



*Ministerio Público de la Nación*

*Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando  
(UFITCO)*

**INFORME DE LA UNIDAD FISCAL DE INVESTIGACION DE DELITOS TRIBUTARIOS Y  
CONTRABANDO (U.F.I.T.CO.), A CARGO DEL DIRECTOR GENERAL, DR. MARIANO H. BORINSKY.**

.....	<b>2</b>
OBSERVACIONES SOBRE RECURSOS HUMANOS .....	2
OBSERVACIONES SOBRE LOS RECURSOS MATERIALES.....	2
MODALIDADES DELICTIVAS DETECTADAS EN LAS INVESTIGACIONES PRELIMINARES/DENUNCIAS .....	2
<i>Penal Tributario:</i> .....	2
<i>Contrabando:</i> .....	3
LA U.F.I.T.Co. COMO COADYUVANTE.....	4
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS.....	5
COLABORACIÓN EN MATERIA DE CAPACITACIÓN .....	7

## **INFORME DE LA UNIDAD FISCAL DE INVESTIGACION DE DELITOS TRIBUTARIOS Y CONTRABANDO (U.F.I.T.CO.), A CARGO DEL DIRECTOR GENERAL, DR. MARIANO H. BORINSKY.**

El presente informe versa sobre el período comprendido entre el 1° de octubre de 2004 y el 1° de octubre de 2005.

Mediante Res. Per. 1178/04 –Superintendencia- fui designado Director General de la Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (U.F.I.T.Co.). Con posterioridad, a través de la Res. M.P. 100/04 el Procurador dispuso reasumir la coordinación de la Unidad Fiscal y a tal fin fui designado a cargo de la U.F.I.T.Co.

### **Observaciones sobre recursos humanos**

Conforme se sugiriera en el informe anual 2004 en cuanto a la ampliación del plantel de esta Unidad Fiscal, se debe señalar que actualmente la U.F.I.T.Co. cuenta con un plantel de 30 personas, en el que se incluye el personal de A.F.I.P. que presta colaboración en esta Unidad Fiscal. Cabe destacar que integran el plantel de personal, entre otros: 10 abogados, 12 contadores y 5 estudiantes universitarios. La dotación actual de personal resulta cuantitativa y cualitativamente suficiente para llevar adelante las tareas de esta Unidad Fiscal.

### **Observaciones sobre los recursos materiales**

Con relación a los recursos materiales, se debe señalar como límite operativo al desarrollo de las investigaciones preliminares que tienen lugar en esta Unidad Fiscal, la imposibilidad de acceder a las bases de la A.F.I.P. En particular, para las investigaciones de contrabando, de acceder a determinadas consultas del Sistema Informático María y, con relación a las investigaciones tributarias, la imposibilidad de acceder a las bases E-Fisco y EMSYAS 01. Cabe aclarar, que la U.F.I.T.Co. contó en sus orígenes con tales accesos, lo cual facilitó la detección de posibles maniobras delictivas y permitió un más acabado seguimiento de los casos.

### **Modalidades delictivas detectadas en las investigaciones preliminares/denuncias**

#### **Penal Tributario:**

1) Evasión a través de la obtención y utilización fraudulenta de beneficios fiscales. Se detectó la existencia de un grupo económico vinculado a la actividad de seguros y transporte que mediante maniobras fraudulentas simuló inversiones en empresas promovidas (régimen de promoción agro-industrial, ley 22.021, modificada por la ley 22.702) de su propio grupo económico, ubicadas en la Pcia. de Catamarca. Ello, a efectos de diferir el pago del Impuesto al Valor Agregado que debía tributar la empresa de seguros. El fraude al Estado se completa cuando, previo a cumplirse el plazo en el que el tributo diferido debe ser ingresado al fisco, la compañía de seguros se presenta en quiebra.

Los hechos detectados ocurrieron entre 1993 y 1998 y la evasión en el I.V.A. alcanzó la suma de \$ 6.097.500. Se debe señalar que como parte de las maniobras se descubrieron serias irregularidades en el trámite de presentación ante el gobierno provincial de los respectivos proyectos de inversión y asimismo, a partir del seguimiento del dinero destinado a la inversiones, cómo éste terminaba en las empresas del grupo o en personas que habían prestado servicios a alguna de las empresas del grupo.

2) Justificación de inversiones a través de la utilización de empresas ubicadas en paraísos fiscales o países de baja o nula tributación 2.a. La maniobra consiste en consignar aportes irrevocables en una sociedad, presuntamente efectuados por otra sociedad constituida en un país de baja o nula tributación, cuya existencia no se encuentra debidamente acreditada, así como tampoco la existencia efectiva del aporte desde esa sociedad extranjera a la sociedad ubicada en el país. La hipótesis de investigación en este caso consiste en considerar que esos aportes corresponden a



## **Ministerio Público de la Nación**

### **Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO)**

ingresos no declarados de la sociedad argentina o de alguno de sus integrantes. La evasión en el Impuesto a las Ganancias en uno de los hechos bajo esta modalidad ascendería a la suma \$ 4.000.000.

**2.b.** Se trata de la misma maniobra descrita en el punto anterior, pero en este caso la empresa constituida en el país es una sucursal de una sociedad extranjera (Uruguay). En este caso se interpusieron “hombres de paja” con el propósito de ocultar a los verdaderos responsables, quienes poseían el manejo de la administración y gestión de la empresa, y beneficiarios de las ganancias y de la maniobra. La evasión en el Impuesto a las Ganancias y en el I.V.A. ascendería a \$ 5.000.000.

Con relación a estas dos maniobras se debe señalar por un lado la dificultad con la que se encuentra el Ministerio Público Fiscal para que en algunos casos se habilite la instancia penal y, por otro lado, las dificultades que se presentan al momento de solicitar medidas de prueba, tales como solicitudes de información a jurisdicciones del extranjero que no levantan el secreto fiscal (paraísos fiscales).

#### **3) Evasión mediante el ocultamiento malicioso de bienes**

Se detectó que un gran contribuyente individual ocultó en forma maliciosa en sus correspondientes declaraciones juradas del período fiscal 1999, parte de sus tenencias patrimoniales, tanto de bienes inmuebles como de derechos, esto es, acciones, títulos y participaciones accionarias (Bonos Externos, Obligaciones Negociables, Bonos de Tasa Flotante, participaciones accionarias). El perjuicio fiscal ocasionado por la evasión en el impuesto sobre los bienes personales, y en el impuesto a las Ganancias alcanzaría los \$ 1.320.000.

#### **Contrabando:**

##### **1) Contrabando de importación**

En todos estos los casos que se describirán a continuación se utilizan personas o empresas interpuestas. Nunca es el verdadero importador quien aparece; esta circunstancia dificulta la investigación en cuanto a la individualización del principal beneficiario de la maniobra.

En principio, ello sería posible, atento el laxo sistema de registro de la autoridad de aplicación y prevención.

##### **1.1. Tránsitos internacionales e internos**

**1.1.a.** “Auto robos”: El titular del medio de transporte simula haber sido robado en el trayecto.

**1.1.b.** “Cancelaciones virtuales”: El tránsito es cancelado informáticamente en la aduana de salida en el caso internacional o en la aduana de llegada en el caso interno, pero en realidad nunca arriba a la misma.

**1.1.c.** “Desaparición de la mayor parte del cargamento”: El tránsito es cancelado, efectivamente llega el medio de transporte, pero desaparece el 90 por ciento de la carga.

Se utiliza MIC/DTA confeccionado en país de procedencia, subfacturado y subpesado. Cabe aclarar, que esta última fue la maniobra por excelencia en la llamada aduana paralela. También fue la maniobra record en hechos de contrabando denunciados por la UFITCO. En una de las principales investigaciones, se detectaron viajes de contrabando por el equivalente a 200 contenedores, ocurridos durante el año 2002 y 2003. El valor de la mercadería ascendía a la suma de \$ 34.272.500 y la pretensión fiscal mínima a la suma de \$ 137.090.000 y la máxima a la suma de \$ 685.450.000.

Se valen del acuerdo de tránsitos internacionales que permite declaraciones en especie sin detallar, creado básicamente para no entorpecer la libre circulación de mercaderías entre países “de paso” y ajenos a la mercadería, como el nuestro, pero que en realidad no es otro que el objetivo, el lugar donde finalmente se baja ilícitamente la mercadería.

La principal medida de seguridad prevista es la del precinto aprobado por las autoridades

de los países miembros, la cual, en realidad es completamente falible, de acuerdo con lo demostrado en infinidad de casos. Cabe señalar, que sobre este punto se elevó un informe al Sr. Procurador General de la Nación y al Administrador Federal de Ingresos Públicos.

Si bien se han detectado contrabandos de artículos de altísima carga arancelaria, motivación que parece la principal causal de los hechos ilícitos de este tipo, no se descarta que a través de ellos y especialmente por las vías de circulación recorridas en estos tránsitos, se transporten otras sustancias y/o elementos que no afecten la recaudación fiscal, pero que sin embargo pueden ser tanto o más perjudiciales, tales como el caso de las drogas, precursores químicos, material bélico, etc.

Generalmente, se utilizan los corredores entre Uruguay-Chile; Uruguay-Paraguay; Chile-Paraguay: Las aduanas por donde ingresan y egresan son: Jujuy o Mendoza- Concordia o viceversa; Mendoza-Paso de los Libres; Concordia-Posadas o Clorinda; Jujuy-posadas o Clorinda.

Hay que tomar en consideración que tanto la República Oriental del Uruguay como Chile, cuentan con zonas francas muy amplias que permiten la dilución de las pistas sobre los reales actores.

## **1.2. Tránsitos en la Hidrovía**

Circulan mercaderías en tránsito internacional por la hidrovía que conecta Uruguay, Paraguay, Brasil y Bolivia a través de la navegación por ríos de jurisdicción nacional.

## **1.3. Importaciones temporales**

Se declaran a la DGA importaciones temporales para realizar procesos productivos y reexportar la mercadería, desapareciendo ésta en el mercado interno sin abonar los tributos que gravan la importación para consumo.

## **1.4. Sustitución de mercaderías en Depósitos Fiscales**

Se remiten mercaderías de la zona portuaria a depósitos fiscales mediante declaraciones ambiguas y luego se sustraen del depósito reemplazándolas por otras de escaso valor y carga arancelaria. Luego de reemplazada la mercadería se declara la nueva mercadería, esto es, la mercadería sustituta, por medio de “operadores de cartón”.

Dado que los principales controles de la AFIP-DGA, comienzan con la presentación de los despachos de importación, los controles quedan neutralizados en razón de que la mercadería, a ese momento, ya fue sustraída, hecho que muy probablemente fue posible merced a la complicidad del depositario y del guarda de aduana.

## **1.5. Contrabando documental**

**1.5.a.** Utilización de facturas apócrifas para disminuir la base imponible sujeta al pago de tributos.

**1.5.b.** Utilización de Certificados de origen Mercosur apócrifos para acreditar origen cuando en realidad la mercadería es extra-Mercosur y debe tributar arancel externo.

## **1.6. Falsa declaración de mercadería**

Se declara una mercadería totalmente diferente a la real, con complicidad del verificador aduanero que avala la falsa declaración.

## **La U.F.I.T.Co. como coadyuvante**

Esta Unidad Fiscal no sólo lleva adelante investigaciones preliminares sino que presta colaboración a las distintas dependencias del Ministerio Público Fiscal en causas judiciales que tuvieron origen en la U.F.I.T.Co. así como también en causas que no se originaron en ésta pero que, por su complejidad requieren de la asistencia de esta Unidad especializada. Asimismo, se ha prestado colaboración técnica a la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y a dependencias del Fuero Nacional en lo Criminal de Instrucción y del Fuero Nacional en lo Criminal y Correccional Federal de Capital Federal y de distintas jurisdicciones del interior del país (Comodoro Rivadavia, Corrientes, Concepción del Uruguay, Mendoza, Rosario, entre otras).



## **Ministerio Público de la Nación**

### **Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO)**

En el transcurso de este año ha sido solicitada también la colaboración de esta Unidad Fiscal por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) en una importante maniobra de contrabando.

Asimismo, el suscripto ha sido llamado a prestar colaboración en juicio.

En líneas generales la colaboración ha consistido o bien en ser el enlace de las distintas dependencias del Ministerio Público Fiscal con la A.F.I.P., o bien en la asistencia jurídica para la realización de dictámenes, recursos, o la confección de informes a cargo de los contadores de la Unidad.

Por otra parte, se ha prestado apoyo a la A.F.I.P. ya sea acompañándola en las denuncias o bien colaborando en la confección de recursos de casación y extraordinarios.

Finalmente, se debe señalar que se han mantenido reuniones con la Unidad de Investigación Financiera (U.I.F.), con la Subsecretaría de Ingresos Públicos de la Pcia. De Buenos Aires y con la Procuración General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sin perjuicio de lo expresado, se advierte cierta dificultad con representaciones del Ministerio Público Fiscal en cuanto a criterios y estrategias de investigación en casos denunciados por la U.F.I.T.Co., por lo que el suscripto entiende conveniente que en estos casos se designe a esta Unidad Fiscal como órgano coadyuvante, con mayor participación.

#### **Propuestas de reformas legislativas**

Con relación al proyecto de ley Registrado como Expediente 59-PE-04 OD 2136 mediante el cual se proponía la reforma de los arts. 18 y 19 de la Ley Penal Tributaria (24.469), en el mes de agosto de 2005, junto al Procurador General de la Nación esta U.F.I.T.Co. asistió a una sesión en la Honorable Cámara de Senadores de la Nación en la que se señalaron los inconvenientes que presentaba la modificación legislativa de los citados artículos. En el proyecto de mención, presentado por el Poder Ejecutivo Nacional y que el 20 de abril de 2005 tenía ya media sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación tenía como principal objeto que el Ministerio Público Fiscal controlara, en lugar de la Procuración del Tesoro de la Nación, la decisión de la A.F.I.P. de no efectuar denuncia penal en los casos en que el organismo recaudador entendiera que no existía delito, esto es, en los casos en los que el ajuste se considera técnico.

Cabe señalar, que las objeciones formuladas al proyecto tuvieron recepción favorable, motivo por el cual el citado proyecto regresó a la Cámara de Diputados con modificaciones. A continuación se indican los principales problemas señalados en la sesión de Senadores por esta U.F.I.T.Co. con relación a los artículos en cuestión:

**a)** Se modifica el “control de legalidad funcional” (a cargo de la Procuración del Tesoro) por un “control jurisdiccional” (a cargo del Ministerio Público Fiscal) La función jurisdiccional que se le pretende asignar al Ministerio Público se encuentra en abierta contradicción con la eminente función requisitoria de dicho organismo.

El control jurisdiccional se encuentra expresamente prohibido por el artículo 27 de la Ley Orgánica del Ministerio Público N° 24.946, el cual establece, dentro del Título II referido a sus funciones, que: “Quedan excluidas de las funciones del Ministerio Público: la representación del Estado y/o del Fisco en juicio, así como el asesoramiento permanente al Poder Ejecutivo y el ejercicio de las funciones jurisdiccionales” (el destacado me pertenece).

En el contexto de la reforma legislativa propuesta, el fiscal no debería tener “funciones de jurisdicción” para determinar si la decisión administrativa de “no denuncia” es ajustada a derecho, o no; ello implicaría confundir la actuación de un fiscal con la de un juez, claramente diferenciada a partir del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación in re “Quiroga, Edgardo Oscar s/causa Nro. 4302”, sentencia del 23 de diciembre 2004, que enseña: “...no puede haber ninguna duda en cuanto a que la introducción del art. 120 de la Constitución Nacional señala, en este aspecto, una modificación del paradigma procesal penal vigente hasta ese momento. En efecto, al establecer la independencia funcional de dicho organismo indica una clara decisión a favor de la implementación de un sistema procesal en el que ha de existir una separación mucho más estricta de las funciones de acusar y juzgar...”. Mas adelante, continúa diciendo: “...sostener que dentro de nuestro sistema la función de perseguir penalmente es llevada

adelante tanto por los fiscales como por los jueces no es suficiente para explicar que los jueces puedan tener potestad de ‘obligar’ a los fiscales a pronunciarse a favor de la prosecución de la persecución penal, cuando la Constitución proclama la independencia de dicho funcionario”.

En efecto, el artículo 120 de la Constitución Nacional reza: “El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un Procurador General de la Nación y un Defensor General de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones”.

A su vez, el artículo 28 de la Ley 24.946 dispone: “Los dictámenes, requerimientos y toda otra intervención en juicio de los integrantes del Ministerio Público deberán ser considerados por los jueces con arreglo a lo que establezcan las leyes procesales aplicables al caso”.

La norma citada (art. 28 de la Ley 24.946) confirma la separación de las funciones requisitorias -que corresponden al Ministerio Público Fiscal-, de las jurisdiccionales -que se encuentran asignadas al Poder Judicial-.

#### **b) La función del Ministerio Público Fiscal es esencialmente requisitoria**

Del juego armónico de los artículos 180, y 188 del C.P.P.N. se colige la actividad primordialmente requirente del fiscal. Así, sostiene D’ALBORA que: “El dictamen del MP [Ministerio Público] debe orientarse en alguno de los tres sentidos indicados -requerir la instrucción, pedir se desestime la denuncia o bien se declare la incompetencia del tribunal...” (D’Albora, Francisco J., “Código Procesal Penal de la Nación, Anotado - Comentado - Concordado”, Buenos Aires, Editorial Abeledo-Perrot, 1999). Asimismo, el citado autor entiende que “...una de las características de la instrucción es requerir estímulo ajeno para iniciarse y que la única forma de observar ese imperativo del sistema acusatorio es el requerimiento fiscal...”.

De aprobarse el texto de reforma propuesto, significaría confundir esta función de promover la actuación de la justicia o de instar la acción por parte del Ministerio Público Fiscal, con la obligación genérica de denunciar que tiene todo funcionario público (jueces, fiscales, AFIP, Procuración del Tesoro, etcétera), según el art. 177 del CPPN que establece: “Tendrán obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio: 1°) Los funcionarios o empleados públicos que los conozcan en el ejercicio de sus funciones...”. Se desnaturaliza la función esencial del fiscal por cuanto el presupuesto fáctico jurídico para que el fiscal inste la acción es una denuncia, esto es un caso penal, que no se encuentra en el supuesto de una ausencia de denuncia o no denuncia.

#### **c) Afectación de la coherencia del sistema**

La modificación propuesta afecta a la coherencia del sistema de división de poderes, puesto que excluye el control de los actos administrativos dictados por la AFIP (dictamen que funda la ausencia de formular denuncia) de la órbita propia de la Procuración del Tesoro como superior jerárquico del servicio jurídico de la Administración Pública Nacional, para introducirlo en un ámbito ajeno: el Ministerio Público Fiscal -esto es un órgano independiente extra poder (art. 120 CN)-.

Sostiene MAIER que: “Los sistemas jurídicos actuales (órdenes jurídicos nacionales) no sólo pretenden ser completos (dar solución para todo conflicto eventual), sino, también, ser coherentes; esto significa lo mismo que predicar la inexistencia de contradicciones en el sistema (...) Es que, el hecho de la existencia de contradicciones afecta tan profundamente al orden jurídico, concebido culturalmente como un sistema -por tanto, armónico-, que los juristas han debido crear reglas de ajuste para evitar colisiones. Algunas de estas reglas de ajuste están representadas por los principios designados como *lex superior*...” (Maier, Julio B. J., “Derecho



## **Ministerio Público de la Nación**

### **Unidad Fiscal de Investigación de Delitos Tributarios y Contrabando (UFITCO)**

Procesal Penal”, Tomo I, Buenos Aires, Editores del Puerto, 1999, pág. 217/218). En este caso, la Constitución Nacional (arts. 1º, 33 y 120).

Así, la modificación introduciría una inconsistencia en el sistema. A ese respecto, tiene entendido el Alto Tribunal que: “...la incongruencia o falta de previsión no se supone en el legislador y, por esto, se reconoce como principio que las leyes deben interpretarse computando la totalidad de sus preceptos, evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras, y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos 303: 1965; 304: 794, 954,1733, 1820; 305: 538; 306: 721; 307: 518; 314: 458; entre otros)”.

Por último, se señaló que, sin perjuicio de lo expuesto, no se advertía la necesidad de la modificación del actual artículo 19 de la Ley 24.769 en razón de no evidenciarse inconvenientes con su actual redacción.

#### **Colaboración en materia de capacitación**

Esta Unidad Fiscal ha promovido y participado de distintas jornadas de capacitación, organizadas en forma coordinada con la Fiscalía General de Formación, Capacitación y Estudios Superiores, para el Ministerio Público Fiscal y la A.F.I.P. Durante el período que se informa se efectuaron encuentros en Santa Fe, Corrientes, Gral. Roca y Mendoza. En los encuentros de mención se discutieron estrategias de investigación y persecución de ilícitos tributarios y aduaneros y se intercambiaron opiniones sobre los adelantos de la doctrina y la jurisprudencia sobre el temario de cada jornada. Entre otros temas, se trataron los siguientes: extinción penal por pago –art. 16 ley 24.769, art. 73 ley 25.401, análisis jurisprudencial-; ilícitos detectados en casos de promoción industrial; la investigación fiscal cuando se trata de maniobras con facturas apócrifas; distinción entre evasión y elusión tributaria; maniobras de contrabando en tránsitos internacionales; etc. Estos encuentros han sido no sólo significativos en la relación de trabajo cotidiano con la A.F.I.P. sino también con el resto de las dependencias del Ministerio Público.

De la exposición que antecede, de la que surgen las distintas tareas que desarrolla esta Unidad Fiscal, se advierte el importante aporte que las unidades especializadas, este caso, la U.F.I.T.Co. puede proveer.