



4 de enero de 2018

COMENTARIOS A LA LEY INTEGRAL
CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS APROBADA RECENTEMENTE

Por Dr. Andrés Mautone

Con fecha 20 de diciembre de 2017 el Parlamento aprobó la ley Nro. 19.574 (“*Ley Integral contra el Lavado de Activos*”) que realizó modificaciones en materia de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo respecto a la cual, corresponde hacer una breve reseña y análisis de sus principales disposiciones.

En tal sentido, dando cuenta de la creciente preocupación tanto a nivel nacional como internacional referente al lavado de activos y financiamiento del terrorismo y el consiguiente desarrollo de una verdadera política de prevención, detección y represión de este tipo de actividades delictivas, la referida ley procede a realizar, en primer lugar, una loable tarea de ordenamiento, sistematización y actualización de la normativa vigente en la materia.

Pero a la misma vez, la ley Nro. 19.574 incorporó varias modificaciones sobre el régimen que habrán de ser analizadas en este artículo.

Así, se destaca como imprescindible que nuestro país mantenga actualizada su normativa de conformidad con los estándares internacionales, en particular con las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), que guían la acción del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) del que Uruguay forma parte.

Como consecuencia de ello, se menciona que disminuiría la posibilidad de que el país sea incluido por parte del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) en una lista de países no cooperantes en la lucha contra el lavado de activos, lo que provocaría enormes perjuicios para nuestro país en su relacionamiento internacional, tanto desde el punto de vista político-reputacional como desde el punto de vista de las actividades económico-financieras con el resto del mundo.

En sí, la “*Ley Integral contra el Lavado de Activos*” contiene nueve capítulos.

El primer capítulo refiere a la organización institucional en la materia, estableciendo facultades y deber de colaboración de todo el sector público en la lucha contra el crimen organizado.

En el segundo capítulo se establecen normas que buscan lograr que el sistema preventivo sea más efectivo, destacándose la ampliación de la nómina de sujetos obligados no financieros con la finalidad de mejorar la prevención y la detección de operaciones inusuales o sospechosas en áreas que pueden presentar riesgos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

En un tercer capítulo se preceptúan normas sobre intercambio de información, teniendo en cuenta la magnitud de estos delitos y su carácter transnacional.

El cuarto capítulo refiere al transporte de efectivo, instrumentos monetarios y metales preciosos a través de la frontera, estableciendo la obligación de declarar y comunicar.

Un quinto capítulo refiere al delito de lavado de activos, destacando la inclusión de nuevos delitos precedentes del lavado de activos, incluyendo el delito de “*defraudación tributaria*”.

El sexto capítulo se encuentra relacionado a las medidas cautelares recogiendo de normas anteriores medidas preventivas específicas de relevancia.

El séptimo capítulo refiere al decomiso de bienes, buscando eliminar los obstáculos identificados por los diversos actores del sistema, que actualmente enlentecen los procedimientos. Así, se establece, por ejemplo, que *“si el procesado fallece, los bienes que hayan sido incautados serán decomisados cuando se pudiera comprobar la ilicitud de su origen o del hecho material al que estuvieran vinculados, sin necesidad de condena penal. También fija pautas a seguir para devolver los bienes a terceros que hayan actuado de buena fe o hayan sido perjudicados, y permite asignar los bienes incautados a los organismos que intervinieron en la incautación. Establece que la Secretaría Nacional de Drogas solicitará al Ministerio de Economía el refuerzo de los créditos presupuestales asignados, en función de las incautaciones”*.

El octavo capítulo contempla técnicas especiales de investigación vigentes desde el año 2009 (ley Nro. 18.494) y ellas son: la entrega vigilada de dinero, metales o droga con el fin de desbaratar una organización, las vigilancias electrónicas, la figura del colaborador (se permite reducir la pena a la mitad o incluso no acusar si la información que entrega permite incautar droga o bienes provenientes del delito y desbaratar una organización), la figura del agente encubierto y la protección de las víctimas, testigos y colaboradores.

Como novedad, la ley Nro. 19.574 permite a la URSEC sancionar *“a aquellos operadores de telecomunicaciones que dificulten o impidan la ejecución de las vigilancias electrónicas”*.

Finalmente, el noveno capítulo refiere a la cooperación jurídica penal internacional, recogiendo, básicamente, la normativa preexistente.

Mediante el artículo 1 de la ley en cuestión, se crea la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, que dependerá de la Presidencia de la República y será presidida por el Prosecretario de la Presidencia, y estará integrada por el Secretario Nacional

Antilavado, los Subsecretarios de Interior, Defensa, Economía, Educación, Relaciones Exteriores, por el director de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central y el presidente de la JUTEP (Junta Anticorrupción).

A dicha Comisión se le brindan grandes potestades para la aplicación de sanciones y contramedidas financieras respecto de terceros países que supongan riesgos más elevados de lavado de activos.

Por su parte, el artículo 7 de la ley establece la vigilancia de los sujetos obligados del artículo 13 (Sujetos obligados no financieros), entre la Unidad de Información y Análisis Financiero y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos.

En el artículo 8 se prevé la colaboración de todos los organismos públicos para la prevención y combate del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, lo cual, entre otros, a nuestro juicio, obligaría a la DGI a reportar casos de presunta defraudación tributaria, y, dada la no exclusión de especies tributarias diferentes a los impuestos también, se aplicaría a recaudadores de Contribuciones de Seguridad Social como el BPS y de tasas, amén por supuesto de recaudadores de impuestos no recaudados por la DGI.

Otra de las modificaciones que trae aparejada la ley Nro. 19.574, consiste en la incorporación de nuevos sujetos obligados no financieros como los contadores y abogados en el ejercicio de ciertas actividades, las asociaciones civiles, fundaciones, partidos políticos, agrupaciones en general y cualquier organización sin fines de lucro con o sin personería jurídica.

En efecto, el artículo 13 establece que serán sujetos obligados no financieros los siguientes, a saber:

A) Los casinos.

B) Las inmobiliarias, promotores inmobiliarios, empresas constructoras y otros intermediarios en transacciones que involucren inmuebles, con excepción de los arrendamientos.

C) Los abogados únicamente cuando actúen a nombre y por cuenta de sus clientes en las operaciones que a continuación se detallan y en ningún caso por cualquier tipo de asesoramiento que den a sus clientes:

- 1) Promesas, cesiones de promesas o compraventas de bienes inmuebles.
- 2) Administración del dinero, valores u otros activos del cliente.
- 3) Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
- 4) Organización de aportes para la creación, operación o administración de sociedades.
- 5) Creación, operación o administración de personas jurídicas, fideicomisos u otros institutos jurídicos.
- 6) Promesas, cesiones de promesas o compraventa de establecimientos comerciales.
- 7) Actuación por cuenta de clientes en cualquier operación financiera o inmobiliaria.
- 8) Las actividades descriptas en el literal H) del presente artículo. Tratándose de venta de personas jurídicas, fideicomisos u otros institutos jurídicos, estarán obligados tanto cuando actúen a nombre propio como a nombre y por cuenta de un cliente.

D) Los escribanos o cualquier otra persona física o jurídica, cuando participen en la realización de las siguientes operaciones para sus clientes y en ningún caso por cualquier tipo de asesoramiento que les presten:

- 1) Promesas, cesiones de promesas o compraventas de bienes inmuebles.
- 2) Administración del dinero, valores u otros activos del cliente.
- 3) Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
- 4) Organización de aportes para la creación, operación o administración de sociedades.
- 5) Creación, operación o administración de personas jurídicas, fideicomisos u otros institutos jurídicos.
- 6) Promesas, cesiones de promesas o compraventa de establecimientos comerciales.
- 7) Actuación por cuenta de clientes en cualquier operación financiera o inmobiliaria.
- 8) Las actividades descriptas en el literal H) del presente artículo.

E) Los rematadores.

F) Las personas físicas o jurídicas dedicadas a la intermediación o mediación en operaciones de compraventa de antigüedades, obras de arte, y metales y piedras preciosas.

G) Los explotadores y usuarios directos e indirectos de zonas francas, con respecto a los usos y actividades que determine la reglamentación.

H) Los proveedores de servicios societarios, fideicomisos y en general, cualquier persona física o jurídica cuando en forma habitual realicen transacciones para sus clientes sobre las siguientes actividades:

- 1) Constituir sociedades u otras personas jurídicas.
- 2) Integrar el directorio o ejercer funciones de dirección de una sociedad, socio de una asociación o funciones similares en relación con otras personas jurídicas o disponer que otra persona ejerza dichas funciones, en los términos que establezca la reglamentación.
- 3) Facilitar un domicilio social o sede a una sociedad, una asociación o cualquier otro instrumento o persona jurídica, en los términos que establezca la reglamentación.
- 4) Ejercer funciones de fiduciario en un fideicomiso o instrumento jurídico similar o disponer que otra persona ejerza dichas funciones.
- 5) Ejercer funciones de accionista nominal por cuenta de otra persona, exceptuando las sociedades que coticen en un mercado regulado y estén sujetas a requisitos de información conforme a derecho, o disponer que otra persona ejerza dichas funciones, en los términos que establezca la reglamentación.
- 6) Venta de personas jurídicas, fideicomisos u otros institutos jurídicos.

I) Las asociaciones civiles, fundaciones, partidos políticos, agrupaciones y en general, cualquier organización sin fines de lucro con o sin personería jurídica.

J) Los contadores públicos y otras personas físicas o jurídicas, que actúen en calidad de independientes y que participen en la realización de las siguientes operaciones o actividades para sus clientes y en ningún caso por cualquier tipo de asesoramiento que les presten:

- 1) Promesas, cesiones de promesas o compraventas de bienes inmuebles.
- 2) Administración del dinero, valores u otros activos del cliente.
- 3) Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
- 4) Organización de aportes para la creación, operación o administración de sociedades.
- 5) Creación, operación o administración de personas jurídicas u otros institutos jurídicos.
- 6) Promesas, cesiones de promesas o compraventa de establecimientos comerciales.
- 7) Actuación por cuenta de clientes en cualquier operación financiera o inmobiliaria.
- 8) Las actividades descriptas en el literal H) del presente artículo.
- 9) Confección de informes de revisión limitada de estados contables, en las condiciones que establezca la reglamentación.
- 10) Confección de informes de auditoría de estados contables.

Los sujetos obligados no financieros (salvo los señalados en los literales C, D y J en caso de que la información que reciben de uno de sus clientes o a través de uno de sus clientes, se obtuvo para verificar el estatus legal de su cliente o en el marco del ejercicio del derecho de defensa en asuntos judiciales, administrativos, arbitrales o de mediación) estarán obligados a informar las transacciones, realizadas o no, que en los usos y costumbres de la respectiva actividad resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada. También

deberán informar las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud. En este último caso, la obligación de informar alcanza a las operaciones que se sospeche están vinculadas a personas físicas o jurídicas comprendidas en el delito de lavado de activos o destinados a financiar cualquier actividad terrorista.

Como se observa, abogados, escribanos y contadores – y más allá de la diferente redacción de los acápite de sus respectivos literales - comparten la obligación de reportar por su intervención en determinadas operaciones pero, en lo que fuera muy resistido por el Colegio de Contadores, Economistas y Administradores del Uruguay, en el caso de los contadores se agregan dos actividades muy específicas al ejercicio puro de su profesión como lo son la auditoría y revisión limitada de estados contables (en este caso según lo que disponga la reglamentación).

En caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 13, serán aplicables sanciones por parte de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

Dichas sanciones se aplicarán apreciando la entidad de la infracción y los antecedentes del infractor y consistirán en apercibimiento, observación, multa o suspensión del sujeto obligado cuando corresponda, en forma temporaria, o con previa autorización judicial, en forma definitiva.

Las suspensiones temporarias no podrán superar el límite de tres meses.

El monto de las multas se graduará entre un mínimo de 1.000 UI (mil unidades indexadas) y un máximo de 20.000.000 UI (veinte millones de unidades indexadas) según las circunstancias del caso, la conducta y el volumen de negocios habituales del infractor¹.

¹ Al respecto cabe señalar que con fecha 24/10/2017 la SENACLAFT dictó la Res. No. 16/2017 que gradúa sanciones (entre U\$S 380 y 560.000 actuales, aproximadamente dado que los montos están fijado en unidades indexadas) según tipo de infracción, magnitud de la

Es menester señalar que los artículos 12 a 26 limitan el ámbito de libertad de los individuos al establecerles la obligación de realizar tareas propias del Estado, se dispone que los sujetos obligados vigilarán a sus clientes. El artículo 16 incluso les prohíbe establecer relaciones de negocios o ejecutar operaciones cuando no se pueda aplicar a ellas las “*medidas de debida diligencia*”. Incluso pareciera que el propio Estado desconfía de sus instituciones jurídicas, como ser el fideicomiso, las acciones al portador y las sociedades comerciales.

Como aspecto medular, la ley Nro. 19.574 en su artículo 34 incorpora como delito precedente del lavado de activos, entre otros, a la “*defraudación tributaria*”² ³ conforme a lo previsto en el artículo 110 del Código Tributario cuando el monto de el o los tributos defraudados en cualquier ejercicio fiscal sea superior a 2.500.000 UI (equivalente aproximadamente a U\$S 320.000), para el

operación e intencionalidad, reincidencia, colaboración posterior, perfil y capacidad económica del sujeto obligado (también menciona la creación de un registro de sujetos obligados). Estos montos pueden incrementarse o disminuirse hasta en un 50% en función de los agravantes o atenuantes y, en situaciones especiales, se puede llegar a una multa de más de U\$S 2.500.000 actuales, apropiadamente.

² La remisión al delito de “*defraudación tributaria*” regulado por el art. 110 del Código Tributario pareciera apuntar a incluir en la figura de la defraudación como delito precedente a cualquier impuesto, contribución especial o tasa (las tres posibles especies tributarias) recaudadas por todos aquellos sujetos activos a los cuales se les aplica el Código Tributario. En tal sentido establece el art. 1 de dicho Código, con destacado nuestro:

“*Artículo 1º.- (Ámbito de aplicación).- Las disposiciones de este Código son aplicables a todos los tributos, con excepción de los aduaneros y los departamentales. También se aplicarán, salvo disposición expresa en contrario, a las prestaciones legales de carácter pecuniario establecidas a favor de personas de derecho público no estatales.*

Son tributos aduaneros aquellos cuyo hecho generador es una operación de importación, exportación o tránsito ante las aduanas nacionales.

Son tributos departamentales aquellos cuyo sujeto activo es una administración departamental, cualquiera fuere el órgano competente para su creación, modificación o derogación. No obstante lo dispuesto en el párrafo primero, se aplicarán a estos tributos las normas de competencia legal en materia punitiva y jurisdiccional.”

³ Ver trabajo de investigación “La defraudación tributaria como delito precedente del lavado de activos” en <http://cef.org.uy/investigaciones/la-defraudacion-tributaria-como-delito-precedente-del-lavado-de-activos/>

caso de ejercicios iniciados desde el 1/1/2018 y a 1.000.000 UI (equivalente aproximadamente a U\$S 127.000), para el caso de ejercicios iniciados desde el 1/1/2019⁴.

Según se aclara, dichos umbrales no serán aplicables en los casos de utilización total o parcial de facturas o cualquier otro documento, ideológica o materialmente falso con la finalidad de disminuir el monto imponible u obtener devoluciones indebidas de impuestos.

Teniendo en cuenta la complejidad que, en sí, acarrea la materia tributaria y dentro de ella la delimitación de los casos de defraudación tributaria, y que, además, con carácter general, para disparar la obligación de reportar alcanza la sospecha de la mera comisión de actos dentro o fuera del país⁵ que pudieran derivar en la configuración de esta figura delictiva (incluyendo el autolavado), la delimitación del contenido y suficiencia de la “debida diligencia” que deberán llevar para el caso los sujetos obligados (aspecto que será seguramente objeto de reglamentación) se vislumbra como de alta complejidad.

Asimismo, la ley Nro. 19.574 incorpora los delitos de defraudación aduanera cuando el monto sea superior a las 200.000 UI (equivalente aproximadamente a U\$S 25.500) que al igual que otros umbrales, luce como muy reducido atento a los objetivos perseguidos por la ley y la significación de la figura delictiva en juego.

⁴ La ley aclara con carácter general que, a efectos del intercambio de información entre Estados, tanto por la vía de la cooperación jurídica penal como de la cooperación administrativa entre Unidades de Inteligencia Financiera, no regirán los umbrales que la ley establece en materia de delitos precedentes.

⁵ En tal caso, principio de “doble incriminación” mediante que supone la “afinidad” en la definición de la figura delictiva en nuestro país y los terceros países en donde se hubieran cometido los actos.

Por su parte, como se adelantó, el artículo 35 declara que es punible el autolavado. Estamos ante una norma penal imperfecta pues no tiene ni precepto ni sanción, sólo suma un sujeto activo a los tipos relativos al lavado.

El subsistema que forman los artículos 43 a 48, 52 y 54 se erige en un mecanismo de medidas cautelares con ventajas para el Estado y desventajas comparativas para el indagado. Se explica en la exposición de motivos que es superlativamente importante privar a los criminales, de medios económicos, riqueza y poderío económico. La exposición de motivos remite a los standards internacionales requeridos por GAFI y GAFILAT.

Para los decomisos se echa mano a la inversión de la carga de la prueba (artículos 52 y 53) y a criterios menos exigentes que el de plena prueba, como *“elementos de hecho aptos para justificar una conexión razonable con la actividad delictiva”*.

El artículo 53 dispone el decomiso de bienes que aparecieran como provenientes de actividades delictivas de lavado o precedentes. En este sentido, la ley uruguaya adquiere una extraterritorialidad en la medida en que los decomisos se dan sobre bienes que obedecen, habrían obedecido u obedecerían a conductas cumplidas en territorio extranjero.

Los artículos 55 a 58 regulan correctamente los derechos del tercero de buena fe.

A nuestro entender el artículo 66 es innecesario y redundante en la medida en que crea un delito que, a nuestro entender, se encuentra comprendido en el artículo 163 del Código Penal.

Similar consideración corresponde realizar respecto al artículo 67, ya que el delito creado se encuentra abarcado por el artículo 288 del Código Penal.

Finalmente, los artículos 68 a 76 se dedican a la facilitación de Cooperación Jurídica Penal Internacional.

Como se aprecia, se trata de una ley de gran significación en la actividad económica del país que, además de sistematizar normativa previa de cierta dispersión en materia prevención del lavado de activos y financiamiento de terrorismo, amplió variados aspectos de relevancia tanto en relación a sujetos obligados como delitos precedentes, así como respecto a otras cuestiones tendientes a la prevención, fiscalización y sanciones de las obligaciones impuestas por la ley.

Con ella, una enorme cantidad de agentes económicos incluyendo los “no financieros” pasan a quedar comprendidos en la obligación de debida diligencia y eventual reporte de operaciones sospechosas e inusuales bajo apercibimiento de significativas sanciones, lo que requiere planificar y coordinar en forma inmediata sus operaciones y acciones específicas en la materia, dada la inminente entrada en vigencia de la ley.

Para eso nuestro Estudio está capacitado para brindar asesoramiento profesional integral en sus diversas facetas: asesoramiento general, diseño, implementación y seguimiento de políticas de prevención preventivas conforme a la normativa y mejores prácticas, incluyendo la confección de un Manual de Procedimientos y capacitación al personal de la empresa, así como asistencia en casos concretos e inspecciones recibidas de parte de las autoridades.

Por contacto:

Cr. Felix Abadi: fabadi@rap.com.uy Dr. Rafael García: rgarcia@rap.com.uy