

Denuncia nueva normativa. Plantea inconstitucionalidad. Solicita adecuación de medida cautelar. Solicita habilitación de día y hora*.

Señor juez:

Jorge Ricardo Petric, abogado, con patrocinio letrado de la doctora Marta Beatriz Brodsky de Petric, por la representación acreditada en los autos “Colegio de Escribanos de Entre Ríos c/ PEN-Ministerio de Justicia y Derechos Humanos-UIF s/ acción de inconstitucionalidad”, a V. S., dice:

1. Objeto de la presente

Que viene por la presente a denunciar nueva normativa que sustituye, en forma parcial, resolución objeto de autos y, en su consecuencia directa, a solicitar adecuación de medida cautelar y, asimismo, efectuar planteo de inconstitucionalidad de esa normativa, todo ello de conformidad a los siguientes antecedentes.

2. Planteo

2.1. Antecedentes de la cuestión

El Colegio de Escribanos de la Provincia de Entre Ríos, el 14/2/2005, promovió acción de inconstitucionalidad de los artículos 14, inciso 10, 20, inciso 12, 21, incisos b y c, Ley 25.264 y de la Resolución UIF n° 10/2004, reglamentaria del artículo 21, incisos a y b, de la citada ley. En la demanda, se solicitó medida cautelar de no innovar en relación a la Resolución 10/2004, a fin de que las disposiciones de la ley de fondo no se tornaran operativas para los escribanos de la provincia y el Colegio de Escribanos, como así

también no se exigiesen las obligaciones que dicha resolución les imponía a los escribanos y a la institución. Todo ello, en base a los fundamentos que en el memorial de demanda se expresaron. En primera instancia, la medida cautelar fue rechazada. Apelada por la actora, la Cámara Federal –22/4/2005– revocó la denegatoria y dispuso suspender los efectos de la Resolución 10/04 UIF, hasta tanto recayese resolución sobre el fondo del asunto. La demandada interpuso recurso extraordinario y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 26/2/2008, rechazó el recurso.

Por tanto, la medida cautelar de suspensión de la Resolución n° 10/2004 se encuentra firme.

En fecha 20/1/2011, se publica en el Boletín Oficial de la Nación la Resolución n° 21/2011 UIF, que, en su artículo 30, dispone derogar la Resolución n° 10/2004, a excepción del punto V del anexo I y el anexo IV, introduciendo a través de su articulado una nueva reglamentación a las obligaciones establecidas específicamente para los escribanos respecto a la obligación de informar operaciones sospechosas establecida en la Ley 25.264. Esta nueva resolución, atento a lo dispuesto por el artículo 2 del Código Civil, entró en vigencia el 29/1/2011 y reemplaza a la anterior, salvo en la parte que expresamente señala, la que continúa vigente.

Que, en el presente juicio, aún no se ha dictado sentencia; ello no obstante, se ha producido un cambio *no imputable a la actora* en la normativa reglamentaria de

artículos de la Ley 25.264 y sus modificaciones, ley de fondo respecto a la cual el planteo de inconstitucionalidad de los artículos 14, inciso 10, 20, inciso 12, y 21, incisos b y c, persiste. Que, teniendo en cuenta tal circunstancia, atento al estado de autos, al momento de dictar sentencia la misma deberá contener los recaudos del artículo 163 del Código Procesal Civil. Especialmente, el inciso 6 establece que la sentencia debe contener la decisión expresa, positiva y precisa de conformidad con las pretensiones deducidas en juicio, calificadas según correspondiere por ley. Trasladado a la cuestión de autos, y tratándose de una acción de inconstitucionalidad, la sentencia deberá contener las cuestiones planteadas por las partes en su demanda y contestación referidas a la inconstitucionalidad de las normas denunciadas. Pero, conforme se expresó más arriba, resulta que *parte* de la normativa –Resolución 10/2004 UIF– cuya constitucionalidad se cuestionó *ha sido sustituida por una nueva, con posterioridad a la traba de la litis y con anterioridad al dictado de sentencia*. Esta nueva normativa –Resolución 21/2011 UIF– la actora sostiene que es tan inconstitucional como la que parcialmente sustituye. Este planteo la actora lo hace en el marco del artículo 163, inciso 6, segundo párrafo, del Código Procesal Civil y Comercial, en cuanto prescribe que “la sentencia podrá hacer mérito de los hechos constitutivos, modificativos o extintivos producidos durante la sustanciación del juicio y debidamente probados, aunque no hubieses sido invocados oportunamente como hechos nuevos”. Consecuencia de la modificación de normas reglamentarias concretadas por la

demandada, la presentación se efectúa a los siguientes fines:

- 1) Para que la *medida cautelar firme* dictada en autos *se mantenga en relación a la normativa* de la resolución n° 10/2004 *no derogada* por la Resolución 21/2011.
- 2) Para que *la medida cautelar dictada en autos de no innovar*, por los fundamentos que en otro punto se explicitarán, *se adecúe, incorporando la Resolución 21/2011*, por ser la misma inconstitucional, resolviendo V. E. esta cuestión *en forma previa e inaudita pars*, con habilitación de día y hora.
- 3) Atento a que no ha recaído sentencia en autos y la norma reglamentaria atacada de inconstitucionalidad por nuestra parte, salvo en la parte que se mantiene vigente, por las mismas razones expuestas en el punto anterior, y siendo que el objeto de litis ha sido variado por sustitución normativa por la exclusiva actividad de la demandada, mi parte, el Colegio de Escribanos de la Provincia de Entre Ríos, en resguardo de sus derechos y en representación de los escribanos de esta provincia, invocando asimismo su derecho de defensa en juicio, garantizado por el artículo 18 de la Constitución nacional, plantea en esta instancia procesal la inconstitucionalidad de la Resolución n° 21/2011 de la UIF.
- 4) Que, a los fines del sustento procesal del presente, y sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 163, inciso 6, segundo párrafo, del Código Procesal Civil, especialmente invocamos el amparo de la *tutela judicial efectiva*, con-

sagrada en la Constitución nacional, y cuya raíz se encuentra en el derecho de defensa del artículo 18. En este aspecto, la tutela presenta un contenido constitucionalmente protegido que no puede ser desconocido por los poderes constituidos y se entiende como la potestad de acceder a los organismos jurisdiccionales con el objeto de procurar la plena satisfacción de los derechos subjetivos y colectivos, sin que se opongan a ellos rigorismos procesales que los estrangulen. La tutela judicial efectiva apunta a eliminar las trabas que obstaculicen el acceso al proceso, tanto como a impedir que, en virtud de formalismos o ritualismos procesales, no se logre el ejercicio pleno de la jurisdicción. Este principio puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreta. Tanto la Corte Interamericana como la Comisión Interamericana han sostenido que es una obligación de los Estados garantizar el derecho a la jurisdicción mediante la tutela efectiva de los derechos^a.

Por tanto, y bajo los fundamentos expuestos, no existiendo otra oportunidad procesal que la presente, es que se deja formulada la denuncia que antecede.

2.2. *Inconstitucionalidad de la Resolución n° 21/2011 UIF. Pedido de extensión de medida cautelar*

Que, conforme surge de los considerandos de la Resolución 21/2011 (acompañamos copia del B. O. N. del 20/1/2011,

pp. 23-26), sus tres primeros párrafos son similares a los de la Resolución 10/2004, en cuanto a que se refieren como sujetos obligados a informar a los escribanos. Pero, a partir del considerando cuarto, procede a efectuar y agregar consideraciones referidas a la facultad de la UIF de emitir directivas e instrucciones que deberán cumplir e implementar los sujetos obligados, conforme lo dispuesto en el artículo 14, inciso 10, y artículo 21, incisos a y b, de la Ley 25.264, que se plasman en el articulado, constituyendo la nueva normativa sustitutiva –en parte– de la anterior el mismo vicio de inconstitucionalidad de la primera. Así, el artículo 28, de *sanciones*, dice que “El incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en la presente resolución serán pasibles de sanción conforme al capítulo IV de la Ley n° 25.246 y sus modificatorias”. Que esta adición resulta violatoria a las garantías del debido proceso –artículo 18, Constitución nacional–, puesto que, como se verá, inclusive la Resolución 21/2011 atribuye nuevas facultades para el dictado de directivas e instrucciones en relación a los escribanos, que son inconstitucionales. Todo ello con sustento en:

Que la complejidad y dinámica de la temática en estudio sumado al avance de la tecnología utilizada por quienes delinquen en la materia, hace que a los efectos de perfeccionar y profundizar la Lucha contra el Lavado de Activos y la Financiación del Terrorismo devenga necesario actualizar las disposiciones vigentes. [Considerando 12].

Que, en el punto que sigue, se enumeran las facultades con que cuenta la UIF, con-

forme al objeto de la resolución (art. 1), para establecer las medidas y procedimientos que los “sujetos obligados” –los escribanos y el Colegio de Escribanos– deberán acatar y cumplir, bajo apercibimientos de sanciones penales, a partir de la vigencia de la Resolución 21/2011.

2.3. Obligaciones que la Resolución UIF nº 21/2011 impone a los escribanos

Esta Resolución impone a los escribanos diversas obligaciones; enumeraremos las que aparecen como más gravosas y conculcatorias de garantías constitucionales, a saber:

2.3.1. Acciones para prevenir e impedir el lavado de dinero y el terrorismo

A los efectos incluso de *prevenir* tales delitos, deberán los escribanos y el Colegio de Escribanos:

- 1) Llevar un registro de las operaciones que consideraron *sospechosas* (art. 3).
- 2) Implementar herramientas tecnológicas acordes para desarrollar tales actividades (art. 4).
- 3) Diseñar procedimientos de control, para prevenir, detectar y reportar las operaciones sospechosas (art. 4).
- 4) Analizar todas las operaciones ya registradas a los efectos de detectar posibles operaciones sospechosas (art. 4).
- 5) Efectuar los reportes sistemáticos a la UIF sobre las operaciones sospechosas (art. 4).
- 6) Verificar el listado de países declarados no cooperativos con estas acciones y estar al día con las nuevas

tipologías de lavado de dinero y financiación de terrorismo, a los efectos de implementar medidas y acciones para impedir y detectar las operaciones sospechosas (art. 4).

2.3.2. Medidas para identificar y conocer el cliente

- 1) Deben elaborar y mantener una política propia de identificación (art. 5).
- 2) Deben confeccionar un legajo de datos de cada requirente, sean operaciones sospechadas o no, es decir, de cada acto notarial (art. 6).
- 3) Esos legajos deberán llevar, como *mínimo*, todos los datos que prescribe el artículo 7 para las personas físicas. Entre estos, se destacan las declaraciones juradas que deberán firmar los otorgantes, las copias de la documentación que acredite el origen de los fondos, la certificación contable sobre el origen de los fondos, documentación bancaria a los mismos efectos, copias de las escrituras anteriores sobre el mismo bien y demás requisitos que fija el artículo 7.
- 4) Llevar el legajo que prevé el artículo 8 para cuando el cliente otorgante es una persona jurídica, y se enumera allí una larga e importante documentación a requerir y guardar, incluida copia de balances, estatutos, declaraciones juradas, certificaciones contables y bancarias, etcétera.
- 5) Deberán requerir informes a organismos públicos, cuando el cliente sea un funcionario y los datos a requerir en el supuesto de representantes de figuras jurídicas, conforme lo dispuesto en los artículos 9, 10 y 11, respectivamente.

2.3.3. Acciones de investigación

A los efectos de determinar las diversas conexiones que se sospechen, los escribanos deberán:

- 1) En el caso de las empresas pantallas, deberán correr el *velo de la personalidad* e investigar quiénes se encuentran detrás de esa empresa, identificando claramente a quiénes pertenece el capital y quiénes ejercen el control de la empresa pantalla (art. 13, inc. a).
- 2) Deberán efectuar iguales acciones para detectar el verdadero *propietario* de la empresa, o los socios ocultos (art. 13, inc. b).
- 3) En el caso de *personas expuestas políticamente*, deberán observar las resoluciones específicas de la UIF (art. 13, inc. d) o, si se trata de operaciones realizadas por personas de origen de los países que no colaboran con esas acciones, deberán tener en cuenta todas las disposiciones que marca el artículo 13, inciso e, o, si se trata de personas incluidas en los listados de *terroristas*, deberán observar las disposiciones del artículo 13, inciso f.
- 4) Deberán, *de cada acto notarial que otorguen*, realizar un estudio sobre su contenido patrimonial, el perfil de los otorgantes, la identificación de operaciones que se apartan del perfil transaccional de cada requirente, el origen y destino de los recursos involucrados y todo ello para identificar las operaciones sospechosas y poder informarlas a la UIF (art. 14 y 15).
- 5) Deberán conservar todos estos legajos de clientes y estudios sobre cada acto notarial por diez años (art. 16) o en forma permanente en algunos su-

puestos contemplados en dicha norma.

- 6) En todas estas tareas: conformar los legajos, organizarlos, archivarlos, conservarlos, efectuar los estudios de cada operación que se realice en su escribanía y efectuar las informaciones periódicas a la UIF las debe desarrollar el escribano en forma personal, *sin poder delegar a empleados ninguna de ellas* (cfr. art. 17).

2.3.4. Informar a la UIF

En base a todas esas tareas de conformación de legajos, los escribanos deben pedir informes especiales a reparticiones, realizar un estudio de cada operación y entrecruzar toda esa información. Así, el escribano deberá:

- 1) Informar a la UIF en forma *digital*, cada quince días o en la periodicidad que la UIF fije (art. 18).
- 2) En base a toda esa información y tarea investigativa, determinar las operaciones sospechosas, conforme los profusos y variados parámetros que fija el artículo 19, en sus 16 incisos.
- 3) El informe deberá ser *fundado*, es decir, deberá expresar el escribano por qué llega a la conclusión de *sospechosas* a la operación y en qué base tal conclusión (art. 23). Esto lo debe hacer dentro de las *48 horas de realizada esa operación* (art. 21); tiene el deber de acompañar la documentación que lo demuestre (art. 24) y debe llevar un registro de las operaciones sospechosas (art. 27).
- 4) A los efectos de informar, el escribano deberá contar con servicio de Internet (anexo IV de la Resolución UIF 10, que se mantiene: ver art. 28) o ir a un

locutorio de la localidad. A tal efecto, deberá observar el mecanismo que fija dicho anexo y el llenado y conformación de los formularios especiales que allí se expresan.

2.4. Sanciones

Finalmente, si el escribano (*y el colegio notarial respectivo*: ver anexo IV de la Resolución 10/2004, que mantiene su vigencia) no da cumplimiento a todas y cada una de estas obligaciones, *sufrirá las sanciones que prevé el artículo 28*.

2.5. Conclusiones

A modo de conclusión, digamos que el escribano, sea este de Callao y Quintana de la Capital Federal o de Sauce de Luna en nuestra provincia, deberá, obligatoriamente:

- 1) Llevar y conservar, por 10 años, un legajo de cada cliente, persona física o jurídica, investigar sobre la real composición de las personas jurídicas, ya sea sobre quiénes son los socios mayoritarios, los que realmente manejan la sociedad, los socios ocultos, etcétera.
- 2) Efectuar un análisis de cada operación que se realice con su intervención.
- 3) Calificar las operaciones y determinar cuáles son sospechosas, fundando sus conclusiones, es decir, en qué se basa para tal calificación.
- 4) Informar, en forma periódica o dentro de los 48 horas, según corresponda, a la UIF de todas las operaciones realizadas, confeccionando los formularios que se prevén para cada supuesto y por los medios electrónicos que se identifican.

- 5) Llevar un registro especial de operaciones sospechosas.
- 6) Todas estas *funciones* resumidas revelan que cada escribanía (la de Barrio Norte en Buenos Aires o la de Sauce Luna en nuestra provincia) deberá contar con un *departamento especial*, con empleados y personal calificado para realizar, prevenir y completar todas las actividades y estudios que se le imponen y contar con los medios electrónicos adecuados para ello.
- 7) Aunque –finalmente– ello no sería posible, a tenor de lo dispuesto en el artículo 17, que establece que todas estas obligaciones son *indelegables, debiéndolas efectuar –a todas ellas– el escribano en persona*.

2.6. La inconstitucionalidad de la Resolución 21/2011 UIF

Que la reseña precedente advierte que la nueva resolución agrava aún más que su antecesora la obligación de los escribanos *informantes* y la del Colegio de Escribanos –esto último dado que se mantiene vigente el título V de la Resolución 10/2004, “Reporte sistémico de operaciones”, en cuanto establece que “Las obligaciones establecidas en la presente deberán ser cumplimentadas por el propio sujeto obligado o por el colegio notarial de su demarcación”–.

Resulta absurdo que los escribanos, *exorbitando* sus incumbencias profesionales, deban transformarse en policías, para prevenir, en fiscales, para investigar, o en jueces, para fundar, los hechos y circunstancias que, con motivo de su función, puedan constituir sospecha o evidencia de que están en presencia de operacio-

nes relacionadas con el lavado de activos provenientes del tráfico de drogas o de la financiación del terrorismo. Todo ello a fin de combatir la criminalidad financiera transnacional. Estas funciones le corresponden al Estado y –de forma inconstitucional– se transfieren a los escribanos y a sus colegios. La nueva resolución, agravando aún más a su antecesora, impone a los escribanos la organización de una estructura notarial comprensiva de espacios físicos, herramientas tecnológicas y recursos humanos, para poder cumplir todos los procedimientos y recaudos impuestos por la norma reglamentaria. Dice la Resolución 21/2011, en considerandos:

Que la complejidad y dinámica de la temática en estudio, sumado al avance de la tecnología utilizada por quienes delinquen en la materia, hace que, a los efectos de perfeccionar y profundizar la lucha contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo, devenga necesario actualizar las disposiciones vigentes. [Considerando 12].

Lo que no parece advertir la UIF es que, si el propio Estado, a la fecha, no ha podido –aparentemente– actualizarse a fin de afrontar la complejidad y dinámica de la temática en estudio y el avance tecnológico utilizado por quienes delinquen en la materia, mucho menos lo podrían afrontar las personas físicas escribanos o los colegios notariales. Acá no se trata de que los escribanos digan ser legos en materia penal, como por ahí dijo en los fundamentos de su REX rechazado el representante del Estado. De lo que se trata es que ni las incumbencias notariales, ni la experiencia e idoneidad de los

escribanos los transforman en expertos, como necesariamente tendrían que ser para cumplir todos y cada uno de los requisitos que les impone la Resolución 21/2011 para no ser considerados transgresores a la ley. Sostenemos, asimismo, que las irrazonables imposiciones de la Resolución 21/2011 UIF son inconstitucionales, por cuanto impiden al escribano desarrollar su específica actividad notarial, coartándole su derecho a trabajar, garantizado por el artículo 14 de la Constitución nacional, en tanto le exige el cumplimiento de una gravosa y compleja actividad extranotarial ajena a su función.

2.7. *Adecuación de la medida cautelar decretada*

Que en autos existe una medida cautelar de no innovar firme, dictada por la Cámara Federal el 26 de abril de 2005, disponiendo la suspensión de los efectos de la Resolución n° 10/2004 UIF hasta tanto recaiga decisión sobre el fondo del asunto. Decimos firme porque la accionada interpuso REX y la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó ese recurso.

Que dicha medida cautelar no solo debe mantenerse sobre las partes de la Resolución 10/2004 UIF que no han sido derogadas, sino también debe ser extendida a la Resolución 21/2011 UIF, que sustituye a la anterior, por adolecer del mismo vicio de inconstitucionalidad, resultando de estricta aplicación a esta última todos y cada uno de los fundamentos expresados por los señores vocales de cámara en esa oportunidad. Especialmente, transcribimos, en razón de la brevedad, del considerando c, la parte que dice:

[...] sin embargo, este deber de información no puede ni debe implicar el traslado a los obligados de funciones regulatorias, de contralor y supervisión que lucen *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 [...]

Así, el propio texto o articulado de la Resolución n° 21/2011, que en parte ya se ha transcripto, evidencia que, a los efectos cautelares que se interesan, la verosimilitud del derecho invocado se encuentra acreditada. En cuanto al peligro en la demora, objetivamente surge de la publicación de la resolución en el Boletín Oficial de la Nación el día 20 de enero de 2011. *Por tal razón, se solicita la habilitación de día y hora.*

Que, a los fines del dictado de la medida cautelar *inaudita pars*, la actora fundamenta su petición también en la invocada tutela judicial efectiva, porque las medidas cautelares forman parte del contenido constitucional de la misma. Como tales, resguardan la eficacia final de un derecho fundamental o evitan que una sentencia favorable se torne ilusoria. Pero, además:

También forma parte del contenido constitucional protegido del derecho a la tutela judicial efectiva cautelar la interdicción de obstáculos formales que mediante la imposición de requisitos impida resguardar de forma útil el derecho fundamental o

humano que intenta protegerse ocurriendo al órgano jurisdiccional^b.

3. Reserva del caso federal

El Colegio de Escribanos de Entre Ríos hace reserva del recurso extraordinario federal previsto en el artículo 14 de la Ley 48 y en la doctrina de arbitrariedad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por expresa violación de los artículos 18 y 14 de la Constitución nacional.

4. Petitorio

Que, por todo lo expuesto, SE SOLICITA:

- 1) Tenga por efectuado por el Colegio de Escribanos de la provincia de Entre Ríos la denuncia de publicación de Resolución n° 21/2011 UIF.
- 2) Por acompañado Boletín Oficial de la Nación de fecha 20/01/2011, que así lo acredita.
- 3) Por planteada inconstitucionalidad de la Resolución n° 21/2011 UIF. Con costas.
- 4) Se mantenga la medida cautelar de no innovar dictada por la Cámara Federal en fecha 26 de abril de 2005, respecto a la normativa que continúa vigente de la Resolución n° 10/2004, y se disponga, inaudita parte, *y con habilitación de día y hora*, suspender los efectos de la Resolución n° 21/2011 UIF, que sustituye a la primera, hasta tanto recaiga resolución sobre el fondo de la cuestión.
- 5) Tener presente la reserva del caso federal.

Proveer de conformidad SERÁ JUSTICIA.