajenas a él (por ejemplo: aprovecharse de un error de la víctima no provocado por el sujeto activo).

Para que el delito se configure, la víctima debe ser inducida a generar ese desplazamiento por la actividad o conducta del autor del delito —ardid o engaño—, o bien éste debe aprovecharse del error cometido por el sujeto pasivo o un tercero.

La doctrina penal desarrolla diferentes especies de defraudaciones. Aquí mencionamos sólo dos de ellas, que son las relevantes por su posible vinculación con la corrupción y con el lavado de los fondos así obtenidos.

Las defraudaciones por fraude, en las que el autor genera un error en la víctima, que, a su vez, causa una disposición patrimonial perjudicial (ejemplo, la estafa), o las que se cometen abusando de la confianza depositada en el autor. Esta última se produce cuando el sujeto pasivo confía su patrimonio a otra persona, y ésta defraudando la expectativa de aquélla y abusando de la relación preexistente, perjudica el patrimonio confiado (administración fraudulenta).

11.b) **Enriquecimiento ilícito.** De la lectura del artículo 268 (2)<sup>(47)</sup> CP, se colige que la acción típica del empleado o funcionario público es la de

---

(47) “Será reprimido con reclusión o prisión de dos a seis años, multa del cincuenta por ciento al ciento por ciento del valor del enriquecimiento e inhabilitación absoluta perpetua, el que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimular lo ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos años después de haber cesado en su desempeño. Se entenderá que hubo enriquecimiento no sólo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas o extinguido obligaciones que lo afectaban. La persona interpuesta para disimular el enriquecimiento será reprimida con la misma pena que el autor del hecho”.

enriquecerse de manera apreciable y de forma injustificada durante la vigencia de la relación laboral, caracterizándose además la conducta por dos elementos: a) El crecimiento patrimonial apreciable del funcionario público, y b) La falta de explicación sobre el origen de ese incremento, al ser requerido por autoridad competente.

Cabe señalarse que el incremento patrimonial (aumento o disminución del activo) será apreciable cuando resulte considerable en relación a la situación económica del funcionario al momento de asumir el cargo, y no se condiga con una evolución normal de la misma durante el tiempo de desempeño de la función o en el período ulterior a su cese anterior a la producción del requerimiento.

Por otro lado, el incremento patrimonial en cuestión no está limitado temporalmente a la permanencia en el cargo por parte del funcionario, sino que se puede considerar la evolución patrimonial que registre toda persona desde el momento en que asume la función pública y hasta los dos años posteriores al cese de su desempeño en tal cargo. Ello, sin duda, busca abarcar enriquecimientos producidos luego de que el funcionario público deja de ejercer la función, pero motivados en el desempeño que en ella pueda haber tenido.

Es claro que para poder implementar tanto las directivas internacionales en torno a la represión del enriquecimiento ilícito, como así también tornar operativo el tipo penal contenido en nuestra legislación, resulta necesario contar con una institución que reciba las declaraciones juradas, controle su contenido y realice la denuncia pertinente en los casos en que se detecten irregularidades o incumplimientos.

En nuestro país, el sistema de declaraciones juradas se encuentra establecido en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que obliga a determinados funcionarios públicos a presentar sus declaraciones juradas ante el organismo al que pertenecen, para que éste envíe luego una copia a la Comisión Nacional de Ética Pública.

Como esta Comisión nunca fue creada, cada uno de los poderes del Estado ha generado su propio sistema de control y seguimiento de Declaraciones Juradas.

Concretamente en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, esa función la lleva a cabo la Oficina Anticorrupción de la Nación, que resulta tener, entre otras funciones, la de ser el organismo de aplicación del régimen de

presentación de declaraciones juradas dispuesto por resolución 1000/00 del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Si bien la explicación del funcionamiento de dicho régimen de presentación de declaraciones juradas excede el objeto del presente trabajo, cabe señalar que, entre las funciones que le fueron asignadas a la Oficina Anti-corrupción, se encuentra la de recibir las declaraciones y realizar un control sistemático de su contenido en el ámbito de la Administración Pública centralizada o descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal, y para ello cuenta con un sistema informático a través del cual analiza la información según determinados criterios, concentrando los controles en posibles enriquecimientos ilícitos, omisiones maliciosas de presentación de declaraciones juradas y omisión o falseamiento malicioso de datos, además de controlar la existencia de situaciones que pudieran dar lugar a conflictos de intereses.

#### **4. Las listas de Personas Políticamente Expuestas como instrumento de combate al lavado de dinero y la lucha contra la corrupción**

Las Persona Políticamente Expuestas (PEP, por sus siglas en inglés) son personas que cumplen o han cumplido funciones públicas destacadas, incluyendo jefes de Estado o de gobierno, líderes políticos de larga trayectoria, altos cargos de Gobierno, del Poder Judicial o de las Fuerzas Armadas, importantes ejecutivos de empresas y del Estado y miembros influyentes de los partidos políticos. Siempre existe la posibilidad, sobre todo en los países en que la corrupción es generalizada, de que dichas personas abusen de su poder a través de malversación de fondos o desvíos de fondos, o que se vean expuestas a sobornos, u otras maniobras criminales.

La condición de persona expuesta políticamente no solamente comprende a la persona natural que desempeña o desempeñó funciones públicas destacadas, sino también su significado se extiende a sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad y al cónyuge o concubino.

La particular situación de ventaja que tienen las PEP en virtud del cargo que ocupan o que han desempeñado, ha hecho que tanto a nivel internacional como nacional, se dicten una serie de normas para evitar que se beneficien indebidamente con el producido de prácticas corruptas, o les

sea más sencillo valerse de mecanismos para el lavado de activos proveniente de algún delito.

En tal sentido, el art. 52 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, tal como lo señalamos, requiere que los Estados Parte obliguen a sus instituciones financieras a verificar la identidad de sus clientes, a adoptar medidas razonables para identificar al beneficiario final de cuentas de valor elevado y a establecer un escrutinio intensificado respecto de las cuentas de las personas políticamente expuestas. También formula diversas recomendaciones relativas al control del incremento patrimonial de los funcionarios públicos.

Esta última disposición encuentra su similar en la nueva recomendación N° 12 del GAFI<sup>(48)</sup>, que expresamente requiere que se exija a las instituciones financieras, que además de adoptar las medidas normales tendientes al conocimiento del cliente (debida diligencia), establezcan medidas razonables para determinar si un cliente o un beneficiario real es una persona PEP local o una persona que tiene una función prominente en una organización criminal, exigiéndoles también que dichas medidas sean aplicadas a los miembros de la familia o asociados cercanos a esas PEP.

También exige que los sujetos obligados tengan instalados sistemas de gestión del riesgo, toda vez que el conocimiento del riesgo permita evaluar qué nivel de debida diligencia resulta necesario una vez identificadas las PEP o las personas relevantes de las organizaciones internacionales.

En cumplimiento con ambas disposiciones, la Unidad de Información Financiera (UIF), que es la encargada del análisis, tratamiento y transmisión de información a efectos de prevenir el lavado de activos<sup>(49)</sup>, mediante el dictado de la resolución N° 11/11, estableció la nómina de personas que deben ser consideradas PEP, como así también las medidas que ellos están obligados a cumplimentar. Conforme surge del considerando de esta resolución, a los efectos de elaborar dicha nómina, la UIF tuvo especial consideración a las definiciones de "Funcionario Público" que efectúan la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>(50)</sup> y la "Convención de

---

(48) Al respecto consultar: GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA, "Estándares Internacionales sobre el enfrentamiento al Lavado de Dinero, el Financiamiento del Terrorismo y la proliferación", en *40 Recomendaciones GAFI*, 2012.

(49) Ley 25.246, art. 6 y sus modificatorias.

(50) Art. 2: "(...) a) Por 'funcionario público' se entenderá: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado Parte, ya sea designado

las Naciones Unidas contra la Corrupción”, como así también la lista de funcionarios contenida en el art. 5 de la ley 25.188<sup>(51)</sup> que enumera a los funcionarios obligados a presentar declaraciones juradas.

En lo que atañe a la nómina contenida en la ley 25.188, lo que hace la UIF con el dictado de la resolución N° 11/11 es ampliarla, incorporando en ella como PEP a los funcionarios que se desempeñan en las administraciones públicas provinciales, municipales y de la Ciudad de Buenos Aires, puesto que anteriormente sólo contenía autoridades vinculadas a la Administración Pública Nacional; estableciendo además qué personas deben ser consideradas “funcionarios públicos extranjeros” en razón de los cargos que ocupan o hubieran ocupado en otro Estado. Pero va más allá, también adiciona a las autoridades y apoderados de los partidos políticos a nivel nacional, provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; a las autoridades y representantes legales de organizaciones sindicales y empresariales y obras sociales contempladas en la ley 23.660. Por último, establece una nómina de personas. En todos los casos se contempla no sólo que el funcionario se encuentre actualmente desempeñando la función pública, sino que hubiera desempeñado dicha función hasta dos años anteriores a la fecha en que fue realizada la operatoria.

No obstante, con posterioridad, por presentaciones que habrían efectuado ante la UIF, tanto la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina y sus asociados como la Cámara Argentina de Comercio y la Cámara de Sociedades Anónimas solicitando la suspensión de la resolución N° 11/11 y su exclusión de la nómina de PEP, el organismo dictó

---

o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; iii) toda otra persona definida como ‘funcionario público’ en el derecho interno de un Estado Parte. No obstante, a los efectos de algunas medidas específicas incluidas en el capítulo II de la presente Convención, podrá entenderse por ‘funcionario público’ toda persona que desempeñe una función pública o preste un servicio público según se defina en el derecho interno del Estado Parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado Parte; b) Por ‘funcionario público extranjero’ se entenderá toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un país extranjero, ya sea designado o elegido; y toda persona que ejerza una función pública para un país extranjero, incluso para un organismo público o una empresa pública; c) Por ‘funcionario de una organización internacional pública’ se entenderá un empleado público internacional o toda persona que tal organización haya autorizado a actuar en su nombre (...).”

(51) Ley de “Ética en el ejercicio de la Función Pública”.

la resolución N° 52/12, por la que limita el alcance del artículo 1 d) de la cuestionada resolución, exceptuando de dicha disposición a aquellas que únicamente administren las contribuciones o participaciones efectuadas por socios, asociados, miembros asociados, miembros adherentes y/o a las que surgen de acuerdos destinados a cumplir con sus objetivos estatutarios.

Cabe señalar, que poco antes de la fecha del dictado de la resolución N°52/12 el GAFI había sustituido las “40 + 9 Recomendaciones” por las “Nuevas 40 Recomendaciones”<sup>(52)</sup>, y en esta última se añadió el concepto de PEP de “Organizaciones Internacionales”<sup>(53)</sup>, la UIF incorporó al listado a las personas que desempeñen o que hayan desempeñado hasta dos años anteriores a la fecha en que fue realizada la operatoria de que se trate, funciones superiores en una organización internacional y sean miembros de alta gerencia, es decir, directores, subdirectores y miembros de la Junta o funciones equivalentes, excluyendo a los funcionarios de niveles intermedios o inferiores. También por exigencia de las nuevas Recomendaciones, esta resolución incorporó al listado de PEP a los cónyuges, o convivientes reconocidos legalmente, y familiares en línea ascendente o descendiente hasta el primer grado de consanguinidad de todos los PEP.

## 5. Conclusión

De esta manera, someramente hemos dado las razones de porqué la corrupción y el lavado son dos fenómenos complejos, que se diversifican y se reproducen en nuevos productos, y que si bien constituyen unidades conceptuales diferentes, a la vez, se encuentran estrechamente relacionadas. Recordemos que la corrupción es con frecuencia la infracción de la que derivan los recursos que se lavan —delito previo del blanqueo—, pero también es habitual que los lavadores se valgan de servidores públicos corruptos que se abstengan de practicar sus obligaciones de control a cambio de un soborno.

---

(52) La resolución N° 52/12 se dictó con fecha 29 de marzo de 2012 y las “Nuevas 40 Recomendaciones” del GAFI son de febrero de 2012.

(53) El GAFI las definió como aquellas entidades establecidas mediante acuerdos políticos oficiales entre los distintos Estados, los cuales tienen estatus de tratados internacionales, su existencia es reconocida por ley en sus propios Estados, y que dichas organizaciones se puedan diferenciar del país en donde se encuentran radicadas, tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, etc.

Asimismo, como estos fenómenos se ven favorecidos por la globalización del comercio, la comunidad internacional resolvió enfrentarlos en forma conjunta, previendo en principio instrumentos o mecanismos que puedan hacer frente a esa complejidad, encarando la lucha de estos fenómenos complejos en un plano tanto nacional como internacional.

Por ello, en este trabajo además de destacar los puntos de encuentro que existen entre el delito de lavado de activos y los tipos penales que describen y sancionan actos de corrupción, hemos realizado una breve descripción de la forma en que se han tipificado en nuestro país estas conductas, siguiendo las pautas establecidas en las convenciones internacionales.





# Aspectos internacionales del régimen antilavado de dinero y contra la financiación del terrorismo

JOSÉ LUIS FERNÁNDEZ VALONI<sup>(1)</sup>



## 1. Marco jurídico-institucional: el lavado de dinero en el derecho internacional

El derecho penal internacional ha experimentado un considerable desarrollo en el último cuarto de siglo. Una de las características más salientes de este desarrollo consiste en la creciente atención en generar y fortalecer herramientas para rastrear y neutralizar el producto y las ganancias del delito, como forma de prevención y desincentivo a las actividades delictivas. Ello, a través de figuras como el decomiso, el recupero de activos y la criminalización del lavado de dinero.

La primera aparición de la figura de lavado de activos la constituye la de Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefa-

---

(1) Abogado. Oficial de Enlace Cancillería-UIF, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina.

cientes y Sustancias Psicotrópicas (Viena, 1988)<sup>(2)</sup>, en su art. 3.1(b), limitado al blanqueo de activos provenientes del tráfico de drogas<sup>(3)</sup>.

Paulatinamente la figura se ha ido extendiendo a otras actividades delictivas<sup>(4)</sup>. Así, la Convención de la OCDE sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales (París, 1997)<sup>(5)</sup>, uno de los primeros instrumentos contra la corrupción en el ámbito internacional, prevé la obligación, en su art. 7, de considerar al soborno transnacional como delito precedente de la figura del lavado de activos, independientemente del lugar donde haya ocurrido el cohecho<sup>(6)</sup>.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000)<sup>(7)</sup> incluye en su art. 6 al blanqueo del producto del delito como uno de los delitos que los Estados se obligan a tipificar en su legislación penal<sup>(8)</sup>, velando por aplicar esta figura “a la gama más amplia posible de delitos determinantes” (art. 6.2(a)).

---

(2) Argentina es parte desde el 26 de septiembre de 1993 (ley 24.072).

(3) Esta norma define al lavado de dinero de la siguiente manera:

“i) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo [es decir, producción o tráfico de drogas], o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;

ii) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos”.

(4) Sobre esta evolución ver MARK PIETH y GEMMA AIOLFI, *Anti-Money Laundering: Leveling the Playing Field*, Basel: Basel Institute of Governance, 2003.

(5) Argentina es parte desde el 8 de abril de 2001 ver texto en (ley 25.319).

(6) MARK PIETH, “Article 7. Money Laundering”, *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, ed. Mark Pieth, Lucinda Low, Peter Cullen, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 355. Delito “precedente”, “subyacente” o “determinante” (predicate offence) es aquella actividad delictiva cuyo producto se pretende legitimar a través de las distintas actividades de lavado de dinero.

(7) Argentina es parte desde el 29 de septiembre de 2003 ver texto en (ley 25.632).

(8) Art. 6. Penalización del blanqueo del producto del delito

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a

Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Mérida, 2003)<sup>(9)</sup> contiene una norma análoga a la de Palermo, obligando a los Estados parte a considerar como delitos precedentes a los distintos actos de corrupción previstos en ella (soborno activo y pasivo, malversación, peculado, tráfico de influencias, abuso de autoridad, enriquecimiento ilícito).

La Convención de Palermo, además de tipificar la figura del lavado de dinero, hace un inventario de las medidas a tomar para combatir el fenómeno. Según el art. 7, cada Estado Parte debe establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos, las instituciones financieras no bancarias y otras entidades susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de legitimación de activos. Dicho régimen debe hacer hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las operaciones sospechosas. El mismo artículo dispone que las autoridades competentes deben ser capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional, previendo, a tal efecto, la posibilidad de establecer una unidad de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de lavado de dinero.

El párrafo 3 del art. 7 de la Convención de Palermo expresa: "Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Parte a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero".

---

cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico:

i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

(9) Argentina es parte desde el 27 de septiembre de 2006 (ley 26.097).

Este artículo está haciendo referencia implícita al Grupo de Acción Financiera contra el Lavado de Activos (GAFI)<sup>(10)</sup>, que es el órgano internacionalmente reconocido como la referencia en la materia, del cual se hablará a continuación en este trabajo.

## 2. Del lavado de activos a la financiación del terrorismo

El derecho internacional ha desarrollado un importante número de convenciones en materia de lucha contra el terrorismo internacional. Debido a las dificultades para alcanzar una definición del fenómeno, la comunidad internacional ha adoptado hasta el momento un enfoque "sectorial", en el que cada convención se centra en una modalidad específica de actividades terroristas (por ejemplo, toma de rehenes, secuestro de aeronaves, atentados con bombas).

Una de las convenciones más importantes, debido a su efecto práctico en la prevención de actos terroristas, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Financiación del Terrorismo (Nueva York, 1999)<sup>(11)</sup>, la cual obliga a las partes a tipificar como delito la financiación de las actividades terroristas previstas en las distintas convenciones sectoriales. Obliga, asimismo, a tomar una serie de medidas preventivas contra la financiación del terrorismo, que son muy similares a las vigentes en materia de lavado de activos.

En efecto, la comparación entre las tipologías de lavado de activo y las de financiación de terrorismo muestran una similitud operacional entre ambas figuras<sup>(12)</sup>. Asimismo, las medidas preventivas y de detección (identificación de los clientes, obligación de informar operaciones sospechosas, mantenimiento de registros), contenidas en el art. 18 de la Convención, se acercan en gran medida a aquellas referidas a la prevención del lavado de activos.

---

(10) Financial Action Task Force (FATF) en su sigla en inglés ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)).

(11) Argentina es parte desde el 21 de Septiembre de 2005 (Ley N° 26.024).

(12) Ello, más allá de las diferencias que existen entre ambas modalidades; por ejemplo, los fondos que son objeto de lavado de activos provienen, por definición, de actividades ilícitas, mientras que los fondos destinados a la financiación del terrorismo pueden estar originados en actividades tanto lícitas como ilícitas. Sobre el tema, ver Esteban Fullin, "Ámbitos de actuación del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Análisis de tipologías", *Delincuencia transnacional organizada: Lavado de activos, narcotráfico y financiamiento del terrorismo*, Eds. Guillermo Serpa Guiñazú y Raúl Ricardes, Buenos Aires: Cathedra Jurídica, 2011, p. 53; Paul Allan Scott, *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism*, 2nd ed. Washington: World Bank/IMF, 2006, p. I-5.

Es por ello que el régimen normativo-institucional en materia de lucha contra el lavado de activos y el de la financiación del terrorismo han convergido en un solo esquema, en el marco de las Recomendaciones del GAFI. En efecto, dada la afinidad entre las modalidades de financiación del terrorismo y del lavado de activos, y la similitud de las medidas preventivas y de detección de ambas actividades ilícitas, se decidió en 2001 —inmediatamente después del atentado del 11 de septiembre de 2001— ampliar la competencia del GAFI para abarcar también el combate de financiación del terrorismo, emitiendo unas Recomendaciones Especiales sobre este tema.

Esta convergencia se ve confirmada explícitamente a nivel regional por la Convención Interamericana contra el Terrorismo (Bridgetown, 2002)<sup>(13)</sup>, cuyo art. 4 obliga a establecer un régimen jurídico y administrativo contra la financiación del terrorismo, el cual debe incluir requisitos relativos a la identificación del cliente, conservación de registros y comunicación de transacciones sospechosas o inusuales. También contiene la obligación de establecer una “unidad de inteligencia financiera que sirva como centro nacional para la recopilación, el análisis y la difusión de información relevante sobre lavado de dinero y financiación del terrorismo.” Asimismo, el art. 4.2 incluye una referencia expresa al GAFI y sus recomendaciones: “[L]os Estados Parte utilizarán como lineamientos las recomendaciones desarrolladas por las entidades regionales o internacionales especializadas, en particular, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y, cuando sea apropiado, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GA-FIC) y el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD)”.

El régimen jurídico contra la financiación del terrorismo obtuvo un impulso renovado con la adopción por parte del Consejo de Seguridad, de varias resoluciones en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>(14)</sup>. En especial, la resolución 1267/1999 y sus sucesivas, estableciendo un régimen de sanciones contra Al Qaida y el régimen talibán, y la resolución 1373/2001, referida a la financiación del terrorismo en general. Estas resoluciones se centran en la necesidad de tipificar como delito al financiamiento del terrorismo, y muy especialmente en la obligación de

---

(13) Argentina es parte desde el 14 de enero de 2006 (ley 26.023).

(14) Obligatorias para todos los Estados bajo el art. 25 de la Carta.

congelamiento de fondos “sin demora”, ya sea de las personas y entidades designadas por la resolución 1267, o de “personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo” o de entidades bajo el control de esas personas, según la resolución 1373.

Cabe señalar también que la resolución 1617/2005, que consolida el régimen de sanciones contra Al Qaida y el régimen talibán, menciona expresamente a las recomendaciones del GAFI en su párrafo 7: “Insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que pongan en práctica las normas internacionales completas incorporadas en las cuarenta recomendaciones sobre el blanqueo de dinero del Grupo de Acción Financiera y sus nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo”.

### 3. Las labores del GAFI

Creado por el entonces Grupo de los 7 (los países más industrializados) en el año 1989, su composición se fue extendiendo hasta los 36 miembros actuales (incluyendo a la Argentina).

Se trata de un organismo *sui generis* por varias razones. No ha sido creado mediante un tratado internacional, como es la regla en materia de organizaciones intergubernamentales, sino que su autoridad proviene de los Ministros de Finanzas de los países que lo crearon; su mandato es limitado en el tiempo, dado que debe ser renovado periódicamente por los Ministros<sup>(15)</sup>; sus miembros no incluyen solamente Estados independientes, sino también un territorio como Hong Kong, una organización regional —el Consejo de Cooperación del Golfo—<sup>(16)</sup> y un órgano de la Unión Europea, la Comisión Europea.

Funciona en París, Francia, en la sede de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), aunque no tiene una dependencia formal con esa organización, ni un acuerdo de sede con el Estado anfitrión. Se reúne tres veces al año, dos en París y la tercera en el país que ejerce la presidencia, la cual tiene una duración de un año.

---

(15) La última renovación del mandato se produjo en 2012, por un período de ocho años.

(16) Conformado por Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar, países que no son miembros del GAFI.

El GAFI establece los estándares internacionales en la materia, a través de las llamadas "40 Recomendaciones", las cuales fueron emitidas en 1990 y revisadas y actualizadas en 1996, 2001 (para incluir las entonces ocho Recomendaciones Especiales contra la financiación del terrorismo), 2003 y más recientemente en 2012.

En efecto, en la reunión de febrero de 2012 se adoptó el texto de las nuevas recomendaciones, denominadas "Recomendaciones del GAFI: Estándares internacionales en el combate contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo y la proliferación"<sup>(17)</sup>.

El nuevo texto unifica las antiguas 40 Recomendaciones sobre lavado de dinero y las 9 Recomendaciones Especiales sobre financiación del terrorismo, en 40 Recomendaciones (con nueva numeración y estructura) que cubren todos esos aspectos.

Las principales innovaciones consisten en la inclusión en el mandato del GAFI la financiación de la proliferación, sobre la cual se agrega una nueva recomendación. También se introduce un "enfoque basado en el riesgo", reflejado en la nueva Recomendación 1, según la cual los países deben identificar y evaluar los riesgos de lavado y financiación que los amenazan y actuar en consecuencia.

Las Recomendaciones referidas a la debida diligencia sobre clientes, a las "Personas expuestas políticamente" ("PEPs") y al control de las transferencias electrónicas se han reforzado, así como la que prevé contramedidas contra las jurisdicciones de alto riesgo.

Entre los tratados internacionales cuya ratificación alienta el GAFI, como forma de facilitar la cooperación internacional, se agrega la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. También se incluye, de corresponder, a la Convención de Budapest sobre Cibercriminología de 2001 (Convención del Consejo de Europa a la que nuestro país ha sido invitado a adherirse).

Las nuevas recomendaciones confirman la tendencia a ampliar el alcance de los delitos precedentes, pues se agregan los delitos tributarios y aduaneros, como la evasión impositiva. Se trata de una novedad con enorme impacto potencial, en especial en lo que se refiere a los esfuerzos contra los paraísos fiscales.

(17) Ver en nuestro medio FERRARI, GUSTAVO y NEGRI, NICOLÁS, "El GAFI y sus nuevas recomendaciones", *La Ley, Suplemento Actualidad*, 8 de mayo de 2012, p. 1.

El GAFI se apoya en una red de organizaciones regionales denominadas "órganos regionales estilo GAFI" (*FATF-Style Regional Bodies* o FSRBs), que han adoptado cada uno las Recomendaciones del GAFI, y desarrollan ciclos de evaluaciones mutuas conforme a las metodologías del GAFI. De esta manera, los estándares del GAFI han sido aceptados por la enorme mayoría de los países a través de su pertenencia a un FSRB (actualmente existen 8 de estos grupos, que abarcan a más de 180 países en todas las regiones del mundo), sin ser necesariamente miembro pleno del GAFI.

En el caso de América del Sur el organismo regional es el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD), creado en Cartagena de Indias en el año 2000 y del cual la Argentina es miembro fundador. En su último plenario en julio de 2012, el GAFISUD adoptó la versión castellana de las nuevas recomendaciones del GAFI.

Estas recomendaciones, si bien carecen en sí mismas de carácter vinculante, son objeto de un mecanismo de evaluación muy desarrollado, del tipo "evaluación entre pares" ("*peer review*"), a través del cual se ejerce una considerable presión en favor del cumplimiento de esos estándares<sup>(18)</sup>. En este mecanismo todos los países tienen la obligación de ser evaluados; cada país es examinado por un equipo integrado por expertos designados por dos países, y por miembros de la Secretaría del GAFI, quienes preparan su informe sobre la base de las informaciones que brinda el Estado, incluyendo una visita *in situ* donde se entrevistan a las distintas reparticiones competentes y se verifica la aplicación de los estándares en la práctica. El informe es adoptado por el plenario del GAFI y es publicado en el sitio Internet del organismo.

A partir de la adopción de las nuevas recomendaciones se iniciará una nueva ronda de evaluaciones mutuas, de acuerdo con nuevas metodologías que están en curso de preparación.

Una de las actividades más características del GAFI ha sido la iniciativa sobre "países y territorios no cooperantes", que funcionó desde 1998 hasta 2006. El ejercicio tendía a identificar países (no miembros del GAFI) que no tuvieran un esquema antilavado adecuado, a través de un sistema de

---

(18) JORGE, GUILLERMO, y BARREIROS, LUCAS, "International Anti-Money Laundering Instruments", *Asset Tracing & Recovering*, (ed. Bernd Klose, Berlin: Erich Schmidt Verlag)—, 2009, p. 37. Sobre este tipo de mecanismos ver también BONUCCI, NICOLA, "Article 12. Monitoring and Follow-up", (ed. Mark Pieth et al.) *The OECD Convention on Bribery: A Commentary*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 448.

listado público (estrategia de “*naming and shaming*”). El ejercicio fue discontinuado en 2006, pero a pedido de la Cumbre de Pittsburg del G20, el GAFI ha vuelto a identificar “jurisdicciones de alto riesgo y no cooperantes” a través de distintos mecanismos de seguimiento que son llevados a cabo por un órgano subsidiario denominado “Grupo de la revisión de la cooperación internacional”, más inclusivo que el anterior dado que prevé una mayor participación de las jurisdicciones involucradas<sup>(19)</sup>. En este ámbito se hace especial hincapié en el cumplimiento por parte de cada jurisdicción de las seis recomendaciones principales y diez recomendaciones clave del GAFI<sup>(20)</sup>.

El GAFI puede ser considerado entonces como una red “transgubernamental”, que integra lo que algunos autores denominan un “derecho administrativo internacional”<sup>(21)</sup>, presentando una dialéctica en la cual los canales informales y los formales (representados por los textos de los tratados y resoluciones del Consejo de Seguridad ya mencionados) se retroalimentan de manera sinérgica, apuntalando mecanismos de seguimiento que han demostrado un alto grado de eficacia en el desarrollo de un proceso de armonización jurídica en sus ámbitos de competencia<sup>(22)</sup>.

(19) Sobre esta evolución ver DIETER KERWER y RAINER HÜLSSE, “How International Organizations Rule the World: The Case of the Financial Action Task Force on Money Laundering”, *Journal of International Organizations Studies*, 2 (2011), p. 50.

(20) Las 6 recomendaciones principales (“*core recommendations*”) son, según la numeración de 2003, las siguientes: Recomendación 1 (criminalización del lavado de activos), 5 (debiada diligencia sobre clientes), 10 (mantenimiento de registros), 13 (reportes de operaciones sospechosas), Recomendación especial II (tipificación de la financiación del terrorismo) y IV (reportes de operaciones sospechosas vinculadas a la financiación del terrorismo). Las 10 recomendaciones clave (“*key recommendations*”) son la 3 (embargo y decomiso), 4 (secreto bancario), 23 (regulación y supervisión), 26 (UIFs), 35 (ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de drogas y de la Convención contra la delincuencia organizada transnacional), 36 (asistencia jurídica y extradición), 40 (otras formas de cooperación), RE I (ratificación de la Convención contra la Financiación del Terrorismo y aplicación de la res. 1373(2003)), RE III (congelamiento de bienes vinculados a la financiación del terrorismo), RE V (cooperación en materia de financiación del terrorismo).

(21) FERNÁNDEZ LAMELA, PABLO, “El impacto de las redes transgubernamentales en la evolución del derecho administrativo internacional”, *La Ley*, 2009-A, p. 761; James Thuo Gathii, “The Financial Action Task Force and Global Administrative Law”, *Journal of the Professional Lawyer*, 2010, p. 197.

(22) MIREILLE DELMAS-MARTY, *Le relatif et l’universel*, Paris, Seuil, 2004, p. 258 y ss.; Diego Gómez Iniesta, “Algunas consideraciones críticas sobre el blanqueo de capitales”, *Delincuencia económica y corrupción*, David Baigún, Nicolás García Rivas ed., Buenos Aires, Ediar, 2006, p. 359. Ver también NAVIN BEEKARRY, “The International Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism Regulatory Strategy: A Critical Analysis of Compliance Determinants in International Law”, *Northwestern Journal of International Law & Business*, 31, 2011, p. 137.

#### 4. La Argentina en el GAFI

Como se indicó, la Argentina es miembro pleno del GAFI desde el año 2000. En el año 2004 se llevó a cabo la segunda evaluación (y primera evaluación conjunta GAFI/GAFISUD), y el tercer informe de evaluación mutua fue adoptado en octubre de 2010.

Los magros resultados del informe de evaluación mutua de 2010, en el cual nuestro país figuraba con la mayoría de las recomendaciones como no cumplidas o parcialmente cumplidas, llevó al GAFI a decidir un seguimiento intensivo con respecto a la Argentina.

Frente a esto, las autoridades nacionales reaccionaron rápidamente, mediante una vigorosa acción normativa e institucional. En tiempo récord, se adoptaron nuevas leyes antilavado y contra la financiación del terrorismo, así como decretos reglamentarios y resoluciones de las diferentes reparticiones involucradas. Ello fue acompañado por un refuerzo considerable en los recursos humanos y financieros consagrados al sistema antilavado. Estos desarrollos positivos, corolarios de la firme voluntad política del gobierno argentino de mejorar la situación del sistema, fueron unánimemente ponderados en el GAFI a través de los comunicados emitidos al finalizar cada reunión plenaria del organismo.

Cabe señalar que mediante decreto 1936/2010, se ha asignado a la Unidad de Información Financiera (UIF), organismo autárquico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Coordinación y Representación Nacional ante el GAFI, el GAFISUD y el Grupo de Expertos sobre Lavado de Dinero de la Comisión Interamericana Contra el Abuso de Drogas (LAVEX-CICAD-OEA). En calidad de tal ejerce el rol de jefatura de delegación en las reuniones del GAFI, acompañado de representantes de todas las agencias que integran el sistema antilavado en Argentina (Banco Central, Comisión Nacional de Valores, Superintendencia de Seguros, Inspección General de Justicia, además del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

#### 5. Papel de la Cancillería

El Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, a través de su Dirección General de Consejería Legal, y en virtud de sus competencias conforme la Ley de Ministerios, brinda asesoramiento en materia de interpretación

y aplicación de las normas pertinentes de las mencionadas convenciones<sup>(23)</sup>.

Asimismo, brinda asistencia a través de su red de Embajadas y legaciones en el exterior, a través de gestiones diplomáticas ante las autoridades de los diferentes países, en apoyo de la posición argentina en el GAFI.

Además de esa función, la Cancillería participa en las actividades del GAFI en tanto organismo con competencia primaria en materia de cooperación internacional, aspecto que es objeto de regulación específica en las 40 recomendaciones del GAFI: asistencia judicial (R. 37), decomiso y congelamiento (R. 38) y extradición (R. 39).

En efecto, en virtud de la Ley de Ministerios le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto "(...) entender en la tramitación de rogatorias judiciales, pedidos de extradición y en los asuntos relativos a la asistencia judicial internacional." Esta función la cumple la Dirección de Asistencia Jurídica Internacional, dependiente, conforme el decreto 924/2011, de la Consejería Legal, en el ámbito de la Secretaría de Relaciones Exteriores de la Cancillería. En este carácter es la autoridad central de aplicación de la ley 24.767 de cooperación penal internacional, así como de la red de tratados bilaterales y multilaterales de extradición y asistencia judicial de los que la Argentina es parte.

En función de las recomendaciones del GAFI respecto del tema cooperación internacional, la Dirección de Asistencia Jurídica Internacional (en el marco de los grupos de trabajo coordinados por la UIF para responder a los requerimientos que se derivan del informe de evaluación mutua de la Argentina) desarrolló un sistema electrónico de estadísticas, que permite contabilizar todos los pedidos de asistencia recibidos por nuestro país y aquellos solicitados por nuestras autoridades, discriminando la cantidad de requerimientos, su origen, el objeto (es decir, el tipo de medida requerida), la base jurídica invocada, la figura penal involucrada y los resultados de cada rogatoria.

Asimismo, en el marco de los mencionados grupos de trabajo, la Cancillería colaboró estrechamente con la UIF y la Secretaría de Política Criminal

---

(23) Ver Decreto 924/2011, que menciona entre las acciones de la Consejería Legal el "asesorar, desde el punto de vista del derecho internacional, en la elaboración, aplicación e interpretación de los tratados e instrumentos internacionales".

del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la reglamentación del art. 6° *in fine* de la ley 26.734, el cual faculta a la UIF para llevar a cabo el congelamiento administrativo, sin demora, de activos vinculados a la financiación del terrorismo (art. 306 del Código Penal). Ello, con el fin de cumplimentar con la RE III sobre congelamiento de bienes destinados a la financiación del terrorismo, exigencia proveniente de las Resoluciones del Consejo de Seguridad. Este trabajo culminó en el dictado del reciente decreto 918/2012 (junio de 2012), que establece un sistema para proceder al congelamiento de bienes pertenecientes o relacionados con personas o entidades listadas por el Comité de las Naciones Unidas encargado del seguimiento de la resolución 1267, así como un procedimiento para posibilitar la inclusión y exclusión de personas de las listas elaboradas conforme las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, se prevén procedimientos a seguir en caso de pedido de congelamiento administrativo procedente de autoridades competentes nacionales o extranjeras, de conformidad con lo exigido por la resolución 1373<sup>(24)</sup>. Todo ello sujeto a la necesario comunicación al juez federal competente.

Cabe señalar que en el marco de este decreto le corresponde a la Cancillería comunicar a las Naciones Unidas toda medida tomada en relación con las personas o entidades presentes en las listas que mantiene esa organización, así como toda solicitud de inclusión o exclusión de personas o entidades en esas listas. Le corresponde también la publicación y actualización en línea de esos listados, a efectos de su publicidad en el ámbito interno. Asimismo, contribuye al análisis de razonabilidad que debe realizar la UIF respecto de pedidos de congelamiento efectuado por autoridades competentes extranjeras, que invoquen las disposiciones de la resolución 1373.

De esta manera la Argentina se ha dotado de una herramienta jurídica fundamental para contrarrestar la financiación del terrorismo, en un ámbito en el que pocos países han sido capaces de establecer mecanismos que sean del todo conformes con los estándares exigidos por las normas internacionales.

---

(24) Sobre la cooperación internacional en este tema, AHMED EL-DAWLA, "Effects of Contemporary International Obligations for Combating the Financing of Terrorism on Interstate Cooperation in Criminal Matters", *International Criminal Law. Volume I: Sources, Subjects and Contents*, 3<sup>rd</sup> ed, ed. Cherif M. Bassiouni, Leiden: Martinus Nijhoff, 2008, p. 779.

## 6. Conclusión

La lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo constituye un elemento fundamental para el combate contra las manifestaciones más graves y complejas de la delincuencia internacional.

Nuestro país se encuentra comprometido en esa lucha y lo está demostrando con una serie de reformas legislativas e institucionales en una escala sin precedentes, con una vocación de permanencia en el tiempo que no se agota en la satisfacción de tal o cual exigencia internacional. Ello podrá sin dudas demostrarse en la cuarta ronda de evaluación del GAFI, la cual se centrará en la efectividad práctica del sistema.





## BIBLIOGRAFÍA



- AEDO, CRISTIÁN, “Reflexiones sobre la corrupción”, en *Eficiencia, corrupción y crecimiento con equidad*, Serie Ética, n° 4, Bilbao, Universidad de Deusto, 1996.
- BINDER, ALBERTO, *Análisis Político Criminal. Bases metodológicas para una política criminal minimalista y democrática*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 2011.
- BLANCO, HERNÁN, *Lavado de activos por sujetos obligados*, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 2011.
- BRUZZONE, G., GULLCO, H. y otros, *El delito de enriquecimiento ilícito de funcionario público*, Buenos Aires, Ed. AD-DOC, 2005.
- BUOMPADRE, J. E., en David Baigún y Eugenio R. Zaffaroni (dirs.), *Código Penal y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, tomo 10, 1ra ed., Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2011.
- CREUS, C., *Derecho Penal Parte Especial*, 6ta ed., 2da reimposición, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1999, tomo II.
- D’ALESSIO, A. J., *Código Penal Comentado y Anotado. Parte Especial. Arts. 79 a 306*, 1ra ed., Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004.
- D’ALESSIO, ANDRÉS J., “Adaptando la legislación penal de Argentina a la Convención Interamericana contra la Corrupción”, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2001.
- D’ALESSIO, ANDRÉS J. y DIVITO, MAURO, *Código penal, comentado y anotado*, arts. 79 a 306, 1ra.ed., Buenos Aires, Ed. La Ley, 2004.
- D’ALBORA (H), FRANCISCO J. y BIAGOSCH, ZENÓN A., “Lavado de Dinero y Operatoria Off Shore”, en *ED*, Suplemento de Derecho Penal y Procesal Penal, julio 2001.
- D’ALBORA, FRANCISCO J., *Lavado de Dinero*, 2da ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Ed. Ad-Hoc, 2011.
- DAVID, PEDRO R., “Globalización, prevención del delito y justicia penal”, Buenos Aires, Ed. Zavalía, 2004.
- DONNA, E. A., *Delitos contra la administración pública*, 1ra ed., Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzoni, 2002.
- DONNA, EDGARDO A. (dir.), *Delitos Contra la Administración Pública*, 2da ed. actualizada, Santa Fe, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2008.
- EATWELL JOHN y TAYLOR LANCE, *Finanzas globales en riesgo. Un análisis a favor de la regulación internacional*, Buenos Aires, CEFIDAR, Siglo XXI Editores, 2005.
- FILIPPI, LAURA y RICHARD, EFRAÍN H., “Actividad bancaria ilícita *off shore* y procedencia de aplicación de la normativa societaria”, en *Actas III Congreso Argentino-Español de Derecho Mercantil*, Valencia, 1 al 3 de junio de 2006.

- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMÉRICA (GAFISUD), “Tipologías Regionales GAFISUD 2010”, GAFISUD con la colaboración de la Unión Europea, 2010. En: <http://www.gafisud.info/pdf/TipologiasRegionales2010FINAL.pdf>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI), “40 Recomendaciones de GAFI”, 2012. Ver texto en <http://www.gafisud.info/pdf/NUEVASRECOMENDACIONESDELGAFI-esp.pdf>
- GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL (GAFI), “*Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2004-2005*”, 2005. Ver texto en <http://www.fatf-gafi.org>
- GUILLERMO, J. (consultor), *Manual de investigación de delitos contra la corrupción*, Fiscalía Anticorrupción de Panamá, Panamá, Editora Novo Art. S.A, 2007.
- HANS-JÖRG ALBRECHT, “Delincuencia internacional, economía de la violencia y crímenes contra los derechos humanos”, en *Criminalidad, evolución del Derecho penal y crítica al Derecho Penal en la actualidad*. Simposio argentino-alemán, Facultad de Derecho, UBA, y Max-Planck-Institut, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.
- JEANNERET DE PÉREZ CORTÉS, M., “Ética y función pública”, en *Revista Jurídica La Ley*, online, 2005.
- KAY, JOHN y KING, MERVYN, *El sistema impositivo británico*, en diario *La Nación*, Sección Enfoques, 05 /04/2009.
- MALEM SEÑA, JORGE F., *La corrupción. Aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*, 1ra ed., Barcelona, Ed. Gedisa, 2002.
- MANFRONI, CARLOS, “El Delito de Soborno Transnacional”, en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, n° 16, Asociación de Administradores Gubernamentales. Ver texto en: <http://www.asociacionag.org.ar>
- NISSEN, RICARDO A., “Otro golpe mortal contra las sociedades extranjeras *off shore*”, en *ED* 203-419.
- ORSI, OMAR, *Lavado de dinero de origen delictivo*, 1ra. ed, Buenos Aires, Ed. Hammurabi, 2007.
- PLEÉ, RAÚL O., El lavado de dinero. Un fenómeno transnacional de política criminal contemporánea, en *Revista Jurídica La Ley*, Suplemento Penal y Procesal Penal, 2008.
- RIGHI, E., *Derecho Penal, Parte General*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, 2007.
- ROSE-ACKERMAN, S., *La Corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno de Argentina Editores, 2001.
- STESSENS, GUY, *Money Laundering. A New International Law Enforcement Model*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- TANZI, VITO, “El lavado de dinero y el sistema financiero internacional”, Fondo Monetario Internacional. Departamento de Asuntos Fiscales, mayo de 1996, p. 12. También en *Revista Internacional del Presupuesto Público*, n° 34, julio-agosto, 1997, pp. 27/49.
- VIRGOLINI, JULIO E. S., *Crímenes excelentes. Delitos de cuello blanco, crimen organizado y corrupción*, 1era. ed., Colección Tesis Doctoral 2, Editores del Puerto, 2004.
- ZAFFARONI, E.; SLOKAR, A. y ALAGIA, A., *Derecho Penal, Parte General*, Buenos Aires, Ed. Edia, 2000.





Este libro con una tirada de 500 ejemplares, se terminó de imprimir en los Talleres Gráficos de la Cooperativa Campichuelo Ltda. en noviembre de 2012.



Campichuelo 553 - C.A.B.A. - C1405BOG - Telefax: 4981-6500 / 2065-5202  
campichuelo@cogcal.com.ar www.cogcal.com.ar