

LA “NATURALEZA JURÍDICA” DE LA UNIDAD DE INFORMACIÓN FINANCIERA Y EL ALCANCE DEL CONTROL DE SUS ACTOS SANCIONATORIOS

ORLANDO JAVIER MORENO

I. OBJETO

En el presente trabajo abordaré la cuestión relativa a la “naturaleza jurídica” de la Unidad de Información Financiera (o en términos más sencillos: su caracterización dentro de las variadas formas de organización estatal), y el alcance del control de sus actos sancionatorios que se deriva de dicha caracterización.

II. DESARROLLO

Como bien es sabido, la Unidad de Información Financiera (UIF) fue creada por el art. 5 de la ley 25.246 en jurisdicción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, estableciéndose que ella “...funcionar[ía] con autarquía funcional...”.

Posteriormente, ese art. 5 fue modificado por el art. 7 de la ley 26.683, estableciéndose que la Unidad de Información Financiera “...funcionará con autonomía y autarquía financiera...” en jurisdicción del mismo Ministerio.

Ese cambio legislativo produjo no pocas diferencias de criterio respecto de la “naturaleza jurídica” de la UIF, cuestión que no es menor si se repara en que de la dilucidación de tal “naturaleza” depende, entre otras cuestiones, la determinación del alcance del control del Poder Ejecutivo Nacional sobre los actos de la UIF.

En efecto, algunos sostienen que la UIF es un órgano integrante de la Administración Pública Nacional *centralizada*, en cuyo caso no cabría sino reconocer la existencia de un poder jerárquico del Poder Ejecutivo respecto

de ella¹, mientras que otros postulan que se trata de un ente integrante de la Administración *descentralizada*, en cuyo caso no existiría tal potestad sino simplemente un control atenuado llamado de tutela administrativa².

La discusión se dio incluso en el seno de la propia Administración, en un conflicto interpretativo entre la UIF y la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuyo marco la Procuración del Tesoro de la Nación, máximo órgano de asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo, tuvo oportunidad de señalar que la UIF no integra la Administración centralizada del Estado nacional, sino que, por el contrario, "...dicha entidad reúne, según surge de la norma que la creó, los requisitos que caracterizan a los entes que integran la Administración descentralizada –más precisamente, a las entidades autárquicas–...", aunque sin llegar a ser un órgano extra-Poder o perteneciente a otro Poder del Estado nacional (Dic-tamen 137 del 20 de julio de 2012).

Ahora bien, no obstante tal caracterización, el mencionado organismo también afirmó que "[e]l hecho de que sus Resoluciones sean recurribles directamente ante la Justicia en lo Contencioso Administrativo Federal sin que proceda la interposición de un recurso de alzada (v. art. 25 de la ley 25.246), pone de resalto la mayor independencia que el legislador le confirió a la UIF"; agregando que "[e]sto último revela también la *morigeración del control de tutela* que se manifiesta –entre otros mecanismos– a través de este medio recursivo" (la cursiva es agregada).

Vale decir, entonces, que para la Procuración del Tesoro la UIF no integra la Administración centralizada, de lo que se deriva que los actos sancionatorios de su titular, por ejemplo, no podrían ser impugnados por la vía del recurso jerárquico previstos en los arts. 89 a 93 del Reglamento de Procedimientos Administrativos (decr. 1759/72, T.O. 1991), pero aun formando parte de la Administración descentralizada tampoco procede contra esos actos el recurso de alzada que el mismo Reglamento prevé en su art. 94 como mecanismo de impugnación de los actos definitivos o asimilables a definitivos emanados de la máxima autoridad de los entes descentralizados.

¹ En virtud de ese "poder jerárquico" –y al menos en un marco teórico– el Poder Ejecutivo podría: darle a la UIF órdenes de alcance particular respecto de asuntos concretos, transferirle el ejercicio de competencias propias (delegarle), avocarse al conocimiento de cuestiones propias de la UIF y resolver los recursos que se promovieron contra los actos de esta, revocándolos, modificándolos o sustituyéndolos tanto por razones de legalidad, como de oportunidad, mérito y conveniencia.

² En este supuesto –y también en un plano teórico–, por ejemplo, el Poder Ejecutivo solamente podría revocar los actos de la UIF por razones vinculadas a su legitimidad; no así por razones de oportunidad, mérito o conveniencia.

Y esto me parece insostenible porque, o hay descentralización o no lo hay. Es decir: no me parece que pueda sostenerse la existencia de entes u organismos "más o menos" descentralizados, como tampoco creo posible que pueda postularse la existencia de una descentralización "...con mayor o menor grado de intensidad..." como afirmó la Procuración del Tesoro de la Nación en el dictamen referido.

Por el contrario, entiendo que si se considera a la Unidad de Información Financiera como un ente descentralizado también debería reconocerse que los actos sancionatorios de su titular (actos definitivos) podrían ser impugnados en propia sede administrativa por medio del recurso de alzada; con independencia de la existencia del recurso judicial directo previsto en el art. 25 de la ley 25.246.

El legislador, sin embargo, estableció expresamente que "[l]as resoluciones de la Unidad de Información Financiera previstas en este capítulo *serán* recurribles por ante la justicia en el fuero contencioso administrativo, aplicándose en lo pertinente las disposiciones de la ley 19.549 de Procedimientos Administrativos" (ley 25.246, art. 25) (la cursiva es agregada); y es sabido que nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene establecido desde el precedente "Mocoroa" que cuando una ley prevé un medio específico de impugnación de una decisión administrativa, el particular afectado por esa decisión no puede optar por otra vía distinta³.

Ahora bien, al reglamentar ese art. 25, el Poder Ejecutivo estableció que "[l]as resoluciones emitidas por la Unidad de Información Financiera previstos en el Capítulo IV de la Ley *podrán* recurrirse en forma directa por ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal" (art. 25 del Anexo I del decr. 290/07, primer párrafo) (esta cursiva también es agregada), introduciendo con tal redacción margen para nuevas dudas. Concretamente, ¿es el recurso directo previsto por la ley el único medio posible para impugnar una decisión administrativa sancionatoria? ¿O podrían los afectados por ella elegir presentarse en sede administrativa mediante el recurso de alzada?

Los términos empleados en la redacción de la ley parecieran dar sustento suficiente a quienes sostienen la primera interpretación, y esta estaría tam-

³ La afirmación de la Corte en dicho caso es la siguiente: "...como lo ha sostenido esta Corte en reiteradas ocasiones, la consagración de un sistema específico para el control judicial de ciertas decisiones administrativas [...] descarta la facultad del afectado de elegir la vía o el órgano judicial en busca de la protección de sus derechos, apartándose del camino contemplado en tales disposiciones legales (Fallos 295:994)" (M. 606. XXV. Recurso de Hecho, "Mocoroa, Alfredo Daniel c/ Honorable Senado de la Nación", del 12 de abril de 1994, cons. 8).

bién abonada por el criterio de la Corte Suprema en el caso “Mocoroa”. Sin embargo, el criterio expuesto en dicho fallo no me parece del todo consistente con el propio precedente en el que se basó (me refiero al precedente de Fallos 295:294), ya que en este fallo –en el que un agente público había impugnado una sanción de cesantía mediante el recurso judicial directo que preveía el decreto-ley 6666/57– el Tribunal dijo que el sistema en el que se engarzaba la norma “...e[ra] indicativo del propósito legal de establecer un medio específico de control judicial, asignándolo al Tribunal especializado en la materia” (cons. 3), pero “[q]ue la norma presupon[ía] para ello el agotamiento previo de los recursos administrativos pertinentes por parte del afectado...” (cons. 4).

Por lo demás, si un afectado por una resolución sancionatoria de la UIF interpusiera un recurso de alzada, ¿estaría el Poder Ejecutivo impedido de revisar ese acto y en su caso de revocarlo por considerarlo ilegítimo? Entiendo que si se considera a la UIF como un ente descentralizado la respuesta debería ser necesariamente negativa. Distinto sería si se la considerara como un ente autónomo, posibilidad por la que me inclino más pero que no desarrollaré en esta oportunidad, porque en este supuesto la articulación del recurso de alzada sí sería improcedente, y la única vía de impugnar la resolución sancionatoria sería la del art. 25 de la ley.

De todas maneras, entiendo que en cualquiera de los dos casos nada obstaría a que un afectado por una resolución sancionatoria de la UIF interpusiera contra dicho acto un recurso administrativo de reconsideración (previsto en los arts. 84 a 88 del Reglamento de la Ley de Procedimientos Administrativos) para que, en caso de corresponder, se lo revocara por contrario imperio, evitando de tal manera un dispendio de actividad jurisdiccional.

III. CONCLUSIÓN

Se suele pensar que las cuestiones relacionadas con la organización estatal solamente interesan a la Administración, y que la ubicación de un determinado organismo en una estructura u otra difícilmente ocasione algún perjuicio a los derechos y garantías de los particulares.

Hemos visto sin embargo que ello no es así, o por lo menos no necesariamente, y que en el caso de la UIF establecer su correcta ubicación dentro la estructura estatal permite, entre otras cuestiones, determinar con qué medios de impugnación cuenta el afectado por alguno de sus actos sancionatorios y, en su caso, el alcance del control que realiza o puede realizar el Poder Ejecutivo respecto de tales actos.

También hemos visto que al día de hoy la posición mayormente aceptada es la que considera a la UIF como un ente descentralizado, con la

particularidad de que los actos sancionatorios de su titular –según sus sostenedores– no son susceptibles del recurso administrativo de alzada, sino que solamente pueden ser impugnados por la vía del recurso judicial directo que prevé el art. 25 de la ley 25.246.

Y si bien no participo de esa posición, por las razones que expuse en el desarrollo del tema, no puedo negar que la existencia del recurso judicial directo previsto en el art. 25 de la ley permite un adecuado control de la legalidad de los actos sancionatorios de la UIF.

Sin perjuicio de ello, me parece que en una futura reforma de la ley se debería modificar su art. 25 (aunque con una modificación del segundo párrafo del art. 25 de su reglamentación alcanzaría), disponiendo que los recursos contra las resoluciones sancionatorias se deben presentar ante la propia UIF y que esta será la encargada de elevarlos a la Cámara con un informe circunstanciado (una especie de contestación de demanda)⁴, solución que, ante la constatación de alguna irregularidad o vicio, permitiría a la UIF revocar su propio acto, evitando de tal manera un dispendio de actividad jurisdiccional.

Tal solución, a la vez, permitiría a los sancionados domiciliados en el interior del país presentar sus recursos ante las agencias regionales que la UIF estableciera, evitándoles de tal manera la carga de tener que presentarse ante un Tribunal situado en la Capital Federal.

⁴ Tal como se encuentra establecido en otras leyes que prevén recursos judiciales directos (p. ej.: leyes 24.043, 24.411 y 26.690).

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina