PROMUEVE ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD

SEÑORA JUEZ FEDERAL:

Dr. FRANCISCO JAVIER GIMENEZ, Abogado, M.P. T° 101, F° 405 de la C.F.A.S.M., en representación del **CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE TIERRA DEL FUEGO**, cuyo domicilio real es 0'Higgins N° 133 de la ciudad de Río Grande, provincia de Tierra del Fuego y constituyendo domicilio a los efectos legales en la calle Berta Weber N° 49 de esta ciudad, a V.S. respetuosamente digo:

I.-PERSONERIA

Conforme lo acredito con el Poder Judicial Especial que adjunto soy apoderado del **CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE TIERRA DEL FUEGO** con domicilio legal en O'Higgins N° 133 de la ciudad de Río Grande, Tierra del Fuego, carácter en el cual me apersono y solicito la correspondiente intervención de ley.

II.- OBJETO

Que, en el carácter invocado y siguiendo expresas instrucciones de mi mandante, venimos por el presente a promover **Acción de Inconstitucionalidad y Medida Cautelar de No Innovar (art.322 del CPCN),** contra el **Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación- Unidad de Información Financiera,** , persiguiendo que **se declare la inconstitucionalidad de la Resolución Nº 65/2011 de la Unidad de Información Financiera del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de**

la Nación, especial aunque no exclusivamente en sus artículos 1°, 2, todo su capítulo II – arts. 3 a 7, su capítulo III –especialmente los arts. **9, 10, 14**, **15, 16, 17, 18, 19, 20, y** capítulo IV, por **violentar el principio constitucional de "Legalidad**", artículos 18º, 19º y concordantes (arts. 14, 17, 28, 75, 99 inc. 2, 76) de la Constitución Nacional, así como el **derecho de propiedad** (artículos 14 y 17) y de **ejercer toda industria lícita** (art. 14 C.N.) todo de conformidad a los hechos y derecho que a continuación se exponen.

Aclaramos que el objeto de esta demanda es la **inconstitucionalidad** de la mencionada **resolución**, básicamente, **por apartarse manifiestamente, del marco de la ley 25246**, que invoca reglamentar o de la que se pretende reglamento de ejecución. Sin perjuicio de ello, señalamos que **muchos aspectos de esa ley** o la interpretación a que pudiere dar lugar, resultan **de dudosa constitucionalidad**, por lesionar otros derechos constitucionales de los profesionales en Ciencias Económicas, a cuyo respecto dejamos formulada **expresa reserva**, de modo que la circunstancia de ceñir el objeto de esta demanda a la resolución 25/2011 no se interprete como aceptación de la constitucionalidad de la mencionada ley de lavado de activos.

La notificación y traslado de la demanda y oportunamente de la sentencia se han de concretar en el domicilio de la Unidad de Información Financiera en Cerrito 264, piso 3º y en el domicilio del Poder Ejecutivo Nacional, Balcarce 50 y se ha de completar la comunicación procesal en la Procuración General del Tesoro de la Nación, Posadas 1569, todos de la Ciudad A. de Buenos Aires.

III.- <u>COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD</u>

Que resulta procedente el **fuero federal** y S. S. es competente para entender en la presente Demanda de Inconstitucionalidad en razón de lo normado

por la Ley Nº 48, en mérito a lo establecido en el inciso 6) de su art. 2º en cuanto dispone que los Jueces Nacionales de Sección conocerán en primera instancia "En general de todas aquellas **causas en que la Nación sea parte**", ccd. con **artículo 116 de la Constitución Nacional**.

Además donde se exterioriza o tiene efecto el acto lesivo por imperio de las normas inconstitucionales, en relación a mi mandante el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Tierra del Fuego y de los graduados en Ciencias Económicas sobre los cuales el mismo ejerce el poder de policía profesional y, además, los representa en su faz gremial en lo atinente a dicho ejercicio (ley 191 y artículo 29 de la Constitución de la Provincia de Tierra del Fuego), y es en esta ciudad de Río Grande donde tiene su sede por ser el lugar donde se ejerce la presidencia conforme el artículo 37 de la ley 191, cuya jurisdicción pertenece a S.S.

Tal lesión y restricción a derechos y garantías constitucionales que señalaré a lo largo del presente escrito son producidas por órganos del Estado Nacional, en particular por la UIF (Unidad de Información Financiera), creada por ley 25246, art. 5, al exceder el marco de sus facultades legales con restricción de las libertades y derechos de nuestra representada y sus matriculados.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto ya hace tiempo que el pedido de declaración de inconstitucionalidad importa el ejercicio de una acción directa, que puede tramitarse bajo la forma de amparo, la acción de mera certeza o el juicio sumario en materia constitucional (in re "Asoc. De Grandes Usuarios de Energía de la República Argentina – La ley 1997. C 322).

Asimismo, la Excma. Cámara Federal de Apelaciones de Paraná, al confirmar la sentencia de Primera Instancia el 13/03/03 de los autos "La Rosa, Gustavo Eduardo y otra c/ Poder Ejecutivo Nacional y otros – Sumarísimo", resolvió "…que cabe advertir que el trámite otorgado al presente (juicio sumarísimo) se condice con lo establecido en el art. 322º del C.P.C.C.N., amén de ser una potestad del magistrado interviniente su determinación".

IV.-<u>LEGITIMACION ACTIVA Y PASIVA</u>

IV.1.- <u>LEGITIMACIÓN ACTIVA</u>

El Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego es una persona de derecho público no estatal que se rige por la Ley Provincial Nº 191 (arts. 1, 4, 20, 38 y ccds.), teniendo a su cargo el gobierno de la matrícula, la competencia de títulos, facultades disciplinarias sobre sus matriculados y todas las cuestiones relativas al ejercicio de las profesiones de graduados en Ciencias Económicas, comprensivo de las profesiones de Doctor en Ciencias Económicas, Licenciado en Economía, Actuario, Contador Público y Licenciado en Administración y sus equivalentes en la Provincia de Tierra del Fuego art. 1° de la ley 191 y 1° de la ley 20488).

Mi mandante se encuentra legitimada triplemente para ejercitar la presente acción.-

IV.1.a.-<u>Por su propio derecho.</u>

En primer lugar la normativa que se atacará de inconstitucional, como se verá, le impone obligaciones y deberes en forma directa exorbitando el marco legal fijado por la ley 25246, al constituir al Consejo en sujeto obligado a reglamentar los aspectos relacionados con deberes impuestos a sus matriculados en exceso del marco legal creado por la ley 25246 (así, por ejemplo arts. 4, 6, 14, 15, entre otros de la resolución). Ello lo legitima para actuar en su propioderecho.

IV.1.b.- IV.1.a.-<u>Respecto de los profesionales en Ciencias Económicas matriculados.</u>

En segundo lugar atendiendo al carácter de Institución Colegial Asociativa de carácter obligatoria para sus colegiados, cuya representación colectiva

puede ejercer por surgir ello de su ley de creación, con mayor razón luego de la reforma al art. 43º de la Constitución Nacional en el año 1994, por cuanto la pretensión encuentra sustento en la lesión de sus derechos constitucionales.-

En efecto de conformidad a la Ley Provincial Nº 191, artículo 38, la institución que represento tiene, dentro de sus deberes y atribuciones, aquellas relacionadas con el ejercicio profesional y con la acción gremial.

Particularmente, en sus incisos ll y ml el artículo 38 señala: inciso ll) "***ejercer la representación técnica, moral y gremial de los profesionales matriculados y defender el prestigio de las profesiones en Ciencias Económicas;"*** ; inciso m) ***"ejercer todas las otras funciones que tienden a jerarquizar, estimular y defender la profesión y amparar su dignidad, evitando que sea vulnerada tanto en lo colectivo como en lo individual, arbitrando, en su caso, las acciones pertinentes para hacer efectiva la protección de las profesiones de Ciencias Económicas y de sus matriculados***."

Las normas reseñadas, implican en la práctica **la protección de los derechos de los matriculados en su ejercicio profesional**, derechos **que**, como se desarrollará razonadamente en el presente escrito, **han sido manifiesta e ilegítimamente afectados (o se enfrentan al serio y concreto riesgo de serlo) por la normativa cuya inconstitucionalidad se persigue**.-

Asimismo, dicha **Ley Nº 191** en su **art. 37º** al reconocer al Consejo, como persona jurídica e imponerle el carácter de **órgano de aplicación de la ley**, que regula lo atinente al ejercicio del poder de policía sobre la profesión, lo instituye como Persona de Derecho Público no estatal, de modo tal que los fundamentos del pedido de inconstitucionalidad de las normas objeto del presente y que más abajo se desarrollarán; no solo afecta a cada uno de los matriculados sino también al Concejo Profesional que los agrupa y representa,

afectación que se produce, tanto de modo directo, como en representación de aquellos.-

Bajo las circunstancias apuntadas considerar, a los efectos de la legitimación activa, solo el interés subjetivo de los profesionales en ciencias económicas sería ver nada más que una parte o fracción de un todo y, por vía de hipótesis, solo se darían soluciones individuales cuando la naturaleza de la cuestión es la de un sector colectivo o grupal que, institucionalmente, está representado por el Consejo de Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego.-

IV.- <u>Fundamento de legitimación colectiva respecto de los profesionales en ciencias económicas.</u>

Sin perjuicio de lo dicho, suficiente por si mismo, para fundar la mencionada legitimación, a mayor abundamiento cabe agregar que, respecto del amparo colectivo y, aplicable mutatis mutandi a la acción de inconstitucionalidad, prestigiosa la doctrina ha expresado que "El amparo colectivo se revela como una herramienta útil, si se tiene en cuenta la contextura grupal de la sociedad. En efecto, ésta no es un simple agregado masificado de individuos, sino que al lado de las personas físicas la espontaneidad social muestra la presencia de grupos y de asociaciones de la más variada índole"... (esas asociaciones pueden ser a su vez de creación voluntaria o legal, esto último en nuestro caso) "Resulta notable como en ordenamientos jurídicos en los cuales el amparo colectivo no está explícitamente incorporada la acción –o similares- recibe abono jurisprudencial, como ocurre en España y en los Estados Unidos. Por el contrario en nuestro medio, y pese a su reciente consagración constitucional, hay quienes se empeñan en neutralizar o esterilizar la figura del amparo colectivo...", con discusiones interminables sobre la legitimación activa, la entidad del daño o los derechos tutelados (Conf. WALTER CARNOTA "NUEVAS DIMENSIONES DE LOS PROCESOS CONSTITUCIONALES. LA

ACCION DE AMPARO COLECTIVA", en "EL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL SIGLO XXI", Sociedad Anónima Editora, Coordinadores Bidart Campos- Gil Domínguez, pags404/425).- Estos principios son también aplicables a la Acción objeto del presente, atento al carácter de proceso de constitucionalidad que el mismo inviste.-

En igual sentido y con un razonable criterio hermenéutico se han expedido Salgado y Verdaguer (ver "Juicio de Amparo y Acción de Inconstitucionalidad- Astrea- pág. 377) cuando expresan: "....*la legitimación para interponer la acción de inconstitucionalidad, por la vía de la acción meramente declarativa, es idéntica a si ese planteo es formulado por la acción de amparo".-*

La jurisprudencia ha reconocido la capacidad de los Colegios o Consejos Profesionales que ocurren a la vía judicial en defensa de los intereses de sus colegiados como en el caso del amparo colectivo presentado por la Asociación Civil de Abogados Previsionalistas, conjuntamente con el Colegio Público de Abogados de Capital Federal y la Asociación de Abogados de Buenos Aires por la cual se esgrimía la ilegitimidad de las resoluciones 9/99 y 31/99 de la Secretaría de Estado y Seguridad Social por las cuales de pretendía que las AFJP liquidasen el componente público de los beneficios –privados- que otorgasen. La Sala II del Tribunal Federal SS el 29/06/99, receptó la tesis favorable a los amparistas (Conf. CARNOTA, op. cit. pag.417).- Igualmente lo ha hecho la Corte, en el caso "Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica "(Fallos: 320:690, y 307:1379) y para el supuesto de acciones de inconstitucionalidad.-

Tras la reforma constitucional de 1994, y la consecuente incorporación de once instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional, y del mecanismo de incorporación de otros instrumentos sobre derechos humanos con idéntica jerarquía (art.75º, inc. 22 CN), se ha posibilitado hablar de la jerarquía constitucional desde el bloque de la constitucionalidad federal compuesto por el texto constitucional e instrumentos internacionales.-

La legalidad constitucional está en cabeza de cualquier afectado por ser un derecho de incidencia colectiva en general, vale decir, el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Tierra del Fuego es titular de un derecho de incidencia colectiva. Esto surge claramente del texto constitucional y de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos con jerarquía constitucional.

En consecuencia, y como bien expresan Salgado y Verdaguer (obra citada-pág. 176 y sig.): "en la protección de los intereses difusos y colectivos juegan un rol preponderante las asociaciones que tienen a su cargo la tutela de ellos". Lo que se aplica con igual criterio siempre que dicha tutela esté comprendida dentro de sus fines o atribuciones estatutarias, conforme creemos haber demostrado sucede en nuestro caso según el texto de los estatutos, que en copia certificada adjuntamos.-

Por todo lo expuesto negarle legitimación al Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Tierra del Fuego abriría un abismo que le impediría el derecho de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva, contraviniendo los arts. 16º, 31º, 33º, 43º y 75º inc. 22) de la Constitución Nacional, 8.1 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.-

A lo expresado se agrega que cada matriculado al Consejo es portador de los intereses implicados, los cuales se suman con la misma identidad (e intensidad) en el grupo social que forma el órgano que los hace valer.

El Consejo, en ejercicio de aquella incumbencia fijada en la ley, reviste la cualidad de titular o receptor de múltiples derechos que tienen entidad y alcance colectivo y que se identifican absolutamente en sus resultados y consecuencias respecto de todos los integrantes del grupo aludido.

La C.S.J.N ha admitido la categoría de derechos conformada por la incidencia colectiva referida a los intereses individuales homogéneos, casos en los cuales se afectan derechos individuales divisibles a causa de un hecho único y continuado que provoca lesión a todos los miembros del grupo. Por tanto, la lesión

es identificable y atribuible a una causa fáctica y normativa homogénea, como sucede en nuestro caso en que la ilegal e inconstitucional resolución atacada la produce respecto de todos los matriculados alcanzados por la aquella.

Hay, como en el presente asunto, una homogeneidad de hecho y normativa que lleva a considerar razonable la implantación de un solo juicio con efectos expansivos de la cosa juzgada, donde el Consejo, por su atribuciones legales es el natural representante del colectivo afectado.

Se cumplen en este asunto los cuatro requisitos indicados por Lorenzetti: causa que justifica la acción colectiva, determinación del grupo afectado, control de la parte que ejerce la representación y manejo eficiente y eficaz del caso (Justicia colectiva, p. 121, 2010).

La homogeneidad apunta a la situación en que los sujetos afectados comparten (como aquí los profesionales en ciencias económicas) una posición jurídica igual o semejante.

Siendo así, el Colegio, en ejercicio de sus derechos propios y para obtener tutela jurisdiccional respecto de los profesionales matriculados pretende una sentencia que declare la inconstitucionalidad de la resolución 65/2011 de la UIF.

Se cumplen los tres requisitos de orden público predicados para este tipo de casos justiciables:

1º) Cuenta con un interés concreto (proteger el ejercicio profesional dentro de un rango de legalidad, lealtad y moralidad exigida por la población destinataria del servicio), inmediato (en tanto sobresalen las singularidades de la inminencia, la persistencia y la vigencia de aquello que se indica como causa del daño) y sustancial (en sus dos direcciones de materia e importancia);

2º) Acto que se titula o califica, fundadamente, con el vicio de la ilegitimidad o inconstitucionalidad, y

3º) Patente perjuicio diferenciado, impuesto con notoriedad e incluso, por momentos, con evidencia (daño que funda el interés específico, ajeno a la mera postulación del cumplimiento objetivo de la ley, con directa incidencia en los factores universales del desempeño reglado y venerable del ejercicio profesional basado en la dación de buena fe, lealtad y confidencialidad).

IV.2.- LEGITIMACIÓN PASIVA

Las pretensiones se ejercen para que se declaren procedentes respecto de la Unidad de Información Financiera creada por ley 25.246 con autarquía funcional en jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (artículo 5º) autora de la resolución 65/2011.

El órgano reviste legitimación suficiente para que las resoluciones del Tribunal tengan eficacia directa y logren la realización del derecho pretendido. Sin embargo, como las pretensiones conciernen también al Poder Ejecutivo Nacional como órgano superior de todos los que componen la Administración pública, éste queda integrado a la litis como parte demandada.

La orden contenida en la resolución que disponga sobre la pretensión 3.2 se notificará directamente a la Unidad de Información Financiera y al Poder Ejecutivo Nacional.

V.- ANTECEDENTES DE LA CUESTION.-

V.a.- La ley de lavado de activos.

En el año 2000 el Poder Ejecutivo Nacional promulga la ley que dictara el Congreso Nacional que lleva el Nº 25.246 y que modifica el Código Penal, especialmente en los delitos relacionados con Encubrimiento y Lavado de Activos de origen delictivo, comúnmente denominada "Ley antilavado de dinero".-

El Cap. I de dicha ley tipifica los correspondientes delitos, y determina las pertinentes sanciones.-

En tanto que por el Cap. II de la misma se dispone la creación de la "Unidad de Información Financiera" (de aquí en mas la "UIF") que se desempeña con autarquía funcional dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (art. 5).- Esta UIF será "la encargada del análisis, el tratamiento y transmisión de información a los efectos de impedir el lavado de activos...", respecto de los delitos que expresa y taxativamente determina (art.6º del cuerpo legal citado).-

Será su competencia (de acuerdo al art.13º): recibir, solicitar y archivar la información a que se refiere el art. 21º; disponer el análisis de dicha información a los efectos de verificar la eventual comisión de los delitos tipificados en el art.6º, colaborar con los organismos judiciales en la persecución de los mismos delitos, etc.- Y estará facultada (según el art.14º) a: solicitar informes, documentos y antecedentes a cualquier organismo público y/o personas privadas, requerir la colaboración de todos los servicios de información del Estado, requerir por la vía judicial pertinente la suspensión de ejecución de los actos en que se presuma comisión de delito, solicitar allanamiento y secuestro de documentación, disponer la implementación de sistemas de contralor interno para las personas a que se refiere el art.20º, aplicar las sanciones que prevén en el Cap. IV, emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados por la presente ley.- **Todas esa facultades son otorgadas, se sobreentiende, dentro del marco y fines específicos de la ley, sin posibilidad de ampliar o extender su contenido o las obligaciones que, en general o a determinadas personas, dicha ley le impone.** Ello es así por cuanto, conforme al principio general de libertad (artículo 19 C.N.), consecuencia primordial de la forma representativa y republicana de gobierno (art. 1 C.N.), característica de un Estado Constitucional de Derecho, cualquier restricción de derechos sólo puede

establecerse por ley en sentido material (por su alcance general) y formal (emanada del Congreso de la Nación –art. 75 C.N.- o en su caso de las legislaturas provinciales en los supuestos de facultades no delegadas –art. 121 C.N.-) y respetar el principio de razonabilidad (artículo 28 C.N.).-

El Cap. III de la ley trata los sujetos obligados a observar el "Deber de Informar".- El art. 20º determina la enumeración de los obligados a éste deber, entre los cuales se encuentran – en su inc. 17) a los matriculados en ciencias económicas".- No se menciona en ninguno de sus incisos, expresa ni implícitamente a los Colegios o Consejos Profesionales.

Estas personas obligadas a informar, entre ellos reitero los matriculados en ciencias económicas, poseen – entre otras y según el art. 21º de la ley – las siguientes obligaciones: a) recabar de sus clientes la identificación legal, ya sean que actúen en nombre propio y/o de terceros; b) informar cualquier hecho u operación sospechosa independientemente del monto de la misma y abstenerse de revelar a su cliente o a terceros la existencia de actuaciones o procedimientos en el marco de la ley.- El inc. b) del citado art. 21º determina – además – que debe entenderse por "operación sospechosa" y expresa que lo son "*aquellas transacciones que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, como así también de la experiencia e idoneidad de las personas obligadas a informar, resulten inusuales, sin justificación económica, jurídica o de complejidad inusitada o injustificada, sean realizadas en forma aislada o reiterada.-*"

En el mismo artículo 21 se fija la obligación de archivar información, ciñéndola a la recabada conforme a su inciso a)

Finalmente, y relacionado con la acción objeto de autos, el art. 24º de la misma ley, prevé fuertes penalidades para los sujetos obligados a informar (los matriculados en ciencias económicas) que no cumplan con tal obligación.-

Tal es el esquema normativo que prevé la ley Nº 25.246 – denominada ley antilavado de dinero – y que se relaciona con la cuestión que se planteará

seguidamente; y de la cual, reiteramos, no se puede apartar la reglamentación o directivas e instrucciones de ejecución que dicte la UIF.-

En fecha 21 de enero de 2011 se publica en el Boletín Oficial de la Nación la Resolución Nº 25 de la Unidad de Información Financiera, que según se viera fuera creada en el Cap. II de la ley Nº 25.246.-

Dicha resolución al exceder el marco normativo y las facultades que le otorga la ley de creación (25.246), tanto porque creó sujetos obligados a informar no contemplados en la enumeración del artículo 20, cuanto porque extendió las obligaciones que la misma ley impone a los sujetos que sí contempla en ese artículo en su inciso 17, transformándolos de agentes obligados a informar, en verdaderos funcionarios obligados a detectar y prevenir el lavado de activos, entre otras funciones y deberes. Incluso le impone el deber de elaborar políticas y estrategias a ese efecto, organizar toda su actividad en función de ello, ejecutarlas y controlar su cumplimiento por terceros.

Esta Resolución de la UIF fue objeto de innumerables presentaciones judiciales por parte de los Consejos de Ciencias Económicas de distintas jurisdicciones provinciales, tendientes a lograr su inconstitucionalidad.

En el caso de la provincia de Tierra del Fuego, mi mandate el Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Tierra del Fuego presentó acción judicial de amparo en aquel sentido.

Efectivamente, en el marco del expediente caratulado "Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Tierra del Fuego c/ P.E.N. –Ministerio de Justicia y Derechos Humanos –Unidad de Información Financiera s/Acción de Inconstitucionalidad –Med. Cautelar de no innovar" N° 6923, mi mandante solicitó la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución UIF N° 25/11.

Es así, que la señora jueza con fecha 6 de mayo de 2011 hace lugar a la medida cautelar incoada y dispone, en su consecuencia, suspender los efectos de la resolución 25/2011 hasta que recaiga sentencia definitiva.

Posteriormente, la UIF con fecha 20 de mayo de 2011 deroga la Resolución 25/2011 y dicta en su reemplazo la N° 65/2011 lo que motivó que se peticionara en los autos mencionados que se declare abstracta la cuestión por haberse derogado la normativa que diera origen a la litis.

Es dable destacar que a poco de leer el texto de la Resolución 65/2011 nos encontramos que la misma no reemplaza en lo sustancial el contenido de la Resolución Nº 25/2011 que deroga, sino que en la "realidad material" se constituye en una norma aún más gravosa para los profesionales en ciencias económicas, introduciendo a través de su articulado una nueva reglamentación a las obligaciones establecidas específicamente para los Contadores Públicos, con el agravante que la norma establece vigencia con retroactividad al 1º de enero de 2011, lo que la torna más injusta.

Por ello es que afirmamos que la Resolución N° 65/2011 que es tan inconstitucional como la derogada Resolución N° 25/2011.

Esta nueva Resolución, reemplazante de la impugnada Nº 25/2011 UIF, impone a los profesionales matriculados en ciencias económicas y al Consejo Profesional de Ciencias Económicas de Tierra del Fuego, diversas obligaciones y que como se verá más gravosas y conculcatorias de garantías constitucionales.

A modo de adelanto señalamos que en base a las diversas tareas exigidas, la conformación de manuales de procedimientos, capacitación, pedidos de informes, realización de estudios de cada operación, análisis del perfil del cliente, investigación, comprobación de listados de terroristas internacionales y demás pautas establecidas por la UIF, el matriculado en ciencias económicas deberá reportar toda operación sospechosa, valorando las 42 circunstancias detalladas por el art. 21º, que es copia del art. 24 de la derogada Res. 25/2011 UIF, de esta Resolución Nº 65/2011 que estamos impugnando mediante esta nueva acción judicial. Y en cuanto a las sanciones previstas, si el matriculado y el

CPCETDF no dan cumplimiento a todas y cada una de las obligaciones detallas sufrirán las sanciones que prevé el art. 28 que mantiene las establecidas por el art. 33º de la derogada Resolución N° 25.

Por el art. 1º de la Resolución 65/2011, se fija como objeto establecer las medidas y procedimientos que los sujetos obligados deberán observar para **prevenir, detectar** y reportar los hechos, actos, operaciones u omisiones que puedan provenir de la comisión de los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo Por su parte el art. 2º, inc. g) establece que el sujeto obligado son los profesionales matriculados cuyas actividades estén reguladas por los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas.

Como se podrá advertir se trata de una Resolución de la UIF. dirigida únicamente a los profesionales en ciencias económicas y solo indirectamente a los mismos Consejos Profesionales y tiene por exclusivo objeto reglamentar todo lo que concierne al deber de información que impone la ley Nº 25246 a aquellos profesionales en su carácter de agentes de información, no pudiendo apartarse de la misma, extender su alcance ni crear sujetos obligados no comprendidos en aquella. Su función es meramente reglamentaria y de ejecución pues, en caso contrario la UIF se transforma en legislador, invadiendo funciones exclusivas del Congreso de la Nación, lo que como veremos ocurre en nuestro caso. Ese carácter sub legal es impuesto por la propia ley que, en su artículo 14 inc. 10, sólo faculta a la UIF a emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados por esta ley, obviamente, dentro del marco de tal carácter y de las específicas obligaciones que la propia ley crea.

Sin perjuicio de un posterior análisis particularizado de las distintas disposiciones de la ley, seguidamente se han de exponer los perjuicios y violaciones constitucionales que, en general, implican tales normas.-

VI.- <u>LAS VIOLACIONES CONSTITUCIONALES QUE JUSTIFICAN LA ACCION IMPETRADA.-</u>

Antes de introducirnos en las propias lesiones constitucionales que produce la resolución, cabe decir que la misma fue adoptada sin satisfacer el requisito de previa consulta al Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Tierra del Fuego y demás Consejos profesionales de otras Provincias, conforme exige la ley 25246. Ella establece que las instrucciones y directivas que dicte la UIF deben hacerse *"previa consulta a los organismos específicos de control"* (ley 25.246, artículo 14, inciso 10), condición que reviste los Consejos y Colegios Profesionales en ciencias Económicas respecto de dichos profesionales.

Además, la resolución en cuestión, según se desprende de sus considerandos, se pretende dictada en el marco de las facultades concedidas por los artículos 20 y 21 incs, a y b y 14 inc. 10 de la ley 25246 de lavado de activos.

Sin embargo, una atenta lectura de dichas normas así como de la resolución en cuestión permite advertir que está última se aparta clara e irrazonablemente del marco de aquella ley, con la concreción o, por lo menos, el riesgo cierto de lesión de derechos y garantías constitucionales, tanto de los profesionales en Ciencias Económicas que comprende, como de los Consejos y Colegios Profesionales que ejercen el poder de policía sobre su ejercicio profesional y, a su vez, los representan en cuanto pueden ser arbitrariamente afectados en dicho ejercicio. Tal lo que ocurre, respectivamente, con el Consejo Profesional en Ciencias Económicas de Tierra del Fuego y los profesionales en él matriculados.

Entiendo que ello es así en un triple sentido:

a) Porque **extiende la calidad de sujetos obligados a informar a personas no previstas** en la enumeración del artículo 20 de la ley de lavado de activos n° 25246, imponiéndoles obligaciones que aquella no prevé.

b) Porque, en igual sentido, **extiende las obligaciones impuestas por aquella ley** a través de su artículo 21 incs a) y b) respecto de los sujetos obligados sí incluidos en su artículo 20, **transformándolos de sujetos obligados a informar operaciones sospechosas en obligados a prevenir y detectar el lavado de dinero, e incluso elaborar todo un programa y una política a ese efecto**. Incluso los transforma en agentes encubiertos, sin ser funcionarios públicos ni designación judicial y al margen de cualquier regulación legal.

c) porque impone a los Consejos y Colegios Profesionales el deber de reglamentar y controlar el cumplimiento de los deberes impuestos a sus matriculados, en exceso del marco legal.

VI.A.- LESIONES CONSTITUCIONALES RESPECTO DE LOS PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS MATRICULADOS Y REPRESENTADOS POR MI MANDANTE

Puede advertirse que la resolución atacada excede el marco legal al extender las obligaciones impuestas por la ley 25246, en su artículo 21 incs a) y b) respecto de los sujetos obligados, transformándolos de sujetos obligados a informar operaciones sospechosas en obligados a prevenir y detectar el lavado de dinero.

Es lo que ocurre respecto de los profesionales en Ciencias Económicas.

Ellos sí están comprendidos dentro de los sujetos especialmente obligados, conforme al artículo 20 de la ley 25246 (inc. 17). Las obligaciones que en tal carácter les impone la ley están enunciadas en el artículo 21 incs. a y b.

Esas normas expresan que: "Las personas señaladas en el artículo precedente quedarán sometidas a las siguientes obligaciones:"

"a. Recabar de sus clientes, requirentes o aportantes, documentos que prueben fehacientemente su identidad, personería jurídica, domicilio y demás datos que en cada caso se estipule, para realizar cualquier tipo de

actividad de las que tienen por objeto. Sin embargo, podrá obviarse esta obligación cuando los importes sean inferiores al mínimo que establezca la circular respectiva. Cuando los clientes, requirentes o aportantes actúen en representación de terceros, se deberán tomar los recaudos necesarios a efectos de que se identifique la identidad de la persona por quienes actúen."

"Toda información deberá archivarse por el término y según las formas que la Unidad de Información Financiera establezca;"

"b. Informar cualquier hecho u operación sospechosa independientemente del monto de la misma. A los efectos de la presente ley se entiende por operaciones sospechosas aquellas transacciones que de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad que se trate, como así también de la experiencia e idoneidad de las personas obligadas a informar, resulten inusuales, sin justificación económica o jurídica o de complejidad inusitada o injustificada, sean realizadas en forma aislada o reiterada."

"La Unidad de Información Financiera establecerá, a través de pautas objetivas, las modalidades, oportunidades y límites del cumplimiento de ***esta*** obligación para cada categoría de obligado y tipo de actividad." La negrita y la cursiva nos pertenecen.

Con ello se delimita claramente el alcance de las obligaciones impuestas, así como el ámbito y límite de las facultades de la UIF, lo que solo puede hacerse por ley. Cualquier disposición reglamentaria o regulatoria de inferior jerarquía normativa, debe mantenerse dentro del marco por ella fijado. Ese marco es respetado, incluso, por el decreto reglamentario de la ley (decreto 290), en cuanto dispone: "ARTICULO 20.- El deber de informar es la obligación legal que tienen los sujetos enumerados en el artículo 20 de la Ley Nº 25.246 y sus modificatorias, en su ámbito de actuación, de llevar a conocimiento de la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA, las conductas o actividades de las personas físicas o jurídicas, a través de las cuales pudiere inferirse la existencia de una situación atípica que fuera

susceptible de configurar un hecho u operación sospechosa. El conocimiento de cualquier hecho u operación sospechosa, impondrá a tales sujetos la obligatoriedad del ejercicio de la actividad descripta precedentemente. La UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA determinará el procedimiento y la oportunidad a partir de la cual los obligados cumplirán ante ella el deber de informar que establece el artículo 20 de la Ley Nº 25.246 y sus modificatorias."

Sin perjuicio de hacer reserva respecto de la constitucionalidad de la ley en sí misma, así como de su decreto reglamentario 290, por la relativa vaguedad de los alcances de la obligación que crea en cuanto a que debe entenderse por operación inusual y sospechosa y por la actividad que ello demandaría para que el profesional pudiera detectarla e informarla, lo cierto es que la resolución se aparta claramente del marco legal a reglamentar, lo que constituye el objeto específico de esta demanda.

Sin embargo, de la lectura de la resolución 65/2011 y de toda su sistemática y terminología (especial aunque no exclusivamente de su capítulo 2) se desprende que las obligaciones que impone a determinados profesionales en Ciencias Económicas (auditores y sindicatura societaria), exceden a las que emergen de la ley y del decreto reglamentario, exorbitando así sus facultades legalmente derivadas.

Así, por un lado les obliga a recabar de sus clientes información que excede la prevista por el inciso a) del artículo 21 (así puede verse claramente en el capítulo 3). Y por otro les impone el deber no solo de informar, sino además de prevenir y detectar actos y/u operaciones de lavado (como puede advertirse, especial aunque no exclusivamente en el capítulo 2).

Más aún, les obliga a organizar toda su actividad en función de esa finalidad, lo que claramente excede su tarea profesional en ciencias económicas y el marco de la relación que establecen con sus clientes. Peor aún, les obliga a planificar esa tarea, formarse especialmente para ella, proveerse de una estructura

especial, sin la cual no podrá cumplir con los deberes que se le imponen. Incluso elaborar un manual y plan global de prevención y detección. Prácticamente los transforma en verdaderos funcionarios públicos o les obliga a cumplir tareas propias de aquellos, sin designación formal y, además, sin prever contraprestación alguna, ni siquiera compensación de los necesarios gastos en que deberá necesariamente incurrir con ese objeto, con flagrante lesión, también, al derecho de propiedad (artículos 14 y 17 C.N), e irrazonable restricción en el ejercicio de una actividad lícita como es el ejercicio profesional (artículo 14 C.N.)

Las obligaciones impuestas exceden claramente el mero carácter de carga pública, que por su naturaleza tiene un carácter temporal y transitorio, como ocurre por ejemplo con el desempeño como autoridad de mesa durante un acto electoral. Es que los deberes que se imponen, ajenas a la específica incumbencia profesional y de alto costo económico, resultarán, seguramente, de imposible cumplimiento para la mayoría de los profesionales comprendidos, colocándolos en el dilema de hierro entre cerrar su estudio profesional o exponerse a las severas sanciones previstas por la resolución cuestionada (art. 28) en arbitraria extensión del artículo 24 de la ley 25246.

Además, la naturaleza de los deberes que se le imponen es contraria al carácter de las tareas profesionales que se asumen en el marco de una relación contractual con sus clientes que se basa en importante medida en la confianza que estos le depositan. Ello así, ya que deben investigar determinados aspectos de su actividad, aunque exceda lo necesario para cumplir la encomienda profesional, ocultándoles, además, dicha circunstancia.

Esta situación lesiona el derecho de propiedad y de ejercer industria lícita de los profesionales (artículos 14 y 17 C.N.), además del principio de igualdad ante la ley y en cuanto a la obligación de soportar las cargas públicas (artículo 16 C.N.), implicando además una verdadera expropiación del importante tiempo útil que le

insumirá a los sujetos alcanzados el cumplimiento de los costosos deberes impuestos.

Por otra parte, la resolución desnaturaliza irrazonablemente el ejercicio profesional, constituyendo una reglamentación irrazonable del ejercicio de una industria lícita, violentando así los artículos 14 y 28 C.N.

Esto es así porque la resolución 65/2011 asigna a los profesionales en ciencias económicas obligaciones cuya naturaleza y sustancia no solo son inherentes al Estado sino del todo ajenas al desempeño de una profesión liberal.

En definitiva, a las personas matriculadas en el Consejo, sin importar su consentimiento o en contra de su voluntad y de sus convicciones, se las inviste con atributos típicos de las agencias de pesquisa y persecución estatal, añadiéndoles la carga de montar una estructura tendiente a la instrumentación y ejecución de trabajos de prevención delictiva.

Las tareas cuestionadas denigran la profesión en su modo de comprenderla y asumirla por cada uno de los matriculados o asociados a la entidad actora y, al propio tiempo, crea condiciones para destruir la confianza social depositada con base en la confidencialidad (seguridad de no dar a conocer) y el secreto (deber de no dar a conocer), principios ínsitos al ejercicio profesional que están comprometidos por la Constitución nacional (art. 18) y pertenecen a la antigua práctica de un servicio inseparable de aquellas exigencias.

Tanto es así que la Recomendación nº 16 de las normas GAFI (apartado 1) presta especial cuidado a fin de respetar el secreto profesional, mediante un texto inequívoco: ". No se requiere que los abogados, notarios y otros profesionales jurídicos independientes y contadores o contables que actúen como profesionales independientes, reporten sus sospechas si la información relevante ha sido obtenida en circunstancias en las que se encontraban sujetos al privilegio del secreto profesional o secreto legal".

La nota destinada a orientar la interpretación de aquella recomendación establece: 1º. Corresponde a cada país determinar las cuestiones que deberían considerarse como privilegio profesional legal o secreto profesional. Normalmente esto cubriría la información que los abogados, notarios o profesionales jurídicos reciben de sus clientes o a través de ellos a) en el curso de la determinación de la posición legal de su cliente; o b) en la tarea de defender o representar a ese cliente en algún procedimiento judicial, administrativo, de arbitraje o mediación o con relación al mismo. En los casos en que los contadores o contables estén sujetos a la misma obligación de secreto o privilegio, tampoco se les exigirá que reporten operaciones sospechosas.

Por ellos es que afirmamos que la resolución 65/2011 ha modificado las seculares obligaciones del profesional al convertirlo en agente de investigación de eventuales vínculos del comitente con los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo que pudieren reflejar los datos que éste le provee o que, lo que es aberrante, pudiese sonsacarle con el propósito de denunciarlo, ocultando su designio (según la ilegítima e inmoral instrucción de la UIF).

El acuerdo trastoca y suprime esenciales componentes del contrato de locación de servicio y altera valores fundamentales del vínculo profesional que están incorporados no solo al ordenamiento común y ético sino a paradigmas morales de la sociedad.

Deberes de lealtad al comitente, de confidencialidad y de básica buena fe en la prestación profesional han sido abrogados por la resolución impugnada pues con ésta las relaciones entre los matriculados en los Consejos de ciencias económicas y sus clientes serán regidas por la sospecha, la argucia en la obtención de determinada información y el ocultamiento o seguramente el engaño sobre la razón y finalidad del requerimiento y su empleo. La norma, como ha sido ideada, es inaceptable para el colectivo de profesionales en ciencias económicas y resistirán su

observancia pues subordinarse a sus disposiciones conlleva la extinción del regular, leal y democrático servicio profesional.

VI.b .-<u>LESIONES CONSTITUCIONALES AL CONSEJO DE PROFESIONALES EN CIENCIAS ECONÓMICAS EN RELACIÓN A LAS LESIONES A LOS PROFESIONALES MATRICULADOS.,</u>

Pero, además, la situación referida en el punto precedente, trasuntada en gran parte de las disposiciones de la resolución en cuestión, no queda en el ámbito particular de los profesionales ni es ajena a los Colegios, despejando cualquier duda que pudiere subsistir respecto de la legitimación de estos para accionar cuestionando la constitucionalidad de la resolución.

Ello por dos razones: 1) porque, como ya dijimos, forma parte de las funciones de este Consejo, la defensa gremial de los profesionales matriculados (art. 38 de la LEY 191 y demás normas legales ya mencionadas) y, 2) porque la misma resolución impone a los Consejos o presupone por su parte, el dictado de determinadas disposiciones y normativas técnicas para el cumplimientos de los excesivos e inconstitucionales deberes impuestos a los profesionales y, adicionalmente, controlar el cumplimiento de los mismos (artículos 14 y 15).

A las deficiencias señaladas, se agrega que la resolución pretende regular determinados aspectos de la actividad de los profesionales y de los Consejos Profesionales, que son ajenos a la normativa nacional por tratarse de materia no delegada al Gobierno Federal en la Constitución, sino reservada por las Provincias (art. 121 C.N.) y, a su vez en nuestro caso, delegada por el Estado Provincial en el Consejo Profesional por la ley 191.

En efecto, la resolución impugnada desconoce la cualidad local de los Consejos y Colegios Profesionales en Ciencias Económicas creados en los Estados provinciales. La Provincia de Tierra del Fuego ha conservado en su territorio el control de las profesiones liberales que ejerce a través de los colegios (ley 191).

El Consejo de Profesionales en Ciencias Económicos de Tierra del Fuego, por sus funciones y fines de utilidad pública, integra la gestión gubernativa provincial y está dotado por la ley local de cierto poder de imperio.

Las atribuciones que la ley asignó a la entidad pertenecen al Estado; al Consejo solo le incumbe su ejercicio. Las funciones, en efecto, le fueron conferidas en razón de la particular organización que el Estado provincial ha elegido para administrar en su territorio el control de las profesionales liberales, debe comprenderse como una imputación de funciones esencialmente alterables en su estructura y alcances por quien le ha confiado dicha atribución de competencia." (CSJN. in re "Bacca Castex, Raúl A. c. C.P.S.C.F. s. Proceso de Conocimiento" fallo del 1 de junio de 2000).

Los fines e instrumentos para alcanzarlos le han sido conferidos por la legislatura local y es ella la titular del exclusivo poder de incorporarle o suprimirle atribuciones y deberes.

VI.C.- ANÁLISIS PARTICULAR DE LAS DISPOSICIONES DE LA RESOLUCIÓN 65/2011 Y SU EXHORBITANCIA LEGAL.

En el ánimo de esclarecer y precisar las lesiones constitucionales expuestas sintéticamente en los puntos precedentes, iremos analizando las principales disposiciones de la resolución 65/11, demostrando como las mismas exceden claramente el marco legal que la misma proclama reglamentar o ejecutar.

Así, el artículo 1º, al fijar el objeto de la resolución lo precisa como establecer, las medidas y procedimientos que los sujetos obligados deberán observar para **prevenir, detectar** y reportar, los hechos, actos, operaciones u omisiones que puedan provenir de la comisión de los delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo. Resulta claro de su texto que la norma **fija un objeto que excede las obligaciones de información, al imponerle medidas y**

procedimientos que tienden a la prevención, detección y reportación de delitos, cuando la única obligación que la ley impone a los sujetos previstos es la de informar operaciones sospechosas (art. 21 inc. b) de la ley ccd. con art. 20 del decreto reglamentario). La prevención y detección de delitos es propia del Estado a través de los órganos que instituye al efecto, entre los que se cuenta la UIF. Resulta claro desde un inicio y, ello resulta también de los considerandos que **la Resolución pretende transferir a los sujetos obligados deberes propios de la función pública**, lo que **excede el marco de las cargas públicas y el fijado por la ley 25246**, que sólo los obliga informar, determinados actos y no a prevenirlos ni detectarlos. Es la UIF, la que debe realizar dicha detección mediante el análisis de la información que le suministren los sujetos obligados a informar y otra que obtenga por otras vías, como por ejemplo los requerimientos puntuales que formule a cualquier ente público o privado no comprendido en el art. 20, conforme a lo facultado por el art. 14.1. Y, en cuanto a la prevención, la misma corresponde no sólo a la UIF, sino también a otros organismos del Estado, especialmente a las fuerzas policiales y de seguridad, pero de ningún modo a los profesionales en Ciencias Económicas ni a los Consejos o Colegios que controlan su ejercicio profesional, por exceder a sus respectivas incumbencias y competencia.

El art. 2º, al fijar Definiciones a los efectos de la resolución, también exorbita el marco legal que proclama regular. Ello se pone de manifiesto especialmente en sus incisos b y c que definen las operaciones inusuales y las operaciones sospechosas.

Operaciones Inusuales: "b) son aquellas operaciones tentadas o realizadas en forma aislada o reiterada, sin justificación económica y/o jurídica, que no guardan relación con el perfil económico- financiero del cliente, desviándose de los usos y costumbres en las prácticas de mercado, ya sea por su frecuencia, habitualidad, monto, complejidad, naturaleza y/o características particulares.

c) Operaciones Sospechosas: "c) son aquellas operaciones tentadas o realizadas que habiéndose identificado previamente como inusuales, **luego del análisis y evaluación realizados por el sujeto obligado**, las mismas no guardan relación con las actividades lícitas declaradas por el cliente, ocasionando sospecha de Lavado de Activos o aún tratándose de operaciones relacionadas con actividades lícitas, exista sospecha de que estén vinculadas o que vayan a ser utilizadas para la Financiación del Terrorismo."

Estas normas establecen conceptos que **exceden una definición, ya que bajo tal ropaje lo que hacen es extender y ampliar una simple obligación de informar determinadas operaciones, creando obligaciones de naturaleza distinta, y ajenas tanto a la obligación creada por la ley como a la tarea específica que como profesional les compete**. En efecto, la norma cuestionada **obliga a los profesionales al análisis y evaluación de la actividad del cliente**, a fin de detectar eventuales acciones ilícitas, lo que **no sólo excede su tarea profesional específica, sino que resulta incompatible con su naturaleza y con el vínculo contractual y profesional que establecen con el cliente, fundado en la confianza y la confidencialidad**. Pero, en lo que al ***exceso del marco legal*** se refiere, ya que ***no solo se obliga al profesional a informar determinados actos o actividades del cliente (lo que surge sí de la ley), sino a investigarlo, analizar y evaluar los mismos***. Aún cuando el resultado fuere negativo respecto de la detección de operaciones inusuales o sospechosas, la obligación creada por normativa sublegal y sub reglamentaria, **no solo excede el marco legal, sino que rompe la esencia del vínculo profesional – cliente: la confianza**, siendo incompatible con dicha relación y con el Estado de Derecho. Transforma a un profesional liberal, en funcionario público y, peor aún en agente encubierto del estado para detectar supuestos ilícitos. Con ello se generan inconstitucionales cargas públicas y se delegan, indebidamente, funciones esenciales e indelegables del Estado.

La inconstitucionalidad denunciada a este respecto se agrava cuando, conforme a la definición del inc. a del mismo art. 2, el cliente requiere los servicios del profesional de modo ocasional, es decir para un acto determinado, pues lo obliga a recabar información ajena al mismo, para determinar su eventual carácter inusual o no.

La resolución impugnada abroga las resoluciones técnicas 7 y 15 de la Federación Argentina de Consejos Profesionales de Ciencias Económicas que disciplinan la actividad de los auditores externos y síndicos societarios conforme criterios de examen de base selectivo para formarse una opinión acerca de la razonabilidad de la información significativa que exponen los estados contables.

También ha suprimido el método de muestras y apreciación de datos considerados relevantes; los auditores y síndicos deberán inmiscuirse en el universo de las operaciones de la empresa, movimiento de partidas y asientos contables, documentación, registros informáticos, entre otras fuentes y someterlas a una encuesta policíaca con alcance y límites imprecisos y de improbable cumplimiento ante la extravagante tarea.

El capítulo II de la resolución 65/11, en todo su contenido, denota desde su propia denominación, el claro exceso respecto del marco legal en que pretende sustentarse, esto es la fijación de pautas y directivas para el cumplimiento del deber de información contemplado por el artículo 20 de la ley 25246. En efecto, el mismo se titular "POLITICAS PARA ***PREVENIR E IMPEDIR*** EL LAVADO DE ACTIVOS Y LA FINANCIACION DEL TERRORISMO. INFORMACION DEL ARTICULO 21 INCISOS A) y B) DE LA LEY Nº 25.246 Y MODIFICATORIAS.

Resulta claro que prevenir e impedir es mucho más que informar, siendo sólo esto último lo único a lo que obliga la ley a los profesionales en ciencias económicas.

El articulado concreto, que nos permitimos transcribir por ser muy ilustrativo al respecto, corrobora lo que enuncia el título del capítulo. Así, el **art. 3º**

se denomina **Política de *Prevención*** y dice: "A los fines del correcto cumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 21 incisos a) y b) de la Ley Nº 25.246 y modificatorias**, el sujeto obligado deberá adoptar una política de prevención en materia de Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo**, de conformidad a la normativa legal y profesional vigente. La misma deberá contemplar al menos:"

"a) La **elaboración de un manual** que contendrá los **mecanismos y procedimientos para la prevención** de Lavados de Activos y Financiación de Terrorismo, que deberá observar las particularidades del tipo de servicio que presta de acuerdo con lo dispuesto en esta norma **y en las normas profesionales que emitan los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas al respecto**;"

"b) La **capacitación del personal**;"

"c) La elaboración de un **registro escrito del *análisis y gestión de riesgo*** de las operaciones sospechosas reportadas. El mencionado registro se encuentra amparado por las previsiones del artículo 22 de la Ley Nº 25.246 y modificatorias;"

"d) La implementación de herramientas tecnológicas acordes con la naturaleza del servicio que prestan, que les permitan establecer de una manera eficaz los **sistemas de control y prevención** de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo;"

Por su parte el Art. 4º precisa el contenido del mencionado "Manual de Procedimientos": "El manual de procedimientos **para la prevención** de Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo deberá contemplar los requerimientos particulares que al respecto establezcan las normas que emitan los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas, respetándose al menos, los siguientes aspectos:"

"a) **Políticas** coordinadas **de control**;"

"b) Políticas de **prevención**;"

"c) En el caso de los servicios de auditoría y sindicatura societaria, las funciones de la auditoría y los procedimientos de control interno que se establezcan **tendientes a evitar** el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo;"

"d) Funciones que cada profesional debe cumplir, con cada uno de los **mecanismos de control de prevención**;"

"e) Los **sistemas de capacitación**;"

"f) Políticas y procedimientos de **conservación de documentos**;"

"g) El proceso a seguir para atender a los requerimientos de información efectuados por la UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA.

"h) Metodologías y criterios para analizar y **evaluar la información** que permita detectar operaciones inusuales y sospechosas y el procedimiento para el reporte de las mismas;"

"i) Desarrollo y descripción de otros mecanismos que el sujeto obligado considere conducentes para **prevenir y detectar** operaciones de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo;"

"Art. 5º — Disponibilidad del manual de procedimiento. El manual de procedimientos debe estar siempre actualizado y disponible, debiéndose dejar constancia escrita de su recepción y lectura por todos los empleados. Asimismo deberá permanecer siempre a disposición de la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA."

"Art. 6º — Mecanismo de ***Prevención***. Sin perjuicio de los requerimientos particulares que al respecto establezcan las **normas profesionales que emitan los Consejos Profesionales** de Ciencias Económicas, el sujeto obligado tendrá, al menos, las siguientes funciones:"

"a) Diseñar e implementar los procedimientos y su control, acordes con la naturaleza del servicio que presta, necesarios **para prevenir, detectar y reportar** las operaciones que puedan estar vinculadas a los delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo;"

"b) Diseñar e implementar **políticas de capacitación** a los empleados profesionales e integrantes del estudio contable;"

"c) **Velar por el cumplimiento** de los procedimientos y políticas implementadas **para prevenir, detectar y reportar** operaciones que puedan estar vinculadas a los delitos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo;"

"d) **Analizar las operaciones registradas** para detectar eventuales operaciones sospechosas, **con el alcance que establezcan las normas dictadas por los respectivos Consejos Profesionales de Ciencias Económicas**;"

"e) Formular los reportes de operaciones sospechosas, de acuerdo a lo establecido en la presente resolución;"

"f) **Llevar un registro de las operaciones** consideradas **sospechosas** de Lavado de Activos o Financiación del Terrorismo reportadas;"

"g) Dar cumplimiento a las requisitorias efectuadas por la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA en ejercicio de sus facultades legales."

"h) Controlar la observancia de la normativa legal y profesional vigente en materia de prevención del Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo;"

"i) Asegurar la adecuada **conservación y custodia de la documentación concerniente a las Operaciones**;"

"j) Confeccionar un **registro interno de los países y territorios no cooperativos con el GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL**. El mismo debe estar **permanentemente actualizado**;"

"k) Prestar especial **atención a las nuevas tipologías de Lavado** de Activos **y Financiación del Terrorismo** que sean publicadas por la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA o el GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL a los efectos de establecer medidas que sean acordes a la naturaleza del servicio que se presta **tendientes a prevenirlas, detectarlas y reportar** toda operación que pueda estar vinculada a las mismas."

"Art. 7º — Programa de Capacitación. Los sujetos obligados deberán desarrollar un programa de capacitación dirigido a sus empleados profesionales en materia de prevención de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo que debe contemplar:"

"a) La difusión de la presente resolución y de sus modificaciones, así como la información sobre técnicas y métodos para prevenir, detectar y reportar operaciones sospechosas;"

"b) Asistencia a cursos, al menos una vez al año, donde se aborden entre otros aspectos, el contenido de las políticas de prevención de Lavado de Activos y Financiación de Terrorismo."

Sin perjuicio de la inevitable pregunta acerca de quién va a pagar los costos que implicará para los profesionales el cumplimiento de la gravosas obligaciones que crea la resolución en claro exceso del marco legal, **resulta claro de la transcripción normativa** que acabamos de realizar **que la sola denominación del capítulo demuestra que las obligaciones impuestas a los sujetos obligados, excede a una mera obligación de información, transformándose en una clara obligación de prevención y detección** del lavado de dinero, **convirtiéndolo en un verdadero funcionario público, sin nombramiento, remuneración, ni siquiera compensación de gastos**. El contenido del capítulo, con sus detalladas obligaciones corrobora la intuición resultante del nombre del capítulo. Ello se pone especialmente de manifiesto cuando el art. 3 establece que el sujeto obligado deber **adoptar una política de prevención** en materia de lavado de activos y financiación del terrorismo, obligándolo a elaborar un manual que contendrá los mecanismos y procedimientos para ese objeto (inc. a), capacitación del personal (inc. b), elaboración de un **registro de análisis y gestión de riesgo** (inc. c), la implementación de herramientas tecnológicas que permitan establecer **sistemas de control y prevención de lavado** (inciso d).

A su vez, esas obligaciones que exceden la mera información, apuntando a la prevención del lavado, **se hacen extensivas a su vez a los Consejos Profesionales, que ni siquiera son legalmente sujetos obligados de información**. Ello surge del art. 4 que se refiere a las normas que emitan esos Consejos para servir de base a los manuales que deben elaborar los profesionales. Así, **pretende transformar a los Consejos en organismos de control de sus matriculados, que van más allá del ejercicio del poder de policía de la profesión, obligándolos a diseñar políticas de prevención de lavado que exceden su función específica**. Sólo el inciso g) del art. 4, que se refiere al proceso a seguir para atender a los requerimientos de información efectuados por la autoridad competente parece enmarcado en el ámbito de la ley de lavado que pretende reglamentar y ejecutar la resolución en cuestión.

El exceso de la misma respecto a una mera reglamentación de la obligación de informar, surge también del artículo 6° que se refiere a los **mecanismos de prevención, que también se pretende sean establecidos por normas que emitan los Consejos Profesionales**. Pero, sin perjuicio de ello, con lo que se pretende obtener el beneplácito de dichos Consejos como si se les reconociera autonomía regulatoria en materia profesional, la resolución establece una serie de funciones en diversos incisos, enunciando la implementación de procedimientos y controles para prevenir detectar y reportar operaciones que pueden estar vinculadas a los delitos de lavado de activos y financiación del terrorismo. (inc. a), diseñar e implementar políticas de capacitación de empleados, profesionales e integrantes del estudio contable (inc. b), analizar las operaciones registradas para detectar operaciones sospechosas (inc. d), llevar un registro de operaciones sospechosas (inc. f), controlar la observancia de la normativa legal y profesional vigente en materia de prevención de lavado de activos y la financiación del terrorismo (inc. h), con lo cual convierte a los profesionales en controladores de sus propios colegas y de la ciudadanía en general.

Debe señalarse que también **las obligaciones de registro y conservación de documentación a que aluden las normas transcriptas exceden el marco legal**, ya que si bien el artículo 21 en su inciso a) de la ley 25246 establece dentro de las obligaciones a las que quedarán sometidos los sujetos indicados en el artículo 20, que la UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA fijará el término y la forma en que corresponderá archivar toda la información, pese a la aparente amplitud de **la expresión "toda la información", la misma debe interpretarse en el contexto normativo donde se inserta la expresión, esto es, el inciso a) del artículo 21 de la ley 25246, que se refiere a la obligación de recabar de los clientes documentos que prueben la identidad, personería jurídica domicilio y demás datos que en cada caso se estipule para realizar cualquier tipo de actividad de las que tienen por objeto**; así como la **identificación de la personas por quienes actúen los clientes**. De tal modo, **el término y la forma que la UIF puede establecer por las que los obligados deberán archivar la información, se refiere precisamente a esa información relativa a la identidad e identificación de los clientes y personas por la que estos actúen** o a los datos necesarios para realizar su correspondiente actividad, obligación que los profesionales están obligados a recabar de aquellos **y no a otras informaciones**. Obsérvese que respecto de los hechos u operaciones a que se refiere **el inciso b), no se exige obligación alguna de archivar, sino, simplemente de informarla a la UIF, siendo por tanto a ésta Unidad a quien corresponde su organización y archivo, según resulta, por otra parte, del artículo 13, inc. 1 de la ley** 25246.

Por el contrario, respecto de estas operaciones, la facultad que la ley otorga a la UIF es la de fijar, a través de pautas objetivas, las modalidades oportunidades y límites del cumplimiento de la obligación de informar (no de archivar) para cada categoría de obligado y tipo de actividad. (último párrafo del

inc. b) del art. 21 de la ley 25246; en igual sentido último párrafo del art. 20 del decreto reglamentario de la ley)

Por esa razón la resolución bajo análisis, **al imponer obligaciones de archivo y conservación de otra información y documentación, como los artículos que acabamos de transcribir, excede las facultades que la ley le reconoce**, deviniendo inconstitucional.

El mismo defecto de inconstitucionalidad adolece la obligación de evaluar y analizar la información para prevenir el lavado de activos y evitar los actos a que se refiere, obligación que excede claramente la creada legalmente (deber de informar).

También el "CAPITULO III. POLITICA DE IDENTIFICACION Y CONOCIMIENTO DEL CLIENTE. INFORMACION DEL ARTICULO 21 INCISO A) DE LA LEY Nº 25.246 Y MODIFICATORIAS.", merece cuestionamientos por excederse del marco legal en el que invoca sustentarse.

Así, el art. 8º, bajo la denominación **"**Política de Identificación." Expresa: "Los sujetos obligados deberán, conforme lo previsto en el artículo 21 inciso a) de la Ley Nº 25.246 y modificatorias, elaborar y observar una política de identificación y conocimiento del cliente, cuyos contenidos mínimos deberán ajustarse a la presente resolución." Aún cuando está norma podría considerarse menos apartada de la ley, pues se refiere específicamente a una obligación creada por la ley a través del artículo 21 inc. a), **se aparta parcialmente de ella que solo obliga a recabar datos relativos a la "identificación" del cliente para exigirle más: "conocimiento" respecto del mismo, lo que requiere requerir más datos, excediendo la obligación creada por ley, única fuente formal en la materia**.

También excede el marco legal el Art. 9º que expresa: "Legajo de identificación del Cliente. Los sujetos obligados deberán confeccionar un legajo de identificación de cada cliente, donde conste la documentación que acredite el

cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente resolución. La actualización del legajo debe efectuarse, como mínimo, anualmente, debiendo reflejar permanentemente el perfil del cliente."

Esta información que debe constar en el legajo, referida a movimientos económicos o situación patrimonial, excede la obligación de recabar información sobre la identidad o identificación (art. 21 inc a de la ley) y de brindarla prevista por el art. 21 inc. b, que se refiere solamente la operaciones sospechosas, de las que tome conocimiento, pero no de la que recabe información o lleve en legajo.

También el art. 14 de la resolución, bajo la denominación **"Programa global antilavado"** excede el marco legal. En efecto, la norma dice que "Los sujetos obligados deberán, en el marco de las tareas profesionales que desarrollen conforme a las normas profesionales vigentes, **diseñar e incorporar a sus procedimientos un programa global antilavado que permita detectar** operaciones inusuales o sospechosas, **a partir de un conocimiento adecuado de cada uno de sus clientes**, considerando en todos los casos las pautas generales de la presente resolución y los requerimientos particulares que surjan de las normas que dicten los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas al respecto. Resulta claro que esta norma excede el marco legal fijado por la ley 25246, en cuanto a la obligación de informar, al obligar a los profesionales a realizar tareas que exceden dicho deber y que constituyen funciones específicas del Estado. Impone, por resolución de UIF obligaciones que no surgen de la ley.

También es objetable constitucionalmente, el art. 17 titulado "Emisión de Dictámenes" en cuanto dispone que "los sujetos obligados deberán dejar constancia en sus dictámenes que se llevaron a cabo procedimientos de prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, pudiendo a tal efecto hacer referencia a las normas que emitan los Consejos Profesionales de Ciencias Económicas que den cumplimiento a esta resolución. **Se trata también de una obligación no creada**

por la ley, ni comprendida en las que ella crea. Incluso se pretende involucrar a los Colegios profesionales en dicha violación legal, en perjuicio de los profesionales matriculados, al imponerle la reglamentación de esta ilegal obligación.

"Art. 16. — Supuestos de Procedimiento Reforzado de Identificación Los sujetos obligados deberán reforzar el procedimiento de identificación del cliente en los siguientes casos:"

"a) Empresas pantalla/vehículo: Los sujetos obligados deberán prestar especial atención cuando las personas físicas utilicen a personas jurídicas como empresas pantalla para realizar sus operaciones. n estos casos **los sujetos obligados deberán contar con procedimientos adicionales razonables que permitan conocer la estructura de la sociedad, determinar el origen de sus fondos** e identificar a los propietarios, beneficiarios y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica"; también este párrafo **excede la obligación de recabar información para identificación de los clientes a que se refiere el art. 21 inc. a) de la ley 25246**

"b) Propietario/Beneficiario: deberán contar con procedimientos adicionales razonables que permitan conocer la estructura de la sociedad, determinar el origen de sus fondos e identificar a los propietarios, beneficiarios y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica." Merece igual reflexión que el inciso anterior.

"d) Transacciones a distancia: sin perjuicio de los requisitos generales mencionados en la presente resolución, los sujetos obligados deberán aplicar procedimientos adicionales razonables, para compensar el mayor riesgo de Lavado de Activos y de Financiación del Terrorismo, cuando se establezcan relaciones de negocios o se realicen transacciones a distancia." Inciso que también excede el marco legal.

"f) Personas Incluidas en el Listado de Terroristas: los sujetos obligados deben prestar especial atención cuando la operación o su tentativa involucre a personas terroristas o fondos, bienes u otros activos, que sean de propiedad o controlados (directa o indirectamente) por dichas personas." En lo relativo a esta disposición deberá atenderse a la nómina de terroristas publicada por el GRUPO DE ACCION FINANCIERA INTERNACIONAL en su sitio web, y deberá observarse lo establecido por la Resolución UIF N° 125/2009. Merece similares reflexiones que el inciso anterior, siendo en todo caso la UIF quien debería suministrar y actualizar el listado con remisión a los profesionales o publicación en internet de modo fácilmente accesible para el profesional.

"Art. 17. — Política de Conocimiento del Cliente. La política de conocimiento del cliente debe incluir criterios, medidas y procedimientos que contemplen al menos:

a) Un análisis de las variaciones de las operaciones realizadas por los clientes en relación con la información obtenida en oportunidades anteriores de prestación del servicio;

b) La determinación del perfil transaccional de cada cliente;

c) La identificación de operaciones que se apartan del perfil transaccional de cada cliente."

Esta norma también excede claramente las obligaciones de informar.

"Art. 18. — Perfil Transaccional del Cliente. El perfil transaccional debe estar basado en información proporcionada por el cliente y en el monto, tipo, naturaleza y frecuencia de las operaciones que habitualmente realizan los clientes, así como en el origen y destino de los recursos involucrados junto con el conocimiento de los empleados." Merece iguales objeciones que el artículo anterior.

"Art. 19. — Conservación de la Documentación. Conforme lo establecido por el artículo 21 inciso a) de la Ley Nº 25.246 y modificatorias y su decreto reglamentario, los sujetos obligados deberán conservar, para que sirva como

elemento de prueba en toda investigación en materia de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, durante un período de DIEZ (10) años desde la fecha del último informe de auditoría o sindicatura, la siguiente documentación:

a) Respecto de la identificación del cliente: las copias de los documentos exigidos.

b) Respecto de las transacciones u operaciones —tanto nacionales como internacionales— las o copias de la documentación original, así como los papeles de trabajo de la labor desarrollada por el profesional actuante."

Solo el inciso a) aparece adecuado a la ley (art. 21 inc. a). El b) excede el marco legal en todo aquello que no se refiera a operaciones sospechosas y aún en cuanto a éstas porque el artículo 21 inc. b) obliga a informar más no a conservar la documentación. Esta obligación sólo puede existir respecto de la documentación y papeles de trabajo en lo atinente a la prestación estrictamente profesional, pero no en aspectos que ajenos a ella.

"c) El registro del análisis de las operaciones sospechosas reportadas." Excede el marco fijado por la ley, la obligación es informar, no registro y análisis. Eso corresponde a la UIF.

CAPITULO IV. REPORTE DE OPERACIONES SOSPECHOSAS DE LAVADO DE ACTIVOS O FINANCIACION DEL TERRORISMO. INFORMACION DEL ARTICULO 21 INCISO B) DE LA LEY Nº 25.246 Y MODIFICATORIAS.

El art. 21. "Reporte de Operaciones Sospechosas" enumera una amplia y ambigua lista de pautas acerca de operaciones inusuales o sospechosas que **Los sujetos obligados** deberán reportar, conforme lo establecido en el artículo 21 inciso b) de la Ley Nº 25.246 y modificatorias, que comprende 43 supuestos a título enunciativo.

El listado es largo, poco claro, requiere en muchos casos conocimientos especiales ajenos a la incumbencia del profesional en ciencias económicas y propias

de expertos en la temática de lavado de dinero y comprende, además, supuestos ajenos a los taxativos ilícitos enunciados en el artículo 6 de la ley y constitutivos, más bien de posibles hipótesis de evasión impositiva, ajenas al ámbito de la ley de lavado de activos. Es decir que también esta norma excede el marco legal que dice reglamentar.

"Art. 25. — Deber de Fundar el Reporte. El reporte de operaciones sospechosas debe ser fundado y contener una descripción de las circunstancias por las cuales se considera que la operación detenta tal carácter." La obligación de fundar excede la carga de informar.

"Art. 27. — Registro de operaciones sospechosas. El sujeto obligado deberá elaborar un registro o base de datos que contenga identificados todos los supuestos en que hayan existido operaciones sospechosas."

"La información contenida en el aludido registro deberá resultar suficiente para permitir la reconstrucciónde cualquiera de tales operaciones, y servir de elemento probatorio en eventuales acciones judiciales entabladas."

Si bien este capítulo podría considerarse una específica regulación de la obligación de informar (por los sujetos obligados), compatible, en principio, con la ley 25246 (art. 21 inc. b), la característica de la regulación por la generalidad de los criterios que tornarían sospechosa o inusual una operación no permite restringirlas a los supuestos de lavados de activos de los específicos y exclusivos delitos previstos taxativamente en el art. 6 de la ley 25246. Ello así, porque las pautas para la determinación del carácter inusual o sospechoso de la operación no tienen ninguna especificación que objetivamente permita vincularlas con el producto de aquellos delitos, sino que por el contrario pueden tener otro origen, o bien lícito, o aún ilícito pero no correspondiente a aquellos y especialmente puede provenir de evasiones impositivas, ajenas a la ley que se pretende reglamentar. Y, además, la distinción que hace la propia resolución entre el contenido de los reportes sistemáticos y las específicas operaciones sospechosas, permite advertir que se está

ampliando la obligación de informar creada por la ley y restringida a las operaciones inusuales o sospechosas, a otras que no revisten tal condición pero que igualmente deben ser incluidas en los denominados reportes sistemáticos.

Finalmente y como ya dijimos el art. 28 que, bajo el título "Sanciones" dispone que "El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la presente resolución, serán pasibles de sanción conforme al Capítulo IV de la Ley Nº 25.246 y modificatorias", extiende el marco sancionatorio a supuestos no contemplados en la ley, al crear nuevos sujetos obligados así como obligaciones que aquella no prevé y cuyo incumplimiento daría lugar a la aplicación de aquellas sanciones.

Con esta disposición la UIF está, una vez más legislando, pero lo que es en este artículo más grave, lo hace en materia sancionatoria, es decir con contenido materialmente penal. Se trata de una disposición ex lege y, por ende, atacable desde el punto de vista de su constitucionalidad.

Zaffaroni indica que las fuentes del derecho tienen diferentes sentidos: Así, considera a la "Fuentes de la producción de la legislación penal" como a aquellos "órganos capaces de producir legislación penal. (de donde emerge la legislación: Congreso, Legislatura)"

En materia penal, indica Fontán Balestra, no hay más fuente de derecho que la ley. La costumbre, la jurisprudencia y la doctrina podrán tener influencia más o menos directa en la sanción y modificación de las leyes, pero no son fuentes de derecho penal. La ley debe ser la única fuente del derecho penal, la ley es advertencia y garantía: advertencia de que será penado quien cumpla la conducta que la ley describe y garantía de que sólo en tales casos el Estado pondrá en funcionamiento el resorte penal.

En el mismo sentido se pronuncia Zaffaroni, quien remarca que el principio de legalidad penal constituye la expresión de que la única fuente de la legislación penal argentina es la ley. La doctrina, la jurisprudencia y la costumbre no

son fuentes de conocimiento de la legislación penal argentina. La ética social debe ser tenida en cuenta en la interpretación de la ley cuando ella, tácita o expresamente, se remite a esas pautas de conducta, como sucede cuando, por ejemplo, se refiere a la "mujer honesta" (artículo 120° del Código Penal) o cuando es menester marcar los límites del cuidado debido para determinar si hubo culpa (artículo 84° del Código Penal) o los límites del fraude comercial o industrial y las maniobras competitivas y publicitarias lícitas en esas actividades.

Puesto que la única fuente de conocimiento de la legislación penal argentina es la ley, entonces la única fuente de producción del derecho penal argentino son los órganos legislativos del Estado no teniendo ese carácter los autores de obras doctrinarias, los jueces y tribunales y el grupo social fuera de las instituciones estatales. Tampoco lo son los decretos del PE, menos aún la resoluciones de la UIF y, si así lo pretendieran, como ocurre con la resolución 25/2011, son flagrantemente inconstitucionales.

Derivados del principio de jerarquía normativa.: Se derivan claramente de todo lo dicho hasta ahora y en consecuencia:

-La Administración no puede dictar Reglamentos contrarios a las Leyes.

- Ningún Reglamento puede vulnerar los preceptos de otro de grado superior.

Si así lo hacen son inconstitucionales y, con mayor razón en materia sancionatoria, como ocurre con el artículo 33 de la resolución 25/2011.-

Como ya se podrá haber advertido, toda la normativa detallada pretende transformar a mi mandante y, en especial, a los profesionales en ciencias económicas a los que se refieren, en Informantes policiales.-

En efecto , se debe tener en cuenta que la ley antilavado de dinero, Nº 25246, crea la Unidad de Información Financiera que será el ente encargado de

analizar, tipificar y trasmitir la información que se relacione con los delitos tipificados, a efectos de proceder a las correspondientes denuncias penales.-

Atento a la complejidad de la cuestión, y fundamentalmente a su universalidad como ámbito de actuación delictual, es que la composición de dicho organismo (UIF) refleja dicha complejidad.- En efecto el art. 8 de la ley Nº 25.246 trata la composición de su conducción que está integrada por 11 miembros, entre los cuales, y además de los funcionarios que se nominan, se encuentran **especialistas en la temática que se aborda como lo son representantes de la Comisión Nacional de valores, un experto en temas relacionados con lavado de dinero, cinco expertos financieros y penalistas.-**

Lo expuesto indica que el Estado, atendiendo a lo complicado del tema y a los intereses en juego, ha cuidado muy bien de dotar al órgano de Información de directivos que están directamente relacionados con la misma, que trabajan permanentemente en la cuestión, que manejan el mundo financiero y de las transacciones complejas, que conocen de las leyes y delitos relacionados.-

En tanto que el mismo Estado al reglamentar mediante la Resolución Nº 65/2011 – objeto de la acción – la actuación de los "informantes matriculados en ciencias económicas y Consejos Profesionales", les impone toda una serie de obligaciones, conocimientos y actividades propias de tales expertos, **pero que en el caso no lo son, y tampoco están preparados profesionalmente para desempeñar las actividades que se les imponen. Ni puede obligárselos a ello.-**

Lo apuntado sería suficiente para la tacha de inconstitucional de la normativa, pero existen cuestiones aún más graves que se detallarán seguidamente.-

En primer lugar debe señalarse al art. 20º, inc. 17) de la ley 25.246 que les impone a los matriculados en ciencias económicas del deber de informar sobre las operaciones que se consideren "inusuales o sospechosas" y esta actividad la

debe desarrollar el contador público con criterios **totalmente subjetivos y en base a su propia experiencia e idoneidad (art, 21º, inc. b) de la ley).-**

Tales criterios subjetivos están definidos como "inusuales, sin justificación económica, jurídica o de complejidad inusitada o injustificada".- Qué tan inusuales deben ser, como se mide el alcance de lo "inusual".- Qué tan inusitada debe ser la complejidad del negocio.- Cómo y cuándo debe ser considerada la complejidad como injustificada; además injustificada: frente a qué o a quién.-

Todo ello debe evaluar el matriculado en ciencias económicas en "base a su propia experiencia e idoneidad".- Cuánta experiencia se necesita para detectar tales supuestos actos delictivos.- Dónde y quién le trasmite al contador público tal experiencia.- Respecto de su "idoneidad": quién evalúa la misma.- Cuándo para tales temas se considera "idóneo " al contador público.-

Tales, y muchos otros, interrogantes le surgen a mi mandante sobre la actividad que se le impone al matriculado en ciencias económicas de "informar".- Debe tenerse en cuenta que el contador público es un profesional independiente que **no fue, no esta ni estará preparado** para cumplir "con idoneidad" la tarea que se le pretende imponer con la Resolución Nº 65/2011 de la UIF.-

Por otra parte deberá tenerse en cuenta que si el matriculado en ciencias económicas no cumple con su obligación de "informar", se expone a las graves penalidades que prescribe el art. 24º de la ley en cuestión

La Resolución Nº 65/2011 le impone al matriculado en ciencias económicas la obligación de "dudar" de su cliente y de la legalidad de los negocios que se le plantean.- En este sentido cabe señalar que los contadores públicos están formados – y así debe ser – dentro de la legalidad, y no dentro de la duda, propia de los "funcionarios policiales" que trabajan para combatir el delito.-

En base a esa "duda" la Resolución Nº 25/2011 le impone al matriculado en ciencias económicas adoptar "**medidas razonables"** a fin de obtener la verdadera identidad de "quien se esconde detrás del acto sospechado".- ¿Cuales son tales medidas razonables; hay un manual o vademécum que las enumere. Cual es el margen, mínimo y máximo, de la "razonabilidad".-Y si lo que el contador público consideró razonable, la UIF considera que no lo fue, y por tanto se deriva en las sanciones previstas por incumplimiento?.

Estos y muchos más son también interrogantes que tan arbitraria e inconstitucional norma provocan a mi representado.-

Se obliga al matriculado en ciencias económicas, en consecuencia, a invadir la esfera privada de los contratantes, **y por tanto ajena al servicio técnico profesional de que se trate.-**Por otra parte, nos preguntamos que sucede si el requerido de tal información se niega a otorgarla, ¿deberá el contador público negar sus servicios profesionales?, ¿cuál es la sanción por el no cumplimiento de esta información y en este caso incumple el profesional o el cliente requerido?; ¿debe el contador público desechar sus clientes cuando éstos se nieguen a brindar información argumentando razones de seguridad personal?

Existe evidentemente un vació legal que puede prestarse para que se interprete en cualquiera de los sentidos indicados en los interrogantes precedentes.-

El art. 22º de la Resolución Nº 65/2011 establece un plazo de 30 días para reportar hechos u operaciones sospechosas, pero aún son mas graves las obligaciones de los artículos 23º y 25º que le imponen al matriculado en ciencias económicas el deber de no solo de informar "la sospecha", sino que además **debe dar su "opinión fundada" sobre tal sospecha y hacerlo saber dentro de las 48 horas de haber tomado el conocimiento** de la sospecha. Esto transforma al Contador Público en una suerte de agente encubierto del organismo de control. Y por cierto lo compromete aún mas frente a su cliente y ante una eventual acción de daños, de no resultar cierta la información o veraz la "sospecha".- Esto es de una

gravedad mayúscula pues aún en materia estrictamente penal, sólo se admite el agente encubierto con un carácter sumamente restrictivo y excepcional, creado por ley y autorizado por el juez mediante resolución fundada y para cada caso concreto en la investigación de delitos graves, debiendo recaer la designación únicamente en agentes de las fuerzas de seguridad en actividad (artículo 31 bis de la ley 23.737)

Merece destacarse por su importancia para el análisis que se impone al matriculado en ciencias económicas que también para detectar la "inusualidad o sospecha" debe valorar elementos que se mencionan, como ser montos, tipos, frecuencia y naturaleza de la operación.-

Como se verá todos estos elementos subjetivos dependerán de quien lo juzgue.- Así el volumen de la operación: cuál es el margen en pesos cien mil, quinientos mil, dos millones, cinco millones, etc., estará éste profesional obligado, en consecuencia, a "sospechar" de todas las operaciones?;.- la naturaleza de la operación: a que se refiere?, cómo se deberá interpretar esta norma en forma coherente para considerarse que no se ha violentado la obligación de informar?; a su vez la frecuencia de la operación: tres operaciones similares en importancia en el lapso de tres meses , será suficiente para "sospechar"; o se requerirá un plazo mayor?.-

VII.- <u>LAS NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS.</u>

Conforme a lo que venimos desarrollando, concluimos que con la resolución 65/2011 se violenta el principio de **legalidad** que se encuentra expresado de modo genérico en el art. 19º de la Constitución Nacional, en cuanto dispone que nadie será obligado a hacer lo que la ley no manda ni privado de lo que ella no prohíbe.

En nuestro caso, al exceder la resolución 65/2011, el marco de las obligaciones creadas por la ley 25246, como se argumentó supra, se pretende obligar a los profesionales en ciencias económicas comprendidos y a los Colegios o

Consejos Profesionales (en nuestro caso al Consejo que represento) a hacer lo que la ley no manda -

Es que el artículo 19, conocido más propiamente como principio de reserva de ley, reconoce el principio general de libertad, conforme al cual cualquier habitante del país puede realizar cualquier conducta externa, en la medida en que, dicha conducta permanezca en el ámbito privado (primera oración), o que la misma no esté expresamente prohibida por la ley (segunda oración). El principio de legalidad o reserva legal se refiere a este segundo supuesto.

Dentro de dicho principio de libertad, puede ejercer con amplitud la totalidad de derechos reconocidos por su artículo 14 y demás ccds (17, etc.), los que sin embargo deben ejercerse conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, las que, no obstante, no deben alterar los mismos (artículo 14 ccd. con 28).

Es por eso que esa reglamentación al ejercicio de los derechos sólo puede hacerse por ley, entendiéndose por tal, ley en sentido no solo material sino también formal, es decir emanada del Congreso de la Nación (artículo 75 C.N.).

Aún así, esa reglamentación debe ser razonable, para no lesionar el límite fijado por el artículo 28 C.N., ya mencionado.

En nuestro caso es la ley 25.246, la ley reglamentaria que, restringe, aunque limitadamente ese principio de libertad, respecto de los sujetos obligados a informar, que crean los artículos 20 y 21.

Y, si bien dicha ley puede ser reglamentada por el PEN y, por la UIF, dentro de la circunscrita competencia normativa que la ley le reconoce, esa reglamentación no puede apartarse del marco legal, que es lo que en nuestro caso ocurre, según he demostrado en los puntos anteriores.

Por tanto las normas analizadas violentan en general el principio de legalidad (art.19º CN), así como los artículos 14, 28, 75 y 99 inc. 2° C.N.

Esta última norma, referida al PEN, establece, dentro de sus facultades la de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. Es decir que debe ceñir dicha facultad al marco de la ley, limitación que se aplica a los reglamentos delegados de ejecución, como ocurre con las resoluciones de la UIF, calidad que reviste la n° 65/2011, tachada de inconstitucional en la presente demanda.

La resolución **lesiona también el principio de razonabilidad emergente de los artículos 14 y 28 C.N.**. La razonabilidad es uno de los elementos de la idea de legitimidad que debe ser tomada como expresión contemporánea del repudio a los actos arbitrarios y de la exigencia de un mínimo de aceptabilidad en lo concerniente a la actividad discrecional de los agentes estatales: la aceptabilidad de un acto por parte de sus destinatarios es uno de los elementos fundamentales de la legitimidad democrática.

Todo derecho, todo poder legalmente protegido es acordado en vista de cierta finalidad: el titular de ese derecho tiene un poder de apreciación sobre el modo de ejercerlo, sin embargo, ningún derecho puede ser ejercido de manera irrazonable pues lo que es irrazonable no es derecho. El límite así trazado permite definir mejor el funcionamiento de las instituciones jurídicas que las nociones de justicia o equidad, vinculada a cierta igualdad o proporcionalidad ya que, lo irrazonable puede resultar del ridículo o de los impropio y no solo de la inicuo o desigual.

La resolución 65/2011 por el contenido y la sustancia de las normas cuestionadas, carece de razonabilidad. La irrazonabilidad de las normas constituye una especie de la inconstitucionalidad (arts. 14 y 28 CN).

Además de lo dicho respecto de la lesión del principio de legalidad y del de razonabilidad, la naturaleza de los deberes que se imponen a los profesionales en Ciencias Económicas es contraria al carácter de las tareas profesionales que se

asumen en el marco de una relación contractual con sus clientes que se basa en importante medida en la confianza que estos le depositan. Ello así, ya que deben investigar determinados aspectos de su actividad, aunque exceda lo necesario para cumplir la encomienda profesional, ocultándoles, además, dicha circunstancia.

Esta situación **lesiona el derecho de propiedad y de ejercer industria lícita de los profesionales (artículos 14 y 17 C.N.), además del principio de igualdad ante la ley y en cuanto a la obligación de soportar las cargas públicas (artículo 16 C.N.),** implicando además una verdadera expropiación del importante tiempo útil que le insumirá a los sujetos alcanzados el cumplimiento de los costosos deberes impuestos.

Es probable que los demandados intenten invocar que la resolución atacada constituye una razonable reglamentación del ejercicio y de derecho y, con esa finalidad, evoquen la defensa de la inevitable intromisión en las libertades civiles de algunas personas ante la emergencia del lavado de dinero proveniente del narcotráfico y la financiación del terrorismo. Pasadas experiencias en diversas geografías demuestran, sin embargo, la ineficacia de medidas como las promovidas y los innecesarios e irreparables daños sociales e individuales causados por el descuido de las garantías y derechos de libertad.

El órgano creador de la resolución cuestionada, frente a la percepción de amenazas a la seguridad general, responde con imposición de obligaciones absurdas y selectivas de la libertad pues afectan a un específico grupo de habitantes. Al no estar comprometida la mayor parte de la población, el público no enfrenta los abusos ni se activan los controles y salvaguardas políticos e institucionales al estado de excepción.

En el Estado democrático de derecho aquellas seguridades la suministra el Poder jurisdiccional, en general por la vía de la interpretación y aplicación de la Constitución. Sin embargo, es frecuente que los tribunales carezcan de información suficiente para ponderar si están justificadas y cuándo las excepcionales

restricciones a las libertades civiles. No obstante la actividad jurisdiccional está en óptima posición para desempeñar en la emergencia una función constructiva, al menos, exigiendo que el Congreso, "rama legislativa que representa al pueblo", a través de la ley y no una de las agencias de la Administración sea quien autorice circunstanciadamente la restricción a la libertad, mostrándose escépticos y examinando con singular severidad las medidas estatales de intromisión a la libertad que afecten a miembros de grupos minoritarios identificables por la simple razón que las salvaguardas ordinarias no son confiables cuando las cargas impuestas por la autoridad pública no son soportadas por amplios y variados sectores, y esto porque "si permitirse tener miedo es gratis, ya que otras personas se enfrentarán a las cargas pertinentes, el mero hecho del "riesgo" y la mera presencia del "miedo" parecerán proporcionar una justificación" (Sunstein, Cass R. Leyes de miedo. Más allá del principio de precaución", pag. 282. Kartz Editores. Bs. As. 2009).

VIII.- SE SOLICITA MEDIDA CAUTELAR DE NO INNOVAR.

La Resolución Nº 65/2001 de la UIF, publicada en el Boletín Oficial de la Nación el día 30 de mayo de 2011, comenzó a regir para los sujetos obligados que presten servicios de auditoria y sindicatura correspondientes a ejercicios iniciados a partir del 1 de enero de 2011, con excepción de lo dispuestos en los artículos 22 y 23 cuya vigencia comenzó a partir del día de su publicación.

Conforme los fundamentos expuestos, atento a la gravedad institucional y lesiones constitucionales que acarrea la aplicación de dicha norma, a los fines de no desbaratar los derechos del actor, es que se solicita de S. S. **disponga como medida cautelar de no innovar la no aplicación de dicha Resolución UIF Nº 65/2011, y por tanto la no obligación por parte de los matriculados en ciencias económicas de la Provincia y del Consejo de Profesionales en**

Ciencias Económicas de Tierra del Fuego de su cumplimiento, y hasta tanto se dicte sentencia definitiva en la presente causa, oficiando a tales efectos al Poder Ejecutivo Nacional y la UIF, y bajo apercibimiento legales.-

Respecto de la verosimilitud del derecho invocada, está acreditada la misma conforme a lo expresado en los capítulos anteriores a los que nos remitimos a efectos de evitar repeticiones y fundamentaciones innecesarias, como así también al perjuicio que ocasiona la modificación de la situación de hecho de las condiciones de ejercicio profesional e institucional de los matriculados en ciencias económicas y del Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas de Tierra del Fuego antes de la resolución definitiva de la presente acción..-

El peligro en la demora, esta plenamente justificado con lo expuesto en todo lo desarrollado precedentemente, ya que la norma atacada de inconstitucional y cuya suspensión de aplicación se impetra, se encuentra plenamente operativa y exigible su cumplimiento para los actos y servicios profesionales en trámite a partir del día 1° de enero pasado.- Por tanto , y de no adoptarse la protección cautelar que se impetra, los eventuales derechos de mis representados se verían seriamente conculcados, además de producirse eventuales e importantes perjuicios irreparables posteriormente, ante la eventualidad de la aplicación de significativas sanciones pecuniarias que podrían incluso llegar a comprometer la existencia misma de la entidad que representamos y de la actividad profesional de los matriculados que aquella a su vez representa.-

En cuanto a la contracautela exigida por el art. 199º del código ritual, en consideración a la cuestión planteada, a la relevancia institucional de mi representada, persona de derecho público no estatal a quien el Estado Provincial le ha delegado no solo el control de la matrícula, sino el prestigio de la profesión, y la representación de sus colegiados, es que se solicita la eximición de contracautela, de conformidad a lo dispuesto por el art. 200º inc. 1) del CPCN.-

En subsidio, para el caso que S. S. no hiciere lugar a la exención pedimos que el Tribunal disponga la calidad y/o monto de la caución**.**

Merece destacarse, en relación a la medida que estamos solicitando, la existencia de un importante **antecedente jurisprudencial** emanada del Juzgado Federal de Paraná de la provincia de Entre Ríos:

En efecto, en los autos caratulados: **"CONSEJO PROFESIONAL DE CIENCIAS ECONOMICAS DE ENTRE RIOS C/ P.E.N. (MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION – UNIDAD DE INFORMACION FINANCIERA) – Acción de Inconstitucionalidad" (Expte. Nº 81/2011 "B")**" el magistrado hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la actora en un caso análogo:

En los considerandos se puede observar los motivos esgrimidos por el magistrado -Dr. Anibal María Ríos-:

*"… el deber […] de informar a la UIF '**… no puede ni debe implicar el traslado a los obligados de funciones regulatorias, de contralor y supervisión que luce prima facie como propias de los organismos de la Administración Pública** y entidades descentralizadas o autárquicas **cuya razón de ser consiste, precisamente, en cumplir esas funciones, pues de lo contrario se desplaza la carga inherente de contralor hacia otros sujetos que desempeñan otro tipo de tareas, roles y funciones en la sociedad. Es menester para evitar tal traslado, que las pautas o parámetros para la cooperación sean objetivas, claras y adecuadas a la realidad interna del tráfico comercial y de los operadores que interactúan en el mismo…'*.

*[…] que de acuerdo a las constancias de autos, puede advertirse la verosimilitud del derecho en el presente caso, toda vez que **la norma cuestionada (R. 25/2011) impone deberes de información en base a criterios de difícil determinación y además no brinda precisiones sobre los términos vinculados a 'operaciones inusuales, sin justificación económica,***

jurídica o de complejidad inusitada o injustificada' los cuales quedan al exclusivo criterio subjetivo de los sujetos obligados que deben tener su "propia experiencia o idoneidad.

Entiende Su Señoría que se acredita el recaudo de peligro en la demora en la medida, ya que tal reglamentación entró en vigencia a partir del 21/1/2011."

Posteriormente, el 29 de junio de 2011, el magistrado actuante, y ante el planteo de adecuación de la medida cautelar solicitado por el actora –Consejo de Profesionales de Ciencias Económicas de Entre Ríos- para que la misma se haga extensiva a la Resolución N° 65/2011 que sustituyó la N° 25/2011, señaló que ***"conforme los antecedentes de la causa y teniendo en cuenta la nueva normativa dictada por la Unidad de Información Financiera del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (RES. 65/2011), considero que la nueva reglamentación contiene imposiciones más gravosas que la anterior, toda vez que los profesionales de ciencias económicas y entidades que las agrupan, deben realizar tareas que exceden sus funciones propias, debiendo llevar adelante, en el marco de la nueva resolución, tareas de prevención del delito de lavado de dinero y financiación del terrorismo, tareas de investigación en relación a los mismos, tareas de identificación de posibles autores de dichos delitos, reporte a la UIF en relación a las operaciones que se consideren sospechosas, incorporación de tecnología que permita identificar a las operaciones inusuales o sospechosas, con la consiguiente capacitación del personal, sumado a todo ello, las posibles sanciones de las cuales pueden ser pasibles en caso de verificarse algún tipo de incumplimiento con la Resolución antes mencionada."***

"A mayor abundamiento, la Resolución dictada en fecha 20/05/2011 establece su vigencia con retroactividad al 01/01/2011."

IX.- <u>PRUEBA DOCUMENTAL</u>

Se agrega la siguiente documental:

1.- Copia de acta de asunción y designación de autoridades del Consejo actor.-

2.- Documentos que se requerirán al Poder Ejecutivo Nacional, a través de los órganos competentes que correspondan, originados por el Grupo Acción Financiera Internacional, y relacionados con la Recomendación y la anotación interpretativa mencionadas en cuanto al alcance del secreto y la confidencialidad profesional y el consecuente límite a imponer obligaciones a los profesionales.

En su caso, eventual o supletoriamente: [a] se obtendrán los textos referidos a través de Internet y [b] se requerirá el envío al Grupo Acción Financiera Internacional, 2 rue André Pascal 75775, París.

X.- RESERVA DE DERECHOS

Para el improbable supuesto que S.S. no hiciera lugar a la acción entablada, desde ya expreso que dejamos introducida la cuestión federal y se hace reserva del oportuno Recurso Extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación por expresa violación del art. 18º de la Constitución Nacional y demás normas constitucionales invocadas.-

XI.- PETITORIO

Por todo lo expuesto a S. S. solicitamos:

1.- Nos tenga por presentados, con domicilio constituido, por agregada documental, y por parte en el carácter invocado.-

2.- Tenga por promovida Acción de Inconstitucionalidad de conformidad con lo establecido por el art. 321º, inc. 2) del C. P. C. y C. N, o por el procedimiento que S. S. entienda corresponda, contra el Estado Nacional, de domicilio denunciado.

3.- Haga lugar a la medida cautelar de no innovar que se solicita, notificando por oficio a la demandada y facultando para ello a cualquiera de los suscriptos y/o quien designe.

4.- Por realizada la reserva del caso federal.

5.- En su oportunidad dicte sentencia haciendo lugar a la inconstitucionalidad planteada y que abarca a la normativa cuestionada que se menciona en el objeto del presente escrito y, consecuentemente se declare la inconstitucionalidad de la Resolución Nº 65/2011 de la Unidad de Información Financiera, publicada en el Boletín Oficial de la Nación el día 30 de mayo de 2011, declarándola inaplicable a los matriculados en Ciencias Económicas de la Provincia de Tierra del Fuego y al Consejo de Profesionales en Ciencias Económicas de Tierra del Fuego; con costas.-

Proveer de conformidad, SERA JUSTICIA.-