

*VERSIÓN TAQUIGRÁFICA
CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN*

REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Salón "Arturo Illia"

Martes 3 de mayo de 2005

Presidencia de la señora senadora Escudero

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

— *En Buenos Aires, Salón "Arturo Illia" del H. Senado de la Nación, a los 14 y 45 del martes 3 de mayo de 2005:*

Sra. Presidenta (Escudero). — Vamos a dar comienzo a la reunión de la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico.

Queremos agradecer la presencia del doctor Edgardo Donna, de la doctora Patricia Llerena y de los señores diputados Pernasetti, Damiani y Beccani. El señor diputado Argüello nos ha pedido que comencemos. Luego, él se integrará a la reunión en cuanto finalice la que se está llevando a cabo en Cancillería. Asimismo, contamos con la presencia de la señora senadora Arancio de Beller, miembro de la comisión.

El propósito de esta reunión ha sido convocar a expertos, especialmente en el tema de lavado de dinero. Les hemos hecho llegar con anterioridad los diversos anteproyectos, tanto de diputados como de senadores, el que nos había acercado el Banco Central y dos propuestas elaboradas en reunión de asesores de la comisión conjunta de Diputados y Senadores.

Tiene la palabra el doctor Edgardo Donna, catedrático titular de Derecho Penal y Procesal Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Sr. Donna. — ¿Me podría informar cuánto tiempo tengo?

Sra. Presidenta. — Aproximadamente 15 minutos, para que después podamos realizar una ronda de preguntas y respuestas con todas las partes interesadas.

Sr. Donna. — Quiero dejar en claro que soy asesor de una comisión del Ministerio de Justicia, de reforma integral del código. Era miembro, pero tuve que renunciar por razones de salud.

La idea es realizar una reforma integral del código. Con todas las reformas que se han realizado se ha perdido —esto lo digo como profesor— un poco la lógica del sistema. Creo que no hay más sistema. El código ha perdido la lógica: no se entiende bien para dónde va.

En primer lugar, con todo respeto les quiero decir que esta reforma está en la órbita de no saber qué estamos protegiendo. Hace tiempo que soy de la idea de que el sistema impositivo y el terrorismo deberían ser parte de un código o de un proyecto de código del Mercosur. Si no se entiende esta idea, Argentina queda en desventaja respecto de otros Estados por algunas normas en concreto que se tratan acá.

En segundo término, habría que dar lógica a qué bien jurídico se protege con las reformas en cuestión. Entonces, se incorporan normas a presión dentro de otros títulos existentes, esto es un título especial contra el terrorismo o uno relativo del bien jurídico, a la economía de la Nación, etcétera, como está en España.

Aunque ustedes no lo crean, el artículo 277 es el más reformado del código. No hay gobierno o congreso que no lo haya reformado; a raíz de esto, no se sabe bien qué norma está vigente. Ustedes estarán al tanto de los problemas que trae reformar mucho el código.

En lo personal, considero que este tema no se debería legislar por presión de organismos internacionales, que es un poco lo que vi cuando participé de la reforma del proyecto de ley antisequestro, donde también se insistía en este tipo de reformas. Por un lado, salvo en cuestiones de derechos humanos, la Argentina debería tener una posición concreta y, por el otro, legislar en la materia junto a los países vecinos. Habría que insistir sobre este aspecto.

Todas las conductas que estas leyes tratan están en el código. Si ustedes buscan, puede ser que esté faltando alguna; pero lo cierto es que casi todas figuran. Junto con los artículos 45 y 46 se engloban las que están. Por lo tanto, a mi juicio, desde el punto de vista académico, esta reforma es innecesaria por ahora. Mientras tanto, se da una visión de conjunto de las normas.

Respecto del problema del terrorismo, quiero mencionar dos cuestiones: por un lado, no volver a normas del pasado, del proceso —hay que tener cuidado con este tipo de normas—; por el otro, la imposibilidad de una definición del terrorismo tanto a nivel mundial como nacional. Teniendo eso en cuenta, hay que tener cuidado en lo que se refiere a agregar elementos subjetivos a estos tipos penales — por ejemplo, en el proyecto que me han pasado hay varios— y en no hacer un derecho penal de autor.

Lamentablemente, me han dado poco tiempo porque me llamaron creo que el jueves y el fin de semana no estuve. Sin embargo, pasará a la crítica de la ley en concreto.

Se agrega al artículo 1º la siguiente expresión: "Por delitos que deban ser perseguidos en la

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

República Argentina conforme a los Convenios..." Al incluir este agregado no se tiene en cuenta que, a mi juicio, queda pendiente el tema de la Corte Penal Internacional, del genocidio. Agregar este párrafo sin haber considerado los delitos que se tratan en la Corte Penal Internacional —el genocidio no figura en nuestro código— me parece que constituye un apresuramiento de la República en cambiar su código.

En el artículo 2º se indica "Agréguese como Capítulo V, del Título VII del Libro Segundo del Código Penal el siguiente:" Tengo la siguiente duda: ¿por qué incorporarlo a este título? Como señalaba recién, ¿cuál es el bien jurídico que se protege? Me parece que o se crea un nuevo título que abarque estos elementos o se siguen metiendo a empujones los delitos que se quieren ver acá. No se sabe cuál es el bien jurídico en cuestión.

En el artículo 3º se crea un artículo 208 bis. A mi juicio, el tipo penal es impreciso. Lo voy a leer para que se den cuenta: "Quién proveyera, recolectare o pusiere a disposición fondos u otros activos con la intención de que se destinen, en todo o en parte, para cometer alguna de las conductas previstas en los tratados internacionales de los que la República es parte y se enuncian en el Anexo I que integra la presente ley ". Pero en el anexo, tal como me lo pasaron, ni siquiera se mencionan las conductas. Creo que esto fue sacado del proyecto que hizo la Comisión de Anti Secuestros, pero la distinción es que se determinaba cada una de las conductas. Se trata de una cosa genérica; ni siquiera se puede decir que es una ley penal en blanco, razón por la cual la cuestión es confusa.

Si leo el Código Penal y me pregunto cuáles son las conductas, entonces tendré que buscar al final los tratados. Ni menciona las conductas: solamente destaca el tratado. Por lo tanto, técnicamente es una manera no muy coherente y lógica de hacer una ley. Se debería decir cuáles son las conductas.

De hecho, los verbos son confusos: por ejemplo, "proveyere". Acá se está hablando de fondos. Además, "recolectare" y los demás son verbos mencionado no figuran en nuestro código o es muy difícil encontrarlos. Me parece que la comisión —y aquí opino como técnico, que es la razón por la cual me convocaron— debería ser más concreta en los verbos. Se podrían buscar verbos mejores si este artículo fuese necesario.

En el 208 ter aparece el problema de los verbos y la estructura es más compleja. Una parte de dicho artículo dice lo siguiente: "... quien proveyere, recolectare o pusiere a disposición fondos con la intención de que se destinen, en todo o en parte para causar la muerte o lesiones corporales graves a cualquier persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto por su naturaleza o contexto, fuere intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo." Con todo respeto, creo que esto es difícil. Han armado un tipo penal tan complejo que no se entiende. ¿Cuál es el dolo acá? Parece ser que es un dolo directo, pero no se sabe bien hacia dónde va; qué es.

Por ejemplo, cuando se habla del propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto: ¿qué se entiende por "naturaleza y contexto"? ¿Quién pondrá dinero o fondos para causar daños a una persona que no participe en las utilidades? Me parece que está dando toda una vuelta para dar el nombre concreto a lo que se tiene que dar. Hice leer este artículo a dos o tres personas y me dijeron que no lo entienden salvo que se explique, cosa que nunca ocurrirá.

El artículo 5º eleva la pena, para los jefes u organizadores de la asociación ilícita, de cinco a ochos años. En caso de existir las colaboraciones, pueden ser de distinta entidad; y un mínimo de ocho es muy alto. Las penas ya no tienen tope. Se han ido tan arriba que —como dice el profesor Obarrio— es difícil no tirarse a cometer delitos más graves ya que a veces conviene más, dado los montos altos de las penas. ¿Por qué unos sí y otros no? Porque en algunos se evita la excarcelación, que es justamente a lo que se tiende. Se cree que con esto se arreglan los problemas, pero no me parece que sea así.

El artículo 8º crea la Unidad de Información Financiera. ¿Cómo la vamos a crear si ya está creada?

El artículo 11, que menciona cómo está constituida la unidad establece que las personas que se designen serán de probada idoneidad en materia financiera, bancaria o legal y que deberán ser de reconocida solvencia moral. ¿Qué es esto? ¿Cómo sé que una persona es moralmente buena? Aquí se están incorporando parámetros éticos a la ley. Lo que sí puedo aceptar es que me digan que no tenga condenas anteriores, pero de ninguna manera lo que mencioné antes. Además, no se explica el cambio

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

en la formación de esta unidad financiera.

El artículo 12 dice: "A la Unidad de Información Financiera, no le podrán ser opuestas disposiciones que establezcan el secreto de las informaciones solicitadas." En este punto se excluye al juez. Antes sí se le pedía autorización al juez. Todo el proyecto omite al Poder Judicial. Le da directamente a este órgano administrativo poderes por sobre las personas y sus bienes; por sobre el juez.

El artículo 13 permite que esta unidad pueda pedir al juez que congele fondos. Me parece que, sin proceso penal, es demasiado. El embargo o la inhabilitación de la persona viene con un procesamiento firme. ¿Por qué vamos a congelar fondos a través de la Unidad Financiera, cuyo fin es el análisis y no la investigación? En este proyecto a esta Unidad Financiera se la modifica y pasa de ser un ente de análisis a otro de investigación. Por lo tanto, tenemos un órgano diferente que investiga dentro del ente investigador. Sí se podrá buscar una unidad especial dentro del Ministerio Público, pero esto de saltar al Poder Judicial o al Ministerio Público no es correcto.

El artículo 14, que reforma los incisos 11 y 12, dispone investigaciones de oficio, cosa que no era el fin de esta unidad financiera. El artículo empieza diciendo: "Análisis, tratamiento y transmisión de información" y ahora se incorpora esta investigación de oficio. Sigo insistiendo en que las investigaciones son de los fiscales. Para ello se reformó todo el sistema judicial argentino; es decir, para que los fiscales fueran los que investiguen.

En estos artículos se agrega también que se le quita el problema del secreto profesional al abogado. Hoy traje artículos de distintas revistas especializadas sobre el tema donde destaca que quitar el secreto profesional al abogado es más o menos como hacerlo con el médico, el psicólogo o el profesor. Considero que el secreto profesional es constitucional, aunque se sostiene que no lo es. El secreto profesional surge del concepto de persona que la Constitución tiene. En este sentido, el ámbito propio está resguardado por el secreto. Si el Estado comienza a avanzar sobre estos ámbitos sin autorización del juez creo que se estarán rompiendo cuestiones elementales básicas.

El artículo 18, que modifica el artículo 20, dice lo siguiente: "No serán aplicables, ni podrán ser invocados por los sujetos obligados a informar por la presente ley las disposiciones legales referentes al secreto bancario, fiscal o profesional, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o por contrato." En primer lugar, si esto no sale de una legislación del Mercosur en general la Argentina quedará en desventaja. En segundo término, se excluye al juez. Antes la ley hablaba de pedir al juez. Ahora, un ente administrativo directamente me exige que rompa el secreto.

El artículo 20 —y acá hablo con desconocimiento— dice lo siguiente: "Abstenerse, en los casos que correspondan, de abrir cuentas cuyos titulares o beneficiarios no estén ni puedan ser identificados." ¿Se permite por ley, hoy en día, abrir cuentas a entes sin nombre? Esto no está regulado por el Banco Central. ¿Existe la situación en la que un banco pueda abrir la cuenta a cualquiera si no tiene nombre y no hay firma? En este caso parece que sí. Este artículo va más allá de lo lógico.

El artículo 21 dice: "Cuando la Unidad de Información Financiera, en el desarrollo de sus funciones específicas detecte algún posible ilícito de competencia de otra Repartición del Estado Nacional, pondrá en conocimiento de ello al respectivo Organismo, sin que ello implique violación del deber de guardar secreto previsto en el presente artículo. La Unidad de Información Financiera podrá posponer dicha comunicación, cuando ello pudiera poner en peligro el éxito de la investigación." De hecho, el fiscal es quien hace la investigación y este organismo no tiene que estar avisando que hay un problema de lavado de dinero, por ejemplo.

En el artículo 22 se avanza sobre las personas jurídicas, cosa que no es ni malo ni bueno. En el segundo párrafo se introducen términos que el Derecho Penal argentino no tiene. Este último tiene dolo —directo, indirecto y eventual— y culpa. Acá se habla de temeridad manifiesta. ¿Qué es eso? ¿Qué nuevo elemento vamos a introducir en el código, si ya tenemos muchos? ¿La temeridad manifiesta es dolosa o culposa? Hay muchas discusiones sobre ese tema.

Con respecto a la persona jurídica, esta comisión del ministerio -lo sé porque cada tanto me informan- está tratando la cuestión inherente a su responsabilidad penal. Habría que preguntar a esta gente cuál es el avance en este sentido. En este punto, si bien lo sancionan con multa, esto parece que es una falta administrativa. Hay sanciones más importantes. Si uno entra en el plano de la persona jurídica llama la atención que es severo con las personas físicas, pero no con las jurídicas. De modo que el proyecto, por un lado, va mucho más allá de la cuestión y, por el otro, se queda corto. ¿Por

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

qué? Porque no es integral. Se debería integrar a toda la sistemática del código y crear un título nuevo, además de dar una coherencia para ver cuáles son los nuevos bienes jurídicos.

Considero que todo lo que mencioné sobre el proyecto no es bueno, pero lo digo desde una perspectiva técnica. Me parece que lo técnico y lo legislativo se deben unir porque, de lo contrario, habrá problemas. De hecho, esto lo dije con las reformas del código. Ahora se llenan las cárceles; después no sabremos qué hacer con ellas.

Pido disculpas si alguien se siente ofendido, pero esta cuestión es sólo intelectual y una puesta en público de toda la discusión.

Sra. Presidenta.— Justamente, la idea de invitar a los expertos es un poco juntar lo técnico con lo político.

Coincidimos en que las sucesivas modificaciones al Código Penal obligan a una visión integral de la cuestión, pero al mismo tiempo nos sentimos obligados a dar algunas respuestas frente a los compromisos que la Argentina ha asumido internacionalmente.

Como aquí están muchos de los actores, luego de escuchar a los tres expositores habrá un intercambio de seguro interesante.

Sr. Donna.— Estas urgencias internacionales que existen no tienen en cuenta que el Código Penal ha previsto un montón de esas cosas. Creo que son muy pocas las que no están. Además, la urgencia no puede suplir la lógica.

Sra. Presidenta.— La idea era aprovechar la presencia de los expertos para tratar todo. Por eso, en los proyectos enviados aparecen todas las iniciativas de todos: justamente, para no hacerlos volver después por el tema del financiamiento.

Obviamente, habíamos acordado que el tema del financiamiento del terrorismo es más complejo y necesitaría mayor tiempo de análisis; pero, por lo menos, podríamos ir avanzando para ver si era necesario hacer algunos ajustes a la cuestión del lavado del dinero y al funcionamiento a la Unidad de Información Financiera.

Tiene la palabra la doctora Patricia Llerena, jueza del Tribunal Oral N° 26 de la Capital Federal y profesora de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Sra. Llerena.— Les agradezco por la invitación a esta reunión.

Al igual que el doctor Donna me siento sorprendida, dado que pensé que sería una charla más informal y con menos gente.

Me mandaron los proyectos hace cuatro días. Dentro de ellos, había un resumen con propuestas N° 1 y N° 2.

En primer lugar, quiero decir algo general. Por comentarios de distintas personas sé que hay urgencias para mostrar que estamos modificando algo frente a futuras evaluaciones del GAFI, que es el Grupo de Acción Financiera. Lo que diré será como un volver a vivir, porque la ley 25.246 en vigencia también salió por una urgencia y por una evaluación del GAFI, al igual que el decreto referido a lo que es una operación sospechosa, y modifica la integración de la UIF. O sea: cada vez que el GAFI está por venir y desembarcar, modificamos.

¿Por qué digo todo esto? Porque se inserta dentro de esa especie de pensamiento mágico, casi como realismo latinoamericano de los escritores donde, modificada la ley, los problemas ya no existen. En lo personal, me parece que la historia —no muy antigua— demuestra que, por más que modifiquemos la ley, los problemas siguen existiendo. ¿Por qué? Porque quizás el conflicto no está en la ley sino en la forma de ponerla en práctica y de ver cómo los distintos actores nos adecuamos frente a ella.

Dividiré los temas que voy a desarrollar.

Me resulta muy difícil hablar de la financiación del terrorismo cuando no lo tengo tipificado. ¿Qué voy a financiar si no sé lo que financiaré? Si empezamos a opinar sobre lo que para nosotros es terrorismo habrán más de diez opiniones diferentes. Entonces, primero habría que ponerse de acuerdo sobre lo que es el terrorismo.

Por otra parte, en el material que me mandaron hay un proyecto del Poder Ejecutivo nacional. He escuchado al doctor Marteau, en una reunión que hubo en el Banco Central, exponiendo sobre este anteproyecto. Me parece que es eso: un anteproyecto que necesita una gran discusión ya que ingresa en figuras que, si bien ya están establecidas en el Código Penal, no por eso son discutidas y traen más de un problema de interpretación. Tal el caso de la asociación ilícita. Además, creo que no se pueden

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

desoír los convenios internacionales que la Argentina ratificó.

Sin embargo, es necesario hacer una aclaración respecto del proyecto de ley cuando se refiere al 208 ter. Edgardo Donna —hago más sus palabras— dijo con gran tino que no se sabe muy bien cuál es el dolo, la acción, etcétera. Este artículo es la copia, a lo mejor con alguna variación, del concepto de terrorismo de la Convención del '99 de las Naciones Unidas sobre financiación del terrorismo. No solamente lo veo acá, sino también sé que hay otros proyectos que están saliendo por distintos lugares donde toman esta norma y la vuelcan.

Me parece que es necesario tener en cuenta lo siguiente: una cosa es lo que se dice en una convención internacional —que es una norma marco dentro de la cual el Estado que la ratifique tiene que adecuar su legislación— y otra muy distinta es tomarla tal cual está plasmada y volcarla en la legislación nacional. Esto lo digo por conocimiento de causa, ya que yo trabajé en la formulación de algunas normas internacionales: primero, aunque parezca mentira, hay serios problemas respecto de cómo se hace la traducción; segundo, en una convención internacional se da una pauta general para que los países con distinta tradición jurídica puedan adecuar su legislación a esa convención.

Voy a retomar lo que dijo Edgardo Donna. Si yo leo el 208 ter se me presentan algunos problemas: "...recolectare o pusiere a disposición fondos con la intención de que se destinen, en todo o en parte para causar la muerte o lesiones corporales graves a cualquier persona que no participe directamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado..." La primera cuestión que me choca es la siguiente: ¿qué pasa con las convenciones de Ginebra del '49, que son cuatro, más los dos protocolos adicionales? ¿Qué pasa con el Estatuto de Roma? ¿Qué pasa con el proceso de armonización de la legislación interna respecto del Estatuto de Roma en cuanto a los delitos de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra?

¿Qué se entiende por conflicto armado? El conflicto armado está definido en los dos protocolos adicionales de las convenciones de Ginebra. De hecho, hay dos formas: el conflicto armado internacional y el conflicto armado no internacional.

Sobre el terrorismo, quiero decir que son actos de terrorismo o pasan a ser "grupo beligerante en el marco de un conflicto armado no internacional". Esto es muy importante porque, de acuerdo con dónde nos pongamos y la entidad que le demos al conflicto armado hacemos operativo el DIH —Derecho Internacional Humanitario—: a la Cruz Roja Internacional con todas sus facultades y a la necesidad de respetar las convenciones de Ginebra. Lo más cercano y conocido es la denuncia de la Cruz Roja Internacional respecto de los detenidos en Guantánamo; del no reconocimiento del estatus de detenido por el tema de si era conflicto armado internacional o no internacional, o un acto de terrorismo. Esto es muy importante tenerlo en cuenta.

Entonces, reitero, ¿qué se entiende por conflicto armado? Esto no está claro: si alguno de los supuestos previstos en las convenciones de Ginebra sale de la órbita de la financiación de terrorismo y podemos estar dentro de la financiación de lo que comúnmente se llama "guerra".

"...cuando el propósito de dicho acto por su naturaleza o contexto, fuere intimidar a una población..." ¿Qué es la naturaleza o contexto? Esto me hace recordar, justamente, el Estatuto de Roma y la ley 25.390. La Argentina ratificó el Estatuto de Roma. También lo ha hecho una cantidad de países suficiente como para que esté creada la Corte Penal Internacional y se estén iniciando sus primeras investigaciones.

Es tan amplia la tipificación y tan general ese instrumento internacional que fue necesario que se dictaran dos reglamentos: uno de elementos de los crímenes, que da las pautas de interpretación de los tipos penales contenidos en ese Estatuto y otro de Procedimiento y Prueba. He mencionado esto porque cuando el Estatuto se refiere al delito de genocidio y de lesa humanidad el Reglamento explica lo que quiere decir, ya que se trata de una terminología que se utiliza en los instrumentos internacionales. Como es a nivel internacional, se necesitó una interpretación.

A nivel nacional no puede haber una interpretación, porque de lo contrario tendríamos que hacer una addenda de cada una de las normas que se dicten a nivel nacional. Pondré un ejemplo por el absurdo: respecto del delito de homicidio, si dijera "el que matare a otro...", surge en una addenda que el otro tiene que ser un ser humano" y que "matare" quiere decir "terminar con la vida"; pero, ¡ojo! Tiene que ser terminar con la vida, pero no muerte clínica. O sea, estaríamos ante toda una serie de cuestionamientos que no corresponde a una legislación nacional.

Entonces, lo que quiero transmitir es que la discusión sobre el terrorismo es una gran

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

discusión. Me parece que es la discusión —no me gustan las palabras grandilocuentes; en realidad, las rechazo bastante— que actualmente genera un desafío en las sociedades.

Voy a decir algo bastante banal: el otro día estaba mirando un informe en televisión por cable con estadísticas. Su conclusión era que se estaba perdiendo la guerra contra el terrorismo; ese era el mensaje.

Considero que habría que tomar todos los instrumentos, pero adecuarlos sistemáticamente a nuestro Código Penal. Una vez que tengamos tipificado lo que es el terrorismo, recién ahí tendríamos que empezar a hablar sobre lo que es la financiación del terrorismo.

En el marco de la OSD, en el Consejo de Europa existe una convención —lo han discutido durante años— sobre cómo ponderar los daños que provoca el terrorismo, para ser aplicado por las compañías de seguros. Esta convención aparece en Internet. Quiero decir que los problemas están milimetrados porque traen toda una serie de consecuencias donde no se trata de si es delito o no; de si necesitamos financiar o no. De hecho, hay toda una serie de problemas extra. Si uno ve cualquier póliza de seguros podrá apreciar que se establece que no se hará cargo por actos de terrorismo. Parece ser que hoy en día esto está siendo discutido y se deja de lado. Son como los efectos no queridos de las regulaciones penales.

En lo personal, respecto del tema del terrorismo me parece que lo que se impone es discutir primero de qué se trata y no copiar directamente los instrumentos internacionales. ¿Por qué? Porque los instrumentos internacionales no están para eso sino para dar un marco. Una vez que tengamos esto en claro recién ahí debemos ponernos a discutir sobre el tema de la financiación del terrorismo.

Con relación al lavado de dinero, voy a comenzar por la propuesta N° 2. En esta propuesta hay modificaciones al 278 y una de las cuestiones que indica la urgencia es unir el autolavado. Entonces, la primera parte del 278 quedaría igual. Nada más que se elimina la parte que dice "en el que no hubiera participado". De esta manera, queda comprendido el autolavado.

¿Por qué surgió internacionalmente la necesidad de unir lo que se llama autolavado? Porque en principio el tema del lavado siempre fue considerado una forma de encubrimiento. Ese es el origen y así lo tenían previsto los códigos penales. ¿Qué se detectó con el correr del tiempo y con la variación de las actividades? Se detectó que, en realidad, en las organizaciones criminales había células establecidas encargadas de lavar, pero con un concierto previo. O sea, no era que "vengo después y te lavo lo que hiciste", sino más bien que ya nos pusimos de acuerdo en la división de roles: vos realizás los hechos y yo te los lavo. Por eso el delito de lavado de dinero dejó de ser considerado como encubrimiento.

Si la República Argentina quiere hacer eso lo primero es sacar el delito de donde está ubicado sistemáticamente. No se puede seguir hablando de lavado de dinero y de autolavado bajo el título de "encubrimiento". ¿Por qué? Porque desde el punto de vista de la interpretación de la norma el juez dirá —después seremos los responsables de todo, junto con los fiscales— que se sacó, pero el espíritu del legislador es mantener esto como una forma de encubrimiento. Para sacarlo de donde está hay que decidir dónde lo ponemos. Tengamos en cuenta que, como dijo el doctor Donna, tenemos que discutir qué protegeremos. Por lo tanto, hay que decidir si lo que protegeremos, por ejemplo, es el orden socioeconómico. Nosotros no lo tenemos establecido como bien jurídico en el Código Penal. Es un tipo pluriofensivo en administración de Justicia y en el orden socioeconómico. ¿Qué pasa con los valores, en caso de querer mantenerlos, si se trata del orden socioeconómico? ¿Tienen 50.000 la suficiente importancia? ¿Estamos en presencia de un bien jurídico que necesita afectación o es un delito de peligro? Al momento de aplicar una ley nos planteamos todas estas cuestiones.

Me parece que en la propuesta N° 2, punto 2, hay una omisión. Cuando es menos de 50.000, se mantiene "el que no hubiere participado". La expresión "no hubiere participado" no debería aparecer. Esto se hizo para evitar las remisiones al artículo 277, como hace la actual norma. Si se hace para ello, realmente el punto 6 de este artículo, que dice que la exención establecida en el inciso 4) del 277 no será de aplicación a ninguno de los supuestos contemplados por el presente artículo, es absolutamente superfluo. ¿Por qué? Porque si no hago remisión al 277 no le puedo aplicar una disposición que está solamente contenida para el 277.

Más allá de ello —y sé que el GAFI no entendía las excusas absolutorias—, tal como está redactado hoy el artículo, y sin necesidad de modificar nada, las excusas absolutorias nunca se pueden aplicar a un supuesto de lavado de dinero por varias razones. En primer lugar, no se podrán aplicar

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

porque el supuesto es para el cónyuge, ascendiente o descendiente —englobamos al “amigo íntimo” que haya cometido el encubrimiento, excepto que no sea en concepto de ánimo de lucro. La jurisprudencia no —de ahora sino de desde hace años— es absolutamente laxa. En este sentido, creo que nadie lava dinero para esconderlo, sino que hace a la mecánica del mantenimiento de la organización.

¿Por qué insisto con la organización? Porque lo que se llama “autolavado” —y vuelvo a lo que dije al principio— tiene relación con esas organizaciones. Me parece muy importante tener esta última cuestión en claro. Quizás deberíamos pensar si no hay que adecuar nuestra legislación a la Convención de Naciones Unidas sobre Crimen Organizado Transnacional, que ya está ratificada por nuestro país, donde en su artículo 6º prevé disposiciones de lavado de dinero. Si no —como soy docente, me gusta destacar el caso por el absurdo— pienso que un señor que comete un determinado delito le da a su pobre cónyuge dinero en varias oportunidades, siendo un solo acto por la reiteración de hechos diversos vinculados entre sí. Entonces, la señora cambiará la plata por ropa y el colegio de sus hijos, entre otras cuestiones. Luego, como no corre más la absolutoria —y en realidad nunca ocurrió—, tenemos a la señora involucrada por el lavado de dinero.

Esta situación se ha planteado en Alemania. En este momento es motivo de discusión en el tribunal constitucional de ese país y se relaciona con lo que se llama negocios estándares. Concretamente, el origen de esto fue la condena a dos abogados que cobraron sus honorarios de unos clientes que se dedicaban a estafar; y el argumento fue que sabían que el dinero provenía de la estafa. Entonces, hay una gran discusión sobre lo que es un negocio estándar. Si la acción de cobrar los honorarios o de ir a comer a un restaurante implica ese negocio es encubrir; es permitir y sacar provecho para la organización que cometió el delito de seguir usufructuando los bienes. Este último dato no es menor, porque si hablamos de autolavado y no pensamos en el crimen organizado transnacional nos estamos confundiendo, desde mi punto de vista, con el acotamiento del delito, a hacer un concurso de delito.

Si una persona hurtó algo que vale más de 50.000 dólares y lo que hurtó se lo vende a otra que supuestamente no sabe de dónde proviene dicho dinero y con ese dinero se compra algo, entonces con el autolavado sería autora del robo y, además, del lavado de dinero. Por eso me parece que estamos entrando en un supuesto muy tedioso donde empezarán a regir las reglas de la especialidad. ¿Por qué hurté? Porque quise lavar o usufructuar.

Empezamos con unos problemas de interpretación porque el autolavado no está para una sola o las dos personas que cometen el delito sino para el crimen organizado transnacional, motivo por el cual falta de nuevo adecuar la legislación, más específicamente al crimen organizado transnacional.

Con relación a las excusas absolutorias, ya dije que ponerlas para el registro es lo mismo. No hace daño porque en realidad ya estaba y no se aplicaba; pero algunos doctrinarios sí podrán decir que es sobreabundante aunque, si hay que demostrar que se hicieron las cosas, esto no hace daño.

Lo que sí me preocupa —y esto se tiene que dar en un marco de mayor envergadura, ya que acá chocan un poco los proyectos— es lo que ya mencionó el doctor Donna acerca del cambio de competencias a la Unidad de Información Financiera, donde aparece no como Unidad de Información sino como una Unidad de Investigación. En este momento no estoy hablando de la propuesta Nº 1. Estoy más bien juntando las cosas con los demás proyectos.

Si la Unidad de Información Financiera se convierte en una Unidad Administrativa de Investigación llamaría mucho la atención el texto del artículo 1º sobre la propuesta en la cual se sustituye el último párrafo del inciso 1) del artículo 14 y el artículo 3º de la propuesta, donde se sustituye el último párrafo de la ley 25.246. Más allá de algunos problemas de redacción, estos textos —palabras más, palabras menos— en realidad eran los que tenía el proyecto que presentó la Cámara de Diputados, que después se convirtió en la ley 25.246, antes de pasar por la Comisión de Finanzas del Senado, donde se agregó que intervengan el juez y el fiscal.

La duda que esto me plantea es si a una Unidad de Investigación no se le puede oponer, dentro de ese marco de investigación, ningún secreto. ¿No se le puede oponer ningún secreto frente a lo que ya le informaron o salimos a buscar entre las personas que están amparadas por secretos? Van a lo del abogado y le dicen que ya están amparadas, así que no pueden invocar ningún secreto. Esto es, si se me permite la comparación, como lo que a veces se dice reiteradamente en la jurisprudencia respecto de las excursiones de la policía; es decir, salimos y salimos a buscar y, en algún momento, algo encontraremos. Esta duda me queda con relación al proyecto referido a la Unidad de

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

Investigación. Me parece que son dos cosas distintas: es de información o de investigación. Este tema debe ser discutido, aunque no sé si esta propuesta necesita ese tipo de discusión.

Sin embargo —y con esto termino—, esa duda que tengo está dentro de la propuesta N° 1. Respecto del artículo 2° dice: Sustitúyese el artículo 19 de la ley 29.246 por el siguiente: de las informaciones acotadas y de los análisis realizados por la Unidad de Información Financiera sugieren elementos de convicción suficiente para calificar una operatoria reportada como sospechosa de lavado de activos en los términos de la presente ley, ello será comunicado al Ministerio Público a efectos de dar cumplimiento al segundo párrafo del artículo 28. En primer lugar, hay un problema de redacción. "Operatoria" en idioma castellano es un adjetivo —más allá de que los bancos lo usen— y creo que la ley no lo puede permitir. Si no, es relativo a intervenciones quirúrgicas.

Los sujetos obligados a informar tienen que cumplir con el ROS, que es el Reporte de Operación Sospechosa. Hay una explicación en la ley 25.246 detallando lo que es un ROS. Esta operación es la que excita a la competencia a la Unidad de Información Financiera. O sea, con ello hoy empieza la unidad a investigar. Inclusive, parece que con ello empieza y termina, ya que lleva al Ministerio Público —más allá de que diga operatoria— una reportada como sospechosa de lavado de activos.

El informe de operación inusual siempre el sujeto obligado lo hace en el marco de la ley y, si se hace un ROS, éste fue generado por la Unidad de Información Financiera; es decir, esto es en el marco de la eventualidad de estar frente a una operación de lavado. Entonces, la unidad empieza con este informe de operación y también termina con lo mismo. Por lo tanto, si empieza y termina con lo mismo y la investigación la tiene que hacer el Ministerio Público, no creo que estaría funcionando como organismo filtro, que es la finalidad de las unidades; y acá empiezo a encontrar contradicciones. Le da tantas facultades que no le puede imponer a la unidad ningún secreto, pero en realidad parece ser que cumple su función mandando la operación sospechosa al Ministerio Público, el cual después tendrá que hacer una investigación. En esta situación hay algo que no funciona o es un problema de redacción, porque si no esta norma no tiene en consideración todas las competencias que ya tiene la Unidad de Información Financiera y que los demás proyectos le están dando. Acá se le da más poderes y capacidades para terminar en un reporte y comunicación cuando dice "a efectos de dar cumplimiento al segundo párrafo del artículo", que trata de la denuncia de la UIF al Ministerio Público, no de comunicación. Esto, por cierto, tiene una entidad diferente.

El funcionario público denuncia cuando presume la comisión, no cuando sospecha. Este es un tema de idioma castellano, pero muy importante. Una cosa es que se sospeche y otra es que hayan elementos objetivos de análisis. Una cosa es la denuncia y otra es la comunicación, porque si no sería un ROS bis: o sea, se hace dos veces el reporte de operación sospechosa, nada más que ahora pasó por la UIF.

Sra. Presidenta. — Tiene la palabra el doctor Raúl Plee, fiscal General ante la Cámara Nacional de Casación Penal y profesor universitario.

Sr. Plee. — En primer lugar, quiero agradecer la invitación.

Como me sucede siempre, cada vez que tengo que hablar sobre temas de lavado de dinero o legislación antiterrorismo me toca hacerlo detrás de alguien que ya dijo casi todo. A veces, en las charlas me toca hacerlo después de Alicia López. Ustedes saben cómo es Alicia: termina de contar absolutamente todo; ahora, después de Patricia Llerena y nada menos que del doctor Donna.

Me parece que lo más importante que puedo traer aquí, más que un análisis dogmático acerca de la consideración propia de la necesidad de que el legislador individualice el bien jurídico a proteger previo al dictado de una norma descriptiva de una conducta prohibida, es quizá la palabra de la práctica o del desarrollo de la vida de la 25.246. Lo haré en lo que tiene de vida y en función de mi actividad como fiscal, designado por la Procuración General de la Nación para cumplir las funciones del artículo 28 de la 25.246; pero como la convocatoria fue para dos cosas, en primer lugar, hablaré del tema de terrorismo y, en segundo lugar, me referiré al tema del lavado.

Respecto de la necesidad de la tipificación del financiamiento del terrorismo, tengo en claro —esto lo hemos escuchado en pasillos y despachos oficiales— la presión internacional que el GAFI —Grupo Acción Financiera Internacional— estaría haciendo a la República Argentina para que de una buena vez cumplamos con determinados compromisos internacionales. Uno de ellos era la ratificación de la Convención de Naciones Unidas del '99 para la supresión de la financiación del terrorismo.

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

Considero que al ratificar esa Convención, entonces ahora sí estamos obligados no sólo por el GAFI sino por nosotros mismos. Es decir, el artículo 4° de esa Convención, ratificada por la Argentina, impone tipificar como infracción penal, con arreglo a la legislación interna, los delitos enunciados en el artículo 2° del Convenio. Tal el caso del financiamiento del terrorismo. Coincido con Patricia Llerena en cuanto a que, por ahora, parecería poco lógico que tipifiquemos el financiamiento del terrorismo si no tenemos tipificado el terrorismo.

Ahora bien, deberíamos tener algo de memoria: en nuestro ya emparchado Código Penal y leyes penales complementarias ya tenemos una norma legal que define al terrorismo. Cuando se legisló el régimen del arrepentido en el artículo 1° de la 25.241, si bien se indica "A los efectos de la presente ley...", se describió de un modo muy paisano el concepto de terrorismo. Permítanme recordarles ese texto: Artículo 1°— A los efectos de la presente ley, se consideran hechos de terrorismo las acciones delictivas cometidas por integrantes de asociaciones ilícitas u organizaciones constituidas con el fin de causar alarma o temor, y que se realicen empleando sustancias explosivas, inflamables, armas o en general elementos de elevado poder ofensivo, siempre que sean idóneos para poner en peligro la vida o integridad de un número indeterminado de personas. Esto es casi aplicable a la barra brava de Chacarita cuando usa vengalas en la cancha.

De modo que, obviamente, cuando a terrorismo uno se refiere, de alguna manera, se deben tomar — como señalaba Patricia— a grandes rasgos, por lo menos, las definiciones internacionales a las cuales adherimos.

Casualmente, la Convención del '99 tampoco define al terrorismo porque no hay consenso internacional acerca de qué es lo que se entiende por terrorismo o no. Sí creo que es necesario en la República Argentina cumplir con nuestra obligación —o con la obligación asumida al firmar y ratificar el Convenio del '99—, de que necesariamente debería existir una discusión relativa a cuál es el bien jurídico que hablamos de proteger con el tipo penal de terrorismo y qué consideramos terrorismo.

De hecho, era muy difícil hacer entender al GAFI que en realidad, si bien en la Argentina no está tipificado el delito de terrorismo, sí están tipificadas en el Código Penal todas las figuras delictivas que los terroristas cometen. Es decir, sólo hay que verificar que existen los delitos de asociación ilícita, homicidio, secuestro extorsivo, coacción, etcétera. De modo que, a contra respuesta, se efectuaba un análisis.

Por lo menos, lo que escuché de los expertos de GAFI fue que si bien los delitos que podría cometer una asociación ilícita terrorista están tipificados y por las reglas de la participación criminal también quedarían encuadrados en una conducta tipificable o en una conducta atípica la de quien financia con régimen de la participación criminal, resulta necesario que exista un tipo penal específico de financiamiento por todo lo que significa la posibilidad de la extensión de la tipicidad como, por ejemplo, los casos de tentativa. Esto es: un supuesto de tentativa de financiamiento solamente sería punible en el caso de que se tuviera el tipo penal de financiamiento incluido en el catálogo penal.

Me parece que es demasiado apresurado pretender, sin la discusión en la cual participen expertos de toda naturaleza, por ejemplo, magistrados, docentes universitarios y representantes de las fuerzas de seguridad, —estaríamos tocando probablemente la ley de inteligencia nacional, la ley de seguridad nacional, etcétera—, efectuar una descripción a mano alzada del concepto de terrorismo. Probablemente, tengamos lineamientos generales.

Debe considerarse como acto terrorista un hecho de asociación ilícita. Debería entenderse que debe tener, sí o sí, características de internacionalidad en su accionar, precisamente porque del propio convenio de Naciones Unidas surge lo siguiente: "Artículo 15.— Nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido que imponga una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca si el Estado Parte al que se presenta la solicitud tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición, por los delitos enunciados en el artículo 2 o de asistencia judicial recíproca en relación con esos delitos, se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos." Incluso, hay una indicación en el inciso 6) del artículo 7°: "Sin perjuicio de las normas generales de Derecho Internacional, el presente Convenio no excluye el ejercicio de ninguna jurisdicción penal establecida por un Estado Parte de conformidad con su legislación nacional." Esto es: si efectivamente estamos en presencia de una asociación ilícita que comete actos parecidos a los del terrorismo o similares a los que

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

utilizan los terroristas, pero sólo es una asociación ilícita de carácter nacional con delitos cometidos por nacionales en nuestro territorio, no necesariamente puede aplicarse el convenio ni deba ser interpretado como un hecho terrorista en los términos internacionales.

Me parece que, de alguna manera, el cumplimiento de nuestra obligación como signatarios del convenio estará en la tipificación o en la definición de qué se entiende por terrorismo. Al menos, habría que darle algunos factores de denominador común, como una asociación ilícita que tenga características de actuación internacional, que no se trata de circunstancias de características exclusivamente políticas, que los medios que se empleen en la comisión de ilícitos tengan determinado tipo de característica -por ejemplo, armas biológicas, armas de destrucción masiva, etcétera-, que la finalidad sea infundir el temor y obtener o arrancar de las autoridades constituidas constitucionalmente una medida distinta de las naturales. Creo que debería haber una conjunción de elementos en el tipo penal que den al acto de terrorismo estas características, que lo podrían sacar de la órbita de un tipo penal sospechoso de poder ser aplicado a los grupos que normalmente pueden ejercitar protestas sociales justificadas o injustificadas, pero protestas sociales al fin.

Me parece que lo que el legislador debería tener presente —y esto lo vengo repitiendo— no es tanto analizar y discutir el concepto del terrorismo y su financiamiento sino, más bien, en el contexto incluso de las recomendaciones de la Convención de Palermo en el año 2000 mencionadas por la doctora Llerena, la necesidad de que en la investigación en ese tipo de ilícitos el juez o el fiscal —sea cual fuere— pueda contar con determinados mecanismos o técnicas especiales de investigación: ello quiere decir, sin la posibilidad de la utilización de un agente encubierto. Es imposible infiltrarse a una organización criminal o llegar como hilo conductor de una investigación a las entrañas de los mecanismos de distribución de roles en una organización sin un razonable régimen de arrepentido que, de alguna manera, permitiría una disminución en el reproche respecto a una persona cuando colabora eficientemente con una investigación. Según muchas opiniones, no existe un modo o posibilidades de efectivizar una investigación con determinada suerte o destino de éxito.

Con esto no lo quiero analizar sobre la experiencia de la legislación italiana en la investigación de la asociaciones delictivas de tipo mafioso, porque me parece que el arrepentido en aquella cultura no tenía mucho que ver con el concepto de arrepentido americano y de la admisión de culpabilidad a cambio de la disminución de penas. El caso italiano era otro que, de alguna manera, significaba resquebrajar uno de los elementos míticos de la sociedad de tipo mafioso. Lo que sí digo es que sin arrepentido, sin un régimen de agente encubierto y sin la posibilidad de modificar de algún modo la Ley de Inteligencia para que algún órgano de inteligencia nacional pueda actuar como colaborador de la Justicia en las investigaciones en materia del terrorismo, será imposible avanzar en cualquier investigación.

También menciono —y lo dije hace poco en una reunión en el Banco Central— que desde el punto de vista de la experiencia personal me tocó ser fiscal en el proceso que se siguió a las personas que atacaron el cuartel de La Tablada. Obviamente, en aquella oportunidad se me acercaron informes de inteligencia de la SIDE sobre datos vinculados con las personas involucradas en el proceso, aunque no los utilicé; y no los usé porque no estaba legislado, además de que eran sólo análisis de inteligencia, pero en algunas oportunidades sí algunas actuaciones realizadas en torno a lo en aquel entonces era un organismo de inteligencia policial que se llamaba DPOC, Departamento de Protección del Orden Constitucional. Se trataban de actividades realizadas como inteligencia policial. Era un órgano de la Policía Federal en el cual los funcionarios policiales que actuaban en ese departamento hacían tarea de inteligencia policial, pero la plasmaban en documentos que tenían fecha cierta y que eran efectivamente acumulados en distintos expedientes internos de la policía. En estos casos, se trataba ya de actuaciones administrativas y no de informes de inteligencia. Pero lo cierto es que si un país no se vale de su inteligencia o de sus servicios de inteligencia para actuar en una investigación de terrorismo, obviamente seguiremos luego de más de 20 años de democracia creyendo que la inteligencia es un sinónimo (*faltum berg*): esto no es así.

Todas las sociedades civilizadas efectivamente utilizan su inteligencia. De modo que, volviendo a la convocatoria, creo que lo que se refiere al financiamiento de terrorismo y al régimen de la sanción penal del terrorismo sería como una cuestión de petición de principios y de orden lógico y, en primer lugar, habría que ponerse de acuerdo con lo que tomáramos como actos de terrorismo. En segundo lugar, debemos analizar los verbos típicos —como decía el doctor Donna— vinculados a lo que consiste

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

el financiamiento. Y, en tercer lugar, hay que tener herramientas procesales idóneas para poder analizar y avanzar en una investigación de estas características.

Con relación al lavado de dinero, creo que en ese ámbito será dónde probablemente tengamos de alguna manera una mayor razón en hacer ver algunos defectos en nuestra legislación y también de nuestra actividad. Sabemos que en mucho tiene razón el GAFI.

¿Qué es lo que está indicando la experiencia? Indica que hay órganos del Estado. No estamos hablando de abogados en ejercicio de la profesión dentro del análisis de un reporte de investigación financiera, sino de que la UIF, por ejemplo, pregunte al abogado qué hizo y éste responda que no puede decir nada: tiene secreto profesional.

En realidad, se ha dado -y se sigue dando— que la AFIP-DGI, al ser sujeto obligado, le reporta a la UIF una operación sospechosa. Después, la UIF empieza el análisis de la operación sospechosa —y sus miembros no me dejarán mentir—, sobre la cual preguntarán a la DGI: en este ROS donde dice que la operación es sospechosa, ¿me puede dar los datos que tiene sobre las últimas declaraciones juradas de los impuestos a bienes? Sin embargo, obtendrá una respuesta negativa, dado que ese tema es secreto fiscal, lo que generaría una situación muy complicada.

Supongamos que haya algún argumento legal sobre el cual la dirección de este organismo del Estado, como aquí hay dos imperativos legales, privilegia uno respecto del otro. Porque en la comisión de deberes hay una posibilidad de ponderación donde probablemente el sujeto obligado esté entendiendo que uno de los deberes es de superior jerarquía que otro, razón por la cual dicha ponderación elige uno y no el otro. Por tanto, allí podría entenderse que la DGI está de algún modo amparándose en una discusión legal razonable

Sí parece irrazonable que, si el Estado ha establecido un mecanismo de análisis de operaciones sospechosas para detectar la posibilidad de lavado de dinero y siguiendo recomendaciones internacionales —y por eso ha surgido la ley 25.246— ha establecido un sistema por el cual el propio Estado está analizando este tipo de operaciones —y además en la propia ley establece una penalidad superior a la del Código Penal en la violación de secretos—, se suponga que el secreto que maneja la UIF es privilegiado con relación al secreto que maneja cualquier otro funcionario público. Porque en este caso —en la ley 25.246— la pena de la violación del secreto por parte de los miembros de la UIF es superior a la violación de secretos del Código Penal. Por lo tanto, esto fue probablemente entendido como una traslación del secreto por parte de un órgano del Estado a otro. Algunos órganos del Estado todavía no han entendido esta cuestión.

El Banco Central, a través de un dictamen del Departamento Jurídico, después de oponer el secreto a la UIF comenzó a contestarle las solicitudes de informes de un ROS.

Creo que ese es el contexto dentro del cual aparece un requerimiento por parte del GAFI de que esta situación se modifique, porque provocaba que lo que no se quería, que era judicializar todos los reportes de operación sospechosa por la vía inversa, se esté judicializando, dado que cuando la DGI oponía el secreto a la UIF, cuando venía la fiscal esta última decía: "Señor fiscal: requiera del juez competente el levantamiento del secreto. De esta manera, automáticamente pasábamos por la puerta del costado del juez de Garantías la judicialización que no queríamos por la puerta de entrada de la denuncia.

Por eso me parece que efectivamente —no sé si tiene imperio suficiente— el órgano internacional tiene razón al estar reclamando que le demos agilidad a nuestro sistema de detección de lavado de activos en el supuesto en el cual hay una imposición de secretos ante la UIF. ¡Ni qué hablar cuando el Banco Central decía que no informamos por secreto bancario! Si el órgano supervisor le negaba el informe, obviamente que los demás no lo hacían.

Si limitamos el requerimiento de informes hecho por la UIF sólo dentro del contexto de un expediente en el cual se analiza un reporte de operación sospecho en el contexto de la ley, se debería establecer que al menos los sujetos obligados en la ley no puedan imponer el secreto por varias cuestiones.

En primer lugar, creo que el motivo de la diversificación en la propuesta N° 1 sobre el artículo 1° y el 5° tiene dos génesis distintas: en el artículo 1°, cuando se modifica el 14, ya que trata sobre los informes que la UIF pide; y en el 20, cuando se determina quiénes son los sujetos que están obligados y para reportar la operación sospechosa dicen que se está violando un secreto, motivo por el cual el secreto legal no es aplicable.

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

Creo que no queda demás que estén tanto el artículo 1º como el 5º; pero el artículo 1º debería establecer que por lo menos los sujetos obligados —cuando la UIF, en cumplimiento de sus funciones, reporte análisis ROS y solicite información— no puedan oponer los servicios bancarios fiscales bursátiles a la Unidad de Información Financiera.

Esta cuestión de alguna manera estaría zanjando cualquier violación de lo que significa el derecho a la intimidad, con lo que significa el incumplimiento de analizar una operación sospechosa ante una posibilidad de estas características y de pedir informes a quienes de alguna manera, ante el solo requerimiento de la UIF de que le reporten datos sobre fulano, lleva a que él esté siendo analizado. Esto es porque algún sujeto obligado lo vio como partícipe, integrante o desarrollador de una actividad sospechosa y, por lo tanto, a partir de ese momento, ese otro sujeto obligado debería estar obligado a cumplir con el requisitorio de la UIF, sin posibilidad de imponer las normas.

Coincido con la doctora Llerena en la observación, referida a las propuestas N° 1 y N°2, del artículo 2º, porque en realidad es justamente lo que está pasando.

Todo esto también tiene como origen que la 25.246 —perdón por la expresión— en el ámbito del Senado es una mala ley. Ello es así porque quisimos ser más papistas que el Papa. Si uno analiza en la ley 25.246 el artículo 6º -cuáles son, en los distintos incisos, los delitos a los cuales la UIF está destinada a prevenir- esos deberían ser los delitos precedentes o generadores del dinero.

El legislador ha elegido una Argentina que tenga hoy cualquier clase de delito. ¡Y ni que hablar con relación al lavado simple de más de 51.000 pesos del dinero obtenido por el robo a mano armada de un supermercado! Si eso trae discusión, ni hablemos cuando nos ponemos a analizar sobre el lavado de activos provenientes de algún delito tipificado por la Ley Penal Tributaria. Ello genera automáticamente también un gran descalabro no sólo en el análisis financiero y económico, sino también en lo que significa el análisis por parte de la UIF y de los investigadores, porque en el fondo uno no sabe si están investigando lavado o evasión.

Precisamente porque la ley pretendió abarcar toda clase de delitos es dónde en definitiva nos está generando el inconveniente de que, si quisiéramos sacarla del capítulo del encubrimiento para poder sancionar penalmente, como en España, al lavado como un delito de receptación, que es diferente del encubrimiento -se trata de una receptación específica de los españoles, que está ubicada en el capítulo de delitos contra la propiedad-, obviamente deberíamos estar haciéndolo en el supuesto que estemos hablando de lavado de activos provenientes de delitos graves cometidos por asociaciones ilícitas y no de un señor que a lo mejor evadió impuestos, se llevó ese dinero a Uruguay, ahora quiere reactivar la economía de su PyME y trae ese dinero para incorporar al proceso productivo. Si lo sancionamos por el autolavado, diremos que por traer dinero para incorporar al proceso productivo de su empresa está cometiendo el lavado de activos. Esta situación es un poco la búsqueda por el absurdo, como decía la doctora Donna.

Es impopular que el legislador modifique el lavado de activos y diga que ahora es lavado de activos sólo respecto de determinados delitos graves y no de todos; pero para una mejor técnica legislativa, para un mejor análisis dogmático del concepto de lavado de activos y para quizás un mejor cumplimiento de estas recomendaciones internacionales de que sancionemos el lavado de activos también con respecto a la ganancia del delito propio -entendiendo que aquí trasladaríamos al bien jurídico protegido en lo que sería el orden socioeconómico, el sistema financiero, la transparencia del sistema financiero o la buena utilidad que debe darle un ciudadano común al sistema financiero-, lo cierto es que sería el único caso en el cual se trataría de una buena técnica legislativa, donde el autolavado podría ser aplicable.

Es necesario que haya una tipificación del autolavado; pero esta necesidad no está, en primer lugar porque es muy difícil encontrar el delito precedente cuando arranca de la investigación del reporte de la operación sospechosa; en segundo lugar, porque generalmente estamos confundiendo la investigación del lavado con la de del delito mismo. Solamente sería saludable una buena dogmática legal en la que el lavado vuelva a sus orígenes y al cumplimiento de aquellas recomendaciones infraccionales tanto del Convenio de Palermo como, incluso, de un Reglamento modelo, sobre el cual el lavado de activos debería ser con relación a la ganancia producto de un delito grave.

Me parece que aquí se mezcla el aspecto penal con el procesal. En alguna oportunidad se dijo que si con la combinación de pena, a través del acompañamiento que se hace con la descripción de la conducta prohibida, se pretende cumplir con un fin de prevención general, probablemente ésta se

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

cumpla mucho más por la eficiente investigación de aplicación de la ley penal que por la ley penal misma, por la formulación de la amenaza penal.

Creo -vuelvo a lo que decía recién- que en el artículo 2º efectivamente se está cumpliendo lo que está pasando en la realidad. ¿Qué está pasando en la realidad? Está ocurriendo lo siguiente: la UIF recibe un reporte de operación sospechosa donde le dicen que —me pondré a mí mismo como ejemplo a los efectos de evitar suspicacias— Raúl Plee depositó 180 mil pesos en un plazo fijo en su cuenta bancaria; el banco dice que no puedo tener 180 mil pesos, razón por la cual reportan la operación como sospechosa. La UIF, más allá de que probablemente busque en la pantalla para ver si me encuentra en Internet, aparte de solicitar informes al Registro de la Propiedad Inmueble para ver si soy propietario de algún inmueble le pedirá al banco toda mi carpeta, a la DGI mi declaración jurada, etcétera, hasta que llega a la conclusión de que no existe, en principio, ningún justificativo legal por el cual yo pueda tener 180 mil pesos, motivo por el cual automáticamente dice “remítase al Ministerio de Justicia”.

¿Qué dice la ley? Creo que necesitamos reformarla porque es mala. La ley dice en el artículo 19 lo siguiente: “Cuando de las informaciones aportadas o de los análisis realizados por la Unidad de Información Financiera sugieren elementos de convicción suficientes para sospechar que se ha cometido uno de los delitos previstos en la presente ley, será comunicado de inmediato al Ministerio Público para que ejerza la acción penal.”

El artículo 28 dice: “...el Fiscal General designado por la Procuración General de la Nación recibirá las denuncias sobre la posible comisión de delitos de acción pública previstos en esta ley para su tratamiento de conformidad con las leyes procesales y los reglamentos del Ministerio Público Fiscal...”

En los dos artículos, la ley habla de la denuncia de un presunto delito de acción pública; de un delito previsto en la presente ley. Cuando yo recibo de parte de la UIF un reporte de operación sospechosa, y se confirmó que la operación es sospechosa, debo entenderlo como que es una denuncia. No puedo proceder a una complementación de la investigación ni puedo ofrecer ningún archivo de eso, ni mucho menos. Debo cumplir con lo que dice el artículo 196 del Código Procesal: dar noticia al juez. De modo que elegimos dar facultades de investigación a la UIF o establecer un sistema especial de investigaciones de ilícitos en el cual el Ministerio Público tenga la dirección del proceso durante la primera etapa, así como se hizo con el secuestro extorsivo; es decir, que el fiscal del Ministerio Público tenga autonomía de actuación y, obviamente, requerimiento al juez de garantías, en el caso en el cual deba solicitar alguna medida importante.

¿Por qué? Supongamos que burlamos —en el buen sentido de la palabra— la ley y ante el reporte de operaciones sospechosas, confirmado como sospechoso por parte de la UIF, remitido al Ministerio Público, hacemos como que no están escritos los artículos 19 y 28, y esto no es una denuncia ni un delito de acción pública sino una noticia de una probable infracción penal que merecería una investigación preliminar. Toda investigación que vaya a realizar cualquier fiscal de primera instancia, seguramente para completar la investigación requerirá de alguna medida que está tocando la intimidad, datos sensibles o esenciales de la personalidad del sujeto investigado. Por lo tanto, de modo inmediato va a tomar conocimiento el juez. Entonces -reitero- o elegimos darle facultades de investigación o establecer un régimen procesal especial para que el Ministerio Público trate autónomamente esta investigación.

Creo que el artículo 2º de la propuesta N°1 lamentablemente no tiene una redacción razonable. Solamente tendría una redacción razonable si viniera acompañada de una disposición modificatoria del Código Procesal, donde le diera la dirección del proceso en la investigación de los delitos de acción pública —que estén especificados en esta ley— al Ministerio Público, de modo autónomo. Entonces sí admitiría, si se complementara con una disposición de esas características, este artículo 2º de la propuesta N°1.

Tampoco creo que la UIF, como órgano del Poder Ejecutivo, pueda tener una posibilidad de investigación de oficio. Creo que respecto del tema debe rendirse cierto homenaje a la decisión que los integrantes de la UIF han tomado inmediatamente después de constituida. Decidieron que, efectivamente, no podían actuar de oficio y que no podían iniciar actuaciones cuando recibían denuncias anónimas, porque si no hubiera sido una especie de burla indirecta de la investigación de oficio. Por eso no me gusta, dentro de uno de los proyectos que me llegaron, donde hay un artículo 5º

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

que le da posibilidad de imponer investigaciones de oficio como nuevo inciso 11 a la UIF, aún cuando indique que del análisis recibido surjan elementos de otra investigación sospechosa. En realidad, se debería consultar al sujeto obligado si esta es o no una operación sospechosa dentro de los regímenes de su propia actividad.

Digo que no podrá ser de oficio salvo que se tome una variante como la francesa, donde la Unidad de Información Financiera tenga a un fiscal dentro de su composición. En el caso de que en su composición, dentro de uno de sus directores, tenga a un fiscal, entonces sí podríamos proponer que la UIF tenga posibilidades de investigación.

Usted hablaba recién acerca de uno de los proyectos en los cuales se modificaba un inciso del artículo 14, si mal no recuerdo, diciendo que podía solicitarse al Ministerio Público el allanamiento; incluso, hasta el congelamiento. Ese inciso existe. La UIF puede pedir, de acuerdo con la ley actual, al Ministerio Público que pida al juez competente que disponga allanamientos o requisas personales. La UIF nunca lo hace porque no tiene facultades de investigación. Lo único nuevo es el congelamiento. En realidad, la UIF podrá decir que solicitan allanamiento o la requisas personal, pero son medidas de investigación y no de análisis. La propia ley le estaría dando ciertas facultades de investigación. Sólo creo que sería posible darle mayor facultad de investigación si incorporáramos dentro del directorio de la UIF a un fiscal. Agregaría más datos a esta idea: debería ser un fiscal de primera instancia transitorio -sólo dos o tres años- y sin posibilidad de renovar su ubicación dentro de la UIF a efectos de no perder relación con la corporación a la que pertenece; o, por lo menos, que no pierda relación con el Ministerio Público, porque de alguna manera es alguien del Ministerio Público trabajando en la UIF y no alguien que después de seis o siete años perdió su identidad como integrante del Ministerio Público. Creo que debería ser por un tiempo más prudencial.

Reitero: la opción será la siguiente: dejamos a la UIF como un órgano exclusivamente de análisis. Si es de análisis, no puede ir a buscar el hecho precedente. Entonces, esa función —coincido con el doctor Donna— sólo es del Ministerio Público; pero, si eso es así, debería complementarse la legislación con la posibilidad de que el Ministerio Público sea el director del proceso desde el inicio. La otra opción es que le damos a la UIF facultades de investigación, pero con la necesaria intervención del Ministerio Público dentro de la propia UIF, ya sea con un integrante del Ministerio Público como director, veedor, coordinador, etcétera. Esto es a efectos de que haya un *feed back* entre la investigación y el análisis por parte de la UIF de lo que el investigador va consiguiendo.

Respecto de las últimas propuestas, parece que los integrantes del GAFI no entendieron que la exención de responsabilidad es sólo para el 277; se les explicó en todos los idiomas. En los últimos informes se les mandó hasta opinión de juristas. Creo que lo que abunda no daña. Entonces, esto será una redundancia legal respecto de decir que hemos cumplido con algo. De hecho, sigo insistiendo en que la propuesta N° 1 no me parece irrazonable salvo por las indicaciones que he indicado, dado que el artículo 2° genera obviamente una redundancia al dar un ROS a un fiscal después de haber confirmado que era un ROS. Creo que estamos judicializando todo.

Con relación a la propuesta N° 2, sólo sería razonable la imputación del autolavado en tanto y en cuanto esté marcada dentro de delitos cometidos exclusivamente por asociaciones ilícitas y de delitos de cierta gravedad, pudiendo establecerse la ley de gravedad por la respuesta estatal o por el tipo de penas que está establecida. Inclusive, se podría limitar la acción del lavado con respecto a los delitos que están previstos en los incisos del artículo 6° de la ley 25.246.

Sra. Presidenta.— Les agradezco a los tres expositores la profundidad de cada intervención.

A los efectos de aprovechar el tiempo, me gustaría que dejáramos en este momento el tema del financiamiento del terrorismo para otra oportunidad, que era un poco en lo que habíamos coincidido los legisladores y también los tres invitados de esta tarde.

Por lo tanto, nos podríamos concentrar en el lavado de dinero y las modificaciones a la ley de creación de la Unidad de Información Financiera, que son los puntos en los cuales sí podemos empezar a aproximarnos para establecer algún consenso.

En primer lugar, tiene la palabra el diputado Pernasetti, que trajo un aporte para esta reunión.

Sr. diputado Pernasetti.— La verdad es que después de las exposiciones que hemos escuchado me parece que tendríamos que revisar todo lo que hemos hecho.

Evidentemente, se han mencionado cuestiones importantes y razonables desde el punto de vista técnico que nos obligan a revisar mucho nuestras iniciativas.

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

Básicamente, creo que en las reuniones anteriores y en los informes de evaluación que hay sobre el funcionamiento de la Unidad de Información Financiera se planteaban como elementos indispensables para cumplir con las observaciones del GAFI los siguientes: la eliminación de las excusas absolutorias, el levantamiento del secreto sobre la UIF y bajar el nivel requerido para que la UIF efectúe la denuncia penal. Me parece que son los problemas a los cuales tenemos que dar alguna solución. Todo esto está en un *paper*.

En el día de hoy se han expuesto argumentos muy interesantes que nos obligan a reprocesar todo lo que hemos estado haciendo. La preocupación que me queda es que, muchas veces, representantes del Poder Ejecutivo en la Cancillería asumen compromisos internacionales sin tener en cuenta las realidades de nuestro país. En el caso del terrorismo, obviamente hay convenciones y convenios que ya hemos ratificado; pero queda una segunda parte, que es tipificar esas conductas en nuestra legislación.

Creo que tenemos que avanzar en el financiamiento del terrorismo y lavado de dinero. Tuve la oportunidad de ser invitado por la gente de la UIF y escuchar con ejemplos claros cuáles son las problemáticas. El fiscal explicaba claramente que, cuando uno tiene una operación y va a la DGI o a la AFIP, le dicen que no pueden dar información. Pareciera ser que no son agencias del mismo Estado. El bien común del Estado argentino no está claro. Para unos es una cosa y para otros otra. Esta situación hace que la tarea de información no sea eficiente.

La doctora Llerena nos comentaba la experiencia de Francia, donde la tarea puede ser cumplida desde una base de datos central provista por todos los obligados a informar. Allí se limita la acción de informar de la UIF y de pasar los antecedentes a los organismos competentes.

Como estamos lejos de lograr una mayor eficiencia, creo que tenemos que tomar alguna de las medidas que se señalaron en esta reunión. Esas medidas no pasan por otra cosa que levantar el secreto. Es una cuestión lógica y razonable.

Con relación a la redacción, evidentemente tendremos que mejorarla y darle una mayor precisión.

Sra. Presidenta.— No sé si los otros legisladores quieren hacer uso de la palabra, pero me gustaría escuchar las preocupaciones del Banco Central en cuanto al levantamiento del secreto bancario, al modo en el que se podría realizar y también cuál es el enfoque que tiene dicho órgano con respecto a la necesidad de cambiar el rol de la UIF.

Tiene la palabra el señor Zenón Biagosch.

Sr. Biagosch.— En principio, agradezco muchísimo por convocarnos a esta reunión.

En primer lugar, voy a hacer dos comentarios de carácter general y quizás una aclaración.

Cuando se mencionaron los diferentes proyectos que están circulando y una de las alternativas para este proyecto de dictamen que estamos planteando se habló en su momento de un proyecto del Poder Ejecutivo o del Banco Central; pero quiero aclarar que el Ejecutivo no tiene un proyecto presentado formalmente. Simplemente hemos dado un *in put* de carácter estrictamente técnico a sectores determinados para intentar dar valor agregado a la discusión que se estaba realizando en la Cámara de Diputados.

En segundo lugar, como carácter general, si bien compartimos el criterio de que no hay que legislar conforme a las presiones internacionales —porque gran parte de los países son producto de esto y esta cuestión hace referencia básicamente a toda nuestra estructura del tipo penal del lavado de activos—, es importante tener en claro que lo que aquí se ha calificado como presión internacional diría que no es eso sino más bien que la República Argentina, como política de Estado y no como política exclusiva de algún ministerio, se ha adecuado o ha decidido incorporarse a un sistema internacional que para determinado tipo de conductas delictivas adopta mecanismos diferentes de contralor.

En este punto aparece el origen o la naturaleza de este Grupo de Acción Financiera Internacional, donde Argentina solicitó ser miembro. No se trata de que nos estén mirando desde arriba, sino de que seamos miembros plenos de este grupo en el que nos hemos comprometido a funcionar bajo una mecánica. Sin embargo, hoy no estamos funcionando de esa manera. Esto deriva en que somos observados. Por eso es que no calificaría toda esta situación como una presión internacional.

Este proyecto de dictamen quizás no es lo necesariamente abarcativo para poder adecuarse a esta sistemática que en la actualidad nos están observando. Ello es así porque, en definitiva, nuestro

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

país ha sido materia de observación por medio de notas a diferentes ministerios del Poder Ejecutivo Nacional donde las cuestiones observadas son mucho más amplias que las que estamos tratando hoy. En este sentido, como política general consideramos oportuno que esta discusión sea encarada por el Poder Legislativo y, de esta manera, el Banco Central sí estará dispuesto a ayudar.

La realidad supera las circunstancias si nos vemos frente a este dictamen que en definitiva toca alguno de los puntos observados o necesarios para poder mejorar este mecanismo institucional de contralor a este tipo de conductas delictivas.

Nos vemos básicamente frente a cuatro temas. El primero está relacionado con el secreto. Esta cuestión fue largamente discutida cuando fue sancionada la ley 25.246 y aquí quizás haría una diferenciación de la propuesta relacionada al artículo 3º con la referida al artículo 1º. El artículo 3º está claramente relacionado con la obligación de informar, cosa establecida en los artículos 20 y 21. A nuestro juicio, en esa instancia particular frente a la UIF no debe existir secreto alguno.

La obligación de informar es legal y, salvo que tenga alguna norma de jerarquía superior, los secretos en esta instancia —es decir, el obligado debe informar a la UIF bajo el artículo 20 y 21— no deberían existir. En este sentido, somos más proclives a suprimir directamente el último párrafo del artículo 20; pero aquí no es donde se plantea realmente el problema del secreto, sino que claramente se plantea a partir de la necesidad de la UIF de realizar un análisis ampliatorio de la información recibida.

En este marco, cuando hablamos del levantamiento del secreto para la UIF, haría una aclaración porque creo que conforme al artículo 22 de la Ley de Lavado de Dinero, que es la 25.246, quizás no existe repartición de la administración pública nacional donde el secreto esté mejor resguardado que en la UIF. ¿Qué quiero decir con esto? Que se establece un tipo penal especial para los funcionarios y miembros de la UIF a efectos de mantener la confidencialidad. Entonces no le haría tanto el levantamiento del secreto sino, más bien, la incorporación de la UIF a los ámbitos respectivos. La duda es si estoy de acuerdo con que la UIF deba estar incorporada al ámbito de los respectivos secretos. Cuando menciono esto, seguramente hablo de los diferentes secretos que rigen en los obligados a informar como, por ejemplo, el secreto financiero bancario, el tributario y el bursátil, además de este secreto de tipo profesional que aquí se está discutiendo.

Ahora el problema es bajo qué condiciones la UIF se incorpora al ámbito de los respectivos secretos. En este punto no estamos de acuerdo. Creemos que debe incorporarse cuando se cumplan determinados supuestos ¿Cuáles son ellos? Cuando la UIF esté analizando un reporte de operación sospechosa: el criterio lógico determina esta situación. Vayamos a un caso sencillo, como mencionaba el doctor Plee. La UIF recibe un ROS por haber depositado 5.000 dólares; es decir, 15.000 pesos, en un banco. Entonces la UIF le pregunta a la AFIP si le puede dar la declaración jurada del señor que hizo el depósito. La AFIP no debería tener problemas en dar esta documentación, pero para hacer esto a la UIF se le deberían otorgar las facultades de pedir a la AFIP —por ejemplo— la totalidad de las declaraciones juradas de la contribución de los últimos diez años. En este punto sí que no estamos de acuerdo. Estamos de acuerdo con incorporar la UIF al ámbito respectivo del secreto cuando se juntan determinados supuestos. ¿Cuáles son esos supuestos? El objeto legal principal es, ni más ni menos, analizar un reporte de operación sospechosa.

Con respecto al tema de las famosas excusas absolutorias, es una discusión donde el Banco Central prefiere particularmente no opinar; pero considero que es mejor dejarlo aclarado porque el Grupo de Acción Financiera Internacional categóricamente no ha querido entender las razones por las cuales no son aplicables al 278. La única razón que podría de alguna manera atenderse es cuando se trate de una operación de este elemento objetivo de disponibilidad que marca el 278. Allí, los 50.000 se fundamentarían. Me parece que es mejor dejar este punto aclarado que no hacer nada.

Con relación al artículo 3º referido a ante qué instancia la UIF debe informar o denunciar ante el Ministerio Público, me parece que es una discusión bastante complicada. Si le dan la facultad de investigación que denuncien delitos; pero si no se la dan que recorten aquellas operaciones de las cuales no se pudo al menos comprobar la ilicitud de esa operación. Creo que esto no se soluciona con la simple modificación del artículo 2º.

Tampoco tenemos facultades para opinar sobre la propuesta Nº 2, ya que es de materia penal. Pero quiero hacer una referencia histórica. Cuando los juristas que redactaron la modificación a toda la estructura de tipo penal y al encubrimiento incorporaron esta frase de que ahora se pretende, de

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

alguna manera, eliminar "en el que no hubiere participado", si mal no recuerdo tenían algún tipo de fundamentación respecto de no violar aquella previsión del artículo 18 de la Constitución Nacional en cuanto a intentar que dos afectaciones progresivas hacia un mismo bien jurídico puedan crear algún tipo de problemas referido al procedimiento de sanación. Esto lo digo más como anécdota. Me acuerdo de que algún jurista lo incorporó justamente para evitar esta cuestión.

En este sentido, estamos de acuerdo con que es imprescindible reformular toda la estructura de nuestro tipo penal en materia de lavado de activos. Somos más propensos a establecer una ley especial que nos permita relacionar este tema directamente con algún bien jurídico en particular, aunque no esté incorporado como tal en un título del código, pero que nos permita generar estas cuestiones observadas en cuanto a la autonomía del delito y en cuanto al origen de los delitos del dinero a ser lavado, dado que es un problema grave.

Nuestra posición es básicamente la siguiente. Consideramos que la UIF debe incorporarse al secreto, pero bajo determinados supuestos; estamos de acuerdo con la excusa absolutoria; en cuanto al artículo 20, creo que no soluciona el fondo de la cuestión; no estamos de acuerdo con la propuesta Nº 2, ya que no queremos en principio modificar el 278 totalmente.

Sra. Presidenta.— Tiene la palabra la contadora López, perteneciente a la Unidad de Información Financiera.

Sra. López.— Si me disculpan, a diferencia de muchos de los técnicos soy contadora y no abogada, razón por la cual quería pedir al doctor Rabinstein que haga uso de la palabra antes para desarrollar los aspectos específicos. Después, sí haría uso de la palabra sobre algunos aspectos que seguramente no caerán muy bien.

Sra. Presidenta.— Entonces tiene la palabra el doctor Rabinstein.

Sr. Rabinstein.— Soy abogado y uno de los directores de la Unidad de Información Financiera.

Me gustaría hacer algunos comentarios sobre la base de lo que se dijo hoy.

No voy a hablar de los temas relacionados al financiamiento del terrorismo porque no será objeto de tratamiento, como bien lo dijo la señora presidenta de la comisión. En este sentido, hay que respetar los tiempos de cada uno de los poderes del Estado para que las cosas se den de la mejor manera posible.

No me gustaría referirme a la parte teórica, sino más bien a lo que pasa en la práctica.

¿Por qué la UIF necesita el levantamiento de los secretos? Porque sin dicho levantamiento no puede funcionar como tal, ya que es imposible pensar en la creación de un organismo del Estado que tenga como función el análisis financiero de determinadas conductas y pensar al mismo tiempo que buscará esos datos y promoverá la salud pública. Si la UIF buscara los datos vía Internet, a través de las propiedades o los vehículos que puedan tener los sujetos, el aporte será muy pobre.

Como decía el doctor Plee: si la Unidad de Información Financiera recibe un reporte de un organismo del Estado y cuando pide información complementaria adicional al propio organismo que hizo la presentación ante la UIF —llaméase AFIP— e le opone el secreto, de esta manera será muy difícil profundizar el análisis. Ocurrirá lo mismo si pide información de carácter bancario, bursátil o incluso, por ejemplo, antecedentes de un contador o de un notario.

Reitero: en el ámbito de la ley actual es una unidad de análisis financiero filtro prejudicial. No es una unidad de investigación. No tiene facultades de actuación de oficio.

Como bien dijo el fiscal general encomendado a estos temas, la unidad por cuestiones de prudencia decidió, primero, no iniciar investigaciones o análisis de oficio porque no está facultada para eso; segundo, no realizar denuncias anónimas porque sería una vía indirecta de poder actuar de oficio. Entonces, sobre la base de esta unidad —conformada técnicamente por profesionales seleccionados por concurso y que actúa sólo sobre la base reactiva y no en forma proactiva— entendemos que es necesario el levantamiento de los secretos para que esta unidad pueda funcionar en los hechos.

Por otro lado, respecto de la redacción del artículo 19 lo que ocurre en la práctica con la Unidad de Análisis Financiero que tenemos no es que recibe el ROS y lo traslada sino que recibe el ROS, pide información complementaria, cruza esa información, efectúa una hipótesis de análisis y confirmado el estado de sospecha —muchas veces, en la etapa inicial cuando llega el ROS es simplemente una operatoria inusual; es decir, una operatoria que escapa a los cánones comunes de la operatoria del cliente basada en su perfil— sólo le queda remitir las actuaciones al Ministerio Público. Como es una unidad de carácter administrativo lo que puede hacer es agotar la instancia administrativa conectando y

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

cruzando datos. Luego, el resultado final lo gira al Ministerio Público.

Entiendo con el doctor Plee que la modificación del 19 debe estar acompañada de la modificación atinente a la esfera del Ministerio Público para que pueda dirigir esa investigación preliminar y no tener que judicializar directamente el caso. Esta es la realidad; es lo que está sucediendo. Es una unidad que está operativa hace dos años que, con pocos elementos y con mucha dedicación, ha llegado a este estadio. Tenemos estos dos obstáculos porque surgen de la legislación actual y de la experiencia propia de la unidad en el desarrollo de sus funciones.

Sra. López. — Me voy a referir al aporte práctico.

Llevo 14 años en el tema como investigadora y realmente tengo una gran decepción. Creo que denunciar, reportar, elevar al Ministerio Público a una maestra jardinera que tiene un depósito a plazo fijo, que seguramente es proveniente de la actividad marginal que desarrolla el marido que tiene una empresa, es una gran decepción para cualquier investigadora.

En primer lugar, estoy en condiciones de decirles que más del 80 por ciento de los reportes que recibimos tienen estas características, lo cual implica que hay una falla ya sea por parte del sujeto obligado o de los órganos de control y me parece que, desde el punto de vista de la UIF, estar analizando este tipo de reportes es ridículo. No es función de la UIF estar investigando o analizando delitos que no le competen. Como hay un claroscuro entre lo que es el tipo penal y las competencias de la UIF, obviamente ese claroscuro no llega a definirse nunca. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta ciertas facultades que tiene la unidad por la ley vigente. Si hablamos de posibilidades de la unidad de investigar o no, si mal no recuerdo, el artículo 14, inciso 3, habla de que UIF tiene las facultades de requerir información a todos los órganos de información del Estado. Si mal no recuerdo, la SIDE es un servicio de información del Estado, hecho por el cual yo en muchas oportunidades he requerido información y no la he conseguido porque la ley de inteligencia se los prohíbe. Me gustaría que hubiera un orden del aspecto jurídico, es decir, que una ley no diga una cosa y otra algo totalmente distinto.

Con relación a las facultades de investigar, el artículo 22 —que muchos han nombrado, el último fue Zenón Biagosch— no solamente habla de mantener reserva de la información que se recibe sino también de las tareas de inteligencia. ¿La UIF puede hacer tareas de inteligencia? Porque el artículo 22 lo dice taxativamente. Entonces, el tema fundamental es que a mí me parece que para que un organismo exista debe tener las facultades y los elementos necesarios para cumplir con sus funciones.

Comparto plenamente lo manifestado por la doctora Llerena, todo viene por presión. En el año 2000 sale una ley por presión; sale una ley mala. Y después nos encontramos con un organismo que realmente tiene que salir a ver cómo puede manejar esta cuestión y con herramientas que figuran dentro de la ley pero que son inaplicables.

Por otra parte, el artículo 13, inciso 3º, dice: La UIF deberá colaborar con los órganos judiciales y del Ministerio Público en la persecución penal de este delito. Les puedo asegurar que en este momento la UIF está colaborando en 70 causas judiciales, no originadas por ella. ¿Por qué? Siempre digo lo mismo, las armas más importantes que tiene un juez son las cédulas y los oficios, a los cuales tenemos que responder los funcionarios públicos. De hecho, nosotros estamos colaborando en causas en donde el delito investigado es evasión simple. Tenemos que disponer de gente para colaborar en esto.

Respecto del congelamiento, la ley 25.246, en el artículo 14, inciso 5º ó 6º, dice que la UIF tiene la facultad de solicitar al Ministerio Público para que este requiera al juez la suspensión de las operaciones por el término de 48 horas. Es decir que el juez debe suspender o congelar; la operación ya existe. Que la UIF se lo puede pedir al Ministerio Público y que este se lo pida al juez. Esto tampoco es una innovación porque los legisladores —que legislaron respecto de la 25.246— también lo legislaron y está dentro de esta ley.

Por último, en lo personal, no como presidente de la Unidad, me gustaría que se tuviera en cuenta que para que esto funcione todos tenemos que aprender, saber lo que nos corresponde y las facultades que tenemos. Para mí, es una vergüenza tener que ir a declarar, como fui a declarar hace poco en una causa judicial, en donde me preguntaron por qué motivo le había pasado un informe al doctor Plee y el juez —por supuesto, no voy a decir el nombre— me preguntó: “¿por qué usted le pasa esto al doctor?” “Mire, porque el artículo 28 de la ley 25.246, que es la ley que está dentro del título de

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

encubrimiento y prevé que el resultado de la UIF pase al fiscal designado..." "¿Qué es la 25.246?" "Es la ley que legisla en la materia. ¿Pero eso no estaba en la Ley de Drogas? Sí, eso estaba en la Ley de Drogas antes del año 2000 y esto fue hace dos semanas. Entonces me parece que la cosa es mucho más profunda que el tema del secreto, en el que sí estoy de acuerdo.

En este tema hay algo fundamental. El término de inteligencia todos le tenemos miedo. En un momento determinado, cuando se habló de que la unidad iba a ser de inteligencia financiera y no de información financiera, tuvimos miedo porque estaba vinculado con otras cuestiones. La inteligencia no está específicamente destinada a lo que es la SIDE o a cada uno de los organismos de seguridad.

Hay dos tipos de inteligencia. Por su parte, la UIF hace inteligencia artificial. Lo que debe hacer la UIF es recolectar todo tipo de información, entrecruzarla y sacar un producto que sea válido para el fiscal o el juez que tiene que hacer la persecución. Pero si no pide información, no puede hacer este cruzamiento y no puede sacar datos válidos respecto a este tema, no podrá transmitir un producto que amerite su investigación.

Por eso es que hay aspectos importantes en la cuestión, que van desde la calidad del reporte que recibe la UIF para iniciar una investigación que hoy —y lo digo ante todos ustedes— es mala, hasta el hecho de que la unidad tenga que manejarse de noteo en noteo.

Sra. Llerena.— Quería hacer una acotación que me parece oportuno decirle en este ámbito respecto de lo que dijo la contadora López y con relación al origen de la ley.

A modo de anécdota, la ley que está en vigencia —y por ella son los problemas de aplicación de dicha ley— hace aproximadamente seis años hubo una discusión previa a esta ley donde creo recordar que había doce proyectos. En ese momento, había que sacar la ley por diferentes motivos, entonces se aprueba la ley y se hace lo que se llama un proyecto consensuado. Al día siguiente, una persona vino a mi tribunal y me trajo este proyecto consensuado. Y a medida que daba vueltas las hojas, le pregunté: ¿alguien leyó este proyecto? Y me respondieron que sí.

En un artículo la UIF se llamaba Unidad de Información Financiera, en el artículo siguiente se llamaba Unidad de Investigación Financiera, en dos artículos posteriores se llamaba Consejo de Análisis de Operaciones Sospechosas. ¿Por qué? Porque el proyecto consensuado fue cortar y pegar. Y este es el problema que tiene la ley.

La ley hace agua por todos lados.

Disculpen la urgencia con la que me tengo que ir, pero si no pierdo el vuelo.

Con respecto a lo que dijo el doctor Donna sobre los (emparches) del Código Penal, uno no solamente enseña derecho penal sino que lo aplica. Un artículo periodístico del diario La Nación de este último domingo decía que hoy es más barato matar a alguien que robar.

Pero esto no pasa acá nada más, sino también ocurre en Brasil y otros lugares.

Estos temas son los derechos penales de emergencia. O sea, se instalan, cumplimos y después no se sabe quién los aplica.

Si me permiten con toda humildad creo que este es el momento de revisar toda la ley integralmente, darle coherencia, establecer si es necesario que sea para todos los delitos o si es necesario que sean para los delitos que originariamente tenía el proyecto del Ejecutivo, que es el que quedó en la competencia de la UIF con una aclaración: solucionar el enriquecimiento ilícito si es que se trata del autolavado, porque el funcionario que se enriquece ilícitamente además lava dinero. Entonces vemos que aquí hay algunas contradicciones de tipo penal. Considero que este es el momento de hacerlo atendiendo quizás a la rapidez.

Toda esta situación es como que se haya trabado la caja de cambios de un auto y uno no lo pueda arrancar. Y si se trabó la caja, hay que desarmarla. De la misma manera hay que hacer con el Código Penal.

Sra. Presidenta.— Tiene la palabra el doctor Plee.

Sr. Plee.— Me parece muy bien lo que dijo la doctora Llerena. Pero es esencial que lo ideal no sea enemigo de lo necesario.

Creo que todos coincidimos en que es necesario que se le dé solución legislativa al tema del secreto. Esto es ineludible.

A lo mejor tenemos una referencia sobre las limitaciones acerca de quienes deberían ser las personas que de ninguna manera sepan el secreto, que son todos los organismos públicos y todos los sujetos obligados.

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

No podemos dejar de decir que esta cuestión es imprescindible, porque si no, además de estar anómicos, seguimos paralizados —y aquí le doy la razón a la doctora Llerena— porque de alguna manera con la UIF estamos absolutamente paralizados y seguimos peleando sobre si cuando el Procurador quiso decir tal cosa o la otra.

También coincido con la doctora Llerena en que para que después esto no sea una persecución de perejiles y una nueva herramienta para que el sistema penal sea selectivo —porque los operadores del sistema financiero son los que eligen a quien reportar y a quien no—, haya una posibilidad de actuación proactiva de la UIF en la medida en que no sea de orden administrativo. El Ministerio Público o el Poder Judicial tiene que actuar con el UIF, dado que de lo contrario, si fuera un órgano administrativo, hoy son funcionarios que decidieron no avanzar, pero estamos acostumbrados a comisiones investigadoras de los órganos administrativos y la participación de un juez de Garantía —un magistrado del Ministerio Público— posibilitaría la actuación proactiva, ya que por ejemplo en los diarios sale el traspaso millonario de jugadores de fútbol que se investigan en otros países y no acá, cuando en realidad en nuestro país también pasa. Y no se investiga en la UIF por el hecho de que nunca fueron reportados.

Sra. Presidenta.— Si no hay preguntas por parte de los señores presentes, les agradecemos mucho a los doctores Plee y Donna y a la doctora Llerena por su presencia y los liberamos.

Las demás personas nos quedamos para seguir discutiendo un poco más todas estas cuestiones.

—A las 17 y 03 se retiran los doctores Plee, Donna y Llerena.

Sra. Presidenta.— Creo que en este momento puede haber decisión política para hacer una revisión más profunda y más completa de la ley.

Habría que analizar más en profundidad lo que dijo la doctora Llerena sobre ver las convenciones internacionales que un poco atan al delito del lavado al crimen organizado. De esta manera, estaríamos acotando el universo de los delitos y llegando a lo que tendría que ser la cuestión y justamente tipificaríamos mejor el autolavado.

Me parece que podríamos trabajar en este sentido.

El tema de las excusas absolutorias no presenta un problema. No hace falta pero tampoco hace daño que se avance en ellas.

No me metería en la temática del monto.

De este modo, hemos llegado a qué tiene que hacer la UIF. Siempre estamos en el caso de una investigación de una operación sospechosa y con el tema de que si atamos el lavado al crimen organizado, a lo mejor estaríamos dando un paso muy importante en lo que deben ser las investigaciones de la UIF, que es el fin que se quiere por la ley en principio y lo que se quiso al momento de su creación.

Esos han sido los consensos alcanzados.

No sé si el Ministerio de Justicia, el Banco Central o el representante ante el GAFI tienen alguna otra inquietud. Si están de acuerdo podríamos plantear esto en las reunión de asesores de diputados y senadores a efectos de avanzar con lo que se dijo en esta tarde y con los consensos alcanzados.

Tiene la palabra el doctor Marteau.

Sr. Marteau.— Creo que esta discusión ha sido productiva.

Simplemente de parte del Ministerio de Justicia puedo decir como representante ante el GAFI que efectivamente sería interesante acercarnos a un nuevo régimen en materia de lavado de dinero. Básicamente se trata de poder tener un tipo penal desprendido del encubrimiento, que es lo que causa confusión a los técnicos del GAFI.

Los técnicos del GAFI —como en todo organismo— tienen lecturas diversas. Algunos tienen lecturas absolutamente burocráticas y superficiales acerca de lo que son las legislaciones internas de los países y otros van a los puntos (nodales).

Me parece que atender a los problemas de las excusas absolutorias corresponde a la primera actitud, dado que es una lectura burocrática en nuestra legislación. Entonces en ese punto no estaríamos resolviendo ni lo que piensa el organismo ni nuestros propios problemas.

Es significativo señalar que en todos los informes del GAFI es poco comprensible la figura del lavado de dinero atada al encubrimiento. Lo que no está pidiendo el GAFI —y no nos obligó nadie a participar, sino que la Argentina fue allí con una decisión voluntaria— es que respondamos con una

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

legislación que opere y funcione en otros países. No nos está pidiendo nada extraordinario.

Las normas de segunda generación que se han producido en los países estos últimos años son un faro racional al cual podemos mirar para no salir de la lógica del código. Tenemos que afianzar la lógica de un código que básicamente no ha funcionado ni mal ni bien en nuestro país.

Por lo tanto, acompañamos la iniciativa interesante de poder sacar al lavado de dinero a un título o capítulo específico donde podamos subsanar dificultades normativas.

Sra. Presidenta.— Tiene la palabra el señor diputado Pernasetti.

Sr. Pernasetti.— Tengo dos consultas para hacer.

La primera es al representante del Ministerio de Justicia y la segunda al Banco Central.

Con relación al Ministerio de Justicia, de acuerdo a las estructuras, la Unidad de Información Financiera depende de dicho ministerio. Una de las cosas que planteaba la contadora López es la necesidad de lograr mayor eficiencia al modificar la ley, aunque al mismo tiempo conste con recursos presupuestarios determinados. En cuanto a lo que se dijo aquí sobre modificar el tipo penal: ¿es realmente una idea del Poder Ejecutivo avanzar en ese sentido en esta reforma integral al código o pretende esperar? Me parece que es importante saber este tema porque si no, sacaremos una ley acotada a esto con todas las imperfecciones que se señalaron hoy aquí o iremos haremos una modificación de tipo penal que elimine todas estas cuestiones sin la intención del Poder Ejecutivo de avanzar en el sentido concreto. Además, ¿tienen en este aspecto redactado algún proyecto?

Con relación a la cuestión que planteó el fiscal Plee sobre la posibilidad de que la UIF participe con fiscal o no. Esto es bastante interesante que me gustaría tener la opinión del Ministerio en ese sentido.

Con respecto al Banco Central, uno de los temas que nos explicaban era que cuando vamos al Banco Central a pedir información, aparentemente este banco no tiene una base de datos integral del sistema financiero, aunque sí me parece que hay una base de deudores del sistema financiero.

Pero si soy simplemente un cliente y no soy deudor, ¿debería tener el Banco Central una base de datos conteniendo esta última información que mencioné? ¿El Banco Central no está obligado a tener dicha base? ¿Se está implementando? Porque si se da el caso que un señor fulano es cliente de determinados bancos, ¿cómo se hará para saber cuántas cajas de ahorro y cuentas corrientes tiene? Para ello el Banco Central tendrá que hacer una circular a todos los bancos, cosa que sería muy engorrosa.

Si es que no tiene esa base de datos, ¿por qué no la tiene? Estas son cuestiones concretas que nos ayudan, porque si no tendríamos que establecer en la ley una obligación para que el Banco Central tenga una base de datos de todo el sistema financiero, a efectos de que la gente de la UIF pueda acceder.

Sra. Presidenta.— Tiene la palabra el doctor Biagosch.

Sr. Biagosch.— Me parece que el señor diputado Pernasetti dio en el eje de la cuestión, que es justamente lo que hace a la relación entre el Banco Central y la UIF o mejor dicho que es lo referido a cómo el Banco Central puede oficiar —si se quiere— como auxiliar de la UIF para proveerle la información en tiempo y forma.

En este sentido, hay un aspecto legal y uno metodológico.

El aspecto legal pasa por lo que hablábamos antes sobre cómo la UIF se incorpora al ámbito del secreto bancario, que es un tema del cual ya hemos dado nuestra opinión.

Con relación al aspecto metodológico, estoy completamente de acuerdo con que el Banco Central deba tener una base centralizada de datos.

Hace aproximadamente dos meses hemos hecho una reformulación de la estructura interna del Banco Central de lo que antiguamente se llamaba la Gerencia de Operaciones Especiales. La hemos jerarquizado y la hemos incorporado al ámbito de la Superintendencia de bancos.

De alguna manera, uno de los puntos centrales en discusión en el ámbito del Directorio es cómo se arma esta base de datos.

Por otra parte, tenemos una norma en la cual se solicita al sistema financiero la recopilación de determinado tipo de información pasiva o de características a efectos de generar un archivo. Pero ocurre lo que comentaba el señor diputado Pernasetti que cuando el Banco Central necesita pedir información particular, tiene que girar un (oficio) a todo el sistema financiero.

Obviamente, es mejor tener este tema centralizado.

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

Estamos trabajando justamente en esta cuestión y en cómo armar esta base de datos.

Pero dicha base no solamente debe ser utilizada para ese fin, sino que también el Banco Central debería tener algún tipo de metodologías que le permita una posición proactiva a la UIF sobre esa base de datos, de modo que pueda armar algún tipo de parámetros con el fin de excluir algún tipo de operatorias que sea parte de lo usual. En ese segundo ítem también estamos trabajando. No es tan sencillo como parece.

Estamos avanzando en la perspectiva resolutive interna, a fin de poder coordinar de la mejor manera posible con la Unidad de Información Financiera la provisión de información en tiempo y forma. Pero también hay que solucionar el aspecto legal, que es quizás el principal impedimento que hoy existe: facultar a la UIF a estar incorporada al ámbito del secreto en determinado tipo de circunstancias.

Sra. Presidenta. — Sería interesante ver si podemos definir el siguiente punto: ¿cuál es la naturaleza de la Unidad de Información Financiera que queremos? Si queremos que siga como Unidad de Información Financiera -en cuyo caso el doctor Plee nos sugiere darle facultades investigativas al fiscal- o queremos que la Unidad se convierta en investigativa. Entonces, estaba la idea de incorporar un fiscal al directorio. Me gustaría escuchar las ideas que tienen al respecto.

Tiene la palabra la señora López.

Sra. López. — Creo que en el año '98 hice un dictamen al entonces procurador general de la Nación, doctor Becerra. Era una especie de conformación de la Unidad de Información; lo que iba a ser después la Unidad de Información Financiera. En ese momento era Unidad de Inteligencia Financiera y mi opinión fue siempre que debía estar integrada por un fiscal.

Considero que descargar la obligación de reportar una operación sospechosa en el sector privado y esperar encontrar de este reporte a la organización criminal es una utopía. Fundamentalmente, la Unidad debe contar con un integrante del Ministerio Público Fiscal y la Unidad debe ser investigativa.

A lo largo de estos tres años en la Unidad, dos años como operativa y a poco tiempo de terminar mi primer período -creo que es el último: primero y último- pienso que, dadas las actuales condiciones, la experiencia y —vuelvo a insistir— la calidad de los mil reportes que hemos recibido, de los cuales yo entiendo que más de 800 trata de perseguir "perejiles", necesariamente la Unidad debe tener un carácter de investigación; y, para tener este carácter de investigación —tal como lo pensaba en el año 98—, uno de sus integrantes debería ser un miembro del Ministerio Público.

Sr. Siseles. — Para mí, resulta novedosa la introducción de un fiscal en la UIF. Esto nos tiene que llevar a pensar lo siguiente: cómo quedaría un representante de un órgano extrapoder, como es el Ministerio Público, dentro de un organismo que pertenece a la Administración Pública. En realidad, me gustaría pensarlo un poco o preguntar a la doctora cuál es la idea que tiene en introducir un miembro de un órgano extrapoder previsto en la Constitución Nacional dentro de un organismo de neta naturaleza administrativa, tal como surge de la ley de creación.

Sra. Presidenta. — Creo que es un pensamiento coincidente con el Banco Central.

Sr. Biagosch. — El problema no es si hay un fiscal adentro o no, sino cuál es la condición de ese fiscal. Hoy en día, la UIF está compuesta por un funcionario del Banco Central, uno de la Comisión Nacional de Valores, uno de la SEDRONAR y dos funcionarios designados por concurso.

La pregunta es la siguiente: esos tres funcionarios, representativos —entre comillas— de estos tres organismos ¿son representativos? Por cómo está escrita la ley no son representativos. Simplemente, lo que se determina es que sea "un funcionario de" el Banco Central. ¿Por qué? Porque se presupone, estimo yo, que la ley estableció que al ser del Banco Central cumplía con determinadas condiciones que se requerían para integrar la UIF; pero no representante del Banco Central. Entonces, la primer pregunta que habría que hacer es: ¿la idea es que sea un representante del Ministerio Público que actúe como fiscal y con sus facultades de fiscal dentro de un órgano administrativo?

Hay países como Francia que así lo tienen establecido. Me parece esencial tratar de agilizar el vínculo. No sé si la mejor manera es que se incorpore un funcionario en la Unión de Información Financiera. Creo que también hay otros mecanismos para establecer un vínculo correcto y lógico en este sentido en tanto y en cuanto le demos a la UIF las facultades, atribuciones y recursos que debe tener. Previamente, es necesario definir qué es lo que queremos que haga: que sea un órgano de investigación o que sea un organismo de análisis. Una vez que tengamos esto definido, después vemos

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

cuál es la integración.

Considero que hay muchos otros temas prioritarios en lo que hace a la reformulación de la ley 25.246, previos a la discusión de la integración de la UIF.

Sra. Presidenta. — Pasamos a la definición de lo que debe ser la UIF: investigativa o continuar como organismo técnico informativo.

Sr. Biagosch. — Creo que en tanto y en cuanto busquemos un buen mecanismo de enlace con el Ministerio Público, la UIF —dotada de las facultades que debería tener, conforme al alcance de los respectivos secretos— podría ser un muy buen organismo de análisis. Me parece que así estuvo pensada la naturaleza de este organismo inicialmente. Las facultades que se le otorgaron fueron en este sentido, a punto tal que no se le otorgó la facultad de que ni siquiera sea un buen organismo de análisis.

Primero, dotémosla de los recursos para que sea un buen organismo de análisis y, después, analicemos a futuro cómo funciona en este sentido y veamos si se la dotan de otro tipo de facultades.

Estoy seguro de que se pensó como un organismo de análisis, adecuemos de alguna manera la metodología respecto del manejo de la información a los efectos de que operativamente pueda funcionar.

Sra. Presidenta. — Doctor Marteau, me gustaría conocer su visión sobre lo que debe ser la naturaleza de la UIF.

Sr. Marteau. — Es difícil dar una opinión política en nombre del Ministerio. Mis funciones son relativas a la representación frente al GAFI.

Mi opinión académica acerca del tema, conociendo cómo funcionan otros organismos y la raíz administrativa que tiene tareas de indagación sobre determinados ilícitos, estimo que la Unidad de Información Financiera debe ser un muy buen organismo administrativo, de inteligencia y que cumpla con estas misiones con facultades plenas. Esto implicaría, obviamente, reformular la conexión con el Ministerio Público y dotarlo de las herramientas necesarias para hacer lo que difícilmente hace en Argentina. Es decir, dar cuenta de la complejidad que tienen determinados delitos, como son los de lavado de dinero o todos aquellos vinculados a la criminalidad compleja. En este sentido, el problema es doble: debemos darle a la Unidad de Información Financiera un buen estatuto de unidad administrativa con autarquía financiera y funcional —me parece que hoy en día no la tiene— y debemos exigir que el Ministerio Público cumpla con roles de especialización para administrar procesos sobre delitos absolutamente complejos.

Sra. Presidenta. — Una última pregunta: en base a lo que hemos avanzado y a los casi consensos en cuanto a lo que hay que hacer, todavía las normas no tienen un contenido, ¿estaríamos cumpliendo con el GAFI y en la próxima revisión Argentina está preparando esta estrategia o presentando, por lo menos, un proyecto de dictamen en este sentido?

Sr. del Río. — La verdad es que me es un poco difícil responder la pregunta porque a lo largo de esta reunión se ha hablado de muchos temas y proyectos distintos. Si concitáramos la opinión coincidente de todos los que hicieron uso de la palabra, tendríamos dos o tres aspectos y nada más. Creo que por omisión o por considerar que no era una disposición problemática en sí misma, todo el mundo coincidió en cuanto a eliminar el recuso absolutorio. Esa es una de las recomendaciones del caso..

Otra de las recomendaciones es la referida al secreto. En este punto creo que no tenemos una coincidencia del ciento por ciento. Sí coincidimos en que es necesario una reforma.

Además, tenemos una coincidencia adicional, que es la de enfocar las disposiciones sobre el secreto exactamente al objetivo que tiene la UIF.

Hoy ha quedado sobre la mesa que no tenemos el problema del GAFI.

Para tomar las palabras que utilizó la doctora Llerena, en materia de lavado de dinero tenemos una ley que hace agua por todos lados. Esta expresión gráfica es una preocupación mucho más importante que las recomendaciones del GAFI, sobre las cuales diré algo más adelante. Pero basta con esta definición para saber que tenemos que hacer bastante más que estos puntos sobre los que hemos logrado coincidencia en la reunión de hoy y, desde luego, que el GAFI advierte que tenemos una ley que hace agua por todos lados; y lo advierte quizás desde una perspectiva no demasiado pura desde el punto de vista técnico, como decía el doctor Marteau; y coincido con él.

Por lo tanto, el plan a mediano plazo debería contemplar una reforma integral de las disposiciones de lavado de dinero. Y aclaro que estoy haciendo caso omiso de un capítulo que quedó

COMISION DE SEGURIDAD INTERIOR Y NARCOTRAFICO

Reunión del martes 3 de mayo de 2005

Versión taquigráfica

fuera de la discusión de hoy, que es el financiamiento del terrorismo y que forma parte de una de las recomendaciones centrales del GAFI.

Estos puntos sobre los que se ha logrado coincidencia están entre las recomendaciones que el GAFI hace y desde luego que no complicarán más la situación de la Argentina.

Tenemos problemas bastante más serios y lo estamos advirtiendo nosotros solos sin necesidad que nos lo diga el GAFI, aunque de hecho ya nos lo dijo.

Sra. Presidenta.— En este sentido, coincido que más que aprobar una ley que sea suficiente para cumplir con el GAFI, me parece que tenemos que aprobar una ley que le sirva al país, fundamentalmente contra la lucha del crimen organizado.

Les agradezco la presencia a todos.

Hemos dado un paso importante en este tema. Este jueves, a las 18 horas, habrá una reunión de asesores. Una vez que tengan algún *paper* la idea es que nos podamos juntar nuevamente.

Con relación al tema del terrorismo, quiero recordar que este mes hay una cumbre en Brasilia de jefes de Estado latinoamericanos y de países árabes. Justamente, una de las cuestiones que tratarán es el terrorismo, motivo por el cual tenemos que estar atentos a la declaración que salga de esa cumbre ya que irá revelando un poco la posición de Latinoamérica contra el terrorismo, que seguramente se llevará también a Naciones Unidas.

Si no hay más asuntos para tratar, damos por finalizada la reunión.

—*Son las 17 y 26.*