unidos por la justicia

La nueva estructura de la Unidad de Información Financiera

María Paola Baccello Saavedra

Los mecanismos de detección y prevención del lavado de activos han adquirido en los últimos tiempos una especial relevancia a nivel mundial, pues los países han empezado a tomar conciencia en que es una de las formas más eficientes que tienen para debilitar grandes estructuras económicas.

El Lavado de Activos, como fenómeno delictual de dimensiones transnacionales, debido al alto desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, facilita que los capitales espurios fluyan fácilmente por el sistema financiero mundial, permitiendo entonces a la delincuencia organizada operar no sólo a nivel local, sino también a nivel internacional, involucrando de esta forma movimientos de divisas entre distintos países. De allí la necesidad de la cooperación internacional para combatir eficazmente este tipo de modalidad delictiva, que en las últimas décadas ha determinado la celebración de distintos acuerdos que han contribuido a fortalecer los ordenamientos nacionales y a mejorar los mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los diversos países. Así, organismos internacionales[1], han promovido la adopción de normas específicas que regulen la materia.

En nuestro país, la ley de lavado de activos de origen delictivo 25.246 (reglamentada por los decretos 169/2001 y 1025/2001) incorpora a nuestro sistema normativo la Unidad de Información Financiera (UIF), "que funcionará con autarquía funcional en jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación". El dictado de esta norma ha seguido las pautas de aceptación general en la legislación comparada, que ponen de resalto la utilidad de las Unidades de Información Financiera, como organismos especializados, para recibir información de los sujetos sobre los que pesa la obligación de informar[2] y que deben poner en conocimiento de la UIF los hechos u operaciones sospechosas. Esta "trilogía", Unidad de Información Financiera, sujetos obligados a informar y operaciones sospechosas, constituye la estructura sustancial de la lucha contra el lavado de activos.

A nivel internacional se ha trabajado duramente para organizar y brindar claras directivas a las UIF, y es por ello que, además de que órganos multinacionales se han dedicado a dar recomendaciones para la prevención en el lavado de dinero, en 1995 se creó la organización internacional denominada Grupo Egmont, que es la encargada de agrupar a todas las unidades de información financieras existentes en el mundo, y que reúnen algunos requisitos básicos brindados por dicho organismo.[3] No existen discrepancias respecto de las funciones que deben desarrollar las UIF, las facultades indispensables que deben tener para observar las actividades inusuales o sospechosas, la necesidad de contar con especialistas y expertos en todas las disciplinas y la tecnología necesaria para analizar la información y confrontarla con diferentes bases de datos.

El ya mencionado Grupo Egmont da diferentes alternativas en cuanto a la clasificación que pueden tener las UIF de acuerdo a donde se las ubique institucionalmente, pudiendo ser Judicial, Policial o Mixta: Policial – Judicial o Administrativa (ésta es la estructura que ha elegido nuestra legislación). Mundialmente existe una tendencia a ubicar a las UIF dentro de la órbita del Poder Ejecutivo,

---

[1] Tales como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); el Grupo Egmont; la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), organismo de la Organización de Estados Americanos; etc.

[2] Los sujetos obligados a informar operaciones sospechosas se encuentran determinados en el artículo 20 de la Ley 25.246.

[3] El Grupo Egmont ha adoptado una definición muy clara sobre lo que debe entenderse por unidad de información financiera, estableciendo que debe ser *"un organismo central nacional, encargado de recibir, solicitar, analizar y elevar a las autoridades competentes informes financieros referidos a activos cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, exigidos por las leyes o reglamentos nacionales, con el propósito de impedir el lavado de activos".*

tratando de dar a las competencias profesionales de sus integrantes un carácter multidisciplinario que asegure su eficacia en el desempeño de las funciones que le han sido asignadas.

En su estructura actual, la Unidad de Información Financiera en nuestro país, está conformada por 5 miembros: un funcionario del Banco Central de la República Argentina (BCRA); un funcionario de la Comisión Nacional de Valores (CNV); un experto con temas relacionados con el lavado de activos de la Secretaría de Programación para la Prevención y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación; dos expertos financieros, penalistas, criminólogos u otros profesionales con incumbencias relativas al objeto de la ley.[4] El mecanismo de selección de estos integrantes está previsto en el artículo 8 de la ley 25.246. Los miembros del BCRA, de la CNV, y el experto en temas de lavado de activos, serán elegidos por concurso interno del respectivo organismo. Los dos expertos restantes serán designados por concurso público de oposición y antecedentes por una comisión ad-hoc. Los miembros de la UIF tendrán dedicación exclusiva en sus tareas, alcanzándoles las incompatibilidades y/u obligaciones fijadas por la ley para los funcionarios públicos; duran en sus cargos 4 años, lapso que podrá ser renovado en forma indefinida.

Recientemente se sancionó una ley en el Congreso de la Nación, sobre la base de un proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional que prevé la modificación de la estructura de la Unidad de Información Financiera. Los puntos trascendentales de la reforma tienen que ver con la conformación que tendrá la UIF, la cual, pasó a constituirse como organismo unipersonal. La nueva ley supone lograr una mayor eficiencia de la unidad previendo la designación de un Presidente y Vicepresidente a cargo de la misma, asistidos por un Consejo Asesor con la representación más o menos prevista en la sanción original de la ley 25.246.[5]

La nueva norma establece que el Presidente y Vicepresidente serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional, a propuesta del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pero se habilita un procedimiento similar al que existe para la selección de los miembros de la Corte Suprema. Si bien, en términos generales esta primera observación, respecto de la selección de los miembros que tendrán a cargo el organismo, no tiene mayores reparos, lo cierto es que se tiende, en algún sentido a *politizar* la UIF, ya que la mayoría de las veces sucede que no se elige al mejor candidato, es decir aquel con mayores idoneidades para cubrir el cargo, sino el que tiene un mayor contacto o llegada política. Sin embargo, debe dejarse en claro que por lo menos se prevé un mecanismo de preselección donde los posibles candidatos demuestren ciertas condiciones profesionales mínimas para poder acceder al cargo; sobre todo teniendo en cuenta que no se modifica el artículo 11 de la ley que prevé las condiciones para poder ser integrante de la UIF.[6]

Como bien dijimos, el presidente es elegido por el PEN a propuesta del Ministerio de Justicia. En el inciso e) del artículo 9 se menciona que es esta dependencia de la Administración quien "…por razones debidamente fundadas, dispondrá o no de la propuesta respectiva"; disposición que no queda clara y respecto de la cual hacíamos referencia con anterioridad, al sostener que se tiende a politizar al organismo; pues en última instancia, y a pesar del concurso de preselección, es el Ministerio el que finalmente propone el candidato. Es por ello que sostenemos que, en este

[4] Artículo 8, Ley 25.246.
[5] Se debe tener en cuenta que al momento de sancionarse la ley 25.246 la UIF estaba compuesta por once miembros. En el año 2001, el Poder Ejecutivo Nacional dictó el decreto 1500 que modificó la estructura del organismo, reduciéndolo de once a cinco miembros.
[6] Artículo 11, ley 25.246: para ser integrante de la Unidad de Información Financiera se requerirá: poseer título universitario de grado, preferentemente en Derecho o en disciplinas relacionadas con las Ciencias Económicas o con las Ciencias Informáticas; poseer antecedentes técnicos y profesionales en la materia; no ejercer en forma simultanea ni haber ejercido durante el año precedente a la designación las actividades que la reglamentación precise en cada caso, ni tampoco tener interés en ella.

sentido, tendría que limitarse al máximo la discrecionalidad en la propuesta del candidato,[7] para así, hacer visible la transparencia a la que se hace alusión en los fundamentos del proyecto.

Teniendo en cuenta que la problemática del lavado de dinero requiere un constante entrenamiento y renovación de conocimientos debido a la dinámica que presenta, se recomienda una permanente capacitación y actualización de las personas a cargo de la UIF, y al dejarse la renovación indefinida de sus miembros sin ningún otro tipo de requisito, puede correrse el riesgo de que se haga de esos cargos un mandato propio, aún teniendo en cuenta que las designaciones se basan en un criterio más político que técnico.

Otra de las cuestiones a destacarse tiene que ver con el modo de funcionar de la UIF. El artículo 8 de la nueva ley establece que el Presidente presidirá el Consejo de Asesores teniendo "voz pero no voto" en la adopción de las decisiones y por otro lado, el artículo 16 supone que las decisiones de la UIF serán adoptadas por el Presidente, siendo obligatoria la consulta previa al Consejo, cuya opinión no será vinculante. De esta manera no queda lo suficientemente clara cuál sería, en la práctica, la función del Consejo; sobre todo sabiendo que el Presidente se encuentra facultado para tomar una decisión determinada, aún en contradicción a la opinión emitida por este órgano colegiado.[8] Además no se prevé la posibilidad de que se deje asiento del dictamen del Consejo a pesar de la decisión contraria que pueda llegar a tomar el Presidente.

Creemos que estos son los lineamientos más destacables de la norma y sobre los cuales habría que prestar más atención. Si bien al leer las 40 recomendaciones del GAFI, o bien los principios generales delimitados por el Grupo Egmont, no encontramos contradicciones o imprecisiones con las cuestiones aquí planteadas, sostenemos que hay varios puntos que pueden cambiar radicalmente el funcionamiento de este organismo. Es cierto que la UIF debe ser un órgano ágil y eficiente en el cumplimiento de las funciones que la ley le atribuye, y que en la realidad existen muchas deficiencias al respecto; por ello sostenemos que lo apropiado sería redefinir en cierto modo el rol de la UIF, y dotarla de mayor autonomía de manera tal de no desnaturalizar su finalidad y objetivos;[9] sin dejar de lado que el buen funcionamiento y la eficacia de todo el sistema se logrará siempre y cuando se le de la importancia necesaria al carácter técnico por sobre el político que debe tener la UIF.

---

7 Esta situación respecta también de los miembros del Consejo Asesor, pues cuatro de esos miembros serán elegidos por algún Ministerio o Secretaría del gobierno.

8 Nuestra observación se refuerza si se le sumamos lo previsto en el artículo 12 que expresa que la UIF contará con el apoyo de oficiales de enlace de representantes de los mismos organismos que constituyen el Consejo, de manera que se repiten estructuras y en definitiva, es el Presidente quien puede, con su sola voluntad, adoptar las decisiones que crea más convenientes.

9 Conclusión sacada sobre la base de lo tratado en el "Programa Anticorrupción y Lavado de Dinero. Desarrollo de nueva legislación y entrenamiento de autoridades judiciales y ejecutivas de la Argentina" desarrollado durante el año 2005. Unidos por la Justicia – Embajada Británica.