

Estudio sobre buenas prácticas y recomendaciones para el diseño y aplicación de un marco sancionatorio proporcional y disuasivo

Julio 2024



El GAFILAT agradece la asistencia técnica brindada por Estados Unidos en su calidad de país observador del organismo. El contenido de esta publicación es completa responsabilidad del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

Copyright © GAFILAT. Reservados todos los derechos, queda prohibida la reproducción o la traducción de esta publicación sin permiso previo por escrito. Las solicitudes de permiso de reproducción o de traducción de cualquier parte o de la totalidad de esta publicación deben dirigirse a la siguiente dirección: Libertador 218 - piso 10 - C1001ABP- Buenos Aires, Argentina - Teléfono (+54-11) 5252-9292; correo electrónico: contacto@GAFILAT.org.



ÍNDICE

ÍNDICE	2
ACRÓNIMOS.....	4
INTRODUCCIÓN	5
RESUMEN EJECUTIVO	7
METODOLOGÍA.....	9
SECCIÓN A. LAS SANCIONES EN LOS ESTÁNDARES CONTRA EL LA, FT Y FP	11
i. La Recomendación 35 como parte del Sistema ALA/CFT	11
ii. Elementos principales de la R.35.....	11
a. Alcance	12
b. Contenido (proporcionalidad, efectividad y carácter disuasorio)	13
c. Ámbito (administrativo, civil y penal)	15
iii. Efecto de la R.35 en los procesos de evaluación	17
iv. Las sanciones en la Evaluación Nacional de Riesgos.....	18
v. La aplicación del riesgo en el marco sancionatorio.....	20
SECCIÓN B. DESAFÍOS PRINCIPALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA R.35.....	23
i. Marco normativo. Principio de legalidad, infracciones y sanciones	23
a. Principio de legalidad.....	23
b. Infracciones	25
c. Sanciones	27
ii. Procedimiento sancionatorio. Sistema de ejecución y cobro de las sanciones.....	31
iii. Órganos competentes. Relación entre supervisión y acciones correctoras.	35
iv. Importe de las multas. Criterio de graduación.....	39
SECCIÓN C. EL MARCO SANCIONATORIO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN	44
i. Situación general	44



ii. Fortalezas y debilidades de la Región.....	45
iii. Estadísticas	50
a. Utilidad de las estadísticas.....	50
b. Recopilación de datos estadísticos: obligatoriedad.....	51
c. Algunas estadísticas en materia sancionadora	52
d. Análisis de las estadísticas de sanciones impuestas.....	53
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES.....	54
ANEXO. BUENAS PRÁCTICAS EN LA RED GLOBAL.....	58
BIBLIOGRAFÍA	62

ACRÓNIMOS

- **ALA/CFT:** Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo
- **APNFD:** Actividades y Profesionales No Financieras Designadas
- **EBR:** Enfoque Basado en Riesgo
- **ENR:** Evaluación Nacional de Riesgos
- **FP:** Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva
- **GAFI:** Grupo de Acción Financiera Internacional
- **GAFILAT:** Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
- **IEM:** Informe de Evaluación Mutua
- **IF:** Instituciones Financieras
- **OAR:** Organismos de Auto Regulación
- **OSFL:** Organizaciones Sin Fines de Lucro
- **PSAV:** Proveedores de Servicios de Activos Virtuales
- **ROS:** Reporte de Operación Sospechosa
- **R.:** Recomendación
- **RI.:** Resultado inmediato



INTRODUCCIÓN

1. El Plan Estratégico del GAFILAT para el periodo 2020-2025 tiene como objetivo principal reforzar los sistemas antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) de los países de la región y poder identificar los principales retos para mejorar el cumplimiento técnico de los estándares internacionales y la efectividad y así afrontar la Quinta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFI con mayores garantías de éxito.

2. Uno de los objetivos del Plan Estratégico es la identificación de las principales deficiencias en materia de cumplimiento técnico comunes a toda la región. Para lograr esa identificación, en 2021 el GAFILAT aprobó el “Informe sobre la identificación de prioridades en materia de cumplimiento técnico a nivel regional y a nivel nacional”¹. Este informe identifica y analiza las deficiencias comunes que tiene los países respecto de aquellas Recomendaciones del GAFI con una evaluación menos favorable en los IEM de la región dentro de la Cuarta Ronda².

3. Una de las Recomendaciones identificadas por el Informe del GAFILAT de 2021 con deficiencias comunes en los países de la región se refiere a la Recomendación 35 del GAFI (R.35). Esta recomendación contiene los requisitos fundamentales para los sistemas sancionadores que los países deben tener en marcha frente a los incumplimientos de las obligaciones ALA/CFT por los sujetos obligados.

4. En concreto, la R, 35 establece que:

Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas, que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas cubiertas en las Recomendaciones 6 y 8 a la 23, que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia.

5. La evaluación del cumplimiento de la R.35 por parte de los países miembros del GAFILAT, según el Informe sobre la identificación de prioridades, muestra las siguientes deficiencias comunes a la región:

- Ausencia de proporcionalidad y disuasión de las sanciones frente a las instituciones de mayor tamaño.
- Establecimiento de un régimen apropiado de sanciones proporcionales y disuasivas para las APNFD.
- Falta de sanciones aplicables a directivos.
- No hay sanciones con respecto al incumplimiento de las obligaciones de la R.8.
- Ausencia del establecimiento de sanciones para las APNFD, en particular abogados y contadores.

¹ GAFILAT 21 II PLEN 8 – Informe sobre Identificación de prioridades en materia de cumplimiento técnico a nivel regional y a nivel nacional aprobado en el XLIV Pleno de Representantes del GAFILAT.

² A la fecha de elaboración de este informe (marzo 2024), 16 de los 18 países miembros del GAFILAT ya han sido objeto de evaluación en la Cuarta Ronda conforme a los estándares de GAFI y sus respectivos Informes de Evaluación Mutua (IEM), se encuentran publicados.



6. Como consecuencia, uno de los ejes para la mejora de los sistemas ALA/CFT para la Quinta Ronda de Evaluaciones Mutuas (EM), es el desarrollo de acciones que promuevan marcos sancionatorios, proporcionales y disuasivos para todos los sectores de sujetos obligados y que permitan un mayor grado de cumplimiento con las exigencias del estándar.

7. Este documento tiene la finalidad de apoyar a los países en la consecución de esos objetivos y proveer una herramienta para el diseño y aplicación de un marco sancionatorio adecuado a los requisitos de la R.35, profundizando en el análisis de la situación actual y formulando recomendaciones y buenas prácticas que permitan fortalecer el marco normativo y la aplicación de las sanciones.

8. Aunque la R.35 incluye la valoración de las Recomendaciones 6 y 8, este documento tiene como objeto el análisis de sanciones que recaigan sobre las obligaciones establecidas en el apartado “D - MEDIDAS PREVENTIVAS” de las Recomendaciones del GAFI (9 a 22), sin perjuicio de las menciones que se efectúen con relación a la R.6 y R.8 u otros temas que se consideren importantes para el análisis en general.

RESUMEN EJECUTIVO

9. Los principales hallazgos en el cumplimiento de la R.35 por los países del GAFILAT muestran, por un lado, que el nivel de cumplimiento con las exigencias es desigual entre los países de la región, pero, en general, todos los países tienen amplias posibilidades de mejora y, por otro lado, que existen diferencias notables en el grado de cumplimiento en materia de sanciones ALA/CFT entre los distintos tipos de sujetos obligados dentro de un mismo país. A continuación, se indican una serie de notas características más relevantes detectadas:

- Todos los países del GAFILAT tienen previsto en sus regulaciones, sistemas sancionadores por infracciones ALA/CFT.
- Los países cuentan con sistemas de graduación de las sanciones según la gravedad de la infracción cometida. No obstante, los criterios de graduación utilizados son, en general, limitados, pudiendo ser objeto de graduaciones más precisas.
- Es habitual que los diferentes sectores de sujetos obligados del mismo país tengan sus propios órganos y regulaciones sancionatorias y, por lo tanto, sean diferentes entre sí.
- En el sector financiero, el régimen sancionador es, generalmente, más preciso y efectivo que en los sectores de APNFD.
- Es frecuente que en el sector financiero el regulador/supervisor prudencial³ tenga atribuidas las sanciones ALA/CFT, mientras que en el sector APNFD hay variedad de unidades sancionadoras: la administración tributaria, la UAF o una superintendencia no financiera son los más habituales.
- Hay sectores catalogados como sujetos obligados en las Recomendaciones del GAFI, principalmente sectores APNFD⁴, que no están considerados como sujetos obligados por las regulaciones de los países, lo que impide que sean sancionados por el incumplimiento de las obligaciones ALA/CFT.
- No todos los sectores de sujetos obligados disponen de sanciones para las infracciones ALA/CFT.
- Hay casos en los que, teniendo sanciones previstas, los sectores no disponen de órganos con funciones y/o procedimientos adecuados para sancionar, o dependen de normas prudenciales en esta materia.

³ Regulador/supervisor prudencial: autoridad encargada de la regulación del ejercicio de la actividad o sector respectivo. Incluye el otorgamiento de licencias y autorizaciones para realizar una actividad, así como la supervisión, monitoreo y sanción del cumplimiento de las normas que regulan la actividad.

⁴ Sectores APNFD según GAFI: Actividad Inmobiliaria; Agentes inmobiliarios; Abogados; Contadores independientes; Comerciantes de metales preciosos y comerciantes de piedras preciosas; Notarios; Contadores; Casinos y entidades de juego; Proveedores de servicios fiduciarios y societarios; Otros profesionales jurídicos.

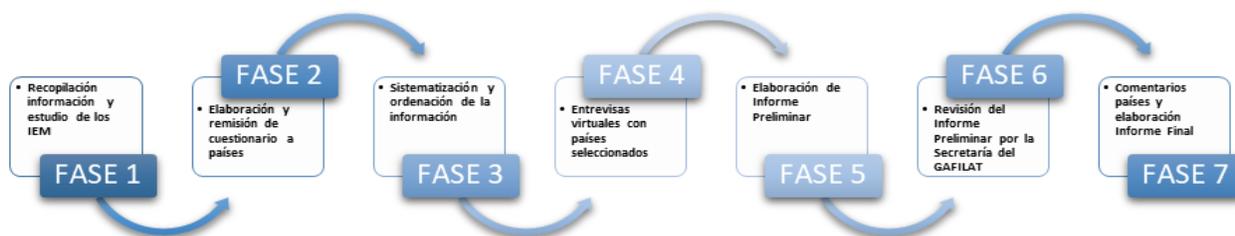
- En algunos países, las infracciones ALA/CFT no están debidamente identificadas. La norma del país se limita a hacer una referencia genérica a sanciones por “cualquier tipo de incumplimiento de las normas aplicables”.
- Las sanciones ALA/CFT previstas en las normas nacionales no abarcan siempre todas las áreas de cumplimiento previstas en los estándares. En concreto, se han detectado deficiencias habituales en el régimen sancionador de actividades relacionadas con:
 - sanciones financieras dirigidas en el marco de FT y FP
 - organizaciones sin fines de lucro
 - prestadores de servicios societarios
 - proveedores de servicios de activos virtuales
- Las cuantías de las multas máximas son, generalmente, muy limitadas, no siendo consideradas como proporcionales ni disuasivas. Esta limitación debe corregirse principalmente en los casos de infracciones de entidades financieras de mayor tamaño y en aquellas infracciones ALA/CFT de mayor gravedad o con consecuencias más graves.
- Las sanciones ALA/CFT impuestas por los países de la región se refieren, mayoritariamente, a infracciones derivadas de incumplimientos de las obligaciones de reportar operaciones sospechosas o ante la falta de constitución de órganos internos de control en materia ALA/CFT. Por el contrario, hay otro tipo de incumplimientos que, pese a estar previstos en las normas de los países, apenas reciben sanciones: infracciones a las obligaciones en materia de diligencia debida reforzada, de identificar al beneficiario final, en el conocimiento de la relación de negocios, en el seguimiento o monitoreo de la relación de negocios.
- Existe cierto grado de confusión entre las sanciones penales por incumplimiento de medidas preventivas ALA/CFT y las sanciones penales por acciones relacionadas con el delito de lavado de activos o con el delito de financiamiento de terrorismo. Sin embargo, las sanciones penales por delitos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo en ningún caso son objeto de lo previsto en la R.35.
- Aunque bastantes países cuentan con sanciones para directores y alta gerencia, no siempre se recogen debidamente los requisitos de la R.35, ni abarcan todos los sectores.
- Aunque muchos países utilizan las sanciones como uno de los factores para determinar los riesgos del país en la elaboración de la ENR y la mayoría de éstos incluyen en su normativa, sanciones para los sujetos obligados que no establezcan, identifiquen, evalúen o tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos, se advierte la falta de marcos sancionatorios que tengan en cuenta la materialidad y el contexto del país. El enfoque de riesgo en el régimen sancionador debería tener en consideración las áreas de riesgo ALA/CFT del país, incluyendo en consecuencia una mayor proporcionalidad y carácter



disuasivo en las sanciones previstas para aquellos incumplimientos con mayores consecuencias.

METODOLOGÍA

10. En la elaboración de este informe, se han seguido las siguientes fases:



Fase 1: Recopilación y estudio de los IEM de los países de la región y de sus Informes de seguimiento y recalificación aprobados en plenarios del GAFILAT⁵, analizando el marco sancionador, su regulación, los órganos competentes para sancionar, los datos estadísticos del ejercicio de la potestad sancionatoria, las sanciones impuestas y las principales deficiencias identificadas.

Fase 2: Consulta a los países sobre el ejercicio de las funciones sancionatorias en ALA/CFT. El cuestionario fue diseñado con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT y enviado a las Coordinaciones Nacionales de los dieciocho (18) países miembros. Se han recibido respuestas de doce (12) países. Los países que han colaborado en la elaboración de este estudio, enviando las respuestas a los cuestionarios son **Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.**

Fase 3: Sistematización y ordenación de la información. Para ello, se estudia la información agrupada por materias, como se indica en la Sección 2 de este informe, lo que ha permitido el análisis de elementos particulares de cada uno de los países e identificar los retos comunes a la mayoría de los países del GAFILAT. Ello permite ofrecer una información coordinada de los marcos sancionatorios a nivel regional de forma integral y no individualizada por país.

⁵ Mediante los informes de seguimiento del GAFILAT se monitorea periódicamente los progresos que van realizando los países miembros para superar las deficiencias detectadas en sus IEM y para fortalecer sus sistemas ALA/CFT.



Fase 4: Con base en la información recibida se seleccionó conforme a ciertos parámetros a algunos países miembros para efectuar entrevistas virtuales con los responsables de la aplicación de sanciones.

Fase 5: Elaboración y entrega del Informe Preliminar. Se elaboró de conformidad con la estructura establecida por el GAFILAT en los Términos de Referencia.

Fase 6: Revisión del Informe Preliminar por la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT para la formulación de comentarios y observaciones.

Fase 7: Elaboración del Informe Final de acuerdo con las observaciones formuladas por la Secretaría Ejecutiva del GAFILAT.



SECCIÓN A. LAS SANCIONES EN LOS ESTÁNDARES CONTRA EL LA, FT Y FP

i. *La Recomendación 35 como parte del Sistema ALA/CFT*

11. La Recomendación 35 del GAFI se destaca como una de las piedras angulares de este marco regulatorio preventivo. Enfocada en la imposición de sanciones efectivas y proporcionales para combatir el incumplimiento de las leyes y regulaciones relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, esta recomendación no solo busca disuadir a los infractores, sino también salvaguardar la integridad y estabilidad del sistema global. La Recomendación 35 abarca una amplia gama de aspectos, desde la imposición de multas y penas hasta la disolución de entidades que incumplen las normativas antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo.

12. Desde la primera redacción de las Recomendaciones, el GAFI ha considerado que las sanciones por incumplimiento de las medidas preventivas se articulan como un elemento esencial para un buen funcionamiento del sistema global de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

13. Todas las obligaciones que recaigan sobre los ciudadanos, en cualquier ámbito, deben ir acompañadas de medidas que tengan la finalidad de corregir el incumplimiento de estas. El sistema sancionador es esencial para garantizar el cumplimiento de obligaciones, proteger intereses diversos y mantener la integridad de las normas y leyes establecidas.

14. Las Recomendaciones dejan claro que no se puede entender un sistema preventivo sin sanciones adecuadas y así se plasma desde la formulación de las 40 Recomendaciones originales, aprobadas en 1990, que incluían la Recomendación 17 *“Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean de orden penal, civil o administrativo, para tratar a las personas físicas o jurídicas cubiertas por estas Recomendaciones que no cumplan con los requisitos para combatir el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo”*.

15. La redacción actual, aprobada en 2012, junto con la nueva metodología, es consistente en su redacción, aunque introduce un nuevo mandato para los países, estableciendo que las sanciones deben ser aplicables no sólo a los sujetos obligados, sean instituciones financieras o APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia. *“Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas, que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas cubiertas en las Recomendaciones 6 y 8 a la 23, que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia”*.

16. A lo largo de este documento se pretende profundizar en los diversos aspectos de la R.35 del GAFI, examinando su alcance, objetivos y repercusiones tanto a nivel nacional como de la región.

ii. *Elementos principales de la R.35*

17. Pese a que la R.35 ha sido redactada de forma sencilla en un párrafo de apenas cinco líneas, sin notas interpretativas y con solamente dos criterios esenciales descritos en la metodología de



evaluación, la recomendación establece varios elementos claros de cumplimiento relativos al alcance de las obligaciones, a su contenido y al ámbito de aplicación de estas.

a. Alcance

18. En cuanto al alcance hay que distinguir, en primer lugar, sobre quiénes recaen las obligaciones ALA/CFT. Como en todas las obligaciones establecidas en las Recomendaciones del GAFI, los destinatarios son los países. Sin embargo, si bien los países serán los encargados de establecer las sanciones, éstas deberán recaer sobre las personas naturales o jurídicas denominadas instituciones financieras, APNFD y los PSAV que incumplan las Recomendaciones 6 y 8 a la 23.

19. Por lo tanto, el primero de los elementos establecidos en la recomendación está referido al alcance subjetivo de las sanciones, que se aplicarán sobre las personas naturales y jurídicas definidas en los estándares. Esto incluye a todas las instituciones financieras, APNFD y PSAV calificadas como tal en los mismos, independientemente de la calificación que se le otorgue en cada país.

20. Como parte de la revisión de los informes de evaluación de los países de la región, se observa que sigue habiendo países que no tienen sanciones por el incumplimiento de las obligaciones aplicables a todos los sujetos obligados incluidos en la definición de los estándares. Estas deficiencias se circunscriben casi en su totalidad a las APNFD⁶ y en la mayoría de los casos están determinadas por la no inclusión de la actividad o profesión no financiera como sujeto obligado.

21. Por otro lado, también relacionado con el alcance, la recomendación establece que en los casos en los que el sujeto obligado sea persona jurídica, las sanciones deberán ser aplicables también a sus directores y a la alta gerencia.

22. En este sentido, solamente las evaluaciones de tres países hacen referencia a la falta de sanciones para directores y a la alta gerencia, en una de ellas con carácter general y en otras dos solamente relativa a determinadas APNFD.

23. Por último, en relación con el alcance de las medidas impuestas, deberán establecerse sanciones para el incumplimiento de todas las obligaciones de las Recomendaciones 6 y 8 a la 23.

24. Esta circunstancia determina que el régimen sancionador debe alcanzar a todos los incumplimientos, para lo cual será necesario que las obligaciones de las Recomendaciones señaladas estén incluidas en la legislación de los países y que su incumplimiento esté castigado con una sanción.

25. Este elemento exigido en la R.35 tiene mayor relevancia en el análisis de cada una de las Recomendaciones afectadas (6 y 8 a 23), que en la propia R.35, en la que se evalúan aspectos más generales del régimen sancionador.

26. En ninguno de los IEM de la región se hace mención, al evaluar la R.35, a deficiencias relacionadas con la no inclusión de las obligaciones de las Recomendaciones 6 y 8 a 23 en los

⁶ Un país no tiene sanciones para entidades de arrendamiento financiero por no estar incluido como sujeto obligado, pero resulta poco relevante por la materialidad del sector.



ordenamientos jurídicos de los países. Estas potenciales deficiencias son evaluadas específicamente en el análisis de cada una de las Recomendaciones, pero su influencia en la R.35 tiene menos relevancia.

b. Contenido (proporcionalidad, efectividad y carácter disuasorio)

27. Varias Recomendaciones exigen que los países cuenten con "*sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas*" y especialmente relevante y directa es la exigencia en la R.35.

28. Aunque se señala con claridad que las sanciones deberán ser "efectivas, proporcionales y disuasivas", la metodología establece que en la evaluación del cumplimiento técnico, los evaluadores deben considerar si el marco nacional de leyes y medios coercitivos incluye una gama suficiente de las sanciones que se pueden aplicar de forma proporcional, mientras que en la evaluación de la efectividad, los evaluadores deberán centrarse en si las sanciones aplicadas en la práctica son efectivas y disuasivas.

29. La proporcionalidad es un elemento muy relacionado con el cumplimiento técnico, y como se ha señalado, constituye un principio básico en el régimen sancionatorio y se manifiesta en la exigencia de proporción entre la falta cometida y la sanción aplicada por la autoridad competente.

30. Este principio de proporcionalidad se puede analizar desde más de un punto de vista. En primer lugar, al determinar que no se deberían sancionar levemente los incumplimientos graves cuyas consecuencias afecten a multitud de personas, de instituciones de gran tamaño o que tengan repercusión en el país o en su imagen internacional. En segundo lugar, y en sentido contrario, no se debería castigar con una sanción muy elevada una conducta indebida de poca gravedad de sujetos obligados de pequeño tamaño o que tengan consecuencias menores.

31. Adicionalmente, la proporcionalidad de las sanciones sirve como control de la discrecionalidad en la actuación de la autoridad competente, que deberá establecer criterios claros y lo más objetivos posibles para aplicar la norma. A menudo las autoridades tienen cierto margen de apreciación para determinar si una conducta viola la ley y, en caso afirmativo, qué sanción imponer, sin embargo, esta discrecionalidad debe ejercerse dentro de ciertos límites establecidos por la ley y los principios legales con base, principalmente, al principio de proporcionalidad. Otro criterio por considerar en la proporcionalidad de la sanción es el tamaño de la entidad y su volumen de negocios, debiendo existir una proporción entre la sanción impuesta y la consecuencia punitiva ocasionada a la entidad infractora. No puede ser igual una sanción a una gran corporación financiera que a una pequeña institución obligada por los estándares.

Ejemplo 1: Graduación sanciones.

Ecuador. Imposición de sanciones en función de cifras del balance en sistema financiero.

Ecuador establece en su régimen sancionador específico para el sistema financiero una graduación de las sanciones vinculada al tamaño de la entidad. En la Resolución No. SEPS-IGT-IGS-IGJINSEF-INGINT-0690 de 10 de diciembre de 2021 que contiene la "Norma de Control para la Aplicación de Sanciones en el Sector Financiero Popular y Solidario" se señala que las sanciones pueden ser aplicadas teniendo en cuenta la escala siguiente:

- a) Para infracciones muy graves, hasta el 0,0075% de los activos. De existir circunstancias agravantes la sanción será de hasta el 0,01% y en el caso de atenuantes hasta el 0,005%;
- b) Para infracciones graves, hasta el 0,0025% de los activos. De existir circunstancias agravantes la sanción será de hasta el 0,005% y en el caso de atenuantes hasta el 0,001%; y,
- c) Para infracciones leves, hasta el 0,00075% de los activos. De existir circunstancias agravantes la sanción será de hasta el 0,001% y en el caso de atenuantes hasta el 0,0005%.

Esta tipificación podría facilitar la imposición de sanciones más altas a los sujetos obligados de más tamaño y más reducidas a sujetos obligados más pequeños.

Así también, se establece en los artículos 33 y 34 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, los parámetros para imposición de multas, que son aplicables proporcionalmente observando los siguientes aspectos:

1. Patrimonio del sujeto obligado.
2. Facturación mensual del sujeto obligado correspondiente al mes en el que se produjo la falta de reporte o entrega de información.
3. Variable por activos de propiedad del sujeto obligado.
4. La reincidencia en la misma falta administrativa.

De igual manera, se imponen las multas de manera progresiva tomando en consideración tres (3) parámetros financieros de los sujetos obligados, cada uno con su respectiva variable porcentual: ingresos (40%), activos (40%); y, patrimonio (20%).

En ese sentido, esta legislación también permite que se imputen sanciones conforme al tamaño de la entidad y reincidencia de la infracción aplicándose los criterios antes descritos para todos los sujetos obligados que son supervisados por la UIF.

32. Una combinación de estos puntos de vista determina que debe existir una gama suficiente de sanciones que se puedan aplicar de forma proporcional a las infracciones más o menos graves.

33. Este elemento se considera determinante al evaluar el cumplimiento técnico de la R.35, de hecho, en 14 de los 18 IEM de los países de la región se hace referencia a la falta de proporcionalidad de los regímenes sancionatorios aplicados a los incumplimientos de las medidas preventivas por parte de los sujetos obligados.

34. En cuanto a la referencia de sanciones efectivas y disuasivas incluida en el texto de la R.35 está más relacionada con la parte de la efectividad que con el cumplimiento técnico de la recomendación como se señala en la metodología de evaluación.

35. La propia metodología de evaluación diferencia entre sanciones efectivas y disuasivas en cuanto a los efectos que realmente tienen sobre la persona natural o jurídica sancionada (efectividad de la sanción) y los efectos que tienen sobre las no sancionadas o sobre el posible ánimo de reincidir de la persona sancionada (carácter disuasorio de la sanción), en todo caso, estos elementos deberán analizarse principalmente al evaluar la efectividad, especialmente en el Resultado Inmediato 3 (RI.3).
36. Como se señalaba anteriormente, el cumplimiento técnico de la R.35 se ha visto muy lastrado por la ausencia de sanciones proporcionales. Esta deficiencia es más notable en la evaluación de la efectividad, en la que las calificaciones del RI.3 se muestran muy influenciadas por la existencia de sistemas poco efectivos y disuasorios, además del ya comentado problema de la proporcionalidad de las sanciones.
37. Teniendo en cuenta las valoraciones de la R.35 y el RI.3 en la región, se denota la falta de regímenes sancionadores proporcionales, efectivos y disuasorios. De hecho, también en 14 de los IEM se hace referencia a la falta de sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas entre los hallazgos principales.
38. Pese a que muchos países tienen sistemas adecuados de supervisión, en función del riesgo, con organismos con facultades apropiadas y bien dotados materialmente (sobre todo en la parte financiera), los resultados del RI.3 aún presentan importantes oportunidades de mejora. Casi todos los países del GAFILAT evaluados al 2023 tienen calificaciones de moderado o bajo, y en todos ellos la falta de un régimen sancionatorio adecuado y la falta de aplicación de este demuestra la baja calificación de sistemas que, en muchos casos, tienen buenos mecanismos de supervisión.

c. **Ámbito (administrativo, civil y penal)**

39. A la hora de determinar el sistema sancionador por los incumplimientos de las obligaciones preventivas de los sujetos obligados, la R.35 da posibilidad de establecer sanciones en los ámbitos administrativo, civil y penal.
40. Lo más frecuente es que las obligaciones preventivas de los sujetos obligados estén recogidas en normativas administrativas ya que, en general, no son propias del ámbito civil, y el ámbito penal está más vinculado con el delincuente y sus colaboradores, que con las obligaciones que se imponen a los sujetos obligados con el fin de evitar que sean utilizados por los delincuentes en actividades de LA/FT.
41. Aunque no es común en la región, algunos países utilizan el incumplimiento de las obligaciones de prevención del LA/FT para imputar delitos de LA/FT (el denominado “lavado de activos imprudente”) pero no es esa la intención de la R.35 al posibilitar la opción de incluir sanciones penales por incumplimiento de las obligaciones de las Recomendaciones 6 y 8 a 23 en el ámbito penal.
42. La R.35 impone a los países la obligación de implementar un sistema sancionador por incumplimiento de las obligaciones preventivas, posibilitando la opción de incluir sanciones



penales de este tipo (ver ejemplo 2), que no es lo mismo que la condena de un delito de LA o FT cuyos requisitos están establecidos en la R.3⁷.

43. La inclusión de los incumplimientos preventivos en el ámbito penal no es una práctica habitual en la región o en otros países de la Red Global, sin embargo, hay países que utilizan esta fórmula, para endurecer el castigo de conductas más dolosas que pudieran tener más impacto asociado al LA/FT.

Ejemplo 2: Tipificación de delito por incumplimientos de las obligaciones preventivas.

República Dominicana. Establece un delito por determinados incumplimientos preventivos ALA/CFT.

Perú. Incluye como delito la omisión de comunicación de operaciones o transacciones sospechosas.

En República Dominicana se tipifica en el artículo 4 de la LEY NO. 155-17 LAVADO DE ACTIVOS Y EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO la “infracción penal asociada al lavado de activos”, que incluye el incumplimiento de determinadas obligaciones preventivas por parte del empleado, ejecutivo, funcionario, director u otro representante autorizado de los sujetos obligados de manera intencional.

Por otro lado, el artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1106 del Perú establece que:

“El que, incumpliendo sus obligaciones funcionales o profesionales, omite comunicar a la autoridad competente, las transacciones u operaciones sospechosas que hubiere detectado, según las leyes y normas reglamentarias, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años, con ciento veinte a doscientos cincuenta días multa e inhabilitación no menor de cuatro ni mayor de seis años, de conformidad con los incisos 1), 2) y 4) del artículo 36 del Código Penal.

La omisión por culpa de la comunicación de transacciones u operaciones sospechosas será reprimida con pena de multa de ochenta a ciento cincuenta días multa e inhabilitación de uno a tres años, de conformidad con los incisos 1), 2) y 4) del artículo 36 del Código Penal”.

44. Los tres ámbitos son compatibles y cabe la posibilidad de que el país establezca sanciones administrativas, civiles y penales según la gravedad o las circunstancias del incumplimiento.

⁷ La propia nota interpretativa de la R.3 determina la existencia de delitos auxiliares para el delito de lavado de activos, incluyendo la participación en, asociación con o conspiración para cometer, intentar, ayudar y cooperar, facilitar y asesorar la comisión del delito, a menos que esto no esté permitido por los principios fundamentales de derecho interno. Estas conductas podrán estar relacionadas con incumplimientos dolosos de las obligaciones preventivas, pero la tipificación de estos delitos es la de lavado de activos.

iii. Efecto de la R.35 en los procesos de evaluación

45. Aunque el régimen sancionador se evalúa principalmente en la R.35, la existencia de un adecuado régimen sancionador en el ámbito preventivo tiene mucha relevancia en la evaluación de otras recomendaciones y resultados inmediatos conforme a la Metodología de Evaluación del GAFI.

46. En primer lugar, hay que destacar la importancia que las sanciones adquieren en la evaluación de la efectividad, debido a que la R.35 aparece como recomendación asociada a las características de un sistema efectivo en el RI.3. Aunque el RI.3 se enfoca principalmente a la supervisión de los sujetos obligados, una parte importante se refiere a la valoración de los resultados de esta supervisión y a las consecuencias que acarrea la labor supervisora.

47. En este sentido, tanto la R.27, en cuanto a las instituciones financieras, como la R.28, relativa a las APNFD establecen que los supervisores deberán estar autorizados para imponer sanciones a tono con la R.35.

48. La R.35 señala que se deberán establecer sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sin embargo, en la metodología de evaluación se matiza que en el cumplimiento técnico los evaluadores deben centrarse principalmente en la proporcionalidad.

49. Tiene lógica esta distinción ya que no se puede determinar si un marco legal es efectivo y si las sanciones son disuasivas basándonos exclusivamente en criterios técnicos. Esta circunstancia se observa claramente al analizar sistemas legales que han sido aprobados poco antes de la evaluación y por lo tanto no ha podido medirse su efectividad.

50. En la región nos encontramos con los ejemplos de República Dominicana y Paraguay, en los que la R.35 se encuentra cumplida considerando que las sanciones son proporcionales, al incluir las infracciones y sus sanciones aplicando la gradualidad, en función de si es muy grave, grave o leve. Sin embargo, al momento de la evaluación no se consideró demostrada su eficacia ni su efecto disuasivo, porque se encontraban en una etapa inicial de estudio y entendimiento de los riesgos de las APNFD y no se pudo determinar de manera específica cuán bien se llevaba a cabo la supervisión y sanción de cada uno de los sectores de las APNFD, como consecuencia de aprobar la Ley en 2017 y efectuar la visita de evaluación a principio de 2018.

51. Por lo tanto, en la R.35 se determinará principalmente si el marco legal establece un sistema sancionatorio proporcional y en la parte referente a la efectividad, fundamentalmente en el RI.3, se determinará si el marco legal se aplica adecuadamente y si es eficaz y tiene efectos disuasivos, con independencia de lo que establezca la propia norma sancionadora del país. Se debe destacar que un sistema supervisor sólido puede ser muy poco efectivo por la ausencia de sanciones adecuadas para los infractores.

52. Las sanciones no solo tienen efectos en la calificación de la R.35 sino también a la hora de valorar el cumplimiento directo de las obligaciones ALA/CFT en las Recomendaciones 9 a la 23.

53. La metodología de evaluación otorga especial importancia a los requisitos de las bases legales en el establecimiento de obligaciones para las instituciones financieras, las APNFD y los PSAV. En este sentido, se establece que “todos los requisitos para las instituciones financieras, las APNFD o los PSAV deben ser introducidos ya sea (a) en la ley (véanse a este respecto los requisitos



específicos en las Recomendaciones 10, 11 y 20), o (b) para todos los demás casos, en la ley o por otros medios coercitivos (el país tiene poder de discreción)".

54. El término "ley" se refiere a cualquier legislación establecida o aprobada a través de un proceso parlamentario, u otros medios equivalentes previstos en el marco constitucional del país, que impone requisitos obligatorios con sanciones por incumplimiento. Igualmente, el término "medios coercitivos" se refiere a las normas, guías, instrucciones u otros documentos o mecanismos que establecen requisitos exigibles de ALA/CFT en términos obligatorios y con sanciones por incumplimiento.

55. Esto significa que la regulación de las obligaciones debe incluir sanciones y, no siendo así, esta falta del régimen sancionador tendrá efectos negativos en la valoración del cumplimiento técnico de las obligaciones ALA/CFT, además de la R.35, en las Recomendaciones 9 a la 23. También son relevantes las sanciones a la hora de valorar el cumplimiento de los sujetos obligados con las Recomendaciones de financiamiento del terrorismo y de la proliferación (R.6, R.7 y R.8) así como en Recomendaciones de transparencia y beneficiario final de las personas y otras estructuras jurídicas (R.24 y R.25).

iv. Las sanciones en la Evaluación Nacional de Riesgos

56. En los estándares internacionales en la lucha contra el LA, el FT y el FP aprobados por el GAFI no se establece relación directa entre las sanciones por no cumplir con los requisitos ALA/CFT y la elaboración del Enfoque Basado en Riesgos (EBR). La R.1 no relaciona directamente los riesgos con el incumplimiento de las obligaciones preventivas por los sujetos obligados y, en general, hay pocas referencias directas a las sanciones en las orientaciones y buenas prácticas del EBR y en las relativas a la elaboración e implementación de Estrategias Nacionales.

57. En cuanto a la evaluación de riesgos en sí misma, las sanciones se pueden utilizar como un factor para determinar los riesgos del país. El régimen sancionador se podría incorporar como elemento para determinar el buen funcionamiento del sistema preventivo de un país, aunque estos datos deben considerarse con precaución, ya que el hecho de haber impuesto muchas o pocas sanciones, no se puede tomar en cuenta directamente como una variable para constituir el riesgo. La imposición de pocas sanciones pudiera significar que las instituciones financieras, APNFD y PSAV cumplen adecuadamente con sus obligaciones, pero también podrían ser una señal de que no se supervisa debidamente o de que no se castigan convenientemente los incumplimientos.

58. La falta de imposición de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas favorece el incumplimiento de las obligaciones preventivas, de instituciones financieras, no financieras y PSAV, y podría ser el origen de brechas en el sistema ALA/CFT y ser aprovechadas por los criminales para que el producto del delito o los fondos de apoyo al terrorismo ingresen en la economía. Por lo tanto, un sistema sancionador débil pudiera ser una de las causas que motivan el incorrecto funcionamiento del sistema preventivo del LA/FT de un país y de esta forma constituirse en una vulnerabilidad para tener en cuenta en la elaboración nacional de riesgos. Esta vulnerabilidad pudiera estar relacionada con la falta de aplicación del régimen sancionador (más vinculado con el cumplimiento del RI.3) o con un marco normativo que no cumpla con los estándares de un sistema con sanciones eficaces, proporcionales o disuasivas (más directamente relacionado con el cumplimiento técnico de la R.35).

59. En sentido contrario, un régimen sancionador adecuado y aplicado en línea con lo establecido en los estándares es una fortaleza del sistema que sirve como elemento para combatir los riesgos de determinados sectores u operaciones.

60. La mayoría de los países de la región que han respondido el cuestionario manifiestan que se ha considerado el régimen sancionador existente para las evaluaciones de riesgo. En 5 de los países que han remitido el cuestionario se ha señalado el marco sancionatorio como una debilidad más o menos relevante mientras que en otros 4 se ha considerado una fortaleza para el régimen ALA/CFT. Un país lo ha incluido en el análisis sin señalarlo expresamente como fortaleza ni como debilidad, otro lo ha incluido en conjunto con otros factores para el establecimiento de vulnerabilidad de cada sector y solamente un país no lo ha tenido en cuenta para la elaboración de su ENR.

61. La relación de las sanciones con la ENR se observa también en la supervisión, cuya vinculación con el análisis de riesgo se desarrolla tanto en la R.1 (evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo) como en las Recomendaciones R.26, R.27 y R.28 (de regulación y supervisión).

62. Al igual que a la hora de determinar los riesgos del país, de cara a la evaluación del riesgo y la asignación de recursos en materia de supervisión ALA/CFT⁸, las sanciones también podrían utilizarse como elemento de valoración.

63. El régimen sancionador, de igual forma, puede ser relevante como herramienta para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados financieros y no financieros relacionadas con su análisis de riesgo.

64. El principio general de un EBR es que, cuando existan riesgos mayores, los países deben exigir a las instituciones financieras y a las APNFD que ejecuten medidas intensificadas para administrar y mitigar esos riesgos; y que, por su parte, cuando los riesgos sean menores, puede permitirse la aplicación de medidas simplificadas.

65. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, las autoridades deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

66. Si bien la R.1 no establece en el texto de la propia recomendación ni en la nota interpretativa ni en sus criterios técnicos, referencias explícitas a la imposición de sanciones a las instituciones financieras y a las APNFD que no ejecuten medidas para administrar y mitigar los riesgos, así como tampoco hay referencias en este sentido en la R.35, resulta relevante desde una visión transversal del cumplimiento de las medidas preventivas, considerar una obligación cuyo incumplimiento debe tener consecuencias sancionatorias que puedan ser una herramienta adecuada para incentivar el cumplimiento del mandato establecido en la R.1 y así coadyuvar a la aplicación del EBR. Como añadido a esto, en la R.26 (financieros) y R.28 (no financieros), se establece que los países deben asegurar que los sujetos obligados estén sujetos a una regulación

⁸ NOTA INTERPRETATIVA R.26: El enfoque basado en riesgo en materia de supervisión se refiere a: (a) el proceso general mediante el cual un supervisor, según su comprensión de los riesgos, asigna sus recursos a la supervisión ALA/CFT; y (b) el proceso específico de supervisión de las instituciones en el que se aplica un enfoque basado en riesgo ALA/CFT.



y supervisión o monitoreo adecuados y que implementen eficazmente las Recomendaciones del GAFI. Al hacer mención general a todas las recomendaciones hay que incluir los mandatos de la R.1 referente a la aplicación por parte de los sujetos obligados del EBR. Además, de conformidad con las Notas Interpretativas de las R.26¹ y R.28⁹, se deberán revisar los EBR de las instituciones financieras y las APNFD.

67. En cuanto a la facultad sancionadora, una vez establecida la obligación de supervisión del cumplimiento de las obligaciones, la R.27 determina que los supervisores deberán estar autorizados para imponer sanciones, de acuerdo con la R.35. Por lo que, aunque de forma indirecta, se pudiera entender que es conveniente el establecimiento de sanciones por el incumplimiento de la obligación de aplicar el EBR.

68. Esto determina la conveniencia de que los países incorporen en sus planes de supervisión referencias a la verificación del establecimiento y la aplicación de las evaluaciones de riesgo de los sujetos obligados e implementen un marco normativo con sanciones adecuadas asociadas al incumplimiento de esta obligación.

69. En el ámbito financiero 11 de los 12 países (92%) que completaron el cuestionario tienen tipificada la infracción por la falta de aplicación del riesgo por parte de los sujetos obligados. En cuanto al sector no financiero son 10 de los 12 países (83%) los que han incluido la sanción por el incumplimiento señalado.

v. *La aplicación del riesgo en el marco sancionatorio*

70. La R.35 utiliza los términos eficaces, proporcionales y disuasivos para determinar los requisitos que deberán tener las sanciones y no incluye el riesgo como factor determinante para el establecimiento de las medidas correctivas.

71. En general una misma conducta constitutiva de una infracción de instituciones similares se deberá sancionar de la misma manera, sin que el riesgo tenga relevancia a la hora de aplicar el régimen sancionador. Sin embargo, esta afirmación tiene ciertos matices, que se encuentran principalmente en la relación del marco sancionatorio con la supervisión, donde el EBR es muy relevante.

72. Un enfoque de la supervisión basada en el riesgo¹⁰ debe establecer que los supervisores eviten adoptar una política de «tolerancia cero» que aplique sanciones a las entidades en las que el impacto del riesgo no sea significativo, o cuando las deficiencias sean menores desde una perspectiva de mitigación del riesgo, ya que esto podría dar a las entidades reguladas un mensaje equivocado y crear un incentivo para que las entidades vuelvan a un enfoque basado en normas, frente al enfoque de la efectividad que ha tomado relevancia en los estándares actuales.

No se debería incentivar el cumplimiento de obligaciones por parte de IF, APNFD y PSAV sin tener en cuenta la aplicación del EBR. Aplicado al régimen sancionador, esto significa que los

⁹ NOTA INTERPRETATIVA R.28: El enfoque basado en riesgo en materia de supervisión se refiere a: (a) el proceso general mediante el cual un supervisor u OAR, según su comprensión de los riesgos, asigna sus recursos a la supervisión ALA/CFT; y (b) el proceso específico de supervisión o monitoreo de las APNFD que aplica un enfoque basado en el riesgo ALA/CFT.

¹⁰ RISK-BASED SUPERVISION-Mar21 (<https://www.fatf-gafi.org/content/fatf-gafi/en/publications/Fatfrecommendations/Guidance-rba-supervision.html>) pág. 36



supervisores deben considerar la totalidad de los esfuerzos de mitigación de la entidad y utilizar la flexibilidad del enfoque basado en el riesgo para evitar sancionar a las entidades por centrar sus esfuerzos en áreas de mayor riesgo.

73. Los supervisores también deben considerar la transparencia, la coherencia y la proporcionalidad al aplicar medidas correctivas o sanciones, teniendo en cuenta las características específicas de la entidad en particular, la naturaleza y la importancia de las fallas de mitigación de riesgos y la deficiencia o brecha identificada. Se debe considerar el establecimiento de políticas/directrices para determinar qué medidas correctivas y/o sanciones son más apropiadas para ser aplicadas en circunstancias particulares, y metodologías para calcular/determinar el monto de las multas, la severidad de las órdenes y las sanciones administrativas que sean disuasivas y proporcionales al tamaño de la entidad regulada, así como la gravedad del incumplimiento¹¹.

74. Al momento de valorar el riesgo de un país es importante tener en cuenta el contexto del país, en el sentido más amplio, y los elementos que contribuyen a ellos. Por ejemplo, el tamaño y la composición del sector financiero de un país afectarán su vulnerabilidad al LA/FT (debido a la mayor o menor oportunidad de explotar las debilidades del sector financiero), y también afectarán las consecuencias o daños causados por el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Aunque los estándares no hacen mención al riesgo a la hora de establecer el marco sancionatorio, la regulación de las sanciones podría abordar los riesgos vinculados al contexto del país teniendo en cuenta la materialidad y circunstancias, así como las consecuencias de los incumplimientos. En este sentido, los criterios de graduación de las sanciones pueden ser una herramienta útil para castigar conductas o escenarios que se consideren de más riesgo o cuyas consecuencias sean más graves.

75. Muchos países, incluidos los de la región, incorporan entre los criterios de graduación el impacto de los incumplimientos.

Ejemplo 3: Graduación de sanciones.

Panamá. Inclusión como criterio de graduación el perjuicio o daño causado.

La graduación de las sanciones es una herramienta que principalmente se utiliza en el marco sancionatorio para establecer los importes de las multas con base al principio de proporcionalidad.

Sin embargo, también se pueden incluir criterios cuya aplicación está relacionada con las posibles consecuencias de los incumplimientos, muy relacionada con el riesgo.

Panamá establece en el artículo 28 del Decreto Ejecutivo No. 35 del 6 de septiembre de 2022 los criterios de graduación, entre los que se incluye la magnitud del daño causado, desarrollado como cualquier posible consecuencia sistémica de la infracción, incluyendo el daño reputacional al sector y/o País.

¹¹ pág. 36 de la Guía de supervisión con EBR del GAFI



76. Igualmente, puede ser utilizado para establecer sanciones más o menos elevadas, el contexto del país como elemento de riesgo, endureciendo o rebajando las sanciones para determinados incumplimientos o áreas de riesgo.



SECCIÓN B. DESAFÍOS PRINCIPALES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA R.35

i. Marco normativo. Principio de legalidad, infracciones y sanciones

a. Principio de legalidad

77. El principio de legalidad en el marco sancionatorio no solo abarca la noción general de que ninguna sanción puede ser impuesta sin base en una ley preexistente, sino que se desglosa en dos conceptos cruciales: el principio de tipicidad y la reserva de ley. Estos elementos, intrínsecamente ligados, aportan solidez y claridad al sistema jurídico, garantizando no solo la legalidad de las sanciones administrativas, sino también la protección de los derechos individuales frente a posibles arbitrariedades.

78. El principio de tipicidad establece que las conductas sancionables deben estar previamente descritas en la ley de manera clara y precisa. Esto implica que un ciudadano debe tener conocimiento exacto de qué acciones están prohibidas y cuáles son las consecuencias de llevarlas a cabo. La tipificación de las conductas no solo protege al individuo contra la arbitrariedad estatal, sino que también evita la discrecionalidad en la aplicación de sanciones, promoviendo así la igualdad ante la ley.

79. Este principio exige la más estricta adecuación entre la conducta prohibida descrita en el tipo y el hecho cometido por acción u omisión. En otras palabras, las normas que definen las infracciones y sanciones no son susceptibles de aplicación analógica.

80. Este principio se relaciona con el derecho penal, y su aplicación también se extiende al derecho administrativo sancionador. La potestad sancionadora de la Administración Pública está vinculada directamente a los principios que inspiran el derecho penal. Ambas potestades son expresión del Ordenamiento Jurídico del Estado.

81. En resumen, el principio de tipicidad garantiza que las infracciones y sanciones estén previstas y reguladas en una norma legal específica, y que no se puedan aplicar de manera extensiva o analógica. Es una extensión del principio del derecho penal *nullum crimen, nulla poena sine lege* (no hay delito ni pena sin ley) en el ámbito sancionador administrativo.

82. En consonancia con la tipicidad, la reserva de ley refuerza el principio de legalidad al exigir que sea el órgano legislativo, y no el poder ejecutivo, quien establezca las normas de sanciones, asegurando que únicamente el órgano legislativo, representativo de la voluntad popular, tenga la autoridad para determinar las conductas ilícitas y las sanciones correspondientes. La reserva de ley no solo brinda legitimidad al proceso sancionatorio, sino que también garantiza la participación democrática en la definición de las normativas que rigen la convivencia social.

83. En el ámbito de las sanciones administrativas, estas deben emanar de leyes específicas y no pueden ser producto de normas vagas o indeterminadas. La claridad en la descripción de las conductas sancionables no solo protege los derechos individuales, sino que también facilita la labor



de los órganos administrativos encargados de aplicar dichas sanciones. En este sentido, también ayuda la homogeneización de la normativa para facilitar la aplicabilidad de éstas.

Ejemplo 4: Unificación en la regulación de sanciones ALA/CFT.

Honduras. Ley especial contra el lavado de activos unificada que incluye sanciones por incumplimiento.

Los estándares internacionales no establecen la obligación de unificar las legislaciones de los diferentes sectores o de la propia normativa ALA/CFT, pero la consolidación del marco sancionador en una única normativa facilita su comprensión por parte del sujeto obligado y su aplicación por parte de las autoridades.

Honduras, así como otros países de la región, han optado por la regulación única en ALA/CFT incluyendo en la normativa el régimen sancionador (LEY ESPECIAL CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS 144-2014), lo que proporciona un entorno de más fácil aplicación para las autoridades de los países.

84. Además, la reserva de ley impide la atribución indiscriminada por el poder ejecutivo de facultades sancionatorias a entidades administrativas, asegurando que estas actúen dentro de los límites establecidos por la Ley. La participación del poder legislativo en la creación y actualización de las normativas sancionatorias brinda un marco de seguridad jurídica, evitando el riesgo de abusos por parte de los órganos ejecutivos.

85. En resumen, el principio de legalidad en el marco sancionatorio, con especial énfasis en la tipicidad y la reserva de ley, se erige como una piedra angular para garantizar la protección de los derechos individuales, prevenir arbitrariedades y consolidar la legitimidad de las sanciones administrativas. Estos elementos no solo cumplen con el mandato de legalidad, sino que también contribuyen a la construcción de un sistema jurídico robusto y justo.

86. Aunque los estándares internacionales incluyen una nota sobre las BASES LEGALES DE LOS REQUISITOS PARA LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS, LAS APNFD Y LOS PSAV, al señalar que *“Todos los requisitos para las instituciones financieras, las APNFD o los PSAV deben ser introducidos ya sea (a) en la ley (véanse a este respecto los requisitos específicos en las Recomendaciones 10, 11 y 20), o (b) para todos los demás casos, en la ley o por otros medios coercitivos (el país tiene poder de discreción)”*, no hay referencias ni exigencias directas al principio de legalidad en la R.35.

87. Esta ausencia está justificada por el hecho de que los estándares están redactados para su aplicación en todos los países, territorios o jurisdicciones de la Red Global, lo que determina diferentes sistemas jurídicos y diferentes principios del derecho aplicables.

88. Sin embargo, todos los países de la región se rigen por el sistema legal de derecho continental, en el cual rige el principio de legalidad en el marco sancionatorio. Por lo tanto, más



allá de las peculiaridades de los distintos países, el punto de partida para la confección de un marco sancionatorio adecuado será la elaboración de una normativa que respete el principio de legalidad.

b. Infracciones

89. El marco jurídico aprobado deberá determinar con claridad las actuaciones que son constitutivas de infracciones, así como las sanciones aplicables a dichas conductas. Sin embargo, la Metodología del GAFI aclara que las sanciones deben ser aplicables directa o indirectamente al incumplimiento. No necesitan estar en el mismo documento o norma que impone o respalda el requisito; pueden estar en otra norma, siempre que existan vínculos claros entre el requisito y las sanciones disponibles.

90. La correcta tipificación de las infracciones y sanciones aplicables son la base sobre la que se fundamenta un marco sancionatorio adecuado y aunque cada país debe determinar cuál es el sistema más acorde con su ordenamiento jurídico, en todo caso deben estar descritas en la legislación de manera clara y precisa.

91. Dada la cantidad de obligaciones ALA/CFT cuyo incumplimiento por los sujetos obligados es constitutivo de infracciones, es conveniente que estas no se establezcan de forma genérica. Es necesario que el marco normativo enumere y describa específicamente cada acto o conducta que constituye una infracción. Así, por ejemplo, una normativa que establezca una sanción “por no efectuar una diligencia debida adecuada” será difícil de aplicar en la práctica ya que la diligencia debida incorpora un gran número de mandatos (identificación formal, identificación del beneficiario final, diligencia debida reforzada, conocimiento del propósito de la relación de negocios y seguimiento de la relación de negocios, etc.) por lo que la conducta constitutiva de infracciones deberá ser definida de forma menos genérica.

92. La infracción podrá ser definida directamente al ser vinculada con la conducta o acción que constituye la infracción o bien vinculada al incumplimiento de una obligación que está establecida en la normativa. Ambos enfoques pueden coexistir en un sistema legal, y la elección entre uno u otro a menudo dependerá de la naturaleza y la complejidad de las normas legales en cuestión. Algunas jurisdicciones pueden utilizar una combinación de ambas perspectivas, definiendo detalladamente ciertas infracciones y, al mismo tiempo, establecer obligaciones generales y las infracciones por el incumplimiento de éstas.

93. En el caso de que la infracción sea definida vinculada al incumplimiento de una obligación establecida en la norma es necesario que la definición de la obligación sea completa y desagregada, para así poder diferenciar convenientemente las actuaciones que son constitutivas de infracciones.

Ejemplo 5: Regulación sanciones ALA/CFT.

Bolivia y Perú. Tipificación de las infracciones específicas.

Bolivia tipifica de forma específica las infracciones administrativas de los sujetos obligados, ante el incumplimiento de las obligaciones preventivas ALA/CFT contenidas en el Artículo 25 del Decreto Supremo N°4904 de 5 de abril de 2023.



La tipificación se hace de forma muy detallada desagregando todos los tipos de incumplimientos. Esta técnica normativa facilita la imputación de incumplimientos y la imposición de sanciones.

Por otra parte, el Perú también incluye tipos de infracciones específicas, divididas por temáticas (por ejemplo infracciones vinculadas al oficial de cumplimiento, al manual de prevención de LA/FT y gestión de riesgos de LA/FT, capacitación, auditorías, Informe Anual de Oficial de Cumplimiento, incumplimiento de mandatos, entre otros)

94. Esta forma de tipificación de las infracciones no siempre se utiliza. En la región es frecuente un enfoque más general que sanciona incumplimientos a las obligaciones ALA/CFT, pero sin especificar en qué consiste ese incumplimiento. Este enfoque es habitual sobre todo en las obligaciones de las APNFD. Algunos países van más allá, estableciendo en un solo artículo que el incumplimiento de cualquier obligación ALA/CFT será objeto de sanción, y redirigen la cuantificación y procedimiento de esas sanciones a otras normas prudenciales. Ese procedimiento sancionador puede resultar contrario al espíritu de los estándares y no se caracteriza por la proporcionalidad en la mayoría de las ocasiones.

95. Como ya se ha indicado, este documento se centra, principalmente, en las obligaciones establecidas en las medidas preventivas desarrolladas en las Recomendaciones de la 9 a 23. Por lo tanto, además de lo previsto en la R.6 y R.8, en relación con las Recomendaciones señaladas, un marco normativo adecuado deberá establecer infracciones claras y preferiblemente desagregadas por incumplimiento de las siguientes cuestiones¹²:

- a) *Identificación y verificación de la identidad del cliente (R.10)*
- b) *Identificación del beneficiario final (R.10)*
- c) *Obtención del propósito e índole de la relación de negocios (R.10)*
- d) *Seguimiento de la relación de negocios (R.10)*
- e) *Establecimiento de medidas reforzadas de diligencia debida en casos de mayor riesgo (R.10)*
- f) *Mantenimiento de registros (R.11)*
- g) *Identificación y gestión de riesgos PEP (R.12)*
- h) *Medidas reforzadas banca corresponsal (R.13)*
- i) *Relacionadas con remesadoras (R.14)*
- j) *Identificación y evaluación de nuevos productos en el mercado (R.15)*
- k) *Relacionadas con PSAV (R.15)*
- l) *Relativas a transferencias electrónicas (R.16)*

¹² Este es un listado enunciativo, existen otros aspectos que también pueden o deben ser sancionables.

- m) *Requisitos de diligencia efectuada por terceros (R.17)*
- n) *Controles internos y filiales y subsidiarias (R.18)*
- o) *Requisitos de diligencia reforzada por países de riesgo (R.19)*
- p) *Obligación de reportar transacciones sospechosas (R.20)*
- q) *Revelación y confidencialidad (R.21)*

96. Esta lista de infracciones está referida a las obligaciones que los estándares incluyen en sus Recomendaciones¹³, pero la lista no es cerrada y con base en la legislación de cada país se deberán tipificar las infracciones correspondientes, incluyendo todas las cuestiones enumeradas anteriormente desagregadas correspondientemente.

97. En cuanto al cumplimiento de las Recomendaciones 22 y 23, referidas a las APNFD¹⁴, es extrapolable el régimen sancionador de las instituciones financieras, aunque para las APNFD no son de aplicación, las infracciones relativas a la corresponsalía bancaria (R.13), a las remesadoras (R.14), a los PSAV (R.15¹⁵) y a las cuestiones en relación con las transferencias electrónicas (R.16).

98. La implantación del marco sancionatorio en las sanciones a las APNFD, al igual que ocurre con sus obligaciones, suele estar menos desarrollada que el marco legal en las instituciones financieras. Varios son los factores que han hecho que esto sea así. En primer lugar, el hecho de que las instituciones financieras llevan más tiempo como sujetos obligados a implementar medidas ALA/CFT, especialmente los bancos. Además, las instituciones financieras suelen tener asociado un regulador que aprueba normativas, tiene competencias supervisoras y, en general, un conocimiento del sector muy relevante, lo que facilita la implementación de obligaciones y las correspondientes sanciones por incumplimiento.

c. Sanciones

99. Las sanciones administrativas son medidas punitivas que las autoridades gubernamentales imponen a individuos, empresas u organizaciones en respuesta a incumplimientos de leyes u otra normativa administrativa. Estas sanciones pueden variar según el país, la jurisdicción específica o el ámbito sobre el que se regula el marco sancionatorio. Hay un amplio catálogo de sanciones administrativas, que se desarrollan más adelante, entre las que destacan las **multas**, que son penalizaciones económicas.

¹³ Aunque la R.35 también incluye la obligación de establecer sanciones por el incumplimiento del mandato de la R.9 es difícilmente aplicable un régimen sancionador que establezca infracciones por el incumplimiento de obligaciones basándose en el secreto bancario. Si el sujeto obligado se ampara en el secreto bancario para no cumplir con las obligaciones y no existe normativa que faculte el secreto bancario, se entiende que la infracción se deberá imponer por el incumplimiento de la obligación y no por ampararse en el secreto bancario para el incumplimiento. En el caso de que la legislación contenga leyes sobre el secreto de las instituciones financieras, además de afectar la valoración de la R9 y la valoración de las Recomendaciones cuyo cumplimiento se dificulta, también afectará la calificación de la R.35 al no poder sancionar los incumplimientos que deriven del secreto bancario. Sin embargo, la R9 está cumplida en la mayoría de los países de la región y en el resto de los países la calificación es mayoritariamente cumplida y las deficiencias detectadas no afectan al cumplimiento de las obligaciones sino al suministro, más complejo, de la información.

¹⁴ Las especialidades de las APNFD son aplicables a las actividades no financieras definidas en los estándares (GLOSARIO) independientemente de la denominación que se le dé en los países.

¹⁵ Será de aplicación a las APNFD el primer párrafo de la R.15, relativo a (a) el desarrollo de nuevos productos y nuevas prácticas comerciales, incluyendo nuevos mecanismos de envío, y (b) el uso de nuevas tecnologías o tecnologías en desarrollo para productos tanto nuevos como los existentes



100. Es importante tener en cuenta que la naturaleza y gravedad de las sanciones pueden variar significativamente según la jurisdicción y el tipo de violación cometida. También algunas sanciones pueden aplicarse de manera conjunta, dependiendo de la situación.

101. Además, la catalogación de las sanciones en el marco regulatorio resulta importante para la implementación del ya mencionado principio de proporcionalidad, que es un elemento principal en la evaluación del cumplimiento de los países y que está estrechamente relacionado con la aplicación de la regulación de las sanciones.

102. La proporcionalidad en la sanción está muy relacionada con las multas, que al tener componente económico serán fácilmente comparables y su proporcionalidad es más graduable.

103. Sin embargo, el tipo de sanción también se puede utilizar para que las conductas sean castigadas de forma proporcional. De esta manera, incumplimientos más leves deberían estar asociados a sanciones menos graves como pudieran ser las advertencias escritas, requerimientos o instrucciones. En sentido contrario, a incumplimientos más relevantes se les debe imponer sanciones más graves como las amonestaciones públicas, las suspensiones temporales de licencia o la prohibición de contratar con la administración. Por último, se deberían dejar las sanciones más gravosas como la separación de sus puestos de gerentes o directores, la revocación de licencia o las sanciones penales para los incumplimientos más dolosos y que causen perjuicios más importantes.

104. También hay que tener en cuenta que los diferentes tipos de sanciones no afectarán del mismo modo a cada uno de los sujetos obligados. Se pueden poner los siguientes ejemplos en este sentido:

- Una sanción que prohíba contratos con la administración tendrá mucho efecto en un sujeto obligado cuya facturación dependa de este tipo de contratos y, sin embargo, afectará poco a un sujeto obligado que tenga poca relación comercial con la administración pública.
- La publicación de las sanciones tendrá mucha relevancia para entidades del sistema financiero, especialmente para bancos, al constituir una pérdida de reputación para la entidad. Sin embargo, tendrá menos efectos en entidades inmobiliarias y casi ninguno en otras APNFD como joyerías o casinos.

105. Por otro lado, los estándares establecen que las sanciones no sólo deben ser aplicables a los sujetos obligados (las instituciones financieras y a las APNFD), sino también a sus directores y la alta gerencia de estos. Esto no significa que en todos los casos en los que se sancione al sujeto obligado se deba sancionar al directivo o gerente de la entidad, pero sí que es necesario establecer la sanción en el marco regulatorio tipificándola con claridad.

106. En algunos IEM se señala como deficiencia la no existencia de sanciones para directivos y gerentes, en la mayoría de los casos por la no inclusión de éstas para las APNFD. En concreto, en todos los cuestionarios remitidos se incluye la sanción a directivos y gerentes de los sujetos obligados del sistema financiero mientras que en tres países esta sanción no se incorpora para las APNFD.

Ejemplo 6: Sanciones ALA/CFT para directores y administradores.

Nicaragua. Incluir en la normativa de un sector concreto de sujetos obligados un régimen de sanciones específicas para directores y administradores por incumplimientos ALA/CFT.

En muchas ocasiones, las normas internas de los países no son suficientemente precisas a la hora de regular las sanciones aplicables a directores y administradores por incumplimientos de obligaciones ALA/CFT. En el caso de Nicaragua, el propio IEM observó esta deficiencia en algunos sectores de sujetos obligados. Sin embargo, la modificación realizada por el país en la regulación de esos sectores ha permitido incluir de manera completa los requisitos del criterio 35.2 de la metodología de evaluación.

En concreto, la nueva norma referida a un sector de sujetos obligados establece sanciones específicas para las personas que ostenten las categorías de representante legal, director, gerente, funcionario/oficial de cumplimiento o administrador de prevención ALA/CFT, como responsables de la aplicación de las leyes y normativas de la materia (ALA/CFT), que no cumplan y/o cumplan deficientemente sus funciones y/o responsabilidades que la legislación le asigna en esta materia y/o las que le asignen las políticas y disposiciones internas (ALA/CFT) de la propia institución.

Esta previsión normativa establece sanciones claras a directores y administradores de los sujetos obligados del sector correspondiente, y esas sanciones alcanzan no solo a incumplimientos de las obligaciones legales ALA/CFT sino también a incumplimientos de las propias políticas internas ALA/CFT de los sujetos obligados en los que trabajan estas personas físicas que son expresamente sancionables.

Perú

La normativa peruana contempla las multas para los accionistas o socios, directores, gerentes y principales funcionarios de las personas jurídicas que abarca el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (Resolución SBS N° 2755-2018). La responsabilidad en estos casos es adicional a la que corresponda a la persona jurídica.

1 Tipos de sanciones

107. Aunque en la metodología de evaluación se enumeran ejemplos de sanciones¹⁶, serán los propios países los que deberán establecer el catálogo de sanciones aplicables a los incumplimientos de las obligaciones establecidas en la normativa correspondiente y la lista no tiene que limitarse a

¹⁶ Ejemplos de tipos de sanciones que se incluyen en la metodología: advertencias escritas, órdenes para cumplir con instrucciones específicas (posiblemente acompañadas con multas diarias por incumplimiento); pedido de informes periódicos de la institución sobre las medidas tomadas; multas por incumplimiento; restricción de individuos de empleo en ese sector; sustituir o restringir los poderes de los gerentes, directores y dueños de control; imponer la tutela o la suspensión o revocación de la licencia, o sanciones penales cuando así se permita.



los ejemplos establecidos, ni tendrá que incluir todas las sanciones que se determinan en la lista ejemplificativa.

- *Requerimientos u órdenes específicas al sujeto obligado.* Existen diferentes modalidades.
 - Advertencias escritas. La mayoría de los países disponen de esta medida correctora, aunque se denomina de diferentes formas, como advertencias o amonestaciones privadas. Se utiliza para incumplimientos leves.
 - Órdenes para cumplir con instrucciones específicas. Similar al caso anterior, pero el mandato contiene obligaciones específicas dirigidas a la mejora de la actuación del sujeto obligado. El cumplimiento de esas órdenes debe ser verificado por el órgano sancionador.
 - Pedido de informes periódicos de seguimiento o de planes de acción a la institución sancionada sobre las medidas tomadas. Cuando los incumplimientos son más importantes, pero no tienen consecuencias muy graves, la advertencia puede ir acompañada de determinadas medidas cuyo cumplimiento exige la presentación de informes de seguimiento que son verificados por el supervisor a posteriori.

- *Multas por incumplimiento.* Es el tipo de sanción más común que tiene la ventaja de poder graduarse en función del tipo de incumplimiento, las circunstancias concurrentes (que pueden ser utilizadas como atenuantes o agravantes) y en relación con el tamaño y/o los recursos del sujeto obligado. Todos los países establecen multas en su marco sancionatorio y en todos los casos se incluyen importes máximos y mínimos para poder graduar la sanción.

- *Imponer la tutela o la suspensión o revocación de la licencia.* Especialmente relevante en el sistema financiero y para otras actividades que requieren licencia para actuar. También, está incluida en todos los ordenamientos jurídicos de la región, se utilizan para casos de mayor gravedad.

- *Sanciones penales* cuando así se permita. Lo habitual es que las sanciones por incumplimientos de los sujetos obligados se circunscriban al ámbito administrativo, lo que ocurre en todos los países de la región. Sin embargo, en algún ordenamiento jurídico, también se incluyen sanciones penales para determinados incumplimientos específicos de los sujetos obligados.

Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Ecuador, Panamá y República Dominicana introducen sanciones penales relacionadas con el incumplimiento de las obligaciones ALA/CFT de los sujetos obligados o los directivos y gerentes de éstos. En la mayoría de los casos los comportamientos punibles están asociados a conductas dolosas que se relacionan con delitos de LA/FT. En algunos casos se crean delitos específicos a medio camino entre el delito de lavado de activos y los incumplimientos de las obligaciones de los sujetos obligados. Este es el caso de República Dominicana que tipifica el delito de “*infracción penal asociada al lavado de activos*”, que incluye el incumplimiento de determinadas obligaciones preventivas por parte de empleado,



ejecutivo, funcionario, director u otro representante autorizado de los sujetos obligados de manera intencional.

- *Sanciones a directivos o gerentes.* También se podrán establecer diferentes sanciones sobre la dirección de la empresa. La mayoría de los países de la región establecen sanciones sobre directivos y gerentes, aunque todavía hay países que no incorporan este tipo de sanciones. Un país no incluye sanciones a ningún sujeto obligado y otros tres no establecen este tipo de infracciones en los sujetos obligados no financieros. También se encuentran varios tipos de sanciones para directivos o gerentes. La sanción más utilizada en estos casos es la restricción de individuos de empleo en ese sector o sustituir o restringir los poderes de los gerentes, directores y dueños de control. Según la gravedad se podrá emplear la sustitución parcial o total, temporal o definitiva y limitada a algún sector o general. Igualmente pueden imponerse multas, en general complementarias a las impuestas a los sujetos obligados.

2 Otras posibles sanciones

- *Publicación de infracciones:* Algunas jurisdicciones permiten la publicación de las infracciones cometidas por individuos o empresas. En algunos países se conoce como amonestación pública. Hay que ser consciente de las posibles repercusiones reputacionales, por lo que debe utilizarse en casos de cierta gravedad en la conducta infractora. Todos los países de la región incluyen este tipo de sanción en sus ordenamientos jurídicos.
- *Prohibición de contratar con la Administración:* Las empresas que violan las obligaciones previstas en la normativa ALA/CFT pueden enfrentarse a la prohibición de participar en contratos gubernamentales por un período específico.
- *Embargo o decomiso:* De naturaleza similar a las multas, pero más dirigidas a determinados activos, se puede aplicar el embargo de bienes o el decomiso de activos relacionados con la violación de las leyes administrativas. En muchos casos se determina el destino de las aprehensiones.
- *Trabajo comunitario o aportaciones sociales:* En lugar de multas monetarias, se podrían imponer horas de trabajo comunitario o donaciones a diferentes instituciones como forma de sanción. Aunque no se han impuesto este tipo de sanciones en la región, algunos países dirigen el producto de las sanciones a finalidades específicas entre las que destaca la reinversión de los fondos en la lucha ALA/CFT.

ii. Procedimiento sancionatorio. Sistema de ejecución y cobro de las sanciones

108. El procedimiento en el marco sancionatorio juega un papel crucial en diversos contextos, ya que proporciona un conjunto de reglas y pasos establecidos para llevar a cabo los análisis que determinen la imposición de sanciones.

109. Un procedimiento adecuado asegura que se respeten los derechos fundamentales de las personas involucradas en un proceso sancionatorio y ayuda a que la imposición y ejecución de las sanciones se efectúe de forma más eficaz.

110. Esto incluye el derecho a ser escuchado, presentar pruebas, tener acceso a una defensa adecuada y garantiza que las autoridades actúen de manera justa y objetiva, estableciendo pautas para garantizar la consistencia y equidad en la aplicación de sanciones. También ayuda a evitar decisiones arbitrarias y asegura que casos similares sean tratados de manera similar, permitiendo un sistema de alegaciones y recursos a los sancionados en vía administrativa y/o en vía judicial.

111. Un procedimiento bien diseñado facilita una gestión más eficiente del proceso, la determinación de los hechos constitutivos de infracciones y la imposición de las sanciones. Define plazos, pasos y responsabilidades, lo que contribuye a una administración de justicia más rápida y efectiva.

Ejemplo 7: Establecimiento de un procedimiento sancionador claro.

Brasil. Normativa general, y desarrollo para ámbito subjetivo y objetivo, referente al procedimiento administrativo para la instrucción del procedimiento sancionatorio.

La normativa brasileña establece un procedimiento administrativo general muy completo aplicable al procedimiento sancionador, desarrollando las peculiaridades del procedimiento sancionador para entidades supervisadas por el Banco Central y en materia ALA/FT.

Brasil incluye en su legislación un procedimiento general administrativo en la LEI N° 9.784, DE 29 DE JANEIRO DE 1999, Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

Además, introduce particularidades en la LEI N° 13.506, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2017, Dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários y más específicas sobre la materia en la LEY N° 9.613, DE 3 DE MARZO DE 1998, proporciona en los delitos de "lavado" u ocultación de bienes, derechos y valores; Prevención la utilización del sistema financiero para los actos ilícitos previstos en esta Ley; Crea el archivo Consejo de Control de Actividades Financieras - COAF, y dicta otras disposiciones.

112. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la falta de un procedimiento administrativo, o el establecimiento de uno poco claro, complejo o extenso, dificulta la imposición de sanciones y facilita la interposición de reclamaciones administrativas o judiciales, que pudieran dar lugar a la anulación de las sanciones impuestas por incumplimientos demostrados o alargar innecesariamente los procedimientos sancionadores.



113. En resumen, el procedimiento en el marco sancionatorio es esencial para garantizar que la imposición de sanciones sea justa, equitativa y eficaz. Su importancia radica en la protección de los derechos individuales, la transparencia, la rendición de cuentas y la promoción de la confianza en el sistema legal.

114. En el texto de la R.35 no se hace mención expresa al establecimiento de los procedimientos, sin embargo, en la metodología de evaluación, al hacer la introducción del cumplimiento técnico, se establece que *“El componente del cumplimiento técnico de la Metodología se refiere a la implementación de los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, incluido el marco de las leyes y medios coercitivos; y la existencia, las facultades y los procedimientos de las autoridades competentes”*.

115. Como en el resto de los mandatos establecidos en los estándares, los países tienen derecho a aplicar los Estándares del GAFI en forma compatible con sus sistemas nacionales legislativos e institucionales.

116. Así se observa en los países de la región que eligen diferentes procedimientos sancionatorios, en línea con sus marcos legislativos, y muy relacionados con sus sistemas de supervisión. En el 78 % de los países que han remitido el cuestionario, el órgano sancionador es el mismo que efectúa la inspección y en el resto, aun siendo distintos, están en el mismo departamento u organismo.

117. El procedimiento sancionatorio deberá establecer todas las fases, desde el inicio de las actuaciones hasta el cobro definitivo de la multa o la ejecución de la sanción que no tenga componente económico. El procedimiento no finaliza hasta la ejecución de la sanción, ya que para que la misma sea eficaz y disuasiva debe de tener consecuencias para el infractor, para lo cual es necesario que se ejecute la misma.



118. También hay que tener en cuenta que el procedimiento de ejecución no se debe limitar al cobro de la multa (sanción de contenido económico) ya que, como se ha visto anteriormente el catálogo de sanciones es amplio y muchas de las mismas no tienen contenido económico. En estos casos también es necesario establecer un procedimiento de ejecución de las sanciones.

119. En este sentido, sanciones como la suspensión o revocación de licencias, la restricción de empleo de directivos en ese sector o la publicación de las sanciones necesitan actuaciones adicionales una vez impuestas para que sean efectivas.

120. Esta necesidad se observa más claramente en los casos en los que la sanción conlleva una actuación de revisión del cumplimiento por parte de las autoridades, como es el caso de órdenes para cumplir con instrucciones específicas, pedido de informes periódicos de la institución, planes de acción u otros requerimientos que se le exigieran al sujeto obligado.

121. En estos casos, la sanción exige una comprobación por parte de la administración y es importante que los procedimientos determinen el órgano competente y la actuación exigible para la verificación del cumplimiento. Igualmente se deberían establecer las consecuencias (sancionatorias) en el caso de que no se cumplieran los requerimientos.

122. La tipificación de una sanción específica para el caso de no cumplimiento de los distintos tipos de requerimientos pudiera ser una medida disuasoria eficaz.

123. El 56% de los países que han enviado el cuestionario tienen procedimientos de cobro generales para toda la administración, mientras que el 22% tienen procedimientos propios de la materia ALA/CFT y el otro 22% señala que no tiene procedimientos específicos de cobro. En 7 países será el propio órgano sancionador el que ejecutará la sanción en vía ejecutiva mientras que en los otros 2 el competente es órgano tributario.

124. Otro elemento muy relevante a la hora de establecer el procedimiento está relacionado con la infracción de reporte de operaciones sospechosas ya que en muchas ocasiones el órgano sancionatorio competente no es la Unidad de Inteligencia Financiera, por lo que no se dispone de información sobre los reportes de operaciones sospechosas. Esta información tiene que estar protegida y tiene que intercambiarse y utilizarse sólo de acuerdo con los procedimientos acordados, las políticas y leyes y regulaciones aplicables.

Ejemplo 8: Unidad de Inteligencia Financiera como órgano competente para sancionar.

Chile. La Unidad de Inteligencia Financiera (UAF en Chile) es competente para supervisar y sancionar a todos los sujetos obligados.

Chile tiene centralizadas las funciones supervisoras y sancionadoras en la Unidad de Análisis Financiero (UAF) que se creó mediante la Ley N° 19.913, que se publicó en el Diario Oficial el 18 de diciembre de 2003, y que entró en vigencia el 17 de mayo de 2004.

Aunque los supervisores naturales tienen competencias para la supervisión y la sanción en su ámbito, la UAF tiene competencia para sancionar el incumplimiento de las obligaciones preventivas ALA/CFT, que además son desarrolladas por normativa aprobada por la unidad, lo que facilita la sanción de reporte.

Esta circunstancia, además, podría facilitar la aplicación proporcional de la norma sancionadora y es especialmente útil para la revisión y la sanción de los incumplimientos relativos al reporte de operaciones sospechosas.

También tiene asignadas las competencias inspectoras sobre los sujetos obligados en el ámbito ALA/CFT lo que facilita la toma de decisiones uniforme en la apertura de los expedientes sancionadores.

125. En los países en los que el supervisor financiero es el competente para imponer las sanciones correspondientes a los sujetos obligados financieros, se deberá articular un



procedimiento para poder verificar el cumplimiento de la obligación de reporte de operaciones sospechosas.

126. En la región latinoamericana 4 países otorgan potestad a los supervisores financieros para revisar los reportes de operaciones sospechosas, en otros 3 países la UIF emite un informe previo valorando las posibles deficiencias de los supervisados, en 1 país será la Unidad de Inteligencia Financiera la competente para sancionar los incumplimientos relacionados con los reportes y en otro país tanto los supervisores financieros como la UIF tienen competencia para sancionar los incumplimientos de esta obligación.

127. Es común en algunos países de la Red Global establecer legalmente la posibilidad de pagar las sanciones en materia de ALA/FT en periodo voluntario con un descuento de la multa. Aunque es más propio de otros ámbitos como el tributario, en ocasiones se establece esta reducción en determinadas circunstancias en sanciones ALA/CFT. Generalmente esta reducción está asociada a la aceptación de la multa, de forma que la Administración ahorra en costes de posibles reclamaciones o gestiones de cobro.¹⁷

iii. *Órganos competentes. Relación entre supervisión y acciones correctoras.*

128. Los estándares internacionales requieren a los países que establezcan sistemas de supervisión del cumplimiento de las obligaciones ALA/CFT por los sujetos obligados y unas sanciones adecuadas en caso de incumplimiento de esas obligaciones. Sin embargo, los estándares no precisan cuál debe ser ese régimen sancionador, permitiendo que sean los países los que establezcan sus propios órganos, procedimientos y sanciones.

129. Este margen de libertad ha ocasionado que los países que forman la Red Global y los de la propia región latinoamericana hayan optado por sistemas supervisores y sancionadores de naturaleza muy diversa. Estas diferencias en los modelos seguidos son especialmente significativas en lo referente a los órganos competentes para supervisar y para sancionar, lo que finalmente tiene efectos determinantes en el grado de cumplimiento de la R.35. Una elección apropiada del órgano sancionador ALA/CFT tiene gran relevancia en la correcta aplicación del estándar.

130. Como se indica en diferentes apartados de este informe, el cumplimiento de la R.35 no se logra solamente con la existencia de una serie de sanciones asociadas a incumplimientos ALA/CFT, sino que debe abarcar la existencia de órganos y procedimientos sancionadores en esta materia. No se puede entender cumplida la R.35 por la mera previsión normativa de sanciones adecuadas si no existe un órgano que pueda sancionar a cada uno de los diferentes sectores de sujetos obligados, haciendo posible la imposición de la sanción exigida en la Recomendación.

131. Entre las diferentes soluciones por las que han optado tanto los países del GAFILAT como los países de la Red Global a la hora de elegir el órgano sancionador ALA/CFT, se encuentran:

- a) La atribución de las funciones sancionadoras al supervisor prudencial del sector (solución muy común en el ámbito financiero: bancos, valores, seguros, etc.). En ocasiones, el proceso

¹⁷ En la región, México tiene implementada esta posibilidad y Perú también la ha desarrollado en determinados sectores. Paraguay está analizando la opción de incorporar este elemento en su legislación.

sancionador exige la participación de la UIF del país (por ejemplo, emitiendo informes ante incumplimientos de la obligación de comunicar ROS).

- b) La atribución de las funciones sancionadoras a una unidad diferente a la unidad supervisora, pero dentro del mismo órgano prudencial.
- c) La atribución de las funciones sancionadoras (y supervisoras) de uno o varios sectores de sujetos obligados a la UIF (solución común para las APNFD).
- d) La atribución de las funciones sancionadoras a un órgano que no sea el supervisor prudencial ni la UIF (solución también frecuente en las APNFD, por ejemplo, en caso de países que cuentan con superintendencias no financieras).
- e) La atribución de funciones supervisoras y sancionadoras de un sector a más de un órgano. Esta es una posibilidad menos frecuente, pero perfectamente válida. (Por ejemplo, cuando los incumplimientos ALA/CFT pueden sancionarse tanto por la UIF como por la superintendencia prudencial).

132. La mayoría de los países de la región han adoptado soluciones mixtas, en las que es común que las sanciones al sector financiero correspondan a los supervisores prudenciales o a otras unidades no supervisoras, mientras que las APNFD son sancionadas por la UIF o por un órgano diferente dependiendo del sector concreto de actividad de que se trate. Las posibilidades son múltiples.

Ejemplo 9: Sanciones ALA/CFT en sectores no financieros.

Uruguay. Pautas reguladas para la aplicación de sanciones a los sujetos obligados no financieros por incumplimientos ALA/CFT.

Uruguay desarrolla la previsión de la ley sancionadora mediante la Resolución 016/2022 SENACLAFT, sobre nuevas pautas para la aplicación de sanciones ante incumplimientos de la normativa Antilavado y contra Financiamiento Terrorista, que sustituye a la Resolución 016/017 del 24 de octubre de 2017, en la que se establecen unas pautas en las que se enumeran de manera muy precisa cuáles son las infracciones graves/severas/leves de las APNFD, cuáles son los criterios de graduación, las cuantías y escalas de cálculo de las multas basadas en elementos concurrentes con 6 categorías diferentes para cada una los niveles de gravedad, lo que supone la existencia de 12 niveles de sanciones diferentes para las APNFD previstos en una norma.

133. Esta diversidad en la atribución de las funciones sancionadoras a diferentes órganos según cada sector de sujetos obligados puede tener efectos relevantes. Así, es frecuente que, dentro de un mismo país, se produzcan situaciones como las siguientes:

- 1) Cada órgano sancionador ALA/CFT tiene diferentes facultades y procedimientos para sancionar, produciéndose desigualdades relevantes, siendo más efectivos y completos en unos casos que en otros.
- 2) Los incumplimientos pueden catalogarse de manera diferente según el órgano sancionador. Así, lo que en un sector es merecedor de una sanción leve, puede ser grave para otro.
- 3) Igualmente, la cuantificación de la multa o los criterios de determinación de la sanción concreta pueden ser muy diferentes ante una infracción idéntica, según el sector. De este modo, la misma infracción ALA/CFT puede suponer una multa máxima mucho más reducida en un sector, que en otro.
- 4) Las posibilidades de apelación y de cumplimiento efectivo de las sanciones ALA/CFT son más estrictos para unos sectores que para otros.

134. Como se ha indicado, los IEM de los países del GAFILAT y los cuestionarios facilitados ponen de manifiesto que en la región es habitual que las funciones sancionadoras ALA/CFT para las instituciones financieras estén atribuidas a los supervisores prudenciales de cada sector. De esta forma, los bancos, las sociedades de valores, compañías de seguros, cooperativas, etc., son sancionados por los mismos órganos que tienen atribuidas las sanciones prudenciales por incumplimientos de las obligaciones propias de su actividad ordinaria.

135. Esta solución, que es muy razonable desde un punto de vista organizativo, ocasiona sin embargo que algunos sectores de sujetos obligados **no tengan un marco sancionador específico y bien definido para los incumplimientos ALA/CFT** y le sean de aplicación los criterios y procedimientos ya existentes para otras actividades del sector (o, incluso, de otro sector), con las adaptaciones oportunas. Esta utilización de un marco regulatorio ya existente genera, con cierta frecuencia, que en ciertos sectores exista **falta de claridad y de concreción** en la determinación de las sanciones aplicables en ALA/CFT y de los procedimientos que rigen para su cálculo e imposición cuando se producen infracciones en esta materia.

136. Aunque más vinculado con la efectividad, los países a cuyos órganos supervisores y sancionadores prudenciales se les otorgan las funciones supervisoras y sancionadoras en el ámbito ALA/CFT tienen el riesgo de priorizar las cuestiones más relacionadas con el ámbito prudencial en detrimento de las revisiones del cumplimiento de las obligaciones ALA/CFT. Por mucho que se otorgue a estas autoridades la potestad de supervisar el cumplimiento de los sujetos obligados del ámbito preventivo ALA/CFT su objetivo principal es salvaguardar la estabilidad del sistema financiero y se observa que, en ocasiones, el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones establecido por los estándares del GAFI pasa a un segundo plano en inspecciones generales efectuadas a sus supervisados.

137. Por ello, es aconsejable que los países que tienen implementado este sistema de supervisión creen unidades específicas especializadas en la lucha contra el lavado y el financiamiento del terrorismo. Además, también es recomendable que las supervisiones y los procedimientos sancionadores ALA/CFT sean independientes a los prudenciales.

Ejemplo 10: Órgano competente para supervisar y sancionar

Colombia. Se establece una unidad independiente en las Superintendencias para los temas ALA/CFT

En Colombia las competencias supervisoras y sancionadoras del ámbito preventivo ALA/FT están desagregadas en las distintas superintendencias existentes. Cada una de ellas supervisa y sanciona, en su caso, a los sujetos obligados adscritos a su ámbito de actuación.

La peculiaridad del sistema colombiano estriba en la independencia de la unidad ALA/CFT en las distintas superintendencias, que tienen potestades sancionadoras independientes a la propia actuación de las superintendencias en su actuación natural.

Por lo tanto, las unidades especializadas ALA/CFT efectúan sus supervisiones siguiendo sus propios criterios de actuación y toman la decisión sobre la apertura o no del expediente sancionador, que tramitarán ellas mismas.

138. Para ello, y esto sí más vinculado con el cumplimiento técnico, es conveniente que los marcos reguladores establezcan estas unidades dentro de su normativa, les den competencias en el ámbito sancionatorio y establezcan procedimientos claros de actuación.

139. Esta diversidad de sistemas sancionadores ALA/CFT dentro de un mismo país también ocasiona la existencia de **lagunas regulatorias**, ya que todos los sectores de sujetos obligados deben cumplir con las exigencias de los estándares del GAFI. No es infrecuente que, una vez realizadas las adaptaciones regulatorias oportunas para incluir las sanciones ALA/CFT, haya requisitos de los estándares internacionales que en algunos sectores no queden recogidos debidamente en la normativa del país.

Ejemplo 11: Unificación regulación sanciones ALA/CFT.

Honduras. Ley especial contra el lavado de activos unificada que incluye sanciones por incumplimiento.

Los estándares internacionales no establecen la obligación de unificar las legislaciones de los diferentes sectores o de la propia normativa ALA/CFT, pero la consolidación del marco sancionador en una única normativa facilita su comprensión por parte del sujeto obligado y su aplicación por parte de las autoridades.

Honduras, así como otros países de la región, han optado por la regulación única en ALA/CFT incluyendo en la normativa el Régimen sancionador (LEY ESPECIAL CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS 144-2014), lo que proporciona un entorno de más fácil aplicación para las autoridades de los países.

140. De este modo, en relación con los órganos sancionadores existen una serie de deficiencias que son señaladas con frecuencia en los IEM de la región y que deben ser corregidas:

- La existencia de diferentes órganos sancionadores ALA/CFT conduce a que haya diferencias significativas entre unos sectores y otros. Ello puede suponer que, aunque existe una mayoría de sectores que cumplan con la R.35, unos pocos sectores de sujetos obligados no cumplan todas las exigencias del estándar, perjudicando la evaluación global de esa Recomendación para el país.
- La atribución de sanciones ALA/CFT al supervisor prudencial supone que las normas sancionadoras aplicables desde el punto de vista prudencial pasan a ser aplicables para las sanciones ALA/CFT. Esto puede ocasionar que las sanciones previstas en el ámbito prudencial no sean lo suficientemente proporcionales y disuasivas para las actividades ALA/CFT del sector.
- Las facultades sancionadoras que las normas nacionales atribuyen al supervisor prudencial no siempre contemplan la variedad de obligaciones ALA/CFT exigidas en los estándares internacionales, lo que ocasiona que la norma nacional no establezca sanciones específicas para esos incumplimientos concretos.
- Existen sectores catalogados en los estándares como APNFD que, sin embargo, no son considerados como sujetos obligados por algunos países, lo que impide que tengan asignado un órgano supervisor y sancionador en materia ALA/CFT y, por tanto, se ocasiona un incumplimiento de la R.35.
- Existen otros casos en que los sectores APNFD sí son catalogados como sujetos obligados por los países, pero en la normativa no existe un órgano al que se le atribuya la competencia para sancionar tales incumplimientos ALA/CFT.
- Existen países que no cuentan con un órgano sancionador para los incumplimientos de las obligaciones en materia de sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT (R.6) y de no proliferación de armas de destrucción masiva (R.7). Debe recordarse que estas obligaciones también afectan a sujetos particulares, aunque no sean sujetos obligados.

141. Como ocurre en las R.6 y R.7, es habitual que los países no establezcan un órgano competente para la supervisión e imposición de sanciones por incumplimientos de las obligaciones para el sector de organizaciones sin fines de lucro, OSFL, previstas en la R.8.

iv. Importe de las multas. Criterio de graduación

142. Al igual que la pluralidad de normas en materia de órganos sancionadores dificulta el cumplimiento correcto de la R.35, también la diversidad normativa en las cuantías de las sanciones económicas por incumplimientos de las obligaciones ALA/CFT supone una mayor dificultad en la evaluación favorable de esta recomendación.

143. Todos los países del GAFILAT que han contestado al cuestionario han indicado que tienen criterios de cuantificación de las sanciones ALA/CFT. Es habitual que cada sector de sujetos obligados tenga su propio cuerpo normativo diferenciado en materia sancionadora y sus propios criterios de cuantificación. Esto incrementa las posibilidades de que, en algún sector, no se



alcancen los requisitos de la R.35 en cuanto a la proporcionalidad, efectividad y carácter disuasorio de las sanciones.

144. Debido a esta variedad, no es raro que se encuentren dos circunstancias dentro de un mismo país: por un lado, los importes de las sanciones son muy desiguales entre unos sectores y otros y, por otro lado, los criterios aplicables en la cuantificación de las sanciones por incumplimientos ALA/CFT no están bien definidos para todos los sujetos obligados del país. Esta situación es más común entre las APNFD cuya regulación ALA/CFT no es tan precisa como en el sector financiero.

145. En cuanto al importe de las sanciones, una de las principales deficiencias detectadas en los IEM de los países del GAFILAT consiste precisamente en que las cuantías de las multas en algunos sectores no se consideran suficientemente proporcionales o disuasivas, es decir, los importes máximos que se pueden imponer se consideran bajos.

146. En concreto, en algunos IEM se concluye que las multas previstas en el país no son suficientemente elevadas para las entidades de mayor tamaño, haciendo referencia, de forma más o menos directa, a que **los incumplimientos ALA/CFT de grandes corporaciones financieras no estarían debidamente sancionados** y, por tanto, no son suficientemente desincentivadoras de posibles conductas infractoras en sus actividades nacionales y transnacionales.

147. En ocasiones, la sanción a recibir por ciertos incumplimientos es más rentable económicamente para la entidad que el cumplimiento correcto de la obligación establecida en la norma (por ejemplo, la creación de órganos de control interno ALA/CFT en una entidad supone un coste superior que pagar la multa en caso de que se detecte la infracción).

148. Otra circunstancia habitual en los países de la región es el establecimiento de sanciones de escasa cuantía para personas jurídicas de pequeño tamaño o para personas naturales, sin tener en cuenta que las infracciones cometidas pueden tener efectos económicos de enorme cuantía o son muy perjudiciales y tienen gran repercusión. Un incumplimiento de las obligaciones ALA/CFT de una persona puede ser suficiente para permitir grandes operaciones de lavado de activos o de financiamiento del terrorismo, sin embargo, las sanciones previstas no están a la altura de la gravedad de esas posibles infracciones.

149. El incremento de las cuantías de las posibles multas no implica que esas cifras vayan a ser las habituales al momento de sancionar los incumplimientos de los sujetos obligados, por el contrario, para eso debe existir un sistema justo de graduación de sanciones. La previsión de multas de elevada cuantía debería suponer un elemento verdaderamente disuasorio ante la posibilidad de que se cometan infracciones de especial gravedad o repercusión que, de otro modo, no estarían suficientemente sancionadas.

150. Por lo que se refiere a la definición de los criterios de cuantificación, existen muchos sectores cuya normativa establece una serie de criterios para cuantificar la sanción, pero carecen de un sistema concreto para aplicar esos criterios y fundamentar la cuantía de la multa que corresponda según cada tipo de infracción.

151. El análisis de los criterios de cuantificación de los países de la región demuestra que, en muchos países, no hay procedimientos claros para usar esos criterios de cuantificación de la sanción o, en ocasiones, existen solamente para algunos sectores de sujetos obligados, de tal

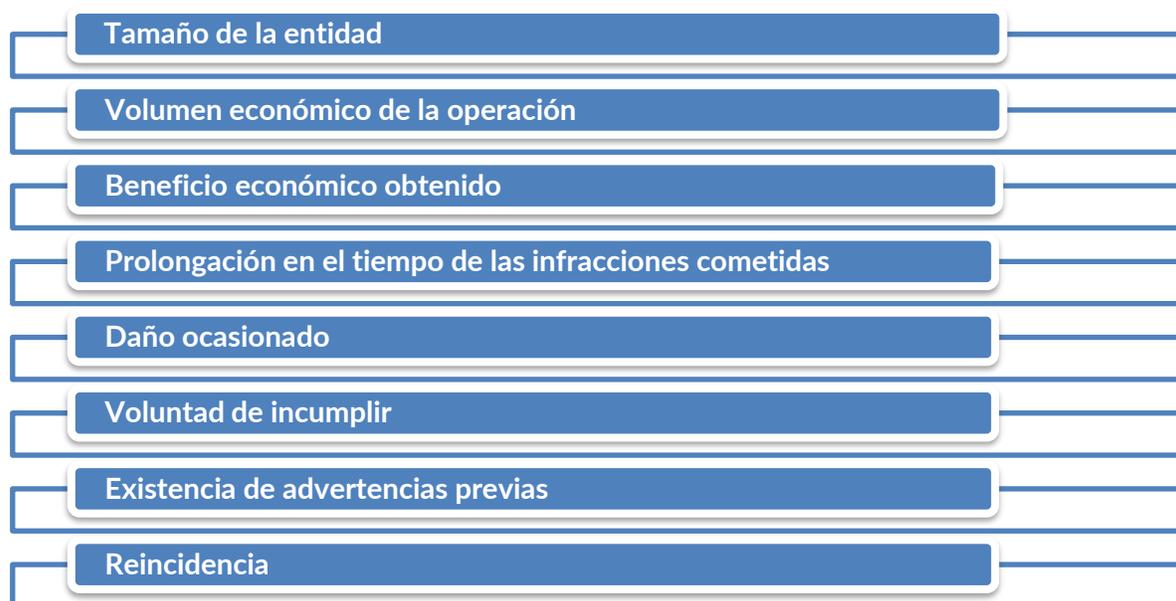


manera que la determinación de tal cuantía queda, con frecuencia, a decisión ponderada del titular del órgano sancionador, que es diferente según el sector.

152. Otra circunstancia detectada con frecuencia es la falta de criterios de cuantificación en las infracciones en materia de sanciones financieras dirigidas relacionadas al terrorismo y al FT (R.6) y de no proliferación de armas de destrucción masiva (R.7), así como en la imposición de sanciones por incumplimientos de las obligaciones para el sector de organizaciones sin fines de lucro, OSFL, previstas en la R.8.

153. Es necesario, por tanto, proceder a una apropiada cuantificación del importe de la multa para los incumplimientos ALA/CFT en cada uno de los sectores, labor ciertamente compleja debido a la diferente naturaleza de los sujetos obligados que deben ser objeto de sanción.

154. En esa labor de correcta determinación de las cuantías de las multas, es preciso tener en consideración un número muy variado de circunstancias, entre las que se encuentran:



- El **tamaño de la entidad** infractora o del grupo financiero al que pertenece. La diferencia de activos o de actividad económica que existe entre los sujetos obligados de distintos sectores o incluso, dentro del mismo sector, debe ser un criterio de ponderación.
- El **volumen económico de la operación** u operaciones cometidas en condiciones de infracción. Este criterio de cuantificación es especialmente relevante para casos en que las infracciones sean cometidas por personas naturales o por personas jurídicas de pequeño tamaño, ya que es habitual que la norma imponga límites muy bajos en cuanto a la sanción a imponer a estos sujetos obligados, sin que se tenga en cuenta que la infracción cometida por estos sujetos puede alcanzar cifras económicas de muy elevada cuantía.
- El posible **beneficio económico obtenido** por la entidad o persona infractora.

- La **prolongación en el tiempo de las infracciones cometidas**. No debe valorarse igual un incumplimiento continuado en el tiempo que una mera infracción en una operación concreta.
- El **daño ocasionado** a las actividades del país, a sus propios clientes o a terceros.
- La **voluntad de incumplir** demostrada por la entidad.
- La **existencia de advertencias previas** por parte de las autoridades que no fueron debidamente atendidas por el sujeto obligado.
- La **reincidencia** en la comisión de infracciones que ya fueron debidamente sancionadas con anterioridad.

155. Si bien, en algunos países, estos criterios son, total o parcialmente tenidos en cuenta para imponer sanciones, es muy frecuente que no todos los sectores de sujetos obligados estén sometidos a criterios de cuantificación que tengan en cuenta estas circunstancias.

156. En cualquier caso, en un adecuado régimen sancionador ALA/CFT, las infracciones que impliquen mayor gravedad o un mayor volumen económico, o en las que concurren varias circunstancias entre las señaladas, deberán contar con un rango sancionatorio lo suficientemente amplio para permitir, en su caso, la imposición de multas por importes elevados y realmente gravosos para los sujetos obligados que cometen las infracciones de mayor seriedad o de mayor importe.

157. La proporcionalidad de otro tipo de sanciones, que no tienen contenido económico, es más difícil de aplicar y dependerá en gran medida del tipo de entidad de que se trate. El caso más claro es el de las amonestaciones públicas, que, según los IEM, tienen una influencia muy notoria sobre determinados sujetos obligados, como bancos o cooperativas de crédito, y sin embargo apenas afectan a otros sujetos obligados, como joyerías o inmobiliarias.

158. Otro tipo de sanciones como la suspensión o revocación de licencias o la prohibición de actuación en determinados sectores se podrán utilizar en caso de incumplimientos más graves, siempre en proporción al incumplimiento.

159. En sentido contrario, se deberán imponer otras sanciones menos gravosas, como el pedido de informes periódicos de la institución sobre las medidas tomadas o los requerimientos de instrucciones específicas, en el caso de incumplimientos menos importantes.

160. También habrá que tener en cuenta otros factores y combinar los distintos tipos de sanciones para que sean más efectivas. Por ejemplo, la retirada de licencia como única sanción máxima no siempre puede considerarse como una medida suficientemente disuasiva ya que, en el ámbito criminal del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo no es infrecuente la creación o utilización meramente instrumental de sujetos obligados cuya finalidad principal es facilitar o enmascarar la comisión de las actividades delictivas. La retirada de la licencia no impide que se utilice o se cree una nueva entidad con los mismos fines, mientras que la responsabilidad económica personal de los propietarios de la entidad infractora por los incumplimientos cometidos tiene mayores efectos disuasorios.



161. Además del establecimiento de los criterios de aplicación en la normativa de los países, es conveniente que los mismos sean de fácil aplicación para los distintos órganos competentes. En este sentido, podría resultar de gran ayuda desarrollar la normativa con legislación de menor rango o incluso con guías o manuales de ayuda para facilitar la aplicación de los diferentes criterios de graduación.

Ejemplo 12: Guías de cuantificación de sanciones.

México. Elaboración de guías de cálculo de la sanción por infracciones ALA/CFT dentro de la escala prevista en la normativa.

Como ya se ha indicado en este documento, un adecuado rango de sanciones es uno de los aspectos determinantes en su carácter disuasorio. Los sujetos obligados deben ser conocedores del rango sancionatorio aplicable a sus infracciones y de que cierto tipo de infracciones pueden ocasionar sanciones mucho mayores cuando concurren determinadas circunstancias. El problema en la determinación de la severidad de la sanción se encuentra en la ausencia de reglas a seguir en el cálculo preciso de la sanción.

Para ello, países como México establecen, para algunos sectores financieros, un rango de multas administrativas mínimas y máximas por incumplimientos específicos, de manera que las multas sean calculadas en proporción al valor de la actividad que produjo el incumplimiento o un múltiple del salario mínimo diario en vigor en el momento de la infracción. Para esa determinación, existen tablas con el desglose de las multas disponibles para los incumplimientos específicos de la legislación ALA/CFT. Los órganos supervisores desarrollaron guías internas sobre cómo calcular las multas administrativas dentro de los rangos establecidos en la legislación.

Esas guías son seguidas por los supervisores para determinar la naturaleza exacta y la escala del incumplimiento, la situación económica del infractor, el historial de cumplimiento de la institución y los factores atenuantes presentados por la institución, permitiendo el cálculo de la sanción.

SECCIÓN C. EL MARCO SANCIONATORIO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN

i. Situación general

162. Los países del GAFILAT en general han tenido un cumplimiento técnico satisfactorio ya sea como resultados de los IEM o como parte de los procesos de recalificación, sin embargo, todavía se detectan deficiencias en la valoración de los criterios técnicos que son particularmente relevantes en varias Recomendaciones, entre las que se encuentra la Recomendación 35.

163. Teniendo en cuenta los criterios para la priorización que fueron establecidos y los resultados a nivel nacional, se realizó un ejercicio de ponderación¹⁸ valorando cada una de las Recomendaciones. El resultado de este estudio determinó que la Recomendación 35 tenía un nivel de cumplimiento del 55% a nivel regional.

164. A la fecha de elaboración de este documento se han aprobado 16 IEM de la Cuarta Ronda de evaluación con las siguientes calificaciones:

PAÍS	FECHA DEL INFORME	EVALUADOR	CALIFICACIÓN
Bolivia	diciembre-23	GAFILAT	PC
Brasil	diciembre-23	FATF/GAFILAT	MC
Chile	septiembre-21	GAFILAT	MC
Colombia	noviembre-18	GAFILAT	PC
Costa rica	diciembre-15	GAFILAT	PC
Cuba*	diciembre-15	GAFILAT	PC
República Dominicana	septiembre-18	GAFILAT	C
Ecuador	enero-23	GAFILAT	PC
Guatemala	febrero-17	CFATF/ GAFILAT	PC
Honduras	enero-17	GAFILAT	PC
México	enero-18	FATF	MC
Nicaragua*	octubre-17	GAFILAT	PC

¹⁸ Informe para la identificación de prioridades en materia de CT a nivel regional y a nivel nacional elaborado por GAFILAT aprobado por el Pleno de Representantes en diciembre 2021.

PAÍS	FECHA DEL INFORME	EVALUADOR	CALIFICACIÓN
Panamá	enero-18	GAFILAT	MC
Paraguay	noviembre-22	GAFILAT	C
Perú	febrero-19	GAFILAT	PC
Uruguay	enero-20	GAFILAT	MC

**En informes de seguimiento posteriores a la evaluación se ha elevado la calificación de Nicaragua y Cuba pasando a Mayormente Cumplida (MC).*

165. El grado de cumplimiento de los países del GAFILAT con la R.35 es similar al de los países de la Red Global evaluados en la Cuarta Ronda. En concreto:

- De los 167 países evaluados en la Red Global, 21 han obtenido una calificación de Cumplida (C) en su IEM o tras recalificación mediante su informe de seguimiento. Es decir, un 12,6% de los países han obtenido una calificación de C, mientras que en GAFILAT ese porcentaje es del 12,5 %.
- 89 países de la Red Global han obtenido una calificación de Mayormente Cumplida (MC), lo que representa un 53,3%. Por su parte en GAFILAT, el porcentaje es de 31,25%.
- 57 países de la Red Global han obtenido una calificación de Parcialmente Cumplida o No Cumplida (solo 2 países), que corresponde al 34,1%. En los países de GAFILAT ese porcentaje es del 56,25% aplicable a PC.

ii. Fortalezas y debilidades de la Región

166. Todos los países de la región tienen marcos sancionatorios aplicables a los incumplimientos de las obligaciones preventivas en el ámbito ALA/CFT. Se han detectado deficiencias, pero en todos los casos se muestran marcos reguladores que permiten, en mayor o menor medida, imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones de prevención ALA/CFT.

167. En términos generales, se puede hablar de marcos sancionatorios que establecen los principios básicos principales en el sector financiero. Aunque en los últimos años también se han implementado en muchos países marcos sancionatorios para la mayoría de APNFD establecidas en los estándares, se detectan más deficiencias en estos sectores y en muchos casos la calificación de la R.35 se ve afectada por esta falta de regulación.

168. En algunos casos las deficiencias en la Recomendación 35 son causadas por aspectos al margen del mandato de la propia recomendación, como consecuencia del efecto cascada de otras Recomendaciones. El más común tiene origen en la falta de inclusión en el régimen de prevención del lavado y el financiamiento del terrorismo de determinados sujetos obligados, sobre todo en el ámbito no financiero. Esto repercute, además de en las propias Recomendaciones preventivas en la Recomendación 35.



169. La mayoría de los países tienen marcos sancionatorios fijados en la ley, aunque es común que el mandato legal sea desarrollado en normas específicas de menor rango y, en ocasiones, la excesiva especialización y las heterogéneas normas aplicables a los distintos sujetos obligados dificultan la comprensión y la aplicación de la normativa.

170. También es común que las infracciones sean tipificadas en la ley de forma genérica y los incumplimientos sean desarrollados en normas de menor rango y más específicas para cada sector.

171. Se da la circunstancia de que los dos países de la región que tienen la calificación de Cumplida en la Recomendación 35, República Dominicana y Paraguay, tienen una ley exclusiva de LA, aplicable a todos los sujetos obligados, en la que se tipifican los incumplimientos y las sanciones aplicables a los mismos.

172. En cuanto al objeto de las sanciones, los incumplimientos de las obligaciones establecidas en las Recomendaciones 9 a la 21 son recogidos por casi todos los países. Solamente las infracciones para los PSAV, de reciente inclusión en los estándares, no ha sido incluida por algunos países en sus marcos sancionatorios. Las deficiencias detectadas en el cumplimiento de estas Recomendaciones no suelen tener efecto directo en la Recomendación 35, salvo que las mismas sean graves.

173. En el ámbito subjetivo, también se desarrollan sanciones para casi todos los sujetos obligados financieros recogidos en los estándares prácticamente en la totalidad de la región y en la mayoría de los países se establecen sanciones para los directivos y gerentes de las entidades. Se encuentran, sin embargo, actividades no recogidas como sujetos obligados, principalmente en el ámbito no financiero, y en algunos países no se regulan sanciones para los directivos y gerentes.

174. En cuanto al tipo de sanciones, con alguna excepción, el catálogo es lo suficientemente amplio en todos los países como para cumplir con los estándares internacionales.

175. Es de destacar, en este sentido, que en general se abusa de amonestaciones privadas, apercibimientos o de requerimientos, en el mejor de los casos, y se utilizan con mucha menos frecuencia las multas elevadas, las revocaciones de licencia u otras sanciones más gravosas y efectivas.

176. Así mismo, se detalla en varias legislaciones ciertas previsiones que relacionan más directamente determinados incumplimientos o conductas con sanciones específicas. Existe un elevado grado de tipificaciones genéricas, en las que se prevén sanciones para todos los incumplimientos de los deberes exigidos por la ley para un sector. En algunos casos, esa tipificación genérica ni siquiera distingue las infracciones ALA/CFT de otras infracciones prudenciales.

177. En varios países se implementan sanciones penales para incumplimientos más dolosos al margen del propio delito de LA, tipificándose otros delitos por el incumplimiento de determinadas obligaciones preventivas. Sin embargo, no se tiene constancia de la imposición de alguna sanción de estas características.

178. La herramienta utilizada en la mayoría de los países para enfrentarse al riesgo de la conducta constitutiva de infracciones se centra en las consecuencias que tiene la actuación, que se sanciona teniendo en cuenta el impacto o daño causado por el incumplimiento.



179. Todos los países han designado órganos competentes para imponer sanciones en el sector financiero y han desarrollado procedimientos para la imposición de estas. Además, todos han ejercido sus facultades en mayor o menor medida, habiéndose impuesto alguna sanción a sujetos obligados del sector financiero en los últimos tres años. Lo más común es que los distintos supervisores naturales tengan asignadas las competencias supervisoras y sancionadoras en el ámbito ALA/CFT, aunque en algunos países son compartidas con Unidades de Inteligencia Financiera.

180. En la supervisión de los sujetos obligados no financieros, las Unidades de Inteligencia Financiera son frecuentemente competentes para la supervisión y la imposición de sanciones, ya que en la mayoría de los casos no hay un supervisor natural.

Ejemplo 13: Organismos sancionadores para todos los sujetos obligados

Paraguay. Cuando no exista supervisor prudencial, atribuir funciones sancionatorias ALA/CFT a un organismo supervisor con competencias en la materia

Aunque los diferentes supervisores del país ya cuentan con disposiciones para sancionar en función de su actividad, para evitar la existencia de lagunas en las competencias sancionatorias, en Paraguay la aplicación de sanciones ALA/CFT a los sujetos obligados que no cuentan con supervisión natural, es atribuida a la SEPRELAD, en virtud del Reglamento de la Ley ALA.

Este organismo queda facultado para instruir sumarios administrativos y aplicar sanciones de acuerdo con los resultados del proceso supervisor sobre las infracciones cometidas por los sujetos obligados que no están sometidos a sanciones por otro órgano.

181. Aunque en muchos casos no se puede comprobar la efectividad del sistema por su reciente implantación, se percibe que las Unidades de Inteligencia Financiera que han asumido este rol acometen sus funciones en buena medida, debido al conocimiento de la materia del que disponen.

182. Cuando los órganos supervisores y sancionadores son distintos a las Unidades de Inteligencia Financiera se complica la revisión del cumplimiento de la obligación del reporte de operaciones sospechosas, dada la especial consideración que se le da a dicha información y las férreas reglas de confidencialidad a la que están sometidas. Los países de la región han previsto esta circunstancia otorgando legalmente la facultad de revisión de la obligación a los supervisores prudenciales o bien requiriendo un informe de la Unidad de Inteligencia Financiera.

183. Esta circunstancia no ha sido impedimento para la imposición de sanciones de este tipo y en bastantes países de la región hay sanciones relacionadas con el reporte de operaciones sospechosas en los últimos años.

184. En todos los países se establecen procedimientos sancionadores acordes con las características de su marco regulatorio sancionador y, en general, muy vinculados al órgano competente establecido para la supervisión y sanción. Igualmente, los países establecen



procedimientos de ejecución de las sanciones, que en la mayoría de los casos son competencia de los propios órganos sancionadores, aunque en ocasiones, cuando se habla de sanciones económicas, son ejecutadas por órganos tributarios.

185. El elemento clave en la evaluación de la Recomendación 35 de los países de la región es la proporcionalidad de las sanciones. En todos los países cuya calificación no es calificada como Cumplida, se señala en su IEM que las sanciones no son proporcionales. Otros factores, que anteriormente han sido señalados, pueden tener influencia en alguno de los informes de evaluación, pero en todos ellos la proporcionalidad ha sido determinante para la reducción en la calificación.

186. Desde el punto de vista del cumplimiento técnico, la proporcionalidad se determina principalmente al establecer en la normativa, el importe de las sanciones de contenido económico.

187. La proporcionalidad tiene enorme relevancia en un enfoque basado en riesgo, desde varios puntos de vista. En primer lugar, ha de tener en cuenta el tamaño y la naturaleza del sujeto obligado infractor. Por un lado, no se deberá sancionar igual un incumplimiento de una entidad de gran tamaño que el mismo incumplimiento de una entidad más pequeña o de una persona natural con una facturación mucho menor. Por otro lado, hay que valorar el tipo de actividad del sujeto obligado de cara a determinar la importancia de la infracción y, por lo tanto, el importe de la sanción. La valoración de esta circunstancia será más difícil de determinar y para ello entrarán en juego factores como la materialidad del país u otros factores contextuales.

188. Además, habrá que tener en cuenta, de cara a establecer la sanción, la gravedad del incumplimiento. Hay incumplimientos que, a priori, son más graves que otros, como pudieran ser la revelación (*tipping-off*), el reporte de operaciones o la falta de atención de requerimientos de información sobre actividades vinculadas con el LA o FT.

189. Para ponderar estos incumplimientos lo más común es establecer una catalogación de las infracciones y sanciones. Suele ser habitual incluir la calificación de infracciones y sanciones en leves, graves y muy graves.

190. Dos países de los que han remitido el cuestionario no catalogan las infracciones y sanciones según la gravedad del incumplimiento, el resto utiliza la calificación señalada anteriormente, aunque Chile y Nicaragua utilizan el término “menos graves” y Uruguay tipifica las graves como “severas” y muy graves como “graves”.

191. Una vez catalogados los incumplimientos y las sanciones aplicables a los mismos, los países determinan diferentes intervalos para las multas, estableciendo los importes mínimos y máximos según el tipo de infracción.

192. Igualmente, la misma infracción será más o menos grave según las circunstancias del incumplimiento. Factores como el importe de la operación, la conducta más o menos dolosa, el perjuicio causado, los beneficios obtenidos, la reincidencia, la cooperación con las autoridades, la subsanación de los incumplimientos u otros que en cada jurisdicción se determinen podrán incrementar o reducir la sanción.

193. Estos factores se ponderan a través de los criterios de graduación, que deberán estar establecidos en la norma, preferiblemente en una norma con rango de Ley.



194. En general, en los países de la región las legislaciones establecen criterios de graduación para la aplicación de las sanciones en el sector financiero, en la mayoría de los casos al amparo de la legislación bancaria. Sin embargo, en el ámbito no financiero hay varios países que no tienen criterios de graduación para la imposición de las sanciones, lo que dificulta la proporcionalidad de estas.

195. La reincidencia y la capacidad económica o el tamaño de la entidad son los criterios de graduación más utilizados, aunque otros muchos criterios se incluyen para la valoración de las sanciones.

196. Los criterios de graduación en combinación con la catalogación de las infracciones facilitan la imposición de sanciones proporcionales y, por tanto, son elementos de gran relevancia en una aplicación de las sanciones.

197. Como se ha señalado anteriormente, los países de la región catalogan los incumplimientos, estableciendo las sanciones en función de la gravedad de estos. Asimismo, establecen criterios de graduación en la mayoría de los casos (con ciertas salvedades en APNFD), pero estas fortalezas se ven lastradas por el establecimiento de sanciones máximas reducidas.

198. En general, todos los países tienen límites superiores que pudieran ser suficientes para un amplio abanico de sujetos obligados, pero teniendo en cuenta que entre los sujetos obligados se encuentran entidades de gran tamaño y recursos como los bancos, en la parte financiera, o las grandes inmobiliarias, en la parte no financiera, los límites son reducidos en la mayoría de los casos, y no cumplen con los objetivos del carácter disuasorio exigidos por la R.35.

199. No es común, entre los que han remitido el cuestionario, establecer los importes de las sanciones teniendo en cuenta un porcentaje sobre algún dato económico que determine el tamaño de la entidad. Nicaragua, utiliza un porcentaje sobre la cartera de crédito de la entidad incumplidora y en Ecuador, en la parte financiera, se relaciona el importe máximo con los activos de la entidad. En el mismo sentido, Paraguay establece la sanción sobre el importe de la operación. Pero lo más habitual es que los países determinen el importe máximo fijando un monto económico.

200. Se trasladan en el cuestionario sanciones máximas por importes elevados, entre las que destacan una sanción en Brasil por importe de USD 39.600.000, una impuesta por México en 2012 por importe de USD 21.000.000, una de Paraguay por USD 9.647.799 o una de Panamá en 2021 por importe de USD 1.000.000, todas ellas en el sector financiero. Aunque de menor importe, también hay alguna sanción elevada para las APNFD, como una impuesta por México por importe de USD 6.100.000 .

201. Sin embargo, en la práctica, especialmente en los últimos años, los importes de las multas no son muy elevados. Se observa un exceso de amonestaciones privadas o multas de escasa cuantía. No se duda del efecto y de la conveniencia de sanciones poco gravosas para determinados casos y se consideran adecuadas para sujetos obligados de tamaño pequeño o recién adscritos al ámbito ALA/CFT y por lo tanto con poca experiencia, pero son poco efectivas para incumplimientos con impacto elevado en el sistema o de sujetos obligados de gran tamaño y con recursos altos.



202. Las sanciones bajas son poco disuasivas ya que hacen que sea más rentable el incumplimiento que implantar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones, pudiendo llegar a incentivar el incumplimiento.

203. También se han utilizado, aunque de forma muy puntual, sanciones sin componente económico como son la retirada de licencia o las amonestaciones públicas, de gran impacto en el sector financiero, especialmente en bancos, por el coste reputacional que suponen. Es de destacar la sanción impuesta en Uruguay en la que retira la autorización para funcionar y se inhabilitan los directivos para desempeñar cargos de personal superior de instituciones financieras por 10 años.

204. Los requerimientos, los planes remediales, el reporte de mejoras u otras medidas a medio camino entre las sanciones y la retroalimentación exigida en los estándares¹⁹ se consideran actuaciones de gran utilidad, pero su eficacia es muy limitada cuando se abusa de la medida y cuando no se acompaña de seguimientos de estas y de medidas coercitivas más contundentes en caso de falta de cumplimiento de los mandatos.

205. Especialmente reseñable es la escasa relevancia de las sanciones en el sistema financiero, con especial referencia a los bancos. Por más que la materialidad u otros factores contextuales otorguen a otros sujetos obligados importancia dentro del sistema, el cumplimiento de las obligaciones de prevención LA/FT por parte de los bancos es determinante para un buen funcionamiento del sistema. Los bancos son sujetos obligados de gran tamaño y con muchos recursos por lo que las sanciones por sus incumplimientos deberían ser elevadas para cumplir con el requisito de proporcionalidad y ser disuasivas.

iii. Estadísticas

206. Todos los sistemas sancionadores, ya sean para castigar delitos o para la represión de infracciones de tipo prudencial o de otro tipo, ya tengan naturaleza penal (código criminal o penal) o naturaleza administrativa, necesitan adaptarse a la realidad del país. Las sanciones establecidas deben responder a las acciones infractoras que se producen en un país. Consecuentemente, para lograr una acción más eficaz en la desaparición de esas actuaciones las autoridades deben enfocar sus sistemas legales en materia de sanciones a reprimirlas. Esta acción normativa por parte de las autoridades exige un análisis sobre qué tipo de sanciones son más efectivas para cada infracción; cuáles son los tipos de infracciones más comunes y cuáles son más perjudiciales para el país; en qué sectores es preciso actuar de manera más contundente; qué autoridades deben imponer las sanciones según el infractor; cuáles son los procedimientos sancionadores más eficaces según los tipos de infracción y los sectores en qué se cometen, entre otras muchas variables.

a. Utilidad de las estadísticas

207. Las estadísticas son una herramienta extraordinariamente útil para analizar si las sanciones están aplicándose correctamente en un país o en un sector de sujetos obligados. Con frecuencia se viene indicando en diferentes estudios que las estadísticas son útiles para medir la efectividad en la aplicación de un estándar. Esta afirmación, aunque es correcta, está obviando la importancia

¹⁹ R.34: Guía y retroalimentación. Las autoridades competentes, supervisores y los OAR deben establecer directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas en la aplicación de medidas nacionales para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, y, en particular, en la detección y reporte de transacciones sospechosas.

de las estadísticas en la valoración del cumplimiento técnico y en la evaluación de la propia validez de las normas del país en relación con sus propios riesgos.

208. Este análisis no procura abordar en profundidad sobre la utilidad de las estadísticas en la valoración del cumplimiento técnico de las Recomendaciones de manera independiente a su uso en la valoración de la efectividad. Sin embargo, es necesario destacar la importancia de contar con estadísticas detalladas de las sanciones ALA/CFT, ya que se trata de una herramienta de gran utilidad para el análisis del sistema normativo y procedimental del régimen sancionador de cada país.

209. Unas estadísticas detalladas de las sanciones impuestas en un país permiten a los órganos competentes detectar **si el régimen sancionador es realmente eficaz en los términos regulados o necesita ser modificado**. Dependiendo de los datos obtenidos se podrá conseguir información desglosada de los tipos de sanciones empleadas y de su idoneidad para castigar a los infractores, información de los rangos de las multas, de su uso por los supervisores para hacer cumplir con la legislación existente, los tipos de infracciones más habituales, en caso de existir, los delitos precedentes o subyacentes en cada infracción, etc. Esa información debe ser debidamente procesada y utilizada para modificar o adaptar el sistema sancionador ALA/CFT de un sector concreto o de todo el país.

210. El abuso de sanciones de escasa cuantía, poco proporcionales o de difícil cumplimiento, el exceso de utilización de determinadas sanciones poco útiles para los fines perseguidos, la falta de imposición de sanciones en ciertos sectores, las infracciones más sancionadas, la duración de los procesos sancionadores o el estudio de las cantidades efectivamente cobradas por sanciones ALA/CFT, son indicadores que deben llevar a las autoridades nacionales a realizar modificaciones normativas que permitan un régimen sancionador proporcional, eficaz y disuasorio.

211. Por tanto, las estadísticas en materia sancionadora deben servir como un instrumento para la toma de decisiones en la mejora global del sistema de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Las cifras y su evolución a lo largo del tiempo se convierten en un mecanismo objetivo para analizar la situación y de evaluación de las medidas sancionadoras adoptadas, con las que se pretende obtener información concreta sobre la efectividad de las normas sancionadoras existentes en su país y sobre su necesidad de modificación.

212. En los países de GAFILAT, las estadísticas existentes en materia de sanciones ALA/CFT son muy escasas. Esta carencia, además de impactar en la valoración del Resultado Inmediato 3, no permite que las autoridades puedan valorar si la normativa sancionatoria es realmente adecuada o eficaz para la realidad y los riesgos del país.

b. Recopilación de datos estadísticos: obligatoriedad

213. La primera dificultad para obtener estadísticas fiables radica en que los datos en materia de sanciones no son recopilados de manera armonizada. Cada agencia dentro de cada país cuenta con sistemas diferentes, solicita datos diferentes y la propia información obtenida no es siempre coherente dentro de un mismo país. Por ello, la presentación coordinada de esta información estadística se convierte en un reto para las autoridades, que impide un uso fructífero de las mismas.

214. Como ya existe en otros países de la Red Global, sería positiva la existencia de una norma jurídica que establezca la obligación de obtener datos concretos de información estadística por



parte de los supervisores ALA/CFT. Esta medida tendría un indudable impacto tanto en la mejora del régimen sancionador del país como en la efectividad del sistema supervisor.

c. Algunas estadísticas en materia sancionadora

215. Para determinar si las sanciones aplicadas o previstas en la norma son efectivas, proporcionales o disuasivas, podemos analizar una serie de estadísticas en esta materia. Por ejemplo:

a. Número de sanciones impuestas por infracciones a las obligaciones ALA/CFT

- Número de sanciones por cada supervisor
- Número de sanciones por cada sector de sujetos obligados
- Número de sanciones por cada tipo de infracción cometida
- Número de infracciones por delito precedente (esta es de las de mayor complejidad)
- Número de sanciones penales ALA/CFT (no confundir con sanciones penales por delitos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo) y número de sanciones administrativas.

b. Desglose de las sanciones impuestas

El análisis del número de sanciones aumentará su eficacia si el desglose de la información obtenida ofrece la siguiente información:

- Cuantías de las multas impuestas, desglosadas por tipos de infracción, sectores de sujetos obligados y supervisores.
- Tipos de acciones remediales impuestas a los infractores: número de amonestaciones públicas y privadas, número de recomendaciones, retiradas de licencias, suspensión de actividades, planes de acción impuestos, etc.
- En las anteriores acciones desglosar cada una por tipos de infracción cometida, sectores de sujetos obligados y supervisores que las imponen.

c. Otras estadísticas de utilidad en materia de sanciones

- Número de inspecciones realizadas por cada supervisor según sectores y tipo de supervisión realizada (presencial o a distancia)
- Plazos de tramitación de los procesos sancionadores según sujetos obligados y según tipos de sanciones, desde su comisión hasta fin del proceso.
- Número de sanciones que efectivamente son cobradas y cuantías finalmente ingresadas, desglosadas por sectores y supervisores.



d. Análisis de las estadísticas de sanciones impuestas

216. Estos datos deben interpretarse teniendo en consideración la información sobre evaluación de riesgo del país y la información contextual proporcionada sobre el tamaño, la composición y la estructura de los diferentes sectores de sujetos obligados, de tal manera que se pueda apreciar si las sanciones previstas en la normativa del país son coherentes con las actividades infractoras existentes en el país.

217. Adicionalmente, el análisis debe tener en consideración los hallazgos en el ámbito supervisor. Si no se realizan supervisiones o estas no son adecuadas, las estadísticas de sanciones aportarán datos parciales cuya utilidad será inferior respecto de las situaciones en que exista un sistema supervisor sólido.

218. En cuanto al análisis de las cuantías de las sanciones impuestas debe señalarse que dicha cuantía es útil en la medida en que a la vez se analice el contexto de cómo el supervisor implementa su marco de sanciones y el resto de las medidas sancionadoras a su disposición. Disponer de muchas multas de alta o baja cuantía puede ser una información valiosa si se pueden interpretar las razones en las que se basan estas multas y porqué el supervisor las impone. Por ejemplo: ante las infracciones cometidas por grandes corporaciones financieras, ante infracciones que afectan a grandes sumas de dinero, infracciones que perjudiquen a muchas personas, infracciones que afecten a la seguridad del país, las multas impuestas deben ser adecuadas y si el sistema jurídico no permite multas o sanciones proporcionales al daño cometido, la normativa de sanciones debe modificarse.

219. Todos los países que han remitido el cuestionario tienen estadísticas para el sector financiero y en la mayoría de los casos son públicas. También la gran mayoría disponen de estadísticas para las APNFD, 10 de los 11 países, y solo en otros dos las estadísticas de los no financieros no son públicas.

220. En algunos países la información es más completa que en otros, pero en general los países disponen de estadísticas de sanciones.

Ejemplo 14: Estadísticas públicas muy desagregadas

Perú. Los diferentes órganos competentes tienen estadísticas muy desagregadas y la información es pública.

En la página web de la SBS se publica un resumen estadístico descriptivo de las sanciones emitidas a las empresas supervisadas.

SBS (UIF):

En los siguientes enlaces se pueden visualizar la publicación de las sanciones que realiza la UIF:
<https://www.sbs.gob.pe/transparencia/portal-de-transparencia/resoluciones-administrativas>
<https://www.sbs.gob.pe/prevencion-de-lavado-activos/Procedimientos-Sancionadores>

MINCETUR: De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 27806 – Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



SMV: Las Resoluciones de Sanciones a los SO son publicadas en el portal de la SMV. https://www.smv.gob.pe/ServicioSancionesImpuestas/Frm_VerArticulo?data=B06554227C666F4D945EF3471625D4FCC3074A9E2279419B.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES

221. Aunque los países de la región disponen de marcos sancionadores que en general posibilitan la imposición de sanciones por los incumplimientos de las obligaciones preventivas ALA/CFT se han detectado cuestiones cuyo reforzamiento conllevaría un mejor funcionamiento del sistema y una mejor valoración de la R.35 que, además, provocará una mejoría en la calificación del RI.3.

222. La implementación de cada elemento deberá ajustarse a los sistemas legislativos y a la estructura organizativa que exista en cada país.

223. Se han estructurado las buenas prácticas en diferentes apartados, pero todos ellos están relacionados y su aplicación tendrá efectos en diferentes aspectos.

Enfoque basado en riesgo

- La regulación de los países debe tener en cuenta la materialidad y el contexto del país (actividades y sectores) para diseñar y aplicar un adecuado régimen de sanciones.
- Las sanciones deben ser un elemento a considerar para elaborar el análisis de riesgo del país.
- Es conveniente incluir sanciones a los sujetos obligados que no implanten y ejecuten medidas para administrar y mitigar sus riesgos.
- La aplicación de los procedimientos supervisores y sancionadores tendrán en cuenta el impacto o daño de los incumplimientos (sus consecuencias) de cara a determinar las sanciones más proporcionales y disuasivas en función del riesgo de las conductas.

Marco legal

- Establecimiento del marco sancionatorio general ALA/CFT en una ley que sea aplicable a todos los sujetos obligados. En caso de que las obligaciones y sanciones se desarrollen en distintas normas sectoriales es importante que sean homogéneas entre sí y que cubran a todas las actividades establecidas en los estándares.
- Asegurar un marco jurídico que permita sancionar por infracciones ALA/CFT a la totalidad de los sujetos obligados previstos en los estándares, incluyendo las APNFD y PSAV.



Infracciones

- Tipificar los incumplimientos ALA/CFT de forma individual y desagregada. Cada infracción es independiente y requiere de una consideración individualizada. La falta de claridad para valorar la infracción cometida y sus circunstancias impide la concreción en las sanciones aplicables, en los procedimientos que rigen su imposición y en la determinación de la sanción que corresponda o el cálculo de la multa. Conviene que las obligaciones estén definidas en la misma norma y que estén relacionadas con las sanciones de forma directa. Una regulación de los incumplimientos de forma más genérica, del tipo “se sancionará cualquier tipo de infracción de las normas aplicables” carece de proporcionalidad y de eficacia y no reúne los elementos que permitan su adecuada valoración y sanción.
- La normativa deberá considerar infracciones respecto de todos los incumplimientos de las obligaciones establecidas en las recomendaciones 6 y 8 a 23.

Sanciones

- Tipificar las sanciones, preferiblemente en una única norma de rango legal. No obstante, se deben establecer sanciones diferenciadas según los tipos de incumplimientos y su gravedad, y según los sectores de sujetos obligados.
- Establecer un catálogo de sanciones amplio, incluyendo sanciones de menor impacto como amonestaciones privadas, requerimientos o multas de importe pequeño junto a otras sanciones más graves, incluyendo la revocación de licencia, la suspensión de actividad y multas de importe elevado para sectores de mayor materialidad, infracciones que involucren la afectación a un gran volumen de dinero y para aquellas actividades con muchos afectados o que tengan graves perjuicios para el país (ver punto sobre graduación de sanciones).
- Incluir sanciones a directivos y gerentes de todos los sujetos obligados. Dentro de las sanciones, es positivo añadir posibles multas económicas a las personas responsables.

Graduación de sanciones

- Establecer criterios de graduación en la norma claros y fácilmente aplicables.
- Elaborar catálogos de aplicación de los criterios de graduación según los diferentes sujetos obligados
- Relacionar los incumplimientos con las sanciones, de forma que los incumplimientos que se consideren más graves estén asociados a sanciones más gravosas y los incumplimientos más leves con sanciones con menos impacto en los sujetos obligados.

- Establecer intervalos de multas lo suficientemente grandes para poder aplicar sanciones según la gravedad de los incumplimientos, teniendo la opción de imponer multas elevadas para conductas graves, con mayor impacto o de sujetos obligados de gran tamaño y multas más reducidas para comportamientos menos graves o sujetos obligados pequeños.
- Incluir criterios que permitan objetivar las multas en función de valores que reflejen el tamaño o la capacidad económica del sujeto obligado, tales como la cifra de negocios, el patrimonio neto u otras cifras del balance.
- Establecer criterios objetivos relacionados con la operación, tales como importe de esta, el beneficio obtenido o el coste de las medidas no implementadas que generan el incumplimiento.

Órganos sancionadores competentes

- Determinar con claridad los órganos competentes en el marco sancionatorio ALA/CFT. Un número excesivo de órganos sancionadores en la materia puede conducir a una excesiva heterogeneidad en los criterios aplicables.
- Coordinación entre los órganos sancionadores respecto de los criterios aplicables en la imposición de sanciones y cálculo de multas según las diferentes infracciones y los tipos de entidades.
- Establecimiento de planes supervisores basados en riesgo.
- Establecer la relación entre la supervisión y la instrucción del procedimiento sancionador. Especialmente relevante en caso de la obligación de reporte de operaciones sospechosas.
- Individualizar los órganos en los casos que la supervisión y sanción ALA/CFT esté incardinada dentro de los supervisores naturales, dándoles poder de decisión, procedimientos claros y competencias para ejercer su actividad sancionadora en materia ALA/CFT.

Procedimiento sancionador

- Determinar después de la supervisión en qué supuestos se deberá incoar un expediente sancionador o tramitar otro tipo de medidas correctoras y en qué casos se podrían iniciar al margen de la supervisión.
- Establecer los procedimientos de instrucción para la imposición de las sanciones incluyendo los plazos, órganos competentes para cada uno de los trámites y demás cuestiones relevantes hasta la ejecución de las sanciones y su seguimiento, posibles alegaciones/recursos o sistemas del cobro de las multas.



Estadísticas

- Disponer de información estadística de utilidad sobre sanciones impuestas, desagregada por:
 - Tipo de incumplimiento
 - Tipo de sanción impuesta
 - Tipo de actividad o sujeto obligado
 - Órgano supervisor
 - Cuantías de la multa
- Establecer normativamente deberes de compilación estadística a los diferentes supervisores.
- Estadísticas que permitan relacionar las supervisiones con las sanciones u otro tipo de medidas correctoras.



ANEXO. BUENAS PRÁCTICAS EN LA RED GLOBAL

Ejemplo 15: carácter proporcional y disuasivo de las sanciones.

Unión Europea: Establecer un rango de multas máximas que penalice a grupos financieros y grandes corporaciones por infracciones ALA/CFT.

En relación con las sanciones a imponer por infracciones ALA/CFT, la Unión Europea establece mediante Directiva unas medidas obligatorias para los estados miembros. Estos deben incluir en sus legislaciones nacionales, como mínimo, unas cuantías máximas predeterminadas en las multas posibles. Estas cantidades máximas pueden incrementarse por los estados miembros.

Para ello establece dos niveles: un nivel de carácter general, para todos los sujetos obligados no financieros, los países deben tener unas *multas administrativas máximas de al menos el doble del importe de los beneficios derivados de la infracción, cuando dichos beneficios puedan determinarse, o de al menos 1 000 000 EUR.*

No obstante, en un segundo nivel, cuando se trata de sujetos obligados del sector financiero, esos importes en las multas deben ser muy superiores, buscando con ello mayor proporcionalidad y un carácter más disuasivo. De este modo, la Directiva impone un régimen sancionatorio reforzado para el sector financiero, que diferencia entre personas jurídicas, grupos financieros y personas naturales.

Ese régimen reforzado supone que, por la comisión de infracciones ALA/CFT en el sector financiero:

- a) Si se trata de personas jurídicas financieras: podrán tener multas administrativas máximas de al menos 5 millones de EUR o hasta el 10 % del volumen de negocios anual total, acreditado por las últimas cuentas disponibles aprobadas por el órgano de gestión.
- b) En el caso de grupos financieros: si la entidad obligada es una empresa matriz, o una filial de una empresa matriz, que tenga que establecer cuentas financieras consolidadas, el 10% del volumen de negocios total se calculará según la cuenta consolidada más reciente disponible, aprobada por el órgano de gestión de la empresa matriz última conforme a la normativa europea de contabilidad.
- c) En el caso de una persona física: multas administrativas de hasta 5 millones de EUR.

Además, los estados miembros podrán establecer en su normativa sanciones adicionales (retiradas de licencias y autorizaciones, etc.) y multas que superen los importes indicados.

La existencia de estas cuantías máximas exigidas por la UE no supone que las sanciones a imponer a los sujetos obligados infractores deban situarse en el tramo superior del rango sancionador previsto en la norma. Por el contrario, la multa fijada deberá considerar todos los posibles criterios de graduación. Sin embargo, la necesidad de contar con un rango sancionador con posibles sanciones de cuantías muy elevadas por incumplimientos muy graves cometidos por grupos financieros internacionales o por personas jurídicas de mayor tamaño, se considera



que refuerza el carácter disuasivo ante posibles incumplimientos de sus obligaciones ALA/CFT, en línea con la R.35.

Ejemplo16: carácter proporcional y disuasivo de las sanciones.

Reino Unido: Disponer de un amplio rango de sanciones administrativas y penales por incumplimientos de las obligaciones ALA/CFT.

El Reino Unido cuenta con régimen jurídico de naturaleza muy diferente al de los países de derecho continental, lo que permite a sus autoridades contar con un mayor margen dentro de la normativa a la hora de tomar decisiones sancionadoras. En materia ALA/CFT, la normativa incluye una gran variedad de sanciones, tanto de naturaleza administrativa como penal, que configuran un régimen muy amplio de potenciales medidas en manos de las autoridades sancionatorias. A modo de ejemplo, además de otras sanciones más habituales, las autoridades están habilitadas para:

- Imponer multas de cualquier nivel que sea suficiente para que sean efectivas.
- Censurar públicamente al sujeto obligado que comete la infracción.
- Imponer sanciones penales (por los órganos judiciales correspondientes) a las personas o entidades declaradas culpables de ciertos delitos por incumplimientos de requisitos ALA/CFT:
 - Penas por no facilitar información a las autoridades, por avisar a un sospechoso (*tip off*) o por perjudicar en una investigación: máximo de cinco años de prisión y/o una multa ilimitada en el caso de una condena por acusación.
 - Penas por no cumplir como sujeto obligado con determinados deberes previstos en las normas ALA/CFT pueden suponer un máximo de dos años de prisión y/o una multa.
- En las APNFD, los órganos autorreguladores pueden referir a los sujetos obligados incumplidores a otros órganos sancionadores para que se les apliquen sanciones utilizando sus poderes, incluida la imposición de multas ilimitadas.

En algunas APNFD las sanciones pueden alcanzar, no sólo a los administradores y directivos, sino también a beneficiarios finales (*beneficial owners*) de las personas jurídicas infractoras, lo que incrementa el carácter disuasorio.

Ejemplo 17: único órgano sancionador ALA/CFT para todos los sectores, con independencia de cuál sea el supervisor, lo que supone coordinación continua entre los supervisores.

España: todas las sanciones ALA/CFT se deciden e imponen a todos los sujetos obligados por el mismo órgano administrativo de carácter interinstitucional, compuesto por representantes de

todos los supervisores y de otras instituciones con funciones ALA/CFT (UIF, policía, fiscalías especializadas, aduanas...).

Las sanciones y recomendaciones de actuación a los sujetos obligados por infracciones ALA/CFT se deciden por la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (la «Comisión»). Este órgano está compuesto por las autoridades responsables de ALA/CFT y, entre sus funciones, tiene asignada la aprobación de las sanciones por supervisiones ALA/CFT.

Procedimiento:

- a) Todos los órganos supervisores deben someter previamente sus planes de supervisión anual ALA/CFT en cada sector para su aprobación por la Comisión.
- b) Cada supervisor desarrolla sus inspecciones conforme al plan de supervisión (de carácter confidencial) que es aprobado por la Comisión.
- c) Una vez terminada cada inspección a un sujeto obligado, el supervisor debe enviar un informe individual de hallazgos a la Comisión.
- d) Los órganos técnicos de la Comisión son los competentes para analizar todos los informes de supervisión realizados, sea cual sea el supervisor. Tras su análisis determinará la existencia de posibles infracciones (en colaboración con el supervisor correspondiente).
- e) Los órganos técnicos de la Comisión elevan al pleno de ésta un informe con las conclusiones sobre la supervisión realizada. En caso de infracción, elevará una propuesta de sanción o recomendación de actuación para el sujeto obligado. Esa propuesta de sanción debe ser estudiada por cada supervisor antes de cada pleno y, posteriormente, es discutida en el pleno por los miembros de la Comisión.
- f) La decisión final del pleno de la Comisión incluye, en su caso, la sanción o multa a imponer por cada infracción cometida y la justificación correspondiente a esa decisión.

La transparencia de este proceso común permite que todos los supervisores conozcan las infracciones ALA/CFT que se están detectando y sancionando en todos los sectores, cuál es el rango sancionatorio utilizado y cuáles son los criterios de graduación según la situación de cada sujeto obligado y las circunstancias de la infracción. Esto permite una total uniformidad del proceso: **todos los supervisores participan en todos los procedimientos sancionadores (no solo en los suyos) y conocen cuáles son los criterios sancionadores utilizados para cada infracción.**

Ejemplo 18: norma común para sanciones ALA/CFT de aplicación por todos los supervisores

Varios países: Regular en una única norma las infracciones, las sanciones y los criterios de graduación para todos los supervisores.

Existen numerosos países en la Red Global y en GAFILAT que han optado por establecer en una única norma el régimen sancionador ALA/CFT común para todos los sectores de sujetos

obligados y para todos los supervisores. La principal ventaja es la de otorgar uniformidad al sistema, lo que beneficia tanto a la seguridad jurídica de las instituciones del país como a un mejor conocimiento del régimen aplicable por los sujetos obligados y por las autoridades que deben aplicar ese sistema.

De este modo, todos los sectores de sujetos obligados pueden disponer de un rango muy amplio de sanciones por cualquier tipo de infracción de las obligaciones ALA/CFT.

A modo de ejemplo, se detallan las sanciones y régimen de graduación de sanciones establecidas en la norma de Moldavia, con calificación de Cumplido en la R.35:

- declaración pública en los medios de comunicación;
- obligación de poner fin a la conducta respectiva y de abstenerse de repetirla;
- retirada o suspensión de autorización, licencia de actividad;
- prohibición temporal de ocupar puestos directivos;
- sanciones pecuniarias en forma de multa: por el doble del valor del beneficio derivado de la infracción, o de hasta 1.000.000 de euros.
- para algunos sujetos obligados del sector financiero: un importe de hasta 5 millones de euros o el 10% del volumen de negocios del año anterior, (en línea con lo exigido para los países de la UE).

Los criterios de graduación previstos en la propia norma son también muy detallados:

- Gravedad de la infracción cometida
- Duración en el tiempo de la infracción
- Frecuencia de esta infracción (si es una infracción recurrente en el tiempo con numerosos incumplimientos por el sujeto obligado)
- Intención de cometer la infracción por el sujeto obligado infractor
- Grado de responsabilidad
- Capacidad financiera del sujeto obligado infractor
- Beneficios obtenidos como resultado de la comisión de la infracción
- Perjuicios causados a terceros con la infracción cometida
- Cooperación con las autoridades
- Existencia de infracciones/sanciones previas

Estas sanciones y estos criterios de graduación son aplicables a todas las autoridades supervisoras ALA/CFT, tanto de instituciones financieras como de APNFD. No obstante, adicionalmente, existen regulaciones sectoriales y complementarias que tienen en consideración las especificidades de cada sector de sujetos obligados, permitiendo a los supervisores sectoriales imponer, además, sanciones propias y criterios de graduación adicionales.



BIBLIOGRAFÍA

- *Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo, y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, FATF/GAFI, actualizado a noviembre 2023*
- *Informe – Identificación de prioridades en materia de cumplimiento técnico a nivel regional y a nivel nacional. GAFILAT, diciembre 2021*
- *Estudio integral del sector de APNFD a nivel regional. GAFILAT, septiembre 2021*
- *FATF Guidance on Risk-Based Supervision, FATF/GAFI, March 2021*
- *Plan Estratégico GAFILAT 2020-2025. GAFILAT, diciembre 2020*
- *Supervisión con Enfoque Basado en Riesgo de las APNFD sin regulador prudencial. GAFILAT, enero 2020*
- *FATF Guidance for a risk-based approach: Effective supervision and enforcement by AML/CFT supervisors of the financial sector and law enforcement. FATF/GAFI October 2015*
- *FATF Guidance AML/CFT-related data and statistics, FATF/GAFI, October 2015.*
- *El procedimiento administrativo sancionador, José Garberí Llobregat, Guadalupe Buitrón Ramírez, Tirant lo Blanch*
- *Derecho administrativo Sancionador. Manuel Gómez Tomillo e Íñigo Sanz Rubiales*
- *Practicum-Derecho Administrativo Sancionador (2022), Thomson Reuters*
- *Informes de Evaluación Mutua²⁰*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Bolivia, GAFILAT 2023*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Ecuador, GAFILAT 2023*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Brasil, FATF/GAFI 2023*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Paraguay, GAFILAT 2022*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Chile, GAFILAT 2021*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Uruguay, GAFILAT 2020*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Perú, GAFILAT 2019*
 - *Informe de Evaluación Mutua de Panamá, GAFILAT 2018*

²⁰ No se incluyen los Informes de Seguimiento y Recalificación de los países, que también han sido consultados en la elaboración de este informe.

Se han revisado los informes de la cuarta ronda de evaluación de otros países de la Red Global, especialmente en relación con la R.35 y el RI.3 de cara a determinar ejemplos de aplicación de los estándares en otros territorios y la aplicación de los estándares y su valoración por parte de GAFI.



- Informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia, FMI GAFILAT 2018
- Informe de Evaluación Mutua de México, FMI FATF/GAFI 2018
- Informe de Evaluación Mutua de la Republica Dominicana, GAFILAT 2018
- Informe de Evaluación Mutua de Nicaragua, GAFILAT 2017
- Informe de Evaluación Mutua de Guatemala, GAFILAT 2016
- Informe de Evaluación Mutua de Honduras, GAFILAT 2016
- Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica, GAFILAT 2015
- Informe de Evaluación Mutua de Cuba, GAFILAT 2015
- Informe de Evaluación Mutua de Argentina, FATF/GAFI 2010²¹
- Informe de Evaluación Mutua de El Salvador, CFATF/GAFIC 2010²²

²¹Informe correspondiente a la tercera ronda de evaluación

²² Informe correspondiente a la tercera ronda de evaluación que fue aprobado por GAFIC, organismo al que pertenecía El Salvador en la fecha del IEM.