

LAS ACCIONES CORRECTIVAS APLICABLES POR LA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA

Por Pablo Daniel Sanabria¹

Como sucede con todo organismo descentralizado que funciona en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, la Unidad de Información Financiera (UIF) tiene asignada la tutela de un bien jurídico determinado que en el caso es prevenir e impedir el lavado de activos y financiamiento del terrorismoⁱ.

A los efectos de cumplir con dicho mandato, la actuación de la UIF se divide en tres grandes campos de actuación, a saber: el análisis de información financiera, la colaboración judicial y el sistema preventivo.

Dentro del sistema preventivo nos interesa destacar la figura de las acciones correctivas que pueden cumplir un rol de especial trascendencia en el objetivo de lograr una debida atención al bien jurídico tutelado por la UIF, procurando no violentar principios caros al correcto funcionamiento de la economía (v.gr. razonabilidad, proporcionalidad y eficacia) y, en particular, evitar un impacto negativo e injustificado en el desarrollo de las actividades comerciales y profesionales lícitas de los Sujetos Obligados (SO).

En efecto, en el último tiempo la UIF ha venido dictando una serie de reglamentaciones que proporcionaron a las acciones correctivas un tratamiento coherente y sistemático y que, a su vez, ha sido acompañado de una aplicación concreta en distintas resoluciones de cierre de sumarios que se encuentran publicadas en la página web del organismoⁱⁱ.

Lo mencionado, junto a ciertas particularidades de la nueva normativa UIF que incorpora el Enfoque Basado en Riesgos (EBR) y será sometida al control y supervisión del organismo en tiempo cercano, permiten pronosticar un desarrollo promisorio de la figura que coadyuve a seguir construyendo un funcionamiento razonable y previsible del sistema preventivo de la UIF donde impere un espíritu de colaboración y buena fe entre el organismo y los SO.

I. LAS ACCIONES CORRECTIVAS: UNA HERRAMIENTA VALIOSA Y POCO ATENDIDA EN EL MARCO JURÍDICO ARGENTINO

La vulneración del ordenamiento jurídico puede dar lugar a distintas consecuencias que, resumidamente, pueden clasificarse en (i) la imposición de sanciones y (ii) la aplicación de otras medidas de restauración de la legalidad.

La segunda de estas posibilidades se presenta frente a situaciones o conductas a las que no se les ha asignado un reproche sancionatorio específico pero que impactan en el contenido prescriptivo-imperativo de una regulación jurídica que tiene por objeto la tutela de un bien determinado. A su vez, este tipo de medidas pueden funcionar como un complemento idóneo de la potestad sancionatoria.

¹ Abogado asociado del estudio CASSAGNE Abogados. Fue Gerente de Legales del Instituto Nacional de Servicios Sociales Para Jubilados y Pensionados (2016-2017) y Director del Régimen Administrativo Sancionador de la UIF (2017-2018).

La facultad de la administración de emitir y hacer cumplir sus órdenes proviene de la denominada auto-tutela ejecutiva, es decir, su potestad para ejecutar de forma autónoma sus decisiones. Se trata de una potestad implícita en el concepto de función administrativa, pues si una norma prescribe una conducta que luego es incumplida, los entes estatales deben poder obligar al administrado a corregir su actuarⁱⁱⁱ.

En el caso que aquí nos interesa, el Estado puede acudir a la imposición de acciones correctivas cuando una conducta contraria al ordenamiento jurídico no se encuentra tipificada como infracción pasible de sanción (como consecuencia de la impracticable tipificación total), o bien, cuando por las particularidades específicas de un caso (inobservancia parcial o cumplimiento defectuoso de una norma que no llega a vulnerar de forma palmaria el bien jurídico tutelado) la corrección de la conducta encuentra un cauce más razonable mediante la aplicación de una orden de corrección y seguimiento que con la directa imposición de una multa.

En definitiva, nadie discute que los organismos estatales, como gestores y tutores del interés público, deben estar facultados para hacer cumplir a los administrados sus obligaciones legales. Sin embargo, para obtener el respeto de lo ordenado o prohibido en la norma, no siempre es preciso que el Estado eche mano de su potestad sancionadora; en ocasiones alcanza con que ponga en marcha sus prerrogativas de auto-tutela ejecutiva, mediante la aplicación de acciones correctivas en las que se ponderen debidamente valores como la proporcionalidad y eficacia.

Los ejemplos que justifican este tipo de medidas son variados y van desde casos donde la potestad sancionatoria puede resultar insuficiente, a otros donde la sanción de multa puede ser una medida desproporcionada. En el primero de los casos, a un sujeto obligado puede resultarle más conveniente recibir exclusivamente sanciones de multa antes que ser obligado a corregir efectivamente su conducta mediante órdenes claras y con el seguimiento respectivo (para estos supuestos procede la acción correctiva como complemento de la multa). A su vez, existen otros casos donde la conducta infractora puede carecer de entidad suficiente para ser merecedora de una sanción imponiéndose la correctiva como una alternativa más razonable que la multa.

II. LAS ACCIONES CORRECTIVAS DENTRO DEL ACTUAL MARCO JURÍDICO DE LA UIF

El sistema preventivo de la UIF se encuentra estructurado a partir de la participación y colaboración de los SO. Como ya hemos destacado en otra oportunidad^{iv}, dicho vínculo se encuentra caracterizado por una serie de particularidades, entre ellas la relación de colaboración y la buena fe.

En esa línea, las actuales autoridades de la UIF han puesto en valor la figura de las acciones correctivas que si bien ya existían dentro del marco reglamentario del organismo, su configuración no respondía a premisas sistémicas ni había sido puesta en práctica de forma consistente.

La base legal de este tipo de medidas se encuentra en el art. 14, inc. 10, de la Ley 25.246 que faculta al organismo para "(...) emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados por esta ley (...)" y actualmente tiene recepción tanto para ser aplicadas en instancia de supervisión como en la etapa de cierre de un sumario.

Se trata de medidas que en muchos casos constituyen un canal genuino para ajustar la colaboración del SO mediante una advertencia basada en la buena fe, convirtiéndose en una alternativa superadora al inicio de un procedimiento sancionatorio y la eventual imposición de una multa, situación que queda

reservada para supuestos donde realmente sea acreditada la afectación del bien jurídico tutelado por el organismo. Debe tenerse en cuenta que la potestad sancionatoria de la UIF no tiene una finalidad recaudatoria (como sucede, por ejemplo, con la AFIP) sino de complemento del poder de policía y para reforzar el sistema preventivo.

Así, las medidas correctivas buscan que las situaciones de incumplimiento en la que puede haber incurrido un SO, cuando se trate de conductas aisladas y que no hayan puesto en riesgo su sistema preventivo, puedan ser revertidas de forma urgente con la mirada puesta en la solución y el blindaje de la vulnerabilidad más que en la imposición de una multa.

La utilidad de esta herramienta adquiere mayor entidad frente al viraje reglamentario en materia de PLA/FT que viene llevando a cabo el organismo, desde un enfoque de cumplimiento formal hacia uno basado en riesgos, donde varias de las reglas de cumplimiento, respondiendo al espíritu del EBR, habilitan a cada SO a adaptarlas a su situación particular —a partir de una autoevaluación del propio SO— lo que puede llevar a que los criterios de los funcionarios de la UIF y los del SO tengan divergencias que, en muchos casos, podrán ser resueltas de forma eficaz y proporcionada sin tener que recurrir a la aplicación de multas.

➤ **Las acciones correctivas de la UIF en la etapa de supervisión**

La facultad de la UIF para fiscalizar y supervisar a los SO en el cumplimiento de las obligaciones en materia de PLA/FT surge del art. 14, inc. 7 de la Ley 25.246 y sus modificatorias. Para dichas tareas de supervisión la UIF cuenta con la colaboración de los órganos de contralor específico de algunos de los SO (BCRA, SSN, CNV, INAES).

Si bien la Resolución UIF N° 229/2014 ya preveía la posibilidad de aplicar medidas correctivas en etapa de supervisión no era claro cuál era su alcance, en qué etapa específica es que ello podía tener lugar, y mucho menos cómo jugaba, de forma coordinada, tal potestad en cabeza de la propia UIF y de los organismos colaboradores.

Todo ello ahora se encuentra expresamente definido y delimitado en un novedoso corpus reglamentario del organismo, dictado durante la segunda parte del año pasado, donde ha quedado correctamente establecido quién, cuándo y cómo puede definir la aplicación de acciones correctivas durante la etapa de supervisión.

En particular, mediante la Resolución UIF N° 154/2018 se aprobó el “PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN BASADO EN RIESGOS DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA” y mediante las Resoluciones UIF N° 97/2018 (BCRA) y 155/2018 (CNV, SSN, INAES) se aprobó la Reglamentación del deber de colaboración del BCRA, CNV, SSN e INAES con la UIF en los procedimientos de supervisión a SO.

En dicho plexo normativo se define a las acciones correctivas como “*pautas, acciones y/o directivas de cumplimiento idóneas y proporcionales impuestas por la UIF a los sujetos obligados para prevenir situaciones excepcionales de riesgo y urgencia en el sistema de PLA/FT, o bien, para subsanar aquellos casos de inobservancia parcial o cumplimiento defectuoso de alguna de las obligaciones impuestas por la normativa UIF, que desde un enfoque basado en riesgo no impliquen una lesión o puesta en riesgo del sistema de PLA/FT de los sujetos obligados*”^v. A su vez, se prevé que las mismas pueden imponerse al momento de dictarse los informes técnicos de supervisión donde, a tenor del tipo de incumplimiento y con aplicando un enfoque basado en riesgos, los funcionarios de supervisión pueden propiciar la apertura de un sumario sancionatorio, la aplicación de acciones correctivas, o bien, el archivo de las actuaciones^{vi}.

En cuanto a la modalidad de las acciones correctivas, se prevé allí: “(...) a) el dictado de órdenes específicas de cumplimiento inmediato o escalonado en el tiempo, fijando para ello plazo y/o plazos de implementación. b) requerimientos de informes periódicos respecto del avance de las medidas implementadas por el sujeto obligado. Sin perjuicio de esta obligación, la Dirección de Supervisión podrá disponer las visitas al sujeto obligado que estime necesarias, a los efectos de constatar el grado de avance. c) la convocatoria a reuniones con el oficial de cumplimiento y/o con los responsables del órgano de administración del sujeto obligado (...)”^{vii}.

La reglamentación también detalla cómo será el procedimiento para su monitoreo y seguimiento, y establece que su incumplimiento por el SO puede dar lugar al inicio de un sumario sancionatorio^{viii}.

➤ **Las acciones correctivas de la UIF como medidas de cierre de sumario**

Dentro de las facultades asignadas por el legislador a la UIF se encuentra la de aplicar las sanciones previstas en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246, con garantía del debido proceso (art. 14, inc. 8°, de la Ley N° 25.246). El ejercicio de dicha facultad se realiza en el marco del procedimiento administrativo sumarial previsto en la Resolución UIF N° 111/2012 y sus modificatorias.

En el art. 31 de dicho procedimiento ya se preveía la posibilidad de imponer acciones correctivas como medida de cierre de un sumario, aunque dejaba dudas acerca del alcance de esta potestad y los casos en los que resultaba aplicable.

Fue con el dictado de las nuevas reglamentaciones para entidades financieras, mercado de valores y seguros (Resoluciones UIF N° 30/2017, 21/2018 y 28/2017) que dicha potestad se ha incluido de forma expresa para cada uno de los sectores mencionados. Allí se establece que: “El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones y deberes establecidos en la presente resolución será pasible de sanción conforme con lo previsto en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246 o aquellas que la modifiquen, complementen o sustituyan. Sin perjuicio de ello, la UIF podrá disponer el cumplimiento por parte del Sujeto Obligado, conforme la regulación que establezca, de acciones correctivas idóneas y proporcionales, o en su caso de un plan de regularización, con el objeto de subsanar los procedimientos o conductas observadas”^{ix}.

Dichas previsiones inspiran, a su vez, la adopción de este tipo de medidas en el resto de los sectores a los que aún no se ha reformado su marco reglamentario con aplicación del EBR.

De las últimas resoluciones de cierre de sumarios publicadas por el organismo surge que se trata ésta de una herramienta que está siendo efectivamente aplicada, a nuestro entender con fundado criterio. De allí surge que para que una acción correctiva sea la medida de cierre de un sumario -o de una imputación específica dentro del mismo- debe cumplirse con dos requisitos: (i) que no se trate de un incumplimiento pleno de la norma (debe tratarse de una inobservancia parcial o cumplimiento defectuoso), y (ii) que esa deficiencia no haya puesto en riesgo el sistema preventivo de ese SO.

III. CONCLUSIONES

Resulta relevante la nueva normativa de la UIF que proporciona a las acciones correctivas, poco consideradas en el ordenamiento jurídico nacional, un marco reglamentario razonable que busca la sistematicidad, precisando su alcance, la oportunidad de aplicación y realizando el correspondiente deslinde entre las facultades que al respecto le caben a los organismos colaboradores (BCRA, CNV, SSN e INAES) y a la propia UIF.

A su vez, es auspicioso el dato de que en los recientes actos de cierre de sumarios de la UIF se han venido aplicando estas acciones de forma efectiva. No contamos con información respecto de

procedimientos de supervisión que se estén llevando a cabo con aplicación del nuevo plexo reglamentario pero todo hace prever que estas medidas también han de tener aplicación concreta en esa instancia.

Tal como bien viene marcando la UIF, sólo con su potestad sancionatoria el Estado no puede aspirar a asegurar, de forma razonable, la correcta tutela de un bien social tan relevante como el de prevenir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo que tiene alto impacto en la seguridad del Estado y el desarrollo de su economía. En muchos casos es preciso poner en ejercicio otras herramientas que permitan obtener la reposición de una situación alterada sin tener que acudir, exclusivamente, a la función retributiva del reproche sancionatorio.

De tal forma se cumple, además, con principios rectores que surgen de las Recomendaciones N° 27 y 35 del GAFI sobre las potestades de supervisión y sancionatoria de los sistemas de PLA/FT que establecen que los países deben asegurar que exista una gama de medidas y sanciones que resulten proporcionales, eficaces y disuasivas.

Es esperable, pues, que en el intercambio de pretensiones y la defensa de legítimos intereses por parte de la UIF y los SO se vaya extendiendo el uso de esta herramienta, aprovechando todo su valor en procura de un sistema de PLA/FT cada vez más racional y previsible.

Como refuerzo y cristalización de estos buenos presagios, sería deseable que en una próxima modificación de la Ley 25.246 se recepte la figura de las acciones correctivas de forma expresa (hoy derivada de forma implícita del art. 14, inc. 10) y con sus alcances correctamente definidos.

ⁱ Cfr. art. 6 de la Ley 25.246.

ⁱⁱ <https://www.argentina.gob.ar/uif/sanciones-uif>

ⁱⁱⁱ Cfr. CUADRA MORENO, Mauricio y ESPINOZA SALVATIERRA, Jerry, “Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental [Análisis a propósito de la publicación de los Lineamientos aprobados por el OEFA para su aplicación]”, en El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA, Primera edición, Perú, 2013, p. 227 y sstes.

^{iv} SANABRIA, Pablo D., “Sistema Preventivo de la Unidad de Información Financiera. Bases Constitucionales”, LA LEY 21/03/2019, 1, Cita Online: AR/DOC/538/2019.

^v Cfr. art. 3°, inc. a, del Anexo de la Reso 154/2018 y artículos análogos de las Resoluciones UIF N° 97/2018 y 155/2018.

^{vi} Cfr. art. 14 del Anexo de la Reso 154/2018 y artículos análogos de las Resoluciones UIF N° 97/2018 y 155/2018.

^{vii} Cfr. art. 17 del Anexo de la Reso 154/2018 y artículos análogos de las Resoluciones UIF N° 97/2018 y 155/2018.

^{viii} Cfr. art. 20 del Anexo de la Reso 154/2018 y artículos análogos de las Resoluciones UIF N° 97/2018 y 155/2018.

^{ix} Cfr. art. 43 de la Resolución UIF N° 30/2017, 39 de la Resolución UIF N° 21/2018 y 44 de la Resolución UIF N° 28/2018.