

## DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 20 de julio de 2023.

**VISTOS:**

Para sentencia, estos autos caratulados:  
 ... con  
 PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (SENACLAFT). Acción de  
 Nulidad” (Ficha No. ...)

**RESULTANDO:**

D)El acto administrativo enjuiciado por el representante de la accionante trata de la resolución No. 024/2020, dictada por la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo – en adelante SENACLAFT- con fecha 22.7.2020.

Por la misma se resolvió sancionar a la parte actora con una multa de UI 275.025, *“por el incumplimiento de las obligaciones previstas para los sujetos obligados en la normativa de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo”* (fs. 5 y ss.).

En la demanda se peticion6 la declaraci6n de nulidad del acto.

II) La representante de la parte demandada contestó a fs. 77 y ss. repeliendo la pretensión e incorporando los antecedentes administrativos, cuya agregación se dispuso por auto No. 4132/2021 (fs. 97).

III) Abierto el juicio a prueba por el mismo Decreto No. 4132/2021, las partes produjeron la que obra agregada a fs. 99 y ss.

IV) Ordenados los alegatos en el plazo común de 15 días mediante el Decreto 1599/2022 (fs. 121), las partes los produjeron a fs. 123 y ss.

V) La Sra. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo, por Dictamen No. 527/2022, aconsejó hacer lugar a la demanda y anular el acto objeto de impugnación (fs. 158 y ss.).

IV) Por auto No. 4695/2022 (fs. 161) se citó para sentencia, la que se acordó en legal y oportuna forma.

### **CONSIDERANDO:**

I) Compareció la parte actora demandando la nulidad de la resolución No. 024/2020, dictada por la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo – en adelante SENACLAFT- con fecha 22.7.2020.

Por la misma se resolvió sancionar a la parte actora con una multa de UI 275.025, *“por el incumplimiento de las obligaciones previstas para los sujetos obligados en la normativa de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo”* (fs. 5 y ss.).

En su escrito inicial, sostuvo que se le imputó no haber efectuado oportunamente el “reporte de operación sospechosa”. Esto, respecto de una operación de fecha 17.1.2013, que consistió en la actuación por [redacted] en la compra de 4 padrones en Montevideo, siendo los beneficiarios finales [redacted].

Indicó que el mencionado reporte se realizó en junio de 2015, cuando SENACLAFT entendió que debía haberlo hecho a fines de 2013 o

principios de 2014, por considerar que, en dicha ocasión, pudo haber tenido conocimiento de la operativa ilegítima que \_\_\_\_\_ desarrollaba.

Relató que a fines de 2013 el \_\_\_\_\_ 1

La pretensora destacó que la denuncia judicial en cuestión fue decidida por el \_\_\_\_\_; efectuó contra \_\_\_\_\_ y no contra su Presidente que a la fecha no presentaba cuestionamiento alguno, como sí sucedió a partir de mayo de 2015, de acuerdo con actuaciones realizadas ante un \_\_\_\_\_.

Ante esos hechos, en junio de 2015, la actora cesó a \_\_\_\_\_ como cliente.

Alegó que la resolución que resiste es contraria a la regla de Derecho en base al memorial de agravios que desarrolló.

Estimó que la SENACLAFT no es competente para investigar ni sancionar por el presunto incumplimiento de la normativa, en relación con una operación de enero de 2013.

Esto porque al momento de realizarse la misma, el control del cumplimiento de la normativa se encomendaba al Ministerio de Economía y Finanzas, siendo que la competencia sancionatoria la poseía el Poder Ejecutivo. La SENACLAFT pasó a tener competencia en la materia, desde la entrada en vigencia de la Ley No. 19.355, en enero de 2016. Sostuvo que tanto la asignación de competencias a la SENACLAFT como la derogación

de competencia que los órganos tenían a tales efectos, no tienen carácter retroactivo.

Adujo que la obligación por la que la SENACLAFT sancionó a la actora, se encuentra prescripta.

Así acudiendo a la analogía, en base a normas que establecen plazos de prescripción para infracciones administrativas, concluyó que le es aplicable el plazo de 5 años, el cual consideró, se cumplió sin interrupciones.

Por otra parte, expresó que no estaba obligada a efectuar el “Reporte de operaciones sospechosas” (ROS) respecto de \_\_\_\_\_, ello, debido a que, a dicha fecha había transcurrido casi un año desde la última actividad que obligaba a la accionante, y porque además, solo prestaba al \_\_\_\_\_ servicios de liquidación de impuestos.

Agregó que en el período diciembre 2013 - enero de 2014, tiempo en que SENACLAFT entendió que debía la actora dar cuenta de que había participado en un acto “sospechoso”, no realizó ninguna actividad obligada para \_\_\_\_\_. La intervención como apoderada en la compra de 4 padrones se cumplió el 17 de enero de 2013.

Destacó que realizó el “ROS” en el año 2015 por lo que, al no fijarse plazo ni pautas objetivas sobre el momento para realizar los reportes por la normativa entonces vigente, no corresponde sostener que incumplió con dicha actividad.

En el momento de la operación cuestionada no vislumbraron elementos sospechosos. De esta forma, indicó que la operación no fue inusual ni careció de justificación legal o económica evidente por lo que, de

acuerdo con el artículo 1° de la Ley No. 17.835, entonces vigente, no había elementos que justificaran la realización del ROS.

Manifestó que fue recién a partir del descubrimiento de la actividad ilícita de la operación realizada, que se entendió pertinente formularlo, referido al antiguo mecanismo.

Cuestionó que se sanciona sobre la base de aspectos no previstos por la Ley, vulnerándose, según dijo, el principio de legalidad.

Por último, alegó en subsidio que, se vulneró el principio de proporcionalidad y seguridad jurídica, si se considera la relación entre la infracción atribuida y el castigo impuesto.

En definitiva, solicitó la anulación del acto administrativo impugnado.

II) Corrido el correspondiente traslado, compareció la representante de la accionada a contestar la demanda.

En su escrito, la Administración manifestó que la actividad obligada respecto de la que se ha analizado el accionar de (.....), refiere a la actuación por cuenta y orden de terceros, en virtud del otorgamiento y la utilización de determinados poderes respecto de las sociedades de las que era beneficiario final, .....

Entendió que, a partir de la denuncia contra la ..... que realizaron varias ..... entre las que se contaba el ..... socio de la actora, se despertaba la sospecha sobre la operación que se había realizado un tiempo atrás y que, entonces, debió haberse formulado el reporte de operaciones sospechosas (ROS).

Resaltó que la SENACLAFT es competente para sancionar a los sujetos obligados no financieros, desde el 1° de enero de 2016, aun cuando el hecho objeto de sanción fuera anterior a su creación.

Afirmó que no ha operado la prescripción porque, si bien admite que no corresponde sostener que hay faltas imprescriptibles, en el caso propone considerar el término de diez años, previsto por el Código Tributario en su artículo 38. Esto, para los casos de defraudación tributaria, no inscripción del gravado, ocultamiento del hecho generador, o no presentación de las declaraciones.

Consideró que el inicio del procedimiento administrativo, en el mes de mayo de 2018, sería causa de interrupción de la prescripción, al entender que se trata de una situación análoga a la prevista por el artículo 39 del mismo Código.

Expuso que la actora se encontraba obligada porque actuó en nombre de sociedades, es decir, a nombre y por cuenta de terceros, cuyo beneficiario final fue el [REDACTED] en virtud del otorgamiento y utilización de determinados poderes.

Afirmó que el reporte de operación sospechosa tiene que ser oportuno y ocurrir sin dilaciones.

Finalmente, sostuvo que la sanción es proporcional y que fue abatida dentro del procedimiento administrativo seguido.

En definitiva, solicitó el rechazo de la acción movilizada

III) Control de regularidad formal de la acción. Los requisitos necesarios para la admisibilidad del presente accionamiento han sido debidamente observados (arts. 4 y 9 de la Ley No. 15.869).

En efecto, la volición encausada le fue notificada a la actora con fecha 3.8.2020 (según sus dichos no controvertidos).

Interpuso en plazo los correspondientes recursos administrativos de revocación y jerárquico en subsidio, con fecha 13.8.2020 (fs. 20).

La denegatoria ficta quedó configurada con fecha 1.3.2021, al cumplirse los 200 días contados desde el siguiente al de la interposición de los recursos administrativos y, la demanda anulatoria que da inicio a este proceso, fue interpuesta útilmente el día 1.6.2021 (teniendo presente la feria extraordinaria por razones sanitarias, y según consta en la nota de cargo a fs. 71).

IV) Luego del estudio detenido de los antecedentes administrativos allegados a la causa en el que consta el desarrollo del trámite, el Tribunal, por unanimidad y apartándose en la presente oportunidad de lo dictaminado por la Sra. Procuradora del Estado Adjunta en lo Contencioso Administrativo, concluye que corresponde la confirmación del acto.

El Colegiado formulará, en lo inicial, una reseña del desarrollo del procedimiento administrativo previo a examinar los agravios expuestos por la parte actora.

**V) Antecedentes administrativos relevantes. El**

\_\_\_\_\_, presentaron ante la Justicia de Crimen Organizado, una denuncia penal contra directivos de

Entre estos, se encontraba el \_\_\_\_\_

En el numeral II de la misma, titulado SÍNTESIS DE LA MANIOBRA DENUNCIADA, se consignó lo siguiente: "3. (Los partícipes de la maniobra) \_\_\_\_\_ es una empresa dirigida por el Sr. \_\_\_\_\_ y en la que tiene un rol importante el Sr. \_\_\_\_\_ que desde el año 1999 adquiere los derechos a un precio muy por debajo que el que correspondería y luego los cede a otros, principalmente \_\_\_\_\_ a un precio notoriamente superior, por lo cual la diferencia millonaria queda en poder de \_\_\_\_\_ a gente que se beneficia ilegítimamente de esta situación, como son los directivos de la \_\_\_\_\_ según las versiones de varios de los \_\_\_\_\_ que los sindicán como las cabezas de la organización criminal que viene lucrando indebidamente y perjudicando a la \_\_\_\_\_ (destacado original).

La relevancia penal de los hechos a partir de los cuales se dio cuenta en la misma y, a partir de la consulta a diversos especialistas por parte de los denunciantes, se expresaron en el capítulo IV CONSIDERACIONES JURÍDICAS de la denuncia.

Textualmente se estimó que: "La tipificación de los comportamientos como asociación para delinquir (art. 150 Código Penal), estafa (art. 347), apropiación indebida (art. 351), lavado de activos o blanqueo de dinero descriptos en los artículos 354 y siguientes del decreto ley 14.294 en su redacción actual, entre otros, justifica la competencia de esta Sede.

En las mismas consultas los especialistas coinciden en que nos encontramos frente a un delito transnacional, con efectos en nuestro



*territorio y teniendo como víctimas a personas físicas y jurídicas uruguayas, en lo que se configura un claro caso de delito a distancia que confiere a nuestra jurisdicción la potestad de investigarlo y sancionarlo”* (fs. 2 y ss. Carpeta Documentación).

Dentro de los denunciantes se encontraba el

Se inició procedimiento inspectivo por parte del Área Fiscalización, a efectos de analizar el cumplimiento de las obligaciones en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, por parte de  
respecto de sus clientes I

Además, se estudió la relación existente entre y las  
empresas y

Es decir, se procedió al análisis de la actividad de y de la debida diligencia realizada a los efectos de constatar el cumplimiento de sus obligaciones en su calidad de sujeto obligado, respecto de sus clientes.

Luego, el Área de Fiscalización de SENACLAFT emitió un informe de actuación, detallando los incumplimientos detectados en el accionar de la parte actora (fs. 1595 y ss. AA).

Se confirió vista de las actuaciones, la cual fue evacuada en escrito que luce de fs. 1672 a 1704 AA.

El Área Jurídica analizó los descargos realizados por la parte hoy actora, sugiriendo que el sujeto obligado sea sancionado con una multa correspondiente a UI 1.221.073, previo al otorgamiento de una nueva vista (fs. 1716 y ss. AA).

Esta segunda vista fue evacuada de fs. 1737 y ss AA.

En un nuevo informe, el Área Jurídica con fecha 22.7.2020, rechazó los agravios movilizados por el administrado, salvo en lo que refirió al *quantum* de la multa.

Así, esta fue graduada ajustándose a la categoría y a los guarismos de aplicación de la misma, aconsejando en definitiva, una multa de UI 275.025.

Por lo demás concluyó que: *“se desprende que la ley establece de forma clara y precisa, cuales son las obligaciones de los sujetos alcanzados por la norma, esto es, cual es el comportamiento debido.*

*En tal sentido, los sujetos obligados, entre los que se encuentran “las personas físicas o jurídicas que a nombre y por cuenta de terceros realicen transacciones...”, deben reportar las transacciones que revistan algunas de las características descriptas en la norma.*

*En consecuencia, esta asesora entiende que [redacted] no dio cumplimiento al precepto normativo; incumpliendo su obligación de realizar un reporte de operación sospechosa ante la UIAF al haber tomado conocimiento de que su cliente [redacted] se encontraba relacionado - [redacted] - con las maniobras fraudulentas [redacted] por lo que deberá ser pasible de una sanción de multa” (fs. 1756 y ss. AA).*

Finalmente, la SENACLAFT procedió al dictado del acto sancionatorio enjuiciado en los presentes obrados.

#### **VI) Análisis de los agravios.**

**VII. Sobre la alegada incompetencia de la SENACLAFT** para imponer la sanción en la Resolución cuya nulidad se pretende.

El Colegiado considera que, sobre el punto, no le asiste razón al pretensor.

La Ley No. 19.355 en su artículo 1, dispuso: *“Créase la "Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo" como órgano desconcentrado dependiente directamente de la Presidencia de la República, la que actuará con autonomía técnica.*

*La misma sustituirá en todo a la Secretaría Nacional Antilavado de Activos creada por Decreto N° 239/009, de 20 de mayo de 2009, por lo que toda mención hecha a la Secretaría Nacional Antilavado de Activos deberá entenderse hecha a la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.*

*La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo mantendrá los cometidos asignados a la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, además de los siguientes (...).”*

Mediante la citada Ley de Presupuesto Nacional, se creó el órgano competente para la supervisión y control del cumplimiento de las normas sobre prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Si bien la creación de la SENACLAFT coincide con la entrada en vigencia de la Ley, con fecha 1.1.2016, ello no impide que su potestad sancionatoria, en tanto sustituye *“en todo a la Secretaría Nacional Antilavado de Activos”* suceda, enfoque y alcance conductas anteriores a su creación.

Entender que el Poder Ejecutivo, a través de la extinta Secretaría Nacional Antilavado de Activos tiene competencia en asuntos anteriores a la creación de la nueva Secretaría dependiente de Presidencia de la República, no resiste un análisis de elemental lógica jurídica.

Basta decir que, en inverso sentido a los fines perseguidos por la norma, implicaría dejar sin la posibilidad de supervisar y castigar un incumplimiento de una obligación legal, a situaciones previas a la sanción de la citada Ley No. 19.355.

La norma y su vigencia lo son respecto al Órgano encargado de aplicar la sanción, pero no a los incumplimientos preexistentes, los cuales son alcanzados por la competencia de la nueva Secretaría.

VI.II. Sobre el agravio relativo a la prescripción de la obligación por la que la SENACLAFT sancionó a

El pretensor entiende que el plazo reglamentario de cinco años para la conservación de la documentación de la debida diligencia dispuesto en el Decreto No. 355/010, implicaría tácitamente, establecimiento de un plazo de prescripción de las obligaciones del ROS.

En tanto la prescripción se fundamenta en la protección a la seguridad jurídica de los administrados, es menester, que exista la posibilidad de poder aplicar un plazo de prescripción de las infracciones, aun en aquellos casos en que no esté expresamente previsto por el ordenamiento.

Pues bien, ante la falta de previsión legal sobre el punto, el Tribunal ha entendido pertinente aplicar la analogía en base a la clasificación de la infracción cometida y la sanción a aplicar.

Resulta ilustrativo de las posiciones a considerar, lo expuesto por el Cuerpo en la Sentencia No. 390/2020. Allí se conceptualizó que: *“Sobre el tópico la Corporación, en términos que resultan pacíficamente replicables en obrados, ha señalado: “Cabe apuntar que el tema de la prescripción de*

*las infracciones administrativas, se encuentra íntimamente vinculado con el principio de seguridad jurídica.*

*Y, es en aplicación de este principio, que debe reconocerse a las sanciones administrativas un término de prescripción.*

*Ahora bien; la dificultad se plantea, en los casos en que la normativa no ha previsto cuál es el término aplicable, en tanto resulta controversial determinar cuál es el plazo que corresponde considerar. En lo inicial, y como se mencionó anteriormente, debe señalarse que, a juicio de la Sala, no puede concebirse en nuestro Derecho la existencia de una falta administrativa que no tenga un término de prescripción; y, ello por cuanto, en la medida que prescriben los delitos a mayor razón debe reconocerse que las faltas deben tener un término de prescripción, aunque no exista previsión normativa. Ante la ausencia de textos normativos expresos, corresponde aplicar por analogía un término prescripcional.*

*Como explica Alejandro NIETO en su destacada obra, la jurisprudencia ha encontrado múltiples explicaciones para sostener la prescripción de las infracciones y sanciones administrativas, por razones de lógica; sentido común y justicia (NIETO, Alejandro: "Derecho administrativo sancionador", Tecnos, Madrid, 2011, págs. 539-540).*

*Entre nosotros, autores como Juan Pablo CAJARVILLE, sostienen que, en ausencia de solución específica, puede aplicarse por analogía el término previsto para la prescripción de las faltas administrativas de los funcionarios públicos, prevista en el Decreto No. 500/991. Textualmente señala: "Se manifiesta también en la consagración expresa de un régimen de prescripción de las faltas administrativas, que por la ubicación del art. 172 es directamente aplicable a las faltas administrativas disciplinarias,*

*pero en cuanto concreción de un principio general deberán aplicarse por analogía a toda falta administrativa cometida por cualquier sujeto que no tenga previsto un término especial de prescripción (Constitución, arts. 7º, 72 y 332)” (CAJARVILLE PELUFFO, Juan Pablo: “Introducción al Procedimiento Administrativo Uruguayo” en “Sobre Derecho Administrativo”, T. II, FCU, Montevideo, 2008, pág. 183). Pues bien; la Administración demandada en lugar de hacer la analogía con el término previsto en el art. 172 del Decreto No. 500/991, que prevé un plazo de ocho años, sostiene el criterio de integrar analógicamente con el art. 38 del Código Tributario, que establece un plazo de principio, de 5 años para la prescripción de las infracciones tributarias”.*

En el presente caso el Tribunal al evaluar las características de la conducta exigida, concluye en que corresponde la aplicación analógica del plazo de prescripción de las faltas administrativas, actualmente de 6 años por imperio del art. 79 de la Ley No. 19.121.

Asimismo, cabe señalar que dicho plazo, se vio suspendido.

Ello a consecuencia de que el citado artículo prevé que: *“El plazo de prescripción de la falta administrativa empieza a correr de la misma forma que el previsto para el de la prescripción de los delitos en el artículo 119 del Código Penal.*

*La prescripción establecida en este artículo se suspende por la resolución que disponga una investigación administrativa o la instrucción de un sumario por la falta administrativa en cuestión”.*

Por tanto, la resolución que dispuso una investigación administrativa por la falta en cuestión, es motivo suficiente para suspender el plazo de prescripción.

En el caso, vale reiterar que las actuaciones se iniciaron en mayo del año 2018, mediante la citación a comparecer ante la SENACLAFT y el acta de inicio de actuación.

En definitiva, el Tribunal considera que el citado agravio no resulta de recibo.

VI.III. Sobre la afirmación de que \_\_\_\_\_ no era sujeto obligado a efectuar el ROS respecto del \_\_\_\_\_

Es preciso poner de manifiesto que conforme a la actuación de \_\_\_\_\_ por cuenta y orden de terceros, de acuerdo al otorgamiento y utilización de poderes de las sociedades de las que era beneficiario final el \_\_\_\_\_, lo hace pasible de encuadrarse como sujeto obligado.

Dichos poderes fueron utilizados el 19.1.2012, 17.1.2013 y 13.2.2015 (fs. 1601 AA).

El propio \_\_\_\_\_ consultado en sede administrativa, sobre si posee o tuvo Poder General del \_\_\_\_\_ o de algunas de sus empresas, admitió: *"No, general nunca, especial sólo por la compra de algún inmueble y se agotaba en el acto. Ese poder era a nombre de alguien del estudio"* (fs. 11 AA).

En sede jurisdiccional, los testigos -ambos empleados de la firma- declararon que la última actuación de \_\_\_\_\_ por cuenta y orden del \_\_\_\_\_ fue en enero de 2013, mediante el otorgamiento de Poder Especial para que una de sus sociedades comprara 4 inmuebles (fs. 112 vto. y 116 infolios).

En la emergencia, surge de los antecedentes administrativos -conforme ya fue mencionado- que \_\_\_\_\_ mantuvo como cliente al

hasta junio de 2015, cuando consideró oportuno emitir el ROS.

En el decurso de la demanda anulatoria, la parte actora expresó que aún en caso de considerar que \_\_\_\_\_ era sujeto obligado, no incumplió obligación alguna en tanto efectuó el ROS en el año 2015.

Sobre el punto, resulta pertinente realizar las siguientes precisiones.

La normativa aplicable al momento de la operativa, estaba dada por la Ley No. 17.835 y el Decreto No. 355/010.

En doctrina se ha discutido si el artículo 79 de la Ley No. 19.574, vigente desde el 20 de enero de 2018, derogó expresamente los artículos 1 y 2 de la Ley No. 17.835 y sus modificativas.

La cuestión de los alcances de la derogación expresa establecida por el artículo 79 de la Ley No. 19.574, fue objeto de diversos estudios, particularmente por parte de la doctrina publicista y penalista.

El Tribunal ha dejado constancia a modo ilustrativo en la Sentencia No. 298/2021, que participa de la posición de quienes han sostenido que *no operó una supresión de delitos*, en términos que resultan trasladables respecto de la “*supresión de las obligaciones*” en materia de prevención de lavado de activos.

En dicho fallo se dijo textualmente, que: “*Como explica Diego Gamarra: “No cambia un ápice la solución en sustancia si en vez de producirse la sustitución en virtud de una manifestación expresada en una única disposición o artículo, sin perjuicio de la diferencia en la identificación de la nueva disposición -que naturalmente no será la misma que la “derogada”-, ella deriva de la explicitación de la derogación -que*



*indefectiblemente en toda sustitución se produce- a través de una disposición, estableciéndose en otra diferente del mismo acto jurídico la nueva formulación de la norma con otro alcance.*

*Es exactamente eso lo que sucedió con la ley 19.574 en lo que aquí concierne. Así, su artículo 79 derogó las formulaciones de ciertos delitos y en los artículos 30 y siguientes de la misma ley se establecieron las nuevas formulaciones. Se sustituyó en el sistema -en un sentido amplio una disposición por otra o, desde la perspectiva del contenido, se modificaron, mediante el incremento de alguna pena, normas penales preexistentes. Por cierto, en buena medida tiene sentido que se realizara el cambio en el sistema de esa manera y no estrictamente a través de una sustitución o modificación -en el sentido ligado a la técnica legislativa-, en tanto no se pretendía mantener la identificación previa -por referencia al acto legislativo que originalmente dispuso los tipos delictivos-, sino unificar la regulación bajo el nuevo acto.*

*En definitiva, existió derogación de normas, efectivamente, por cierto, vale insistir, ello sucede siempre que se acude a una modificación o sustitución de disposiciones no trivial, como instrumentos para consignar un cambio normativo, pero no existió “supresión de delito” ni son por lo tanto aplicables las consecuencias que el inciso segundo del artículo 15 del Código Penal dispone en tal caso” (Cf. Diego Gamarra, “El artículo 79 de la Ley 19.574 no determina supresión de delitos (...)”, op. cit., p. 15 a 16).*

*En el mismo sentido, y desde un enfoque complementario se pronunció el Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Primer Turno, en Sentencia No. 114/2018: “III) De seguirse la tesis del recurrente, ningún Código Penal podría contener la cláusula derogatoria que contienen*

*habitual y necesariamente, como en el caso, donde la ley que deroga las normas que le valieron el procesamiento al encausado, reproduce el reproche de esas mismas conductas.*

*La impugnación se basa exclusivamente en una premisa de franco rechazo: que la derogación aludida en el art. 79 de la Ley No. 19.574 exonera de analizar la conocida problemática de la vigencia temporal de la ley penal, desde que, sabido es que: “Los dos principios de la ultractividad de la ley anterior y de la retroactividad de la ley penal más favorable al reo, se entrecruzan, llevando a situaciones complejas.*

*“En nuestro derecho positivo (Código Penal: arts. 15 y 16) es menester, distinguir al respecto cuatro hipótesis según que la nueva ley importe: a) otorgar naturaleza de delito a un hecho que precedentemente no lo tenía; b) quitarle tal carácter a un hecho que anteriormente lo tenía; c) mantener para el comportamiento la naturaleza delictual pero estableciendo una pena de entidad diversa, en más o en menos; y d) establecer la prescripción de un delito, e involucrar disposiciones procesales” (Bayardo, Derecho Penal Uruguayo, T. I, FCU, 1975, p. 109).*

*Esto es, no puede desconocerse que “El ordenamiento jurídico no permanece inmutable en el devenir del tiempo, y mientras unas leyes se extinguen, otras nuevas surgen para servir a las transformaciones de las exigencias de la sociedad.*

*“Hay, pues, sucesión de leyes penales cuando un hecho se regula por una ley nueva que describe un tipo legalmente no definido, que deja de considerar una conducta como delictiva, o que modifica de algún modo la descripción o la punibilidad de las acciones humanas todo acto ha de medirse con la ley que en su tiempo impera: tempus regit actum. En*

*Derecho penal vale este principio, pero la propia índole restrictiva de libertad de las leyes penales impone una excepción: retroactividad de la ley más benigna.*

*“La fórmula fijada, que compendia la regla de la no ultraactividad y de la no retroactividad, permaneciendo siempre inalterable en sí misma, lleva a consecuencias distintas según las varias combinaciones que la sucesión de varias leyes puede originar”*

*a) Nuevo tipo delictivo- Cuando la nueva ley introduce un nuevo tipo delictivo que no existía en la anterior, tiene pleno imperio el principio *tempus regit actum*; es decir, que el acto perpetrado bajo la vigencia de la ley antigua, no es punible. La nueva ley es irretroactiva no es más que derivación de la máxima *nullum crimen sine praevia lege*.*

*“b) Abolición de tipos delictivos.- Cuando la nueva ley no considera como punible un acto castigado como delito por la ley anterior derogada, los hechos cometidos bajo el imperio de la ley antigua se estiman como si ya no estuvieran penados; es decir, que nos hallamos ante la excepción de *tempus regio actum*, y se reconoce la retroactividad de la ley más favorable puesto que la conciencia jurídica no considera ya como delito una determinada conducta, sería incongruente penar al autor de esos hechos declarados implícitamente lícitos por la ley nueva. Esto no ofrece la más leve dificultad cuando se trata de actos que no han sido objeto de sentencia firme.*

*“c) Nuevas disposiciones modificativas- Puede ocurrir que una ley nueva, manteniendo el tipo de delito, sea tan sólo modificativa de la precedente. Estas modificaciones pueden referirse a los principios generales (*eximentes, atenuantes, agravantes, tentativa, complicidad, etc.*),*

ora al contenido del delito, o bien a sus consecuencias (pena más severa o más benigna). En conjunto la nueva ley puede ser más favorable o más perjudicial para el acusado, y es aquí donde las doctrinas han reñido batalla. Si la ley posterior es menos benigna, el hecho ejecutado bajo la ley derogada debe juzgarse conforme a ésta; es decir, que la ley antigua es *ultractiva*, en obediencia al principio *tempus regit actum*. Si, por el contrario, la nueva ley es más favorable, se aplica ésta, haciendo uso de la excepción de retroactividad de la ley más benigna. En suma: impera el principio de no retroactividad de la ley más restrictiva de la libertad en caso en que sea imposible determinar la severidad respecto de las leyes en sucesión, debe imperar el criterio de que las leyes penales no son retroactivas ha de aplicarse la ley más favorable, en su conjunto, aunque en algún extremo concreto contenga disposiciones más rigurosas, porque no puede hacerse la condición del acusado mejor de lo que autorizan una u otra de las dos legislaciones" (Jiménez de Asúa, Tratado de Derecho Penal tomo III, Filosofía y Ley penal, Editorial Losada, Buenos Aires, 1950, pp. 521/554).

IV) En autos, la norma que deroga el delito de Lavado de activos previsto en una ley anterior, está en una ley que constituye un compendio o codificación de todo lo vinculado con el Lavado; es decir, una ley sancionada para actualizar y sistematizar su regulación anterior, y profundizar su combate.

Por lo tanto, mal podría considerarse (como no se adujo) que la nueva ley abolió la ilicitud de esa conducta solo por haber derogado la norma referida al tipo penal en el ropaje de una ley anterior, siendo que la nueva ley no deja de penalizarlo, sin solución de continuidad, como no

*podía ser de otro modo, ya que por si cupiera alguna duda acerca de la continuidad de la ilicitud (a contrario de lo que sucede cuando la ley deroga lisa y llanamente un delito) (el) lavado de activos da nombre a la ley que deroga el lavado de activos. Esto es, las normas que lo penalizaban caen derogadas en una ley donde hay sendas normas casi idénticas, donde no se deja de penalizarlo.*

*Con lo cual, va de suyo que se tiene una derogación de la ubicación de la norma, antes que derogación de un delito, o en todo caso, su derogación está en las antípodas de la abolición, como en un análisis interesado o simplemente carente de rigor dogmático, ha sido dado como un hecho incontestable.*

*Esa peregrina tesis defensiva soslaya que para que en materia penal la derogación opere abolición, la ley que deroga no debe reeditar el reproche de la conducta descripta como tal en la ley derogada. En su defecto, como concluyera la distinguida A quo, la derogación opera hacia el futuro y la situación del encausado se rige por la normativa vigente al tiempo de la ejecución de los actos que le fueron atribuidos:*

*“La ley crea su propio sistema de significaciones dentro del cual todas las cosas y situaciones mencionadas deben encontrar compatibilidad y ajuste, porque una ley no puede al mismo tiempo mandar y prohibir la misma cosa. El principio normativo de no contradicción es el que lima las asperezas de las palabras comunes, el que las pule, limpia y decora, siempre a su gusto y voluntad y a veces hasta muy caprichosamente.*

*“Esas palabras y esos sentidos son los que los jurisconsultos deben descubrir y sistematizar. Claro está que son libres de censurar expresiones. Ya lo sabemos, pero una cosa es esa y otra es hacer*

*verdadera ciencia jurídica, para lo cual es inevitable partir de la existencia, aunque sea supuesta, de un enunciado normativo, la demostración de cuyo funcionamiento es el objeto real de la ciencia jurídica” (Soler, Las críticas a la norma como abstracción, en “Las palabras de la Ley”, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 173.*

*En el caso, la Ley No. 19.574, se aprobó como “Ley Integral contra el Lavado de Activos”, precisando a continuación que se realizaba una “Actualización de la normativa vigente”, derogando los artículos del Decreto-Ley No. 14.294 y las Leyes No. 17.835, 18.494, 18.914 y 19.149”.*

En puridad, lo que se produjo fue una sistematización y perfeccionamiento de la normativa anti-lavado en su globalidad.

La derogación produjo sus efectos hacia el futuro y no implicó la desaparición de las obligaciones establecidas por la normativa vigente al tiempo en que ocurrieron los hechos por los cuales se responsabilizó a la parte actora.

Sin embargo, cierto es que ninguna de estas normas estipuló un plazo para realizar el reporte de operaciones sospechosas, sin indicar la oportunidad en que el sujeto obligado debía cumplirlo.

De acuerdo a la normativa aplicable al caso con la finalidad de prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, las autoridades indicadas reciben los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) de parte de los sujetos obligados del sector financiero y no financiero.

Dicha información es complementada con otras obtenidas de fuentes internas y externas, con el objetivo de confirmar la existencia de elementos de inusualidad o sospecha y, en ese caso, remitir a las autoridades

competentes la información sobre transacciones financieras y otras informaciones que se estimen de utilidad, a efectos de impedir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo previstos en la normativa vigente.

Cuando no se encuentran indicios sobre la vinculación de las personas, hechos y/o transacciones con esos delitos, se dispone el archivo de las actuaciones hasta tanto se obtengan nuevos elementos que ameriten continuar con el análisis del caso.

En este marco, se entiende por inteligencia financiera al proceso a través del cual se agrega valor a los datos obtenidos de los sujetos obligados y de otras fuentes, para transformarlos en información útil para las autoridades competentes, con el objetivo de combatir el lavado de activos y la financiación del terrorismo.

Es por ello que, sin perjuicio de la no existencia de plazo, se entiende que el Reporte de Operación Sospechosa debe ser oportuno, es decir, se debe realizar en un tiempo razonablemente inmediato para que, de esta forma, el sujeto obligado permita a las autoridades, actuar e investigar en las operaciones ilícitas.

A mayor abundamiento, y a modo de ilustrativo desarrollo conceptual, puede relevarse la Guía de Buenas Prácticas para el Reporte de Operaciones Sospechosas en el sitio Web de Presidencia de la República (la misma se encuentra accesible en el enlace: <https://www.gub.uy/secretaria-nacional-lucha-contra-lavado-activos-financiamiento-terrorismo/comunicacion/publicaciones/buenas-practicas-para-reporte-operaciones->

sospechosas#:~:text=El%20art%C3%ADculo%201%C2%B0%20de,el%20  
contenido%20de%20los%20reportes.).

A partir de las consideraciones anteriores, el Tribunal comparte la posición de la Administración demandada, por cuanto consideró que, en el caso, la oportunidad para realizar el reporte se ubicó en el momento en el cual fue radicada la denuncia ante la Justicia Uruguaya, y que coincide con el análisis que realizó de su cliente ante tales hechos.

En efecto, en el denominado **“Informe interno de cumplimiento”** con fecha **30.1.2014**, se resolvió: *“1- Mantener la relación profesional con el cliente de referencia y hacer un seguimiento al curso de la denuncia ante la Justicia Uruguaya.*

*2- En caso de que la denuncia referida amerite una investigación al por una eventual responsabilidad personal del mismo, actuar en consecuencia en forma inmediata.*

*3- En caso de que la denuncia presentada no amerite investigación personal, volver igualmente a evaluar la conveniencia de mantener la relación profesional con el mismo ya que fue ingresado a World Check como PEP y su actividad profesional es considerada una actividad de riesgo, lo que implica para asumir un riesgo reputacional mayor”* (fs. 49 AA).

No resulta aceptable el argumento expuesto que pretende volver indiferente el hecho de que se presentara una denuncia penal, nada menos que con el alcance señalado en el capítulo V (Antecedentes Relevantes) del presente fallo, contra  
cuyo titular era su cliente.



Todo ello a fin de sostener la tesis de que tal extremo no constituía un antecedente a tener en cuenta para la realización del ROS.

En este sentido, \_\_\_\_\_ en su demanda anulatoria expresó: '  
*denuncia en cuestión fue formula* \_\_\_\_\_

No resulta razonable el actuar de la pretensora, cuando en enero de 2014 y conociendo los hechos con apariencia delictiva decidió del modo en que lo hizo, para recién \_\_\_\_\_ en junio de 2015, realizar el ROS.

Vale señalar, que la normativa no exige que exista una acusación formal, ni la iniciación de una causa penal para que nazca la obligación de reportar la operación sospechosa, sino so pena de reiteraciones, basta la

existencia de sospecha sobre la eventual procedencia ilícita de los activos para activar la obligación.

Debe agregarse que tal sospecha debe además de resultar razonable (en el marco de un rol instrumental, de asistencia y provisión de información), ser comunicada de modo oportuno a fin de activar los mecanismos preventivos - objeto y uno de los ejes del sistema normativo que rige la materia - por parte de las autoridades competentes.

En otras palabras, de eso se trata el ROS en tanto como comunicación oportuna, es aquella que, realizada en un tiempo razonablemente inmediato por parte del sujeto obligado en cumplimiento de lo que las normas reclaman, permite a las autoridades actuar e investigar en las operaciones eventualmente ilícitas.

Arribado este punto, cabe tener presente y traer a colación, lo expuesto por el Tribunal en la Sentencia No. 88/2018.

En esta dijo: *“En este sentido, debe tenerse presente que tuvo especial relevancia la gravedad del incumplimiento de Interbaltic en no haber presentado un reporte de operación sospechosa cuando se hizo público que el [redacted] había presentado una denuncia por corrupción y lavado de activos contra [redacted] beneficiario final de [redacted] todo lo cual resulta ampliamente detallado en los resultandos VII) a XVII y en los considerandos I) a IX).*

*La entidad y gravedad de los incumplimientos está puesta de relieve en los resultandos XVIII) y XIX), que dan cuenta de ausencias de justificación del origen de los fondos, clientes de alto riesgo que manejan fondos que exceden su perfil, así como de omisiones en informar de*

*conjuntos económicos o de un antecedente negativo del accionista y único miembro del Directorio de Interbaltic, por solo nombrar algunos.*

*A juicio del Tribunal, el Directorio del Banco Central del Uruguay adoptó fundadamente la medida de intervención preventiva con suspensión de actividades y sustitución total de autoridades a*

*\_\_\_\_\_ como consecuencia de los graves incumplimientos que constató en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo y de normativa regulatoria del mercado de valores.*

*(...)*

*El incumplimiento de mayor trascendencia que se le atribuyó fue el de no haber reportado como operación sospechosa la existencia de fondos en la cuenta del cliente \_\_\_\_\_ cuyo beneficiario final era el \_\_\_\_\_ en el momento en que éste fue denunciado por \_\_\_\_\_*

*\_\_\_\_\_ por delitos de corrupción y lavado de activos en su calidad de gerente general del área internacional de \_\_\_\_\_*

*La Administración consideró que la actora no sólo no reportó oportunamente una operación sospechosa sino que con sus acciones permitió que los fondos existentes fueran enviados al exterior.*

*A su juicio, no se incumplió con lo dispuesto por el art. 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494, porque no existían los elementos que hicieran presumir la existencia de una operación sospechosa o inusual.*

*El artículo 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494 estableció que: “Todas las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central del Uruguay estarán obligadas 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 deben ser informadas las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de prevenir el delito de lavado de activos tipificado en los artículos 54 y siguientes del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974 -incorporados por el artículo 5° de la Ley N° 17.016, de 22 de octubre de 1998- y de prevenir asimismo el delito tipificado en el artículo 16 de la presente ley (...)"*

*En este sentido, corresponde destacar que si desde abril del año 2014 la actora venía realizando un monitoreo intensificado a raíz de los trascendidos de prensa que involucraban al Sr. \_\_\_\_\_ en hechos de presunta corrupción, no resulta razonable que tras publicarse la noticia de que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná presentó una denuncia por corrupción y lavado de activos contra aquel, ésta resolviera comunicar el cierre de la cuenta y solicitarle al cliente instrucciones de cómo proceder con el saldo.*

*La actora pudo y debió conocer y reportar la existencia de activos respecto de cuya procedencia existían sospechas de ilicitud en virtud del monitoreo intensificado que venía realizando desde hacía meses y no proceder al cierre de la cuenta y transferir los fondos; impidiendo que con ello la UIAF pudiera determinar si existían elementos para activar las potestades establecidas en el artículo 6° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494.*

*La Ley no exige que exista una acusación concreta y formal ni la iniciación de una causa penal como requisitos para que nazca la obligación de reportar, bastando con que existan sospechas sobre la eventual procedencia ilícita de los activos, circunstancias que se verificaron desde el momento en que trascendió a la prensa que la Fiscalía del Estado de Paraná había formalizado una denuncia contra el Sr. por presuntos delitos de corrupción y lavado de activos.*

*La gravedad de este incumplimiento fue la que constituyó el núcleo o esencia que dio mérito a la resolución enjuiciada”.*

VI.IV Sobre la vulneración de los principios de proporcionalidad, legalidad y seguridad jurídica.

Los citados agravios tampoco resultan de recibo para el Tribunal.

Cabe relevar que la multa se ajustó a los parámetros establecidos por la normativa en aquel entonces vigente.

El artículo 2 de la Ley No. 17.835, consignaba lo siguiente: “También estarán sujetos a la obligación establecida en el artículo anterior los casinos, las empresas que presten servicios de transferencia o envío de fondos, las inmobiliarias, las personas físicas o jurídicas dedicadas a la compra y la venta de antigüedades, obras de arte y metales preciosos, así como las personas físicas o jurídicas que, a nombre y por cuenta de terceros, realicen transacciones financieras o administren, en forma habitual, sociedades comerciales cuando éstas no conformen un consorcio o grupo económico.

*Facúltase al Poder Ejecutivo a establecer, por vía reglamentaria, los requisitos que deberán cumplir los sujetos obligados por el registro de*

*transacciones, para el mantenimiento de los respectivos asientos y para la debida identificación de los clientes.*

*El incumplimiento de las obligaciones previstas en el presente artículo determinará la aplicación por parte del Poder Ejecutivo de una multa mínima de 1.000 UI (mil Unidades Indexadas) y una multa máxima de 20.000.000 UI (veinte millones de Unidades indexadas), según las circunstancias del caso, la conducta y volumen de negocios habituales del infractor, y previo informe de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay”.*

De esta forma, queda de manifiesto que la Administración demandada se ajustó a los guarismos previstos por la normativa.

La SENACLAFT calificó de “gravísimo” el incumplimiento por el administrado, sancionándolo por un total de UI 275.025.

Incluso, el monto final de la multa, se ubicó por debajo al referido por la parte actora, cuando cuestionó su cuantía al formular descargos refiriendo al máximo dentro de la categoría en UI 550.000 (fs. 1737 y ss. AA).

Como fue dicho, la multa se ajustó al precepto legal, donde se tuvo en cuenta “(...) *la conducta y volumen de negocios habituales del infractor*”, y tanto el mínimo como el máximo previsto como tal.

En definitiva, la parte actora encuadraba en la calificación de sujeto obligado conforme a la previsión legal, y su omisión en la emisión del ROS en tiempo oportuno de acuerdo a lo relevado a partir de la denuncia penal referenciada, resultó legítimamente reprochada mediante el dictado del acto encausado.

Porque como afirma la Administración al cuestionar la defensa basada en la ausencia de previsión legal de plazo para reportar, que: *“un sistema preventivo en la materia que nos ocupa, que involucra a sujetos financieros y no financieros, jamás dejará a “criterio” del sujeto obligado cuándo y cómo cumplir con un reporte de operación sospechosa”* (fs. 90 vto. infolios).

De tal modo el Colegiado entiende que la Administración actuó conforme a Derecho, otorgó las garantías debidas y fundamentó adecuadamente la resolución hostilizada, todo ello, en base a la normativa vigente en aquel entonces.

VII) Las razones preanunciadas hacen concluir al Colegiado en que el obrar administrativo en el caso, fue legítimo.

Por los fundamentos explicitados, el Tribunal, por unanimidad,

**FALLA:**

*Desestímase la pretensión anulatoria y, en su mérito, confirmase el acto administrativo impugnado.*

*Sin sanción procesal específica.*

*A los efectos fiscales fíjense los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$46.000 (pesos uruguayos cuarenta y seis mil).*

*Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.*

Dra. Klett, Dr. Corujo, Dr. Simón, Dr. Balcaldi (r.), Dra. Rossi.

Dr. Ricardo Marquisio (Sec. Letrado).

Dr. William Corujo Guardia: 1. Sólo una puntualización acerca del numeral III literales i y j de 131 vto y 133. Allí consta, como reproche, otra contradicción que no puede responderse sin inconsistencias, pero debe hacerse so pena de suspender la razón para explicar los hechos.

La actora hace lo más (denuncia penal pública y notoria, con repercusión nacional e internacional) ¿pero no hace lo menos (reporte), atentando contra su propio interés, quedando expuesta a sanciones? ¿Mantener un negocio particular con un cliente denunciado penalmente, que más temprano o más tarde, por la exposición negativa que tenía, iba a tener que ser reportado como lo fue producto de un escándalo internacional, afectando el prestigio de la empresa?

Esto sí que no es razonable y debe requerir una respuesta.

No escapa a mi entendimiento limitado, pero es necesario aclararlo, que no planteo una falsa oposición.

Efectuar una denuncia penal y realizar el reporte de operaciones sospechosas son extremos claramente diferentes, ya que es muy distinto realizar el ROS, que decidir por parte de la Administración iniciar o no actuaciones.

El reporte debe efectuarse de todas formas porque es un requisito legal necesario para los controles que debe hacer el Estado inserto en una comunidad internacional de control, a pesar de realidades que nos impactan.

Sin embargo, al final, en el cruce de caminos hay un encuentro puntual.

2. Consta en los literales referidos ut supra que la demandada expresa sobre la cuestión: “no logra comprenderse cómo para el actor, el hecho de que no se presentara tal denuncia ante un Juzgado contra su



*cliente por presunto delito de lavado de activos, no constituía un “antecedente negativo” que lo hiciera suponer que debía cumplir con el ROS. Evidentemente el razonamiento es totalmente absurdo, carente de toda lógica”.*

*Claro está, las decisiones -equivocadas o no- acarrearán consecuencias, pero no adjetivos calificativos como contestación a un razonamiento.*

*Sin embargo, al mismo tiempo (fs. 133) destaca en línea con la desaprobación señalando: “De acuerdo a lo que surge en forma expresa de la denuncia es imposible sostener que la misma no presentaba duda alguna de la reputación y antecedentes del*

*3. Entonces. Desde las cavilaciones a las que quedó sometida la actora para saber en qué momento dar cuenta del ROS- no al punto de aguardar una acusación- seguramente fueron también reflexiones las que tuvo a su cargo la demandada hasta el inicio del procedimiento en 2018, requería tiempo- allí el encuentro puntual en el cruce de caminos-, lo contrario a la urgencia que se le exigió a la actora, quedando en evidencia todas las contradicciones propias de la condición humana.*