

INSTITUTO COSTARRICENSE SOBRE DROGAS



NATURALEZA, DISEMINACIÓN Y USO ADECUADO DE LOS INFORMES DE INTELIGENCIA FINANCIERA POR PARTE DE LAS AUTORIDADES DE ORDEN PÚBLICO

Nov 2021

El ICD establece la definición y los elementos del contexto técnico de referencia que permite sustentar el criterio de uso adecuado de la información de inteligencia frente a posiciones y propuestas desconocedoras las cuales han tendido no solamente a deslegitimar los escenarios y la importancia de esta información, así como las pretensiones irrestrictas de tratar de promover apoderamientos de información sensible la cual debe manejarse bajo estrictos estándares de seguridad y confidencialidad donde las Unidades de Inteligencia Financiera de los países al ser instancias creadas a la luz de los Convenios Internacionales como Viena y Palermo (aprobados mediante Leyes de la República) son instancias evaluadas internacionalmente y esto ha llevado a mantener oficinas certificadas, implementación de políticas de digitalización, mantener un sistema de circuito cerrado de televisión, acceso controlado mediante biometría y acercamiento entre otras disposiciones.



En el marco del webinar realizado por la Unidad de Inteligencia Financiera, el 28 de octubre del presente año 2021 se expusieron las tendencias y retos de las autoridades en donde el señor mariano Federici, experto en temas AML refirió que *“un sistema efectivo contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo de un país debe tener muy bien establecida la prevención, la investigación, persecución y sanción de los delitos de lavado de activos y el financiamiento al terrorismo y, para ello, debe existir, idealmente, una relación armónica entre los diversos actores, tales como los Sujetos Obligados, los supervisores, las autoridades de orden público y, principalmente, la Unidad de Inteligencia Financiera que funciona como enlace entre todos los otros actores”*.

DÍA INTERNACIONAL CONTRA EL BLANQUEO DE CAPITALS			
EXPOSITOR			TEMA EXPUESTO
Esteban Fullin		Secretario Ejecutivo del GAFILAT / Co-Presidente del Grupo de Coordinación de la Red Global del GAFI	Resultados Inmediatos 6, 7 y 8 de los Estándares Internacionales del GAFI. Cuáles son las obligaciones de las autoridades competentes de cara a la evaluación del país 2024.
Bernardo Mota		Presidente del Instituto para el Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo de Brasil (IPLD) / fue Coordinador Nacional de Brasil ante el GAFILAT y Jefe de la Delegación de Brasil ante el GAFI	Uso adecuado de la Información de Inteligencia Financiera por parte de las Autoridades del Orden (AOP)
Mónica Mendoza		Jefa de Oficina País UNODC / El Salvador y Honduras	Prueba indiciaria y la autonomía del delito de lavado de activos desde la perspectiva de UNODC / recomendaciones al Ministerio Público y autoridades Judiciales.
Tanjit Sandhu Kaur		Especialista del Sector Financiero Banco Mundial	Utilidad del uso de la prueba indiciaria y los planteamientos sobre delito autónomo en la actualidad para investigar el lavado de activos de manera efectiva.
Juan Cruz Ponce		Secretario Ejecutivo Adjunto del GAFILAT	Activos Virtuales bajo la perspectiva de Estándar Internacional del GAFI y las recomendaciones a las autoridades.

En ese contexto, la UIF realiza una articulación de esfuerzos institucionales que se suman al diálogo con el sector privado y los Supervisores sobre como producir mejor información y generar las coordinaciones pertinentes para lograr mayor eficiencia en la detección de operaciones sospechosas. Toda esa cadena tiene por objetivo utilizar de manera adecuada la inteligencia financiera producida por la UIF para las investigaciones criminales y para eso se considera prioritario que la relación de dicha autoridad con todos los actores sea mantenida bajo reglas claras sobre el uso y la protección de la inteligencia financiera de la UIF.

La información de inteligencia es muy importante porque brinda una guía inicial en la investigación, pero cuando no se sabe claramente cómo utilizar esta información para sacarle provecho ni se cuenta con un modelo de trabajo que aproveche esos insumos, muchas veces se trata de descalificar como una forma reactiva ante la deuda de resultados positivos. Muchas veces estas posiciones denotan una posición de quienes se sienten inseguros con la falta de capacidad para entender la inteligencia Financiera y por ello es un tema que se debe atender.

La protección a la información de inteligencia financiera deberá ser acorde con los Estándares Internacionales aplicables incluyendo la Recomendación 29 del Grupo de Acción Financiera (GAFI) y los Principios para el intercambio de información entre UIF de la Red Mundial de Unidades de Inteligencia Financiera denominada el Grupo Egmont. En este sentido, las UIF tienen una función clave en todos los sistemas antilavado, ya que son la autoridad encargada

de recibir los Reportes de Operaciones Sospechosas y otras informaciones relevantes para prevenir y detectar estos delitos, y cumplen con la función de análisis y la producción y diseminación de la información de inteligencia financiera. Dentro del conjunto de sus funciones específicas, es responsable de la comunicación de esta información a las autoridades correspondientes como el Ministerio Público, como una responsabilidad establecida en la Ley 8204.

Los informes sobre los Reportes de Operaciones Sospechosas y otros tipos de comunicaciones hechas por la UIF son de naturaleza altamente sensible pues muchas veces contienen informaciones privadas de personas y empresas que aún no fueron consideradas criminales y generalmente se encuentran protegidas por las distintas leyes de confidencialidad de la información. En ese sentido, la filtración o mal uso de la información producida por la UIF, por parte de sus destinatarios, puede tener graves consecuencias jurídicas y cuando exista la filtración o mal uso de la información también puede comprometer las investigaciones y afectar la confianza de los Sujetos Obligados en el sistema Anti-Lavado de Activos y contra el Financiamiento al Terrorismo.

Debido a esa naturaleza sensible que ostenta la información de inteligencia financiera y, por el impacto negativo que produce en el sistema, su filtración o utilización indebida, debe ser firmemente evitada. Debe ser comunicada bajo estrictas normas de seguridad y confidencialidad, y utilizada de manera adecuada y efectiva. Al respecto, es muy importante que exista una cooperación adecuada entre las UIF y las autoridades del orden público destinatarias de los informes y que estas conozcan cabalmente el alcance y objetivo de un Informe de Inteligencia Financiera y su utilización como guía en los procesos de persecución del delito.

Por otro lado, es sumamente relevante que el Informe de Inteligencia Financiera no revele la identidad del sujeto obligado que reportó las sospechas¹, ya que se trata de un tercero de buena fe, que ha puesto su confianza en las autoridades para revelar una información, por lo tanto, no debe ser expuesta su integridad que puedan dar cabida a amenazas y represalias mermando la iniciativa de reportar operaciones sospechosas como fuente fundamental del sistema que nace desde las Convenciones Internacionales. Además, la UIF debe mantener canales seguros para su transmisión, y que el informe tenga un formato que garantice su uso eficaz y apropiado.

Los Informes de Inteligencia Financiera de la UIF producidos de reportes de operaciones sospechosas, bajo ningún motivo cuentan con nivel probatorio para una investigación judicial por el delito de legitimación de capitales o de financiamiento al terrorismo. Al respecto dicho informe de la UIF constituye únicamente una guía básica inicial en materia de inteligencia y contiene fuentes y alcances limitados y es a partir de esa comunicación que, hasta ese momento, debería iniciar la investigación judicial.

Los análisis que realizan las UIF, parten de un flujo de dinero sospechoso e injustificado cuyo origen es desconocido, tampoco se tiene las facultades, el alcance investigativo ni la

¹ Artículo 25 de la Ley No. 8204: “LEY SOBRE ESTUPEFACIENTES, SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS, DROGAS DE USO NO AUTORIZADO, ACTIVIDADES CONEXAS LEGITIMACIÓN DE CAPITAL Y FINANCIAMIENTO AL TERRORISMO”.

pericia judicial necesaria para determinar o definir si provienen de la comisión de un delito. Corresponde entonces a las autoridades judiciales ahondar en la investigación, a partir de tales insumos, con el fin de alcanzar medios probatorios o indiciarios que sustenten una investigación y se realicen las pericias pertinentes.

La definición del término “sospechoso”, en el cual se sustentan los informes que emite la UIF, se refiere al “nivel de convicción” necesario para que los hechos que rodean a una transacción en particular constituyan una eventual “duda, injustificada o incongruente”. y que, por tal motivo, la UIF pueda remitir al Ministerio Público, los insumos aportados, que derivan de una fuente administrativa. En ese sentido, como parte de la labor que realizan las UIF, se encuentra la discriminación de aquellas operaciones que tienen una importancia relativa mayor para ser puesta en conocimiento del Ministerio Público.

Por otra parte, de acuerdo con el criterio de las UIF en general, la definición del alcance de la actividad delictiva sospechada que da lugar a la remisión del informe al Ministerio Público es limitada. Por lo tanto, dichos informes, no pueden ser considerados por sí mismos material determinante para respaldar una causa penal ya que, una sospecha, es una conclusión inicial a la que llega una institución o persona particular teniendo la convicción basada en un sustento técnico por situaciones irregulares, injustificadas o incongruentes que muchas veces no se tiene el alcance para ser verificadas.

El contenido de la información en carácter de “sospecha” surge debido a que carecen de un origen claro o bien, que no resulta congruente con la actividad declarada por la persona reportada. Por lo tanto, ni la UIF, ni el Sujeto Obligado, tienen el alcance, la pericia necesaria para determinar un delito precedente que haya generado los flujos financieros objeto del informe, pero sí se hacen los esfuerzos necesarios para aportar la mayor cantidad de información necesaria con el fin de lograr la mayor claridad en la trazabilidad.

La filtración o mal uso de la información de inteligencia financiera implica serios perjuicios a la cooperación para el combate a los delitos financieros. Una consecuencia directa de ese tipo de violación es la pérdida de confianza y de disposición para la cooperación de las UIF de otros países o autoridades competentes para el intercambio de información. Existen en la práctica algunos casos donde se suspendió el intercambio de información entre UIF debido al uso no autorizado de esa información.

Si bien es cierto que los Informes de Inteligencia Financiera de la UIF no cuentan con nivel probatorio para una investigación judicial, existe información de interés de las investigaciones que la UIF obtiene de fuentes primarias en su carácter especial y por ende, cierto tipo de información puede ser gestionada para un uso en inclusión directa en el expediente judicial, aprovechando las capacidades de la UIF, el uso de tecnología y evitando procesos que retrasen la entrega de la información para los procesos investigativos. Para ello la UIF ha emitido procedimientos que permiten avanzar contra la delincuencia organizada y los mismos se han comenzado a utilizar eficientemente.

La UIF del Instituto Costarricense sobre Drogas, estableció los mecanismos de recaudo de información de fuentes primarias en un modelo de consulta que permite generar información para el expediente judicial en una condición de intermediación para las

investigaciones por los delitos que establece la Ley 8204. Este tipo de procedimientos han resultado de utilidad en casos declarados como delincuencia organizada en los cuales se ha trabajado mano a mano con las autoridades judiciales y peritos que entienden el uso y aprovechamiento de la información como insumos para la investigación.

Todas estas acciones deben realizarse bajo un ambiente de confianza entre las partes, pero al mismo tiempo cumpliendo con los estándares de la seguridad de la información que han sido una fortaleza del ICD y de la UIF en todos los procesos que se realizan, permitiendo así la transparencia, confidencialidad y confiabilidad de los datos, evitando las intenciones del acceso irrestricto, desmedido y sin control de la misma.

Al ser información de carácter sensible por las condiciones de la Ley 8204, estas medidas evitan el uso abusivo para cualquier fin ajeno a lo establecido por la norma, lo cual ha sido abordado en diferentes resoluciones de la Sala Constitucional entorno al derecho de la intimidad de las personas, por lo tanto, se trata de crear un entorno donde confluyen el cumplimiento de la regulación con la eficacia operativa.

Se han creado intereses que parten de bases incorrectas al interpretar que los Informes de Inteligencia Financiera podrían constituir una denuncia directa y en otros escenarios, ante un estado de confort por parte de algunos operadores, pretenden forzar su uso incorporando el informe de inteligencia como prueba directa el expediente judicial para evitar la realización de diligencias investigativas ulteriores y propias de la sede judicial. Estas malas prácticas estarían obviando el desarrollo de una investigación integral en el ámbito judicial que permitan el desarrollo, sustento y planteamiento de un caso y que fundamenten adecuadamente los presupuestos y planteamientos para combatir el delito.

Debe existir una clara diferencia entre el trabajo que realiza la UIF en la sede administrativa y el trabajo que deben realizar otras autoridades competentes en la sede judicial, utilizando otros recursos, facultades y técnicas en el campo. También está el rol que el propio Fiscal debe ejercer como director de la causa penal en la guía de la investigación y dirigir el proceso investigativo para realizar los planteamientos pertinentes sobre elementos indiciarios y autonomía del delito.

No son defectos o falencias del informe de inteligencia financiera, que no se haga alusión a un delito precedente como erróneamente se han emitido opiniones, también existe un error al pretender trasladar la responsabilidad integral del fenómeno del lavado de dinero cuando se debe atender integralmente desde el concepto del sistema antilavado de un país, donde convergen instancias de prevención tanto del sector público como del privado, órganos de supervisión y control, autoridades administrativas que aplican controles en fronteras y fiscales, otras agencias de inteligencia y detección, los operadores de justicia donde se encuentran los fiscales y jueces apoyados por los grupos de investigadores y peritos que operan en la sede judicial. Entonces la responsabilidad de contrarrestar el lavado de dinero en un país corresponde no solo, a todo el aparato del sistema antilavado de un país, sino que también al sector privado, entidades administrativas y los ciudadanos.

Otro de los problemas generados por el desconocimiento de la materia de inteligencia, sucede cuando se promueven intensiones de acceder a esta información de manera irrestricta o atropellada, esto va en contra de todos los principios contenidos desde los Convenios Internacionales en la creación y operación de una Unidad de Inteligencia Financiera y contra aquellos Estándares emitidos por organismos que establecen los parámetros mínimos de cumplimiento frente a la lucha contra estos delitos como las 40 Recomendaciones del GAFI. Estas pretensiones asoman intensiones contra la autonomía operativa y genera una interferencia e influencia indebida en la actuación de la Unidad de Inteligencia Financiera y ello podría llevar a transgredir todas las normas internas implementadas que, por años se han sustentado en una labor silenciosa y responsable bajo la naturaleza de la inteligencia y ello quebrantaría la confidencialidad de la información contenida en las garantías constitucionales.

El acceso a la información confidencial debe ser muy controlado y trazado bajo normas internas; no puede ser abierta, ni utilizarse mecanismos alternos, diferentes a lo establecido en la Ley que rige la materia (en este caso No.8204) puesto que tales pretensiones pueden vulnerar el sistema Anti-Lavado y contra el Financiamiento al Terrorismo, mermar el ímpetu de los terceros de buena fe de reportar operaciones sospechosas y por lo tanto, cualquier mejora regulatoria debe realizarse en una vigilancia directa en los Estándares Internacionales y considerando la recomendación de técnicos especializados que trabajan en esta materia.

La Unidad de Inteligencia Financiera, mantiene una norma interna que regula la seguridad, la confidencialidad y la confiabilidad de la información. Se han desarrollado los procedimientos de manejo de la información sensible cumpliendo con protocolos internos. El personal recibe capacitación anual bajo un programa que contempla temáticas relacionadas a la probidad, seguridad de la información y todas las materias relacionadas a las áreas de especialidad de las Unidades de Inteligencia Financiera con el fin de mantener adecuados estándares profesionales.

La Recomendación 29 del GAFI establece además que la UIF debe ser independiente y autónoma operativamente, lo que significa que debe contar con la capacidad y autoridad necesaria para desempeñar sus funciones con libertad incluyendo la decisión autónoma de decidir a quién investigar, a quién y cuando comunicar y solicitar información para cumplir con su función libre de influencia o interferencia jerárquica, política o de otra naturaleza.

Desde el ICD somos conscientes de la necesidad de formular estrategias eficaces de lucha contra la legitimación de capitales y el financiamiento del terrorismo. Esto demanda que los Estados identifiquen aquellas actividades, positivas y de impacto para enfrentar las amenazas del crimen de manera conjunta entre las instituciones que conforman el Sistema Antilavado del país para garantizar que, con los pocos recursos disponibles, se maximice la efectividad y se proteja la integridad del sistema financiero, la transparencia de las actividades económicas y la interrupción del ingreso de capitales ilegítimos a la economía.