

RÉGIMEN SANCIONADOR ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Tadeo Leandro FERNÁNDEZ ¹ - Facundo SARRABAYROUSE ²

SUMARIO: 1. Introducción.- 2. Normas e infracciones de prevención LA/FT. 2.1. Financiamiento de asociación ilícita terrorista. 2.2. Infracción administrativa de violación de secretos. 2.3. Infracción genérica de la ley anti-lavado. 2.3.1. Infracción genérica de la ley anti-lavado: Incumplimiento al deber de informar operaciones sospechosas (art. 21, inc. b). 2.3.2. Infracción genérica de la ley anti-lavado: otros incumplimientos (art. 21, inc. a). 3. Procedimiento sancionador y régimen recursivo.- 4. Jurisprudencia de la CNACAF y CSJN.- 5. Colofón.- 6. Bibliografía

1. Introducción

El objetivo de la colaboración para esta obra colectiva dedicada al estudio del Derecho Administrativo sancionador es analizar el régimen propio que para estos efectos tiene el sistema argentino de prevención del lavado de activos y contra la financiación del terrorismo (“LA/FT”) ³.

1 Abogado, Facultad de Derecho de Universidad Nacional de Córdoba (2009), Especialista en Derecho Tributario y egresado del Programa de Actualización en Prevención del Lavado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (2014). *LL.M Candidate, Georgetown University Law Center*. Correo electrónico: tlf48@georgetown.edu. Las opiniones vertidas son estrictamente personales y no representan más que a su autor.

2 Abogado, Facultad de Derecho de la Universidad Austral (2007). Diploma de Honor. Maestría en Derecho (concentración en Derecho Tributario y Derecho Penal Económico, tesina pendiente), Facultad de Derecho de la Universidad Austral (2012-2014). Diplomado en Compliance y Derecho Penal (2016) y en Litigación Penal (2022), Facultad de Derecho de la Universidad Austral. Correo electrónico: fs@roca-sarrabayrouse.com.ar. Las opiniones vertidas son estrictamente personales y no representan más que a su autor.

3 Sobre el régimen administrativo sancionador en materia de LA/FT recomendamos la lectura de los siguientes artículos: BONIS, Eduardo P., “Re-

Para alcanzar el objetivo propuesto proponemos la siguiente metodología: en primer lugar, describiremos las normas aplicables, esto es, la Ley N° 25.246 y modificatorias ⁴, detallando los distintos tipos de infracciones, el procedimiento administrativo aplicable al trámite de los sumarios ante la Unidad de Información Financiera (UIF), luego repasaremos concisamente la jurisprudencia relacionada, para concluir con unas breves líneas.

De manera introductoria, señalamos que el sistema argentino de prevención LA/FT se encuentra vinculado, principalmente, con el proceso de adopción de los estándares normativos internacionales

curso directo contra resoluciones de la UIF”, LL 2013-F, 43; CANDA, Fabián O., “El régimen penal administrativo de la ley 25.246 de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo” en AA.VV., *Tratado del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2012; CASANOVAS, Marcelo A., “Lavado de dinero en el sector bancario y financiero. Alcances de la responsabilidad administrativa”, *Jurisprudencia Argentina*, Volumen: 2013-II, p. 1153 y del mismo autor, “El riesgo legal para las entidades bancarias y financieras derivadas del marco regulatorio en materia de prevención del lavado de dinero en la República Argentina”, *Jurisprudencia Argentina*, Vol. 2011-II, ps. 1308 y sigtes.; D’ALBORA (h.), Francisco J., “Lavado de dinero y régimen penal administrativo”, LL, 2003-C, p. 1272; GENÉ, Gustavo E., “El plazo de prescripción en las sanciones de multa. Leyes 25.246 y 26.683”, LL, 2016-C, 964; GRIFFI, Marcelo, “Régimen Penal Administrativo”, en AA.VV., *Tratado del Lavado...*, cit., t. II; LEPIANE, Martín, “Ley de prevención del lavado de activos y sus sanciones”, La Ley 2015-F, 348; MORENO, Orlando J., “La ‘naturaleza jurídica’ de la Unidad de Información Financiera y el alcance del control de sus actos sancionatorios”, AA.VV., *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013, ps. 1129 y sigtes.; QUEVEDO, Mariana, “La aplicación de las sanciones en la nueva ley de lavado”, en AA.VV., *Tratado del Lavado...*, cit., t. II; PAOLANTONIO, Martín, “La reforma a la ley de lavado de activos” La Ley del 14/07/11. 2011, 14/07/2011. En cuanto a la bibliografía local, se sugiere la lectura de las siguientes obras: BERMEJO, Mateo G., *Prevención y castigo del blanqueo de capitales. Un análisis jurídico-económico*, Marcial Pons, Madrid, 2015 y BLANCO, Hernán, *Lavado de activos por sujetos obligados. Análisis desde la teoría de los delitos de infracción de un deber*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2011.

⁴ Incluyendo a modo de referencia, cuando sea aplicable, las propuestas de modificaciones incluidas en el proyecto de ley INLEG-2022-54414624-APN-PTE, presentado a finales de mayo de 2022 (el “Proyecto de Ley”).

⁵ y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), entre otros ⁶.

En el año 2000, el Congreso argentino aprobó la Ley N° 25.246, modificada y complementada por las Leyes N°s 26.087, 26.119, 26.268, 26.683, 26.734 ⁷, 26.831, 26.860, 27.260, 27.440, 27.446 y 27.508 (la “ley anti-lavado”). Esta ley se encuentra actualmente reglamentada por el Decreto N° 290/2007 (modificado por el Decreto N° 1936/2010, y éste a su vez por los Decretos N°s 146/2016 y 360/2016).

La ley anti-lavado creó a la UIF, organismo que funciona con autonomía y autarquía financiera dentro de la órbita del Ministerio de Economía⁸ y tiene a su cargo, fundamentalmente, el análisis, tratamiento y transmisión de información con el fin de prevenir e

5 La República Argentina también ha aprobado y ratificado, entre otras, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas o Convención de Viena de 1988 (Ley 24.072: BO del 14/4/1992), la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional o Convención de Palermo de 2001 (Ley 25.632: BO del 30/8/2002), la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción o Convención de Mérida de 2003 (Ley 26.097: BO del 2006), la Convención Interamericana contra la corrupción (Ley 24.759: BO del 17/1/1997) y la Convención Internacional de las Naciones Unidas para la Supresión de la Financiación del Terrorismo (Ley 26.024: BO del 19/4/2005); aprobación de las Resoluciones No. 1267 (1999) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) por los Decretos No. 253/2000: BO del 22/3/2000 y 1235/2001: BO del 10/10/2001 respectivamente, como así también la publicidad de las Resoluciones del CSNU dispuesta por el Decreto No. 1521/2004: BO del 3/11/2004 y modificatorios.

6 Como los cada vez más exigentes estándares del Grupo Egmont de Unidades Inteligencia Financiera para el intercambio de información entre UIFs.

7 Si bien la Ley 26.734: BO del 28/12/2001 no modifica la Ley 25.246: BO del 10/5/2000, la incorporamos en esta enunciación al establecer el nuevo marco de prevención de la financiación del terrorismo.

8 Recordamos que en la formulación original de la ley anti-lavado la UIF se encontraba dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y luego pasó al Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación con posterioridad a la modificación operada por Ley 27.260.

impedir el LA/FT⁹.

En pocas palabras, la UIF es el órgano estatal que tiene a su cargo el análisis de la información vinculada a hechos sospechosos de lavado y/o financiamiento de terrorismo; la regulación del flujo de dicha información (ya sea a través de la colaboración con otros órganos similares del extranjero o mediante la provisión de información de parte de lo que la ley define como “Sujetos Obligados”); la realización de investigaciones e informes de inteligencia vinculados a la información recolectada; la formulación eventual de denuncias penales (teniendo la facultad de constituirse como querellante) y, por último y en lo que nos atañe, fiscalización y ejercicio de poder de policía sobre los mencionados sujetos obligados en relación al cumplimiento de las obligaciones que la propia ley anti-lavado les asigna.

Uno de los ejes centrales del sistema de prevención LA/FT que establece la ley anti-lavado consiste en la obligación de informar a la UIF, impuesta a determinados sujetos que, por su profesión, actividad o industria el legislador, siguiendo los estándares y buenas prácticas internacionales, ha considerado ocupan una posición clave para la detección de operaciones sospechosas de LA/FT. Dichos sujetos son los ya citados “Sujetos Obligados” que están enumerados taxativamente en el art. 20 de la ley anti-lavado¹⁰.

9 El Proyecto de Ley establece a la UIF como “organismo descentralizado de la Administración Pública Nacional, en jurisdicción del Ministerio de Economía, con personería jurídica propia, que funcionará con autonomía y aunarquía funcional, administrativa, económica y financiera...” (art. 5).

10 Esto es, “1. Las entidades financieras sujetas al régimen de la ley 21.526 y modificatorias. 2. Las entidades sujetas al régimen de la ley 18.924 y modificatorias y las personas humanas o jurídicas autorizadas por el Banco Central de la República Argentina para operar en la compraventa de divisas bajo forma de dinero o de cheques extendidos en divisas o mediante el uso de tarjetas de crédito o pago, o en la transmisión de fondos dentro y fuera del territorio nacional. 3. Las personas humanas o jurídicas que como actividad habitual exploten juegos de azar. 4. Personas humanas y/o jurídicas registradas ante la Comisión Nacional de Valores para actuar como intermediarios en mercados autorizados por la citada comisión y aquellos que actúen en la colocación de Fondos Comunes de Inversión o de otros productos de inversión colectiva autorizados por dicho organismo. 5. Personas jurídicas autorizadas por la Comisión Nacional de Valores para actuar en el marco de sistemas de financiamiento colectivo a través del uso de portales web u otros medios análo-

Las obligaciones de los Sujetos Obligados se encuentran estab-

gos y demás personas jurídicas registradas en el citado organismo a cargo de la apertura del legajo e identificación del perfil del cliente para invertir en el ámbito del mercado de capitales. 6. Los registros públicos de comercio, los organismos representativos de fiscalización y control de personas jurídicas, los registros de la propiedad inmueble, los registros de la propiedad automotor, los registros prendarios, los registros de embarcaciones de todo tipo y los registros de aeronaves. 7. Las personas humanas o jurídicas dedicadas a la compraventa de obras de arte, antigüedades u otros bienes suntuarios, inversión filatélica o numismática, o a la exportación, importación, elaboración o industrialización de joyas o bienes con metales o piedras preciosas. 8. Las empresas aseguradoras. 9. Las empresas emisoras de cheques de viajero u operadoras de tarjetas de crédito o de compra. 10. Las empresas dedicadas al transporte de caudales. 11. Las empresas prestatarias o concesionarias de servicios postales que realicen operaciones de giros de divisas o de traslado de distintos tipos de moneda o billete. 12. Los escribanos públicos. 13. Las entidades comprendidas en el artículo 9º de la ley 22.315. 14. Los despachantes de aduana definidos en el artículo 36 y concordantes del Código Aduanero (ley 22.415 y modificatorias). 15. Los organismos de la Administración Pública y entidades descentralizadas y/o autárquicas que ejercen funciones regulatorias, de control, supervisión y/o superintendencia sobre actividades económicas y/o negocios jurídicos y/o sobre sujetos de derecho, individuales o colectivos: el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Superintendencia de Seguros de la Nación, la Comisión Nacional de Valores, la Inspección General de Justicia, el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia; 16. Los productores, asesores de seguros, agentes, intermediarios, peritos y liquidadores de seguros cuyas actividades estén regidas por las leyes 20.091 y 22.400, sus modificatorias, concordantes y complementarias; 17. Los profesionales matriculados cuyas actividades estén reguladas por los consejos profesionales de ciencias económicas; 18. Igualmente están obligados al deber de informar todas las personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros; 19. Los agentes o corredores inmobiliarios matriculados y las sociedades de cualquier tipo que tengan por objeto el corretaje inmobiliario, integradas y/o administradas exclusivamente por agentes o corredores inmobiliarios matriculados; 20. Las asociaciones mutuales y cooperativas reguladas por las leyes 20.321 y 20.337 respectivamente; 21. Las personas humanas o jurídicas cuya actividad habitual sea la compraventa de automóviles, camiones, motos, ómnibus y microómnibus, tractores, maquinaria agrícola y vial, naves, yates y similares, aeronaves y aerodinós. 22. Las personas humanas o jurídicas que actúen como fiduciarios, en cualquier tipo de fideicomiso y las personas humanas o jurídicas titulares de o vinculadas, directa o indirectamente, con cuentas de fideicomisos, fiduciantes y fiduciarios en virtud de contratos de fideicomiso. 23. Las personas jurídicas que cumplen funciones de organización y regulación de los deportes profesionales”.

lecidas de manera general en los arts. 20 bis ¹¹, 21 ¹², 21 bis ¹³ y 22 de la ley anti-lavado, e implican principalmente al deber de conocer a los clientes (denominado como *Know your customer* o *KYC*), reportar operaciones sospechosas a la UIF, designar un oficial de cumplimiento, establecer manuales de procedimiento y guardar secreto respecto de las actuaciones relativas al cumplimiento de esta ley, entre otras. No obstante, dada la variedad de Sujetos Obligados, la ley anti-lavado dispone que la UIF debe establecer para cada uno de ellos modalidades y límites de cumplimiento específicos, en razón de las particularidades de su industria o profesión. Luego, todos los Sujetos Obligados -o su mayoría, según el caso- se encuentran alcanzados por las Resoluciones UIF de alcance general ¹⁴.

De esta manera, se instaura al menos respecto de esos sujetos obligados (aunque no con relación a las personas humanas que integran eventualmente los órganos de personas jurídicas) una relación especial de sujeción en el marco de una regulación muy estricta de deberes con consecuencias muy gravosas en casos de incumplimientos. A estos efectos, puede citarse lo expresado por la jurisprudencia respecto de otros regímenes similares en cuanto a que *“las relaciones jurídicas existentes entre el Banco Central y los sujetos sometidos a su fiscalización se desenvuelven dentro del marco de derecho*

Por otra parte, el Proyecto de Ley incorpora dentro de esa nómina a nuevos sujetos obligados como por ejemplo los “proveedores de servicios virtuales” (en línea con la revisión de la Recomendación N° 15 del GAFI de octubre de 2018 y su “Guía Actualizada para el Enfoque Basado en Riesgos de los Activos Virtuales y Proveedores de Servicios Activos Virtuales” de octubre de 2021) y abogados en determinadas transacciones, y elimina a otros, como por ejemplo, las entidades sin fines de lucro y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia.

11 Derogado en el Proyecto de Ley.

12 El Proyecto de Ley unifica en el artículo 21 elementos de los art. 20 bis, 21 y 21 bis, conjuntamente con un detalle más específico de obligaciones que le caben a los sujetos obligados.

13 Derogado en el Proyecto de Ley.

14 Por ejemplo, la Resolución UIF N° 29/2013: BO del 18/2/2013 sobre prevención de la FT, Resolución UIF N° 134/2018: BO del 23/11/2018 y modificatorias, sobre Personas Expuestas Políticamente, Resolución UIF N° 112/2021: BO del 21/10/2021, sobre la nueva definición de beneficiarios finales, entre otras.

*administrativo y esa situación particular es 'bien diversa del vínculo que liga a todos los habitantes del territorio nacional con el Estado' (del ya citado dictamen de Fallos 303:1776)"*¹⁵.

2. Normas e infracciones de prevención LA/FT

La Ley 26.683 modificó, en otros puntos, los artículos 23 y 24 de la ley anti-lavado que establecen los tipos infraccionales del Capítulo IV, denominado por el legislador como "Régimen penal administrativo". A continuación los analizaremos.

2.1. Financiamiento de asociación ilícita terrorista

El mencionado artículo 23 tiene dos incisos. El primero puede considerarse letra muerta, pues sanciona con pena de multa la recolección o provisión de bienes o dinero a un miembro de una asociación ilícita terrorista en el sentido del hoy derogado artículo 213 *quater* del Código Penal. En efecto, la redacción actual del inciso 1º artículo 23 de la ley anti-lavado¹⁶ fue dada por la Ley N° 26.683 de junio de 2011, cuando todavía estaba vigente ese tipo penal creado por Ley N° 26.268. Sin embargo, en diciembre de 2011, cuando se sancionó la Ley N° 26.734 -conocida como "ley antiterrorista"-, se derogó el artículo 213 *quater* y no se modificó el artículo 23, inciso 1º

15 CNACAF, Sala V, "Koldobsky, Marcela Adriana c/BCRA - Resol. 118/07 (Exp. 100214/05 Sum Fin 1153)", sentencia del 12.03.08; CNACAF, Sala IV, "Cukier Goldring, Marcos Jacobo c/BCRA - Resol. 135/06 (Exp 100467/04 Sum Fin 1117)", sentencia del 05.06.08; CNACAF, Sala II, "Metrópolis Casa de Cambio SA y otro c/BCRA - Resol. 60120/10", sentencia del 15.09.11, ElDial, n° 3408; entre otros.

16 Ley 25.246: BO del 5/5/2000. Actualmente establece: "Art. 23. 1. Será sancionado con multa de cinco (5) a veinte (20) veces del valor de los bienes objeto del delito, la persona jurídica cuyo órgano ejecutor hubiera recolectado o provisto bienes o dinero, cualquiera sea su valor, con conocimiento de que serán utilizados por algún miembro de una asociación ilícita terrorista, en el sentido del artículo 213 *quater* del Código Penal.

Cuando el hecho hubiera sido cometido por temeridad o imprudencia grave del órgano o ejecutor de una persona jurídica o por varios órganos o ejecutores suyos, la multa a la persona jurídica será del veinte por ciento (20%) al sesenta por ciento (60%) del valor de los bienes objeto del delito".

de la ley anti-lavado ¹⁷.

2.2. *Infracción administrativa de violación de secretos*

El segundo inciso ¹⁸ sanciona con multa de cincuenta mil pesos (\$ 50.000) a quinientos mil pesos (\$ 500.000) ¹⁹ para la persona jurídica cuyo órgano o ejecutor hubiera cometido en ese carácter el delito a que se refiere el artículo 22, esto es, la violación del secreto impuesto por la ley anti-lavado.

Este artículo 22 dispone el único tipo penal para un incumplimiento de los Sujetos Obligados de la ley anti-lavado: “[l]os funcionarios y empleados de la [UIF] están obligados a guardar secreto de las informaciones recibidas en razón de su cargo, al igual que de las tareas de inteligencia desarrolladas en su consecuencia. El mismo deber de guardar secreto rige para las personas y entidades obligadas por esta ley a suministrar datos a la [UIF].

El funcionario o empleado de la [UIF], así como también las personas que por sí o por otro revelen las informaciones secretas fuera del ámbito de la [UIF], serán reprimidos con prisión de seis meses a tres años” ²⁰.

Hasta la fecha del presente trabajo, no tenemos registro de la aplicación por parte de la UIF de esta infracción administrativa a un Sujeto Obligado. No obstante ello, esta cuestión genera múltiples

¹⁷ El Proyecto de Ley elimina este inciso.

¹⁸ Ley 25.246: BO del 5/5/2000. El artículo 23, inciso 2º, de dicha ley dispone que “[c]uando el órgano o ejecutor de una persona jurídica hubiera cometido en ese carácter el delito a que se refiere el artículo 22 de esta ley, la persona jurídica será pasible de multa de cincuenta mil pesos (\$ 50.000) a quinientos mil pesos (\$ 500.000)”. Artículo sustituido por artículo 18 de la Ley 26.683: BO 21/6/2011.

¹⁹ El Proyecto de Ley incorpora el concepto de “módulos” para cuantificar las sanciones, estableciendo en este caso el monto de quince (15) a dos mil quinientos (2500) módulos. El valor inicial del módulo se establece en pesos veinte mil, (\$ 20.000) pudiendo ser actualizado por la UIF (art. 19 *in fine*).

²⁰ El Proyecto de Ley incorpora al artículo 22 que “[l]a obligación de guardar secreto subsistirá no obstante haberse producido el cese de las funciones en virtud de las cuales se accedió al conocimiento de la información”. Asimismo, incorpora a “quienes presenten declaraciones voluntarias” ante la UIF.

inconvenientes en la praxis pues los sujetos obligados que son objeto de supervisiones por otros organismos distintos a la UIF (por ejemplo, las entidades financieras respecto del BCRA) salvo en el marco de una Supervisión *in situ* (en el marco de la colaboración en los términos del inciso 7 del artículo 14 de la ley-antilavado) no pueden revelar a su supervisor el contenido de un ROS realizado (ver art. 39, inc. d] de la Resolución UIF 30-E-2017 aplicable a entidades financieras).

Otra problemática se da cuando la PROCELAC o fiscales del Ministerio Público Fiscal pretenden acceder a la información secreta sin el previo levantamiento de dicho deber de reserva de parte del juez federal competente. Incluso durante una gestión anterior de la UIF hemos tenido conocimiento de cierto cuestionamiento a la propia autoridad de los jueces de efectuar dicho levantamiento, en razón de los compromisos de reserva asumidos por la propia UIF ante sus organizaciones similares en el sistema internacional de prevención de lavado.

2.3. *Infracción genérica de la ley anti-lavado*

El otro tipo de infracción del “Régimen Penal Administrativo”, descrito en el artículo 24²¹ de la ley anti-lavado, establece: “1. La

21 Artículo sustituido por artículo 19 de la Ley N° 26.683: BO 21/6/2011. El Proyecto de Ley modifica completamente este artículo: “Los sujetos obligados a los que se refiere el artículo 20 de la presente ley que incumplan alguna de las obligaciones establecidas en la presente, sus normas reglamentarias y/o en las resoluciones dictadas por la [UIF], previa sustanciación de un sumario administrativo, serán pasibles de las siguientes sanciones: 1. Apercibimiento. 2. Apercibimiento con la obligación de publicar la parte dispositiva de la resolución en el Boletín Oficial de la República Argentina y hasta en dos (2) diarios de circulación nacional a costa del sujeto punido. 3. Multa, de uno (1) a diez (10) veces el valor total del de/los bien/es u operación/es, en los casos que las infracciones se refieran a la no realización de los reportes de operaciones sospechosas o a su realización fuera de los plazos y formas previstos para ello. 4. Multa, de entre quince (15) y dos mil quinientos (2500) Módulos para el resto de los incumplimientos, por cada infracción. 5. Inhabilitación de hasta cinco (5) años para ejercer funciones como oficial de cumplimiento. 6. Inhabilitación de hasta cinco (5) años para ejercer funciones como miembro del órgano de administración, en los casos en que la infracción haya sido cometida por una persona jurídica. 7. Revocación de la autorización para funcionar y/o matrícula habilitante para el ejercicio de la actividad. En el caso de los incisos 3. y 4. precedentes, para el supuesto de concurrencia simultánea o sucesiva de varias infrac-

persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones ante la [UIF] creada por esta ley, será sancionada con pena de multa de una (1) a diez (10) veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción, siempre y cuando el hecho no constituya un delito más grave.

2. La misma sanción será aplicable a la persona jurídica en cuyo organismo se desempeñare el sujeto infractor.

3. Cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes, la multa será de diez mil pesos (\$ 10.000) a cien mil pesos (\$ 100.000).

4. La acción para aplicar la sanción establecida en este artículo prescribirá a los cinco (5) años, del incumplimiento. Igual plazo regirá para la ejecución de la multa, computados a partir de que quede firme el acto que así la disponga.

5. El cómputo de la prescripción de la acción para aplicar la sanción prevista en este artículo se interrumpirá: por la notificación del acto que disponga la apertura de la instrucción sumarial o por la notificación del acto administrativo que disponga su aplicación”.

Este artículo originalmente establecía que la persona que actuando como órgano o ejecutor de una persona jurídica o la persona de existencia visible que incumpla alguna de las obligaciones *de in-*

ciones independientes, la multa aplicable será la suma resultante de la acumulación de las multas correspondientes a cada infracción individual. En el caso de que la infracción haya sido cometida por una persona jurídica, igual sanción será aplicada a los integrantes de sus órganos de administración y dirección, quienes responderán en forma solidaria. Las sanciones previstas en los incisos 6 y 7 precedentes serán comunicadas a los organismos de contralor específicos, registros y/u organizaciones profesionales que tengan a su cargo la regulación de la respectiva profesión o actividad, con el fin de que adopten en el ámbito de su competencia los cursos de acción que permitan hacerlas efectivas, debiendo comunicar a la [UIF] el resultado de las gestiones realizadas y las razones esgrimidas para ello, dentro de los siguientes treinta (30) días. Las sanciones previstas en la presente ley deberán ser eficaces, proporcionales y disuasivas y se aplicarán teniendo en cuenta la naturaleza y riesgo del incumplimiento, el tamaño organizacional del sujeto obligado, los antecedentes y conductas del caso, el volumen habitual de negocios del sujeto obligado y la condición de reincidente. Se considerará reincidente a quien, habiendo sido sancionado por una infracción a esta ley, y encontrándose firme la misma, incurra en otra dentro del término de cinco (5) años. Facúltase a la [UIF] a revisar y, en su caso, actualizar en cada ejercicio presupuestario el valor asignado al Módulo, que se establece en forma inicial en la suma de pesos veinte mil (\$20.000)”.

formación ante la UIF sería sancionada con pena de multa de una (1) a diez (10) veces del valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción. Al decir “obligaciones de información” se interpretaba que sólo abarcaba al incumplimiento de informar operaciones sospechosas²².

Como vimos, en el año 2011 se modificó la redacción y ahora prevé la sanción por el incumplimiento de *alguna de las obligaciones* ante la UIF, con el objeto de ampliar el tipo infraccional a todas las obligaciones que surgen frente al organismo anti-lavado. Sin embargo, incluso tras esta reforma operada por la Ley 26.683, la cuantía de las multas a ser aplicadas con arreglo al artículo 24 de la ley anti-lavado continúa atada al “*valor de los bienes u operación a los que se refiere la infracción*”, valor éste que, por no existir en el caso de los deberes meramente formales, deja sin sanción la inobservancia de estos últimos. Así, se puede considerar que tal vacío legal no podría ser complementado con lo establecido en el apartado 3 del artículo 24 de la ley anti-lavado -en el que se prevé la escala de multas imponible “*cuando no se pueda establecer el valor real de los bienes*”-, pues no es que no pueda establecerse el valor sino que, antes bien, no hay bien ni operación alguna cuyo valor pueda ser determinado por tratarse de incumplimientos meramente formales.

De lo dicho se infiere que las sanciones contenidas en el artículo 24 de la ley anti-lavado tienden tan sólo a reprimir el incumplimiento del deber de informar establecidos en los artículos 20, 20 bis, 21 y 21 bis de la ley anti-lavado y no, en cambio, la inobservancia de los deberes formales que pudieran resultar exigibles a los sujetos obligados. No obstante ello, la UIF aplica aún al día de hoy el citado inciso 3 a todos los casos de condenas por supuestas infracciones a deberes formales.

Ahora bien, ante la ausencia de una sanción específicamente prevista para el incumplimiento de deberes formales en la ley anti-lavado -en virtud del principio de legalidad, única que podría preverla-, aquél no podría ser válidamente castigado mediante la aplicación analógica de una sanción prevista para una infracción

22 D'AURO, Maximiliano, “El régimen de responsabilidad de los sujetos obligados, administradores y oficiales de cumplimiento en la Ley 25.246”, 23-VIII-2011, en *Doctrina del Comité de Abogados de Bancos*, <http://www.abogadosdebancos.org.ar/images/files/articuloresponsabilidadaml.pdf>

diversa²³. Sin embargo, esta posición no es compartida por las Salas de la CNACAF que han fallado en recursos directos contra resoluciones sancionatorias referidas a los incumplimientos formales, como veremos más abajo.

Por otro lado, no parece adecuado supeditar la escala de la sanción administrativa al valor total de los bienes u operación en concreto, mucho menos aun cuando la propia ley no prevé ningún otro tipo de sanción normalmente aplicable para el caso de estos regímenes penales administrativos (como el llamado de atención o el apercibimiento)²⁴. Ello pues la gravedad de la conducta muchas veces no tiene una relación razonable con el monto de la operación sino con la gravedad de la obligación incumplida (vgr. la mera falta aislada de una pieza documental en un legajo respecto de una transacción millonaria no parece de mayor gravedad independientemente del monto de dicha transacción), razón por la cual la sujeción de la escala al monto de la operación puede llevar a sanciones desproporcionadas y violatorias del principio de razonabilidad.

Cabe recordar que en doctrina se ha manifestado que la sanción penal administrativa *“ha de respetar el principio de proporcionalidad entre la pena prevista en la norma y la conducta del agente, sobre la base de la regla de razonabilidad cuya valoración debe responder a la realización del bien jurídico tutelado y su significado*

23 El Proyecto de Ley atiende esta cuestión, ya que establece un supuesto de incumplimiento específico para violación del deber de reportar operaciones sospechosas y otro supuesto para la violación de otros incumplimientos (ver incisos 3 y 4 de la nota 22).

24 Sanciones que sí estaban previstas en el denominado “proyecto correctivo”, proyecto que tramitó bajo el Exp. 1192/11, y que fue aprobado por el Senado el mismo día que la ley 26.683, como una forma de realizar un disenso respecto del texto sancionado por Diputados sin dilatar la sanción de la ley para no incumplir con las exigencias del GAFI. Dicho proyecto, además de graduar la multa de una forma más razonable en una “multa del veinte por ciento (20%) a cinco (5) veces el valor total de los bienes u operación a los que se refiera la infracción” permitía la sustitución por un apercibimiento para los casos de un sumariado sin antecedentes que reconociere la materialidad de los hechos. El actual proyecto de reforma mencionado anteriormente prevé también la posibilidad de un apercibimiento.

social”²⁵. Dicho temperamento se deriva directamente del principio de razonabilidad o proporcionalidad, establecido por los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional.

En el mismo sentido, se dispone en el artículo 7º, inciso f), de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos que *“las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad”*. Por ende, la facultad de graduación de la multa entre el mínimo y el máximo previsto en la ley no escapa al control de razonabilidad que corresponde al Poder Judicial²⁶. Asimismo, si el mínimo de la escala lleva a una sanción desproporcionada, la misma no puede ser aplicada al sujeto obligado (al menos no si se quiere resguardar el Estado de Derecho).

2.3.1. Infracción genérica de la ley anti-lavado: Incumplimiento al deber de informar operaciones sospechosas (art. 21, inc. b)

Como hemos visto, la infracción genérica está contenida en el art. 24 de la ley anti-lavado. Este artículo se interpreta en conjunto con el artículo 21 que establece en su inciso b) que los Sujetos Obligados deben “informar cualquier hecho u operación sospechosa independientemente de [su] monto”. Y a continuación aclara que “[a] los efectos de la presente ley se consideran 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”. En la reforma de 2011, por Ley 26.683, se incorporó el artículo 20 bis que define al deber de informar como “la obligación legal que tienen los sujetos enumerados en el artículo 20, en su ámbito de actuación, de poner a disposición de la [UIF] la documentación recabada de sus clientes en cumplimiento de lo establecido en el artículo 21 inciso a) y de llevar a conocimiento de la [UIF], 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

²⁵ CFR. CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo II, LexisNexis, Buenos Aires, 2002, pág. 454.

²⁶ CSJN, “*Demchenko, Iván c/Prefectura Naval Argentina*”, sentencia del 24.11.98, Fallos 313:3103. Ver también Fallos 313:1534.

de configurar un hecho u operación sospechosa, de [LA] o [FT]. El conocimiento de cualquier hecho u operación sospechosa, impondrá a tales sujetos la obligatoriedad del ejercicio de la actividad descripta precedentemente”.

La principal dificultad de la sanción por omisión del Reporte de Operación Sospechosa (ROS) radica en determinar, con certeza, que se estuvo frente a una operación sospechosa y que no se la reportó. Como expresa CASANOVAS, la posibilidad de que existan distintas opiniones sobre el mismo hecho genera una situación de inseguridad jurídica con el consecuente riesgo legal, que podrá potenciarse frente a opiniones distintas de un auditor, del inspector del Banco Central de la República Argentina (BCRA) o de la propia UIF²⁷.

De hecho, hace pocos años la Corte Suprema confirmó una resolución dictada por la Sala I de la Cámara Federal de La Plata, que había revocado una resolución de primera instancia que declaró la inconstitucionalidad del deber de reportar operaciones sospechosas impuestos a los escribanos como sujetos obligados de la ley anti-lavado, en razón de la inexistencia de pautas objetivas para determinar dicho carácter sospechoso²⁸.

Además, la cuestión es compleja por la cantidad de conceptos jurídicos indeterminados en la formulación legal, como señala CANDA (operación sospechosa, inusual, de complejidad inusitada o injustificada; ponderación de los usos y costumbres, idoneidad y experiencia, etc.), para quien deviene indispensable que si se acepta que la Administración “goce de una cierta presunción en favor de su juicio dentro del ‘halo del concepto’, con mucha mayor razón habrá de concederse esa misma presunción cuando quien actúa la norma es un particular al que se le requiere colaboración en una actividad de policía que propende a la protección del orden social general”²⁹. Esta

27 “Es evidente que el cumplimiento de esta obligación clave del sistema resulta claramente subjetiva”, CASANOVAS, “El riesgo legal para las entidades bancarias...”, cit., ps. 1308 y sigtes.

28 CSJN, “Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. e/PEN s/ sumarísimo”, *Fallos*, 341:1017. Resulta sumamente interesante el voto en disidencia del Doctor Lorenzetti.

29 *Ibidem*, p. 276. En otras palabras, debería considerarse el supuesto en el que tampoco hayan informado la operación pretendidamente sospechosa los Sujetos Obligados del sector público que estuvieron en la cadena, por ejem-

idea resulta fundamental, pues la delegación de facultades estatales de control a sujetos no estatales no puede realizarse sin otorgarle a dicho sujeto las mismas prerrogativas que tiene el Estado para el ejercicio de dicha función (como sería cierto margen de discrecionalidad en la definición de una operación sospechosa).

En otras palabras, de lo dicho se concluye que la ley-antilavado ha delegado en los “*sujetos obligados*” funciones de control eminentemente públicas que, en atención a la forma en que deben ser llevadas a cabo otorga a esos sujetos obligados cierto margen de discrecionalidad en cuanto a la utilidad, conveniencia, eficiencia, extensión y aptitud de los temperamentos operativos instrumentados o adoptados para el cumplimiento de la regla.

Desde ya que la circunstancia de que esa tarea delegada en los “*sujetos obligados*” pueda ser ejercida con cierta discrecionalidad no significa que tal ejercicio pueda ser antojadizo, puramente voluntario o ajeno a un control del Estado, pero -precisamente por aquel carácter discrecional- ese control del Estado debe tender a evitar la arbitrariedad en la labor delegada. Sólo cabe exigirles a los sujetos obligados, en el desempeño de tales obligaciones, el respeto a pautas básicas de razonabilidad. La Corte Suprema ha sostenido al respecto que “*excepción hecha de las hipótesis de arbitrariedad o irrazonabilidad manifiesta, procede respetar las opciones valorativas y el margen de discrecionalidad indispensable de las autoridades administrativas*”³⁰ o -añadimos nosotros- de aquellas personas privadas en las que la Administración hubiese delegado el ejercicio de funciones públicas.

Además, otro problema de la redacción de la ley es haber confundido operación inusual con operación sospechosa³¹, lo cual explica la

plo, el BCRA si a quien se imputa la infracción de no informar es una entidad financiera, o la Superintendencia de Seguros de la Nación si el supuesto infractor es una aseguradora.

30 CSJN, “Caro, René y otros c/Estado Nacional (Mrio. de Educación y Justicia) s/cobro de australes”, sentencia del 11.07.1996, *Fallos*, 319:1201.

31 La actual Recomendación N° 20 del GAFI establece: “Si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la [UIF]”. Ver las Recomendaciones N° 14 y 15 del texto de

diferencia que se establece en las Resoluciones de la UIF³².

Por otra parte, uno de los puntos más debatidos en este régimen fue sobre la prescripción, como vemos más abajo en el relevamiento de la jurisprudencia³³.

2.3.2. Infracción genérica de la ley anti-lavado: “otros incumplimientos” (art. 21, inc. a)

El art. 21 de la ley anti-lavado establece que los Sujetos Obligados “quedarán sometidos 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 (...). 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 archivar por el término y según las formas que la [UIF] establezca”.

Como la manda del artículo 21 era insuficiente a la luz de las Recomendaciones del GAFI, la reforma de la Ley 26.683 incorporó el artículo 21 bis, que luego fue nuevamente modificado en 2018 por Ley 27.446. Este artículo, luego de definir al cliente³⁴ establece que

las Recomendaciones de 1996, y Recomendaciones N° 11 y 13 del texto de las Recomendaciones del año 2004.

32 “Operaciones Sospechosas: son aquellas operaciones tentadas o realizadas, que habiéndose identificado previamente como inusuales, luego del análisis y evaluación realizados por el Sujeto Obligado, no guardan relación con las actividades lícitas declaradas por el Cliente, o cuando se verifiquen dudas respecto de la autenticidad, veracidad o coherencia de la documentación presentada por el cliente, ocasionando sospecha de [LA]; o aún cuando tratándose de operaciones relacionadas con actividades lícitas, exista sospecha de que estén vinculadas o que vayan a ser utilizadas para la [FT]” Art. 2, inc. f) Res. UIF 11/2012: BO del 20/1/2012; que con texto sustancialmente idéntico se repite en las definiciones de las Resoluciones para cada sector obligado.

33 GENÉ, “El plazo de prescripción...”, cit., p. 964.

34 La Ley 26.683 incorporó el siguiente artículo 21 bis: “[a] los fines del inc. a) del art. 21, se toma como definición de cliente la adoptada y sugerida por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización

“1. Respecto de sus clientes, los sujetos obligados deberán cumplimentar las siguientes obligaciones:

a) Identificarlos mediante la información, y en su caso la documentación, que se requiera conforme las normas que dicte la [UIF] y que se pueda obtener de ellos o de fuentes confiables e independientes, que permitan con razonable certeza acreditar la veracidad de su contenido.

La tarea comprende la individualización del cliente, el propósito, carácter o naturaleza del vínculo establecido con el sujeto obligado, el riesgo de [LA] y/o [FT] asociado a éstos y su operatoria.

En todos los casos, deberán adoptar medidas razonables desde un enfoque basado en riesgo para identificar a los propietarios, beneficiarios finales y aquellos que ejercen el control real de la persona jurídica, patrimonio de afectación o estructura jurídica, junto con su estructura de titularidad y control.

Cuando existan dudas sobre si los clientes actúan por cuenta propia, o exista la certeza de que no actúan por cuenta propia, deberán adoptar medidas adicionales razonables y proporcionadas, mediante un enfoque basado en riesgo, a fin de obtener información sobre la verdadera identidad de la persona por cuenta de la cual actúan los clientes.

A tales fines, deberán prestar especial atención, a efectos de evitar que las personas humanas utilicen estructuras jurídicas, como empresas pantalla o patrimonios de afectación, para realizar sus operaciones.

de Estados Americanos (CICAD-OEA). En consecuencia, se definen como clientes todas aquellas personas físicas o jurídicas con las que se establece, de manera ocasional o permanente, una relación contractual de carácter financiero, económico o comercial. En ese sentido es cliente el que desarrolla una vez, ocasionalmente o de manera habitual, operaciones con los Sujetos Obligados...”. Posteriormente la Ley 27.446 sustituyó ese texto por el siguiente: “Son considerados clientes, a los fines del inciso a) del artículo 21 de la presente ley, todas aquellas personas humanas, jurídicas, patrimonios de afectación, u otras estructuras jurídicas, y quienes actúen por cuenta y orden de éstas; con los cuales se establezca, de manera ocasional o permanente, una relación contractual de carácter financiero, económico o comercial...”. El Proyecto de Ley establece la definición de “Clientes” en el artículo 4 bis, como “Todas aquellas personas humanas, jurídicas u otras estructuras jurídicas -nacionales y/o extranjeras-, y quienes actúen por cuenta y orden de estas; con los cuales se establezca, de manera ocasional o permanente, una relación contractual de carácter financiero, económico o comercial”.

En razón de ello, deberán realizar esfuerzos razonables para identificar al beneficiario final. Cuando ello no resulte posible, deberán identificar a quienes integran los órganos de administración y control de la persona jurídica; o en su defecto a aquellas personas humanas que posean facultades de administración y/o disposición, o que ejerzan el control de la persona, estructura jurídica o patrimonio de afectación, aun cuando éste fuera indirecto.

Asimismo, deberán adoptar medidas específicas a efectos de disminuir el riesgo del [LA/FT], cuando se contrate un servicio y/o producto con clientes que no han estado físicamente presentes para su identificación; debiendo completar las medidas de verificación en tiempo razonablemente práctico, siempre que los riesgos de [LA/FT] se administren con eficacia y resulten esenciales a efectos de no interrumpir el curso normal de la actividad.

En todos los casos, deberá determinarse el riesgo del cliente y de la operatoria, implementar medidas idóneas para su mitigación, y establecer reglas de monitoreo y control continuo que resulten proporcionales a éstos; teniendo en consideración un enfoque basado en riesgo.

Cuando se tratare de personas expuestas políticamente, deberán adoptarse medidas de debida diligencia intensificadas tendientes a establecer alertas, que permitan tomar medidas oportunas a efectos de detectar posibles desvíos en el perfil del cliente, a fin de mitigar el riesgo de [LA/FT] vinculado al riesgo inherente a éste y/o a su operatoria;

b) Determinar el origen y licitud de los fondos;

c) Conservar la información recabada respecto de sus clientes, en forma física o digital, por un plazo mínimo de cinco (5) años; debiendo permitir ésta reconstruir las transacciones realizadas, nacionales o internacionales; y encontrarse a disposición de la [UIF] y/o de las autoridades competentes cuando éstas lo requieran;

d) Reportar ‘hechos’ u ‘operaciones sospechosas’ de [LA], ante la [UIF], en un plazo máximo de quince (15) días corridos, contados a partir de la fecha en que el sujeto obligado concluya que la operación reviste tal carácter. La fecha de reporte no podrá superar los ciento cincuenta (150) días corridos contados desde la fecha de la operación sospechosa realizada o tentada;

e) Reportar ‘hechos’ u ‘operaciones sospechosas’ de [FT], ante la [UIF], en un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la operación realizada o tentada, habilitándose días y horas inhábiles al efecto.

2. Asimismo, los sujetos obligados deberán:

a) Registrarse ante la [UIF]; b) Documentar los procedimientos de prevención de [LA/FT], estableciendo manuales internos que reflejen las tareas a desarrollar, asignando las responsabilidades funcionales que correspondan, en atención a la estructura del sujeto obligado, y teniendo en cuenta un enfoque basado en riesgo; c) Designar oficiales de cumplimiento, que serán responsables ante la [UIF] del cumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente norma y por las reglamentaciones que dicte esa unidad. Las personas designadas deberán integrar el órgano de administración de la entidad.

En el caso que el sujeto obligado fuere una persona humana, será considerado éste con tal carácter.

Las obligaciones establecidas en el presente artículo serán objeto de reglamentación”.

Ahora bien, ante la letra de la norma transcripta cabe preguntarse cuáles son las obligaciones ante la UIF establecidas por la ley y cuáles son los casos en los que no puede establecerse el valor real de los bienes.

En cuanto al primer interrogante, debe repararse en que la reglamentación generalmente emitida por la UIF, por delegación del legislador, prevé a su vez diversos deberes, además de especificidades respecto a las obligaciones establecidas en la ley (por ejemplo, las resoluciones de la UIF para cada sector disponen una serie de requisitos a cumplir respecto del programa de prevención)³⁵.

35 Por ejemplo, la Resolución UIF 30/2017, que establece los lineamientos para la gestión de riesgos de [LA/FT] de entidades financieras prevé que “el Sistema de Prevención de LA/FT deberá considerar, al menos, los siguientes elementos de cumplimiento: a) (...) políticas y procedimientos para el contraste de listas anti-terroristas y contra la proliferación de armas de destrucción masiva con los candidatos a Cliente, los ordenantes y beneficiarios de transferencias internacionales u operaciones equivalentes, los Clientes y los Propietarios/Beneficiarios, incluyendo las reglas para la actualización periódica y el filtrado consiguiente de la base de Clientes. Asimismo, políticas y procedimientos para el cumplimiento de las instrucciones de congelamiento administrativo de bienes o dinero. b) Políticas y procedimientos específicos en materia de PEP (...) c) Políticas y procedimientos para la aceptación, identificación y conocimiento continuado de Clientes, incluyendo el conocimiento del propósito de las cuentas. d) Políticas y procedimientos para la aceptación, identificación y conocimiento continuado de los Propietarios/Beneficiarios finales de

También la regulación específica para cada sector establece una serie de deberes derivados de la política de identificación del cliente. Por ejemplo, la Resolución UIF 24/2011 establece las medidas y procedimientos mínimos ALA/CFT que las empresas dedicadas

sus operaciones. e) Políticas y procedimientos para la calificación del riesgo de Cliente y la segmentación de Clientes basada en riesgos. f) Políticas y procedimientos para la actualización de legajos de Clientes incluyendo, en los casos de Clientes de Riesgo Bajo y Riesgo Medio, la descripción de la metodología para analizar los criterios de materialidad en relación a la actividad transaccional operada en la Entidad y el riesgo que ésta pudiera conllevar (...) g) Políticas y procedimientos para determinar cuándo ejecutar, rechazar o suspender una transferencia electrónica de fondos que carezca de la información requerida sobre el ordenante y/o el beneficiario, así como la acción de seguimiento apropiada (...) h) Políticas y procedimientos para el establecimiento de alertas y el monitoreo de operaciones con un enfoque basado en riesgos. i) Políticas y procedimientos para analizar las operaciones que presenten características inusuales que podrían resultar indicativas de una Operación Sospechosa. j) Políticas y procedimientos para remitir las Operaciones Sospechosas a la UIF (...) k) Políticas y procedimientos para formular los Reportes Sistemáticos (...). l) Políticas y procedimientos para colaborar con las autoridades competentes. m) Políticas y procedimientos a aplicar para la desvinculación de Clientes (...) n) Un modelo organizativo funcional y apropiado, considerando los principios de Gobierno Corporativo de la Entidad, diseñado de manera acorde a la complejidad de las propias operaciones y características del negocio, con una clara asignación de funciones y responsabilidades en materia de prevención de LA/FT. o) Un Plan de Capacitación para los empleados de la Entidad, el Oficial de Cumplimiento, sus colaboradores y los propios directivos e integrantes del órgano de administración o máxima autoridad, el cual deberá poner particular énfasis en el enfoque basado en riesgos. Los contenidos de dicho plan se definirán según las tareas desarrolladas por funcionarios, empleados y colaboradores. p) La designación de un Oficial de Cumplimiento ante la UIF (...). q) Políticas y procedimientos de registración, archivo y conservación de la información y documentación de Clientes, Propietarios/beneficiarios finales, operaciones u otros documentos requeridos, conforme a la regulación vigente. r) Una revisión, realizada por un revisor externo independiente, del Sistema de Prevención de LA/FT. s) Políticas y procedimientos para garantizar razonablemente la integridad de directivos, gerentes, empleados y colaboradores. En tal sentido, cada Entidad deberá adoptar sistemas adecuados de preselección y contratación, así como del monitoreo de sus comportamientos, proporcionales al riesgo vinculado con las tareas que los mismos lleven a cabo, conservando constancia documental de la realización de tales controles, con intervención del responsable del área de Recursos Humanos. t) Otras políticas y procedimientos que el órgano de administración o máxima autoridad entienda necesarios para el éxito del Sistema de Prevención de LA/FT de la Entidad”.

al transporte de caudales deben cumplir, obligando a recabar de manera fehaciente, la siguiente información de clientes personas físicas: “a) nombre y apellido completos; b) fecha y lugar de nacimiento; c) nacionalidad; d) sexo; e) estado civil; f) número y tipo de documento de identidad que deberá exhibir en original; g) C.U.I.L., C.U.I.T. o C.D.I.; h) domicilio real (calle, número, localidad, provincia y código postal); i) número de teléfono particular; y dirección de correo electrónico; j) profesión, oficio, industria o actividad principal a la que se dedica; indicando expresamente si reviste la calidad de Persona Expuesta Políticamente y k) Declaración jurada sobre licitud y origen de los fondos y en tanto resulte necesario para definir el perfil del cliente, la correspondiente documentación respaldatoria que permita establecer su situación patrimonial y financiera”.

Ahora bien, frente a la pluralidad de deberes establecidos en las normas citadas, ¿debe considerarse que cada uno de los deberes enunciados en cada inciso constituye una “obligación” autónoma -en los términos del artículo 21- cuyo incumplimiento, por ende, puede ser sancionado con la multa prevista en el art. 24.3?

Como puede observarse, el legislador ha enlazado la sanción a la magnitud de los bienes u operación, tipificando una infracción al deber de informar. Por lo tanto, podría interpretarse que los incumplimientos a deberes meramente formales, como no se refieren a operación alguna, quedan sin sanción específica, pues no hay operación de la cual no pueda establecerse el valor real de los bienes. Esta interpretación, no obstante, no es la mayoritaria y la UIF continúa aplicando sanciones sobre esta base.

En otra oportunidad ³⁶, uno de nosotros analizó algunas posiciones que podrían darse respecto de este inciso 3 del art. 24 (“24.3”), si se aplicaran las reglas del concurso de delitos, en caso de que se aceptara que los incumplimientos formales puedan ser pasibles de sanción, en virtud de la mencionada deficiente técnica legislativa.

Así, comentamos que siempre se consideró que lo más riesgoso para los Sujetos Obligados del régimen sancionatorio de la Ley 25.246 era la omisión de reportar operaciones sospechosas, pues en

36 FERNÁNDEZ, Tadeo Leandro, “Comentario al fallo ‘Emebur Sociedad de Bolsa’ sobre el régimen sancionador ALA/CFT: incumplimientos del art. 21, inc. a), de la ley 25.246”, Revista Doctrina Penal Tributaria y Económica N° 38, Errepar, Buenos Aires, 2015.

tal caso la multa podría llegar a ser muy alta en función del monto de la operación de que se tratare. Los *otros incumplimientos* -como los denominamos- no generaron en cambio tanto interés inicial (no obstante, en la *praxis* han demostrado generar un gravísimo daño reputacional -vgr. cierre de cuentas bancarias en el extranjero a sujetos sancionados; pedido de explicaciones de bancos a la persona sumariada por el solo hecho de encontrarse bajo proceso; impedimentos y barreras de facto para las personas sancionadas para integrar órganos de sociedades y asociaciones, etc.-). En términos generales se entendía que su incumplimiento daba lugar a las sanciones previstas en el transcripto artículo 24.3. A tal punto generó poco interés su estudio que entre 2000/2 y 2009 la UIF sólo inició cuatro sumarios fundados en dicha norma, sin aplicar en su marco sanción alguna ³⁷.

De acuerdo con la interpretación tradicional de este precepto, resulta irrelevante si se detectan 10, 100 o 200 legajos defectuosos, manuales desactualizados o falta de oficiales de cumplimiento; siempre será reputado un único incumplimiento a los efectos del art. 24.3, que establece la multa de \$10.000 a \$100.000.

En otros términos, de acuerdo con este criterio no debe considerarse a cada hecho puntual -por caso, al legajo incompleto- como un *incumplimiento* merecedor de una sanción autónoma. Antes bien, la interpretación que de acuerdo con este criterio se le ha dado al artículo 24.3 en aquellos casos en los que se constataba más de una infracción a la normativa de prevención LA/FT por parte de los Sujetos Obligados era una suerte de *teoría de la absorción*, en virtud de la cual debía aplicarse una sola sanción por el conjunto de infracciones, por no poder establecer el valor real de los bienes involucrados. Esta interpretación, además de significar un incentivo para incumplir, motivó críticas del GAFI ³⁸.

A lo sumo, han existido casos en los que la UIF ha acumulado -en una especie de concurso real- dos o más infracciones a dicho art.

37 Según el documento de la UIF “Balance de Gestión 2010 – 2014”, p. 2, publicado en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_anual_de_gestion_2014.pdf.

38 En tanto la efectividad, proporcionalidad y disuasividad del sistema de sanciones (actual Recomendación 35). Ver FATF/GAFISUD, *Mutual Evaluation Report Argentina*, FATF/OECD, Paris, 2010.

24.3 sobre la base de la norma reglamentaria de fondo transgredida (por ejemplo, 3 o 4 faltantes de documentos de un legajo son reputados como una única infracción en concurso real con otra infracción vinculada al defectuoso monitoreo y a la errónea definición del perfil transaccional del cliente).

Frente a ello esbozamos tres *posiciones alternativas*, las que han tenido distinta aplicación por parte del organismo anti-lavado.

De acuerdo a la primera, las diversas infracciones pueden ser divididas, individualizadas y sancionadas por separado, pero en tal caso la sanción aplicada no puede superar el máximo de \$100.000 establecido del art. 24.3.

Para graficarlo, podemos tomar como ejemplo a una sociedad de bolsa respecto de la que, luego de las inspecciones de los organismos de control respectivos, se constata que no tiene manual de procedimientos actualizado, no hizo auditorías periódicas en los últimos tres años, no realizó reportes sistemáticos, tiene cinco legajos incompletos, no capacitó empleados y no registró oficial de cumplimiento. Ahora bien, si se dividieran todas estas infracciones, en el sentido de poder individualizarlas, ellas alcanzarían un total de 12. Contabilizadas éstas, por ejemplo, con el mínimo de la multa, arrojaría como resultado global \$120.000, pero la máxima sanción a aplicarse sería \$100.000, ya que es el límite que establece la ley.

Otra interpretación posible de la norma sancionatoria bajo análisis -la segunda posición alternativa- sería que el límite del art. 24.3 debe ser aplicado por *cada* infracción individualmente considerada. Entonces, siguiendo el ejemplo anterior, se podría aplicar la escala prevista por cada incumplimiento o, en otras palabras y tomando los montos totales, el mínimo de \$120.000 hasta \$1.200.000 si cada infracción fuera considerada al máximo de la multa prevista. Como dijimos, ésta es la alternativa mayoritariamente aplicada por la UIF en sus antecedentes más recientes.

Finalmente, la tercera posición alternativa tiene en cuenta que, independientemente de las posiciones reseñadas, en determinadas infracciones el valor real de los bienes sí puede ser establecido. En el ejemplo dado, ello ocurriría en el caso de la infracción al reporte de sistemáticos o en caso de legajos defectuosos.

En este sentido se ha sostenido que “la no presentación del Reporte Sistemático puede acarrear la sanción establecida en el inciso 1° del artículo 24 (...). Nótese que esta prescripción no se refiere al monto de la ‘operación sospechosa’ sino al *monto de la operación*

involucrada en la infracción”³⁹. A pesar de esta opinión, la UIF ha aplicado el 24.3 y no el 24.1 ante incumplimientos de reportes sistemáticos⁴⁰.

Por otro lado, podría interpretarse que en la infracción a los legajos también hay un monto para tener como referencia en cuanto operaciones involucradas: lo que el cliente cuyo legajo es incompleto operó. Como ejemplo de esta posición puede tomarse las sanciones que el BCRA aplicó en cierto momento por incumplimiento a normas de prevención de LA/FT por casos anteriores al sistema actual, como “Giovinazzo”, “Cambio García Navarro”, etc.⁴¹.

En este sentido, al HSBC Bank Argentina S.A.⁴² el BCRA le aplicó el 15/1/2015 una multa por \$ 42.000.000 por el cargo “incumplimiento de las normas de prevención del lavado de dinero mediando falta de conocimiento del cliente e inadecuado control interno”. Como los clientes, cuyos legajos fueron analizados y estaban en incumplimiento, realizaron operaciones por \$ 42.025.120, la magnitud de la infracción fue calculada con ese valor fundamentando la importancia de la infracción en la política “conozca a su cliente”⁴³. Este es un clarísimo caso de represividad excedente y de irrazonabilidad en razón de la sujeción de la escala al monto de las operaciones.

39 QUEVEDO, *La aplicación de las sanciones...*, cit., p. 346 (énfasis agregado).

40 C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala V, 21/5/2015, “Hipódromo Argentino de Palermo S.A. y otros c/UIF” y C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala V, 18/9/2014, “Huidobro David Alejandro y otro c/UIF”.

41 Ver los “Sumarios Financieros” en <http://www.bcra.gov.ar/Institucional/Sumarios-financieros-transparencia-activa.asp>. Sin embargo, esta posición no tuvo convalidación por parte de la jurisprudencia.

42 Ver la Resolución 59 del 15/1/2015, carátula “HSBC Bank Argentina S.A.” en http://www.bcra.gov.ar/pdfs/Marco_legal_normativo/sumarios/592015.pdf.

43 Al respecto, puede notarse que la formulación legal al BCRA es similar a la ley ALA/CFT (“Quedarán sujetas a sanción por el BCRA las infracciones a la presente ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que dicte el [BCRA] en ejercicio de sus facultades” Art. 41 de la Ley 21.526: BO del 21/2/1977) y tampoco se encuentran tipificadas las faltas. Sin embargo, esta interpretación del BCRA fue luego desechada para la C. Nac. Cont. Adm. Fed.

Más allá de estas posiciones, lo cierto es que la manera adecuada para modificar el esquema sancionatorio de prevención de LA/FT es a través de un cambio *legal* y por ello traemos a colación el modelo de España ⁴⁴ que identifica con precisión las infracciones ALA/CFT y señala las sanciones correspondientes a cada una ⁴⁵.

44 Recordamos que este modelo administrativo sancionador fue evaluado por el GAFI en la nueva -cuarta- ronda de evaluaciones mutuas y calificó con la mejor nota la Recomendación 35, respecto del régimen de sanciones. Ver FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, 2014, p. 185.

45 En efecto, la Ley Española 10/2010, capítulo VIII, identifica con precisión las infracciones y señala las sanciones correspondientes a cada una: distingue entre infracciones muy graves, graves y leves. Como ejemplo de las primeras podemos mencionar el incumplimiento del deber de informar o el incumplimiento de la prohibición de *tipping-off* y como infracciones graves típica a, entre otras, el incumplimiento de obligaciones: de identificación formal, de identificación del titular real, de obtener información sobre el propósito e índole de la relación de negocios, de aplicar medidas de seguimiento continuo a la relación de negocios, de aplicar medidas de diligencia debida a los clientes existentes o de aplicar medidas reforzadas de diligencia debida. El incumplimiento de toda otra obligación establecida en la ley que no sea muy grave o grave será leve. Luego, señalamos a modo de ejemplo, las infracciones muy graves son sancionadas con a) Multa cuyo importe mínimo será de 150.000 euros y cuyo importe máximo ascenderá hasta la mayor de las siguientes cifras: el 10 por ciento del volumen de negocios anual total del sujeto obligado, el duplo del contenido económico de la operación, el quintuplo del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan determinarse o 10.000.000 euros. b) Amonestación pública. c) Tratándose de entidades sujetas a autorización administrativa para operar, la suspensión temporal o revocación de ésta. La sanción prevista en la letra a), que ha de ser obligatoria en todo caso, se impondrá simultáneamente con alguna de las previstas en las letras b) o c). 2. Si el sujeto obligado sancionado es una empresa matriz o una filial de una empresa matriz que tenga que establecer cuentas financieras consolidadas de conformidad con el artículo 22 de la Directiva 2013/34/UE, el volumen de negocios total a considerar para el cálculo de la sanción máxima a imponer, será el volumen de negocios anual total o el tipo de ingreso correspondiente, conforme a las Directivas sobre contabilidad pertinentes, según la cuenta consolidada más reciente disponible, aprobada por el órgano de gestión de la empresa matriz. 3. Además de la sanción que corresponda imponer al sujeto obligado por la comisión de infracciones muy graves, se podrán imponer una o varias de las siguientes sanciones a quienes, ejerciendo en el mismo cargos de administración o dirección, fueran responsables de la infracción: a) Multa a cada uno de ellos por importe de entre 60.000 y 10.000.000 euros. b) Separación del cargo, con inhab-

Respecto de estas infracciones sólo cabe agregar que recientemente se ha visto en distintos sumarios la aplicación de sanciones en violación al principio de legalidad. Cabe destacar que la más reciente jurisprudencia tiene dicho que *“el carácter de infracción -y no de delito- no obsta a la aplicación de las garantías constitucionales básicas”* e inclusive *“reconoció la aplicación específica del principio de legalidad penal del art. 18 de la Constitución Nacional a sanciones aplicadas por diversas autoridades administrativas más allá de su naturaleza jurídica”*. Así, se ha resuelto que *“si bien el derecho administrativo sancionatorio puede manejarse por sus características definitorias con cierta relatividad en determinados aspectos, como la estructura típica, la graduación de las sanciones y ciertas particularidades procedimentales que serían inadmisibles en un enjuiciamiento penal, jamás puede apartarse del respeto a la garantía constitucional de la ley previa”* ⁴⁶.

A su vez, respecto del régimen de la Ley de Entidades Financieras la Corte Suprema dijo que la recta interpretación del régimen sancionatorio *“conduce a sostener que sólo aquello previsto como infracción puede ser pasible de una respuesta sancionatoria y no aquello ‘presupuesto’ como falta establecida por la norma, razón por la cual,*

ilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de las sujetas a esta ley por un plazo máximo de diez años. c) Amonestación pública. La sanción prevista en la letra a), que ha de ser obligatoria en todo caso, podrá aplicarse simultáneamente con alguna de las previstas en las letras b) o c). 4. En todos los casos, las sanciones impuestas irán acompañadas de un requerimiento al infractor para que ponga fin a su conducta y se abstenga de repetirla. 5. Acordada la imposición de una sanción de amonestación pública, cuando se determine que aquélla pueda perjudicar una investigación en marcha o poner en peligro la estabilidad de los mercados financieros, la autoridad competente para resolver podrá: a) retrasar la publicación hasta el momento en que cesen los motivos que justificaron la suspensión; b) acordar la no publicación de la sanción de forma definitiva, cuando la estabilidad de los mercados financieros no pueda garantizarse. (art. 56). Los artículos 57 y 58 establece las sanciones por infracciones graves y leves, respectivamente. También se prevé, por vía legal, la graduación de las sanciones (ver art. 59 de la mentada Ley Española).

⁴⁶ CSJN, “Colegio de Escribanos de la Provincia de Bs. As. e/PEN s/sumarísimo”, *Fallos*, 341:1017. Ver también: CNACAF, Sala I, “Expreso Panamericano S.R.L. c/Resolución 28/98 -CNRT (Expte. 391/93)”, sentencia del 07.10.99, EIDial AH2B99.

el alcance que el a quo le dio a la potestad referida -al convalidar el que fue adoptado por la Superintendencia-, entraña una abierta extralimitación a las facultades de que goza la entidad oficial, toda vez que la condena que prescinde de la adecuada subsunción de la conducta en la infracción prevista en la norma complementaria -comunicación del Banco Central de la República Argentina- ha sido vedada por el legislador, quien requiere la configuración de 'infracciones' expresamente previstas en la ley de entidades financieras, sus normas reglamentarias y resoluciones que dicte el Banco Central" (el resaltado nos pertenece) ⁴⁷.

Citamos estos precedentes porque recientemente la UIF ha aplicado sanciones a casos de entidades financieras por no cumplir con estándares exigidos por los organismos de Supervisión, que no surgen ni de la ley anti-lavado ni de su reglamentación, sino que se derivan de una aplicación de lo que dicho órgano entiende como “adecuado” o “robusto” para cada caso en concreto. En virtud de ello, han existido sumarios en los que se ha cuestionado la existencia de “*movimientos significativos*” no detectados, la inexistencia “*de un análisis integral*” de una determinada cuenta, la determinación de un perfil no fue realizada de “*forma robusta*”, etc. En estos casos se percibe una violación al principio de legalidad pues dichos incumplimientos son de tal abstracción que no encuentran raigambre ni en la ley-antilavado ni en la reglamentación de la UIF.

3. Procedimiento sancionador y régimen recursivo

Como vimos, la ley anti-lavado incluyó desde su origen un capítulo dedicado al “Régimen penal administrativo” que fue modificado en el año 2011 por la reforma operada mediante la Ley 26.683. En virtud de lo dispuesto en el artículo 14, inciso 8, de la citada ley, la UIF se encuentra facultada para aplicar las sanciones previstas en el mencionado Capítulo IV, debiendo garantizarse el debido proceso.

⁴⁷ CSJN, “Volcoff, Miguel Jorge y otros c/BCRA -resol.14/04 (Expte. 65812/98 sum. Fin. 981)”, sentencia del 01.11.11, *Fallos*, 334:1241. Para mayor profundidad sobre el carácter represivo de las sanciones administrativas ver MICHELINI, Julia, “El derecho administrativo sancionador y el derecho penal administrativo. El reflejo de esta distinción en los regímenes sancionatorios de la Ley Penal Cambiaria y la Ley de Entidades Financieras”, *El Derecho*, Diario Administrativo, 04/08/2015.

En abril de 2003 la UIF había emitido la “Reglamentación del Procedimiento Sumarial. Aplicación de las Sanciones Previstas en el Capítulo IV de la Ley N° 25.246” por Resolución N° 10/2003 y en junio de 2012 se reemplazó el procedimiento por el actualmente vigente, el establecido por la Resolución UIF N° 111/2012⁴⁸ (“Reglamentación del procedimiento sumarial” o “Resolución 111”)⁴⁹.

En mayo de 2013 la UIF emitió la Resolución N° 185/2013, otorgando el efecto devolutivo a las sanciones que aplica, ya que según explicó en sus considerandos, “ciertos Sujetos Obligados han sido sancionados por incumplimientos a la normativa sobre prevención de los delitos de [LA] y de [FT] tanto en nuestro país como en el exterior, y que han abonado las multas aplicadas en otros países -muchas de ellas, más gravosas incluso que las aplicadas en nuestro medio- y no han tenido la obligación de hacer efectivas las multas que le fueran aplicadas por esta [UIF], en virtud del efecto atribuido a la apelación de las sanciones aplicadas por esta Unidad”.

En agosto de 2018 la UIF aprobó, mediante Resolución N° 96/2018, el “Sistema de Notificaciones y Tramitación Electrónica de Expedientes” aplicable al procedimiento sumarial regulado por esta Resolución UIF N° 111/2012.

Esta Resolución 111 establece que toda acción u omisión que pueda tener entidad para ser tipificada como una infracción de las previstas en los artículos del Capítulo IV de la Ley N° 25.246 y modificatorias, dará lugar a la iniciación del procedimiento sumarial, el cual podrá ser promovido de oficio o por denuncia escrita o verbal.

El sumario se inicia mediante una resolución de apertura de sumario que es dictada por el Presidente de la UIF y que debe contener (i) “la formulación precisa de los cargos que se efectúan, con clara identificación de los hechos que originan los presuntos incumplimientos y la individualización de los *prima facie* responsables” (art. 3, inc. a, Resolución 111) y (ii) “la prevención que las

48 Ver GUSMAN, Alfredo S., “Procedimiento previo a la imposición de penas por la unidad de información financiera”, LL, 2013-A, 443.

49 Se escapa de los límites de este trabajo el procedimiento de supervisión de los sujetos obligados, regulado por la Resolución UIF N° 154/2018 “Reglamentación del Procedimiento de Supervisión Basado en Riesgos”, la Resolución UIF N° 165/2011 y el “Comité de Selectividad basada en Riesgo”, las medidas correctivas de la Resolución UIF N° 229/2014, etc.

posibles infracciones reciben un encuadramiento o calificación legal que podrá ser variado en cualquier momento del procedimiento, en tanto se fundamentare en los mismos hechos que dieron lugar al sumario” (art. 3, inc. b, Resolución 111).

Luego, el trámite queda a cargo de un instructor sumariante que es asistido por un profesional de apoyo. La Resolución 111 regula las facultades y deberes de estos funcionarios como así también aspectos del trámite como las notificaciones, cómputo de los plazos⁵⁰, pedidos de prórroga, cargas de los sumariados, etc.

Básicamente, frente a la resolución de apertura del sumario, el sumariado dispone de 10 días hábiles administrativos para tomar vista⁵¹, presentar los descargos y ofrecer pruebas, plazo que puede ser prorrogado de acuerdo al art. 16 de la Resolución 111. El trámite también prevé una etapa de declaración del sumariado (art. 27)⁵².

Presentado el alegato o vencido el plazo para su presentación y practicadas todas aquellas diligencias ordenadas, el Instructor producirá un Informe Final en el que se formularán las conclusiones que resulten de lo actuado y las actuaciones serán remitidas al Presidente de la UIF. El Presidente de la UIF dictará resolución en la que, de corresponder, aplicará las sanciones previstas en los artículos 23 o 24 de la ley anti-lavado.

⁵⁰ Por ejemplo, desde la aprobación de la Resolución UIF N° 249/2012 se suspendían los plazos de los sumarios administrativos que tramitaban ante la UIF durante el mes de enero y la feria judicial de julio de cada año. Desde mayo de 2018 esa suspensión quedó sin efecto en virtud de la Resolución UIF N° 43/2018.

⁵¹ Se debe destacar que además de la posibilidad de tomar vista de las actuaciones, la UIF ha implementado un sistema de digitalización del expediente que permite mayor agilidad y evita fotocopias ya que es entregado en soporte óptico.

⁵² Resolución UIF N° 111/2012: BO del 18/6/2012. Artículo 27: “El sumariado será llamado a declarar, en cuyo caso se procederá a recibirle declaración sin exigir juramento ni promesa de decir verdad. Podrá exponer cuanto tenga por conveniente para su descargo o para explicación de los hechos. La declaración no podrá ser sustituida por una manifestación por escrito. Si el sumariado no compareciere a la primera citación, se dejará constancia de ello y se continuará con el procedimiento; pero si antes de la clausura del período probatorio se presentase a prestar declaración, la misma le será recibida. El Instructor podrá llamar nuevamente al sumariado, para que amplíe o aclare su descargo, hasta el cierre del período de prueba”.

De acuerdo al art. 31, la Resolución Final podrá requerir a los Sujetos Obligados la adopción de medidas tendientes a mejorar los sistemas de prevención del LA/FT que hubieran implementado y/o a garantizar su eficacia. La parte final de este artículo menciona que “la Resolución que aplique sanciones será comunicada a los Organismos Reguladores o de Control, a las Entidades Autorreguladas, a los Colegios o Consejos Profesionales que correspondan, a efectos de que sea considerada en la esfera de su competencia, particularmente respecto de las autorizaciones, licencias, permisos, registros o matrículas que oportunamente hubieran conferido”.

En cuanto al régimen recursivo, la ley anti-lavado establece en su artículo 25 que las resoluciones de la UIF previstas en el capítulo sobre el “régimen penal administrativo” serán recurribles por ante la Justicia en el fuero contencioso administrativo, aplicándose en lo pertinente las disposiciones de la Ley 19.549 de Procedimientos Administrativos⁵³. El Poder Ejecutivo Nacional reglamentó esta norma mediante el Decreto Reglamentario 290/07, art. 25, indicando que las resoluciones emitidas por la UIF previstas en el capítulo IV

53 El Proyecto de Ley sustituye ese artículo por el siguiente: “Los actos emitidos por la [UIF] que impongan alguna de las sanciones previstas en el presente Capítulo podrán recurrirse en forma directa ante la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal. El recurso judicial directo solo podrá fundarse en la ilegitimidad del acto recurrido y deberá interponerse y fundarse en sede judicial dentro de los quince (15) días hábiles judiciales, contados a partir de la fecha de su notificación. El recurso tendrá efecto devolutivo y deberá correrse traslado por el plazo de treinta (30) días. Serán de aplicación, en lo pertinente, las normas de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549 y sus modificatorias y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación”. Además, incluye un art. 25 bis: “Las sanciones de multa deberán contener el monto expresado en moneda de curso legal y la cantidad de módulos que esta representa a la fecha de la resolución. Las sanciones de multa deberán abonarse dentro de los diez (10) días de notificado el acto que disponga la sanción, estableciendo como lugar de pago el domicilio de la sede central de la [UIF] en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para el cobro de las multas aplicadas, la [UIF] seguirá el procedimiento de ejecución fiscal previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Constituirá título ejecutivo suficiente la copia certificada de la resolución que aplicó la multa, sin que puedan oponerse otras excepciones que la de prescripción y la de pago total documentado. Las multas impagas devengarán un interés compensatorio equivalente a la tasa de interés pasiva, o la que en el futuro la reemplace, que se divulga a través del Boletín Estadístico del Banco Central de la República Argentina”.

de la Ley podrán recurrirse en forma directa por ante la CNACAF.

El segundo párrafo de esta norma indica que “[e]l recurso judicial directo sólo podrá fundarse en la ilegitimidad de la resolución recurrida y deberá interponerse y fundarse en sede judicial dentro de los treinta (30) días contados a partir de la fecha de su notificación”. Continúa la reglamentación estableciendo que la autoridad administrativa deberá remitir, a requerimiento del Tribunal, todos los antecedentes administrativos de la medida recurrida, siendo de aplicación, en lo pertinente, las normas de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, y sus modificatorias, su Decreto Reglamentario N° 1759/72 (t.o. 1991) y el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación ⁵⁴.

4. Jurisprudencia de la CNACAF y CSJN

La UIF fue creada por la ley anti-lavado en el año 2000 pero recién se conformó en el año 2002 ⁵⁵. Las primeras sanciones que aplicó la UIF fueron en el año 2010 por incumplimientos del deber de reportar operaciones sospechosas y dirigidas a entidades bancarias y en el año 2011 aplicó la primera sanción por *otros incumplimientos*. Desde allí la UIF ha aplicado diversas multas, muchas de las cuales luego transitaron el camino de la revisión judicial.

Recién a partir del año 2014 comenzaron a emitirse las primeras sentencias de la CNACAF frente a los recursos directos que los sujetos obligados interponían para la revisión judicial de las resoluciones sancionatorias de la UIF ⁵⁶.

54 El artículo 33 de la Resolución UIF 111/2012: BO del 18/6/2012 sobre la reglamentación del procedimiento sumarial repite el artículo e incorpora que el recurso tendrá carácter devolutivo, mediante la Resolución UIF 185/2013: BO del 29/5/2013.

55 Recién el 15/5/2002 se completó la integración inicial de la UIF y el 27/8/2002 se instaló en Cerrito 264, 3er piso, con “muebles mínimos y precarios equipos de computación e impresoras (...) instalaciones básicas e insuficientes, para el desarrollo de su actividad”. Ver el primer Informe de Gestión de la UIF, del año 2002, en <https://www.argentina.gob.ar/uif/informes-de-gestion>.

56 En 2017 uno de nosotros publicó una investigación sobre el estado de la jurisprudencia de la CNACAF hasta ese momento. Ver FERNÁNDEZ, Tadeo Leandro, “El estado actual de la jurisprudencia de la CNACAF sobre la revisión

Como habíamos mencionado, uno de los puntos que más debate suscitó en los tribunales es el referido a la prescripción, en aquellos casos de multas aplicadas con anterioridad a la reforma de la Ley 26.683, lo que significa que aún no estaba vigente la previsión de los actuales incisos 4 y 5 del artículo 24. Sobre esta cuestión de la permanencia del deber de informar operaciones sospechosas de LA/FT, el cómputo de la prescripción y su interrupción, antes de estos incisos se consideraban aplicables los art. 62, inc. 5, 63 y 67 del Código Penal (CP), según los cuales la acción penal prescribe a los dos años cuando se tratare de hechos reprimidos con multa; empezando a correr desde la medianoche del día en que se cometió el delito o, si éste fuese continuo, en que cesó de cometerse; e interrumpiéndose, entre otros, por el primer llamado efectuado a una persona, en el marco de un proceso judicial, con el objeto de recibirle declaración indagatoria por el delito investigado, por el requerimiento acusatorio de apertura o elevación a juicio, efectuado en la forma que lo establezca la legislación procesal correspondiente o por el auto de citación a juicio o acto procesal equivalente.

La UIF sostenía que el deber de informar tiene el carácter de permanente. Este argumento tiene su origen en el Dictamen 83/2008 de la Procuración del Tesoro de la Nación (Dict. PTN 265:63), según el cual “el informar constituye una obligación permanente del sujeto comprendido en la normativa, mientras ello no ocurra la UIF nunca entraría en conocimiento de la operación no informada (...) ni podría ejercer sus funciones en contra del lavado de dinero, o sancionar al sujeto obligado” y por eso “el comienzo del plazo de la prescripción debe computarse a partir del momento en que le obligado modifica su conducta; es decir, cuando efectivamente cumpla con su deber de informar, dándole así la posibilidad a la UIF de ejercer su competencia en el caso concreto”.

Esta interpretación de la UIF, basada en ese dictamen fue desechado por la CNACAF, cuyas Salas interpretan que no se trata de una infracción permanente y donde varía la posición respecto del *dies a quo*⁵⁷, es decir, si el plazo de prescripción comienza a

de los recursos directos frente a las sanciones de la UIF”, En Letra, año IV, número 7, 2017.

57 GENÉ, Gustavo E., “El plazo de prescripción en las sanciones de multa. Leyes 25.246 y 26.683”, LL, 2016-C, 964.

computarse desde el momento de realizada o tentada la operación considerada como sospechosa o bien desde el vencimiento del plazo legal establecido como límite para reportarla ⁵⁸, posición, esta última, que compartimos ⁵⁹.

La CSJN también ha tenido oportunidad de expedirse en el marco de sanciones administrativas de la UIF, en una resolución fechada en mayo de 2017 ⁶⁰. La CSJN trató en particular sobre esta cuestión de la prescripción que hemos mencionado en los párrafos anteriores ⁶¹.

Por otro lado, las resoluciones de la CNACAF pueden dividirse en dos grupos: aquellas que resuelven casos sobre incumplimientos al deber de informar (art. 21, inc. b) y aquellas que tratan sobre infracciones genéricas de la ley anti-lavado, *otros incumplimientos* (art. 21, inc. a). Esta clasificación se debe a que casi todas las resoluciones sancionatorias de la UIF se deben a uno u otro tipo de incumplimiento ⁶². No obstante, se pueden encontrar casos que tratan ambos tipos de incumplimiento ⁶³.

58 El artículo 21 bis, modificado por la Ley 27.446, establece el reporte de “operaciones sospechosas” de LA en un plazo máximo de quince (15) días corridos, contados a partir de la fecha en que el sujeto obligado concluya que la operación reviste tal carácter. Se aclara que la fecha de reporte no podrá superar los ciento cincuenta (150) días corridos contados desde la fecha de la operación sospechosa realizada o tentada. Por su parte, el reporte de “operaciones sospechosas” de FT tiene un plazo máximo de cuarenta y ocho (48) horas, a partir de la operación realizada o tentada, habilitándose días y horas inhábiles al efecto.

59 Sin embargo, esta postura no puede valer para el caso de los otros incumplimientos, donde el *dies a quo* será el momento de comisión de la infracción (ver C. Nac. Cont. Adm. Fed., sala II, 11/8/2016, “INTL CIBSA Sociedad de Bolsa SA y otro c/UIF”).

60 *Fallos*, 340:711.

61 Para mayor detalle recomendamos el siguiente el comentario a fallo: D’ALBORA (h.), Francisco J., “Límites jurídicos a interpretaciones torpes de la ley de lavado de dinero”, *Revista de Derecho Penal Tributario*, Nro. 20, 2007.

62 En la página web de la UIF pueden encontrarse todas las multas aplicadas, incluyendo por tipo de sujeto obligado: <https://www.argentina.gob.ar/uif/sanciones-uif>.

63 Por ejemplo: Expte. 4246/2020 “HCI S.A. y otros c/UIF”, Sala III, 21/4/2022; Expte. 69448/2019 “Reconquista Valores S.A.” Sala V, 21/12/2021,

En este aspecto cabe lamentarse que sean tantos los casos en los que las Salas de la CNACAF resuelvan sobre la base del llamado principio de la deferencia, es decir, que *“el apartamiento de las conclusiones alcanzadas por los organismos administrativos técnicos con facultades jurisdiccionales -tal el caso de la Unidad de Información Financiera-, sólo puede justificarse con la demostración de que ha mediado error, omisión o vicio con entidad suficiente para invalidar el acto”*⁶⁴. La aplicación sistemática de dicha línea argumental ha provocado, en muchos casos, la falta de una revisión judicial suficiente en los términos de la histórica jurisprudencia de la Corte Suprema y, por ende, una gravísima violación al Estado de Derecho y al principio de inocencia. Respecto de los sujetos obligados sancionados, la mayor parte de los casos involucran a entidades financieras bancarias, aunque también hay jurisprudencia involucrando entidades aseguradoras⁶⁵, sociedades de bolsa⁶⁶, asociaciones mutuales y cooperativas⁶⁷, sociedades de ahorro⁶⁸, casinos⁶⁹, hipó-

o Expte. N° CAF 46287/2019/CA1 “Entretenimientos y Juegos de Azar S.A. y otros c/UIF”, Sala V, 16/9/2021.

64 CNACAF, Sala II, Expte. 42.840/2013 “Emebur Sociedad de Bolsa S.A. y otros c/UIF”, Sala II, 14/8/2014; Expte. N° 57.504/2015 “INTL CIBSA Sociedad de Bolsa SA y otro c/UIF”, Sala II, 11/8/2016, con cita de “Unilever de Argentina S.A. c/D.N.C.I. - Disp. 87/13”, del 13/03/14; “Medicus S.A. de Asistencia Médica y Científica c/D.N.C.I. - Disp. 675/09”, del 18/11/2010; “Bianca, Sebastián c/P.N.A.”, del 10/8/2010; “Vezzato S.A. c/Resol. 228/08 - Enargas”, del 22/10/2009; entre otros.

65 Por ejemplo: Expte. 35.980/2013 “SMG Life Seguros de Vida SA y otros c/UIF”, Sala V, 16/7/2015.

66 Por ejemplo: Expte. 42.840/2013 “Emebur Sociedad de Bolsa S.A. y otros c/UIF”, Sala II, 14/8/2014; Expte. N° 57.504/2015 “INTL CIBSA Sociedad de Bolsa SA y otro c/UIF”, Sala II, 11/8/2016.

67 Por ejemplo: Expte. 44012/2019 “Cooperativa de Crédito Multicred Ltda. c/UIF”, Sala III, 13/4/2022.

68 Por ejemplo: Expte. 83.717/2015 “FCA SA de ahorro para fines determinados y otros c/UIF”, Sala III, 3/11/2016.

69 Por ejemplo: Expte. 48.022/2014 “Casino Buenos Aires S.A.-Compañía de Inversiones en Entretenimiento S.A. y otros c/UIF”, Sala IV, 10/11/2015.

dromos ⁷⁰, “personas físicas o jurídicas que actúen como administradores, fiduciarios, intermediarios o agentes de fideicomisos” ⁷¹, clubes de fútbol ⁷², escribanos ⁷³, agentes o corredores inmobiliarios ⁷⁴ y hasta “personas jurídicas que reciben donaciones o aportes de terceros” ⁷⁵, categoría de sujeto obligado que se propone eliminar con el Proyecto de Ley.

5. Colofón

Creemos que uno de los puntos más endebles del sistema de prevención LA/FT es su régimen sancionador administrativo, lo que contribuyó a la inclusión del país en la mal llamada *lista gris* del GAFI ⁷⁶ y en los procesos de seguimiento con posterioridad al Informe de Evaluación Mutua de 2010.

Como vimos, la UIF tiene facultades legales para sancionar administrativamente por incumplimientos a la ley anti-lavado desde la

70 Por ejemplo: Expte. 6044/2014 “Hipódromo Argentino de Palermo S.A. y otros c/UIF”, Sala V, 21/5/2015.

71 Por ejemplo: Expte. 52289/2019 “IDF S.A. y otro c/UIF”, Sala III, 20/10/2021.

72 Por ejemplo: Expte. 11.154/2013, “Ale Huidobro David Alejandro y otro c/UIF”, Sala V, 18/9/2014; Expte. 7.283/2015, “Yecora, Fernando José y otros c/U.I.F.” y “Club Atlético Gimnasia y Esgrima de Jujuy c/U.I.F.”, Sala II, 23/02/2016.

73 Por ejemplo: Expte. 42.150/2014 “Claria, Horacio Enrique c/UIF”, Sala IV, 10/12/2015.

74 Por ejemplo: Expte. 2.636/2021 “Iglesias Negocios Inmobiliarios S.A. y otros c/UIF”, Sala II, 23/12/2021.

75 Por ejemplo: Expte. 19703/2019 “La Iglesia Universal del Reino de Dios c/UIF”, Sala V, 17/7/2020.

76 Ya que no contiene sanciones “efectivas, proporcionales y disuasivas” (actual Recomendación 35). Ver FATF/GAFISUD, *Mutual Evaluation Report Argentina*, FATF/OECD, Paris, 2010. Esto en parte motivó la Resolución UIF 229/2014:BO del 27/5/2014, que comentamos en nuestra columna titulada “Apuntes sobre prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo” en la Revista Doctrina Penal Tributaria y Económica, Errepar, N° 39.

formulación original de la ley y las infracciones están tipificadas en los artículos 23 y 24. Sin embargo, uno de los tipos infraccionales es de imposible aplicación (art. 23.1), otro hasta el momento no ha sido aplicado (art. 23.2) y la infracción genérica tiene una redacción que debería ser mejorada. El art. 24 actual presenta un panorama doble: por un lado, existe un sistema de multas muy disuasivo, como es el caso de incumplimientos al deber de informar y, por otro, fruto de una deficiente técnica legislativa, un sistema que parecería otorgar mayores incentivos para incumplir. El conocimiento y consiguiente cumplimiento de cualquier régimen presupone que sus destinatarios conozcan o puedan conocer, al menos, dos de sus aspectos básicos: por un lado, las concretas obligaciones que se imponen y, por el otro, la sanción derivada de su incumplimiento.

Asimismo, entre los problemas del sistema de sanción administrativa anti-lavado podemos mencionar lo novedoso del régimen, la aplicación o no de los principios del Derecho Penal al régimen administrativo sancionador o su extensión, alcance y el control de los actos sancionatorios y los medios impugnatorios, tanto a nivel administrativo como judicial, los efectos de la interposición del recurso directo ⁷⁷ y la Resolución UIF N° 185/2013, la propia naturaleza de las sanciones ⁷⁸, la aplicación de los principios de legalidad, reserva de ley, irretroactividad, tipicidad ⁷⁹; ley penal más benigna ⁸⁰, la cuestión del “órgano o ejecutor” ⁸¹, la prescripción y su cómputo, sólo por mencionar algunos de los desafíos que el sistema enfrenta de cara al futuro, incluyendo el impacto reputacional que las sanciones ALA/CFT implican.

77 CANDA, “El régimen penal administrativo...”, cit., p. 290.

78 D’ALBORA (h.), Francisco J., “Lavado de dinero y régimen penal administrativo...”, cit., p. 1272.

79 FUENTES BARDAJÍ, Joaquín (dir.), *Manual de derecho administrativo sancionador*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2005, ps. 123 y sigtes.

80 CANDA, “El régimen penal administrativo...”, cit., p. 277.

81 D’ALBORA (h.), “Lavado de dinero y régimen penal administrativo...”, cit., p. 1272.; CASANOVAS, Marcelo A., “Lavado de dinero en el sector bancario y financiero. Alcances de la responsabilidad administrativa”, JA, Vol. 2013-II, p. 1153; GRIFFI, “Régimen Penal Administrativo...”, cit., t. II, p. 309; QUEVEDO, “La aplicación de las sanciones...”, cit., t. II, p. 337.

Creemos que este sistema de prevención de LA/FT merece una profunda reforma en su régimen sancionatorio, en su reglamentación administrativa, en su fiscalización y en su revisión judicial, lamentando las oportunidades perdidas por las distintas reformas que la ley viene sufriendo en más de veinte años.

6. Bibliografía

AA.VV., *Estudios de Derecho Público*, Buenos Aires, Asociación de Docentes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UBA, 2013.

AA.VV., *Tratado del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo*, t. II, La Ley, Buenos Aires, 2012.

BONIS, Eduardo P., “Recurso directo contra resoluciones de la UIF”, LL 2013-F, 43.

CASANOVAS, Marcelo A., “Lavado de dinero en el sector bancario y financiero. Alcances de la responsabilidad administrativa”, *Jurisprudencia Argentina*, Volumen: 2013-II, p. 1153.

CASANOVAS, Marcelo A., “El riesgo legal para las entidades bancarias y financieras derivadas del marco regulatorio en materia de prevención del lavado de dinero en la República Argentina”, *Jurisprudencia Argentina*, Vol. 2011-II, p. 1308 y sigtes.

D’ALBORA (h.), Francisco J., “Lavado de dinero y régimen penal administrativo”, LL 2003-C, p. 1272.

D’AURO, Maximiliano, “El régimen de responsabilidad de los sujetos obligados, administradores y oficiales de cumplimiento en la Ley 25.246” 3-VIII-2011, en *Doctrina del Comité de Abogados de Bancos*, <http://www.abogadosdebancos.org.ar/images/files/articulo-responsabilidadaml.pdf>.

FATF/GAFISUD, *Mutual Evaluation Report Argentina*, FATF/OECD, Paris, 2010.

FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures - Spain, Fourth Round Mutual Evaluation Report*, FATF, 2014.

FERNÁNDEZ, Tadeo Leandro, “Comentario al fallo ‘Emebur Sociedad de Bolsa’ sobre el régimen sancionador ALA/CFT: incumplimientos del art. 21, inc. a), de la ley 25.246”.

FUENTES BARDAJÍ, Joaquín (dir.), *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Navarra, Thomson Aranzadi, 2005.

GENÉ, Gustavo E., “El plazo de prescripción en las sanciones de multa. Leyes 25.246 y 26.683” LL, 2016-C, 964.

GUSMAN, Alfredo S., “Procedimiento previo a la imposición de penas por la unidad de información financiera”, LL, 2013.

LEPIANE, Martin, “Ley de prevención del lavado de activos y sus sanciones”.

NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, 4^a ed., Tecnos, Madrid, 2006.

QUEVEDO, Mariana, “La aplicación de las sanciones en la nueva ley de lavado”, en AA.VV., *Tratado del Lavado cit.*, tomo II, Buenos Aires, La Ley, 2012.