

Resolución N°400/2025 de 12 de diciembre de 2025

Expediente 2025-34-1-0000325

VISTO: la solicitud de asesoramiento efectuada por la Secretaría Nacional, de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), Cra. Sandra Libonatti Alonso, que tramita en el Expediente N°2025-34-1-0000325.

RESULTANDO: que el 31 de octubre de 2025 se recibe la solicitud de asesoramiento referida y se eleva a consideración de Directorio, resolviendo el pase a estudio e informe de la Asesoría Letrada.

CONSIDERANDO:

- 1) que el objeto del asesoramiento consistía en emitir opinión respecto a una posible “(...) existencia de conflicto de interés de un profesional que preste funciones de fiscalización (...) y realice concomitantemente actividades profesionales por las cuales es sujeto obligado”;
- 2) que, la Asesoría Letrada con fecha 04 de diciembre de 2025 remite el informe letrado a Secretaría, a efectos de ser elevado a Directorio para su consideración;
- 3) que en el referido informe se realiza un extenso análisis de la solicitud de asesoramiento y el marco normativo aplicable;
- 4) que, el Directorio en Sesión Ordinaria N°41/2025, Acta N°1111, de fecha 12 de diciembre del corriente, resuelve evacuar la consulta presentada por la SENACLAFT en los términos expresados por el informe letrado, oficiándose.

ATENTO: a lo dispuesto por la Ley N°19.823 de fecha 18 de setiembre de 2019 y a



lo informado por la Asesoría Letrada de la JUTEP.

EL DIRECTORIO DE LA JUNTA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

RESUELVE:

1) Evacuar el pedido de asesoramiento efectuado por la Secretaria Nacional de la SENACLAFT, Cra. Sandra Libonatti Alonso, en los términos expuestos en el informe letrado, el cual se incorpora a la presente resolución como anexo.

2) Pasar a Secretaría, a efectos de librar oficio a la SENACLAFT, conforme fuera dispuesto en Sesión Ordinaria N°41/2025 Acta N°1111 de fecha 12 de diciembre del corriente.

3) Cumplido, archívese.

Firmado por:

Presidente Dra. Ana María Ferraris

Vicepresidente Cr. Alfredo Asti

Vocal Dr. Luis Calabria



Montevideo, 02 de diciembre de 2025

Expediente N°2025-34-1-0000325

Señores Integrantes del Directorio de la Junta de Transparencia y Ética Pública.

Con fecha 31 de octubre de 2025, viene a para estudio e informe de esta Asesora Letrada, una solicitud de asesoramiento efectuada por la Secretaria Nacional, de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), Cra. Sandra Libonatti Alonso.

I - OBJETO DE LA SOLICITUD

1. El objeto del asesoramiento consiste en emitir opinión respecto a una posible "(...) existencia de conflicto de interés de un profesional que preste funciones de fiscalización (...) y realice concomitantemente actividades profesionales por las cuales es sujeto obligado" (folio n°2).

II - ANÁLISIS DE LA SOLICITUD Y MARCO NORMATIVO APLICABLE

2. En primer lugar, debemos analizar lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley N°19.574 de fecha 20 de diciembre de 2017, que dispone cuáles son los sujetos obligados no financieros (SONF). Estas obligaciones consisten, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la citada Ley en "(...) 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 ser informadas las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de prevenir los delitos de lavado de activos tipificados en los artículos 30 a 33 de la presente ley y de prevenir asimismo el delito de financiamiento del terrorismo. En este último caso, la obligación de informar alcanza incluso a aquellas operaciones que -aun involucrando activos de origen lícito- se sospeche que están vinculadas a las

*Paseo 598, piso 3
Teléfono 598-2 917 04 07*
www.julep.gub.uy*



personas físicas o jurídicas comprendidas en dicho delito o destinados a financiar cualquier actividad terrorista".

3. Dentro del elenco de SONF, se encuentran ciertos profesionales cuando desarrollan actividades específicas, entre los que se encuentran, abogados, escribanos y contadores. Estas actividades, que son taxativas, son las siguientes¹:

ABOGADOS (LIT. C)	ESCRIBANOS O CUALQUIER OTRA PERSONA FÍSICA O JURÍDICA (LIT. D)	CONTADORES Y OTRAS PERSONAS FÍSICAS O JURÍDICAS (LIT. J)
...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:	...cuando participen en la realización de las siguientes operaciones para sus clientes y en ningún caso por cualquier tipo de asesoramiento que les presten:	...que actúen en calidad de independientes y que participen en la realización de las siguientes operaciones o actividades para sus clientes (1) y en ningún caso por cualquier tipo de asesoramiento que les presten:
promesas, cesiones de promesas o compraventas de bienes inmuebles, administración del dinero, valores u otros activos del cliente, administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores, organización de deportes para la creación, operación o administración de sociedades, creación, operación o administración de personas jurídicas, fideicomisos u otros institutos jurídicos, promesas, cesiones de promesas o compraventa de establecimientos comerciales, actuación por cuenta de clientes en cualquier operación financiera o inmobiliaria y actuación como proveedores de servicios societarios, fideicomisos y demás descriptos en literal H)		
		- confección de informes de revisión limitada de estados contables en las condiciones que establezca la reglamentación (2) - confección de informes de auditoría de estados contables

¹ Cuadro extraído del libro "PREVENCIÓN DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO EN URUGUAY. RÉGIMEN PREVENTIVO NACIONAL" del Dr. Rafael GARCÍA MARTÍNEZ, La Ley Uruguay, 2020, Montevideo, Uruguay, página 231

*Rincón 525. piso 5.
Teléfono 598 2 917 64 07*
www.julep.gub.uy*



4. De la lectura del artículo 13, se desprende que no todas las actividades profesionales que realizan los abogados, escribanos o contadores, le atribuyen la calidad de sujeto obligado del sistema nacional de prevención, lavado de activos y financiamiento de terrorismo. Esto es "(...) serán sujetos obligados en el ámbito de la LAFT, cuando desarrollen algunas de las actividades previstas en la ley. Conforme a ello, si el profesional no brinda ninguno de estos servicios a sus clientes, no será sujeto obligado por la ley y, por ende, no queda comprendido en el ámbito de competencia de la actividad de contralor desarrollada por la SENACLAFT"².

5. Ahora bien, corresponde analizar cuál es el rol de la SENACLAFT respecto de los SONF. El literal E) del artículo 4 de la Ley N°19.574, establece como cometido de la Secretaría "el control del cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo por parte de los sujetos obligados por el artículo 13 de la presente ley". Para el cumplimiento de este cometido, la Ley y su Decreto Reglamentario N°379/018, le otorga las más amplias facultades de investigación y fiscalización, las cuales son de interpretación estricta. En este sentido, corresponde citar la explicación que realizan los Dres. GARCÍA y GUTIÉRREZ: "La norma es clara en cuanto a que estas potestades -facultades- de control otorgadas a la SENACLAFT se encuentran estrictamente dirigidas a verificar el efectivo cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, por parte de los sujetos obligados en el Artículo 13 de la Ley No. 19.574 (sujetos obligados no financieros). (...) solo pueden ser ejercitadas por la SENACLAFT en el ejercicio de su competencia de control respecto de una transacción o negocio que es objeto de un procedimiento de fiscalización o investigación. Si no existe un procedimiento de fiscalización o investigación de un negocio o

² GARCÍA, Rafael y GUTIÉRREZ Adrián, Revista CADE PROFESIONALES & EMPRESAS - EDICIÓN ESPECIAL "COVID-19" - MAYO 2020 "POTESTADES DE FISCALIZACIÓN E INVESTIGACIÓN DE LA SECRETARÍA NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (SENACLAFT) RESPECTO DE PROFESIONALES UNIVERSITARIOS (ESCRIBANOS, CONTADORES, ABOGADOS)"

*Plaza 528, piso 5
Teléfono 598-2 917 04 07*
www.jtep.gub.uy*



transacción, la SENACLAFT no se encuentra habilitada legalmente a ejercer esas potestades (...)"

6. No corresponde a este informe analizar cada uno de los aspectos del rol de este órgano respecto de los SONF, dentro de los que se destaca el control administrativo y la potestad sancionatoria.

7. Centrándonos concretamente en la fiscalización, sabemos que la SENACLAFT cuenta con un área de fiscalización, cuya área de actividad se encuentra determinada por la Resolución n°10/018 de fecha 28 de agosto de 2018 del referido órgano. Surge de ésta, que, en relación a los SONF, una de sus tareas es "seleccionar a los sujetos obligados a fiscalizar de acuerdo al plan aprobado", así como también "desarrollar la fiscalización del cumplimiento de la normativa contra el LAVFT por parte de los sujetos obligados del Sector No Financiero".

8. Señala la Cra. Libonati que "Dentro del personal de fiscalización asignados a estas tareas hay profesionales abogados, contadores, escribanos, todos funcionarios pertenecientes a otros organismos del Estado (en comisión)".

9. El desarrollo de los extremos tratados en este informe, nos permite visualizar el vínculo existente entre la SENACLAFT y los SONF. La SENACLAFT es el órgano que los supervisa, fiscaliza y sanciona.

10. En consecuencia, debemos realizar un análisis de las prohibiciones establecidas por el Código de Ética en la Función Pública (Ley N°19.823 de fecha 18 de septiembre de 2019). Resulta aplicable a la situación planteada, la prohibición con actividad vinculada del artículo 31 del Código: "Queda prohibido a los funcionarios públicos ejercer su función con relación a las actividades o entidades privadas a las que se encuentren vinculados profesional, laboral o familiarmente o mediante cualquier otro vínculo del cual pueda derivar un conflicto entre el interés público y el privado". Se entiende que sería una de las hipótesis que cabría respecto a "cualquier otro vínculo". A juicio de esta asesora, respecto de abogados, contadores y escribanos de la SENACLAFT, no

*Rescón 528. piso 8
Teléfono 598-2 917 64 07*
www.jtep.gub.uy*



corresponde la prohibición de la actividad controlada del artículo 30. Si bien la función fiscalizadora es inspectiva, no revisten la otra condición que plantea el artículo para configurar la prohibición, esto es, que sean dependientes, asesores, auditores o consultores de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentren sujetas al control de las oficinas de las que éstos dependan. La explicación radica en que, como vimos, lo que convierte en SONF a los referidos profesionales, no es la profesión, sino el desarrollo de las operaciones que determina el artículo 13 de la Ley N°19.574, lo que genera una situación atípica que no permite identificarlos en la segunda condición del artículo para que se genere la prohibición. Es por ello que la situación planteada por la Secretaria Nacional, de que presuntamente escribanos que trabajan en el área de fiscalización de la SENACLAFT, intervienen como escribanos en la compraventa de inmuebles, encuadraría en la prohibición de actividad vinculada.

11. La solicitud de asesoramiento no identifica en qué período de tiempo los escribanos de fiscalización habrían participado en actividades que darían lugar a la prohibición, lo que no permite determinar si correspondía la presentación de la declaración jurada de implicancias conforme al artículo 30 de La Ley N°19.823, o si se encuentran en la hipótesis del artículo 31, que define el procedimiento para comunicar al jerarca implicancias dudosas o supervinientes. En ambas hipótesis, el jerarca es quien deberá resolver al respecto y se definirá la permanencia del funcionario en la oficina. En el caso concreto, la permanencia en el área de fiscalización de los profesionales que planteen implicancias, no sólo escribanos, sino también los abogados y contadores en el desarrollo de determinadas operaciones como vimos *supra*.

12. También debemos tener presente el vínculo funcional de los profesionales con la SENACLAFT, que son todos pases en comisión. La situación de contadores de DGI con funciones inspectivas que pasaron a prestar funciones en SENACLAFT, es conocida y es sabido que planteó polémicas. De este modo, se expresa el Dr. Rafael García Martínez: "En efecto, la reformulación incluyó el

*Paseo 528, piso 3
Teléfono 595 2 917 04 07*
www.jtep.gub.uy*



pase en comisión de inspectores de DGI que pasaron a desempeñar dichas funciones (convengamos también que en el ejercicio de sus actividades esa cultura transmitida generó muchas fricciones con los sujetos obligados en el marco de las actuaciones inspectivas, aspecto no menor y que deberá ser corregido por las autoridades en el futuro)"³.

13. En este informe, no podemos afirmar que sea la situación de todos los contadores que hoy forman parte del equipo de fiscalización de la SENACLAFT, así como también se desconoce el organismo de origen de los funcionarios abogados y escribanos que la integran.

14. Otro aspecto que es importante destacar es que aquellos contadores que realizaban tareas inspectivas en DGI y pasaron a cumplir tareas similares en la SENACLAFT, tenían incompatibilidad con el ejercicio de la profesión, la cual traen consigo y la mantienen aún en el organismo de destino. Esa incompatibilidad, tiene otra particularidad y es el pago de las correspondientes compensaciones derivadas de esa incompatibilidad; de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 292 inciso 3 de la Ley N°18.719 y su Decreto Reglamentario N°86/021, sin desconocer que este Decreto originó interpretaciones diversas entre las autoridades de SENACLAFT y DGI, que finalmente encontraron solución favorable al mantenimiento del pago de esas compensaciones.

15. Ahora bien, no consta a esta Asesora, que los abogados y los escribanos que conforman el área de fiscalización de SENACLAFT perciban una partida o compensación por régimen de dedicación exclusiva o incompatibilidad para el desempeño de determinadas actividades, lo cual correspondería. Ello además se fundamenta en una reunión de la Comisión Especial de lavado de activos de la Cámara de Representantes que tuvo lugar el día 20 de mayo de 2021⁴ en ocasión del Decreto N°86/021, en la que trató ampliamente la situación de los

³ <https://lavadodeactivosenuruguay.com/2018/01/29/el-control-del-sector-no-financiero-un-modelo-en-expansion-que-puede-y-debe-mejorar/>

⁴ <http://www.diputados.gub.uy/wp-content/uploads/2021/07/0438.pdf>



funcionarios que prestan funciones en comisión en la SENACLAFT, en la que se manifiesta expresamente que: "El tema de los pases en comisión es complejo y la naturaleza de la oficina es muy especial, porque no cualquiera puede trabajar ahí; no se puede hacer un llamado. O sea que todos los funcionarios tienen que tener un alto grado de especialización".

16. En esa reunión, también se refirió a la necesidad de que el área de fiscalización se encuentre conformada por equipos mixtos conformados, en referencia a que se incorporaran abogados en esa sección. Esta afirmación, resulta trasladable a la incorporación de escribanos al área de fiscalización, permitiendo así un equipo multidisciplinar.

17. Por eso, se entiende que esta incorporación de escribanos fue posterior a la integración del área de fiscalización únicamente por contadores, quienes, por su incompatibilidad para el desempeño de determinadas actividades, reciben su correspondiente compensación. Se considera necesario el planteamiento del pago de una compensación por la función inspectiva que impida el desempeño de las actividades reguladas por el artículo 13 de la Ley n°19.574, tanto para escribanos, para abogados, así como para contadores que integren el área fiscalización y que no provengan de DGI o que no perciban el pago de esta compensación.

III - CONCLUSIONES

18. Esta solicitud de asesoramiento y el análisis efectuado por esta Asesora, evidencia dos cuestiones fundamentales. Por un lado, es posible concluir que los abogados, contadores y escribanos que conforman el equipo de fiscalización de SENACLAFT, adquieren la calidad de sujeto obligado no financiero, únicamente cuando desarrollan las actividades estipuladas taxativamente por el artículo 13 de la Ley N°19.574. La SENACLAFT respecto a los SONF en el desempeño únicamente de esas operaciones, tiene control administrativo, iniciativa para ordenar procedimientos de investigación y fiscalización, así como también tiene

*Paseón 525, piso 5
Teléfono 598 2 917 04 07*
www.jtep.gub.uy*



potestad sancionatoria. La actuación por parte de los profesionales, ya sean abogados, contadores o escribanos, que conforman el área de fiscalización y que a la vez desempeñan particularmente actividades que los convierten en SONF, se encuentran alcanzados por la prohibición del artículo 31 del Código de Ética en la Función Pública, por los motivos expuestos *ut-supra*. Se señaló también en este informe, que, en caso de implicancias dudosas o supervinientes, es el jerarca quien debe definir la continuidad del funcionario implicado en el desempeño de esa función, en este caso puntual, su permanencia en el área de fiscalización. También, se indicó en este informe que, la estructura de SENACLAFT, incluida el área de fiscalización, se compone de funcionarios en régimen de pase en comisión, quienes poseen experiencia, aptitud técnica y especialización en PLAFT, lo que no hace fácil ocupar dichos cargos.

19. Por otro lado, como vimos, se genera un contexto especial en virtud del vínculo funcional de esos profesionales con la SENACLAFT y que deja en una situación diferente a los profesionales no provenientes de áreas inspectivas de DGI, ya que los profesionales que vienen de otros organismos de destino, no perciben el pago de compensación por no poder desarrollar determinadas actividades. De este modo, sostenemos que el pago de una compensación a los profesionales del área de fiscalización por la función inspectiva que impida el desempeño de las actividades reguladas por el artículo 13 de la Ley n° 19.574, es una situación que debería ser resuelta por las autoridades en el futuro.

Es cuanto corresponde informar.

Sin otro particular, saluda atentamente.

VALENTINA VILAR
RE

Firmado digitalmente por
VALENTINA VILAR RE
Fecha: 2025.12.02 16:56:38 -03'00'

Dra. Valentina Vilar
Asesora Letrada

*Rescén 528. piso 3
Teléfono 598-2917 64 07*
www.julep.gub.uy*