

INFORME ANUAL 2015

PROCELAC - Área Operativa de Mercado de Capitales

I. INTRODUCCIÓN

A través de la creación de un Área Operativa de Mercado de Capitales dentro de la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (Res. PGN 914/12), se jerarquizó la investigación y persecución penal de delitos cometidos en ese sector central de la actividad financiera, que hasta el momento no había sido objeto de iniciativas de política criminal desde el diseño institucional del Ministerio Público Fiscal.

Luego de la dotación de personal propio y de la puesta del Área en pleno funcionamiento en 2014, durante el 2015 la actividad se caracterizó por la instalación en sede judicial de nuevos casos vinculados a su materia de especialidad.

Asimismo, se avanzó en la interacción y colaboración con Fiscalías intervinientes en investigaciones relacionadas al mercado de capitales y en la realización de iniciativas de capacitación destinadas a integrantes del Ministerio Público Fiscal de todo el país, con el objeto de introducir la temática en la agenda de la persecución penal y dotar a las dependencias de las herramientas necesarias para afrontarla.

En este informe, se expondrá el estado de situación respecto de los aspectos centrales de la actividad del Área, con el objeto de ilustrar los objetivos alcanzados hasta el momento y trazar ejes de trabajo para el año venidero.

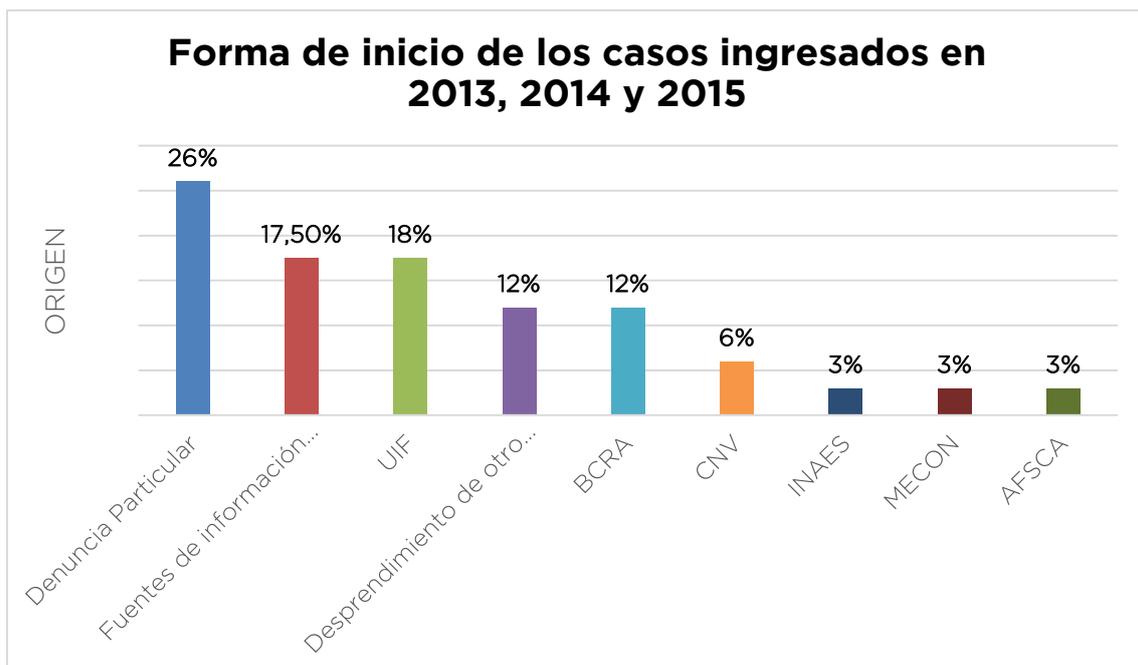
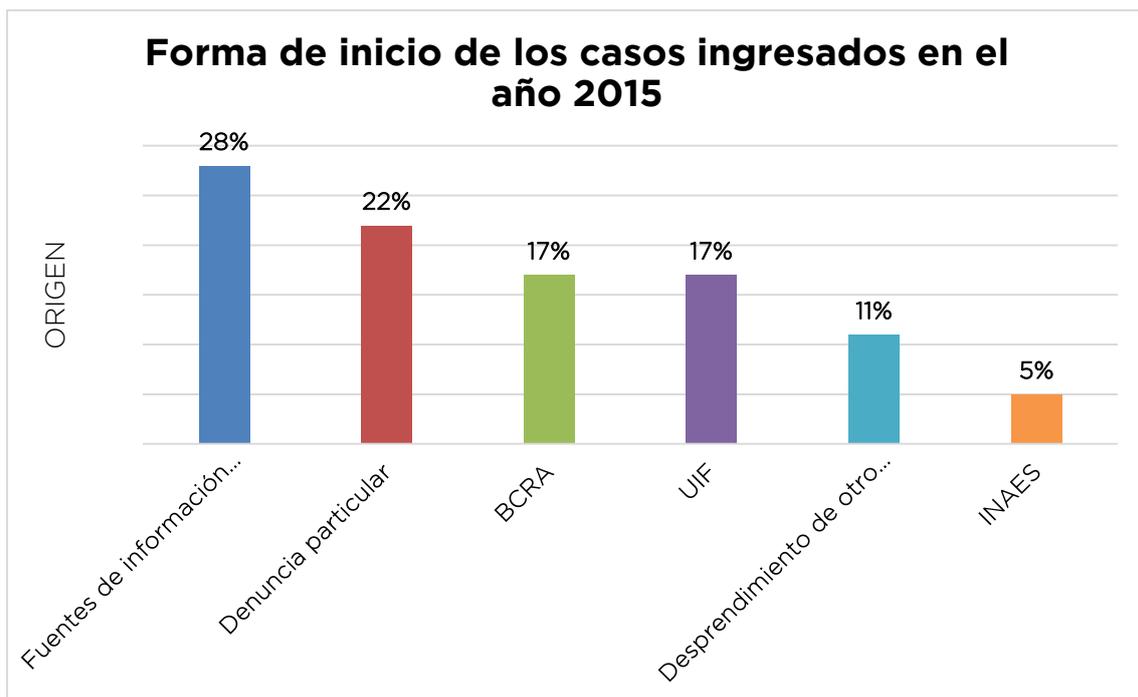
II. INVESTIGACIONES PRELIMINARES Y DENUNCIAS

De acuerdo con la Res. PGN 914/12, una de las funciones asignadas a las Áreas Operativas de PROCELAC consiste en la conducción de investigaciones preliminares en los términos del art. 26 de la Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal, reglamentado por la Res. PGN 121/06.

El origen de los casos que ingresan al Área se produce a partir de distintas fuentes tales como la denuncia de organismos reguladores o de control (por ejemplo, BCRA, UIF, CNV), la denuncia de personas particulares, la toma de conocimiento

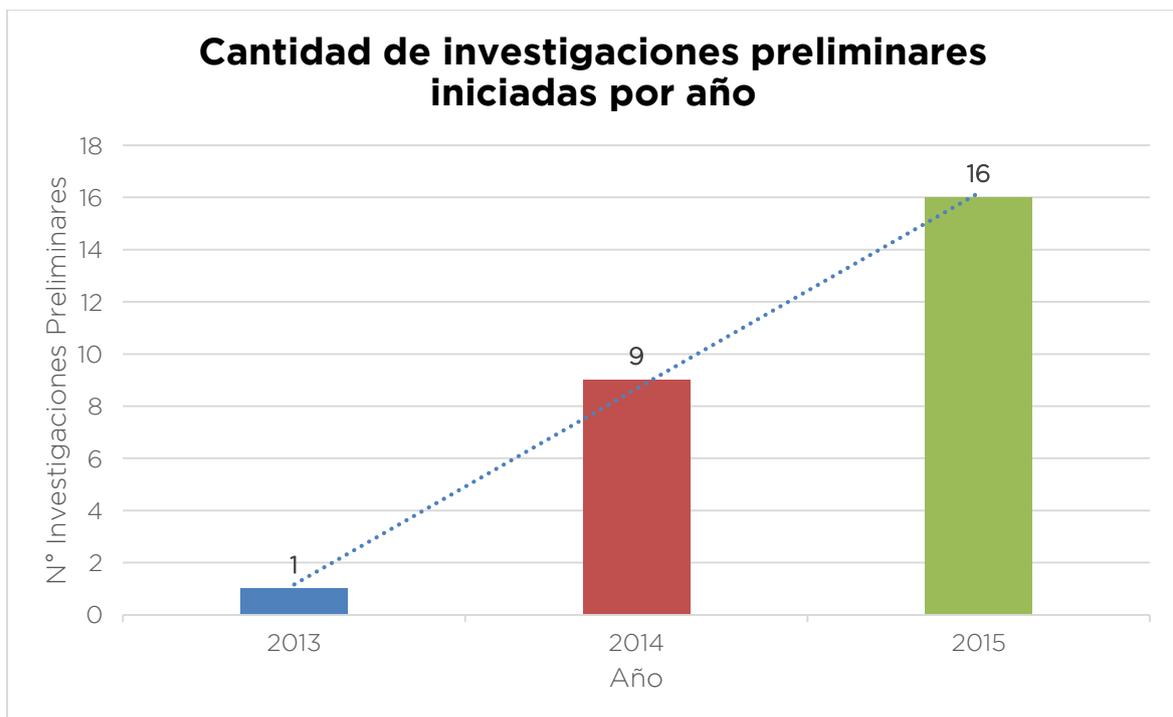


de hechos trascendentes a partir de noticias periodísticas o fuentes de información públicas y el desprendimiento de investigaciones a partir de otros casos de la Procuraduría.

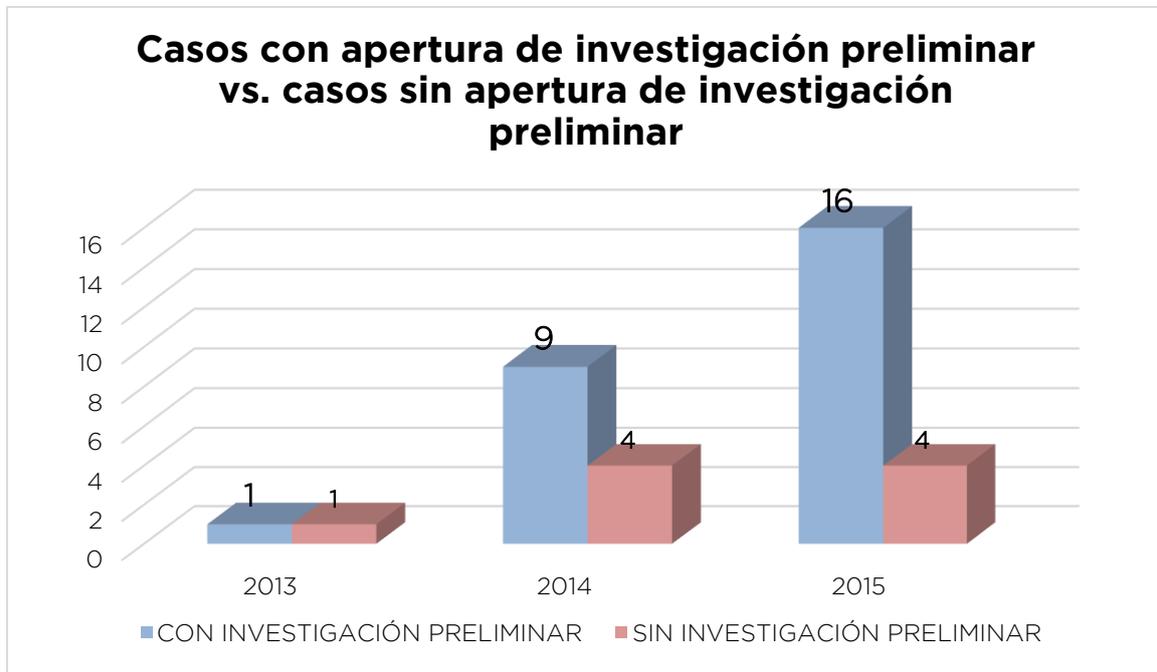


En el caso del Área Operativa de Mercado de Capitales, al tener por objeto un sector hasta hace poco inexplorado desde la perspectiva de la persecución penal, la actividad de investigación en sede pre-judicial resulta especialmente importante, a efectos de permitir la judicialización de casos que reúnan un estándar probatorio y argumental que otorgue eficiencia al posterior desarrollo de la acción penal.

En tal sentido, la cantidad de casos asignados al Área en los que se ha dispuesto la **realización de una investigación en forma previa a la formulación de denuncia** ha venido creciendo ininterrumpidamente desde el inicio de actividades en 2014 y, en 2015, ha aumentado en un 75% con relación al año anterior.



Asimismo, sobre el total de casos ingresados al Área por año, ha aumentado significativamente la proporción de aquellos en los que se ha dispuesto la apertura de una investigación preliminar, en relación aquellos en que la misma no ha sido dispuesta.



Tras el análisis de los elementos probatorios a disposición desde el inicio del caso y/o la conducción de la investigación preliminar, el Área procede a su judicialización, cuando así correspondiera.

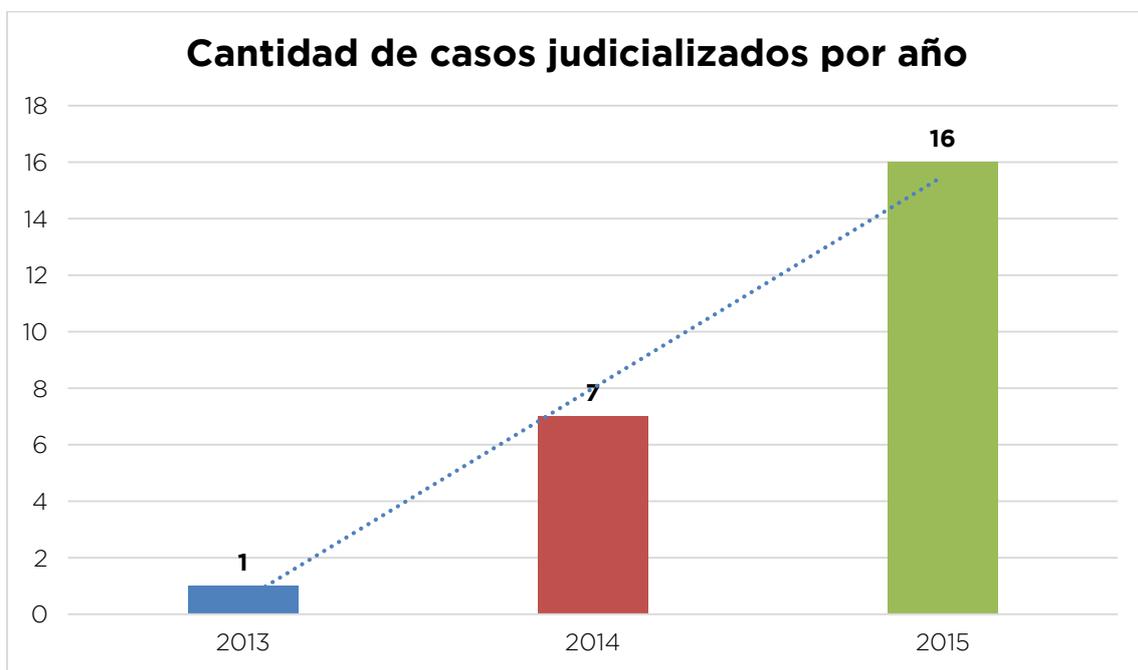
El arribo de casos a la etapa judicial puede, fundamentalmente, materializarse a través de dos formas: 1) la formulación de una denuncia penal en los términos del art. 174 y siguientes del C.P.P.N. y 2) la emisión de un dictamen, proveído o resolución que disponga la puesta de los hechos en conocimiento de la autoridad judicial.

La judicialización de casos bajo la forma de una denuncia penal tiene lugar cuando se trata de hechos nuevos -es decir, que no fueron objeto ni se encuentran vinculados a una investigación en curso-, respecto de los cuales se cuenta con información acabada, y que revisten una entidad suficiente para constituir en forma autónoma la materia de una causa penal. Generalmente, esta modalidad se encuentra precedida por la realización de una investigación preliminar.

En el segundo caso, se trata mayormente de supuestos en los que, a través del análisis de los elementos probatorios reunidos, se establecen vinculaciones o identidades entre las maniobras puestas en conocimiento del Área y el objeto de investigaciones judiciales en curso. Asimismo, se canalizan por medio de ese procedimiento aquellos casos en los que se adviertan indicios de la comisión de un ilícito pero, para reunir los elementos mínimos para la formalización de una

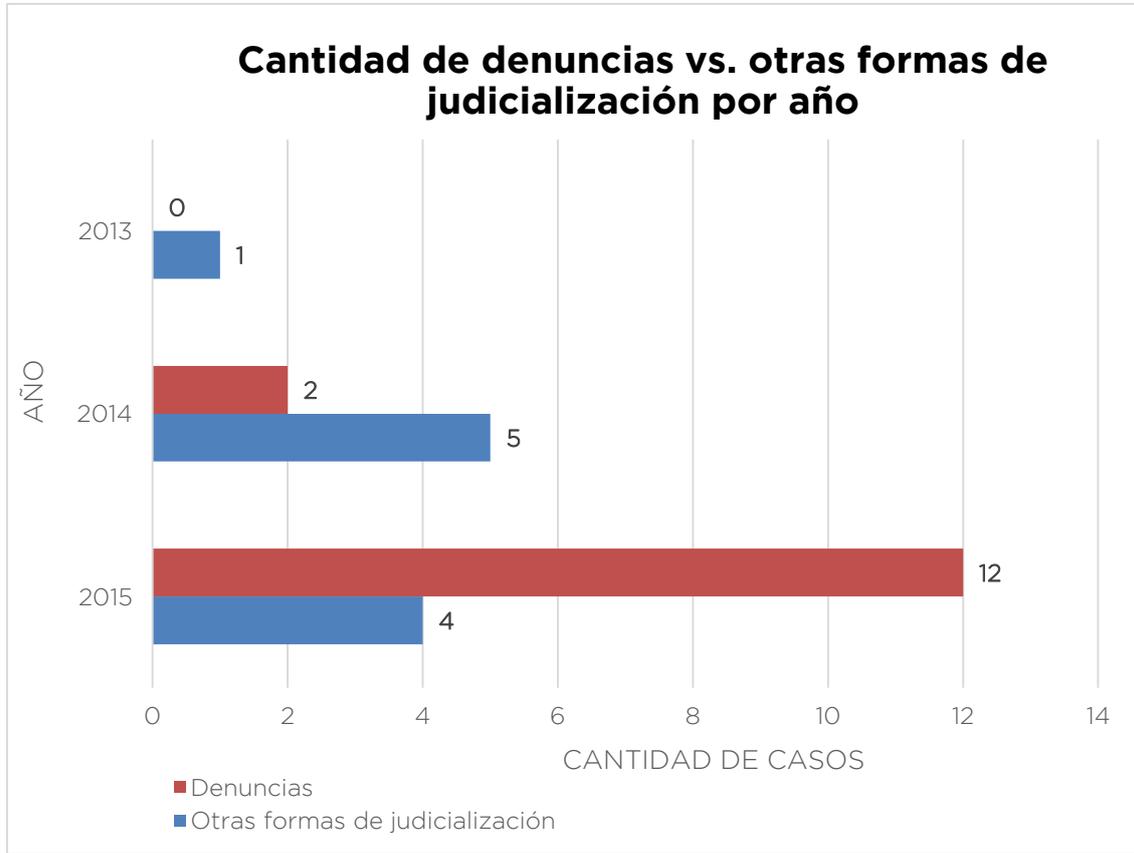
denuncia, deban llevarse a cabo medidas de prueba que excedan las facultades de actuación reconocidas a la Procuraduría.

Durante 2015, el Área se concentró fuertemente en la instalación en sede judicial de casos vinculados con el mercado de capitales, **realizándose más del doble de judicializaciones que en el año anterior.**



En función de los supuestos a los que obedecen las dos modalidades de judicialización antes descriptas, la formulación de denuncias resulta la más trascendente para el ámbito de actuación del Área pues, teniendo en cuenta el carácter novedoso de la temática de su especialización, implica dar inicio a nuevas investigaciones judiciales por maniobras delictivas realizadas en el mercado de capitales, contribuyendo así a la formación de una masa crítica de casos.

En ese sentido, se destaca que, en el 2015, se sextuplicó el número de denuncias realizadas por el Área Operativa de Mercado de Capitales.



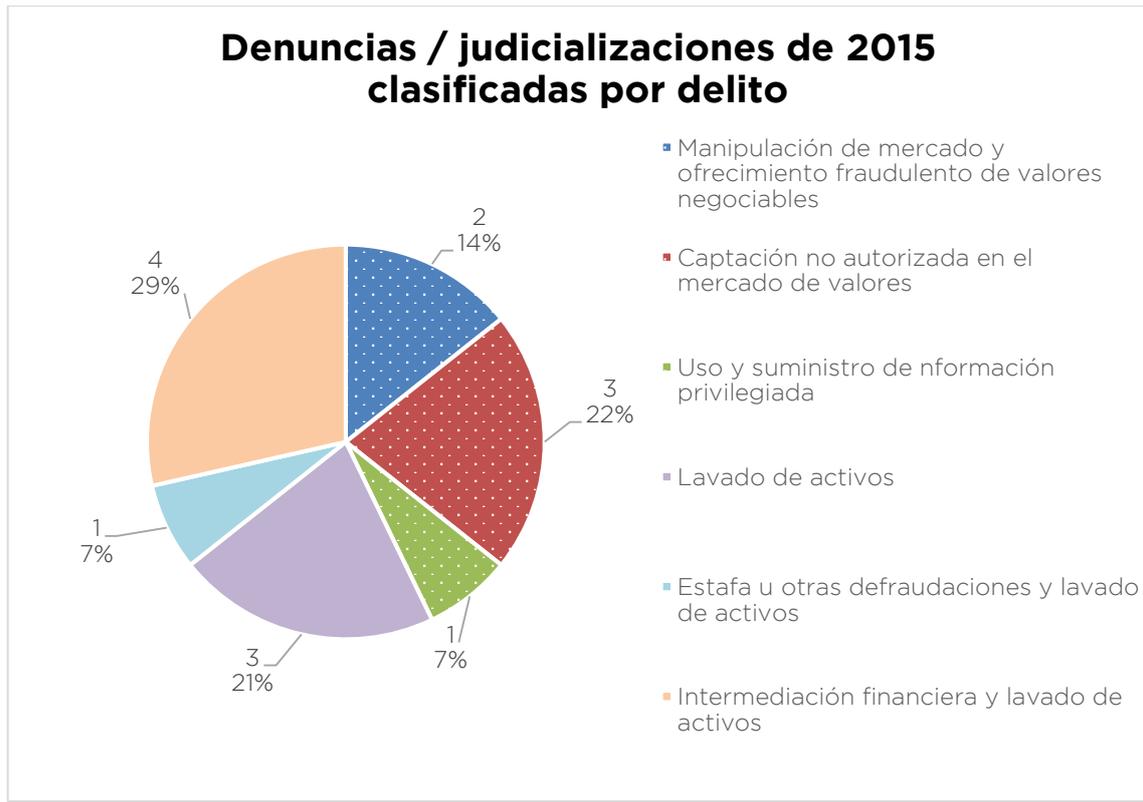
De acuerdo con el criterio de asignación de casos dentro de la Procuraduría, el Área interviene en la investigación de distintos tipos de maniobras delictivas vinculadas a su ámbito de especialidad ya sea por tratarse de conductas llevadas a cabo a través de la actividad bursátil, como por la participación en las mismas de agentes de bolsa, sociedades emisoras u otros actores del mercado de capitales.

Es por ello que las denuncias realizadas responden a distintas hipótesis del ordenamiento de fondo tales como el uso y suministro de información privilegiada (arts. 307 y 308 del C.P.), manipulación de mercado (art. 309, inc. 1.a del C.P.), ofrecimiento fraudulento de valores negociables (art. 309, inc. 1.b, del C.P.), captación de ahorro no autorizada en el mercado de valores (art. 310, segundo párrafo, del C.P.), lavado de activos (art. 303 del C.P.), intermediación financiera no autorizada (art. 310, primer párrafo, del C.P.) y estafa u otras defraudaciones (art. 172 y sgtes. del C.P.).

Al respecto, se señala que, en 2015, casi la mitad de las denuncias realizadas por el Área tuvieron por hipótesis delictiva las figuras típicas específicas del mercado

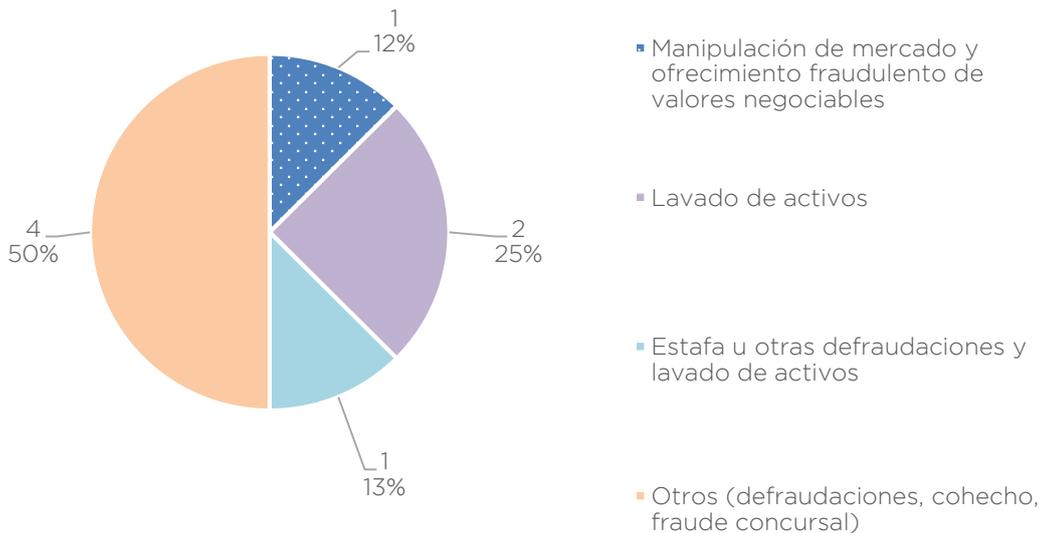


de capitales, incorporadas al C.P. por la ley 26.733, sancionada en diciembre de 2011. Ello implica un importante logro, pues se trata de las primeras investigaciones del país por esos delitos.





Denuncias / judicializaciones de 2013 y 2014 clasificadas por delito



III. CASOS DESTACADOS

Entre los casos investigados durante 2015, se destaca, por la publicidad y el impacto de la maniobra en el mercado, la circulación, a través de redes sociales, de una comunicación falsa atribuida a un importante *holding* nacional del sector de la energía, telecomunicaciones y agroindustria a raíz de la cual se produjo, en el transcurso de pocas horas, un aumento del 11,4% en el valor de cotización de sus acciones en el Mercado de Valores de Buenos Aires.

Tras la conducción de una investigación preliminar, en la que se interactuó con las fuerzas de seguridad, a efectos de identificar el origen de la publicación, y con la Unidad Fiscal Especializada en Ciber-delincuencia, a efectos de preservar la prueba digital, el caso fue judicializado: se trata de la primera causa por manipulación de mercado a través de la difusión de noticias falsas.

Asimismo, por su trascendencia internacional, resulta de particular interés la denuncia realizada por la Procuraduría contra una empresa extranjera dedicada a la exploración y explotación de petróleo por el ofrecimiento fraudulento de valores negociables en el país a través de la consignación de datos falsos en sus

estados contables. El caso, que constituye una de las primeras denuncias por el delito previsto en el art. 309 inc. 1.b) del C.P., representa una consecuencia en el mercado nacional del escándalo de corrupción que involucra a esa firma.

Por último, se destaca la denuncia formulada contra agentes del mercado de capitales y una cadena líder de supermercados por una maniobra mediante la cual esta última habría aportado millonarias sumas de dinero en efectivo -que eran recibidas en una sede no declarada de aquellas firmas- para la actividad de intermediación financiera no autorizada que habría sido llevada a cabo por distintas entidades cooperativas y mutuales.

IV. CASOS JUDICIALES VINCULADOS POR DELITOS DEL MERCADO DE CAPITALLES (LEY 26.733)

De acuerdo con lo previsto en los apartados IV).B).c) y d) de la Res. PGN 914/12, otra de las funciones del Área consiste en la elaboración de una base de datos sobre las causas objeto de su especialidad y de informes periódicos sobre el estado de los procesos, los avances y las dificultades observadas en ellos.

En esa línea, durante el 2015, se llevó a cabo un relevamiento finalizado a identificar todos los procesos judiciales existentes hasta la actualidad en los que se investiguen o se hayan investigado los delitos específicos del mercado de capitales, incorporados al C.P. por la ley 26.733, sancionada en diciembre de 2011.

Si bien el ámbito de actuación del Área alcanza múltiples maniobras delictivas realizadas tanto a través de operaciones como por actores propios del mercado de capitales, el sentido de circunscribir esta etapa del relevamiento a aquellos tipos penales radicó en determinar el estado de situación actual en relación a la aplicación de esas figuras, a casi cuatro años de su vigencia, y determinar la incidencia que sobre aquel tuvo la actuación del Área desde su puesta en funcionamiento.

Para ese fin, se utilizó como primera fuente la información del Sistema Informático Integral de Gestión de causas del Ministerio Público Fiscal (FiscalNet)¹, que luego

¹ Los criterios de búsqueda utilizados fueron: 1) Delitos: artículos 307; 308 inc. a); 308 inc. b); 308 inc. c); 308 inc d); 309, 1º párrafo; inc. a); 309, 1º párrafo; inc. b); 309, 2º párrafo; 310, 2º párrafo; y 311 del C.P.; 2) Lapso temporal: se tuvieron en cuenta aquellas causas iniciadas a partir del 01/01/2012 hasta el 30/11/2015, inclusive; 3) Área geográfica: se tuvieron en cuenta todas las jurisdicciones del país.

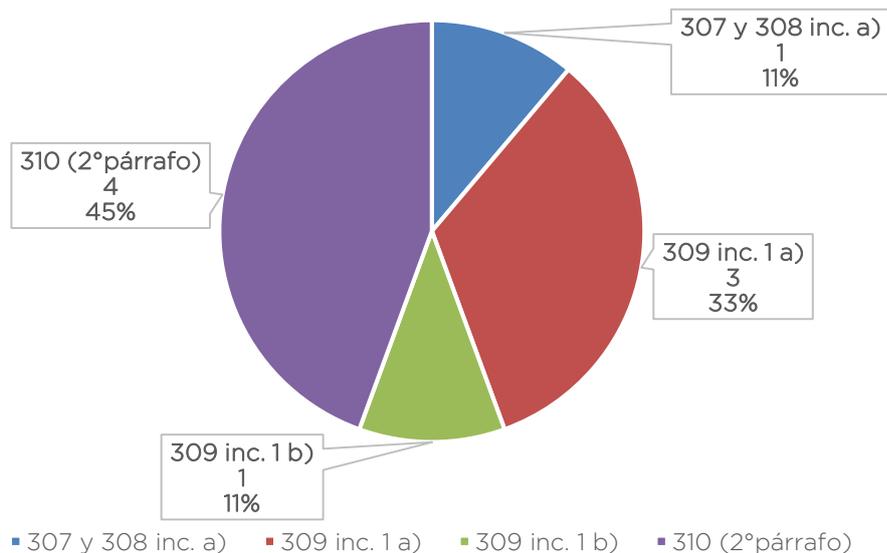


fue corroborada, rectificada y/o ampliada a través de certificaciones realizadas con las Fiscalías intervinientes y con las Cámaras de Apelaciones de las jurisdicciones que arrojaron resultados positivos en relación a la existencia de causas por los delitos del mercado de capitales.

De ese modo², se determinó que, al 31 de diciembre de 2015, las causas en trámite por delitos específicos del mercado de capitales introducidos al C.P. por la ley 26.733 eran ocho (9), de acuerdo con la siguiente clasificación por delito:

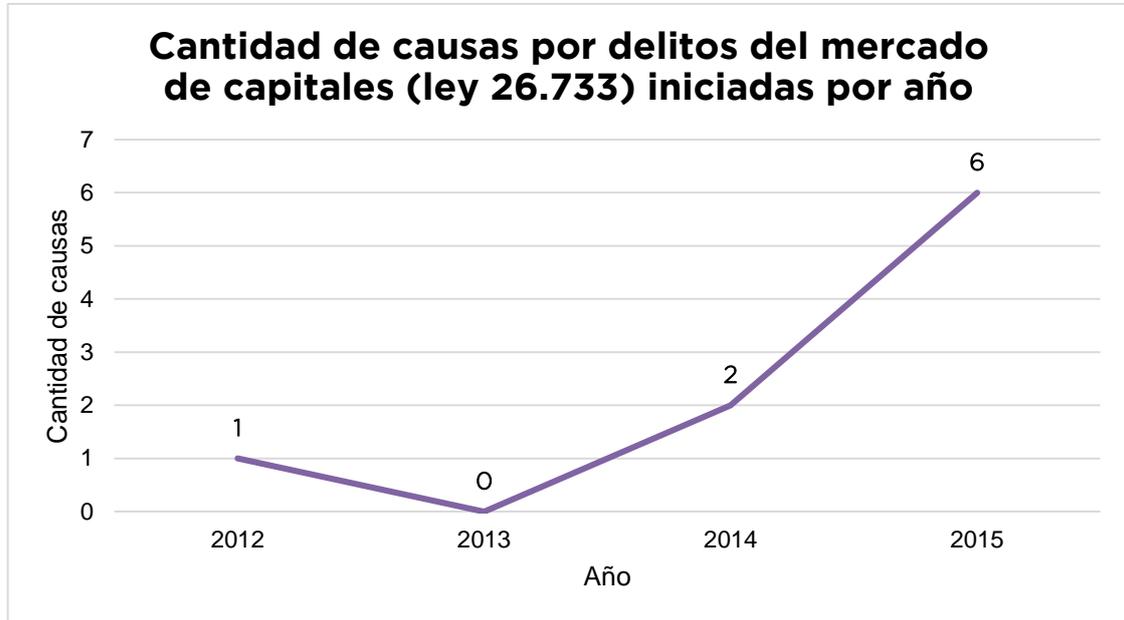
Delito	Cantidad de causas
Uso y suministro de información privilegiada (arts. 307 y 308 del C.P.)	1
Manipulación de mercado (art. 309, 1º párrafo, inc.a) del C.P.)	3
Ofrecimiento fraudulento de valores negociables u otros instrumentos financieros [art. 309 inc. 1. b) del C.P.]	1
Captación de ahorro no autorizada en el mercado de valores (art. 310, 2º párrafo, del C.P.)	4

Causas por delitos del mercado de capitales (ley 26.733) al 31.12.2015



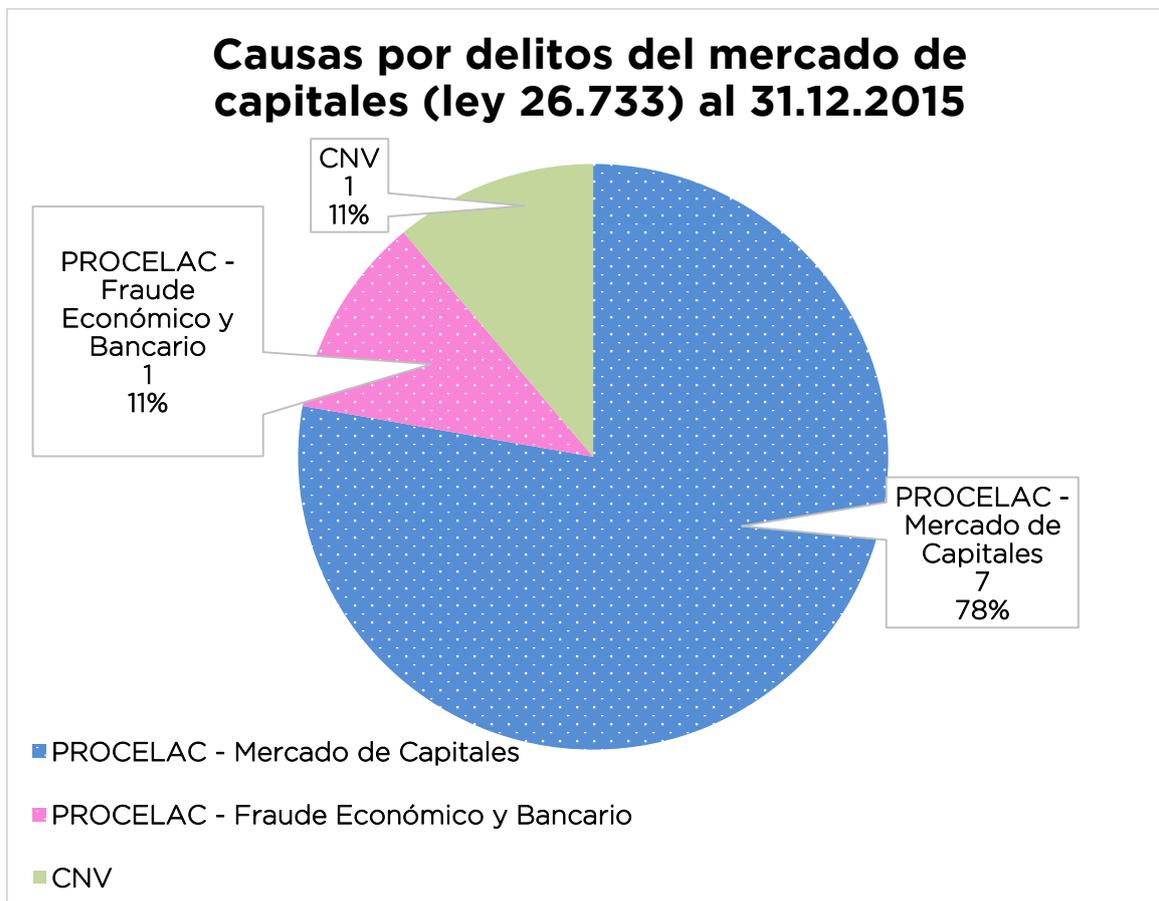
La búsqueda a través de FiscalNet no comprendió el tipo de corrupción de empleados y funcionarios de entidades bursátiles (art. 312 del C.P.), pues el mismo no figura como criterio de carga de causas en la base.

² Para obtener el dato final relativo a los procesos seguidos específicamente por los delitos del mercado de capitales incorporados por la ley 26.733, fue necesario depurar 43 resultados arrojados a través de la base de datos FiscalNet.



Si bien, desde la sanción de la ley 26.733 hasta la actualidad, el número de investigaciones judiciales por delitos específicos del mercado de capitales se mantiene reducido, el relevamiento llevado a cabo arroja información de sumo interés para el Área, en relación a la incidencia de su actuación en la generación de casos y en la evolución de su trabajo a lo largo del tiempo.

En efecto, sobre el total de NUEVE (9) causas relevadas, OCHO (8) tienen como denunciante a la PROCELAC. Asimismo, cabe destacar que SEIS (6) de ellas (66%) tuvieron inicio en el año 2015.



V. COLABORACIÓN CON FISCALÍAS

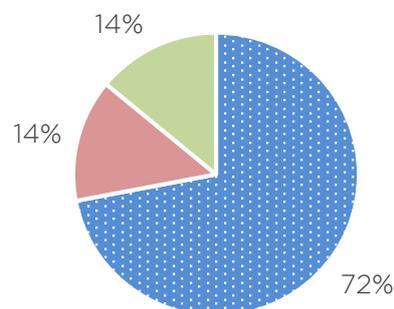
Otra de las funciones del Área, consiste en prestar asesoramiento técnico y colaborar con las Fiscalías que intervengan en la investigación de los hechos propios de su especialidad [Res. PGN 941/12, apartado IV.B).g)]. Esta tarea reviste especial interés a efectos de contribuir a elevar los índices de eficiencia en el ejercicio de la acción penal por parte de las distintas dependencias del Ministerio Público Fiscal.

Las iniciativas de colaboración se originan a partir del requerimiento de las distintas Fiscalías, en función de cuyos alcances se determina el tipo de actividad requerido al Área que, entre otros, puede consistir en asistencia para la determinación de medidas de prueba, para el análisis de documentación, para la conducción de allanamientos, para la redacción de presentaciones en las causas.

Con relación al **año 2015**, interesa destacar que aproximadamente **el 70% de pedidos de colaboración recibidos correspondió a investigaciones iniciadas a raíz de una denuncia del Área.**

Teniendo en cuenta el carácter incipiente de las causas por delitos cometidos en el mercado de capitales, ese dato resulta sumamente trascendente pues implica que las Fiscalías han reconocido al Área una continuidad en su intervención que le permitirá contribuir a la evolución del proceso, a través del aporte de sus conocimientos específicos y de la experiencia adquirida en otros casos del sector. A su vez, la participación en la fase judicial comporta para el Área la posibilidad de conocer en forma directa las dificultades que puedan presentar las investigaciones por este tipo de hechos y capitalizarlas de cara al futuro.

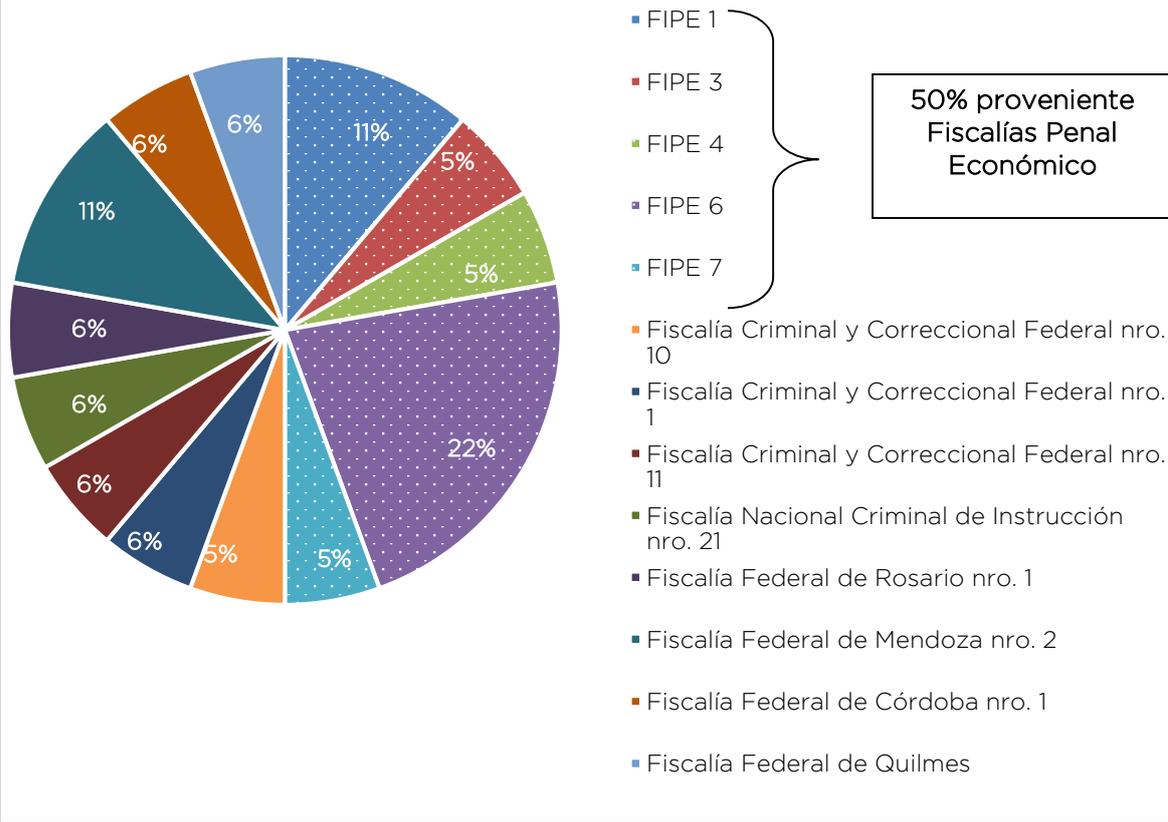
Origen de las causas en las que se solicitó colaboración en 2015



- Denuncia del Área de Mercado de Capitales
- Denuncia del Área de Lavado de Activos
- Denuncia del Área de Fraude Económico y Bancario



Pedidos de colaboración de 2013, 2014 y 2015 clasificados por Fiscalía



VI. ACTIVIDADES DE CAPACITACIÓN

Durante el 2015, el Área organizó, con el apoyo de la Dirección de Capacitación Fiscal Estratégica (DCFE), dos actividades propias de capacitación que alcanzaron a un total de ochenta (80) participantes.

En el primer semestre, tuvo lugar el “Curso de Iniciación en Mercado de Capitales”, dictado en el Instituto Argentino de Mercado de Capitales (IAMC) dependiente del Mercado de Valores de Buenos Aires.

La actividad asumió un formato sumamente novedoso en relación a las iniciativas de capacitación del Ministerio Público Fiscal: a lo largo de ocho encuentros, los participantes fueron capacitados en forma directa por expertos del mercado de capitales que los introdujeron en las nociones básicas en materia de instituciones

del mercado argentino, valores negociables de renta fija, valores negociables de renta variable y operaciones bursátiles.

Por tratarse de una actividad presencial extendida a través de cuatro de semanas, el auditorio estuvo conformado por empleados, magistrados y funcionarios de Fiscalías con asiento en la Ciudad de Buenos Aires, fundamentalmente del fuero penal económico.

Con el espíritu de extender las iniciativas de formación a todas las dependencias del país, en los meses de agosto y septiembre se dictó, a través de la plataforma *WebCampus* del Ministerio Público, el curso web “El Mercado de Capitales: nociones fundamentales y herramientas de investigación”. La actividad fue concebida para dotar a los integrantes del Ministerio Público Fiscal de conocimientos y herramientas para la investigación de conductas ilícitas y delitos cometidos a través del mercado de capitales.

El interés de la temática para el Ministerio Público quedó demostrado inmediatamente: en la misma jornada de apertura de inscripciones se recibieron solicitudes que superaron en un 32,5% las vacantes disponibles.

A través de cuatro módulos teórico-prácticos, los participantes recorrieron los contenidos básicos del mercado de capitales y sus aspectos más relevantes a tener en cuenta en las investigaciones.

Al finalizar el curso, se habilitó en forma exclusiva para los participantes el simulador de operaciones bursátiles del Programa de Difusión Bursátil (PRO.DI.BUR) del IAMC. Así, los cursantes pudieron complementar las nociones adquiridas a lo largo del curso con la experiencia directa de realizar negociaciones sobre valores negociables de manera similar a lo que ocurre en los mercados del país.

A su vez, en el mes de noviembre, el Área participó en el seminario de “Capacitación en Investigación Criminal en el marco de la nueva estructura del MPF” orientado a brindar herramientas de investigación criminal a abogados y profesionales de disciplinas conexas pertenecientes al Ministerio Público, con interés en incorporarse al Departamento de Investigadores de la Dirección de Apoyo Técnico a la Investigación Penal (DATIP).

Por último, resulta de interés destacar que, en el mes de agosto, la Procuraduría realizó en la sede del Mercado de Valores de Buenos Aires una presentación

destinada a las entidades miembro de ese Mercado, que operan como Agentes de Negociación y Agentes de Liquidación y Compensación.

Durante el evento, el titular de la PROCELAC, la Coordinadora del Área de Mercado de Capitales y el Coordinador del Área de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo expusieron ante un auditorio conformado por Presidentes y Oficiales de cumplimiento de aproximadamente cien entidades las funciones de la Procuraduría en el diseño institucional del Ministerio Público, las reformas legislativas en materia penal vinculadas al mercado de capitales y la incidencia del diseño de prevención del blanqueo de capitales sobre la actividad del sector.

VII. CONCLUSIONES

En el 2015, el Área Operativa de Mercado de Capitales logró la judicialización de un número consistente de casos por maniobras ilícitas llevadas a cabo en el mercado de capitales. En particular, se destaca que este trabajo condujo al inicio de las primeras causas judiciales relativas a los delitos incorporados al Código Penal por la ley 26.733 que, a casi cuatro años de su entrada en vigencia, carecían prácticamente de aplicación en relación a la actividad bursátil.

En función de ello, se avanzó en forma satisfactoria en relación a la misión de la Procuraduría de incidir en las tasas de persecución penal de la criminalidad económica, en particular aquella que amenaza contra los esfuerzos del país por regular el mercado de capitales y convertirlo en un destino seguro para la inversión.

Desde esa perspectiva, en el año próximo el desafío consistirá en seguir ampliando y reforzando esa actuación, a través de la realización de más y mejores investigaciones preliminares que conduzcan a nuevas judicializaciones.

Para lograr ese cometido, se buscará mantener y reforzar la identificación y el ingreso de casos por hechos delictivos propios del ámbito de especialidad del Área.

En tal sentido, resultará fundamental llevar a cabo acciones finalizadas a profundizar el enlace interinstitucional con la Comisión Nacional de Valores que, si bien fue sumamente productivo a la hora de intercambiar información con fines de investigación, no conllevó un aumento de la tasa de comunicación de hechos

presuntamente ilícitos a la Procuraduría. En efecto, la naturaleza de sus funciones, especialmente a partir de la sanción de la ley 26.831, ubica a ese organismo regulador del mercado de capitales en una posición privilegiada para la detección de irregularidades, que lo torna en un engranaje esencial para la lucha contra la comisión de delitos en ese sector.

En igual camino, el Área ha valorado en forma muy positiva la recepción de solicitudes de asistencia técnica en casos judiciales iniciados a partir de una denuncia de la Procuraduría. De ese modo, se ha materializado una continuidad en la intervención a partir de la cual se espera contribuir a elevar los estándares de eficiencia de la persecución penal.

Para el 2016, entonces, el objetivo consistirá en lograr, en aquellas investigaciones en la que el Área continúa interviniendo, las primeras respuestas jurisdiccionales frente a hechos delictivos cometidos en el mercado de capitales.

A su vez, a partir de haber observado que los requerimientos de colaboración suelen tener mayormente origen en algunas Fiscalías del fuero Penal Económico, mientras que otras que intervienen en casos denunciados por el Área no hacen uso o hacen uso escaso de esa posibilidad de actuación conjunta, se busca entonces profundizar la intervención del Área reforzando lazos con las Fiscalías de ese fuero que hasta el momento no hayan solicitado colaboración, así como también con otras dependencias del interior del país.

En el plano de las actividades de capacitación, las actividades realizadas durante el 2015 han permitido identificar necesidades de formación y puntos de interés sobre los cuales se trabajará en el año venidero.

En función de ello, a los efectos de satisfacer la demanda planteada por los integrantes de Fiscalías del interior del país, se ha propuesto a la DCFE la realización, durante el primer semestre de 2016, de una segunda edición del curso dictado a través de la modalidad *web*.

Asimismo, a partir de inquietudes planteadas por los operadores que participaron del seminario de “Capacitación en Investigación Criminal en el marco de la nueva estructura del MPF”, se ha propuesto llevar a cabo una actividad presencial para la presentación de tipologías delictivas del mercado de capitales y herramientas para su investigación.



A través de esas instancias de formación, se buscará desde el Área contribuir a revertir el sesgo selectivo de la persecución penal de la criminalidad económica, ya sea otorgando a los operadores del Ministerio Público Fiscal conocimientos para la realización de investigaciones más eficientes, como presentándoles las alternativas de interacción que ofrece el diseño institucional del Ministerio Público Fiscal.