

Índice

Acerca de Unidos por la Justicia.....	3
Prólogo.....	1
Introducción.....	2
I. El proyecto	5
A. Descripción del proyecto. Objetivos	5
B. Justificación.....	5
II. Marco de referencia	6
A. Antecedentes Normativos Internacionales	6
A.1. Las cuarenta recomendaciones del GAFI: 20 de junio de 2003 (Se incorporan las modificaciones del 22 de octubre de 2004).....	6
A.1.1. Sistemas jurídicos	7
A.1.2. Medidas que deben tomar las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras para impedir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.	7
A.1.3. Medidas institucionales y de otros tipos necesarias en los sistemas destinados a combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo	13
Cooperación internacional	14
A.2. Las 9 recomendaciones especiales contra la financiación del terrorismo	16
B. Antecedentes Latinoamericanos	17
B.1. Unidades de Inteligencia Financieras. Reportes de Operaciones Sospechosas	17
B.1.1. Bolivia	17
Reporte de Operaciones Sospechosas	19
B.1.2. Brasil	22
Reporte de Operaciones Sospechosas	24
B.1.3. Colombia	26
Reporte de Operaciones Sospechosas	29
B.1.4. Costa Rica	30
Reporte de Operaciones Sospechosas	31
B.1.5. Guatemala	33
Reporte de Operaciones Sospechosas	35
B.1.6. México.....	39
Reporte de Operaciones Sospechosas	41
B.1.7. Paraguay.....	43
B.1.8. Venezuela	49
Reporte de Operaciones Sospechosas	54
B.1.9. Uruguay.....	56
Reporte de Operaciones Sospechosas	59
Otros Antecedentes	65
C.1. Unidades de Inteligencia o Información Financiera. Reportes de Operaciones Sospechosas	65
C.1.1. Estados Unidos.....	65
Reporte de Operaciones Sospechosas	67
C.1.2. España	68
Reporte de Operaciones Sospechosas	72
Operaciones de reporting sistemático.....	74
C.1.3. Gran Bretaña.....	76

Reporte de Operaciones Sospechosas: SARs (Suspicious Activity Reports)	78
D. Argentina	79
D.1. Unidad de Información Financiera (UIF): funciones y competencias.....	79
Reporte de Operaciones Sospechosas	85
E. Síntesis comparativa de los reportes de operaciones sospechosas (con otros países)	87
F. Análisis comparativo entre las resoluciones de la UIF y las comunicaciones del BCRA	92
F.1. Resoluciones de la UIF.....	92
G. Comunicaciones del BCRA	98
G.1. Comunicación “A” del 03/01/05	98
G.2. Comunicación “A” 4425 del 06/10/05	102
Información de transacciones sospechosas	103
G.3. Comunicación “A” 4459 (Texto ordenado al 26/12/05)	107
Requisitos adicionales.....	108
Supuestos especiales:	109
III. Sujetos obligados: su situación y opinión frente al sistema de reportes de operaciones sospechosas.	119
IV. Acerca de la opinión de los sujetos obligados frente al sistema de reportes de operaciones sospechosas (ros)	143
Conclusiones	153
ANEXO I Respuesta a los cuestionarios.....	155
Asociación de Bancos de la Argentina (ABA)	155
Superintendencia De Seguros De La Nación (SSN).....	156
Asociación De Bancos Públicos Y Privados De La República Argentina (ABAPRA).....	158
Banco Central De La República Argentina (BCRA).....	159
Superintendencia De Entidades Financieras Y Cambiarias.....	159
Cámara Argentina de Casas y Agencias de Cambio (CADECAC)	161
Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CPCECABA)	163
ANEXO II Comunicaciones del BCRA	177
ANEXO III Resoluciones de la UIF	180
ANEXO IV Sistemas comparados. Cuadros	181

ACERCA DE UNIDOS POR LA JUSTICIA

La misión de Unidos por la Justicia es trabajar para afianzar el estado de derecho, fortalecer el sistema democrático y elevar los niveles de seguridad física y jurídica, tanto en el país como en la región, proponiendo e impulsando los cambios necesarios para que el sistema judicial sea accesible, ágil, eficaz y confiable.

Asimismo, procura generar un espacio para la discusión e intercambio de ideas sobre los cambios necesarios en el sistema judicial y, en definitiva, establecer un centro "para la acción", con un alto nivel de compromiso con las ideas que se proponen para elevar la calidad de vida democrática y hacer valer los derechos de la comunidad en su conjunto.

Con un alto nivel técnico y total independencia de criterio ya sea de intereses corporativos y/o partidarios, Unidos por la Justicia reúne a destacados expertos e investigadores con experiencia directa en las distintas áreas, que conforman el sistema jurídico/legal de Argentina. Esta capacidad y conocimiento, sustentados en investigaciones y consultorías previas en la materia, hacen de Unidos por la Justicia una institución con un elevado know how en la reforma tanto del sistema legal y judicial como del sector público en general.

La experiencia de sus expertos, a través de la concepción e implementación de ideas innovadoras para la solución de problemas de alta complejidad es un factor decisivo a la hora de conducir estudios de campo que permitan conocer con profundidad y detalle el funcionamiento real de las organizaciones e instituciones involucradas.

Autoridades

Gustavo A. H. Ferrari

Presidente

Mariano A. Scotto

Vicepresidente

Alan Martín Nessi

Secretario

Hernán Dalla Lana

Tesorero

Investigadores:

◆ Juan Cruz Acosta Güemes

◆ Evangelina Ambrosino

◆ Cecilia Amil Martín

◆ Miguel Ariño

◆ Jorge Ávila Herrera

◆ Clara Azzarri

◆ María Paola Baccello

Saavedra

◆ Esteban Conte-Grand

◆ Santiago De Jesús

◆ Hernán De Llano

◆ Paula Fernández

◆ Gustavo A. H. Ferrari

◆ Pablo Fraga

◆ Natalia Gambaro

◆ Agustín Gamboa

◆ Florencia Garavano

◆ Germán C. Garavano

◆ Paulo Gaspani

◆ Martín Gershanik

◆ Gustavo González Ferrari

◆ Andrés Heim

◆ Manuel Izura

◆ Agustín Jorge

◆ Miguel Kessler

◆ Pablo Larriera

◆ María Fernanda Lesch

◆ Gustavo Letner

◆ Federico Merlini

◆ Martín Nessi

◆ Cindy Oros

◆ María Luz Orroño

◆ Santiago Otamendi

◆ Luis María Palma

◆ Daniel Petrone

◆ Luis Emilio Prassolo

◆ Santiago Quian

◆ Liliana Raminger

◆ Milena Ricci

◆ María Fernanda Rodríguez

◆ Mariano Scotto

◆ Fernando Gabriel Yuri

PRÓLOGO

Durante el transcurso del año 2005, Unidos por la Justicia y la Embajada Británica, con el auspicio de la Procuración General de la Nación y la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, desarrollaron en forma conjunta el “Programa de Anticorrupción y Lavado de Dinero. Desarrollo de nueva legislación y entrenamiento de autoridades judiciales y ejecutivas de la Argentina”. Durante el desarrollo del mismo, que contó con la participación de los principales referentes institucionales de nuestro país en las temáticas de Anticorrupción y Lavado de Dinero, y la asistencia de destacados especialistas del Reino Unido, se abordaron diferentes puntos críticos de ambas cuestiones.

En el marco de dicho programa se suscitó el interés en generar una investigación de carácter empírico-práctico tendiente a indagar acerca del sistema de reportes de operaciones sospechosas (ROS) estipulados en la Ley N° 25.246. Analizar su normativa; su aplicación práctica y operativa; la situación de otros países de cara a este sistema, y fundamentalmente, conocer la opinión de los sujetos obligados especificados en artículo 20 del citado cuerpo normativo, de modo tal de lograr un acabado conocimiento desde lo teórico y legal a lo práctico y operativo, del sistema de reportes, con sus aciertos y flaquezas.

Así, creemos haber logrado un producto genuino e inédito de investigación, donde, de alguna manera, procuramos sincerar la realidad del sistema de reporte de operaciones sospechosas actualmente vigente; en el cual todos los involucrados tuvieran la posibilidad de ser escuchados y atendidos en sus observaciones; logrando un acercamiento entre los sujetos obligados entre sí, y entre éstos y los órganos de contralor.

Sin dudas, las conclusiones a las que hemos arribado creemos que contribuirán a generar un debate abierto y fundado sobre el sistema de reportes, para así finalmente, propender a una mejor eficiencia y eficacia de dicho sistema.

Por último, queda expresar nuestro sincero agradecimiento a la desinteresada colaboración que nos han prestado las siguientes personas: el Dr. Enrique Antonini; el Dr. Roberto Bulit Goñi; la Dra. Patricia Llerena; a las autoridades de la Unidad de Información Financiera; y a todos los sujetos obligados que por medio de sus representantes nos recibieron, prestaron su tiempo y brindaron sus opiniones.

Por supuesto, nuevamente agradecer a las autoridades de la Embajada Británica quienes una vez más confiaron en las cualidades profesionales y técnicas de nuestra institución para la elaboración de la presente investigación, y a los restantes miembros de Unidos por la Justicia.

INTRODUCCIÓN

El tema relacionado con los mecanismos de detección y prevención de lavado de dinero ha adquirido en los últimos tiempos una especial relevancia a nivel mundial, en la medida en que los países han comenzado a tomar conciencia de que es una de las formas más eficientes para tratar de debilitar la estructura económica de las empresas criminales.

El Lavado de Activos, como fenómeno delictual de dimensiones transnacionales, debido a la interdependencia existente entre los países y el alto desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones, facilita que los capitales espurios fluyan fácilmente por el sistema financiero mundial, permitiendo entonces a la delincuencia organizada operar no sólo a nivel local, sino también a nivel internacional, involucrando de esta forma movimientos de divisas entre distintos países.

De allí la necesidad de la cooperación internacional para combatir eficazmente este tipo de modalidad delictiva, que en las últimas décadas ha determinado la celebración de distintos acuerdos que han contribuido a fortalecer los ordenamientos nacionales y a mejorar los mecanismos de cooperación e intercambio de información entre los diversos países.

Así, organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), han promovido la adopción de normas específicas en esta materia.

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, de la Organización de los Estados Americanos (CICAD - OEA) han adquirido importancia en su labor de apoyar los esfuerzos de los Estados para desarrollar políticas públicas integrales contra las diversas manifestaciones delictivas de carácter transnacional, entre las cuales se encuentra el lavado de activos de procedencia ilícita.

La mayoría de los Estados miembros de la OEA han adoptado o se han comprometido a adoptar en su ordenamiento jurídico interno, las recomendaciones contenidas en el Reglamento Modelo de la CICAD – OEA. De esta manera se han ido adoptando instrumentos legales que regulan el sistema financiero, el sistema penal y la estructura del aparato jurisdiccional, en materia de lavado de dinero, de los distintos países de la región.

Desde otro punto de vista, y en el ámbito interno de los países, la lucha contra el lavado de dinero o la legitimación de capitales provenientes de actividades ilícitas, involucra a todos los sectores económicos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunos de éstos, como ser el sector financiero, adquieren un protagonismo específico debido a su importancia y por la incidencia que poseen en las economías locales. A modo de ejemplo puede observarse que en muchos casos, el sector financiero recibe y canaliza buena parte del flujo de capitales de la economía, facilitando de esta manera, que el dinero de procedencia ilícita se confunda con recursos de origen legal.

Si bien las legislaciones de los países han empleado múltiples denominaciones para referirse al delito de lavado de activos¹; lo cierto es que a la hora de seleccionar los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas, la mayoría de éstos ha coincidido en agruparlos de manera similar.

Se ha instituido legalmente que los distintos sujetos obligados deben poner especial atención a las denominadas *señales de alerta* que darán cuenta de los comportamientos particulares de los clientes y las situaciones atípicas que presentan las operaciones y que pueden encubrir casos de lavado de activos. En este aspecto, se debe dejar a salvo que no todas las operaciones que presentan comportamientos atípicos e inusuales deben erigirse necesariamente en operaciones ilegales. En tal sentido, existirán señales de alerta que son comunes a todas las instituciones y otras particulares para algunas de ellas, dependiendo ello del riesgo y negocio que manejen.

Las normas que exigen a los “sujetos obligados” adoptar sistemas de prevención de lavado de dinero, normalmente solicitan o recomiendan incluir en los Manuales de Procedimientos de Prevención un listado de estas señales de alerta, que le sirven a los operadores – empleados – para detectar operaciones inusuales o atípicas, o conocer operaciones sobre las cuales deben tener especial prudencia y cuidado.

Así se observa que los sujetos obligados deben desarrollar un gran esfuerzo para analizar sus operaciones y determinar cuáles de éstas deben ser puestas en conocimiento de las autoridades bajo la modalidad de reporte de operaciones sospechosas. Este reporte materializará el resultado de la colaboración de las distintas entidades del sistema financiero en la lucha de la sociedad contra el lavado de activos. Así, por ejemplo, las entidades financieras deberán verificar si las operaciones de sus clientes guardan relación con la actividad que de éstos se conoce, e informar a las autoridades competentes las transacciones que resulten sospechosas. Se observa entonces, que el papel que cumplirán los sujetos obligados será de suma importancia, y por lo tanto deberá ser asumido con el compromiso y responsabilidad tanto por los directivos como por las personas encargadas de realizar los controles.

Debe destacarse que se reportan operaciones sospechosas, y no clientes sospechosos. Cada entidad deberá evaluar las operaciones realizadas por un cliente (o un conjunto de clientes) y si se salen de los parámetros de normalidad, podrá calificarlas como operaciones inusuales o sospechosas.

Al reportar una operación como sospechosa, las entidades le hacen llegar una alerta a las autoridades judiciales; y sólo éstas a través de la correspondiente investigación, determinarán si se trata de una operación de lavado de activos de naturaleza delictiva.

De acuerdo con las recomendaciones internacionales, las leyes internas deben adoptar disposiciones que establezcan que la divulgación, de buena fe, a las autoridades competentes de una operación sospechosa, no constituye violación de la reserva bancaria ni implica responsabilidad civil, administrativa o penal, para la entidad o empleado que realiza el informe. En algunos países no existe norma expresa en este sentido, circunstancia que ha dificultado el normal reporte de operaciones sospechosas, generando incertidumbre a los "sujetos obligados" y a las mismas autoridades. Es

1 *Argentina*: Lavado de Activos; *Bolivia*: Legitimación de Ganancias Ilícitas; *Brasil*: Lavado de Bienes, Derechos y Valores; *Chile*: Lavado de Dinero; *Colombia*: Lavado de Activos; *Costa Rica*: Legitimación de Capitales procedentes del narcotráfico; *Cuba*: Lavado de Dinero; *Ecuador*: Conversión o Transformación de Bienes (Lavado de Dinero); *El Salvador*: Lavado de Activos; *Guatemala*: Transacciones e Inversiones Ilícitas; *Uruguay*: Blanqueo de Dinero; *Venezuela*: Legitimación de Capitales; etc.

urgente e importante que esta situación sea resuelta mediante leyes que incluyan la exención de responsabilidad.

I. EL PROYECTO

A. Descripción del proyecto. Objetivos

El presente trabajo, de carácter empírico y práctico, buscó cristalizar las dificultades que se generan en los sujetos obligados en la Argentina, por la ley número 25.246, en torno a los Reportes de Operaciones Sospechosas, su comparación con la situación en otros países y el análisis de la normativa que regula el sistema, ello con el fin de poder proponer cambios para mejorar el flujo de información y la efectividad en la lucha contra el lavado de dinero.

La investigación cuenta con una parte teórica que incluye una descripción del sistema en distintos países del mundo y en Argentina, el análisis normativo antedicho, y otra parte práctica que se llevó a cabo a través de encuestas realizadas a los diferentes sujetos obligados de la Argentina a reportar operaciones sospechosas y a la Unidad de Información Financiera (UIF).

Las encuestas realizadas tuvieron por objeto conocer el funcionamiento real de los reportes de operaciones sospechosas y las dudas que se generan en los sujetos obligados por la ley 25.246 a la hora de llevarlas a la práctica, de modo tal, que se puedan detectar aquellas deficiencias que tornan dificultoso el cumplimiento del reporte y su posterior análisis por la UIF.

B. Justificación

El éxito del proyecto radicará en efectuar un aporte útil, con un diagnóstico de la realidad que, sumado a propuestas concretas, permitan mejorar los Reportes de Operaciones Sospechosas teniendo en cuenta la necesidad para que los mismos fueran creados. En este aspecto, conviene resaltar que los reportes son parte del insumo del que se nutre la Unidad de Información Financiera para llevar a cabo su función de investigar, por lo que, cuanto mejor sean en términos cualitativos, más se mejorará la interrelación entre sujetos obligados, el organismo en cuestión y las investigaciones que lleve adelante.

Cabe aclarar en este punto que el alcance del proyecto está dado por la colaboración y participación de los actores del sistema, incluyéndose a estos sujetos públicos y privados, y en la aplicación que de las recomendaciones puedan implementarse en la realidad.

Es también la posibilidad de un diagnóstico certero y real que, sumado a entrevistas con los actores del sistema, permitan evaluar y corregir aspectos deficientes, y de esta manera mejorar los informes y la eficacia de las investigaciones de Lavado de Dinero y el rol de la UIF en el marco de sus competencias.