

# PARAGUAY

## COMPROMISO CON LA EFICACIA

Aspectos actuales del sistema antilavado  
de activos y contra el financiamiento del terrorismo



- El camino recorrido
- Perspectivas de prevención e inteligencia
- Faz represiva
- La visión desde el sector privado y desde el plano multilateral



PARAGUAY, COMPROMISO CON LA EFICACIA.

Aspectos actuales del sistema antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo

Impreso en Paraguay. Printed in Paraguay

Primera edición: marzo 2021

Imprenta: Nempre Producciones

Coordinación general:

Fernando Filártiga, Andreas Ohlandt, Irene Cristina Escribá Sakoda,  
Pablo Ortiz Frutos y Edsel González

Edición: María José Peralta Heisecke

Diseño de tapa: Miguel Torres

Diseño y diagramación: Iván González

Fotografías de tapa e interior: IMG Fotografía

El contenido, análisis, opiniones y conclusiones expuestos en este material son de exclusiva responsabilidad de los autores y no necesariamente coinciden con la postura oficial del Banco Central del Paraguay.

Se prohíbe la reproducción total o parcial, el registro o la transmisión por cualquier medio de recuperación de información, sin permiso previo por parte de los autores.

# PARAGUAY

## COMPROMISO CON LA EFICACIA

Aspectos actuales del sistema antilavado  
de activos y contra el financiamiento del terrorismo



- El camino recorrido
- Perspectivas de prevención e inteligencia
- Faz represiva
- La visión desde el sector privado y desde el plano multilateral



# ÍNDICE

Presentación .....	6
<i>José Cantero</i>	
Prólogo .....	9
<i>Juan Ernesto Villamayor</i>	
<b>Parte 1: El camino recorrido</b>	
Punto de partida: De cómo salió Paraguay de la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional .....	16
<i>Benigno López y Óscar Boidanich</i>	
Avances en el sistema Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) y su implicancia en el marco de gobernanza pública del Paraguay .....	30
<i>Jorge Raúl Corvalán Mendoza</i>	
Fortaleciendo las instituciones en Paraguay: Avances en medidas de PLD/FT entre 2013-2018 .....	43
<i>Carlos Fernández Valdovinos</i>	
Los sistemas de pago en Paraguay .....	70
<i>Holger Aníbal Insfrán Ibarrola</i>	
Principales modificaciones legales en el campo de ALA/CFT en el Paraguay y su adecuación a las recomendaciones del GAFI .....	110
<i>Irene Cristina Escribá Sakoda y Aldo Javier Rodríguez González</i>	
Beneficiario final en Paraguay: ¿Cómo identificarlo? .....	164
<i>Ángel Fernando Benavente y Viviana Mercedes Benítez Saiz</i>	
<b>Parte 2: Perspectivas de prevención e inteligencia</b>	
Relevancia de la prevención y detección del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el Paraguay .....	181
<i>Carlos Arregui en coautoría con Carmen Pereira, Crismilda Espinoza y Juan Francisco Fernández</i>	
Avances en la supervisión de los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo en el sector financiero nacional .....	228
<i>Diego Duarte Schussmuller en coautoría con Hernán Colmán y Franklin Boccia</i>	
Avances en la supervisión de los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo en el sector seguros .....	257
<i>Humberto Colmán en coautoría con María Graciela Mora de Talavera</i>	
Inclusión financiera y prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo: Objetivos complementarios en la política regulatoria del Paraguay .....	280
<i>Liana Caballero en coautoría con Christian Tondo</i>	

Aproximación al sistema nacional anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo, con énfasis en el poder sancionador del Banco Central del Paraguay dentro del subsistema preventivo .....	301
<i>Fernando Filártiga</i>	

### Parte 3: Faz represiva

El desafío de un nuevo paradigma versus la efectividad desde una perspectiva jurídico-penal ....	336
<i>Luis María Benítez Riera en coautoría con Avelino Alí Hetter Garay, Mónica Carolina Paredes Marinheiro, Carmen Montanía Cibils y Fabiana López Baruja</i>	
El comiso como objetivo de una investigación patrimonial eficiente para la recuperación de los activos del crimen organizado .....	361
<i>Sandra Quiñónez en coautoría con Patricia Doria</i>	
La corrupción pública como delito determinante del lavado de dinero y la recuperación de bienes mal habidos .....	380
<i>René Fernández</i>	
De la actio in rem al decomiso. El camino recorrido .....	398
<i>Edsel Daniel González Fariña</i>	

### Parte 4: La visión desde el sector privado y desde el plano multilateral

Integridad del sistema financiero, nuevas tendencias de la industria financiera y desafíos en tiempos del COVID-19 .....	411
<i>Raúl Vera Bogado</i>	
Hacia una Comprensión del Riesgo de Financiamiento de Terrorismo: la metodología del Banco Mundial .....	422
<i>Yara Esquivel y Selva Bazzana</i>	
Apoyo del BID para la prevención y combate del lavado de activos y financiamiento del terrorismo en América Latina y el Caribe - El caso de Paraguay .....	432
<i>Roberto de Michele y María Cecilia Álvarez Bollea</i>	

Epílogo .....	455
<i>Fernando Filártiga</i>	

Anexo .....	461
Selección de normativa relevante	

Los autores .....	540
-------------------	-----

# Presentación

*por José Cantero*

La transparencia es el atributo más relevante de la confianza, y ésta, en tanto, es propulsora de la competitividad, elemento fundamental para el progreso de las naciones. Un país transparente es una sociedad que ofrece más oportunidades para sus ciudadanos.

El libro que estamos presentando, titulado “Paraguay: Compromiso con la Eficacia. Aspectos Actuales del Combate Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo”, testimonia el compromiso soberano de la República del Paraguay de seguir transitando por un camino de transparencia e integridad. Se trata de un recorrido que ha implicado el establecimiento de normas, principios y acciones concretas orientadas a la implementación de mecanismos y sistemas eficaces para la detección, prevención y represión de los flagelos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

El Paraguay es reconocido y valorado internacionalmente como un país con una trayectoria de estabilidad y solidez macroeconómica. Esta fortaleza no ha sido fruto del azar, sino como resultado de un esfuerzo continuo para la construcción de institucionalidad, tanto de la política monetaria, financiera, y fiscal. Ha requerido la coordinación entre el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda, y otras instituciones del sector público y también del sector privado. La fortaleza macroeconómica de nuestro país ha sido posible gracias a la adopción de las mejores prácticas internacionales, incorporadas, principalmente, por medio de las recomendaciones técnicas de los organismos internacionales. A lo largo de los años, la consolidación de la institucionalidad macroeconómica, ha propiciado un consenso social de la valía de nuestra estabilidad macro. Actualmente, nadie duda de su importancia. Y, por lo tanto, podemos afirmar que la construcción de la institucionalidad macroeconómica es un camino sin retorno.

Actualmente, la sociedad paraguaya se encuentra ante un compromiso de adherir una nueva capa de institucionalidad. Este desafío permanente al que nos enfrentamos, requiere de componentes fundamentales, valorados e internalizados en nuestro país, tales como: la concepción de una visión país, el esfuerzo y la coordinación interinstitucional, la colaboración con organismos internacionales, y el consenso y compromiso de la sociedad.

Este modo interactivo de colaboración, nos ha motivado a identificar y evaluar los riesgos que afronta el país ante la amenaza del crimen organizado, a diseñar un plan estratégico que mitigue los riesgos del lavado de activos y

financiamiento al terrorismo, así como a coordinar esfuerzos interinstitucionales para contar con un marco legal que incorpore las mejores prácticas internacionales y, a la vez, a disponer de un eficaz sistema preventivo, investigativo y represivo en la lucha contra el flagelo generado por el crimen organizado. Este proceso de fortalecimiento institucional ha sido posible, en gran parte, debido al apoyo técnico de los organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, y el GAFILAT.

En este ámbito de coordinación y compromiso país, el Banco Central del Paraguay cumple un rol preponderante en el proceso de fortalecimiento institucional hacia un país más transparente, orientado a monitorear y mitigar los riesgos asociados al lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Como institución técnica hemos sido participes activos de la elaboración, discusión y aprobación del “paquete anti-lavado” de leyes, tanto aquellas de organización y procedimentales, así como leyes modificatorias en el ámbito penal represivo y aquellas que hacen a la prevención de este flagelo. El nuevo marco legal, y las modificaciones reglamentarias subsiguientes, han significado un avance en el fortalecimiento del Enfoque Basado en Riesgo de todo el sistema de lucha contra el LA/FT/FP del Paraguay, y reafirmado el compromiso de nuestro país contra estos flagelos. De esta forma, el Estado paraguayo dio un paso crucial al adecuar su marco institucional a las mejores prácticas internacionales y cumplir los requisitos técnicos legales, conforme a las recomendaciones de GAFI.

En concordancia con este avance normativo, a iniciativas del Banco Central del Paraguay, el Congreso Nacional aprobó la modificación de la ley del sistema bancario en 2016, y de la Carta Orgánica del BCP en el 2018. Ambas modificaciones normativas representan decisiones indispensables hacia la adopción del sistema de Supervisión Basado en Riesgo y el fortalecimiento de la gobernanza en la gestión de las entidades financieras, otorgando al Banco Central del Paraguay facultades para reglamentar y determinar parámetros de prudencia en materia de gestión integral de riesgos, fiscalización, dirección, otros aspectos de gestión y condiciones de buen gobierno corporativo en las entidades supervisadas.

La Supervisión Basada en Riesgo es la piedra angular para contar con un sistema financiero solvente, competitivo, y con mayores grados de integridad. Bajo este esquema, tanto el supervisor como los sujetos obligados incorporan inteligencia, sistemas, y gobernanza para la gestión de los riesgos en general, y el de lavado de activos y financiamiento al terrorismo, en particular. En el caso del Paraguay, la adopción de este sistema de supervisión ha sido un proceso continuo y riguroso que se inició en el 2005 con la recomendación del

primer FSAP, orientación que fue afianzada con las sucesivas asistencias técnicas ofrecidas por los organismos internacionales. Estamos confiados de que la adopción y maduración de este sistema de supervisión posiciona al Paraguay en un sitio de mayor transparencia y seguridad, en condiciones de mitigar los riesgos derivados del accionar del crimen organizado.

Así mismo, es importante destacar que el Banco Central del Paraguay ha desplegado un conjunto de acciones tendiente a fortalecer la inclusión financiera y la digitalización de los medios de pagos, bajo el entendimiento de que ellas representan un camino seguro y confiable por el que debe transitar la economía para mitigar los riesgos asociados al lavado de dinero. En la medida en que las transacciones se realizan en forma digital y por medio de instituciones financieras y canales supervisados por la autoridad competente, el riesgo de estos hechos ilícitos se torna controlable. El proyecto de ley de inclusión financiera presentado por el Banco Central del Paraguay, así como la implementación del SIPAP 24x7 apuntan a dicha dirección.

Todo proceso de transformación requiere de conocimiento. Las leyes, los marcos normativos, los sistemas, procesos y las interacciones interinstitucionales pueden ser letra muerta o disfuncionales si no se crean suficientes capacidades en las personas y organizaciones claves. Bajo este entendimiento, el Banco Central del Paraguay, junto a la Seprelad, viene desplegando una agenda de capacitaciones para los actores del sistema ALA, con cursos temáticos, roles de juego, talleres interactivos, varios de ellos con la ponencia de consultores internacionales y de especialistas de organismos internacionales.

El esfuerzo que el país está llevando adelante se evidencia en este libro, que, a la vez, propone reflexionar sobre la importancia de los avances realizados y los desafíos venideros. Esta obra testimonia el compromiso de la República del Paraguay de seguir transitando, con pasos firmes, hacia una economía más transparente, segura y resistente a las amenazas que impone el crimen organizado. Se trata de un trayecto sin retorno, que supondrá grandes beneficios para la sociedad paraguaya.



# Prólogo

*por Juan Ernesto Villamayor*

El Paraguay se encuentra inserto en la comunidad internacional en la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo; en ese contexto, se han desarrollado iniciativas tendientes al cumplimiento de los estándares internacionales en el ámbito de la lucha contra esos flagelos.

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), organismo intergubernamental establecido en 1989, instituye los estándares internacionales y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero internacional. Las 40 Recomendaciones emitidas por este organismo se constituyen en los estándares internacionales más reconocidos a nivel mundial.

Por otro lado, el 8 de diciembre de año 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, se crea formalmente el Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT), organización intergubernamental de base regional que agrupa a 17 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte. El GAFILAT fue creado para prevenir y combatir el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a través del compromiso de mejora continua de las políticas nacionales contra estos flagelos y la profundización en los distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros, entre ellos Paraguay. GAFILAT es uno de los grupos regionales del Grupo de Acción Financiera GAFI/FATF (Grupo de Acción Financiera Internacional/Financial Action Task Force), es miembro asociado y, por tanto, participa en la elaboración, revisión y modificación, a la vez que se adhiere a las 40 Recomendaciones emitidas por este organismo.

El GAFILAT apoya a sus miembros en la implementación de las 40 Recomendaciones y en la creación de un sistema regional de prevención contra el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo. Las herramientas principales para asistir a los países son las medidas de capacitación y asistencia técnica (a través de la elaboración de guías, informes y documentos de apoyo), y las evaluaciones mutuas. [1]

La tarea principal del GAFILAT en su papel de órgano regional al estilo GAFI es la de coordinar y llevar a cabo evaluaciones mutuas a sus países miembros con relación a la solidez de sus sistemas de prevención y combate al lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la

proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FPADM). Dicha tarea se lleva a cabo con base en la Metodología de Evaluación elaborada por el GAFI y aprobada por el Pleno de Representantes del GAFILAT.

En ese contexto, el país es evaluado en cuanto a la implementación de los estándares internacionales – las 40 Recomendaciones del GAFI.

Paraguay ha evolucionado en el establecimiento de un marco normativo en el ámbito de la lucha contra éste flagelo.

En ese sentido, la Constitución Nacional en su artículo 71, establece. Del narcotráfico, de la drogadicción y de la rehabilitación. El Estado reprimirá la producción y el tráfico ilícito de las sustancias estupefacientes y demás drogas peligrosas, así como los actos destinados a la legitimación del dinero proveniente de tales actividades. Igualmente, combatirá el consumo ilícito de dichas drogas. La ley reglamentará la producción y el uso medicinal de las mismas.

Se establecerá programas de educación preventiva y de rehabilitación de los adictos, con la participación de organizaciones privadas.

En cuanto a la aprobación de leyes específicas podemos citar: la Ley N° 1015/97, “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, y sus modificaciones. Mediante esta Ley se crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, entidad gubernamental encargada de regular las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, la que por Ley N° 3783/09 se constituye como Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la República del Paraguay; la Ley N° 1160/97, “Código Penal del Paraguay”, mediante la cual se tipifica el lavado de dinero; la Ley N° 3440/08, “Que modifica varios artículos del Código Penal Paraguayo”, amplía la gama de delitos precedentes del lavado de dinero y declara la autonomía del delito; la Ley N° 4024/10, “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”; la Ley N° 4503/11, “Inmovilización de fondos y activos financieros”.

Además, se ha avanzado en el establecimiento de un enfoque sistémico en cuanto al estudio, definición y aprobación de políticas públicas relacionadas al ámbito de la prevención del lavado de dinero con la aprobación del Decreto N° 6604/2016, “Por el cual se establece una Coordinación General para el fortalecimiento del Sistema ALA/CFT de la República del Paraguay”, y posterior aprobación del Decreto N° 7949/2017, “Por el cual se establece una Coordinación General y un Comité Interinstitucional para el Sistema Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) de la República del Paraguay y se abroga el Decreto N° 6604/2016”.

En el referido Decreto se menciona que la institucionalización y fortalecimiento del Sistema ALA/CFT de la República del Paraguay se debe realizar por medio de la coordinación interinstitucional, que debe estar integrado por las máximas autoridades de los diversos organismos estatales comprometidos en la prevención, detección y represión del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, mediante la ejecución de las acciones tendientes al logro del mejoramiento de la aplicación efectiva de los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación.

La República del Paraguay cuenta con un Comité Interinstitucional del más alto nivel político, comprometido en impulsar y promover el cumplimiento de los estándares internacionales.

Cabe destacar que el Gobierno Nacional, de forma histórica, ha impulsado la aprobación de diez leyes que constituyen el paquete antilavado de dinero, lo que le permite al Estado Paraguayo sentar las bases de un nuevo paradigma para que el país pueda afrontar los flagelos referidos que afectan a toda la humanidad.

Es importante mencionar lo que representa la aprobación de estas diez leyes como una muestra del alto grado de compromiso a nivel país, donde representantes de todos los sectores, públicos y privados, se sentaron a discutir, debatir y, en lo posible, a consensuar un nuevo marco jurídico nacional que se encuentre a la altura de los estándares internacionales en función a los convenios suscritos y ratificados oportunamente, y que a su vez refleje adecuadamente la realidad paraguaya.

Con la promulgación de estas leyes se están sentando las bases para un cambio de paradigma en las formas que pretendemos afrontar la lucha contra el crimen organizado, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, mediante la introducción de herramientas jurídicas solidas tanto desde la fase de prevención y mitigación de riesgos, así como en la de represión y persecución penal de estos ilícitos.

Vale recordar que esta ambiciosa tarea tuvo su inicio el 22 de noviembre de 2018, cuando en sede del Congreso de la Nación los Presidentes de los tres Poderes del Estado daban entrada oficialmente a un paquete de reformas legislativas a ser impulsadas dentro del Plan de Acción del Estado paraguayo contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo.

A partir de la introducción de los proyectos en el Congreso Nacional, el debate se amplió con la intervención de autoridades a nivel nacional. Así, las Comisiones Nacionales de Reforma del Sistema Penal y de Reforma del Sistema de Justicia sesionaron en forma conjunta, analizaron y discutieron en profundidad todos los proyectos. Luego, previo al tratamiento de cada una de

las leyes en ambas Cámaras del Congreso, estas fueron estudiadas por parte de las Comisiones de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo; Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y Delitos Conexos; y de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública, respectivamente.

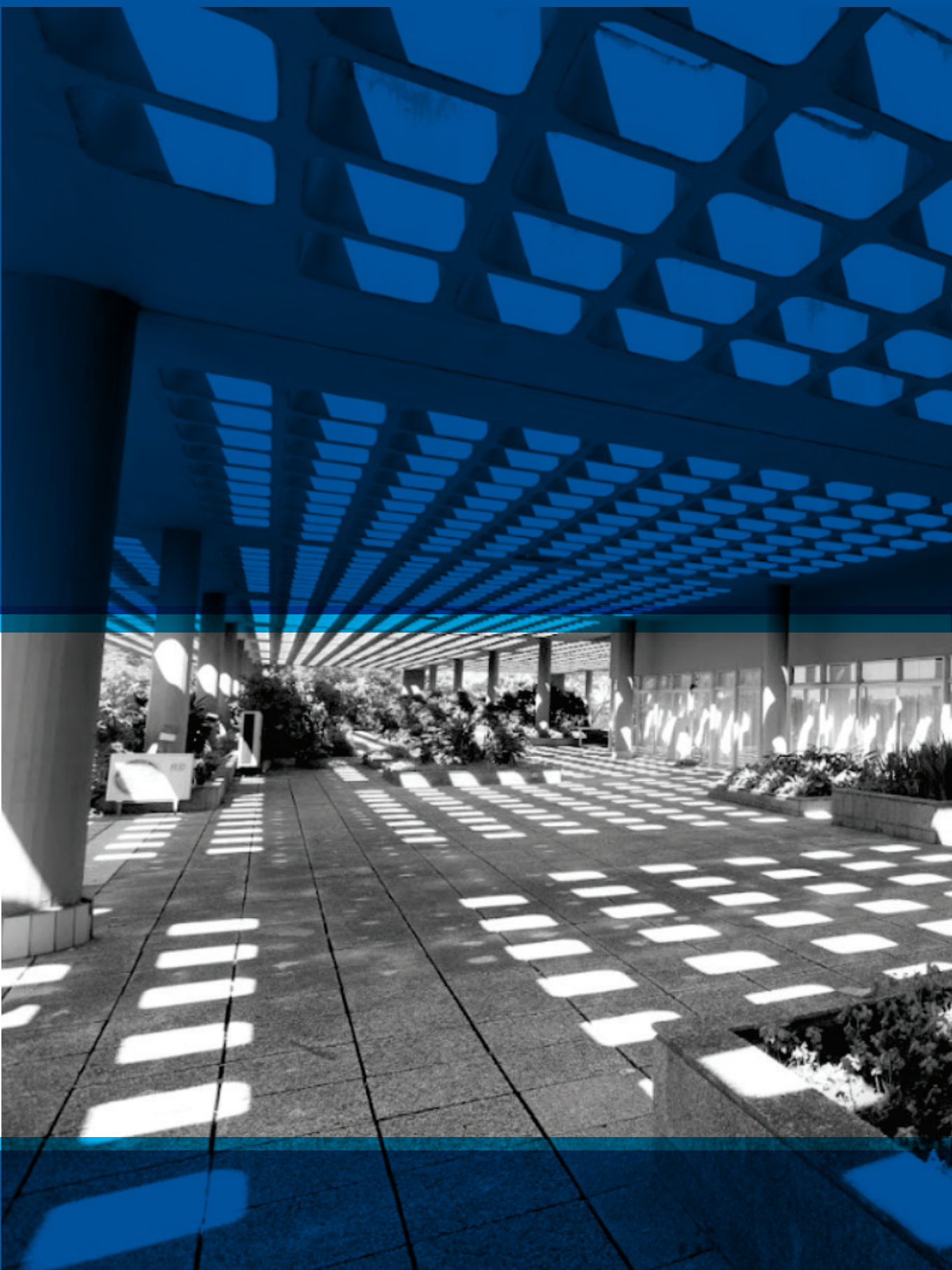
De esa manera, con transparencia y apertura en el diálogo y el debate con todos los sectores, se ha logrado el objetivo, y hoy podemos afirmar que el Plan Estratégico de Combate al Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva se constituye en una política de todo el Estado paraguayo.

El Paraguay, en el marco del proceso de evaluación mutua, se ve fortalecido con diez (10) nuevas leyes, algunas de ellas modificaciones y actualizaciones a leyes ya vigentes y otras responden a nuevos marcos jurídicos, que buscan fortalecer nuestro sistema en pos a la eficiencia y la obtención de resultados concretos en esta materia.

Entre ellos, corresponden destacar: La modificación de varios artículos del Código Penal, con la actualización del marco normativo para el lavado de activo y la incorporación de nuevos tipos penales (Ley N° 6452/19); la Ley de creación de juzgados penales especializados en Lavado de Activos, delincuencia económica y crimen organizado (Ley N° 6379/19); La ley de creación del registro administrativo de personas y estructuras jurídicas, y beneficiarios finales (Ley N° 6446/19); La modificación de la ley de transparencia de sociedades por capitales, que permitirá concluir adecuadamente el proceso de transformación de todas las acciones de las sociedades en nominativas (Ley N° 6399/19); la ley de creación del procedimiento especial para el comiso, privación de beneficios y ganancias, de manera a propiciar las herramientas procesales adecuadas para aplicar la medida (Ley N° 6431/19); la modificación de la ley de terrorismo, con la readecuación del tipo penal, financiamiento del terrorismo acorde a los estándares internacionales (Ley N° 6408/19); la ley de inmovilización de fondos o activos financieros y la reglamentación para recepción, difusión, inclusión y exclusión de personas físicas o jurídicas en las listas de sanciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Ley N° 6419/19); la modificación de la ley de SENABICO, con la nueva redistribución de los productos provenientes de subastas por comiso para fortalecer el sistema anti-lavado de activos y crimen organizado (Ley N° 6396/19); la ley de tipificación y sanción del soborno y cohecho transnacional (Ley N° 6430/19); y, por último, la hoy promulgada Ley de modificación de la ley N° 1015/97, “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, de actualización de todo el modelo preventivo del sistema, de manera a fortalecer el proceso de detección y mitigación de riesgos de lavado de activos.

Con el compromiso y liderazgo del Gobierno del Presidente Mario Abdo Benítez y el establecimiento de un enfoque sistémico que permite la participación y compromiso de los tres Poderes del Estado y las instituciones vinculadas al Sistema Nacional Anti Lavado y Contra el Financiamiento del Terrorismo, el Paraguay, en el marco de la evaluación de GAFILAT, presenta a la comunidad internacional los avances históricos en la materia.

Esta obra pretende brindar las conceptualizaciones del Sistema Anti Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), los antecedentes históricos y, por sobre todo, la síntesis del trabajo interinstitucional en la preparación del país ante la evaluación de GAFILAT, los avances, resultados y desafíos, con la consigna ¡PARAGUAY CUMPLE!



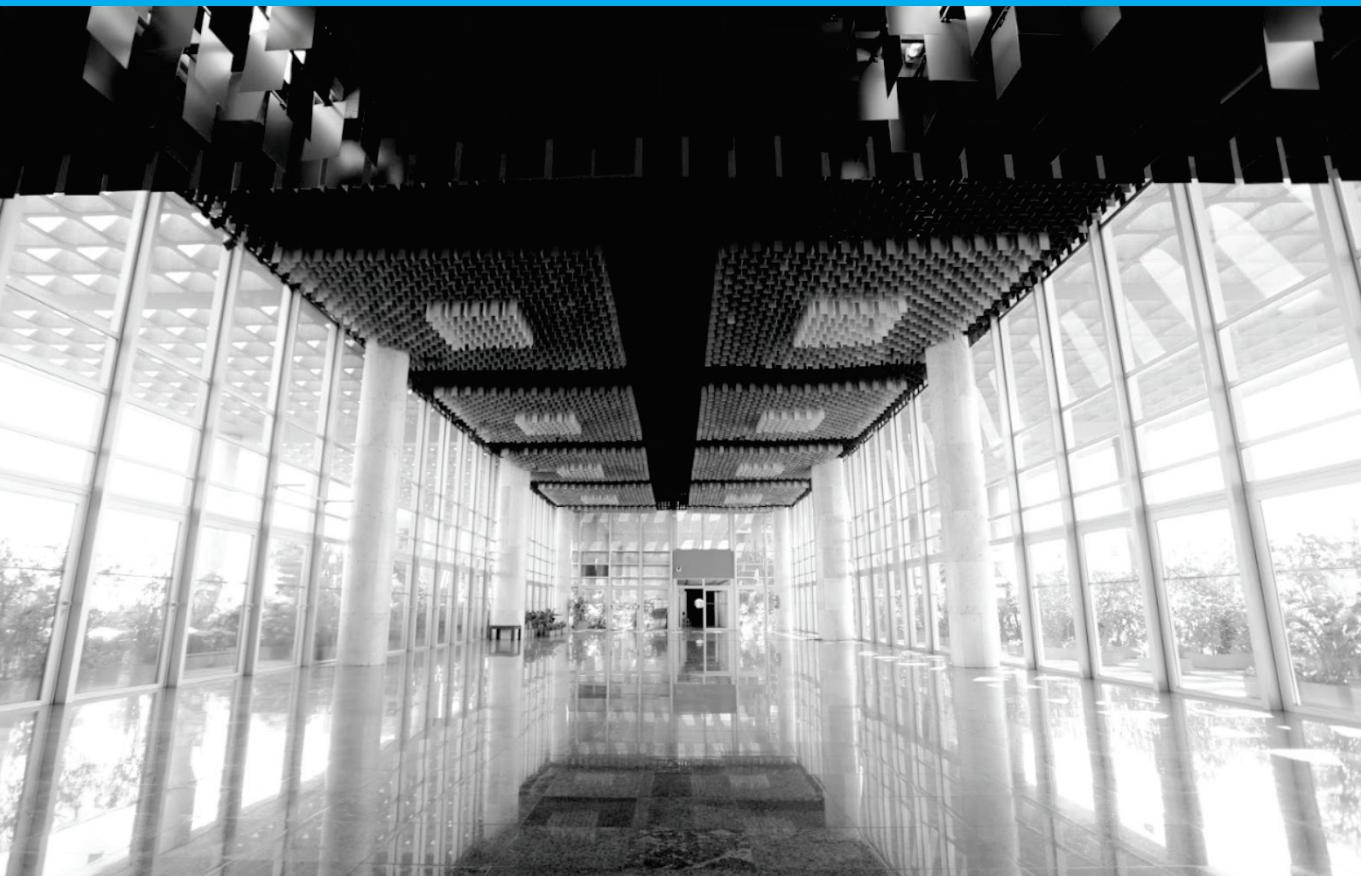
# PARTE 1

# El camino recorrido



# Punto de partida: De cómo salió Paraguay de la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional

*Por Benigno M. López Benítez y  
Óscar Boidanich Ferreira*





## Contexto

Ante la evaluación a la que va a ser sometido el Paraguay, para revisar el sistema de prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo, después de más de 12 años (Asunción julio 2008) creemos oportuno contar nuestra experiencia y que pueda servir como uno de los tantos instrumentos en que se sostendrán las autoridades dentro del proceso de evaluación y así poder demostrar lo mucho que se avanzó en estos 12 años.

En el año 2008, Paraguay fue sometido a la tercera ronda de evaluaciones por GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica), hoy GAFILAT, nombre cambiado a consecuencia de que a GAFISUD se incorporaron varios países fuera de América del Sur. GAFISUD tenía una buena organización, recursos humanos de calidad, y estaba en un proceso constante de profesionalización y mejora. GAFILAT es hoy una organización muy bien vista por la comunidad jurídica internacional, por los países cooperantes y los organismos multilaterales.

La evaluación del año 2008 fue muy rigurosa, pues a solicitud del Paraguay, se incorporó al grupo de expertos regionales el Fondo Monetario Internacional como evaluadores, aplicando una metodología de evaluación mucho más estricta y rigurosa, que la metodología utilizada en ese momento por los expertos del GAFISUD.

El resultado de la evaluación de GAFISUD se dio a conocer en diciembre del 2008, y tuvo sus consecuencias en los años posteriores, una de ellas fue el ingreso a la lista gris de GAFI.

En la reunión Plenaria del Grupo de Acción Financiera Internacional, (GAFI) llevada a cabo en Abu Dhabi, Emiratos Árabes Unidos, GAFI identificó a varias “jurisdicciones” (países), que tenían deficiencias estratégicas en sus sistemas de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (AML/FT), conocida como “lista gris”, donde se incluyó a Paraguay.

El proceso de identificación de las jurisdicciones se hacía analizando las evaluaciones realizadas por el propio GAFI en las jurisdicciones donde tenían competencia directa, o provenían de las evaluaciones realizadas por los organismos Regionales, como el Grupo de Acción Financiera de América del Sur, GAFISUD en América Latina. En aquella época se llamaba *Improving Global AML/CFT compliance: Ongoing process*, bajo la Supervisión del ICRG por sus siglas en Inglés, el Grupo Internacional de Revisión y Cooperación.

La idea era cooperar con los Países con deficiencias estratégicas en un proceso dinámico y continuo, no se pretendía estigmatizar al país que se encontraba dentro de la lista gris, si se buscaba concientizar para que hagan el esfuerzo de superar las deficiencias encontradas por los evaluadores en atención

a la gravedad de este tipo de crímenes, donde están en riesgos jurisdicciones enteras por problemas o deficiencias de otras jurisdicciones.

En aquel tiempo también había dos procesos: uno que incorporaba a jurisdicciones con serias deficiencias estratégicas y que además no colaboraban en resolverlas; y otro proceso donde los Países si presentaron un Plan de Acción y se proponían a resolver estas deficiencias.

Paraguay estaba en el segundo grupo y a nosotros nos tocó diseñar y ejecutar el Plan de Acción, y demostrar el compromiso de mejora del sistema de prevención AML/FT en Paraguay, como ocurrió en los años posteriores.

Hoy vemos con mucho optimismo que la preparación del Paraguay para enfrentar esta nueva evaluación es mucho más robusta, el Paraguay se ha organizado mejor y ha realizado avances enormes en su marco normativo desde el 2008 a la fecha, apuntando a tener un sistema de prevención del Lavado de Dinero y del Financiamiento al Terrorismo en línea con las mejores prácticas internacionales.

## II La evaluación que nos llevó a la lista gris del GAFI

Si bien Paraguay es fundador de GAFISUD, y es uno de los países pioneros en contar con una legislación de prevención de Lavado de Dinero, el Paraguay no tenía una unidad de inteligencia financiera acorde con las responsabilidades que la prevención de este tipo de delitos requiere, el presupuesto asignado era escaso y por ende la capacidad institucional también.

Esta evaluación fue una de las más duras para el País, pues Paraguay no estaba preparado técnicamente, y su legislación estaba totalmente desfasada, como por ejemplo sucedía con la Ley No.1015/97, Ley que busca prevenir el Lavado de Dinero en Paraguay, aprobada ya en enero del año 1997. La misma tenía una estructura imposible de cumplir, ya que disponía que la SEPRELAD contaba un Consejo a la cabeza, que debía aprobar todos los informes de Inteligencia antes de ser remitidos al Ministerio Público. Es decir, primero debían exponerse todos los informes ante los Miembros de ese Consejo y si ellos lo aprobaban, recién ahí, el Director de la SEPRELAD podía remitirlos a la Fiscalía, situación que comprometía seriamente el Secreto bancario, uno de los pilares del sistema de prevención del Lavado de Dinero

Es importante resaltar, que no solo los titulares del Consejo eran quienes participaban de las reuniones, pues en caso de ausencia de los titulares, normalmente enviaban a sus representantes, sucediendo lo que un colega describió así: *“Esta Ley se hizo para que no funcionara.”*

Los Miembros integrantes de este Consejo eran: Ministro de Industria y Comercio (**presidente**); un Miembro del Directorio del BCP; Superintendente

de Bancos; Presidente de la Comisión Nacional de Valores; Ministro de la Secretaría Nacional Antidrogas y el Comandante de la Policía Nacional **(integrantes titulares del Consejo)**.

En lo tocante a otros problemas legislativos de cara a la evaluación, se resalta que la Ley 1015 no permitía que la SEPRELAD reciba reportes sobre financiamiento de terrorismo, se carecía de una ley que implique algún castigo para el financiamiento de actos terroristas, así como de una ley que autorice el congelamiento administrativo de bienes de aquellos que fueran listados o nominados por la Naciones Unidas, lo que complicó seriamente la membresía de Paraguay en el EGMONT GROUP. Además, cabe resaltar la total descoordinación que existía entre las instituciones públicas y privadas, evidenciada ante los evaluadores, ya que cada institución evaluada descalificaba a la otra.

Por otro lado, las sanciones administrativas eran desproporcionadas, o muy elevadas o escasas y no alcanzaban a las personas físicas responsables de la administración de la persona jurídica o sujeto obligado.

Esta tercera ronda de evaluaciones al país tuvo una duración aproximada de dos semanas, teniendo en cuenta las diferentes especialidades que componen el grupo de expertos y los sectores que deben evaluar. Acompañaron en esta evaluación expertos legales, operativos y del sector financiero, cubriendo de esta manera, todo el contexto de instituciones nacionales que conforman los sujetos obligados por la Ley 1015/97.

La evaluación fue realizada por un equipo de asesores compuesto por funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y tres expertos bajo la supervisión del FMI. El equipo de evaluación estuvo constituido por A. Antonio Hyman-Bouchereau (Departamento Jurídico, jefe del equipo); Francisco Figueroa (Departamento Jurídico); Mariano Federici, Coordinador Regional de Asistencia Técnica en materia de ALD/CFT del FMI; Carolina Claver, de la Comisión Nacional de Valores de Argentina, y André Cuisset, consultor internacional establecido en México.

También acompañó a la Delegación el Sr. Esteban Fullin, de la Secretaría Ejecutiva del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), quien hoy es la máxima autoridad de GAFILAT, vale decir que conoce muy bien el sistema de prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo, del Paraguay y del Mundo.

El resultado mal resultado de la evaluación, no fue solo a consecuencia de que el marco de legal era deficiente, o que el mismo no mostraba efectividad, sino que tampoco hubo coordinación entre el sector público y el privado. Mirando atrás, creemos que no entendimos que la evaluación era al país, no a un determinado sector, y todos jugamos el popular juego paraguayo de **culpar al otro**.

Es así que, en las visitas de los evaluadores a Agentes del Sistema Financiero, la crítica era constante y el culpable de todo era el Estado, en las visitas a los organismos del Estado los culpables eran los agentes financieros que llenaban de reportes de operaciones sospechosas a la SEPRELAD solo para evitar responsabilidades posteriores, sin un análisis profundo del reportado y dentro del Estado el culpable era el otro órgano, depende de con quien se entrevistaban los evaluadores el responsable era el Banco Central, la SEPRELAD, el Ministerio Publico o el Poder Judicial.

Con esto lo único que hicimos fue confirmar a los evaluadores, que el sistema de prevención AML/FT era deficiente, y que las 40 recomendaciones de GAFI para un sistema eficiente de prevención AML/FT no se cumplía de la manera esperada.

La conclusión de los evaluadores fue lapidaria, pues Paraguay no tenía cumplida una sola de las llamadas recomendaciones claves, a saber, la debida tipificación del delito de lavado de dinero (PC), la debida diligencia (NC), la conservación de los registros (PC) el reporte de las operaciones sospechosas (PC), tipificación del delito del Financiamiento al Terrorismo. (NC), reporte de las transacciones relacionadas al terrorismo (NC). En la terminología GAFI (NC) es no cumplida, (PC) es parcialmente cumplida y (MC) mayoritariamente cumplida.

De las 40 recomendaciones de GAFI, Paraguay tenía cumplidas SOLO dos y las demás o estaban, mayoritariamente cumplidas, las menos, parcialmente cumplidas o no cumplidas. Y de las 9 relacionadas al financiamiento al terrorismo todas estaban incumplidas.

El resultado de la evaluación nos sometió a un proceso de seguimiento intensivo en GAFISUD, que comenzó en diciembre del año 2008, más tarde al procedimiento de monitoreo continuo por GAFI, cosa que en ese momento no sabíamos.

Más la situación ante los organismos internacionales no era solo un déficit regulatorio, tampoco estábamos al día con el pago de las cuotas anuales de Membresía, lo que impedía una participación más efectiva, situación que se corrigió en el año 2009 donde nos pusimos al día con el GAFISUD y el EGMONT GROUP, órgano este importante en el sistema de prevención AML/CT.

Con el resultado de la evaluación, se conformó un grupo Intergubernamental para ir corrigiendo las deficiencias, no solo en el tipo penal, sino en lo que hace al cumplimiento de los tratados y recomendaciones de las Naciones Unidas, así como en la mejora de las competencias de la SEPRELAD.

En esos trabajos que se iniciaron a principios del año 2009, rescatamos un trabajo ya existente que se inició bajo el Gobierno del Dr. Nicanor Duarte Frutos que importaba un cambio sustancial de la SEPRELAD en línea con

las exigencias de GAFISUD y GAFI, que lamentablemente fue rechazado por el Congreso. De haberlo tenido aprobado seguramente muchos dolores de cabeza nos hubiéramos ahorrado.

Así empezamos a trabajar para para fortalecer el sistema de prevención AML-FT y corregir las deficiencias

## **|| Egmont Group**

Dentro del sistema de prevención internacional de AML-FT se conformo lo que se llama el EGMONT GROUP, con sede en Toronto, Canadá, que es un organismo internacional compuesto por 166 Unidades de Inteligencia Financiera (la SEPRELAD lo es) que provee una plataforma segura para el intercambio de información sensible para combatir el lavado de dinero y el Financiamiento al Terrorismo. Es el brazo operativo del aparato internacional que combate este crimen internacional.

Las atribuciones básicas que una Unidad de Inteligencia Financiera debe tener, para formar parte del EGMONT GROUP, son establecidas por esta y hasta el 2001 (ataque a las torres gemelas de Nueva York EEUU) se centraban solo en las que hacen a los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) relacionadas al Lavado de Dinero, por eso Paraguay era parte del grupo, luego se empezó a exigir que también que tenga atribuciones para poder prevenir el Financiamiento al Terrorismo.

Paraguay había recibido exigencias del Egmont Group para dotar a la Seprelad de estas atribuciones y en la reunión en Toronto, Canadá, llevada a cabo en noviembre del año 2008, nos advirtieron de que la Estructura de la SEPRELAD no era eficiente, y que sus competencias tenían una serie de debilidades, y que no era aceptable que no tenga atribución alguna con respecto a las operaciones sospechosas, relacionadas al Financiamiento al Terrorismo. Además, estábamos en mora en el pago de la Membresía.

El 2009 fue un año de mucho trabajo, en enero, comenzamos a trabajar en el diseño de un plan de acción que nos permita tener una Unidad de Inteligencia Financiera ajustada a las mejores prácticas internacionales; la presentamos al Congreso en marzo del mismo año, y para junio tuvimos media sanción de la modificación de la Ley 1015.

Así también nos pusimos al día, en el pago de la Membresía tanto al Egmont Group, como al GAFISUD.

El examen, con respecto a las mejoras en la estructura y competencia de la Seprelad fue en Qatar -junio del año 2009-, donde llegamos con la ley que actualizaba la competencia y la estructura de la Seprelad , modificaciones introducidas a la ley 1015/97 con media sanción.

El esfuerzo no fue suficiente para evitar la sanción del Egmont Group, nuestra membresía como miembro pleno del citado grupo fue suspendida.

Luego de muchas conversaciones con las autoridades del Egmont Group aceptaron que, de darse la aprobación de la ley, la suspensión iba a ser inmediatamente levantada sin esperar el siguiente pleno, que era el año próximo.

Con este compromiso, hablamos con los líderes del Congreso y aprobaron la ley 3783, que modifica varios artículos de la ley 1015/97, entre ellas, las que le otorga atribuciones para recabar información relacionada al financiamiento al terrorismo, el 20 de julio de 2009 y la suspensión del EGMONT GROUP fue levantada pudiendo la SEPRELAD, volver operar con sus pares.

Esta situación nos enseñó que las amenazas en el sistema internacional de prevención de lavado de dinero se cumplen, lo que nos obligó a ser más celosos en el proceso de mejora del sistema de prevención AML/FT.

## **II GAFI - Grupo de Acción Financiera Internacional**

El GAFISUD remitió el resultado de la evaluación del año 2008 al GAFI para su análisis y nos enteramos de que estaban pensando identificar a las jurisdicciones con deficiencias estratégicas en sus sistemas de prevención AML/FT y así ayudarlos a superarlas. En el pleno de París en octubre del año 2009 se resuelve llevar adelante la idea y quedaba resolver la forma y el contenido en el plenario de Abu Dhabi, que se realizó en febrero del año 2010.

Para dicha plenaria se había pedido un plan de Acción que implique un compromiso político de alto nivel en superar las deficiencias y así lo hicimos. Sacamos pecho con la nueva ley de la SEPRELAD y pensamos que la misma sería prueba suficiente del compromiso de Paraguay para ir resolviendo las deficiencias del sistema de prevención, AML/FT, pero no fue así. O presentábamos un compromiso formal con un plan de acción expreso o el destino era la lista negra del GAFI como país no cooperante.

Para esa fecha, la nueva ley de SEPRELAD le había dado rango de Ministro al Director de SEPRELAD, lo que era suficiente para que acepten el compromiso suscrito por el Ministro, en la Plenaria de Qatar, el plan de acción presentado consistía en lo siguiente: (1) Adecuarse a la recomendación especial II, que exige la correcta tipificación de financiamiento al terrorismo; (2) Adecuarse a la recomendación especial III, establecer e implementar un procedimiento adecuado para identificar e inmovilizar activos de los terroristas, (3) Adecuarnos a la Recomendación 5, estableciendo adecuadas regulaciones con respecto a la debida diligencia y (4) Adecuarnos a la recomendación 13 y a

la recomendación especial IV, que requiere que las instituciones financieras cumplan debidamente con su obligación de reportar operaciones sospechosas y que tengan la apropiada guía para ello.

El proceso de salida de la lista Gris del GAFI comenzó en esa fecha y culminó en febrero del año 2012. El proceso consistía en rendir examen 2 a 3 veces al año sobre los avances que teníamos, los que era sometido al riguroso examen del ICRG por sus siglas en inglés que es el órgano de GAFI que revisa las evaluaciones y los avances, es el Grupo Internacional de Revisión y Cooperación.

En todo el proceso nos acompañó GAFISUD, Alejandro Montes de Oca, Esteban Fullin, José Alberto Balbuena, José Luis Stein, Felipe Tan (+), Sergio Espinosa, Carlos Diaz (+) por citar algunos, quienes fueron claves para ir mejorando el marco regulatorio, y para hacer comprender a las autoridades legislativas de la imperiosa necesidad de las mejoras. Más de una vez estuvieron de visita de alto nivel en Asunción. Hubo un apoyo importante en conocimiento de parte del BID, Roberto de Michelle nos ayudó muchísimo.

Revisando los archivos se va notando, y GAFI va entendiendo el enorme trabajo que hacía Paraguay para mejorar su régimen de Prevención AML/CT, es así como GAFI reconoce los esfuerzos realizados por el Paraguay en sus informes de las Plenarias de junio del año 2010, octubre del año 2010 y febrero del año 2011. Entre las reuniones plenarias también fuimos convocados a reuniones bilaterales con ICRG en Miami y Buenos Aires.

Desde la evaluación del año 2008, hasta febrero año 2010, que nos llevó este proceso continuo e intensivo ante el GAFI; PARAGUAY había mejorado sustancialmente su marco regulatorio de prevención AML/FT, a saber; la tipificación del delito de lavado de dinero, se había modificado la ley de la SEPRELAD, dotándola de atribuciones para recibir, requerir y diseminar informaciones sospechosas relativas al Financiamiento al Terrorismo, lo había tipificado como delito, se había mejorado el sistema de reportes de operaciones sospechosas, se había implementado un mejor sistema de debida diligencia a ser aplicado por los sujetos obligados, se había ampliado la gama de sujetos obligados a no solo las entidades financieras, se había eliminado toda posibilidad de tener cuentas anónimas. Se había trabajado en mejorar conjuntamente, el control del tráfico transfronterizo con los países vecinos.

En febrero del año 2011, el GAFI entiende que Paraguay estaba listo para una visita in Situ y verificar así el avance que fuimos mostrando en todo ese tiempo y la fijan para diciembre del año 2011, coincidente con el Pleno de GAFISUD en Asunción.

## || Presidencia de GAFISUD

Paraguay había presentado su solicitud para ejercer la Presidencia Pro tempore del GAFISUD, y nos habían aceptado para ejercerla en el año 2010. Sin embargo; en el Pleno de París en octubre del año 2009 se vislumbraba que el GAFI iba a tener una mayor incidencia en las evaluaciones y que podría haber países que a consecuencia de una mala evaluación pudieran recibir alguna sanción; es así, que teniendo en cuenta esta posibilidad entendimos que era mejor declinar la candidatura y tuvimos la suerte que Perú la aceptara en ese momento. Fue un gesto que nos valió la consideración de todos, pues pusimos al GAFISUD por encima de algún interés individual del Paraguay. Entendimos que un País con una eventual sanción mal podría representar a todos en la región.

Efectivamente el pleno de Abu Dhabi del año siguiente, GAFI mostró una presencia más fuerte en las jurisdicciones con deficiencias estratégicas en su sistema AML/FT y Paraguay no fue la excepción, que si bien tenía y aceptaba las deficiencias no fue sancionado en función al compromiso político que se asumió en dicho pleno demostrado en el Plan de Acción que presentamos y que fue aprobado en esa ocasión.

Paraguay se hizo conocer como un país comprometido en mejorar sustancialmente su sistema legal de prevención AML/FT, es así como en el Pleno del GAFISUD de Perú a mitad del año 2010, nos vuelven a ofrecer la Presidencia para el año siguiente (2011) a instancia en aquel entonces del presidente del GAFISUD el recordado Felipe Tam (+) (que también nos invito a ser parte de AFI (Alliance for Financial Inclusion), moción que fue aprobada por unanimidad en dicho Pleno.

Paraguay asume la Presidencia del GAFISUD en Buenos Aires en diciembre del año 2010, en la figura del presidente de la Republica del Paraguay Don Fernando Lugo, quien viajó formalmente para recibirla, y la ejercimos hasta diciembre del año 2011.

En las gestiones destacadas de la Presidencia fue estar muy cerca de los países que estaban con deficiencias estratégicas en su marco normativo AML/FT, buscando mejorarlos. Asistimos a varios países, hicimos vistas de alto nivel, los representamos en evaluaciones individuales y tratamos de influir en la modificación del régimen normativo.

También, ejercimos la presidencia del Pleno Conjunto de GAFI y GAFISUD en Méjico, en junio del año 2011.

La Presidencia la entregamos en Asunción, en el pleno de diciembre del año 2011.



## || Salida de la lista gris de GAFI

El Pleno del GAFISUD en Asunción, coincide con la evaluación in situ dispuesta por GAFI en febrero del 2011. Era la oportunidad para demostrar todo lo que habíamos avanzado, y estábamos preparados para ello.

Nos preparamos de manera diferente a la evaluación del año 2008. Primero teníamos avances que mostrar pues normativa y regulatoriamente mucho habíamos avanzado, definimos que la coordinación de la visita lo iba a llevar adelante Oscar Boidanich, ministro de la SEPRELAD, nos reunimos con todos los entes públicos que iban a ser visitados, la agenda incluía la visita a los tres poderes del Estado, y la delegación del GAFI fue recibida por el presidente de la República, el presidente del Congreso y el presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Las cabezas de todos los organismos afectados recibieron a los evaluadores, el Fiscal General del Estado, el presidente del Banco Central, INCOOP, ministros del Poder Ejecutivo.

Nos reunimos con todos los agentes económicos y del sector financiero y bancario, de manera muy productiva, abierta y transparente.

La visita fue llevada a cabo con responsabilidad y seriedad, para ICRG/GAFI quedaban dos cosas para verificar en cuanto al cumplimiento del plan de acción presentado, uno la ley que permita la inmovilización de activos relacionados al Financiamiento al Terrorismo y otra la reglamentación del Beneficiario Final (un concepto que más de un dolor de cabeza trajo al sistema financiero).

Para fines de octubre del año 2011 el Congreso había aprobado la ley 4503 “DE LA INMOBILIZACION DE FONDOS O ACTIVOS FINANCIEROS” y para diciembre la SEPRELAD había reglamentado el concepto del Beneficiario Final.

Nos adelantaron los evaluadores que regresaban con la impresión de que el Paraguay cumplió con el compromiso asumido en ABU DHABI y que estaban a la espera de la reglamentación de la ley 4503/11, a fin de recomendar el levantamiento del proceso de seguimiento intensivo ante el ICRG. También nos señalaron que tenían confianza de que existía un compromiso de seguir mejorando el sistema de prevención AML/FT.

Se realiza el Pleno de GAFI en Paris en febrero del año 2012 y por alguna razón no se tenía el decreto reglamentario de la ley 4503/11 que era crucial para cerrar todo el paquete de adecuación legislativa al que nos comprometimos en el año 2010.

Faltaban apenas horas para que se decida si Paraguay había cumplido o no con el Plan acordado y de esta manera salir de la lista Gris y no teníamos el Decreto Reglamentario, como en una película de suspenso, el esperado Decreto Reglamentario nos envían por Fax desde Presidencia de la República unos minutos antes del Pleno, con lo que completamos y cumplimos el Plan acordado.

Fue un momento de mucha emoción escuchar a los representantes de Suecia, Alemania, Méjico, Argentina, Brasil, Canadá, Estados Unidos y otros más, al referirse al extraordinario esfuerzo del Paraguay. Fue emotivo escuchar el reconocimiento de países importantes votando para que Paraguay deje el proceso de seguimiento intensivo, todo lo hizo en dos años. El statement del GAFI señaló cuando sigue *“GAFI felicita a Paraguay por el significativo progreso en mejorar su sistema de prevención AML/FT pues ha cumplido largamente el compromiso asumido en su Plan de Acción relacionado a sus deficiencias estratégicas que GAFI ha identificado en febrero del año 2010. Paraguay por eso no está mas sujeto al Monitoreo del GAFI bajo su proceso de cumplimiento global para el cumplimiento del régimen AML/FT. Paraguay trabajara con el GAFISUD para seguir trabajando en la totalidad de sus deficiencias identificadas en la Evaluación Mutua, particularmente en lo concerniente a la Recomendación VI y en a la Recomendación Especial IX”*

Como bien dice el GAFI salir de la lista no es todo, debíamos seguir trabajando en la mejora del régimen de prevención de lavado de dinero, y el trabajo continuó.

## II Pasos posteriores

El País necesitaba ponerse a la altura de los países más avanzados en la materia y carecía de dos instrumentos fundamentales recomendados por el GAFI: **Un Plan Estratégico y la Evaluación Nacional de Riesgos.**

**PLAN ESTRATÉGICO:** El Plan Estratégico de Combate al Lavado de Activos (**LA**), el Financiamiento del Terrorismo (**FT**) y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (**FP**), que debe encararse como Política de Estado, teniendo por objeto organizar las acciones de las instituciones competentes para prevenir, detectar y reprimir eficazmente dichos delitos, proteger la integridad del sistema económico y preservar el orden y la seguridad pública nacional. Esto fue impulsado desde la Presidencia de la República y apoyada por las instituciones nacionales del sector público y privado, involucrando a expertos del Fondo Monetario Internacional-FMI y del Banco Interamericano del Desarrollo-BID en calidad de facilitadores, iniciado a mediados del año 2012.

Juan Antonio Ketterer, representante del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), refirió que Paraguay se convierte con este plan en un ejemplo para la región, ya que “de una situación de deficiencia ha pasado a una expectativa inmejorable”.

**AMBOS PRESIDENTES.** El evento de presentación, realizado en la sede de la banca matriz, contó con la presencia del entonces Presidente de la República, Federico Franco, y del mandatario electo, Horacio Cartes Jara. Esto fue muy valorado por las autoridades presentes y más aún por los Organismos Internacionales, quienes resaltaron en varias de las plenarios que nunca vieron una situación similar, de la presencia del presidente saliente y el entrante, con lo que el país demostró su compromiso de cumplir con los objetivos previstos para combatir estos flagelos, declarándose de prioridad Nacional a través del Decreto N° 8413 del 10/02/12 y a través del Decreto N° 11.200 del 11/06/13, la República del Paraguay lanza su **PRIMER PLAN ESTRATEGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP) para el combate al LA/FT/FP.**

**EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS:** La Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (LA/FT), fue desarrollado dentro del marco del proyecto financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este era otro de los instrumentos fundamentales, a efectos de que el nuevo gobierno tenga una hoja de ruta respecto a las amenazas y vulnerabilidades a los cuales se encuentra expuesto el país y sobre los cuales pueda destinar todo su esfuerzo a fin de minimizarlos. Además, de cumplir con los Nuevos Estándares Internacionales para el Combate del Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del año 2012 y la nueva Metodología de Evaluación del año 2013, del GAFI.

Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 4779/2016 de fecha 19/01/16 - Artículo 2°, se ordena la incorporación de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el INFORME FINAL de la EVALUACION NACIONAL DE RIESGO (ENR), a los objetivos del PLAN ESTRATEGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP) para el Combate del Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FP), a fin de su actualización y seguimiento dentro de los objetivos del referido plan.

**GRUPO DE TRABAJO INTERINSTITUCIONAL (TASK FORCE):** En virtud de la necesidad de contar con una coordinación efectiva para el cumplimiento de las recomendaciones del GAFI, lo que respecta a los objetivos incluidos en el PEEP y la próxima Evaluación Mutua al país para

lo cual; en fecha 28/12/16 se conforma la COORDINACION GENERAL por Decreto N° 6604, en cuyo art.4º. dice "Recomiéndase a todas las instituciones del sector público y privado, especialmente a la Fiscalía General del Estado, el Congreso Nacional y al Poder Judicial, para prestar la cooperación y el apoyo permanente a fin se lograr el éxito en la implementación de las actividades para el fortalecimiento del sistema ALA/CFT de la República del Paraguay".

Posteriormente este decreto fue abrogado en fecha 25/10/17, por el Decreto N° 7949 por el cual se designa al titular de la SEPRELAD como COORDINADOR EJECUTIVO para el FORTALECIMIENTO del SISTEMA ALA/CFT de la República del Paraguay y COORDINADOR NACIONAL ante el GRUPO de ACCION FINANCIERA de LATINOAMERICA (GAFILAT). Esta iniciativa del Gobierno fue muy valorada por la comunidad internacional.

En el 2018 se presentaron al Congreso de la Nación 12 leyes que mejoran sustancialmente el sistema de prevención AML/FT, entre ellas una mejora de la carta Orgánica de la Seprelad, una mejor ley de decomiso de activos relacionados al Financiamiento al Terrorismo, una modificación de la ley tipifica el terrorismo como delito y el financiamiento al terrorismo, modificaciones del código penal, todas ellas a hoy aprobadas y vigentes.

En nuestro entender desde el punto de vista regulatorio, el Paraguay no va a tener problemas a la hora de explicar lo actuado en estos 12 años a los evaluadores.

## || Finalmente: un pensamiento crítico

Después de todo el proceso realizado, hemos aprendido que la evaluación a la que los países son sometidos es dura y constante, y que siempre es un proceso en curso, que nunca termina, pues se trata de delitos transnacionales que constantemente van mutando. Y es importante preguntarnos: **¿Es negativo que un país ingrese a la lista GRIS del GAFI?**

Si bien no lo sentimos en la economía en el 2010, pues no estábamos conectados a los mercados de la manera en como estamos hoy (los bonos en el mercado internacional los tenemos desde el 2013), sin duda podría tener efectos negativos sino se tiene un respuesta y mejora inmediata, pues podría afectar la calificación del riesgo país, el derisking, la apertura de cuentas de corresponsalía por citar algunas.

Por otro lado, podría ser positivo desde que será un incentivo para que el país se organice internamente, pues de alguna manera esta presión directa que ejercen los organismos obliga a las autoridades a realizar modificaciones estructurales y legales necesarias; las Unidades de Inteligencia Financiera

tendrían más fuerza y se podrían convertir en el “centro coordinador” de esta nueva misión país, ayudara a hacer entender que es una necesidad país pues los delitos están interconectados e incentivará una mayor coordinación entre el Sector Público y Privado y entre todas las agencias intergubernamentales para una prevención más eficiente

Esperamos que el punto de partida en la mejora del sistema de prevención AML/FT, siga una constante mejora, que el sistema supere las deficiencias estratégicas identificadas en el 2008, que siga mejorando la coordinación entre todos los sectores y que el sistema preventivo sea todo lo eficiente y eficaz que debe ser para asegurar que el Paraguay es una jurisdicción confiable.

# Avances en el sistema Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT) y su implicancia en el marco de gobernanza pública del Paraguay

*Por Jorge Raúl Corvalán Mendoza*



## II Gobernanza pública como mecanismo de inserción global

La intención del presente artículo es compartir con el lector las impresiones que pude adquirir, con el transcurrir del tiempo, en temas como el sistema Anti-Lavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), su conexión con la gobernanza pública y ¿cómo estos estándares de mejores prácticas internacionales podrían favorecer al país en su inserción global?

Para el efecto quiero remontarme en el tiempo y trasladarme entre los años 2009 y 2010 aproximadamente, momento en el cual recibí como visita de cortesía al representante diplomático de países nórdicos en la oficina del Banco Central del Paraguay (BCP). Aquel señor, que en ese momento se encontraba de paso por Asunción, pues residía en Buenos Aires, me obsequió un libro cuyo título podría traducirse como “El talón de Aquiles del capitalismo: el dinero sucio y cómo recomponer el sistema de mercado libre<sup>1</sup>”. Durante aquella visita conversamos sobre temas del momento, la crisis financiera global que en aquel entonces mostraba la cara más fea del capitalismo global, sus potenciales repercusiones en la región y las transformaciones que ocurrían en la arquitectura financiera global. La conversación fue interesante y sobre todo amena, pero jamás hubiese pensado que con el transcurrir del tiempo, las señales de alerta que emanaban de aquel libro obsequiado cobrarían tanta fuerza como las tienen hoy.

El soborno, el ocultamiento de riquezas de dudoso origen, el lavado de activos, la evasión de impuestos, etc. generan flujos financieros que transitan de una plaza financiera a otra, de región a región, de continente a continente y, donde por lo general, terminan estacionados en los principales centros financieros mundiales y/o en paraísos fiscales. Este entramado de movimientos financieros ilícitos produce profundos daños en el estado de derecho, empuja a la mala distribución de los ingresos en la sociedad; con su efecto perverso sobre los índices de pobreza y desigualdad. Y como si eso fuera poco, incrementa el riesgo del sistema financiero local, regional y global. En pocas palabras, erosiona el nivel de confianza de los ciudadanos en las instituciones.

En la última década tanto los países desarrollados como en desarrollo adquirieron plena conciencia de lo que implica dejar operar al sistema de mercado libre sin la debida regulación y supervisión. Las enseñanzas que dejaron la última crisis financiera global (2008-2010) como también la actual crisis sanitaria generada por el COVID-19, y que apareció en escena a inicios del año 2020, sin previo aviso, son aleccionadoras. Estos eventos globales recientes ponen en tela de juicio la necesidad de reparar la gobernanza pública en todos los países para generar suficiente capacidad de respuesta a

<sup>1</sup>Baker, Raymond W. Capitalism's Achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005).

las demandas ciudadanas que se incrementan año a año. ¿Y qué entendemos por capacidad de respuesta?, aquí automáticamente nos viene a la mente las acciones que esperamos de los tres poderes del estado para garantizar la provisión efectiva y eficiente de los servicios de salud, educación y seguridad, para toda la población, en un ambiente de respeto a las libertades y al estado de derecho.

Así, la gobernanza pública actúa como un punto generador de confianza entre los diferentes agentes que componen el tejido social de un país y que tienen influencia en el crecimiento económico sostenible e inclusivo. Obviamente dicha gobernanza pública descansa en el hombro de múltiples acuerdos institucionales, que se dieron a lo largo del tiempo y, con marcadas variantes en diferentes sociedades.

Pero lo llamativo y relevante es que este proceso conducente a lograr los acuerdos institucionales es dinámico, más aún si lo observamos con una visión de largo plazo. En ese sentido las instituciones tienen la posibilidad de adaptarse o bien perecer. Esto último podría ocurrir en caso de no generar respuestas concretas y oportunas a la demanda de los ciudadanos.

Sobre estos temas, interesantes trabajos fueron desarrollados por reconocidos investigadores como Jared Diamond, los señores James Robinson y Daron Acemoglu, Yubal Harari y Francis Fukuyama por citar algunos ejemplos más recientes. Varios de los mencionados, colaboran con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a través de paneles y seminarios, con relativa frecuencia. Uno de ellos, el Prof. Robinson, ofreció una clase magistral durante su visita al Paraguay, como invitado del Banco Central del Paraguay (BCP).

Y es en este punto donde me gustaría observar la conexión que existe, a mi modo de ver, entre el sistema ALA/CFT con su aspecto más amplio, de largo plazo y que lo engloba y, que se denomina gobernanza pública.

Obviamente dicha conexión se circunscribe desde la óptica de un observador que tuvo el privilegio de trabajar en el pasado en el BCP, y que hoy participa como representante de Paraguay en las reuniones del directorio del FMI. Estas oportunidades que se presentan en la vida profesional de una persona permiten, de alguna manera dimensionar las dos caras de una misma moneda en el tema ALA/CFT y gobernanza pública.

A continuación, intentaré transmitir al lector, desde una óptica personal, en qué contexto son tratados estos temas en el FMI. Hecha esta aclaración, cualquier error u omisión son de mi entera responsabilidad y por tanto no reflejan las opiniones del FMI o del BCP.

Para el efecto, se presenta a continuación y de manera sucinta el marco de referencia utilizado por el FMI para evaluar el grado de gobernanza pública



y que se aplica para todos los países miembros, y que a la fecha suman 190<sup>22</sup>. Dicho marco de referencia tiene su origen en el año 1997 y fue ampliado y profundizado en el año 2018.

El marco de referencia tiene cuatro elementos: **el primero** está diseñado para que el FMI pueda evaluar la naturaleza y la severidad en las vulnerabilidades de la gobernanza pública de un país. Esto incluye la evaluación de las funciones que cumple el estado y que son relevantes en la actividad económica. Aquí se encuentran temas como (i) gobernanza fiscal; (ii) vigilancia del sector financiero; (iii) gobernanza del banco central y sus operaciones; (iv) regulación del mercado; (v) estado de derecho; y el tema que nos ocupa (vi) ALA/CFT.

**El segundo elemento**, guiará al FMI en su evaluación de las implicancias macroeconómicas de una gobernanza pública vulnerable. En este punto cabe destacar que, del resultado del estudio de países, existen evidencias claras del impacto negativo en el crecimiento económico cuando la gobernanza es vulnerable y por tanto estos temas deben ser documentados e informados a todos los miembros.

**El tercer elemento**, provee un marco de respuesta del FMI para ofrecer a las autoridades de los países miembros soluciones de política y además promover el desarrollo de las capacidades técnicas en los países que así lo requieran.

**El último elemento**, se focaliza en medidas para prevenir que actores privados ofrezcan sobornos o provean servicios que coadyuven a ocultar y encubrir lo producido en actos de corrupción.

Este marco ampliado de evaluación de la Gobernanza pública, que data del año 2018, viene siendo aplicado de manera sistemática para los 190 miembros. El resultado es observable claramente en dos productos clásicos elaborados por la institución desde hace años.

El primero más conocido con el nombre de “Consulta del Artículo IV” y que se refiere al diagnóstico que genera el FMI sobre cada uno de sus miembros, para su posterior discusión, conocimiento y publicación a nivel global y, el segundo denominado Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF, o FSAP por sus siglas en inglés) que tiene una frecuencia más espaciada en el tiempo de preparación y que puede darse cada 5 o 10 años, dependiendo de la cuan sistémico sea el sistema financiero de un país con relación al resto del mundo o de la severidad de problemas financieros en un país en particular.

Luego de transcurrido un par de años de la implementación del marco de referencia aludido más arriba, a mediados del año 2020 y en plena crisis global originada por la pandemia Covid-19, el directorio del FMI fue informado sobre el grado de implementación del marco de referencia. Un punto llamativo

---

<sup>22</sup> Como dato anecdótico, la última incorporación se produjo en octubre de 2019, con el ingreso del Principado de Andorra como socio pleno del FMI.

fue el grado de asimilación por parte de la institución del tema Gobernanza pública, reflejado en todos sus reportes y actuaciones con las autoridades de los diferentes países. Para el efecto la institución utilizó para el análisis la extracción de textos (text mining en inglés) como indicador de cuán importante se volvió el marco de referencia a través del tiempo.

Con esta técnica de extracción de textos se buscó cuantificar las tendencias que hacen referencia a asuntos relacionados a la corrupción, la gobernanza, el soborno en los reportes producidos y publicados. Hay que destacar, sin embargo, que la cuantificación de las dichas tendencias en el tratamiento de gobernanza no capturaba necesariamente los cambios en la calidad o especificidad del involucramiento del FMI en el tema, o que necesariamente el análisis expuesto empezara a generar mayor tracción en los hacedores de políticas públicas de los países.

También existe el reconocimiento de que estos temas son sensibles y toman tiempo en ser implementados, en especial por los intereses creados que se interponen en el proceso (tanto privados como públicos). Finalmente se reconoce que aún es muy temprano para llegar a una conclusión contundente sobre su efectividad. Lo último se explica en los rezagos de tiempo que toma entre ofrecer las mejores prácticas sobre gobernanza pública y su posterior implementación. Y a esto se le suman las dilaciones de tiempo adicionales que se producen entre la implementación de las medidas y, sus efectos cuantificables en la mejora en la gobernanza pública.

Dicho todo esto, se debe reconocer sin embargo que la discusión sobre este tema llegó para quedarse y es cada vez más común encontrarlos en los reportes generados por la institución. Es de gran ayuda además para instalar el tema no solo a nivel de los gobiernos de los países sino también para generar conciencia entre todos los actores de la sociedad, por la candidez con el que se tratan los temas de gobernanza.

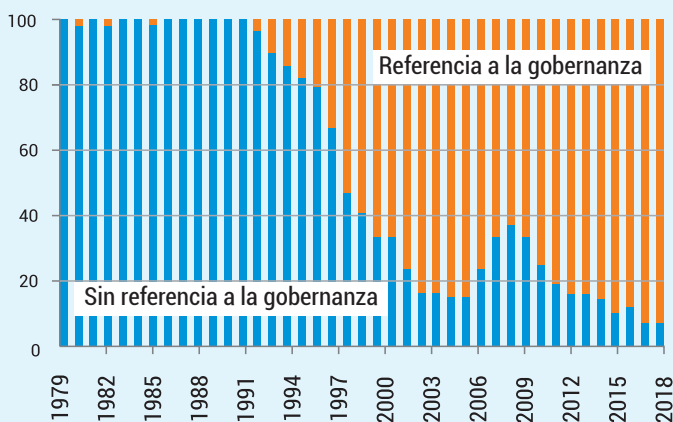
A continuación, se presenta un gráfico que dibuja, en los últimos 40 años, la proporción e importancia relativa que ocupa el tema de gobernanza (marcadas por las barras de color naranja) en todos los materiales producidos por el FMI.

Es interesante visualizar en la Gráfico 2 que se presenta a continuación y que lo extraje del informe denominado “Avance en la ejecución del marco para reforzar la labor del FMI sobre gobernanza”, que luego de la caída del muro de Berlín a finales del año 1989, y que de alguna manera representa el momento del triunfo del capitalismo sobre las doctrinas de economías centralmente planificadas, los reportes del FMI empiezan tímidamente a detectar temas relacionados a Gobernanza pública. La frecuencia en su publicación y tratamiento se incrementa a partir de 1997, año en el que se incorpora

formalmente esta nueva arista en los informes, además de los consabidos temas de asuntos fiscales, monetarios, financieros y externos. Pero dicho ímpetu toma una breve pausa tras la irrupción de la crisis financiera global, entre los años 2008-2010, que sesgó la atención del momento a medidas de urgencia aplicadas principalmente en los países desarrollados, y cuyo epicentro fue EE.UU. para luego trasladarse a gran parte de Europa.

### Gráfico 1

Informes del personal técnico con al menos una referencia a la gobernanza



Desde aquel momento a la fecha, el tema de gobernanza pública vuelve a posicionarse como un asunto importante en los dos informes clásicos elaborados por el FMI como la (i) consulta del Artículo IV y el (ii) Programa de Evaluación del Sector Financiero, que requieren ser atendidos. Lo último debido a los descontentos sociales cada vez más pronunciados y que, valga la aclaración, dejaron de circunscribirse exclusivamente a países en vías de desarrollo. Hoy estos descontentos afectan indistintamente a países ricos como aquellos que no lo son.

Dicho todo esto, y en el entendimiento de que el tema referido a Gobernanza pública permea cada vez más en los asuntos tratados en los organismos internacionales, regionales y los países individualmente, es momento de recapitular y preguntarnos ¿por qué preocupa al mundo este tema? Y la respuesta rápida sería; porque una mejor gobernanza pública actúa

<sup>3</sup> IMF Country report No. 19/111. Paraguay staff report for the 2019 Article IV consultation (Washington, D.C.: 2019).

positivamente en el grado de confianza de los ciudadanos de un país en sus instituciones, que son las encargadas de brindar los servicios públicos y así colaborar con el crecimiento sostenible e inclusivo.

Los países mayormente buscan contar con suficiente capacidad de respuesta para satisfacer la demanda ciudadana por mejores servicios en salud, educación y seguridad. Pero estos servicios básicos requieren de ingentes recursos financieros, como así también de la eficacia y eficiencia por parte de las instituciones que la administran. Y es aquí donde el sistema ALA/CFT juega un rol importante para evitar las filtraciones de los recursos financieros de un país; producto del soborno, el ocultamiento de riquezas de dudoso origen, el lavado de activos, la evasión de impuestos, etc. que terminan estacionados en los principales centros financieros mundiales y/o en paraísos fiscales.

La buena noticia es que mitigar estas filtraciones de recursos financieros es una actividad realizable con un sistema ALA/CFT que fortalece la integridad del mercado local como el internacional. La literatura menciona que esta acción es practicable cuando el lugar donde se origina el ilícito esté estrechamente conectado con el lugar de destino donde se pretende guardar o estacionar lo producido (generalmente los principales centros financieros mundiales y/o en paraísos fiscales). Y cuando menciono estrechamente conectado no me refiero simplemente a la plataforma digital necesaria para el movimiento del flujo de recursos financieros, sino estrechamente conectados con un sistema de reporte de operaciones sospechosas como ALA/CFT promueve. Esto último permite generar la trazabilidad de las operaciones, identificar al beneficiario final de todo tipo de operaciones y facilitar la tarea de la justicia de restituir los daños ocasionados por el uso abusivo del sistema financiero. Y es así como, a grandes rasgos, el sistema ALA/CFT alimenta un sistema mayor y que lo engloba, denominado Gobernanza Pública.

Dicho esto, ambos sistemas impactan finalmente en el grado y calidad de la inserción global de un país. Tiene su implicancia en la protección de la reputación de las instituciones que regulan y supervisan el sistema económico y refuerza la plena vigencia del estado de derecho. Salvaguardar la integridad del funcionamiento del sistema económico generaría señales positivas tanto a inversores locales como internacionales sobre las perspectivas del país.

---

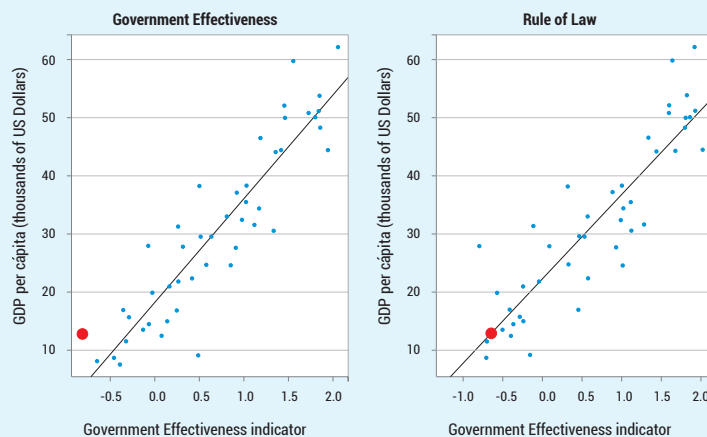
4 FMI. Avance en la ejecución del marco para reforzar la labor del FMI sobre gobernanza (Washington, D.C.: 2020).

## || Gobernanza pública como generador de mayor confianza ciudadana

Avanzar con las mejores prácticas para fortalecer el sistema ALA/CFT favorecerá al país para lograr un nivel de Gobernanza Pública acorde con los mejores estándares internacionales. Sus implicancias serán positivas en el crecimiento económico sostenible e inclusivo. El gráfico que se presenta a la izquierda “Indicadores de Gobernanza a nivel mundial y la paridad de poder adquisitivo del PIB per cápita, año 2017, Europa y los países del hemisferio occidental<sup>3</sup>” (su traducción al español) compara dos variables para el tema que tratamos, como afecta la gobernanza y el imperio de la ley en el PIB per cápita (medido en PPA). A simple vista podemos observar que la relación es positiva entre ellas, es decir más gobernanza se traduce en más PIB per cápita; como también más imperio de ley, más PIB per cápita. La información relevante es el lugar que ocupa el punto rojo (Paraguay), y su posición relativa en la nube de puntos que representan otros países, ya sean de Europa o de nuestro hemisferio. En estas dos dimensiones denominadas gobernanza e imperio de ley, el Paraguay puede dar una mejora importante.

### Gráfico 2

Worldwide Governance Indicators and PPP Per Capita, 2017, Europe and Western Hemisphere



Source: Worldwide Governance Indicators and WEO

3 IMF Country report No. 19/111. Paraguay staff report for the 2019 Article IV consultation (Washington, D.C.: 2019).

La noticia alentadora es que los cimientos para el montaje de un sistema de gobernanza pública y que engloba varios aspectos de las funciones del estado, están siendo trabajados en la actualidad por el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el mes de agosto del año 2019 Paraguay solicitó su participación voluntaria al FMI, para formar parte de los estudios de evaluación en temas de Gobernanza Pública. Para finales de febrero e inicios de marzo 2020, semanas previas a la irrupción de la pandemia Covid-19, el primer grupo de especialistas del FMI y el BID visitaron el país para iniciar los trabajos.

A continuación, y para poner en contexto la colaboración que recibe el personal del FMI en el tema de gobernanza pública, extraje textualmente los siguientes apuntes<sup>4</sup>, que sirven de base y le dan forma al ensamblado para la evaluación de gobernanza de los países:

- i. **El Banco Mundial** - “El personal del FMI integra los análisis, los informes y el asesoramiento del personal del Banco Mundial (por ejemplo, las evaluaciones de las políticas e instituciones nacionales (EPIN); los informes de la serie Doing Business; los informes sobre adquisiciones y asociaciones público-privadas, y el conocimiento especializado sobre empresas públicas) en sus evaluaciones, en especial en áreas en las que el Banco Mundial tiene más experiencia”.
- ii. **“La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC):** ... La cobertura de los temas de lucha contra la corrupción en los informes del Artículo IV, programas y diagnóstico se beneficia a partir de los aportes de la UNODC. El personal técnico del FMI recurre habitualmente al conocimiento especializado del personal de la UNODC y a sus informes sobre países elaborados en el contexto del Mecanismo de Examen de Aplicación.”
- iii. **OCDE<sup>5</sup>** “La Convención para Combatir el Cohecho de la OCDE define normas legalmente vinculantes para la criminalización de los sobornos de los funcionarios públicos extranjeros en transacciones comerciales internacionales y ofrece una serie de medidas adicionales para la aplicación de esas normas. Es el primer y el único instrumento internacional de lucha contra la corrupción enfocado desde el “lado de la oferta” de la corrupción. Los miembros del Grupo de Trabajo sobre Cohecho (GTC) de la OCDE adoptaron en abril de 2019 directrices internas que detallan las reglas de trabajo para la cobertura del FMI enfocado desde el lado de la oferta de la corrupción en el contexto de la supervisión, que recurre al mecanismo de control de la OCDE.”
- iv. **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).** “En los informes de evaluación mutua del GAFI identifican vulnerabilidades en el marco jurídico

---

4 FMI. Avance en la ejecución del marco para reforzar la labor del FMI sobre gobernanza (Washington, D.C.: 2020).

5 Términos popularizados por la OCDE para contextualizar el soborno, donde la transacción involucra por un lado “la oferta” referido al sobornador que ofrece, promete y autoriza el soborno. Y por otro lado “la demanda” que representa el funcionario público que solicita o recibe el soborno.

e institucional de las jurisdicciones que podrían facilitar el encubrimiento de los fondos provenientes de la corrupción de funcionarios extranjeros (por ejemplo, las áreas analizadas incluyen indicadores de personas del medio político, información sobre propiedad efectiva de personas jurídicas y mecanismos, aplicación y cooperación internacional). El FMI colabora de forma estrecha con el GAFI en relación con la cobertura de los problemas de encubrimiento en las consultas del Artículo IV. Las evaluaciones del FMI de los temas relacionados con el encubrimiento se basan en la norma de ALD/LFT del GAFI. La colaboración del GAFI con el FMI permite que el GAFI contribuya al cumplimiento de sus normas y las recomendaciones.”

- v. **FSB<sup>6</sup> y otros organismos de regulación.** “el personal técnico del FMI coordina sus actividades con los organismos que desarrollaron herramientas integrales relacionadas con la supervisión del sector financiero (por ejemplo, los Principios de gobierno corporativo para bancos y los Principios Básicos para una supervisión bancaria eficaz).”

Como los temas de Gobernanza Pública son sensibles y normalmente resistidos por los grupos de interés que se benefician de las vulnerabilidades de las instituciones en los países (tanto en la esfera privada como pública, a nivel nacional o internacional), el FMI viene promoviendo sistemáticamente en sus reuniones semi- anuales, generar un acercamiento más estrecho con los delegados de los países, sus parlamentarios, la sociedad civil, los jóvenes, la academia y los periodistas.

El FMI reconoce la dificultad de separar los aspectos económicos que propicia la gobernanza con los aspectos políticos. Y la experiencia recabada desde la primera puesta en marcha de un marco de referencia sobre gobernanza pública en el año 1997 y su posterior actualización y profundización en el año 2018<sup>7</sup>, sugiere que llevar adelante acciones que permitan avanzar en la gobernanza podrían tener importantes implicancias políticas. Pero de la misma manera se advierte que, si dichas acciones no son llevadas a cabo, el riesgo de generar una inestabilidad política aumenta, con consecuencias poco alentadoras para la economía.

En este delicado entramado de tomar acciones conducentes a la Gobernanza Pública, los juicios de valor por parte del FMI no deberán ser influenciados por la naturaleza del régimen político de sus países miembros, tampoco podrá interferir en su política interna o externa. Atendiendo esta restricción de no intromisión, la evaluación debe dar su visión objetiva sobre la capacidad del país en poder formular e implementar políticas apropiadas.

---

6 Financial Stability Board (FSB por sus siglas en inglés)

7 IMF policy paper. Review of 1997 guidance note on governance-a proposed framework for enhanced Fund engagement (Washington, D.C.: 2018).

La aplicación del principio de no intromisión en cuestiones políticas, al final del día requiere de juicio de valor, tomando en consideración las circunstancias de cada caso en particular. Así el marco de referencia del año 2018 ofrece el siguiente ejemplo; pueden darse situaciones en que funcionarios públicos de alto rango de un país hagan abuso de su posición, de tal manera a permitir que una porción importante del control y la regulación de la economía sea para el beneficio de grupos de intereses privados (captura del estado). Alternativamente, funcionarios públicos de alto rango pueden estar involucrados en malversar, extorsionar e intimidar al sector privado con el objetivo de enriquecerse ellos mismos, sus familias o sus socios (cleptocracia). De presentarse alguno de estos dos escenarios no deseados, los informes deberán hacer un escrutinio más profundo de la situación del país, porque el problema se origina en el abuso criminal de la posición de poder que podrían ostentar ciertos individuos o grupos organizados, y que difiere diametralmente al diseño o tipo de sistema político vigente en un país.

## **II Desafíos de corto plazo y perspectivas de largo plazo para el Paraguay**

En el corto plazo el Paraguay, como miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional de Latinoamérica (GAFILAT), busca obtener un resultado satisfactorio en la evaluación que arrojará la 4ª Ronda de Evaluaciones Mutuas. El compromiso es adoptar las mejores prácticas internacionales en la observancia de las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), a través de políticas públicas y acciones concretas enmarcadas en un Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP).

Con el avance en materia antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) “se busca prevenir el lavado de activos, combatir la financiación del terrorismo y desarmar financieramente al crimen organizado, que son imperativos para preservar la integridad del orden económico”<sup>8</sup>.

Intentando visualizar al largo plazo, y por las razones que fueron detalladas anteriormente, tiene mucho sentido destinar los mejores esfuerzos y la debida atención por los tres poderes del estado y acompañado por el privado, en buscar un resultado satisfactorio en la evaluación ALA/CFT y montar un sistema de gobernanza pública que promueva el crecimiento económico sustentable e inclusivo. Al respecto invito al lector a observar el gráfico de la izquierda, que extraje del estudio especial publicado por el FMI sobre el Paraguay en abril de 2019 “Indicadores de competitividad mundial y PIB per cápita, Europa y hemisferio occidental” (su traducción al español). El primer dato clave del

---

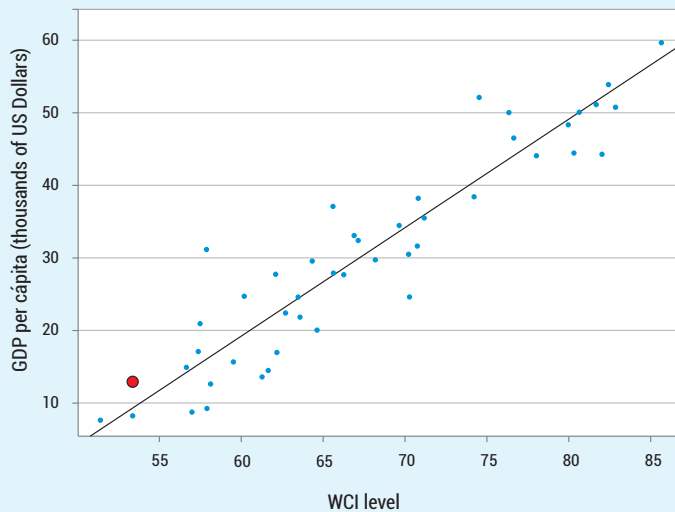
<sup>8</sup> [www.bcp.gov.py/evaluacion-mutua-gafilat-2021](http://www.bcp.gov.py/evaluacion-mutua-gafilat-2021)



gráfico es la relación positiva entre el índice de competitividad y PIB per cápita. El segundo dato relevante es el punto de color rojo y que representa al Paraguay, mientras los otros países están representados en la nube de puntos de color celeste. El gráfico ubica a los países con mayor índice de competitividad como aquellos que gozan de mayor PIB per cápita. Por lo tanto, es mejor estar situado en algún punto cercano al ángulo superior derecho.

### Gráfico 3

World Competitiveness Indicators and GDP per Capita, Europe and Western Hemisphere



Source: WCI and IMF staff estimates

Pero salta a la vista, que el índice de competitividad de nuestro país no es la envidia del planeta. Con estas dos puntualizaciones objetivas y que ofrecen los datos, podemos animarnos a contemplar al largo plazo, con cierto grado de confianza, y ambicionar un mejor resultado para el futuro. La pregunta final sería ¿cómo lograr acelerar el proceso de convergencia de nuestro país con naciones más desarrolladas, y cómo mejorar nuestro índice de competitividad?

El ¿cómo? es siempre la pregunta más difícil de responder cuando nos proponemos generar un crecimiento económico sostenible e inclusivo. La receta depende de cada país y de la situación histórica en que se encuentra, pero la evidencia empírica indica que la gobernanza pública es un ingrediente importante como catalizador para alcanzar dicho objetivo.

## Referencias bibliográficas

Abogacía del Tesoro. *ABT, Una visión jurídica desde el ámbito público* (Asunción: Revista Jurídica Nro. 4–Edición especial Homenaje al Ministerio de Hacienda, 2020): 201-220.

Baker, Raymond W. *Capitalism's Achilles heel: dirty money and how to renew the free-market system* (New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2005).

Banco Central del Paraguay. *Paraguay: Más allá de la estabilidad macroeconómica. Logros y desafíos* (Asunción: Servipress, 2016).

FMI. *Avance en la ejecución del marco para reforzar la labor del FMI sobre gobernanza* (Washington, D.C.: 2020). Fukuyama, Francis. *The origins of political order: from prehuman times to the French Revolution* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011).

IMF staff discussion note SDN/16/06. *The withdrawal of correspondent banking relationships: a case for policy action* (Washington, D.C.: 2016).

IMF policy paper. *Review of 1997 guidance note on governance—a proposed framework for enhanced Fund engagement* (Washington, D.C.: 2018).

IMF. *2018 Fiscal Forum: Corruption and Public Sector Governance, Roundtable discussion: Restoring Trust by Curbing Corruption* (Washington, D.C. 2018).

IMF Country report No. 19/111. *Paraguay staff report for the 2019 Article IV consultation* (Washington, D.C.: 2019).

IMF. Country report No. 19/112. *Paraguay selected issues* (Washington, D.C.: 2019): 13-30.

# Fortaleciendo las instituciones en Paraguay: Avances en medidas de PLD/FT entre 2013-2018

*Carlos Fernández Valdovinos*

El autor agradece los comentarios y sugerencias de Franklin Boccia Silveira, Hernán Colmán Rojas, Juan M. Gustale Cardoni y Rosí Sanz Guillén.



## Fortaleciendo las instituciones en Paraguay: Avances en medidas de PLD/FT entre 2013-2018

*“Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos: los incentivos para educarse, ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías, etc.”*

*Acemoglu y Robinson<sup>1</sup>*

Durante las últimas dos décadas Paraguay ha experimentado un fuerte, aunque relativamente volátil, ritmo de crecimiento económico. Este buen desempeño de la actividad productiva ha sido resultado de la implementación de políticas macroeconómicas robustas (reflejadas en bajos niveles de inflación y de déficit fiscal), complementada por favorables vientos de cola externos consecuencia del “boom” de precios de las materias primas agrícolas entre 2003 y 2015. Al mismo tiempo, existieron significativos avances en los indicadores sociales, lo cual permitió una reducción importante en los niveles de pobreza de la población. Todo lo anterior permitió al país destacarse a nivel regional, de manera tal que los recientes avances económicos y sociales han sido reconocidos por organismos multilaterales, calificadoras de riesgo e inversionistas.

No obstante, persisten en el país numerosas barreras que dificultan los negocios, desincentivan la acumulación de factores de producción y, por tanto, obstaculizan el desarrollo sostenible del país. Estas barreras no están relacionadas con la falta de buenas políticas macroeconómicas, sino con otros elementos como son las regulaciones tributarias y laborales, la burocracia del sector público, las irregularidades administrativas, entre otros. Es decir, son factores que reflejan una mala calidad de las instituciones de un país. La relativa debilidad de las instituciones en Paraguay es un elemento que ha sido permanentemente resaltado por las agencias calificadoras de riesgos crediticios. De hecho, estas fragilidades han limitado un avance más rápido hacia el anhelado “grado de inversión”. Estas entidades calificadoras han indicado el importante condicionamiento que históricamente impone a la valoración de nuestra deuda soberana la baja institucionalidad del país, entendida ésta como dificultades para el respeto de reglas de juego, el apego a las leyes, la ejecución de proyectos y la aplicación de políticas y reformas materiales en diferentes ámbitos.

En este capítulo se analiza brevemente el estado actual de las instituciones en Paraguay (medidos por ciertos parámetros internacionales) y luego se repasan

---

<sup>1</sup> Acemoglu D. y Robinson J. (2012).

en detalle los principales avances observados en el periodo 2013-2018 en uno de los campos claves para combatir la corrupción: las políticas de prevención de lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo (PLD/FT).

## II Indicadores internacionales sobre la institucionalidad en Paraguay

¿Por qué las instituciones son importantes? Diversos autores, en número creciente, sostienen que las instituciones se encuentran entre los factores determinantes más importantes del crecimiento económico. Inclusive, algunos afirman que las mismas tienen mayor relevancia que la acumulación de capital físico o humano. Gran parte de la literatura contemporánea acerca de instituciones y crecimiento económico se basa en el trabajo de Douglas North sobre la historia económica de Estados Unidos<sup>2</sup>. Acemoglu, Johnson y Robinson se encuentran entre los más férreos defensores de la primacía de las instituciones como factor causal del crecimiento económico. En sus análisis econométricos estos autores encuentran que, aunque los factores geográficos y culturales pueden ser importantes para explicar el desempeño económico de los países, las desigualdades en las instituciones económicas son el principal origen de las diferencias entre ellos respecto al crecimiento económico y la prosperidad<sup>3</sup>.

Paraguay ha logrado importantes avances en algunos aspectos institucionales, principalmente en lo referente al marco institucional que rige para su macroeconomía. Tanto la Constitución Nacional como la Ley 489/95 proveen una base legal adecuada para preservar la independencia operacional del Banco Central del Paraguay (BCP). Además, si bien la hiperinflación no ha sido un problema con el que hemos tenido que lidiar los paraguayos, debe destacarse la reciente modernización de la política monetaria mediante la adopción de un esquema de metas de inflación<sup>4</sup>. En el aspecto fiscal, el Paraguay ha conseguido avances significativos en la última década. La consolidación fiscal fue uno de los pilares del programa de estabilización que contribuyó a la recuperación económica a partir del 2003. A su vez, la Ley de Responsabilidad Fiscal aprobada en 2013 se convirtió en piedra fundamental para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo.

Sin embargo, la estabilidad macroeconómica no es suficiente para lograr un crecimiento estable y sostenible o para incentivar aumentos de productividad. Adicionalmente debe existir un marco institucional adecuado, que proteja los

---

<sup>2</sup> Ver North (1961).

<sup>3</sup> Ver Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) o Acemoglu, Johnson y Robinson (2005).

<sup>4</sup> En este contexto, la reciente aprobación de las reformas de la Ley Orgánica del Banco Central y la Ley General de Bancos, Financieras y otras Entidades de Crédito será fundamental para seguir fortaleciendo el marco legal e institucional de la política monetaria y financiera del país

derechos de los individuos y de las empresas, que logre un equilibrio entre la necesidad de establecer mercados competitivos junto con una estructura de incentivos amistosa que promueva la innovación. Como es resaltado por Rodrik (2002), estas instituciones microeconómicas constituyen la fundación de todo crecimiento económico de largo plazo.

El proceso de fortalecimiento en nuestro país de este tipo de (micro) instituciones no ha sido del todo exitoso, ni equilibrado. Se lograron avances valiosos en algunas áreas, pero claramente queda mucho que hacer en varios frentes tales como en el combate a la corrupción, en la protección de los derechos de propiedad, en los procedimientos de quiebra de empresas, etc. Como resultado, cuando se analiza el *Índice de Calidad Institucional (ICI)*<sup>5</sup> puede verse que “...en el período 2007-14 (Paraguay) apenas ha mejorado en 3 puntos, lo que es poco. Al compararla con los países de este hemisferio, la posición de Paraguay no es mala ni buena. Es establemente regular. Vale decir, no apto para eufóricos ni para pesimistas. Los hay mucho mejores y mucho peores”.

El ICI permite realizar un análisis respecto a la situación institucional de casi 190 países evaluados. La Tabla 1 resume las posiciones históricas de algunos países de América Latina. En el cuadro puede verse que, luego de haber estado en el puesto 131 en el 2010, Paraguay ha mejorado en 19 posiciones y en el 2020 se ha ubicado en el puesto 112. El indicador (que se mide entre cero y uno) alcanza un valor de 0,40 ese año y se ubica por debajo del promedio de América Latina (0,45); solamente por encima de Brasil, Ecuador, Bolivia y Venezuela. La misma tabla permite ver que, dentro de la región, las principales mejoras en este período se dieron en Paraguay, Argentina y Ecuador. No obstante, las mejoras han sido claramente insuficientes ya que ninguno de estos países ocupan actualmente un lugar entre los 100 mejores en calidad institucional a nivel mundial.

---

<sup>5</sup> El Índice de Calidad Institucional (ICI), elaborado por la Fundación Libertad y Progreso, utiliza ocho índices contruidos por organismos internacionales (cuatro son políticos y cuatro económicos) para evaluar la calidad de las instituciones públicas en términos relativos entre los países. En el aspecto político, considera indicadores que evalúan la protección de los derechos individuales y el funcionamiento de la justicia; el funcionamiento de la democracia y la rendición de cuentas de los gobernantes a los ciudadanos, la libertad de expresión, y la existencia de mayor o menor corrupción. En lo económico, son evaluadas las trabas existentes para el funcionamiento de los mercados y el desarrollo de actividades emprendedoras, las condiciones de competitividad, y la libertad económica (que incluye la libertad contractual, de precios, de salarios, estabilidad de la moneda, apertura comercial, nivel del gasto público y de los impuestos, y regulaciones).

<sup>6</sup> Rodríguez Silvero (2015).

**Tabla 1**

Ranking de Calidad Institucional 2020, América del Sur

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Chile</b>	21	22	22	22	22	24	25	26	24
<b>Uruguay</b>	44	41	43	43	40	41	41	39	36
<b>Perú</b>	65	64	60	63	68	67	63	65	65
<b>Colombia</b>	86	83	80	82	79	82	85	85	82
<b>Argentina</b>	122	127	134	137	142	138	119	112	106
<b>Paraguay</b>	131	126	125	124	119	120	122	115	112
<b>Brasil</b>	89	89	94	96	98	104	113	116	117
<b>Ecuador</b>	145	151	143	151	144	148	142	142	129
<b>Bolivia</b>	140	136	136	139	140	145	154	152	153
<b>Venezuela</b>	181	183	184	184	183	184	183	183	181

Fuente: Fundación Libertad y Progreso.

Cuando se analiza el desempeño de los países, pero desagregando el ICI en sus dos componentes de instituciones políticas y de mercado, Paraguay se encuentra relativamente mejor posicionado en el segundo de ellos. En el primero el país ocupaba el puesto 117 en 2020, mientras en el segundo se encontraba en el lugar 98 ese mismo año. En los componentes del ICI que miden aspectos económicos o de mercado, la ubicación del país es comparativamente mejor que el indicador agregado: el Índice de Libertad Económica del Wall Street Journal y la Fundación Heritage y en el Índice Doing Business del Banco Mundial. En contraposición, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional o el Índice del Estado del Derecho del Banco Mundial, muestran una mayor debilidad relativa de las instituciones políticas del país.

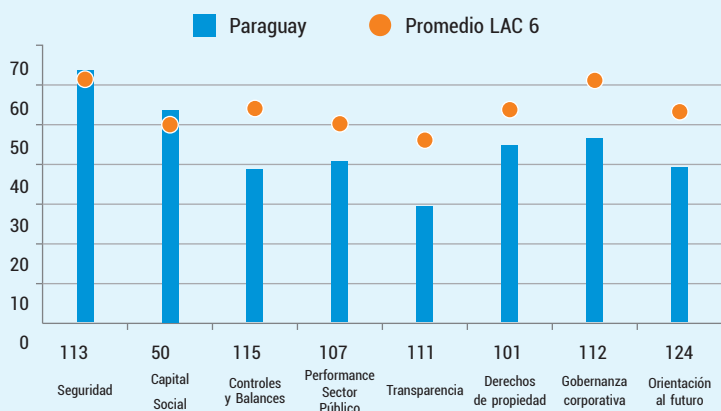
Otro informe utilizado como referencia a nivel mundial para medir la calidad de las instituciones de un país es el Reporte de Competitividad Global (GCR, por sus siglas en inglés) del Foro Económico Mundial. Este reporte mide el desempeño de los diferentes países en la tarea de garantizar las condiciones necesarias para un progreso económico sostenible. Esta evaluación se realiza a través de varios indicadores agrupados en doce pilares, uno de los cuales se refiere al entorno macroeconómico del país y otro acerca de la calidad de las instituciones.

El último informe reconoce las fortalezas macroeconómicas del Paraguay: el país vuelve a ocupar el primer lugar en el ranking de las economías con mejor control sobre la inflación a nivel mundial, una posición compartida

nada menos que con países como Nueva Zelanda, Dinamarca y Alemania. Pero en materia de instituciones, se ubica en el puesto 115 sobre 141 posibles, con una puntuación por debajo de la media de la región y solamente por encima de unos pocos países de América Latina. Un análisis de los diferentes subíndices que componen este pilar nos permite ver que las debilidades institucionales son generalizadas. En un solo indicador (capital social) el país se ubica en los primeros 50 lugares. Desafortunadamente, en cualquier otro subíndice considerado Paraguay resalta por la baja calidad de sus instituciones (Gráfico 1).

### Gráfico 1

Reporte de Competitividad Global 2020. Paraguay vs. LAC 6\*.



Fuente: Foro Económico Mundial

(\*): LAC: promedio de Brasil, Argentina, México, Perú, Uruguay y Chile

Finalmente, el Banco Mundial publica anualmente un Indicador Mundial de Gobernanza (IMG). De acuerdo a este organismo multilateral, los aspectos políticos, económicos e institucionales que inciden en la gobernabilidad de los países se pueden integrar en seis componentes, cada uno a su vez compuesto por un conjunto de indicadores y variables que permiten medir el estado y las características del ejercicio de la autoridad en los diferentes países. El Banco Mundial identifica para su índice las siguientes “seis dimensiones” de la gobernanza: 1. voz y rendición de cuentas; 2. estabilidad política y ausencia de violencia; 3. efectividad gubernamental; 4. calidad regulatoria; 5. estado de derecho; y, 6. control de la corrupción. En la edición 2019, Paraguay se ubicó por debajo del percentil 50 en todas las dimensiones del indicador. Esto significa que, en todas las dimensiones, está en una situación peor que



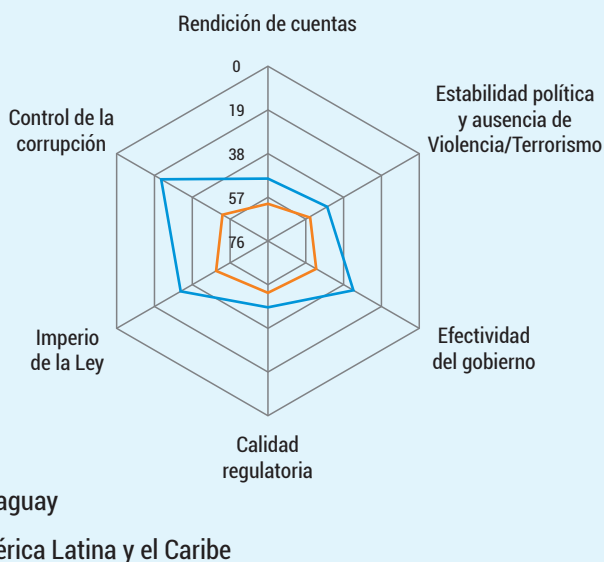
(al menos) el 50% de los países considerados en el estudio. Tampoco a nivel regional tiene un desempeño destacado, ya que se ubica por debajo de la media de América Latina en todas las medidas (Gráfico 2).

## Gráfico 2

Indicador Mundial de Gobernanza 2019, Paraguay vs. América Latina (\*)

Fuente: Indicador Mundial de Gobernanza, Banco Mundial.

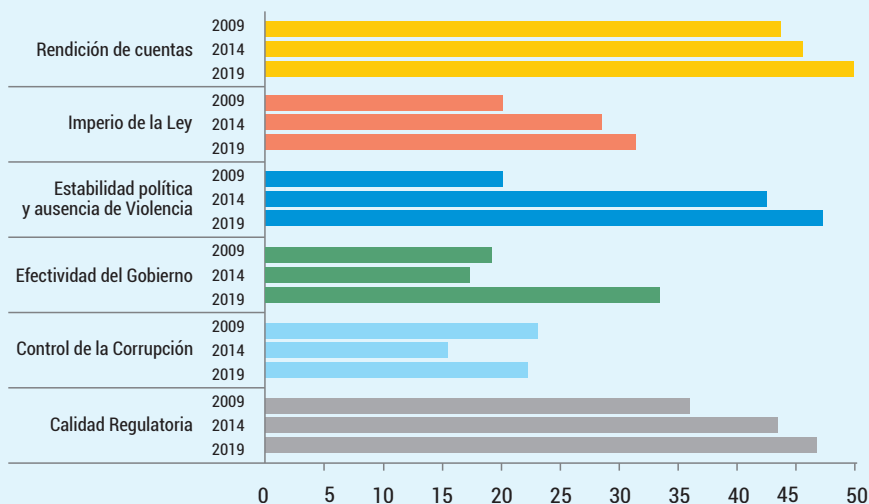
(\*): Escala: 0: borde exterior, peor desempeño y 100: centro, mejor desempeño



El Gráfico 3 muestra que las posiciones más altas de nuestra economía corresponden a los indicadores sobre: voz y rendición de cuentas (percentil 49,7), estabilidad política y ausencia de violencia (percentil 47,1) y calidad regulatoria (percentil 46,6). El país tiene un muy pobre desempeño en los otros tres indicadores: efectividad gubernamental (percentil 33,1), estado de derecho (percentil 31,2) y control de la corrupción (percentil 22,1). Es decir, de acuerdo al IMG del Banco Mundial, casi el 80% de los países tienen un mejor desempeño que Paraguay en el control de la corrupción. El gráfico muestra igualmente la evolución de los distintos índices a lo largo del tiempo. Se observa una mejora en casi todos ellos, aunque el progreso no es suficiente para ubicar a Paraguay entre los países con mejor gobernanza a nivel mundial o regional. Sin embargo, la dimensión de “control de la corrupción” representa claramente una anomalía: no solo es la dimensión donde el país tiene su peor desempeño relativo, sino igualmente es el único donde no se ha observado ningún progreso en los últimos diez años.

### Gráfico 3

#### Indicador Mundial de Gobernanza, Paraguay



Fuente: Indicador Mundial de Gobernanza, Banco Mundial

## Los avances en materia de PLD/FT del periodo 2013-2018

Los diversos índices e indicadores de calidad institucional presentados en la sección anterior muestran que, a pesar de algunos avances puntuales, el país sigue ubicándose en posiciones de retaguardia dentro del mundo y de la región. Esto denota claramente la magnitud de los desafíos existentes. Pero al mismo tiempo, estos mismos índices son la mejor guía de diagnóstico y trabajo para lograr una desburocratización de determinados procesos, eliminar trabas y lograr mejoras institucionales en diversos campos.

En el caso de Paraguay, es evidente la urgente necesidad de que nuestro país siga avanzando en el combate a la corrupción y dejar así los últimos lugares que ocupa en los diferentes rankings internacionales en esta materia<sup>7</sup>. La corrupción sistémica deteriora seriamente la capacidad de una economía para lograr un crecimiento sostenible e inclusivo. La misma desvía valiosos recursos que son necesarios para aumentar el bienestar de las personas y el desarrollo de los países. Con ello se perpetúan, e incluso profundizan, las desigualdades económicas, sociales y políticas, al tiempo que se corroe la legitimidad del Estado. En este sentido, las políticas de PLD/FT pueden ayudar a romper este círculo vicioso en la economía de un país.

La última evaluación mutua (“peer review”) de nuestro país (2008) concluyó que era necesario llevar adelante una serie de reformas legales a fin de adecuarse a las exigencias o recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). Estas actualizaciones del marco legal fueron implementadas y posibilitaron la salida del Paraguay de la llamada “lista gris” en febrero de 2012. A fin de darle continuidad a dicho proceso, la Presidencia de la República del Paraguay emitió el Decreto No. 8.413 en fecha 10 de febrero de 2012. Este instrumento normativo declaró como “prioridad nacional la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo”.

La elaboración del plan estratégico contó con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Las tareas fueron lideradas por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) y el BCP, con la participación de más de 20 instituciones públicas y entidades privadas. A través de un proceso de decisiones adoptadas por consenso, se delimitaron las políticas y medidas que formaron parte del plan. El lanzamiento oficial se realizó finalmente en junio del 2013 y, a partir de su aprobación, el mismo se erigió en una valiosa herramienta para los esfuerzos del país en la lucha contra los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo (LD/FT)<sup>8</sup>. La implementación del plan estratégico, y sus actualizaciones, requirió de un esfuerzo interinstitucional debidamente coordinado. En particular, las acciones del BCP en el marco de dicha estrategia nacional fueron diseñadas para afianzar la integridad del sistema financiero y evitar que el mismo se torne en un vehículo para la comisión de estos hechos punibles.

Los crímenes de LD/FT representan una gran amenaza para la estabilidad del sistema financiero y la integridad de los mercados, por su carácter global y las redes utilizadas para el manejo de tales recursos. Tal circunstancia destaca la importancia y urgencia de combatirlos, resultando esencial el papel que para tal propósito pueden y deben cumplir el supervisor financiero y las entidades sometidas a su control. Consciente de ello, el BCP ha desarrollado numerosas acciones con el fin de prevenir que las entidades reguladas por el mismo sean utilizadas para dar apariencia de legalidad a activos provenientes de actividades delictivas o para la canalización de recursos hacia la realización de actividades terroristas. Las principales medidas implementadas por la autoridad monetaria en el periodo 2013-2018 se detallan a continuación<sup>9</sup>.

---

La corrupción fue además identificada como una importante amenaza en el informe final de la “Evaluación Nacional de Riesgo País en Materia de PLD/FT” presentado en el 2016.

## **II a. Reforma de la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay**

La Ley No. 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” delimitó en su artículo tercero los objetivos fundamentales para esta institución. Los mismos consistían en “preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia y estabilidad del sistema financiero”. La redacción del mismo reflejaba lo instituido en el Artículo 285 de la propia Constitución Nacional. Este artículo constitucional estableció una Banca Central del Estado, subrayando que la misma debía participar “con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria”.

De esa manera, el marco legal asignaba al BCP una doble función en términos de política macroeconómica. Por un lado, la institución quedaba encargada de asegurar la estabilidad nominal de la economía a través del logro de una inflación baja y estable. Por el otro, debía velar por el adecuado funcionamiento de un sector clave en todo país: el sector financiero. Las sucesivas crisis bancarias que afectaron al Paraguay a mediados de los años noventa originaron enormes costos económicos y sociales. Por ese motivo, esta segunda función del BCP adquiría una enorme relevancia dada la coyuntura en la cual fue aprobada la nueva carta orgánica de la autoridad monetaria. Casi en paralelo fue aprobada la Ley No. 861/96 de “Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”, completando así la nueva (y más estricta) normativa legal que regiría para el sistema financiero de ahí para adelante.

Este marco legal fue muy útil durante décadas, evitando la repetición de los eventos traumáticos de años anteriores que habían llevado al cierre de buena parte de los bancos y financieras existentes. No obstante, las crisis en el sector financiero son impredecibles, por lo que las autoridades deben buscar permanentemente oportunidades para fortalecer el esquema regulatorio del mismo. De hecho, evaluaciones realizadas en el 2005 por organismos multilaterales concluían que el grado de cumplimiento de nuestras normativas respecto a las mejores prácticas internacionales de entonces ascendía solamente al 16%. Por ese motivo, el BCP impulsó a partir del 2014 la modificación de las leyes que regulaban el sistema financiero nacional, buscando mejorar la eficiencia de la supervisión y regulación preventiva. Estos esfuerzos terminaron con la aprobación de modificaciones de la carta orgánica del BCP y de la ley de bancos.

---

<sup>8</sup> En este sentido, y acorde con el Objetivo No. 3 de dicho plan, Paraguay llevó a cabo una “Evaluación Nacional de Riesgo País en Materia de PLD/FT”. El propósito era identificar, evaluar y comprender los riesgos del país y utilizar esta información como insumo clave para el diseño de políticas públicas enfocadas en la prevención, detección y represión de los hechos punibles de LD/FT. Esta evaluación fue presentada y aprobada por Decreto No. 4779, del 19 de enero de 2016. Posteriormente, el diagnóstico fue actualizado mediante el Decreto No. 507, de fecha 24 octubre de 2018. A partir de los nuevos resultados se tomaron medidas coherentes y proporcionales con las amenazas y vulnerabilidades detectadas y se incorporaron nuevos objetivos y acciones al Plan Estratégico Nacional. <sup>9</sup> Rodríguez Silvero (2015).

<sup>9</sup> Ver Gráfico 4.

En términos de medidas de PLD/FT, las modificaciones incorporaron un cambio significativo en el artículo tercero de la carta orgánica del BCP, el cual quedó redactado de la siguiente manera: “son objetivos fundamentales del Banco Central del Paraguay preservar y velar por la estabilidad del valor de la moneda y promover la eficacia, integridad y estabilidad del sistema financiero”. La adición – no menor – de la palabra “integridad” convirtió a la modificación de este artículo en una de las principales piezas de la reforma. La ampliación de los objetivos del BCP mediante este cambio legal, que permite adoptar la meta de promover un sector financiero más íntegro, permitió situar a este bien jurídico (i.e. integridad) en igual orden de importancia que la estabilidad y la eficacia.

Al adicionar esta palabra al texto de la ley, se dio un salto cualitativo de suma importancia. Mediante la incorporación del concepto de “integridad” fueron reforzadas las atribuciones que el BCP necesitaba para velar por una mayor transparencia de los mercados financieros. Al enfoque tradicional del regulador sobre cuestiones que hacen únicamente a la solvencia y liquidez del sistema financiero, se incorporaron mediante esta modificación de la ley temas que atañen a su integridad. Esto implica dotar al BCP de las facultades para poder adoptar medidas que propendan hacia la construcción de un sector financiero que alcance los más altos estándares en materia de transparencia. Se busca con ello mitigar los riesgos de que este segmento de la economía sea mal utilizado para legitimar bienes de origen ilícito o para que a través del mismo se canalicen fondos que terminen siendo destinados a financiar actividades delictivas, en detrimento del bienestar general.

Los hechos punibles de LD/FT son crímenes financieros que tienen usualmente importantes consecuencias macroeconómicas. En primer lugar, los mismos amenazan directamente la estabilidad del sector financiero de un país. En segundo lugar, inciden negativamente en la dinámica económica del mismo al desalentar la inversión extranjera, distorsionar los flujos internacionales de capital y desviar recursos de actividades económicas más productivas. Medidas para evitar y combatir operaciones de LD/FT, por tanto, responden no solo a una imperativa moral sino a una necesidad económica.

Un régimen PLD/FT sólido afianza la integridad y estabilidad del sector financiero, facilitando así la integración de los países en el sistema financiero mundial. Dicho régimen también mejora la gobernanza y la administración pública. Por tanto, la integridad de los sistemas financieros nacionales es esencial para la estabilidad macroeconómica y del sector financiero a escala nacional e internacional. Considerando la doble función que tenía el BCP acorde a la redacción original del artículo tercero de la Ley No. 489/95, era claramente oportuno y adecuado añadir como un objetivo fundamental del BCP la promoción de la integridad del sistema financiero. Al velar por conductas

apropiadas de dicho sistema, mediante la posibilidad de implementar medidas regulatorias que preserven su transparencia, se promueve al mismo tiempo la estabilidad financiera (en particular) y económica (en general).

## **|| b. Modificación de la legislación bancaria para incorporar a la SEPRELAD como sujeto exceptuado del secreto bancario**

Las modificaciones legales introducidas luego de los desafortunados episodios de los años noventa fueron muy útiles para reducir el riesgo de nuevas crisis bancarias. Desde entonces el panorama del sector bancario cambió sustancialmente y, como muestra, su tamaño se triplicó pasando de representar apenas el 14% del PIB en 1995 al 45% en 2014. Sin embargo, para alcanzar niveles óptimos de cumplimiento con los nuevos estándares internacionales de regulación y supervisión, que ayudaran a mantener la estabilidad y el buen funcionamiento del sector financiero, se hacía imprescindible modificar la legislación bancaria nacional. Por ejemplo, la ley de bancos era excesivamente rígida y prescriptiva, e incluso determinaba detalladamente límites cuantitativos (i.e. ponderaciones de riesgo o montos de multas) que usualmente lo hace el órgano regulador a través de reglamentaciones de la ley. Como resultado, ayudado por condiciones macroeconómicas favorables y un sistema financiero estable, se impulsó la modificación de dicha ley a fin de perfeccionar el esquema de regulación vigente.

Con la entrada en vigencia de la Ley No. 5787/16, “De Modernización y Fortalecimiento de las Normas que Regulan el Funcionamiento del Sistema Financiero Paraguayo”, se potenció el rol regulador y supervisor del BCP. En lo que atañe a medidas de PLD/FT, se modificaron las excepciones al deber de secreto bancario de manera que quede claro, en la legislación bancaria, que dicha excepción regía igualmente para el órgano regulador de las obligaciones, actuaciones y procedimientos para prevenir e impedir actos destinados a cometer hechos punibles de LD/FT. El Artículo 86 de la Ley No. 861/96 quedó entonces redactado como sigue:

“El deber de secreto no regirá cuando la información sea requerida por:

- a. El Banco Central del Paraguay y sus órganos de supervisión, en ejercicio de sus facultades legales;
- b. La autoridad judicial competente, en virtud de resolución dictada en juicio en el que el afectado sea parte. En tal caso, deberán adoptarse las medidas pertinentes que garanticen la reserva;
- c. El Contralor General de la República, en el marco de sus atribuciones, sobre la base de las siguientes condiciones:
  - i. Debe referirse a una persona física o jurídica determinada;
  - ii. Debe encontrarse en curso una auditoría o verificación patrimonial con respecto a esa persona y,

- iii. La misma deberá ser solicitada formalmente;
- d. La máxima autoridad de la Subsecretaría de Estado de Tributación y de la Dirección Nacional de Aduanas, en el marco de sus atribuciones, sobre la base de las siguientes condiciones:
  - i. Debe referirse a un responsable o contribuyente determinado;
  - ii. La información deberá ser solicitada formalmente; y
  - iii. Debe encontrarse en curso una verificación con respecto a ese responsable o contribuyente,
- e. La Fiscalía General del Estado y los agentes fiscales que conforman el Ministerio Público, en el marco de las atribuciones que le son legalmente conferidas por la legislación;
- f. la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, en el marco de las atribuciones que le son legalmente conferidas por la legislación.
- g. Las entidades de crédito que intercambian entre sí, de acuerdo a la reciprocidad y prácticas bancarias, conservando el secreto bancario.”

Puede sostenerse que un hito fundamental de la mencionada modificación legal fue la incorporación expresa y clara de la SEPRELAD como sujeto exceptuado al deber de sigilo bancario. El Artículo 22 de la Ley No.1015/97 establecía que “los sujetos obligados deberán proveer toda la información relacionada con la materia legislada en esta ley que sea requerida por la autoridad de aplicación que la misma crea, en cuyo caso no serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario. Sin embargo, el deber de secreto bancario será observado por las autoridades de aplicación, salvo que el juez del crimen solicite dicha información y sólo por un sumario o causa determinada”<sup>10</sup>. Es decir, que dicha Secretaría ya estaba exceptuada en virtud de su propia carta orgánica. Pero esta nueva legislación bancaria vino a replicar y reforzar dicha venia legal, incorporando específicamente dicha excepción dentro del marco jurídico que regula las actividades financieras.

Es importante destacar que se optó por esta redacción por cuestiones de técnica legislativa, con el propósito de converger hacia la necesaria consistencia que debe existir entre dos instrumentos legales conexos como son la ley de bancos y la ley de prevención de lavado de activos. La modificación de la ley de bancos del año 2016 posee la virtud de condensar en una sola disposición legal a todas las instituciones exceptuadas del deber de secreto en virtud de sus respectivas atribuciones normativas (i.e. SEPRELAD, Ministerio Público, etc.). Sin duda, esto resulta mucho más prolijo y adecuado desde el punto de vista de técnica legislativa, evitando preceptos legales fragmentados y dispersos en varios cuerpos normativos y dejando fuera de toda duda cualquier interpretación ambigua con respecto a la facultad que asiste a la SEPRELAD de levantar el secreto bancario -en el marco de las labores investigativas que le

son inherentes como Unidad de Inteligencia Financiera<sup>11</sup>.

Con base en el fortalecimiento del marco legal, complementado por un “Convenio de Cooperación Interinstitucional e Intercambio de Información entre el BCP y la SEPRELAD”, y en línea con la Recomendación 2 – “Cooperación y Coordinación Nacional” de GAFI<sup>12</sup>, fueron implementados los sistemas y mecanismos para el acceso directo de SEPRELAD a la información reportada por los sujetos obligados bajo supervisión del BCP. Este acceso incluye las operaciones activas, pasivas y neutras de los clientes de entidades financieras supervisadas, para su utilización única y exclusiva a los fines estipulados en las leyes y regulaciones que rigen el accionar de ambas instituciones, encontrándose su uso sujeto a las restricciones del secreto bancario y profesional.

### **|| c. Nuevo marco de supervisión basada en riesgos en materia de PLD/FT**

El marco legal existente en el país determina que la función de emitir las regulaciones en términos de PLD/FT recae en la SEPRELAD. Desde su creación, la misma ha emitido un número significativo de normativas a fin de internalizar las recomendaciones emanadas del GAFI y adoptar de esa manera los mejores estándares internacionales en la materia. Esto ha fortalecido el marco institucional, legal y regulatorio, propiciando reformas que se tradujeron en un cambio de imagen del país ante dicha organización intergubernamental. La supervisión del cumplimiento de las obligaciones referentes a PLD/FT por parte de los sujetos obligados corresponde a cada supervisor natural. Complementariamente, la SEPRELAD es la entidad encargada de controlar, y si fuera necesario de sancionar, a todos los sujetos obligados que no cuenten con un supervisor natural (i.e. inmobiliarias, casa de empeño, organizaciones sin fines de lucro, etc.).

---

<sup>10</sup> Ley No. 1015/97 “Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes”.

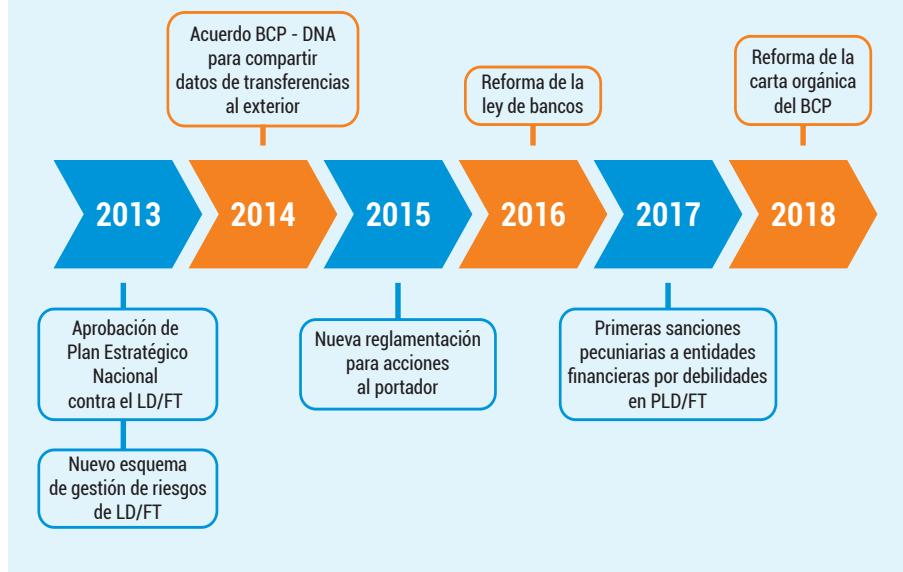
<sup>11</sup> La literatura calificada se pronuncia sobre la importancia de dotar de consistencia a la legislación bancaria, muchas veces fragmentada en numerosas piezas legales. Por ejemplo, Bossu y Chew (2015) explican: “...dado que, típicamente, la ley bancaria se erige solamente como una de las muchas leyes relevantes (i.e. legislación comercial, de competencia, de consumidor, de insolvencia y quiebra) para la regulación de las entidades financieras, deviene imperativo asegurar que las definiciones allí comprendidas guarden consistencia con las demás piezas legales, en la medida en la que las mismas se encuentran interconectadas...”.

<sup>12</sup> La Recomendación 2 – “Cooperación y Coordinación Nacional” de GAFI, expresa – entre otros – que: “... Los países deben asegurar que, las autoridades que hacen las políticas, la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), las autoridades del orden público, los supervisores y otras autoridades competentes relevantes, tanto a nivel de formulación de políticas como operativo, cuenten con mecanismos eficaces establecidos que les permita cooperar y, cuando corresponda, entablar entre sí una coordinación e intercambio de información a nivel interno en el desarrollo e implementación de políticas y actividades para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Esto debe incluir cooperación y coordinación entre las autoridades relevantes para garantizar la compatibilidad de los requisitos ALA//CFT/CFP con las normas de Protección de Datos y Privacidad y otras disposiciones similares (i.e. datos de seguridad y de localización)”.



#### Gráfico 4

Principales medidas del BCP sobre PLD/FT entre 2013-2018



De acuerdo a la Ley No. 1015/97 (y sus modificatorias, Ley No. 3783/09 y Ley No. 6497/19), entre los sujetos obligados se encuentran los bancos, financieras, compañías de seguro, empresas de medios de pagos electrónicos (EMPES) y casas de cambios. Por tanto, corresponde al BCP ejercer la función supervisora de estas entidades. Esta tarea de control la realiza a través de dos organismos técnicos existentes en su estructura: la Superintendencia de Bancos (SIB) y la Superintendencia de Seguros (SIS). En el caso particular de la SIB, la misma se encarga de chequear la observancia de los reglamentos emanados de la SEPRELAD por parte de las entidades de intermediación financiera sujetas a la ley de bancos, de las empresas constituidas como casas de cambio y de las EMPES.

Con la finalidad de cumplir más acabadamente con sus funciones legales, a inicios de del año 2013, el Directorio del BCP resolvió la reestructuración del organigrama de la SIB<sup>13</sup>. Una de las principales modificaciones constituyó la creación de una “Intendencia de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo”. Con la creación de esta nueva área de supervisión (que contó inicialmente con unos 9 profesionales), se concedió una mayor jerarquía al área de PLD/FT<sup>14</sup>. Desde entonces, la recientemente creada Intendencia coordina sus esfuerzos con las demás direcciones que desempeñan labores de supervisión in situ, al tiempo de trabajar en conjunto con las demás áreas del BCP.

A finales del 2013 la SEPRELAD emitió una nueva reglamentación (Resolución No. 349/13) para los sujetos obligados supervisados por la SIB, si bien la misma entró a regir el 1° de febrero de 2014<sup>15</sup>. Esta normativa se basa en el enfoque denominado “Supervisión Basada en Riesgos”, en concordancia con las recomendaciones del GAFI de 2012<sup>16</sup>. Bajo este esquema, el supervisor (i.e. la SIB) aplica un modelo de monitoreo a sus fiscalizados (i.e. entidades financieras, casas de cambio, etc.), consistente en un seguimiento global de los riesgos asociados a las distintas actividades que realizan. En este modelo de supervisión, la SIB primeramente identifica, evalúa y califica los riesgos de las empresas reguladas, en particular, y del mercado, en general. Con ello define una estrategia que orienta las actividades de supervisión hacia las áreas con mayor exposición a riesgos, optimizando de este modo el uso de sus recursos. Adicionalmente, el supervisor lleva a cabo evaluaciones continuas sobre la calidad de la gestión de riesgos de las entidades y el cumplimiento normativo por parte de ellas. Este nuevo esquema, visiblemente más flexible, trae aparejada una necesaria adecuación de las políticas y procedimientos de las instituciones supervisadas, de manera que estas puedan anticipar de manera oportuna potenciales eventos de riesgo<sup>17</sup>.

El nuevo esquema normativo de gestión y administración de riesgos de LD/FT difiere sustancialmente del anterior sistema básico de cumplimiento. El más reciente se enfoca en prevenir y mitigar ex-ante determinados riesgos, analizándolos anticipadamente y buscando administrarlos. El anterior buscaba simplemente observar la normativa ex-post y garantizar, mirando en retrospectiva, que la actividad de la entidad financiera haya cumplido de la mejor manera posible con las exigencias legales y reglamentarias. La Resolución No. 172/10 de la SEPRELAD (modificatoria de la Resolución No. 60/09), que rigió hasta 2013, se basaba mayormente en el paradigma de cumplimiento. La misma estipulaba que los sujetos obligados debían observar el reglamento vigente y asegurar que se cumplan las obligaciones principales (por ejemplo,

---

<sup>13</sup> Resolución No. 19, Acta No. 16, de fecha 12 de marzo de 2013.

<sup>14</sup> Conteste con la política institucional del BCP, que pone particular énfasis en la constante capacitación del personal a cargo de las tareas de supervisión, desde la creación del nuevo departamento se han realizado importantes esfuerzos para que todos los funcionarios del área cuenten con certificaciones internacionales en materia de PLD/FT.

<sup>15</sup> Resolución No. 349 del 1° de noviembre de 2013, “Por el cual se aprueba el Reglamento de Prevención de Lavado de Dinero (LD), Financiamiento del Terrorismo (FT) y Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP) basado en un sistema de administración de riesgos de LD/FT/FP para los sujetos obligados supervisados por la Superintendencia de Bancos”. Mediante la Resolución No. 6, Acta No. 82 del 21 de noviembre de 2013, el Directorio del BCP decidió tomar razón de la nueva normativa de la SEPRELAD e instruir a la SIB a adoptar los recaudos pertinentes para la apropiada implementación y el cumplimiento de la misma por parte de las entidades supervisadas. La Resolución No. 349 fue finalmente reemplazada por la Resolución No. 70 del 15 de marzo de 2019, la cual entró a regir desde el 1° de junio de ese año.

<sup>16</sup> Las 40 Recomendaciones del GAFI constituyen estándares internacionales que se establecen para todos los países a nivel global y que han sido incorporadas al ordenamiento jurídico paraguayo a través de la Ley No. 4100/10 “Que aprueba el Memorandum de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD)”. En dicha ley se establece expresamente cuanto sigue: “...b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el GAFISUD...”.

conocer al cliente, identificar al cliente, registrar las operaciones, conservar los registros y reportar operaciones sospechosas).

El nuevo reglamento exigió a los sujetos obligados la adopción de un “sistema de administración y gestión de riesgos”, con la finalidad de mitigar las probabilidades de que se realicen operaciones de LD/FT dentro de estas entidades y detectar cuando ellas existan. Como mencionado, las reglas de juego que regían hasta el 2013 para las entidades de intermediación financiera y casas de cambio eran principalmente de cumplimiento. Las mismas no establecían exigencias para que estas instituciones realicen autoevaluaciones de riesgos y adopten políticas y procedimientos acordes a los mismos, en base a criterios cualitativos, cuantitativos o factores básicos. Con la Resolución No. 349/13, se estableció que las entidades bajo supervisión de la SIB debían identificar, evaluar, medir, controlar y monitorear constantemente los riesgos de LD/FT que asumían; debiendo realizar –al menos una vez al año- una “autoevaluación” de los mismos, considerando los siguientes factores:

- Personas (incluyendo clientes, accionistas, funcionarios)
- Productos y servicios
- Canales de distribución
- Zonas Geográficas

A partir del nuevo esquema de supervisión, las instituciones obligadas empezaron a utilizar elementos cualitativos y cuantitativos para identificar los riesgos de LD/FT dependiendo de: los productos y servicios que ofrecían, los canales de distribución utilizados, las características de los clientes con los que pactaban y las zonas de operación de estos últimos. Adicionalmente, por primera vez se empezó a distinguir entre los riesgos inherentes y los riesgos residuales (i.e. nivel de riesgo resultante luego de aplicar las medidas de mitigación). También se comenzaron a utilizar mediciones sobre probabilidades de materialización de los riesgos, en base a distintos factores de relevancia; así como también estimaciones del impacto sobre las entidades en caso de ocurrencia de dichos eventos. Por otro lado, se obligó a los supervisados a contar con herramientas tecnológicas capaces de automatizar sus herramientas de gestión de riesgo (como matrices de riesgo, estadísticas o los llamados “mapas de calor”) y generar señales de alerta automáticas en los procesos de monitoreo de personas, productos y servicios. Estos insumos

---

<sup>17</sup> El BCP comenzó a implementar un esquema de supervisión basada en riesgos luego del Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP por sus siglas en inglés) de 2005. Si bien se produjeron importantes avances en años posteriores, las restricciones regulatorias de la ley de bancos y de la carta orgánica del BCP impedían un mayor progreso hacia los mejores estándares internacionales de este tipo de supervisión. La necesidad de eliminar estos obstáculos legales fue uno de los motivos para impulsar la modificación de las principales leyes financieras del país a partir del 2015.

permitirían la posterior adopción de políticas y procedimientos de PLD/FT basadas en los mismos.

Finalmente, debe resaltarse que la administración de los riesgos de LD/FT posee una naturaleza distinta a los otros riesgos inherentes al negocio financiero, por lo que los procesos de administración y gestión de los mismos difieren en su concepción. Mientras que los mecanismos para la administración del primero se dirigen a prevenirlo, detectarlo y reportarlo (oportuna y eficazmente), los mecanismos para la administración de los otros tipos de riesgo se dirigen a asumirlos íntegra o parcialmente en función del perfil de riesgo de la entidad y la relación rentabilidad/riesgo<sup>18</sup>.

La relevancia de un enfoque de supervisión basada en riesgos en materia de PLD/FT fue resaltada por el “Plan Estratégico Nacional de Lucha contra el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo”. En el mismo se consignaba explícitamente la importancia de impulsar medidas preventivas, a través de las cuales se apliquen políticas de debida diligencia, de conocimiento del origen y destino de los fondos, así como otras acciones complementarias.

#### **|| d. Acciones correctivas impuestas a entidades financieras**

La Ley No. 1.015/97 y sus modificatorias establecen un régimen sancionatorio para las personas (físicas y jurídicas) que incurran en infracciones a la misma o a su reglamentación. No obstante, debe aclararse que inicialmente no existía la posibilidad de imponer sanciones a personas físicas<sup>19</sup>. Conforme a dicho régimen, las penalidades posibles para las personas físicas eran originalmente las siguientes:

- Nota de apercibimiento,
- Amonestación pública,
- Multa cuyo monto será entre el 50% y el 100% del monto de la operación en la cual se cometió la infracción,
- Suspensión temporal de operaciones de 30 a 180 días.

El Artículo 29 de la mencionada Ley No. 1015/97 establece que la reglamentación, investigación y sanción de las infracciones administrativas a la misma o sus reglamentos solo se podrá realizar a través de los supervisores naturales, debiendo aplicarse el procedimiento establecido en las respectivas leyes que rijan a cada sujeto obligado. Por tanto, corresponde al BCP decidir

---

<sup>19</sup> Consideraciones extraídas de la normativa emitida por la Superintendencia Financiera de Colombia en el TITULO I – CAPITULO DÉCIMO PRIMERO “Instrucciones relativas a la administración del riesgo de lavado de activos y de la financiación del terrorismo”, Circular Externa 026, junio de 2008.

sobre acciones correctivas a ser impuestas a los sujetos obligados que forman parte del sistema financiero paraguayo y están bajo su supervisión.

En ese contexto, en mayo de 2013 el Directorio del BCP dictó una resolución inédita en materia de PLD/FT. Mediante la misma resolvió sancionar, luego de un sumario previo, a cuatro entidades del sistema bancario nacional. Esto luego de haberse probado durante el proceso que las mismas aplicaron deficientemente sus políticas y procedimientos preventivos de LD/FT. Las penalidades de índole administrativa comprendieron una nota de apercibimiento para uno de los bancos y una amonestación pública para los otros tres. Estas fueron las primeras sanciones aplicadas a entidades financieras por transgresiones a la Ley No. 1015/97, desde la aprobación de esta ley. El sonado caso volcó la atención al tema de PLD/FT y, naturalmente, subrayó la necesidad de que las entidades financieras pongan un mayor énfasis a esta cuestión. La posibilidad de sufrir riesgos asociados (principalmente, el denominado “riesgo reputacional”) no era un tema menor para las entidades supervisadas por la SIB, sobre todo atendiendo la solidez y solvencia que exhibía entonces el sector financiero paraguayo.

Posteriormente, a pesar de contar con un marco legal con ciertas debilidades, entre 2013 y 2018 el BCP impuso por primera vez sanciones pecuniarias a sujetos obligados (incluyendo bancos, financieras y casas de cambio) por fallas en materia de PLD/FT. El monto total de las multas alcanzó aproximadamente 10 millones de dólares americanos. Dicho monto podría parecer menor en términos nominales, especialmente comparado con las multas aplicadas por los organismos regulatorios en países desarrollados. Pero cuando se contrasta con el capital de las entidades financieras sancionadas o con el total de sus activos, las penas pecuniarias establecidas por el BCP fueron mucho más significativas que las aplicadas en sonados casos del exterior.

Por otra parte, con la entrada en vigencia de la Ley No. 6104/18, modificatoria de la carta orgánica del BCP, se establecieron nuevas atribuciones del Directorio del BCP. Una de las más relevantes es la facultad de instituir un registro público de sanciones aplicadas a entidades supervisadas por la banca matriz. Dicha modificación legal buscó dotar de una mayor transparencia a todas las operaciones del sector financiero supervisado, con el objetivo de precautelar el interés público mediante la creación de un instrumento útil para la apropiada toma de decisiones por parte de quienes interactúan en el mercado financiero. En el registro pueden observarse las penalidades de diversa índole que va imponiendo el BCP a las entidades y a las personas físicas que se

---

<sup>19</sup> Esta debilidad de la ley fue señalada por la asistencia técnica del FMI del 2014, que recomendó fortalecer el régimen sancionatorio de manera que las penas sean aplicables igualmente a las personas físicas (en especial, a los directores y alta gerencia de los sujetos obligados). La vulnerabilidad fue finalmente subsanada mediante la Ley No. 6497/19 y con la modificación del Artículo 24 de la Ley No. 1015/97 quedó establecido que las sanciones administrativas podrían ser aplicadas tanto a personas jurídicas como a personas físicas.

encuentran bajo su órbita de supervisión y control (incluyendo las adoptadas por debilidades de las entidades en materia de PLD/FT)<sup>20</sup>. Esta corriente -de dotar de mayores niveles de transparencia y publicidad a los actos públicos- está en línea con otras leyes de transparencia impulsadas en años anteriores, tales como la Ley No. 5282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”<sup>21</sup>.

## **|| e. Nuevas reglamentaciones con respecto a las acciones al portador**

Por la naturaleza misma de las acciones al portador, se torna muy difícil (o casi imposible) identificar fácilmente al beneficiario final de estas personas jurídicas. Sin embargo, como exigido por los estándares y normas en materia de PLD/FT, es imprescindible poder identificar fehacientemente al beneficiario final en las personas jurídicas constituidas como sociedades anónimas y cuyas acciones son emitidas al portador, sobre todo atendiendo a la facilidad con la que se transfieren títulos de esta naturaleza. Los diferentes países han adoptado múltiples medidas a fin de dotar de mayor transparencia a sus sociedades de capital basadas en acciones que no son nominativas, impulsando incluso iniciativas legislativas en su afán de adecuarse a las recomendaciones de los organismos intergubernamentales en la lucha contra el LD/FT.

Al respecto, de conformidad a las 40 Recomendaciones del GAFI del 2012, los países deberían adoptar medidas para garantizar la transparencia y el conocimiento del beneficiario final en personas y otras estructuras jurídicas. Específicamente, la Recomendación No. 24 del GAFI reza: “...Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo...”

---

<sup>20</sup>A partir de la emisión de la norma reglamentaria por parte del BCP (Resolución No. 8, Acta No. 20 de fecha 21 de marzo de 2019), cualquier persona puede acceder a dicho registro a través de la página web oficial de la autoridad monetaria. Están publicados datos de sanciones a las compañías -y a las personas físicas que ejercen diversos roles en las mismas- que operan bajo el control del BCP desde el año 2014 en adelante.

<sup>21</sup>Al respecto, existe un fallo jurisprudencial emanado del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala de la Capital (Acuerdo y Sentencia No. 68 de fecha 22 de setiembre de 2016) que se refiere a las actuaciones sumariales efectuadas en el seno del BCP. El mismo precisa que el resultado concreto de un sumario administrativo reviste el carácter de información pública, en los términos de la carta orgánica de la institución.

Por su parte, la “Nota Interpretativa” de dicha Recomendación 24 delimita aún más su alcance, explicando que: “...los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de las acciones al portador y los certificados de acciones al portador, por ejemplo, mediante la aplicación de uno o más de los siguientes mecanismos: (a) prohibiéndolas; (b) convirtiéndolas en acciones nominativas o certificados de acciones (por ejemplo, mediante la desmaterialización); (c) inmovilizándolas exigiendo que éstas permanezcan en una institución financiera regulada...”<sup>22</sup>.

Adicionalmente, dentro del Plan Estratégico Nacional del 2013 se contemplaban 22 objetivos prioritarios, que a su vez se encontraban divididos en acciones concretas destinadas a alcanzarlos. Particularmente, el Objetivo No. 11 era el de “fortalecer el control de personas físicas, estructuras jurídicas y acciones al portador”. Entre las acciones específicas de este Objetivo No. 11, se encontraban: (i) “conformar un grupo de trabajo que determine las vulnerabilidades del sistema al abuso de personas y estructuras jurídicas, fideicomisos y acciones al portador”, y (ii) “formular recomendaciones en base a las vulnerabilidades detectadas del abuso de personas físicas, estructuras jurídicas, fideicomisos y acciones al portador”. Se buscaba con estas medidas “...adoptar mecanismos que fortalezcan la transparencia respecto de la propiedad y control de personas físicas, estructuras jurídicas, fideicomisos y acciones al portador, de acuerdo a los estándares internacionales...”.

Por tanto, era claramente indispensable revisar la normativa vigente sobre las sociedades anónimas en Paraguay, a fin de que la misma pueda dar cumplimiento a las buenas prácticas en la materia, y así consolidar un sistema eficiente y efectivo de PLD/FT. Como resultado, la SEPRELAD emitió la Resolución No. 345/15 de fecha 7 de setiembre de 2015<sup>23</sup>. Por la misma se determinaron políticas preventivas, que debían aplicar los sujetos obligados supervisados por el BCP, en sus procedimientos de identificación de los accionistas de las personas jurídicas que operaban como clientes y cuyas acciones contaban con acciones al portador. La norma legal pretendía identificar mejor al beneficiario final y perfeccionar el control de las personas jurídicas cuyo capital se encontraba representado por acciones que no eran nominativas. Igualmente, mediante dicha resolución se aprobó el “Registro de Acciones al Portador”. Este registro fue resultado de un trabajo conjunto entre la SEPRELAD y el BCP, quedando la banca matriz como entidad encargada de su efectiva implementación. Mediante la Resolución No. 2, Acta No 71 de fecha 1º de octubre de 2015, del Directorio del BCP estableció el plazo máximo de 10 meses para iniciar sus operaciones.

---

<sup>22</sup> 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional. Notas Interpretativas”. GAFI, París, Francia. 2012.

La medida fue un importante paso para dotar de mayor transparencia a la propiedad de este tipo de sociedades, a fin de conocer al verdadero beneficiario final. La idea fue posteriormente reforzada a nivel legislativo, ya que con la entrada en vigencia de la Ley No. 5895/17 “Que Establece Reglas de Transparencia en el Régimen de las Sociedades Constituidas por Acciones” quedó finalmente derogado el artículo del Código Civil que permitía constituir sociedades con acciones al portador. En virtud de dicha ley, promulgada el 5 de octubre de 2017, los estatutos sociales de toda sociedad constituida en la República del Paraguay - cuyo capital se encuentre representado por acciones al portador - quedaban modificados de pleno derecho y, por tanto, no era necesaria la realización de asamblea alguna para proceder al cambio estatutario.

## **|| f. Acuerdo de cooperación entre el BCP y la Dirección General de Aduanas**

A finales del 2012, la SIB comenzó a analizar la posibilidad de diseñar una normativa que estableciera requisitos mínimos de información a ser exigidos a sus supervisados en el marco de las transferencias internacionales que realizaban para pago de importaciones. El propósito de una normativa de esa naturaleza era, en un principio, el de atacar de alguna manera una debilidad detectada durante inspecciones a los sistemas de PLD/FT de las entidades supervisadas. Las mismas venían manifestando constantemente las dificultades que tenían al momento de corroborar la autenticidad, consistencia y veracidad de los despachos aduaneros, facturas conformadas y otros documentos que arribaban los clientes que pretendían transferir al exterior montos de dinero para el pago de sus importaciones.

Ciertamente, operaciones que impliquen LD/FT podrían darse a través de un significativo flujo de transferencias de dinero realizadas en el marco de presuntas operaciones de comercio internacional. Esto sería relativamente fácil aprovechando la inexistencia de un sistema que permita verificar que la información proveída como justificativo a dichas operaciones sea verdadera y exacta. Ante la imposibilidad de corroborar la autenticidad de los documentos respaldatorios de transferencias al exterior, así como la autenticidad de su contenido, se originaba entonces un área sumamente vulnerable en el sistema financiero y pasible de ser utilizado como vehículo para transferir fondos provenientes de actividades ilícitas.

En ese contexto, eran claras las ventajas de implementar una normativa que establezca parámetros más exigentes para la información suministrada por clientes interesados en liquidar sus operaciones de comercio exterior. Para lograr un mejor control de estas transacciones, era igualmente urgente

---

<sup>23</sup> Resolución No. 345/15 de fecha 7 de setiembre de 2015, “Reglamento que determina políticas preventivas de LD/FT/FP para los sujetos obligados supervisados por el BCP, en sus procedimientos de identificación de los accionistas de las personas jurídicas que operan como clientes cuyas sociedades cuentan con acciones al portador”.



la aplicación de un sistema de cruzamiento de información entre las diversas instituciones públicas involucradas en estas operaciones. Se lograría de esa manera optimizar las tareas de PLD/FT y plasmar con mayor efectividad los esfuerzos coordinados que venían llevando adelante las diferentes entidades del gobierno en el marco del Plan Estratégico Nacional.

Como consecuencia, el Banco Central del Paraguay dictó una normativa (Resolución No. 1, Acta No. 57 del 12 de agosto de 2014) estableciendo que las entidades supervisadas por la SIB debían solicitar a los clientes que pretendan realizar transferencias de recursos desde Paraguay hacia el exterior (alegando como justificación -de la transferencia- la realización de pagos por mercaderías a ser importadas) una autorización para que el órgano supervisor pueda verificar o “cruzar” posteriormente dicha información con la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Esto se haría a través de un sistema de transmisión de datos a ser implementado. La SIB ya había establecido previamente que las entidades financieras remitan información sobre todas las transferencias realizadas al exterior<sup>24</sup>. El elemento novedoso que se incorporaba en la normativa del Directorio del BCP era que se debía solicitar a cada cliente la respectiva autorización para que la SIB comparta posteriormente los datos con la DNA.

Asimismo, mediante dicha normativa las entidades supervisadas podían (una vez operativo el mecanismo seguro de transmisión de datos) corroborar la autenticidad de los documentos presentados por sus clientes y la consistencia de su contenido mediante consultas directas con la base de datos de la DNA. De esta forma, se contaría con una herramienta idónea para realizar una debida diligencia acorde con el riesgo de estas operaciones de comercio exterior. La información detallada sobre las operaciones de transferencias realizadas debía ser obtenida y conservada por las entidades supervisadas por la SIB. Igualmente, las mismas tenían que registrar las correspondientes autorizaciones y denegaciones por parte de sus clientes para verificar las informaciones relacionadas con sus pagos por importaciones, información que quedaría a disposición de la SIB.

Algunos de los beneficios más relevantes que traía aparejada esta resolución eran:

- Atacar esquemas de subfacturación, lo que permitiría aumentar las recaudaciones aduaneras.
- Reducir el ingreso ilegal de mercaderías.
- Contribuir a la mitigación del riesgo inherente a las transferencias de fondos al exterior.
- Mitigar la posibilidad de que se configuren hechos ilícitos de LD/FT.
- Transparentar las informaciones sobre operaciones de comercio exterior.

- Contar con mayor información sobre las operaciones de transferencias de los clientes de las entidades supervisadas.
- Fortalecer la coordinación y proactividad entre instituciones del Estado.
- Disminuir el riesgo de crédito, como consecuencia de mayor información de clientes.

Por tanto, la medida englobaba beneficios no solamente para el gobierno en el marco de su función recaudadora, sino también para el BCP en el marco de la supervisión financiera y el desarrollo de las políticas macroeconómicas. Al mismo tiempo, se convertía en un instrumento regulador valioso para mitigar eventuales esquemas de subfacturación e ingreso ilegal de mercaderías, con lo que se atenuarían los efectos adversos del contrabando sobre la economía nacional e incrementaría la transparencia de las operaciones de comercio exterior. Asimismo, la misma redundaba en beneficios para el sistema financiero paraguayo, dado que las entidades contarían con información de mayor calidad al momento de ejercer la debida diligencia, mitigando así los riesgos de LD/FT en el país.

Finalmente, con el objetivo de dotar de un marco normativo al compromiso general de cooperación e intercambio de información sobre los datos de transferencias de dinero realizados por las entidades supervisadas por la SIB y sobre los datos referentes a operaciones de comercio exterior que se declaran en la DNA, se firmó un “Acuerdo de Cooperación” entre el BCP y la DNA el 28 de agosto de 2014.

---

<sup>24</sup> Ver Resolución SB.SG. No. 75 del 9 de mayo de 2014 y su modificatoria, Resolución SB.SG. No. 113 del 10 de julio de 2014.

## || Conclusiones

Una extensa literatura considera al marco institucional de un país, no solo como un factor más de crecimiento económico, sino inclusive como el de mayor importancia. Su significancia es tal que el potencial de crecimiento adicional del PIB per cápita para Paraguay, si contara con instituciones como las de Chile, sería de entre 1 y 3 puntos porcentuales más elevado. Desafortunadamente, diversos indicadores de calidad institucional siguen ubicando al país en posiciones de retaguardia dentro del mundo y la región. Esto denota la magnitud de los desafíos, pero al mismo tiempo constituyen la mejor guía para implementar políticas que logren las necesarias mejoras institucionales.

En particular, la lucha contra la corrupción sigue representando el “talón de Aquiles” para la economía paraguaya de acuerdo a los diferentes índices publicados. Ahora bien, la UNODC (la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) declaró expresamente que la corrupción y el lavado de dinero están interconectados: “Existen vínculos importantes entre la corrupción y el lavado de dinero. La capacidad de transferir y ocultar fondos es fundamental para los perpetradores de la corrupción, especialmente para la corrupción a gran escala. Las normativas de prevención de lavado de dinero pueden contribuir significativamente a la detección de la corrupción y los delitos relacionados al proporcionar la base para las investigaciones financieras. Por lo tanto, es esencial establecer a la corrupción como delito determinante del lavado de dinero”<sup>25</sup>. En este sentido, la implementación de un mecanismo adecuado de PLD/FT es fundamental para combatir más eficientemente la corrupción, mejorar nuestro marco institucional y avanzar en el desarrollo del país.

Hace tan solo unos años, las autoridades económicas aunaron esfuerzos a fin de modernizar el marco regulatorio del sector financiero. Si necesario, eso permitiría elevar las exigencias mínimas de calidad y cantidad de liquidez y capitalización bancarias creando de esa manera un sistema financiero nacional más resiliente a los choques. Un elemento clave en dicha reforma ha sido el establecimiento específico de un nuevo objetivo para el BCP en lo referente al sector financiero: preservar la integridad del mismo. Mediante la modificación de la carta orgánica de la institución, se han reforzado las atribuciones que la banca matriz necesitaba para velar por una mayor transparencia de los mercados financieros.

Las instituciones financieras se encuentran en la primera línea de riesgo de ser utilizadas como instrumentos para la comisión de hechos punibles de LD/

FT. La variedad de servicios ofrecidos por éstas, el uso de nuevas tecnologías y el dinamismo que presenta el sector, son factores que las hacen atractivas para dichas actividades. Sumado a ello, las metodologías de lavado utilizadas son cada vez más complejas y difíciles de detectar. A efectos de evitar que eso suceda, los supervisores cumplen una tarea fundamental. Pero para ellos cumplan acabadamente dicho rol necesitan que en sus jurisdicciones existan condiciones previas (precondiciones) de naturaleza exógena a ellos, sin las cuales estos no podrán desarrollar sus actividades de seguimiento y control en forma adecuada. Estas precondiciones comprenden un marco jurídico adecuado y políticas de PLD/FT basadas en riesgo.

En Paraguay, la primera de estas precondiciones fue abordada por las recientes aprobaciones de las principales leyes financieras y sus posteriores reglamentaciones. En cuanto a la segunda, la SIB transita actualmente la senda de la llamada “Supervisión Basada en Riesgos”. Su nuevo marco regulatorio se apoya en dicho enfoque, de modo tal que las entidades financieras paraguayas están obligadas a adoptar medidas preventivas en el campo de PLD/FT, mediante la implementación de políticas y procedimientos que permitan identificar, evaluar, controlar y monitorear los riesgos inherentes a los hechos punibles de LD/FT. Consolidar el nuevo enfoque será el principal reto del órgano supervisor paraguayo a futuro. Pero al mismo se añadirán otros tantos, como el de arbitrar los mecanismos necesarios para que los esfuerzos de inclusión financiera y bancarización -que se llevan adelante en Paraguay- puedan complementarse apropiadamente con los objetivos delineados en materia de PLD/FT. Queda mucho camino a recorrer, pero el BCP va en la dirección correcta.

---

<sup>25</sup> Ver UNODC (2009).

## **Bibliografía**

Acemoglu D. y Robinson J. (2012) *“Por qué fracasan los países: Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza”*. Ediciones Deusto, Barcelona, España.

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2001). *“The colonial origins of comparative development: An empirical investigation”*. American Economic Review, 91, 1369–1401.

Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. (2005). *“Institutions as a fundamental cause of long-run growth”*. Handbook of economic growth, 386-472.

Bossu, W. y Chew D. (2015). *“But we are different!: 12 Common Weaknesses in Banking Laws, and What We Do About Them”*. IMF Working Paper WP/15/200, Fondo Monetario Internacional.

North, Douglas (1961). *“The Economic Growth of the United States, 1790–1860”*. Prentice Hall.

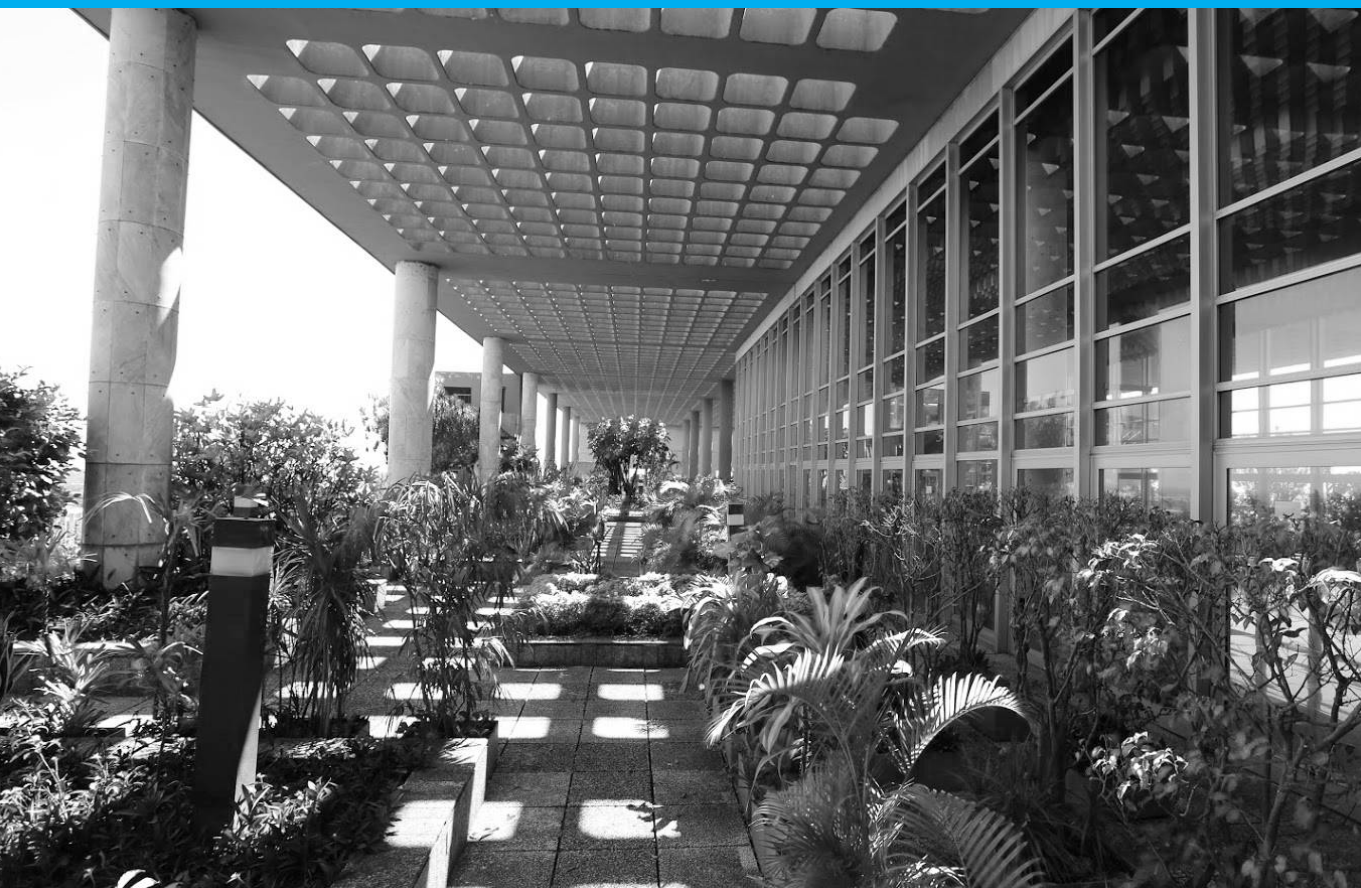
Rodrik, D. (2002). *“Institutions, integration, and geography: In search of the deep determinants of economic growth”*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Rodríguez Silvero, R. (2015, 16 de mayo). *“Paraguay: Índice de Calidad Institucional”*. Última Hora.

UNODC (2009). *“Anti-Corruption Tool Kit”, referido en “Corruption and Money Laundering: A Symbiotic Relationship”*; D. Chaikin y J. Sharman. Palgrave, 39-40.

# Los sistemas de pagos en Paraguay

*Por Holger Aníbal Insfrán Ibarrola*



## I. Introducción

El presente capítulo tiene como objetivo describir el funcionamiento y la evolución de los sistemas de pagos en el Paraguay. El inicio de los sistemas de pagos en el país se remonta a la primera autorización oficial de emisión de una moneda local que se realizó en el periodo presidencia de Carlos Antonio López, específicamente en el año 1842<sup>1</sup>, mientras que el año 1847 se realizó la primera emisión de papel moneda<sup>2</sup>. No obstante, el actual símbolo monetario nace recién en el año 1943<sup>3</sup> con la reforma monetaria y la creación del guaraní<sup>4</sup>. Con el correr de los años, fueron adhiriéndose otras formas de pago al sistema establecido, tales como los cheques, los pagos electrónicos, el dinero electrónico, y las transferencias de dinero

Una buena definición de sistemas de pagos puede encontrarse en el portal del Banco de la Reserva de Australia: *“Los sistemas de pagos se refieren a arreglos que permiten a los consumidores, empresas y otras instituciones transferir fondos usualmente mantenidos en una cuenta de una entidad financiera a otra. Esto incluye instrumentos de pagos como efectivo, tarjetas, cheques y transferencias electrónicas de fondos que son utilizados por los clientes para hacer pagos, y los que usualmente son arreglos invisibles que aseguran que los fondos se muevan desde las cuentas de una entidad financiera a otra”*<sup>5</sup>.

Los pagos en efectivo, mediante billetes y monedas, son los más antiguos de todos los instrumentos de pago vigentes. En este caso, el deudor y el acreedor

<sup>1</sup> Frescura (1942) describe que, bajo el gobierno de Don Carlos Antonio López, la nueva política económica implantada, que impulsó a la producción y al comercio, influyó para la sanción de la primera ley monetaria de la república, el 27 de noviembre de 1842. Esta ley disponía que: "Queda autorizado el Supremo Gobierno para mandar acuñar moneda de plata con el escudo y armas nacionales de la República, observando el monetario antiguo como más usual y conocido. También, para mandar: amonedar cobre en cantidad de veinticinco a treinta mil pesos con el mismo escudo y armas, pudiendo contratar este segundo ramo, dentro o fuera de la república, bajo las bases más convenientes que estimase el Supremo Gobierno". En el año de 1845, en la Casa de la Moneda fundada en Asunción, se acuñaron las primeras monedas nacionales de cobre de 5 gramos de peso, por el valor total de treinta mil pesos; siendo del siguiente valor: doce de estas monedas: hacían un real de plata.

<sup>2</sup> Frescura (1942) detalla que: “[...] La primera emisión de billetes nacionales, en las condiciones expresadas, se efectuó el año de 1847 por un total de \$ 200.000 de curso legal. Dichos billetes emitidos a la par de la onza de oro y del peso fuerte de plata, conservaron por algún tiempo esta relación de valor: la onza de oro valía diez y seis pesos papel, y un peso de plata valía un peso papel”. Posterior a la guerra grande, la ley positiva de fecha 31 de julio de 1871 puso término a la existencia de los billetes emitidos antes y durante la guerra, es decir, sancionando, su desmonetización completa.

<sup>3</sup> Decreto-Ley N° 655 “Que establece el régimen monetario orgánico de la República del Paraguay, emitido el de octubre de 1943. Entre algunas de las consideraciones del decreto ley se encuentran los fundamentos de la creación del guaraní: i) la conveniencia a los intereses públicos poner término al largo periodo de confusión e inestabilidad monetaria, ii) la necesidad de instituir una nueva unidad monetaria basada en principios modernos y realistas, porque constituye un requisito previo e indispensable del progreso económico y social de la nación, iii) unificar la moneda y la responsabilidad de las emisiones y robustecer la unidad monetaria nacional, iv) reafirmar la independencia y soberanía monetaria de la República del Paraguay.

<sup>4</sup> Triffin (1942) en su análisis sobre la nueva ley concluye: “[...] pone fin a un largo periodo de confusión e inestabilidad monetaria. Da al país un sistema monetario moderno en pleno acuerdo con las realidades de la época. Dependerá en adelante de las autoridades políticas y monetarias del país la realización del propósito del legislador de dotar al Paraguay de una moneda moderna y estable, primer requisito para el progreso económico y social del país. Otras dos leyes en preparación, la ley general de Bancos y la ley orgánica del Banco de la República, facilitarán esta tarea y constituirán el complemento indispensable de la presente reforma monetaria.”

<sup>5</sup> <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/payments-system.html>

del pago tienen relación directa, sin intermediarios para la liquidación final del pago. Existen reglas internalizadas que se aplican automáticamente, sin ser necesariamente advertidas por las partes como por ejemplo la integridad de los billetes y monedas <sup>6</sup>, la regla del cambio o vuelto <sup>7</sup>, y la validez de la emisión <sup>8</sup>.

Los bancos centrales constituyen, sin dudas, el pilar de los sistemas de pagos de la mayoría de los países. Estos cuentan con sus atribuciones de emisión monopólica <sup>9</sup> y cumplen el rol de prestamista de última instancia. De acuerdo con Bordo (2007), son tres los objetivos claves de la política monetaria moderna: el primero y más importante es la estabilidad de precios, el segundo es la estabilidad de la economía real, y el tercero es la estabilidad financiera que además de la previsión de crisis financieras incluye un sistema de pagos que funcione en forma eficiente y fluida.

Un sistema de pagos eficiente es clave para la estabilidad financiera. Es por ello, que en la mayoría de las cartas orgánicas de los bancos centrales, se especifica que velarán por la eficiencia y buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Es así como el artículo 45.º de la carta orgánica del BCP estipula: “El Banco Central del Paraguay velará por la eficiencia y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y de movimiento interno de dinero [...]”.

Volviendo con la evolución de los sistemas de pagos, luego de la descripción del dinero fiduciario y de los bancos centrales, mencionemos a los cheques interbancarios, siendo la Cámara Compensadora de Cheques un sistema de pagos de importancia sistémica <sup>10</sup>. El Código Civil Paraguayo define al cheque bancario como “[...] una orden de pago pura y simple, que se libra a la vista o de pago diferido contra un banco, en el cual el librador debe tener fondos suficientes depositados en cuenta corriente bancaria, o autorización expresa o tácita, para girar en descubierto”.

Benson, Loftness y Jones (2017) definen al cheque como un “[...] instrumento negociable que instruye al banco a pagar fondos de una cuenta corriente en una institución financiera y proveer estos fondos a la persona o institución nombrada en el cheque. Como instrumento negociable, los

<sup>6</sup> Los billetes estén completos y ser fácilmente identificables. La Ley 489 establece que “[...] el Banco Central del Paraguay no canjeará los billetes y las monedas cuando sea imposible su identificación. Tampoco canjeará los billetes que hayan perdido más de las dos quintas partes de su extensión y las monedas que tengan señales de limaduras o recortes [...]”

<sup>7</sup> Cuando se liquida una transacción y el pago es realizado con un billete o billetes que sobrepasan el monto pactado en la transacción, la contraparte deberá devolver en efectivo la diferencia entre lo pagado el precio del bien o servicio.

<sup>8</sup> El artículo 42 de la Carta Orgánica del BCP establece que: “El Banco Central del Paraguay podrá reemplazar una emisión o denominación de billetes y monedas, en circunstancias extraordinarias y con fundada causa, debiendo fijar el día en que dejará de tener curso legal. Esta resolución deberá publicarse en la Gaceta Oficial y en 2 (dos) diarios de gran difusión durante 15 (quince) días consecutivos. El Banco Central del Paraguay establecerá las condiciones de canje de los billetes y monedas reemplazados.”

<sup>9</sup> El poder monopólico de emisión garantiza la uniformidad medio de pagos y por ende eficiencia de los pagos, evitando la existencia de diferentes unidades monetarias que hagan engorrosos los pagos.

<sup>10</sup> Se dice que un sistema es sistémicamente importante cuando, en caso de no estar suficientemente protegido contra riesgos, una alteración en el sistema pudiera detonar o transmitir efectos negativos a mayor escala entre los participantes o crear alteraciones sistémicas en el conjunto del sector financiero.



cheques pueden ser traspasados de una persona a otra”. En Paraguay, de acuerdo con lo establecido en la Ley 861/96 “General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito”, las entidades bancarias son las únicas autorizadas a celebrar contratos de cuenta corriente. Si bien es cierto que el servicio de cuenta corriente ofrecido por los bancos es básicamente un servicio de pago, es a la vez una fuente de fondeo importante para sus operaciones financieras, es decir para otorgar préstamos a clientes. Choudhry (2012) remarca que *“las cuentas corrientes son una fuente de fondeo barata y estable para los bancos, pero debido a que sus saldos tienen acceso instantáneo, los fondos son menos valiosos desde un punto de vista de métricas de liquidez”*.

La complejidad de la administración de una entidad bancaria está relacionada con la administración de los descargos de plazos entre el fondeo y la aplicación de los recursos. Es destacable que los depósitos en cuenta corriente constituyen una de las principales fuentes de fondeo en Paraguay. De acuerdo con los últimos datos publicados en el Cuadro N° 23 del Anexo Estadístico del Informe Económico publicado por el Banco Central del Paraguay, al mes de diciembre el 52% del fondeo en moneda nacional es a través de depósitos en cuenta corriente, el 20% a través de depósitos a la vista y el resto depósitos a plazo. Los recursos en cuenta corriente, pueden ser utilizados como medio pago, ya que por su naturaleza misma representan liquidez inmediata.

Con el desarrollo de la tecnología van surgiendo diferentes tipos de dinero. El dinero electrónico en su modalidad de tarjeta de débito es la primera expresión de este. A diferencia del cheque, los pagos realizados con tarjetas de débito son liquidados en un periodo de tiempo menor, en algunos casos como en Paraguay, en tiempo real. Otra forma de dinero electrónico son las transferencias de fondos entre clientes de entidades financieras. Estas pueden realizarse de manera presencial, a través desde una sucursal, o también a través de aplicaciones web. Se realizan por medio de sistemas que interconectan a las diferentes entidades. Existen básicamente dos tipos de transferencias: las de crédito y las de débito. La primera, es cuando el pago es iniciado por el deudor y por ende debita su cuenta en su entidad financiera y solicita el crédito en la cuenta del acreedor. El segundo tipo es cuando el pago es iniciado por el acreedor, quien solicita el pago al deudor a través de los mecanismos establecidos en el sistema. Las liquidaciones de estas transferencias, dependiendo de las reglas del sistema utilizado, pueden realizarse en tiempo real, o con cierto rezago.

Un medio de pago que se ha desarrollado ampliamente en los últimos años es el de las Entidades de Medios de Pago Electrónicos. Estas son entidades no-bancarias que administran billeteras de dinero electrónico. En nuestro país, las mismas han sido desarrolladas inicialmente por compañías de teléfonos móviles por lo que muchos las conocen como billeteras móviles. Actualmente ya existen compañías que no son de telefonía, que ofrecen dinero electrónico

y todas utilizan aplicaciones móviles para el manejo de las billeteras por parte de sus clientes

El cada vez más complejo sistema de pagos es posible gracias a una de las principales funciones de la banca central, que es ser *banco de bancos*. Esta función tiene directa relación con la obligación de la banca central de velar por un sistema de pagos que funcione en forma eficiente y segura. En la economía existen múltiples formas de dinero, sin embargo, esto no implica que las transacciones comerciales se vean dificultadas por esto. Al contrario, estas facilitan el comercio y hacen posible que cada persona utilice el medio de pago que considere más cómodo y confiable. La coexistencia de estas diversas formas de dinero es posible ya que las mismas son fácilmente intercambiables. Por ejemplo, si alguien quisiera transformar dinero electrónico en efectivo existen los mecanismos establecidos para ello<sup>11</sup>. Esta conversión es posible gracias a la existencia de un dinero respaldado por ley (billetes y monedas) y que las diversas formas de dinero pueden ser transformadas a su valor par en dinero efectivo emitido por el banco central. Esto es lo que el Banco Internacional de Pagos, Comité sobre los Sistemas de Pagos y Liquidación explica en su definición del dinero: *“El dinero <sup>12</sup> representa una obligación para sus diferentes emisores y los consumidores regularmente exhiben preferencias por mantenerlos y uso en sus diferentes formas, que generalmente varía para diferentes tipos de transacciones. Sin embargo, la percepción del público es que los mismos son intercambiables siempre y cuando los mismos estén denominados en la misma divisa. Dos factores explican esto: primero, la existencia de una forma de dinero (el dinero del banco central), la cual es respalda por las autoridades públicas y, segundo, la convertibilidad de otros tipos de dinero en dinero del banco central a su valor par. Esta unicidad es una condición necesaria (pero por sí sola no suficiente) para que una moneda se convierta efectivamente en la medida del valor económico, o la unidad de cuenta, compartida por los miembros de una economía moderna, con las ventajas asociadas de eficiencia y seguridad en el comercio.”*

El presente capítulo está organizado de la siguiente manera: la sección II desarrolla los medios de pagos más antiguos vigente hasta la fecha, como el efectivo, la sección III desarrolla el cheque, las siguientes secciones, IV y V, continúan con sistemas de pagos modernos, como las tarjetas de crédito y débito, así como el dinero electrónico procesado por las EMPES. La sección VI desarrolla en forma detallada el Sistema de Pagos del Paraguay (SIPAP), el más importante de todos los sistemas de pagos, en el que confluyen los demás

<sup>11</sup>El reglamento del SIPAP en su punto 24.01, Obligatoriedad establece: “[...] Todas las obligaciones o derechos interbancarios deben liquidarse en dinero del Banco Central de Paraguay, es decir en las cuentas que mantienen las entidades financieras en el BCP” (el resaltado es del autor).

<sup>12</sup>En sus diferentes formas: cheque, transferencia, dinero electrónico, ya sea a través de tarjeta de débito, o de billetera electrónico.

sistemas de pagos y el que resulta ser la piedra angular de todos los sistemas de pagos en el país. El capítulo finaliza con algunas conclusiones en la sección VII.

## **II. Dinero efectivo**

Las cuatro principales funciones del dinero son la de servir como unidad de cuenta, medio de intercambio, medio de pago y depósito de valor. Según Ammous (2018), las distintas formas de dinero que fueron y que irán surgiendo a lo largo del tiempo tratan de resolver el problema de cómo mover el valor económico a través del tiempo y espacio. Mishkin (2008), califica al dinero de curso legal como el siguiente desarrollo de los sistemas de pagos luego del dinero en forma de bienes, generalmente metales preciosos.

El dinero fiduciario representa el próximo paso en la evolución del dinero. Instrumentos que le precedieron son el trueque y el dinero en forma de bienes. El dinero fiduciario permite que los pagos puedan hacerse en forma mucho más eficiente. El clásico argumento de los textos de economía de lo ineficiente que puede resultar el trueque es, lo costosa que puede resultar la búsqueda de la doble coincidencia de necesidades en un intercambio entre dos personas<sup>13</sup>.

El dinero fiduciario tiene una ventaja, con respecto al dinero en forma de bienes, desde el punto de vista de la facilidad en el manejo y transporte, ya que generalmente los metales utilizados como dinero son pesados para moverlos con frecuencia (oro, plata, y otras aleaciones metálicas utilizadas).

La Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay en su artículo 39 establece que corresponde al Banco Central del Paraguay la facultad exclusiva de emitir billetes y monedas nacionales. Así como en la mayoría de los países, el Banco Central tiene el poder monopólico de la emisión de dinero en todo el territorio nacional<sup>14</sup>.

El guaraní fue emitido por primera vez como moneda local en el año 1943, alcanzando hasta el día de hoy 77 años en circulación. A diferencia de otros países en la región, Paraguay ha mantenido una única moneda en todo este tiempo, gracias a la prudencia en el manejo de la política monetaria implementada por el Banco Central del Paraguay. Aunque, en los últimos años se ha hablado bastante en la necesidad de quitar tres ceros al guaraní, de producirse esto, no será como efecto de un proceso hiperinflacionario, sino sería consecuencia de la inflación producida en casi ochenta años de vida del guaraní.

---

<sup>13</sup> Encontrar a alguien que desea intercambiar algo por lo que la otra persona ofrece.

<sup>14</sup> Artículo 285 - DE LA NATURALEZA, DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES. Se establece una Banca Central del Estado, en carácter de organismos técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria, y conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado, en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria.

Existen ciertas características de los pagos en efectivo que son apreciadas por los usuarios y que fueron citados por Krüger y Seitz (2017) como los siguientes: puede usarse en forma anónima, puede ser usado sin la intervención de un proveedor de servicio de pagos., las partes no necesitan estar conectados a ninguna red, puede ser usado para pagos de alto y bajo valor, los pagos son simples, convenientes y rápidos, los pagos son definitivos (no pueden ser anulados). El uso de billetes y monedas tiene costos que no son tan explícitos como en el caso de otros medios de pago. Sin embargo, están ahí y explican el hecho que cada vez más personas utilizan medios de pagos que tienen cierta comisión, como alternativa a los pagos en dinero efectivo.

Entre los costos de efectivo en que incurre el cliente pagador se encuentran:

- i. el tiempo que toma ir al ATM a retirar el dinero,
- ii. la comisión por extracción <sup>15</sup>, y
- iii. la pérdida por recibir un billete falsificado.

Por su parte, para el comercio los costos son:

1. el tiempo que toma depositarlo en su entidad bancaria,
2. el costo que tiene depositar en una entidad bancaria,
3. el costo de oportunidad de mantener billetes en bóveda;
4. el costo pagado a la transportadora de caudales,
5. el costo de seguridad adicional para la sucursal, y
6. la adquisición por parte de los comercios minoristas de detectores de billetes falsificados.

Con respecto al uso de los billetes y monedas, un dato que puede utilizarse como indicativo de la preferencia del público por el efectivo, es la cantidad promedio de extracciones de efectivo realizadas en el mercado a través de la red de Cajeros Automáticos por medio de tarjetas de débito. Este indicador se puede entender como la cantidad de efectivo retirado en promedio por los clientes y que, por ende, revela cierta preferencia por los pagos en efectivo

En el Gráfico 1 del Anexo puede observarse que desde el mes el año 2019 hasta el 2020, las tasas de crecimiento interanuales del dinero retirado de cajeros fueron en su mayoría negativas. El promedio en el año 2019 fue de -3,5% y en el 2020, -6,2%. Esto indica una menor preferencia por el uso del efectivo, explicado entre otras cosas, por las alternativas de medios de pagos que ofrece el mercado. La mayor disminución del crecimiento en el 2020 podría explicarse por la menor actividad económica, fruto de la pandemia del COVID-19. Sin embargo, podría existir también cierto componente

---

<sup>15</sup> La comisión por retiro puede variar dependiendo de la entidad financiera y del contrato de cada cliente.

explicado por nuevas prácticas de pagos a raíz de las medidas de cuarentena total, cuarentena inteligente, y medidas de distanciamiento aplicado durante el 2020. Esto podría impactar en forma permanente en la cultura de pagos de la población, impulsando definitivamente la disminución del uso del efectivo.

### III. Los cheques

Los cheques surgen como producto de la necesidad de facilitar los pagos y disminuir los costos transaccionales. Puesto que, el transporte de grandes volúmenes de efectivo tiene asociados costos que, dependiendo del monto de la transacción, pueden ser significativos. Aunque los cheques son utilizados principalmente como medios de pagos, también pueden ser utilizados como instrumento de crédito, a partir de la utilización de los cheques con pagos diferidos. La ley 805/96, que modifica el artículo 1725 del Código Civil aprobado por la Ley 1183/85, define al cheque diferido como: “[...] *El cheque bancario de pago diferido será pagadero en el acto de su presentación al banco girado desde la fecha de pago fijada en el mismo. [...]*”. A diferencia de los cheques a la vista y los cheques post datados, los cheques de pago diferidos no pueden ser presentados antes de la fecha indicada en el cheque. Por este motivo, a diferencia de los dos casos anteriores, el emisor no corre el riesgo que el mismo pueda ser presentado para el cobro antes de la fecha indicada<sup>16</sup>.

A la vez le provee al acreedor un instrumento ejecutivo como garantía de conformidad a lo dispuesto en el artículo 1752 del Código Civil Paraguayo modificado por la Ley N° 805/96. Una característica de los cheques que fortalece su función de pago es que al no ser pagado al momento de su presentación ante el banco girado adquiere fuerza ejecutiva, lo que permite satisfacer el interés del acreedor a través de un proceso judicial de carácter sumario denominado juicio ejecutivo<sup>17</sup>.

En la gestión de pagos con cheques intervienen las siguientes partes:

- i. el librador del cheque,
- ii. el beneficiario,
- iii. el banco girado y,
- iv. el banco receptor.

Luego del pago del compromiso del librador del cheque al beneficiario, este último tiene dos opciones. La primera es presentarse en la ventanilla del

<sup>16</sup> Anton (2015)

<sup>17</sup> Casco Pagano (2011) Del Juicio Ejecutivo: “[...] Es el que se promueve fundado en un título que trae aparejada ejecución con el objeto de satisfacer el interés de un acreedor de suma de dinero líquida y exigible. Es un proceso especial de carácter sumario, con defensas limitadas en el que la sentencia que se dicta solo tiene eficacia de cosa juzgada formal. Tiene por objeto la ejecución de un crédito que la ley presume existente, en razón de las características particulares del documento en que se basa la pretensión del actor [...]”

banco girado y cobrar el cheque en efectivo o presentarse a su banco (banco receptor) y depositarlo en su cuenta corriente. La condición básica para que este esquema de pagos funcione, independientemente al modo de cobro por el que opte el beneficiario, es que el librador del cheque posea fondos suficientes para hacer frente al pago realizado.

La segunda se da cuando el beneficiario del cheque desea que los fondos sean acreditados en su cuenta, y de esa manera poder utilizar el monto producto del cobro del cheque para sus operaciones de pagos en el futuro. En esta opción puede presentarse a su vez dos casos: i) cuando el beneficiario tiene cuenta en el mismo banco girado por el deudor o pagador. En ese caso, donde el banco girado y el banco receptor son el mismo, el crédito de los fondos en la cuenta del beneficiario, siempre y cuando la cuenta posea fondos suficientes, es inmediato <sup>18</sup>; ii) el más común, que es, cuando el acreedor posee cuenta en otra entidad bancaria y por ende el cheque debería ser remitido al banco girado para la confirmación del saldo del cliente que emitió el cheque. Si tiene crédito y cumple con todos los requisitos formales exigidos al cheque, el banco girado gira fondos al banco receptor del cheque. En caso contrario comunica la insuficiencia de fondos y devuelve el cheque rechazado con la leyenda correspondiente.

Cuando los pagos de cheques entre bancos se realizan, estos se hacen a través de transferencias interbancarias entre cuentas de los bancos, girado y receptor del depósito, en el banco central. Aunque el procesamiento de estos pagos de cheques entre bancos girados y receptores podría hacerse en forma individual, esto no sería eficiente desde el punto de vista operativo ni financiero. Una forma alternativa de afrontar estos pagos es, que al final del día ambos bancos puedan remitirse los cheques recibidos girados entre sí, lo compensen entre sí, con lo que habría solamente una operación de transferencia del Banco A al Banco B. Este es el caso que el monto total de los cheques girados al Banco B recibidos por el Banco A es mayor a la suma de los cheques girados al Banco A recibidos por el Banco B. En este último caso, el Banco A resulta acreedor neto del proceso de la compensación bilateral realizada.

La solución descrita anteriormente, la compensación bilateral, tampoco es eficiente cuando existen muchos bancos operando y cada par de ellos hacen compensaciones bilaterales. En el caso de la Cámara Compensadora de Cheques en Paraguay, de la que participan 17 bancos, si las compensaciones fueran bilaterales habría 136 (ciento treinta y seis) posiciones y por ende también 136 transferencias de dinero entre los distintos pares. Sin embargo, del proceso de compensación multilateral solamente surgen 17 (diez y siete) posiciones, de las cuales una parte tiene posición superavitaria y la otra deficitaria <sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Para el crédito inmediato se requiere que el depósito se haya realizado en horario bancario.

<sup>19</sup> Supongamos que hay "n" bancos, por lo que si se aplican compensaciones bilaterales habrá la siguiente cantidad combinaciones  $n!/r!(n-r)!$  y por ende misma cantidad de transferencias.

Cuando existen muchos bancos la solución óptima es un proceso de compensación multilateral. El funcionamiento podría describirse de la siguiente manera:

1. Los bancos girados verifican la autenticidad e integridad de los cheques<sup>20</sup>, así como la suficiencia de fondos del cliente librador.
2. Las cuentas de los clientes libradores son debitadas y los fondos permanecen bloqueados en el banco girado mientras dure el proceso.
3. Cada uno de los bancos recopila los cheques recibidos en depósitos por banco girado, los que son entregados al administrador del proceso.
4. El administrador de la cámara calcula dos montos por banco: el monto total girado contra el mismo y el monto total de depósitos recibidos por él.
5. Ambos montos son restados entre sí y se obtiene una posición neta por banco.
6. El resultado final es  $n$  posiciones netas:  $m$  bancos deficitarios y  $|n - m|$  bancos superavitarios.
7. Los bancos deficitarios hacen las transferencias a una cuenta clearing.
8. El administrador del proceso de compensación debita de esta cuenta y acredita los montos de las posiciones acreedoras de bancos superavitarios.
9. Al final, los bancos acreditan los fondos a las cuentas de los depositantes de cheques.
10. El siguiente ejemplo podría ayudar a clarificar lo descripto anteriormente.

---

<sup>20</sup> Reglamento para motivos de rechazos de cheques remitidos al cobro a la cámara compensadora de cheques (CCCh), aprobado por Resolución N° 1, Acta N° 14 de fecha 6 de marzo de 2018.

**Ejemplo 1.** Supongamos que existen cuatro bancos: A, B, C y D. Los clientes de estos bancos han generado los siguientes pagos en cheques:

Cliente #	Banco Girado	Monto del cheque	Banco Receptor	Cliente #
1	A	100	D	10
2	B	50	C	11
3	C	75	B	12
4	D	50	A	13
5	A	25	C	14
6	B	30	A	15
7	C	40	D	16
8	D	10	A	17
9	A	15	B	18

Los bancos girados debitan de las cuentas de sus clientes (1 al 9) los montos girados. Posteriormente, se procede a calcular el monto total girado contra cada banco y el monto total de depósitos recibidos cada banco y la posición neta resultante entre ambos montos.

Banco	Crédito	Débito	Posición neta
A	90	140	-50
B	90	80	10
C	75	115	-40
D	140	60	80
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>395</b>	<b>0</b>

En este caso, los bancos pagadores son el A y C, mientras que los bancos que recibirán fondos son el B y D. En consecuencia, los bancos deficitarios (A y C) transfieren fondos a una cuenta clearing y el administrador de la cámara compensadora realiza los créditos a las cuentas de los bancos acreedores (B y D). Al finalizar este proceso, los clientes acreedores (10 al 18) reciben los fondos en sus respectivas cuentas.

El plazo que transcurre entre el depósito del cheque y su cobro en cuenta es de aproximadamente veinticuatro (24) horas. La excepción son los cheques con montos iguales o mayores a 1.000 millones de guaraníes, que dependiendo



del horario del depósito pueden efectivizarse el mismo día del depósito. En Paraguay, este proceso es llevado a cabo por la Cámara Compensadora de Cheques (CCCh), que recibe cheques de sus participantes hasta un horario determinado durante el día. Estos pasan por el proceso de compensación descrito más arriba para posteriormente remitir estas posiciones al Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) y que dichas posiciones sean liquidadas en las cuentas de los bancos en el BCP.

Los pagos realizados a través de la CCCh tienen importancia sistémica. A fin de evitar un corte en la cadena de pagos, el BCP ofrece a los participantes de la CCCh diferentes ventanillas de liquidez. Las mismas facilitan y garantizan la correcta liquidación de las transacciones realizadas por los bancos. La más importante de ellas es la llamada Facilidad de Liquidez Intradía, la que se activa en forma automática cuando una de las partes no puede liquidar su posición neta deficitaria por falta de previsión de fondos en su cuenta de liquidez

La Cámara Compensadoras de Cheques fue creada por Decreto-Ley 1242/43. En aquel entonces, los participantes eran: el Banco de la República del Paraguay, el Banco Agrícola del Paraguay, el Banco del Brasil S.A., el Banco de la Nación Argentina, el Banco de Londres y América del Sud, y el Banco Germánico de la América del Sud. El administrador fue inicialmente el Banco de la República del Paraguay y posteriormente el Banco Central del Paraguay.

En el año 2017 la Cámara Compensadora de Cheques pasó a ser administrada por la Asociación de Bancos del Paraguay. En el año 2018 fue implementada la Digitalización y Truncamiento de Cheques. En el comunicado emitido por el BCP el 26 de marzo de 2018 se puede leer: “[...] *La digitalización y truncamiento de cheques tiene como finalidad que los bancos puedan intercambiar imágenes de los cheques facilitando su procesamiento, lo que permitirá a los clientes administrar sus recursos y liquidez para cumplir sus compromisos comerciales y otras obligaciones propias de su giro. El truncamiento consiste en detener el flujo de papel a lo largo del sistema de cobro de cheques, sustituyendo el procesamiento del papel con tecnologías que permiten el intercambio electrónico de la información del cheque. Un cheque se puede truncar en el banco donde se depositó inicialmente. Con la Cámara Digital de Cheques, al eliminar el tránsito y procesamiento de los cheques en forma física entre los participantes, se obtendrán los siguientes beneficios: mayor eficiencia, velocidad, ahorro de costos [...]*”

En cuanto a monto de operaciones, la CCCh ocupa el segundo lugar en orden de importancia, luego de las transferencias que se realizan a través del LBTR. El monto total de cheques compensados en el 2020 ascendió a 103,4 billones de guaraníes, aproximadamente USD 14.989 millones con una cantidad total de 7,63 millones de cheques procesados por medio de la

Cámara. Estas cantidades han disminuido gradualmente en los últimos años, esto se debería a la sustitución de los pagos con cheques por otros tipos de instrumentos de pagos (Gráfico 2).

## **IV. Tarjeta de débito y de crédito**

La tarjeta de débito y la tarjeta de crédito forman parte del universo de tarjetas de pago. De acuerdo con Sidelov (2017), éstas se definen como tarjetas de identificación que permiten a su tenedor efectuar pagos por medio de transferencias de dinero electrónico y pueden estar vinculadas o no a una cuenta bancaria.

Estas tarjetas son usualmente emitidas por entidades financieras, supervisadas por el Banco Central del Paraguay, así como por las cooperativas. Las tarjetas de débito están asociadas a una cuenta corriente o a una cuenta de ahorro a la vista, mientras que las tarjetas de crédito están asociadas a una línea de crédito concedida por la institución financiera al titular de la tarjeta de crédito. Los pagos realizados con estas tarjetas utilizan dispositivos electrónicos para transmitir la información de las transacciones (dispositivos POS)<sup>21</sup> o aplicaciones utilizadas para pagos a través de internet, como los botones de pagos. En una transacción a través de tarjetas utilizadas para ese fin existen los siguientes participantes: el emisor de la tarjeta, la marca de la tarjeta<sup>22</sup>, el adquirente, el operador de medios de pago (OMP), el tarjetahabiente y el comercio.

Para que una transacción con tarjeta pueda realizarse se requiere por un lado de una tarjeta de crédito o débito, y por otro, de un POS, o de un botón de pagos, en caso de que la transacción se realice vía internet. Las instituciones financieras entregan estas tarjetas de crédito o de débito a sus clientes, quienes pueden utilizar las mismas para realizar pagos en comercios y retirar efectivo de los cajeros automáticos. Por su parte, para que las entidades puedan acceder a los dispositivos POS, es necesario que se enrolen a un servicio de cobro por tarjetas. Esto pueden realizarlo a través de las instituciones financieras, o de las OMP. Este enrolamiento de comercios se denomina adquirencia.

Sidelov (2017) define la adquirencia como el servicio de procesamiento de transacciones con tarjetas de crédito o débito que una institución financiera o una proveedora de servicios de pagos presta a un comercio. El resultado de la adquirencia es la aceptación de las tarjetas de pagos por parte de los comercios. Para la prestación de este servicio, la OMP provee de un dispositivo

---

<sup>21</sup> POS son las iniciales del término en inglés punto de venta (point of sale).

<sup>22</sup> Marcas de tarjetas internacionales y nacionales.

POS al comercio y la entidad financiera le habilita una cuenta bancaria en la que se acreditarán los montos que resulten de los pagos de clientes realizados a través del POS.

En Paraguay el servicio de adquirencia es prestado principalmente por las OMP. A diferencia de otros países donde las mismas marcas internacionales, como VISA o MASTERCARD, actúan como operadoras. Para que este servicio pueda ejecutarse, es necesario que el adquirente posea una red de POS. Si el adquirente no cuenta con una red propia puede subcontratar la red de POS de otra empresa.

La provisión del servicio de adquirencia implica costos para las OMP. Estos son cubiertos a través de una comisión cobrada al comercio, que es conocido como MDR de las siglas del inglés de Merchant Discount Rate. Adicionalmente, los comercios deben pagar a las empresas que proveen la red de POS en concepto ya sea de alquiler o compra del dispositivo POS. En Paraguay, las tasas de interés máximas están determinadas por el Banco Central del Paraguay en el marco de lo establecido por la Ley N° 5476/15. La misma establece las normas de transparencia y defensa al usuario en la utilización de tarjetas de crédito y débito<sup>23</sup>. Por otro lado, el BCP emitió el reglamento para la emisión, operación y administración de tarjetas de crédito y débito. Este tiene como objeto establecer pautas claras y uniformes para el uso de las tarjetas de crédito y débito<sup>24</sup>. De esta forma se establecen las reglas que las entidades emisoras y/u operadoras deberán cumplir con la finalidad de proteger los derechos del consumidor financiero y la defensa de la competencia, precautelando la vigencia y profundización de estos instrumentos, que convergen en una ágil y diligente formalización de las transacciones financieras. El reglamento también establece que las OMP deben garantizar que los pagos a los comercios que aceptan tarjetas de débito deben hacerse en tiempo real y los de tarjetas de crédito deben realizarse como máximo en 48 horas.

El procesamiento de los pagos con tarjetas de débito y crédito sigue la metodología de liquidación en cuentas de liquidación en el BCP, previa compensación multilateral llevada a cabo por la OMP. El procesamiento del pago a través de tarjetas de débito es como sigue<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Al momento de este artículo se encuentra en vigencia la Ley 6588/2020 que limita las comisiones cobradas por las operaciones comerciales a través de medios de pagos electrónicos en un 3% que estará vigente hasta el levantamiento del Estado de Emergencia Sanitaria.

<sup>24</sup> Resoluciones N° 43, Acta N° 95 de fecha 30/12/2015 y N° 10, Acta N° 49 de fecha 12/07/2019. Reglamentaciones emitidas considerando la Ley N° 5476/2015.

<sup>25</sup> El proceso de liquidación para la tarjeta de crédito es similar con la diferencia que, por obligación regulatoria, el comercio recibe el monto de la operación en un periodo máximo de 48 horas.

1. La OMP afilia el comercio, dotándole del acceso a una red de cobros a través de un dispositivo POS y a través de una entidad financiera de una cuenta bancaria.
2. La entidad financiera emite la tarjeta de débito o de crédito. La primera asociada con una cuenta a la vista o cuenta corriente y la segunda con una línea de crédito.
3. El tarjetahabiente realiza una compra en el comercio.
4. En el momento del pago la OMP transmite en línea la información del monto de la compra a la institución financiera emisora, y la misma confirma si la cuenta asociada con la tarjeta tiene suficiente saldo para realizar la operación.
5. El monto es debitado de la cuenta del cliente.
6. El operador de tarjeta informa a la entidad en la que el comercio posee su cuenta, de tal forma que el monto de la transacción sea acreditado.
7. Los pasos 5 y 6 se realizan en tiempo real. Los clientes de ambas entidades financieras sufren una variación en sus cuentas. Luego de la transacción, el tarjetahabiente tendrá un saldo menor y el comercio un saldo mayor.
8. La entidad financiera que posee la cuenta del tarjetahabiente tiene un saldo deudor con la entidad financiera que tiene la cuenta del comercio.
9. Como todas las entidades financieras tienen comercios y tarjetahabientes como clientes, estas tendrán operaciones que cobrar y que pagar.
10. Al final del día, la OMP recopila todas las operaciones de sus participantes, tanto las que implican pagos como las que implican cobros para las mismas. Luego, calculan la posición neta cada participante.
11. La OMP envía un mensaje con las posiciones netas al LBTR del SIPAP y se procede a la liquidación en cuentas de los participantes en el LBTR.

Las OMP exigen garantías a los participantes a fin de asegurar que, en caso de incumplimiento con los comercios, la garantía pueda ser ejecutada para poder cumplir con el comercio a quien la OMP le presta el servicio de adquirencia. Además, existe el riesgo de incumplimiento de los pagos interbancarios en el momento de la liquidación en cuentas de las entidades financieras en el BCP. Este riesgo es mitigado mediante las múltiples ventanillas de liquidez que ofrece el BCP a los participantes del LBTR.

La evolución de la cantidad de dispositivos POS indica que el uso de las tarjetas de pago se ha incrementado en los últimos años. En el Gráfico 3 del Anexo se puede observar que el crecimiento en los últimos 24 meses fue

constante, incluso la tasa de crecimiento de la cantidad de dispositivos POS en el 2020 ha sido mayor al 2019, lo que podría significar que las medidas de la cuarentena establecidas en el mes de marzo y abril del 2020 impulsaron la demanda por compras por tarjetas de pagos y por ende la necesidad del mercado de estos dispositivos.

Una información que complementa a este dato es el promedio de la cantidad y el monto mensual de pagos por POS, es decir, cuanto de facturación total en promedio tuvo cada POS por mes. En Gráfico 5 se puede ver que el crecimiento durante el 2019 fue robusto, aunque durante el 2020 se observan tasas de crecimiento negativas, posiblemente, debido a la disminución de la actividad económica y por ende menor venta de los comercios. En el mes de diciembre de 2020 el monto promedio de facturación por POS fue de 14,5 millones, cifra superior a los montos del mismo mes de los años 2018 y 2019 que ascendieron a 12,8 y 13,6 millones respectivamente (Gráfico 4).

## **V. Las Entidades de Medios de Pagos Electrónicos (EMPE)**

En Paraguay el Banco Central ha regulado en el año 2014 la provisión de dinero electrónico y las transferencias electrónicas no bancarias. El Reglamento de Medios de Pago Electrónicos define a la Entidad de Medios de Pago Electrónicos (EMPE) como una persona jurídica autorizada cuyo objeto es el de procesar, administrar y/o prestar servicios relacionados a medios de pagos electrónicos, a través de servicios de telecomunicaciones.

El reglamento también establece el mecanismo de garantía para los fondos depositados en las EMPE. A diferencia de bancos y financieras, las EMPE deben prever que los fondos de cada titular, agente, y punto de venta estén íntegramente garantizados mediante la formación de un patrimonio autónomo y/o depósitos en el BCP. El mismo reglamento establece que el fondo constituido como garantía, producto de la suma del monto mantenido en fideicomiso y/o en depósitos en el BCP, debe reproducir al menos el 100% del saldo obrante en la cuenta de dinero electrónico.

También indica que el saldo de la cuenta de dinero electrónico de cada cliente de las EMPE no debe superar en ningún momento el equivalente a tres salarios mínimos<sup>26</sup>. Así también, el valor monetario de las conversiones y acreditaciones en cuenta no debe exceder, por mes calendario, el equivalente a tres (3) salarios mínimos para actividades diversas no especificadas de la Capital de la República. El monto de las transacciones de transferencias electrónicas no bancarias realizadas entre cuentas de dinero electrónico no debe superar,

<sup>26</sup> El salario mínimo para actividades diversas no especificadas de la Capital de la República asciende al mes de febrero de 2021 a 2.192.839 guaraníes.

mensualmente, tres salarios mínimos. Finalmente, la reglamentación establece también un límite menor para operaciones que impliquen el uso del efectivo <sup>27</sup>.

El enfoque regulatorio del BCP es simple y conduce a la inclusión financiera, priorizando la estabilidad. Al respecto, Sanín (2015) concluye que: “El Banco Central del Paraguay no se complicó reinventando la rueda para regular la industria del dinero móvil; la Resolución 6 recogió las mejores prácticas y principios regulatorios internacionales que han probado ser efectivos para mitigar los riesgos propios del negocio de dinero móvil, al tiempo que permiten y fomentan el desarrollo de la industria”.

Según reportes de la Superintendencia de Bancos, al mes de diciembre de 2020, la cantidad total de cuentas activas ascendía a 2.486.982 <sup>28</sup>. Esta cantidad representa el 60% de las cuentas corriente y cuentas de depósito a la vista en empresas financieras y bancos, las que ascienden a 4.144.766<sup>29</sup>.

La cantidad de envíos a billeteras en el mes de diciembre de 2020 ascendió a 661.786 operaciones por un valor de 99.808 millones de guaraníes. Una acción que podría mejorar la eficiencia de los sistemas de pagos en Paraguay es el aumento del grado de interoperabilidad de las billeteras a cargo de las EMPE con las cuentas bancarias. Actualmente, solo los clientes de algunas entidades financieras pueden enviar dinero a estas billeteras. Hasta antes del mes de junio de 2020 las transferencias o envíos a billeteras solo eran posibles a billeteras de una misma EMPE, sin poder realizar transferencias a billeteras de otras EMPE. Este inconveniente fue resuelto con la puesta en funcionamiento de la Cámara Compensadora de EMPE, la que fue reconocida por el BCP como un sistema de pagos en el marco de la Ley 4595/2012.

La interoperabilidad entre las cuentas tiene el potencial de apoyar el esfuerzo de inclusión financiera. Al respecto, Tondo (2017) menciona: “La problemática que presenta la baja interoperabilidad de los sistemas constituye el mayor desafío actualmente para el desarrollo del negocio de los medios de pago electrónicos en Paraguay. Pese a la gran cantidad de usuarios de estos sistemas, los mismos no pueden hacer uso de las redes a las cuales no pertenecen. Lo que implica que los usuarios de EMPE no pueden realizar pagos en POS, así como tampoco los usuarios de tarjetas no pueden realizar pagos a los usuarios de las EMPE; así también los usuarios de tarjetas de débito emitidas por operadores de tarjetas diferentes y que no estén portando una marca, no pueden realizar pagos entre sí. La falta de interoperabilidad dificulta la competencia entre los operadores de pagos electrónicos, permitiendo posiciones dominantes que pueden afectar un crecimiento más acelerado de estos medios de pago”.

---

<sup>27</sup> El jornal mínimo vigente asciende al mes de febrero de 2021 a 84.340 guaraníes.

<sup>28</sup> Existen según el reporte de la SIB 78.494 cuentas vinculadas a entidades del sistema financiero.

<sup>29</sup> Existen, según el reporte de la Superintendencia de Bancos, 78.494 cuentas vinculadas a entidades del sistema financiero.

## VI. Sistemas de Pagos del Paraguay (SIPAP)

El SIPAP es como un *hub*<sup>30</sup> para la realización de pagos en moneda local. Para el guaraní, el SIPAP es el *hub* ya que permite que al final del día todos los sistemas de pagos se interconecten, a través de la plataforma de cuentas mantenidas en el LBTR por los bancos, las financieras, el Ministerio de Hacienda, y otros proveedores de pagos.

El SIPAP<sup>31</sup> está compuesto por:

- el Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) y la Cámara Compensadora Automatizada (ACH, por sus siglas en inglés),
- la Depositaria de Valores (DEPO), y
- el Sistemas de Pagos en Moneda Local (SML).

### 1. Sistema de Liquidación Bruta en Tiempo Real (LBTR) y la Cámara Compensadora Automatizada (ACH)

El LBTR es el sistema a través del cual fluyen todos los pagos realizados en los diversos sistemas de pagos existentes, como, por ejemplo, el efectivo, el cheque, los pagos con tarjetas, las transferencias electrónicas, y otros medios de pago. Es la forma más eficiente y segura de interconectar los distintos medios de pago y es la piedra angular de los sistemas de pagos en Paraguay.

Por ejemplo, los bancos realizan depósitos en efectivo en el BCP y por ende en sus cuentas de liquidación. A partir de ahí, liquidan operaciones de la CCCh, de las tarjetas de crédito, de las tarjetas de débito, e incluso operaciones originadas en el LBTR y la ACH. Asimismo, podría darse el caso en que las entidades con créditos obtenidos (dinero en cuenta del BCP) en cualquiera de los otros sistemas de pagos puedan extraer efectivo del BCP para satisfacer la demanda de sus clientes. A esto nos referíamos con la condición básica de interoperabilidad al inicio del presente artículo<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Los Aeropuertos Hubs sirven como puntos de transferencias, desde los cuales los vuelos de una aerolínea vienen y van desde y hacia otras ciudades respectivamente en forma eficiente y segura

<sup>31</sup> El SIPAP está compuesto por el LBTR, la ACH, la Depositaria de Valores (DEPO), y el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML). El Reglamento General del SIPAP establece que el mismo es un sistema orientado a los mensajes y utiliza el tipo de mensajería similar al estándar SWIFT (System Worldwide International Financial Transactions). Los débitos y créditos realizados conforme a las órdenes de transferencia electrónica son válidos, firmes, vinculantes, oponibles, siempre u cuando estén dadas las condiciones previstas en los artículos 10 y 11 de la Ley N° 4595/12 "Sistemas de Pagos y Liquidación de Valores": Ley 4595. El artículo 10 trata la irrevocabilidad de las órdenes de transferencia. Las órdenes de transferencia cursadas a un sistema por sus participantes, una vez recibidas y aceptadas de acuerdo con las normas de funcionamiento del sistema, son irrevocables para quienes las hayan ordenado. Estas tienen pleno valor probatorio y jurídico en procedimientos administrativos y/o procesos judiciales o arbitrales de conformidad a lo establecido en el artículo 4 de la Ley N° 4017/10 y concordantes.

<sup>32</sup> La conversión entre distintos tipos de dinero es posible gracias a la existencia de un dinero respaldado por ley (billetes y monedas) y que las diversas formas de dinero pueden ser transformadas a su valor par en dinero efectivo emitido por el Banco Central. Esto es lo que la CPSS (2003) explica en su definición del dinero

El BIS (2012) define el LBTR<sup>33</sup> como: “Los sistemas LBTR liquidan los pagos de forma continua en tiempo real (es decir, sin aplazamiento) y en cifras brutas, por lo general, pago por pago. El sistema acepta un pago una vez que pasa con éxito las verificaciones de validez y condicionalidad del sistema (como que el remitente tiene fondos suficientes o crédito disponible para enviar el pago) y es típicamente incondicional e irrevocable. Si el pago no puede ser validado, generalmente se rechaza al remitente. Si el pago se valida pero no pasa las verificaciones de condicionalidad, el pago se pone en cola o se rechaza al remitente (aunque pueden existir otras alternativas en algunos sistemas). Los sistemas LBTR ofrecen la ventaja de que los pagos se liquidan de forma definitiva sobre una base de pago por pago en el transcurso del día, reduciendo así las exposiciones de liquidez y crédito intradía entre los participantes [...]”

Las principales operaciones en moneda nacional que se procesan en el LBTR del SIPAP son:

- i. los depósitos y extracciones de efectivo de las entidades financieras,
- ii. las transferencias de crédito interbancarias,
- iii. las liquidaciones de la ACH;
- iv. las liquidaciones del Ministerio de Hacienda;
- v. las liquidaciones de las Cámaras Compensadoras y/o de Operadores de Medios de Pagos,
- vi. las liquidaciones de las operaciones de la Depositaria de Valores,
- vii. las operaciones de mercado abierto,
- viii. las operaciones de SML, y

Dos principios clave para el correcto funcionamiento del LBTR son:

a) **La firmeza de las operaciones:** el reglamento del SIPAP establece que las órdenes de transferencia al SIPAP instruidas por el participante son irrevocables, una vez recibidas y aceptadas <sup>34</sup>. Este principio garantiza la certeza en las operaciones en el caso que un participante presente problemas de solvencia. Atendiendo que el LBTR constituye el hub de los sistemas de pagos en Paraguay, este principio es de vital importancia para garantizar la eficiencia de todos los sistemas de pagos que confluyen en el SIPAP y las operaciones de transferencias propias del SIPAP, tanto en el LBTR como en la ACH.

b) **La gestión de riesgos de liquidez:** Al respecto, el BIS dice que un sistema de pagos debe establecer un marco sólido para gestionar sus exposiciones crediticias a sus participantes y los riesgos crediticios derivados de sus procesos

---

<sup>33</sup> Real Time Gross Settlement, RTGS por sus siglas en inglés.

<sup>34</sup> Para casos de errores en las remisiones de las órdenes de transferencia, será el participante emisor el que impulsará los mecanismos administrativos con el participante receptor, a los efectos de solucionar el error.



de pago, compensación y liquidación. La exposición crediticia puede surgir de exposiciones actuales, exposiciones futuras potenciales, o ambas. Al igual que en casi todos los países, el LBTR es administrado por el Banco Central. Por lo tanto, el mismo, al tener en sus libros las cuentas de liquidación, no se expone a riesgo de crédito en su carácter de administrador de sistema, ya que generalmente no forma parte de la operación y no actúa como una entidad de contrapartida<sup>35</sup> central. No obstante, como en el SIPAP las posiciones netas, fruto de compensaciones multilaterales de otros sistemas de pagos, se liquidan al final del día, así como operaciones que los propios participantes del LBTR, la ACH, y la DEPO, el BCP prevé facilidades de liquidez que permiten que los riesgos de crédito y de liquidez entre las partes que interactúan en el SIPAP se mitiguen. Dos herramientas de mitigación de riesgos de liquidez y de crédito son descriptas a continuación.

**La Facilidad de Liquidez Intradía (ILF)**<sup>36</sup> es ejecutada desde la DEPO en forma inmediata y automática cuando los participantes lo requieren. Por ejemplo, si al momento de la liquidación de las posiciones netas, fruto del proceso de compensación multilateral de una OMP, uno de los participantes no tiene suficientes fondos, se activa el ILF y dicho participante puede responder al débito de su posición de riesgo<sup>37</sup>. El Reglamento del SIPAP establece que las entidades participantes deben tener un monto mínimo de títulos valores en sus cuentas en la DEPO, de tal manera que cuando sea necesario activar el ILF, el mismo pueda concretarse sin inconvenientes. Es importante destacar que el ILF consiste en una operación de reporto con el BCP con vencimiento el mismo día a las 20:10 hs, que, si no es cancelado a dicha hora, se convierte en una operación de reporto con el BCP al plazo de un día con una tasa de interés determinada por el Comité de Política Monetaria del BCP.

El caso de la liquidación de la Cámara Compensadora de Cheques es diferente al de las OMP ya que la entidad bancaria que recibe el depósito del cheque por parte de su cliente no acredita el monto del cheque hasta tanto se liquida la compensación multilateral en el SIPAP. Por tanto, el riesgo de crédito no es evidente, ya que el banco aún no realizó el pago del cheque al cliente que lo depositó. Sin embargo, una situación de no pago de una entidad

---

<sup>35</sup> Con excepción de las operaciones monetarias y cambiarias.

<sup>36</sup> Para que un participante pueda operar en el LBTR en todas las transacciones, se le requiere que disponga de cierta cantidad de títulos valores los que permanecen en sus cuentas de valores de la DEPO en estado restringido listos para poder ser utilizados en operaciones de reporto con el BCP.

<sup>37</sup> Se debe destacar que los adquirentes, que generalmente fungen de administradores de estos sistemas de pagos como el de la tarjeta de débito, también están expuestos a riesgos de crédito de sus participantes. De acuerdo a lo descripto anteriormente, cuando hay una operación de venta con tarjeta de débito, el banco del comercio está obligado a realizar el crédito en la cuenta de éste, pero pudiera ocurrir que por alguna situación (de error operativo o incluso de insolvencia) el crédito en la cuenta no ocurre. En este caso el responsable ante el comercio es adquirente o sea la OMP, por lo que éste último generalmente impone reglas de garantías mínimas a las entidades financieras que participan del proceso. Esto último es independiente al proceso final de liquidación ya que incluso el banco que no pagó al comercio podría liquidar normalmente su posición neta en el BCP.

bancaria de su posición deficitaria implicaría un recalcu de la posición de todos los participantes de la CCCh con lo que entidades que anteriormente tenían posición superavitaria podrían pasar a tener posición deficitaria, con el consecuente costo financiero y el corte de la cadena de pagos en la economía. Dicha entidad dejaría de tener en forma automática crédito con cualquier entidad. Este riesgo es mitigado con la utilización de la ventanilla de liquidez y por ende se asegura que la cadena de pagos no sufra interrupciones que pudieran afectar el normal desempeño del sistema financiero y finalmente a la estabilidad financiera.

Las operaciones de transferencias de crédito realizadas en el SIPAP, donde el participante del LBTR (a pedido de un cliente) debita de su cuenta en el SIPAP para acreditar la cuenta de otro participante (que finalmente acreditará a la cuenta de su cliente) no tienen per se un riesgo para la contraparte. En este tipo de transferencias, el participante pagador podría enviar al SIPAP una orden de pago para una contraparte, pero su cuenta en el SIPAP podría no contar con fondos suficientes para el pago. Sin embargo, como la contraparte aún no recibió los fondos, no tiene obligación de acreditar al cliente beneficiario. Como se puede ver, no hay riesgo de crédito en este tipo de operación para las entidades financieras.

Por otro lado, el SIPAP cuenta con opciones como el encolamiento de pagos por prioridad, así como la ILF, la que puede ser solicitada por el mismo participante pagador para ejecutar el pago. Ambos instrumentos pueden facilitar que los pagos fluyan sin mayores interrupciones. Por ejemplo, podría darse el caso que una orden de transferencia no pueda liquidarse en algún momento dado por falta de fondos suficientes en la cuenta del participante, sin embargo, con la opción de encolamiento se evita que el pago se rechace, permitiendo que pueda ejecutarse una vez que el participante cuente con fondos suficientes. Estos fondos pueden provenir de pagos de otros participantes a dicha entidad e incluso por ejecución de un ILF por parte del participante con déficit de liquidez.

Otro mecanismo de mitigación de riesgo de crédito y de liquidez del SIPAP es el esquema de liquidación Delivery versus Payment (DVP). Este se aplica en la compra-venta de títulos valores y operaciones de cambios, las cuales son ejecutadas en la DEPO. El proceso implica que los títulos valores o divisas son entregados únicamente cuando el pago es realizado. El SIPAP utiliza la modalidad 1 del DVP. De acuerdo con la definición del BIS (1992), la modalidad 1 liquida las instrucciones de transferencia para valores y fondos

operación por operación (bruta), con transferencia final (incondicional) de valores del vendedor al comprador (entrega) que se produce al mismo tiempo que la transferencia final de fondos del comprador al vendedor (pago)<sup>38</sup>.

## **2. Las principales operaciones del LBTR**

### **2.1 Depósitos y extracciones de efectivo de las entidades financieras**

La coexistencia de diversas formas de dinero y formas de pago es posible ya que las mismas son fácilmente intercambiables. La condición esencial para que diferentes tipos de dinero puedan ser aceptados por las partes, es que estos puedan convertirse en dinero en efectivo. Es por ello por lo que la provisión de efectivo por parte del BCP es clave, ya que hace posible satisfacer la necesidad de transformar dinero electrónico en efectivo y viceversa.

Los depósitos en entidades financieras hacen posible que aquellas con exceso de billetes en sus sucursales puedan satisfacer sus necesidades de liquidez provenientes de los otros sistemas de pagos, como el de cheques y dinero electrónico. Por ejemplo, podría ser que una entidad financiera tenga exceso de efectivo en su bóveda y a la vez un déficit en la Cámara Compensadora de Cheques, por lo que requerirá mover el efectivo al BCP para cubrir dicha posición.

### **2.2 Transferencias de crédito interbancarias**

Las transferencias de crédito interbancarias se dividen en dos tipos:

- a. las transferencias propias de entidades financieras y
- b. las transferencias de fondos entre clientes.

*Las transferencias propias de entidades financieras* son operaciones que implican transferencias de fondos entre entidades, y se ejecutan a través de los tipos de mensajes SWIFT MT202. Se debita la cuenta de liquidación de la entidad financiera pagadora y se acredita la cuenta de liquidación en el BCP del banco beneficiario. Los bancos utilizan las transferencias interbancarias para liquidar operaciones de compra-venta de efectivo entre entidades financieras, compra-venta de divisas, compra-venta de títulos valores que no se encuentran custodiados en la DEPO y otros tipos de operaciones administrativas de las entidades financieras que requieran liquidación de fondos.

Las transferencias de fondos entre clientes son las operaciones de mayor importancia en el SIPAP. Estas pueden realizarse en las divisas que los

---

<sup>38</sup> Existen otros dos modelos el 2 el 3. En el modelo 2, se liquidan instrucciones de transferencia de valores en forma bruta mientras que la de fondos sobre una base neta. El modelo 3 implica transferencias netas en ambas puntas, la de valores y de fondos.

bancos mantienen en cuentas en el BCP<sup>39</sup>. En este caso, un cliente de una entidad financiera, que es la parte deudora, solicita a su entidad financiera la transferencia de fondos a la cuenta de otra persona en otra entidad financiera, la parte acreedora de la operación<sup>40</sup>. El SIPAP posee dos formas de liquidación:

- i. a través del sistema LBTR y;
- ii. por medio de la ACH.

La operativa de las transferencias de crédito por el sistema LBTR materializada por los participantes a través del MT103 es como sigue:

Supongamos que una persona, a la que vamos a denominar cliente 1, que posee una cuenta en el banco 1, debe realizar un pago a su acreedor a quien lo denominamos cliente 2, quien posee una cuenta en el banco 2. Para la liquidación de esta operación las partes acuerdan hacerla a través de una transferencia. Con la implementación del SIPAP, el surgimiento de la banca en línea (*homebanking*) y de las apps de las entidades financieras, esta operación puede concretarse a través de la LBTR de la siguiente manera<sup>41</sup>:

1. El cliente 1 ingresa los detalles de la transferencia que desea realizar: banco de destino, nombre, cuenta, y número de documento del cliente beneficiario.
2. El banco 1 recibe la orden, verifica la orden de pago, y que el ordenante tenga fondos en su cuenta.
3. El banco 1 bloquea los fondos del cliente 1.
4. El banco 1 mediante sus sistemas internos arma un mensaje de pago (MT103) con los datos de la operación proveída por el cliente 1 y lo envía al sistema LBTR.
5. El sistema LBTR recibe los datos de la operación y si todo está correcto debita de la cuenta de liquidación del banco 1 el monto de la transferencia y lo acredita en la cuenta de liquidación del banco 2. Supongamos que el monto es de 50 millones de guaraníes.
6. El sistema LBTR a través del esquema de mensajería informa al banco 2 que recibió un crédito en su cuenta con el detalle enviado por el remitente.
7. Con dicha información el banco 2 acredita los 50 millones al cliente beneficiario de la operación.
8. La operación finaliza cuando el cliente puede disponer de sus fondos.

---

<sup>39</sup> Guaraníes, dólares americanos y euros.

<sup>40</sup> Las transferencias que se dan entre dos partes en una misma entidad financiera se realizan sin intervención del SIPAP, ya que estas se liquidan en el libro de la entidad financiera.

<sup>41</sup> Ciertos procedimientos alternativos son omitidos en esta descripción, ya que el objetivo es explicar cómo funciona la operación de transferencia en sí. Existen ciertas variantes como el saldo insuficiente del cliente, o saldo insuficiente del banco, y otros casos cuya explicación no es necesaria en esta instancia, puesto que el énfasis se realiza en la descripción de una operación de transferencia exitosa.

Según el reglamento actual del SIPAP no debería pasar los 30 minutos desde la recepción del mensaje de crédito en su cuenta en el BCP.

La descripción la liquidación final en cuentas de los bancos en el SIPAP se concretó en forma individual y por ende en forma bruta. Esta operación podría haber pasado por un proceso previo de compensación multilateral en la ACH, antes de la liquidación en el sistema LBTR. En este caso la operación no se liquida en el sistema LBTR en forma individual y bruta, sino que pasa por un proceso de compensación previo, a través de la ACH. Actualmente, el SIPAP tiene tres periodos de ACH, 09:00, 13:05 y 17:30. Esta cámara es utilizada principalmente para operaciones que se inician fuera del horario del SIPAP <sup>42</sup> y otras operaciones que no requieren el pago inmediato.

Las transferencias de crédito en tiempo real que se ejecutan a través del sistema LBTR innovaron el mercado nacional. Anteriormente, el mercado no ofrecía este servicio a través de sitios web. Con la puesta en funcionamiento del SIPAP y el surgimiento de la banca en línea, los bancos y financieras empezaron a ofrecer a sus clientes, en sus sitios web <sup>43</sup>, servicios de transferencias de crédito <sup>44</sup> a través del SIPAP <sup>45</sup>. El incremento de estas transferencias en moneda local ha sido importante. La cantidad de operaciones por año pasó de 166.884 en el 2014 a 13.170.072 en el 2020, aproximadamente 7800% de aumento en 6 años. En términos de monto, las transferencias en guaraníes tuvieron un incremento entre el 2014 y el 2020 de 437%, pasando de 41,3 billones a 221,7 billones de guaraníes (Gráfico 6 del Anexo). Atendiendo que el monto total de operaciones aumentó menos que su cantidad, el monto promedio de las operaciones ha disminuido. Esto demuestra que el uso del SIPAP no solo aumentó, sino que el mismo se usa para operaciones con montos menores (Gráfico 7), es decir, operaciones minoristas. Esto último se confirma con el incremento observado en las operaciones de hasta 10 millones de guaraníes, que aumentaron entre el 2014 y el 2020 de 98.394 a 11.905.087 operaciones (Gráfico 8).

Un indicador del grado de penetración del SIPAP es la cantidad de clientes financieros que poseen cuentas a la vista y utiliza el SIPAP para hacer transferencias. La cantidad de transferencias dividida entre la cantidad de cuentas activas del sistema financiero es una aproximación de este indicador,

---

<sup>42</sup> El SIPAP tiene un horario de lunes a viernes de 08:00 a 20:00 horas.

<sup>43</sup> Punto 7.0 del Reglamento del SIPAP: "Inclusión dentro del Portal Electrónico del Participante. Aquellos participantes que ofrecen el servicio de portal electrónico a sus clientes deberán proveer facilidades para el uso de los servicios del SIPAP, dentro de los mismos [...]"

<sup>44</sup> Punto 2.03 del Reglamento del SIPAP. Obligatoriedad de la prestación de los servicios del SIPAP. Las entidades participantes que administren cuentas de fondos tienen la obligación de facilitar a sus clientes todos los servicios interbancarios desarrollados por el SIPAP, relacionados con la posibilidad de movilizar fondos entre su entidad y cualquier otra entidad financiera participante en los sistemas. Los servicios del SIPAP deberán ser ofrecidos por las entidades financieras participantes, al menos por un canal de distribución y provistos con la misma eficiencia con la que prestan sus propios servicios.

<sup>45</sup> Como ya se dijo anteriormente, las transferencias entre clientes de la misma entidad no requieren del SIPAP ya que se concreta en los propios libros de la entidad.

puesto que el cálculo podría sobreestimar la cantidad debido a que hay personas que utilizan más de una vez al mes para hacer transferencias. De esta manera, el indicador nos presenta una aproximación de cuantos clientes por cada 100 titulares de cuentas realizan transferencias en moneda nacional (Gráfico 9). En el mismo se puede ver que de un promedio de 2,4 transferencias por cada cien cuentas a inicios del 2016 se han pasado a 42,3 transferencias por cada cien cuentas.

Gran parte de las operaciones del SIPAP se realizan en moneda extranjera. Las operaciones en dólares americanos representaron el 40% del total en 2020, mientras que las operaciones en Euros representan 0,01% del total en el mismo periodo. Considerando que las operaciones de transferencias entre clientes en guaraníes en el 2020 ascendieron a un equivalente de USD 32.642 millones, y el monto de las operaciones en dólares y euros asciende a USD 22.208 millones, el total de transferencias de crédito en el 2020 asciende a USD 54.850 millones (Cuadro 2).

### **2.3 Operaciones del Ministerio de Hacienda**

El Banco Central del Paraguay ejerce las funciones de banquero y agente financiero del Gobierno. Estas funciones están estipuladas en el artículo 71 de la Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay, aprobada por Ley N° 489/1995 modificada por la Ley N° 6104/18.

El Ministerio de Hacienda mantiene sus cuentas en los libros del Banco Central del Paraguay, por tanto, ejecuta sus operaciones a través del SIPAP, sean estas de recaudación como de ejecución de gastos. Las entidades financieras que recaudan fondos tributarios transfieren al Ministerio de Hacienda lo recaudado en dicho concepto en forma diaria, del mismo modo, el fisco realiza pagos desde sus cuentas a las cuentas de proveedores e instituciones públicas a través de transferencias.

### **2.4 Liquidaciones de las Cámaras Compensadoras**

En el SIPAP se liquidan las posiciones netas resultantes de los procesos de compensación multilateral de varias cámaras. Las cinco OMP que operan en el mercado (Bancard, Bepsa, Cabal, Panal y Procard) liquidan las posiciones netas resultantes de sus compensaciones en sus diferentes productos (tarjetas de débito, tarjetas de crédito, cajeros automáticos y cobranzas) en las cuentas que sus participantes poseen en el SIPAP. Paralelamente, la Cámara Compensadora de Cheques liquida sus posiciones netas, resultantes de la compensación multilateral, en cuentas que los participantes tienen en el SIPAP.

En el mes de junio del 2020, se puso en marcha la Cámara Compensadora de EMPE (CCE). La misma permite realizar transferencias entre billeteras

de distintas EMPE. Los participantes de la CCE actualmente son: Mobile Cash Paraguay S.A. (Tigo Money); Personal Envíos S.A. (Billetera Personal); Operadora de Pagos Móviles del Paraguay S.A. (Giros Claro) y Pago Electrónico S.A. (Zimple). BEPSA es la empresa encargada de administrar y liquidar las posiciones netas de los participantes, producto de la compensación multilateral, en el SIPAP.

### **3. La Depositaria de Valores (DEPO)**

La Depositaria de Valores fue establecida a través de la ley 4595/2012. La misma establece en su artículo 27 que: “[...] el Banco Central del Paraguay podrá implementar un sistema de compensación y liquidación electrónica de pagos para aquellas operaciones entre los participantes cuyo monto mínimo será fijado por normas reglamentarias y una Depositaria de Valores de Títulos Públicos del Estado, como órgano dependiente del Banco Central del Paraguay [...]”.

Actualmente la denominada DEPO custodia títulos valores emitidos por instituciones financieras del Estado. El Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Hacienda y la Agencia Financiera de Desarrollo mantienen bajo custodia títulos por PYG 15,9 billones. El BCP emite Letras de Regulación Monetaria, que son títulos tipo cupón cero, mientras que el Ministerio de Hacienda emite títulos con cupones semestrales, la AFD los emite con cupones semestrales y trimestrales, con tasas de interés fijas.

#### **Cuentas de custodia y mercado primario**

La DEPO opera a través de un esquema de cuentas de custodia. Sus titulares, los custodios, son actualmente las entidades financieras y la Bolsa de Valores y Productos de Asunción (BVPASA). Estas entidades tienen también el carácter de participantes directos de la DEPO, mientras que las entidades financieras además son participantes directos del sistema LBTR. Cuando los participantes directos de la DEPO desean realizar ventas de sus títulos valores, los mismos pueden crear subcuentas para registrar los títulos de sus inversores<sup>46</sup>.

La emisión de los Bonos del Tesoro en moneda nacional se da con una subasta en la BVPASA. A través de esta, los participantes cotizan precios con sus respectivos montos demandados. Los montos y tasas de interés son puestos a consideración del Ministerio de Hacienda que analiza las posturas y de acuerdo con criterios de mercado y de su estrategia de endeudamiento realiza los cortes de precios y de montos adjudicados.

Una vez que los adjudicados transfieren los fondos al Ministerio de

---

<sup>46</sup> Dependiendo de las normativas vigentes las entidades las entidades financieras tienen o no permitidos comercializar directamente los títulos que custodian en la DEPO.

Hacienda, éste remite una orden de distribución de los Bonos del Tesoro a los diferentes beneficiarios. Con esta orden la DEPO transfiere los Bonos del Tesoro a los distintos beneficiarios ya sea en su cuenta de custodia, en el caso que el beneficiario sea el titular de la cuenta de custodia, o en la subcuenta custodia, en el caso que el beneficiario sea un inversor que no sea participante directo de la DEPO. Para el caso de las LRM la subasta se realiza en el Banco Central del Paraguay y la liquidación de las adjudicaciones se realiza en forma automatizada en los sistemas DEPO y LBTR, mediante el esquema DVP.

### **Operaciones en el mercado secundario**

Las operaciones en el mercado secundario de títulos valores entre participantes directos de la DEPO, es decir entre quienes tienen cuenta custodia, se realiza mediante el esquema de DVP, modelo 1.

Existen dos tipos de operaciones en el mercado secundario:

- **Compra-Venta de títulos valores:** El Vendedor del título valor transfiere al comprador los valores a cambio de dinero. Esta operación se materializa en el ámbito del SIPAP de la siguiente manera:
  - Las partes acuerdan el precio, el monto y la operación de compra-venta.
  - El sistema DEPO transfiere los títulos vendidos a un estado de BLOQUEADO dentro de la cuenta custodia del vendedor.
  - El sistema DEPO envía un mensaje al sistema LBTR para que éste debite de la cuenta de liquidación que el comprador mantiene en el BCP, el monto efectivo de la operación.
  - Una vez debitado el monto, la DEPO transfiere los títulos valores a la cuenta custodia del comprador.
  
- **Compra-Venta de títulos valores con pacto de recompra:** El vendedor del título valor transfiere al comprador los valores a cambio de dinero con el compromiso de recomprar el título en una fecha posterior, antes de la fecha de vencimiento del título. Básicamente estos son los pasos de la operación:
  - Las partes acuerdan los precios de venta y recompra, así como la fecha de la recompra de los títulos valores.
  - La DEPO bloquea los títulos vendidos en la cuenta custodia del vendedor.
  - El sistema DEPO envía un mensaje al sistema LBTR para que se debite de la cuenta de liquidación que el comprador mantiene en el BCP, el monto efectivo de la operación.



- Una vez debitado el monto, la DEPO transfiere los títulos valores a la cuenta custodia del comprador, pero aun sin otorgar la libre disponibilidad de estos (borrow).
- Llegada la fecha de vencimiento, la DEPO envía el mensaje de débito a la cuenta de liquidación de vendedor original de los títulos, que a la fecha de vencimiento debe recomprar los títulos.
- Al ser debitado el monto, los títulos valores vuelven desde la cuenta custodia del comprador al vendedor original.
- Si el monto no es debitado por falta de fondos, se inician los trámites operativos para que la DEPO libere los títulos de valores sujetos a reporto, que se encuentran en la cuenta custodia del comprador original, pero sin que este pueda disponer de ellos libremente.
- Repo con el Banco Central del Paraguay: Esta es una operación de venta de títulos valores del participante del SIPAP al BCP con el pacto de recompra en una fecha futura. El mismo funciona de la misma manera que el repo descrito anteriormente, con la diferencia que la tasa de interés y los plazos, con los que son calculados el precio de recompra, son establecidos por el Comité de Política Monetaria del BCP.

#### **4. Del Sistema de Pagos en Moneda Local (SML)**

El Sistema de Pagos en Moneda Local, es un sistema basado en un acuerdo bilateral entre dos países. Mediante este sistema las personas físicas y jurídicas residentes en ellos, pueden realizar pagos y cobranzas en sus respectivas monedas.

Los acuerdos bilaterales se realizan en el marco de:

- la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC/DEC) N° 25/07 del 28 de junio de 2007,
- el 59.º Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE N° 18), suscrito entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y
- la Decisión del CMC/DEC N° 09/09, del 24/07/2009.

El procedimiento puede ser descrito de la siguiente manera:

1. El importador (ordenante) paraguayo con la operación documentada en moneda extranjera (reales, pesos uruguayos o pesos argentinos), o en guaraníes, acerca a la entidad financiera local los datos de identificación del exportador (beneficiario) y de la entidad con la que éste opera en su país (Brasil, Argentina, o Uruguay).
2. La entidad financiera presenta ante el BCP la operación y seguidamente

el pago se debita a la entidad financiera en su cuenta del SIPAP al inicio de operaciones del día siguiente a la comunicación. El débito se efectúa en guaraníes, monto resultante al aplicar la tasa SML.

3. El exportador paraguayo documenta la operación en guaraníes, o en la moneda extranjera. Brinda al importador sus datos de identificación y los de la entidad con la que opera, el banco local en Paraguay. Posteriormente, el monto de la operación es acreditado por el BCP en la cuenta de liquidación del banco que lo representa, a las 24 horas de ingresada la instrucción de pago por el importador del país contraparte.
4. Al final del día, los bancos centrales compensan en forma bilateral las operaciones del SML convertidos en dólares americanos. De esa compensación resulta un banco central con una posición superavitaria y el otro con una posición deficitaria. Este último realiza la transferencia al otro banco central en su cuenta corresponsal en Estados Unidos, que generalmente es la Reserva Federal de Nueva York.

De acuerdo a los datos publicados por el BCP (Cuadro 4) en el año 2020 se realizaron 3.132 operaciones por un total de USD 128 millones. Este monto está compuesto por USD 41 millones de pagos recibidos por bancos locales y USD 87 millones de pagos enviados a bancos en el exterior.

## **5. Cumplimiento de la legislación sobre lavado de dinero o bienes y financiamiento del terrorismo**

El Reglamento General del SIPAP establece en su Libro I, punto 12), los lineamientos generales en materia de cumplimiento de la legislación sobre lavado de dinero o bienes y financiamiento del terrorismo. El reglamento dispone que el participante emisor es responsable de verificar que la identificación del cliente que origina una transacción corresponda efectivamente a dicho cliente. Además, establece que el participante receptor es responsable de verificar que la identificación del cliente que recibe la transacción corresponda con la registrada para ese cliente en sus sistemas internos.

El reglamento también establece con respecto a la acreditación de fondos en forma automática del SIPAP que: “Ni la función de aceptación automática que ofrecen los servicios del SIPAP ni la operativa en tiempo real con que operan, eximen a las entidades financieras de su responsabilidad en relación con el control y prevención del lavado de dinero o bienes y financiamiento del terrorismo establecidas por la Ley N° 1015/96, la Ley N° 4024/10 y concordantes [...]”

La operación de los participantes en el SIPAP no exime a las mismas de cumplir con todo lo establecido en las normas relacionadas a la prevención de lavado de dinero emitidas por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, la Superintendencia de Bancos o el Banco Central del Paraguay.

## 6. SIPAP 24x7

Tener la capacidad de realizar pagos en todo momento y desde cualquier lugar se ha convertido en el mundo de los pagos en una tendencia internacional. De acuerdo con SWIFT (2015), “Durante la última década, en la medida que la gente se ha acostumbrado a enviar pagos móviles a amigos, comercios y proveedores de servicios públicos, el uso de tecnología móvil para transferencias de fondos ha aumentado. Los consumidores y las empresas quieren servicios de pago que ofrezcan velocidad, conveniencia, ubicuidad, seguridad y una buena relación calidad-precio, ya sea que el dinero se transfiera de persona a persona (P2P) o de persona a empresa (P2B)”.

En Paraguay, los pagos se pueden liquidar pago por pago en el sistema LBTR. Esto sucede con dinero de los bancos en sus cuentas en el SIPAP a fin de mitigar el riesgo crediticio. Estas transferencias de crédito son enviadas por los participantes y se liquidan en tiempo real<sup>47</sup>. El gran aumento de la demanda de estas transferencias ha llevado a que el BCP y los participantes del SIPAP extendieran el horario de transferencias en dos ocasiones: la primera vez en el 2017, de 15:50 a 17:30 hs, y la segunda vez en el 2020, de 17:30 a 20:00 hs.

Según proyecciones internas del BCP, la demanda de este tipo de operaciones seguirá en aumento. La tendencia concuerda con el interés del BCP en que este servicio llegue cada vez a más personas y así sea posible disminuir el uso del efectivo y aumentar la inclusión financiera. Por estas razones ha lanzado a finales del 2020 el proyecto SIPAP 24x7 cuyo objetivo es permitir transferencias de crédito las 24 horas de día los 7 días de la semana.

En el esquema de pagos instantáneos, las transferencias entre las cuentas de clientes se harán en tiempo real, pero las liquidaciones de las operaciones en las cuentas de los participantes del SIPAP se harán en forma neta y diferida. Esto es diferente al actual esquema de funcionamiento del sistema LBTR, en donde la liquidación de las operaciones se hace en forma bruta en las cuentas de los participantes en el LBTR para posteriormente acreditar en la cuenta del cliente beneficiario. El sistema prevé la reserva de liquidez suficiente para cubrir el riesgo de crédito tomado por los bancos entre el momento que acredita fondos en tiempo real en la cuenta del cliente y el momento efectivo de liquidación neta diferida en las cuentas de los participantes en el BCP.

El proyecto SIPAP 24x7 constituye el principal desafío del Banco Central del Paraguay en términos de sistemas de pagos. Con el incremento observado en la utilización de las transferencias, surge la obligación de ampliar la disponibilidad del servicio por lo que se están realizando esfuerzos para que el SIPAP se encuentre disponible la mayor cantidad de horas posible al día.

---

<sup>47</sup> Enviadas por Mensaje SWIFT, formato MT103.

De manera a realizar las adecuaciones necesarias para ofrecer un servicio de pagos instantáneos, se debe desarrollar un sistema que cumplan con dos características esenciales citadas por Alonso, Tombini y Zampolli (2020): i) que sean ágiles, permitiendo que los pagos puedan ser procesadas en tiempo real y en forma irrevocable y; ii) que operen en forma continua las 24 horas del día.

## **|| VII. Conclusiones**

Los sistemas de pagos en Paraguay han tenido un importante avance en los últimos años. El impulso proviene de la implementación de sistemas de pago electrónico, que resulta de la creciente inversión de los participantes del mercado, incluido el Banco Central del Paraguay.

La suma de la cantidad de las operaciones de la CCCh, las operaciones de tarjetas de crédito, las operaciones de tarjetas de débito y las transferencias del SIPAP, arroja un total de 77,5 millones de operaciones en el 2020 (Cuadro 3) por valor de USD 71.248 millones (Cuadro 2). Se registraron 56 millones de operaciones de tarjetas de crédito y débito, mientras que se observan 13,6 millones de operaciones en el SIPAP. La CCCh a su vez registra 7,4 millones de operaciones con cheques. El monto de operaciones del SIPAP asciende a USD 54.844 millones, lo que representa el 77% del volumen de las operaciones del mercado.

El Banco Central del Paraguay tiene como uno de sus objetivos velar por la eficiencia y el buen funcionamiento de los sistemas de pagos y de movimiento interno de dinero. La puesta en marcha del SIPAP ha marcado un antes y un después en la materia. Además de introducir una plataforma eficiente, donde confluyen los principales sistemas de pagos, ofrece un canal de pagos como el sistema de LBTR, mediante el cual se han desarrollado las transferencias mayoristas entre clientes, las transferencias propias de los bancos, y las transferencias minoristas.

El SIPAP posee mecanismos e instrumentos que mitigan los riesgos de crédito y de liquidez. Estos son requeridos por estándares internacionales, a fin de garantizar que los sistemas de pagos de importancia sistémica no representen una amenaza para la estabilidad financiera. Esto está garantizado con la integración de la Depositaria de Valores del BCP, donde se ejecutan las operaciones de liquidez con el sistema de LBTR.

El nuevo módulo a ser implementado en el SIPAP posibilitará el servicio de transferencias 24x7 y estará integrado tanto al sistema LBTR como a la DEPO. Esto garantiza que los mecanismos de liquidez puedan operar sin inconvenientes asegurando la eficiencia en los pagos.

Los medios de pagos se encuentran en permanente desarrollo e innovación. Los avances afectan especialmente a dos aspectos: la experiencia del usuario y la seguridad de los pagos. En consecuencia, bancos centrales como el de Brasil y el de México ya han desarrollado y puesto en funcionamiento esquemas de pagos instantáneos.

Actualmente, se encuentra bajo análisis de otros bancos centrales del mundo la emisión de una moneda digital. Esta sería un complemento de los billetes y monedas emitidos físicamente. El Banco Central de Bahamas ha introducido el “Sand Dollar”, su moneda digital, y otros países están en fases de investigación y desarrollo. El Banco Central del Paraguay ha conformado internamente un grupo de trabajo que realiza el seguimiento a estos avances internacionales y a las tecnologías que se están desarrollando para ello.

Finalmente, es importante dar una perspectiva en términos de volumen de operaciones con respecto al tamaño de la economía paraguaya. Las tres principales transferencias interbancarias del SIPAP son:

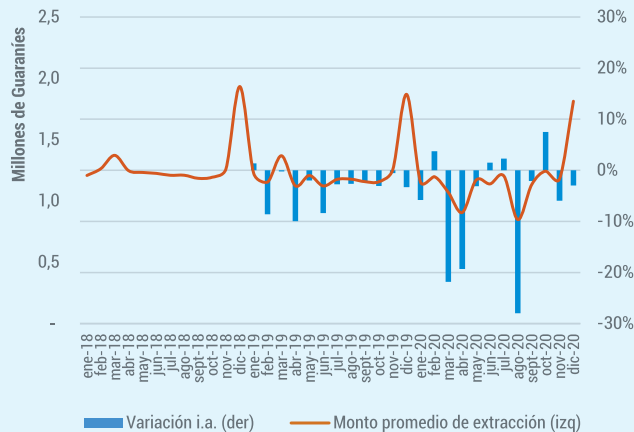
- i. las transferencias entre clientes,
- ii. las transferencias entre entidades financieras, y
- iii. las transferencias entre el Ministerio de Hacienda y las entidades financieras.

Las transferencias a clientes representan actualmente 154% del PIB. Las transferencias entre entidades financieras 52% del PIB y las transferencias entre el Ministerio de Hacienda y las entidades financieras 28% del PIB. Sumadas las tres categorías de transferencias en el SIPAP operan por un volumen equivalente a 234% del PIB, es decir, aproximadamente USD 82.869 millones.

## VIII. Anexos

### Gráfico 1

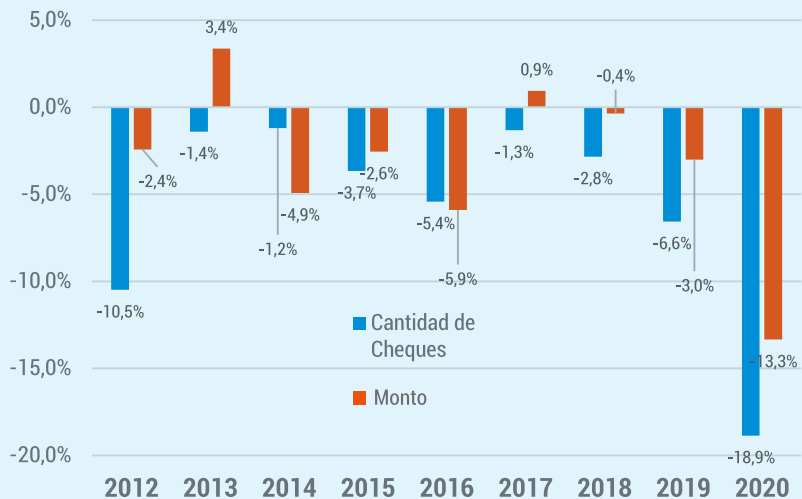
Monto promedio de extracción de cajeros automáticos



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Circular SGGOF N° 001/2020

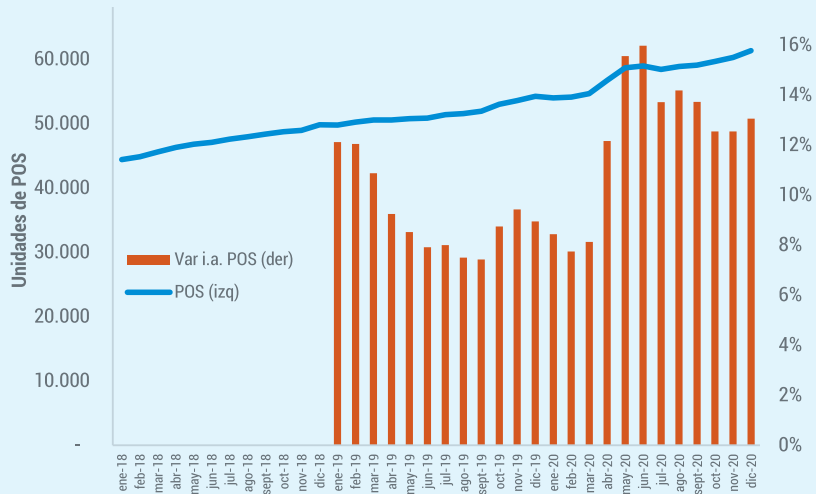
### Gráfico 2

Variación interanual en la utilización del cheque



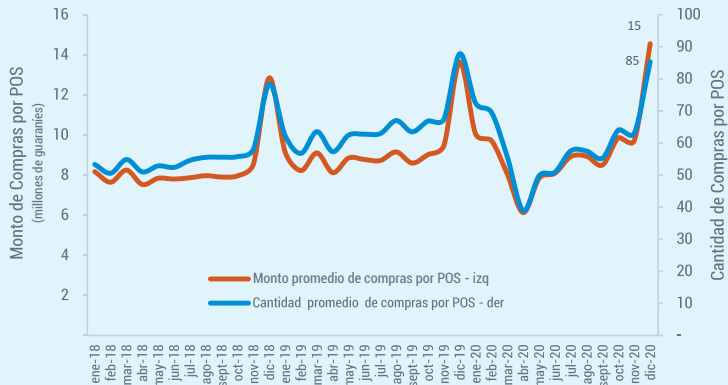
Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Boletín del SIPAP

**Gráfico 3**  
Dispositivos POS



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Circular SGGOF N° 001/2020

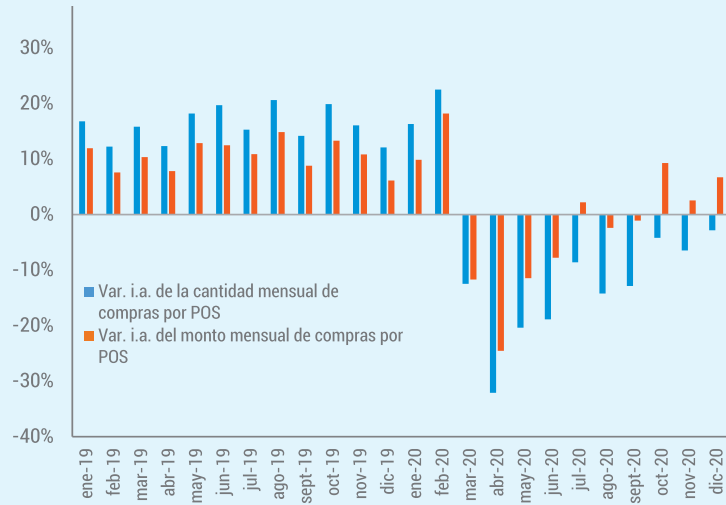
**Gráfico 4**  
Operaciones de tarjeta de débito en POS



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Circular SGGOF N° 001/2020

### Gráfico 5

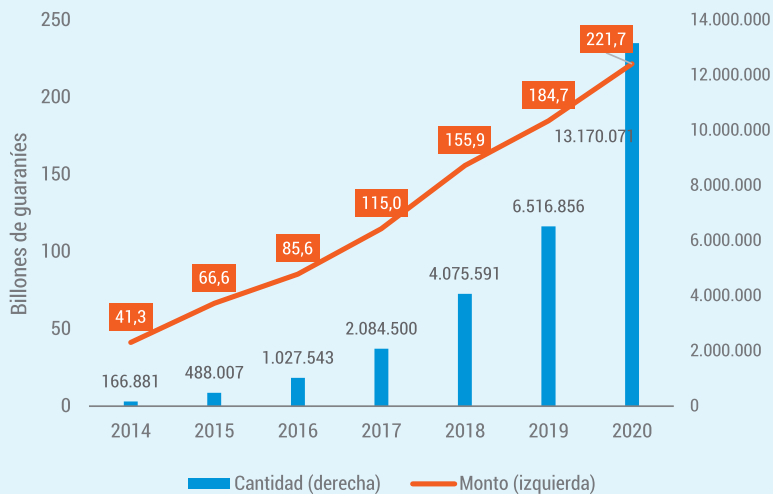
#### Compras con tarjeta de débito en POS



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Circular SGGOF N° 001/2020

### Gráfico 6

#### Transferencias anuales en el SIPAP (moneda nacional)

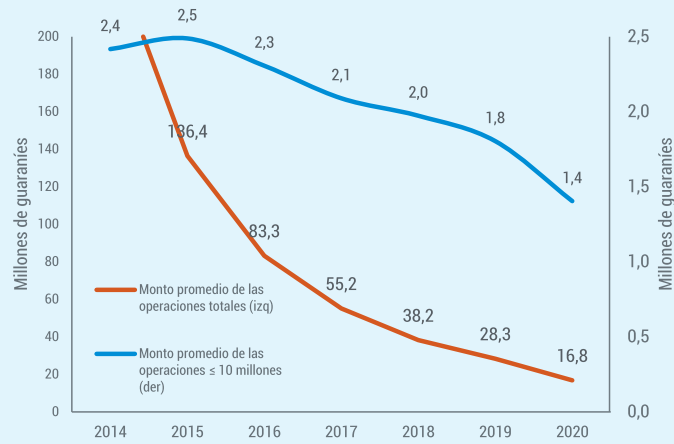


Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Boletín Estadístico del SIPAP



## Gráfico 7

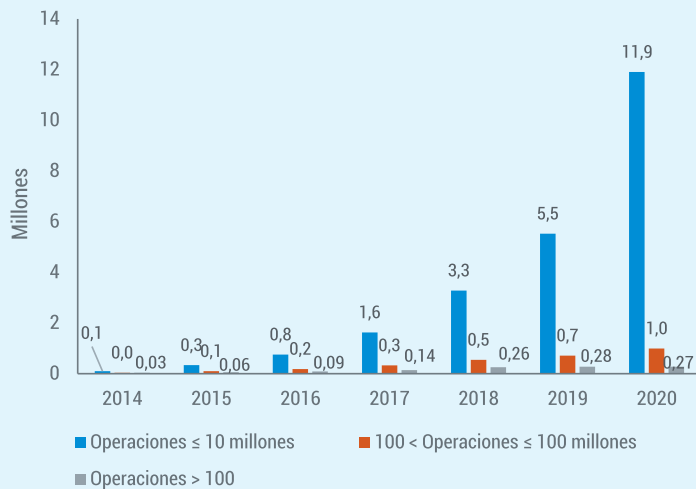
Monto promedio de las operaciones - SIPAP



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP

## Gráfico 8

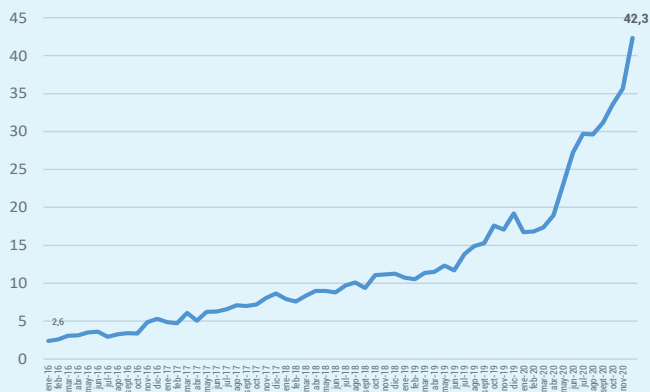
Cantidad de operaciones por tramo - SIPAP



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras – BCP – Boletín Estadístico del SIPAP

## Gráfico 9

Cantidad de transferencias por cada cien cuentas a la vista (moneda nacional)



Fuente: Sub Gerencia General de Operaciones Financieras y Superintendencia de Bancos

## Cuadro 1

Transferencias del SIPAP (PYG & USD) como % del PIB

	Transferencias entre clientes	Transferencias propias interbancarias	Transferencias entre el SF & MH*	Transferencias Totales
2014	42%	23%	24%	89%
2015	65%	30%	24%	119%
2016	77%	37%	24%	138%
2017	96%	39%	24%	159%
2018	120%	45%	24%	189%
2019	134%	52%	25%	211%
2020	154%	52%	28%	234%

Fuente: Construido con datos del Boletín del SIPAP y del Anexo Estadístico del Informe Económico  
Observación: Sector Financiera (SF); Ministerio de Hacienda (MH)

## Cuadro 2

Pagos en diferentes sistemas de pagos (equivalente en dólares americanos)

Años	Tarjeta de Débito	Tarjeta de Crédito	Cheques (CCCh)	Transferencias entre clientes SIPAP – PYG	Transferencias entre clientes SIPAP - ME
2018	828.767.437	771.280.634	20.969.866.756	27.175.772.598	21.485.199.143
2019	912.148.356	756.289.188	18.572.584.482	29.571.213.324	22.158.584.096
2020	946.757.485	567.583.469	14.883.148.045	32.641.996.389	22.208.682.152

Fuente: Boletín SIPAP y Datos proveídos por las OMP (Circular SGGOF N° 01/2020)  
Observación: Moneda Extranjera (ME)

## Cuadro 3

Cantidad de Pagos en diferentes sistemas de pagos

Años	Tarjeta de Débito	Tarjeta de Crédito	Cheques (CCCh)	Transferencias entre clientes SIPAP – PYG	Transferencias entre clientes SIPAP - ME
2018	31.852.157	19.284.375	9.891.359	4.075.591	332.908
2019	40.332.651	20.815.854	9.234.926	6.516.856	422.963
2020	41.714.290	14.647.196	7.467.260	13.170.071	511.755

Fuente: Boletín SIPAP y Datos proveídos por las OMP (Circular SGGOF N° 01/2020)

## Cuadro 4

Operaciones del Sistema de Pagos en Moneda Local

Años	Pagos recibidos		Pagos enviados	
	Cantidad	Monto (USD)	Cantidad	Monto (USD)
2019	120	20.169.640	895	30.725.629
2020	348	41.171.343	2.784	86.988.236

Fuente: Boletín de operaciones mensuales del SML publicado por el BCP

## IX. Bibliografía

Alfonso, Viviana; Tombini, Alexandre; Zampolli, Fabrizio. *Retail payments in Latin America and the Caribbean: present and future*. BIS Quarterly Review, December 2020

Ammous, Saifedean. *The Bitcoin Standard: The Decentralized Alternative to Central Banking*. Published by Willey & Sons, Inc., Hoboken, New Jersey (2018).

Anton González, Jose Antonio. *El cheque de pago diferido y el cheque post Datado*. <http://constituyetuempresa.com/blog/> (2015).

Banco Central del Paraguay. *Reglamento General de los Sistemas de Pagos (SIPAP)*, aprobado por Resolución N° 1, Acta N° 67 del 27 de diciembre de 2012.

Banco de la Reserva de Australia. <https://www.rba.gov.au/payments-and-infrastructure/payments-system.html#:~:text=The%20payments%20system%20refers%20to,financial%20institution%20to%20one%20another>.

Banco Internacional de Pagos (BIS). *Sistemas de Pagos en once países desarrollados* (Febrero, 1980).

Banco Internacional de Pagos (BIS). *Committee on Payment and Settlement Systems. Delivery versus payment In Securities settlement systems*. Setiembre, 1992.

Banco Internacional de Pagos (BIS). *Comité de Sistemas de Pago y Liquidación (CPSS)*. Diciembre 2020. *Principios Básicos para los sistemas de pago de importancia sistémica*. Enero, 2001.

Banco Internacional de Pagos. *Committee on Payment and Settlement Systems (CPSS). The role of central bank money in payment systems* (Agosto, 2003).

Banco Internacional de Pagos (BIS). *Committee on Payment and Settlement Systems. Technical Committee of the International organization of Securities Commissions. Principles for financial market infrastructures*. Abril 2012

Banco Internacional de Pagos (BIS). *International banking and financial market developments*. Quarterly Review. Diciembre 2020.

Benson, Carol Coye; Loftesness, Scott; Jones, Russ. *Payments Systems in the U.S. - Third Edition: A Guide for the Payments Professional*. Glenbrook Press. (2017)

Bordo, Michael D. *A Brief History of Central Banks*. Federal Reserve Bank of Cleveland (Diciembre, 2007).

Bossu, Wouter; Itatani, Masaru; Margulis, Catalina; Rossi, Arthur; Weenink; Hans & Yoshinaga, Akihiro. *Legal Aspects of Central Bank Digital Currency: Central Bank and Monetary Law Considerations*. IMF Working Papers. International Monetary Fund WP/20/254, 2020.

*Carta Orgánica del Banco Central del Paraguay*. Ley N° 489/1995 ampliada y modificada por la Ley 6104/2018.

*Código Civil del Paraguay*. Ley N° 1183/85

Casco Pagano, Hernan. *Código Procesal Civil Comentado y Concordado*. Undécima Edición. Asunción-Paraguay (2011) pp 817-818

Choudhry, Moorad. *The Principles of Banking*. Wiley. (2012)

Decreto-Ley N° 1.292/43.

Frescura, Luis. (1942). *El sistema monetario de la República del Paraguay (primera parte)*. *Revista de Economía y Estadística, Primera Época*, Vol. 4, No. 1 - 2 (1942): 1° y 2° Trimestre, pp. 65-97.

Gómez Duarte, Adriana. “*El Dinero Electrónico como sustituto parcial del efectivo y posible mecanismo para masificar el acceso a los servicios financieros. Análisis de la normativa costarricense y la comparada*”. Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho - Área de investigación (2012).

Krüger, Malte and Seitz, Franz. *Costs and Benefits of Cash and Cashless Payment Instruments*. Deutsche Bundesbank (Marzo, 2014)

Krüger, Malte and Seitz, Franz. *Costs and Benefits of Cash and Cashless Payment Instruments. Module 1: The benefits of cash*. Deutsche Bundesbank (Marzo, 2017)

Ley N° 861/1996 “*General de Bancos, Financieras y Otras Entidades de Crédito*” modificada por la Ley N° 5787/2016.

Ley N° 5476/2015 “Que establece normas de transparencia y defensa al usuario en la utilización de tarjetas de crédito y débito”.

Ley N° 6588/2020 “Que limita las comisiones cobradas por las operaciones comerciales a través de medios de pago electrónico”

Mishkin, Frederic S. *Moneda, banca y mercados financieros* (8va Edición), 2008.

# Principales modificaciones legales en el campo de ALA/CFT en el Paraguay y su adecuación a las recomendaciones del GAFI

*Aldo J. Rodríguez González  
e Irene Cristina Escribá Sakoda*



## || Síntesis del contenido

Este artículo presenta una reseña de las principales modificaciones legales en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que se dieron en el Paraguay como parte del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) de lucha contra el LA/FT/FP aprobado por el Decreto N°9302/2018<sup>1</sup>. En la reseña se pretende hacer mención a los antecedentes contemplados en el PEEP, explicar la finalidad y las partes principales de cada ley, así como explicar la recomendación del GAFI con la que se encuentra relacionada, cuando así sea el caso. Asimismo, se analiza más a fondo los principales cambios que se dieron en el sistema preventivo y en especial en las obligaciones impuestas a los sujetos obligados, con la nueva Ley N° 6497/2019 que modifica a la Ley N° 1015/97 y a la Ley N° 3783/2009.

El Paraguay se encuentra inmerso dentro de la cuarta ronda de evaluación mutua del GAFILAT que comprende la evaluación de efectividad, así como la evaluación del cumplimiento técnico de las 40 recomendaciones del GAFI. En ese sentido, este trabajo tiene por objetivo contribuir en el entendimiento de las últimas leyes promulgadas para fortalecer los subsistemas de prevención, detección y represión de LA/FT/FP, las cuales son el resultado de parte de los esfuerzos y acciones llevados a cabo por el Paraguay en la lucha contra el LA/FT/FP.

De esta manera, el artículo se divide en dos partes<sup>2</sup>. La primera parte presenta los aspectos generales sobre la problemática de LA/FT/FP a nivel local e internacional. La segunda parte trata del marco legal vigente en materia de lucha contra LA/FT/FP, presentando una reseña de las últimas leyes promulgadas y su adecuación a las recomendaciones del GAFI, con énfasis en las modificaciones legales fundamentales en la principal norma del subsistema de prevención que debe ser aplicada por los sujetos obligados y supervisada por las diferentes instituciones competentes.

## || Introducción

El lavado de activos (LA), el financiamiento del terrorismo (FT) y de armas de destrucción masiva (FP) son flagelos a nivel mundial que ponen en peligro la integridad y confianza en el sistema financiero. Los impactos negativos del

---

<sup>1</sup> Decreto N°9302/2018 “Por el cual se actualiza la Evaluación Nacional de Riesgo País en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, reconocido por Decreto N° 4.779/2016 y se aprueba su incorporación como nuevos Objetivos y Acciones del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) de lucha contra el LD/FT/FP, aprobado por Decreto N° 11.200/201”. <http://www.csj.gov.py/cache/lederes/G-152-13082018-D-9302.pdf>

<sup>2</sup>Primera Parte desarrollada por el Abg. Aldo J. Rodríguez González, Director del Departamento Jurídico Sector Entidades Financieras del Banco Central del Paraguay.

Segunda Parte desarrollada por la Abg. Irene Cristina Escribá Sakoda, Analista Senior del Departamento Jurídico Sector Entidades Financieras del Banco Central del Paraguay.

lavado de activos son amplios, incluyendo el fortalecimiento y financiación de otras actividades criminales, el incentivo a la corrupción, e incluso el daño en la reputación de los Estados y su clasificación de riesgo país <sup>3</sup>.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estima que las transacciones mundiales de lavado de activos representan entre el 2 y el 5% del PIB mundial (entre 1 y 2 billones de dólares anuales) y que las autoridades incautan menos del 1% de esas transacciones ilícitas <sup>4</sup>.

Nuestro país no es ajeno al flagelo de lavado de activos. De conformidad con el Índice ALD de Basilea "Basel AML Index" <sup>5</sup>, Paraguay tiene una puntuación de 6.45, lo que indica que tiene un nivel algo alto de riesgo de lavado de activos. Este elevado nivel de riesgo de lavado de activos requiere a su vez la implementación eficaz de medidas que permitan mitigarlos.

Al respecto, a nivel nacional se han realizado esfuerzos y acciones importantes para combatir el LA/FT/FP a través de la implementación de un Sistema Nacional de Lucha contra el LA/FT/FP que contempla el Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) de Combate al Lavado de Activos (LA), el Financiamiento del Terrorismo (FT) y a la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (FP), Evaluaciones Nacionales de Riesgo País en Materia de LD/FT y la adecuación del marco institucional, legal y regulatorio a los estándares internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

De conformidad con lo establecido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), el propósito final de implementar medidas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo es el de impedir que criminales y terroristas abusen y utilicen el sistema financiero<sup>6</sup>.

El presente artículo se centrará en un aspecto de los esfuerzos realizados en el Paraguay para fortalecer el sistema de PLA/FT/FP que consiste en la

---

3 Anaya Ayala, J., Trejo, R., Fernández de Lara, R. (2007). "Políticas contra el lavado de dinero aplicables a instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado", (México) p. 19, 20. [Internet] desde [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

4 PayPal. Anti-Money Laundering & Know Your Customer. Recuperado el 17/12/2020 desde <https://publicpolicy.paypal.com/issues/anti-money-laundering-know-your-customer>

Información estadística que coincide con la expuesta en el artículo "Control y prevención de lavado de dinero": "El Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que a nivel global, el lavado de dinero ilícito representaría entre el 2% y 5% del PIB mundial, entre US\$ 800 mil millones y US\$ 2 billones. En América Latina, según el estudio realizado en 2006 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el lavado de dinero representa entre el 2,5% al 6,3% del Producto Interno Bruto (PIB) regional". PriceWaterhouseCoopers – "Edición Especial - Control y prevención de lavado de dinero- Visión de la industria financiera local", Chile. <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/conprevlavdin.pdf>

Estas cifras coinciden con las palabras dadas por el Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, en la Reunión Plenaria del GAFI, 10 de febrero de 1998: "The estimates of the present scale of money laundering transactions are almost beyond imagination, 2 to 5 percent of global GDP would probably be a consensus range". FATF (2019), "Financial Action Task Force – 30 years", FATF, Paris, [www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneraldocuments/FATF-30.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneraldocuments/FATF-30.html)

5 El Índice ALD de Basilea es una clasificación anual independiente que evalúa el riesgo de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo (LD/FT) en todo el mundo. El Instituto de Basilea sobre la Gobernanza es un centro de competencia independiente sin fines de lucro que trabaja en todo el mundo para fortalecer la gobernanza y contrarrestar la corrupción y otros delitos financieros. Basel Institute on Governance. Basel AML Index. Recuperado el 17/12/2020 desde <https://baselgovernance.org/basel-aml-index>

6 FATF "An effective system to combat money laundering and terrorist financing". [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>



reseña de las últimas modificaciones que se dieron en el marco legal de dicho sistema, con el fin de subsanar ciertas deficiencias de cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones del GAFI<sup>7</sup> en vista al proceso de la cuarta ronda de evaluación mutua del GAFILAT.

## **|| Primera parte - Aspectos generales sobre la problemática del lavado de activos a nivel local e internacional**

### **|| 1. El lavado de activos. El financiamiento del terrorismo. La proliferación de armas de destrucción masiva**

#### **Lavado de activos**

Debo remontarme al año 1.996 para hallar mi primer contacto con el tema del presente artículo.<sup>8</sup> En el mes de marzo de ese año, la Asociación Bancaria de Panamá organizó el seminario sobre “Técnicas de prevención de lavado de dinero”, del cual participé por una designación del Directorio del Banco Central del Paraguay, ya que en ese momento cumplía funciones en el área legal de la Superintendencia de Bancos y el tema cobraba un interés superlativo en nuestro país.

Eran tiempos diferentes a los que vivimos hoy. Ya existía el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creado en el año 1.989, pero la República del Paraguay estaba aún lejana a su inserción en el esquema internacional de prevención de este flagelo. También en ese tiempo aún estaba vigente en nuestro país el Código Penal del 18 de junio de 1.914, del recordado jurista compatriota Teodosio González, pero dicho cuerpo legal no contemplaba el delito de lavado de dinero.

El 26 de noviembre de 1997 fue promulgado el nuevo Código Penal como Ley N° 1.160/97, que entraría en vigencia un año después<sup>9</sup>, y cuyo artículo 196 incorporó a nuestro Derecho Positivo el tipo penal de lavado de dinero, hoy denominado en nuestra legislación como lavado de activos<sup>10</sup>. En ese mismo año también fue aprobada la Ley N° 1015/1997<sup>11</sup>, primera norma que desarrolló

---

7 Las 40 Recomendaciones del GAFI/FATF son los estándares internacionales más reconocidos para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT) Las mismas incluyen una serie de medidas financieras, legales y de conducta que los países deben llevar adelante, en su mayoría basadas en instrumentos legales internacionales (convenciones de la ONU y de organismos supervisores). Además, se incluyen medidas de cumplimiento para el sector público y privado. Estas Recomendaciones, aumentan la transparencia y habilitan a los países a tomar acciones contra el uso ilícito del sistema financiero. GAFILAT [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones/>

8 Desarrollo a cargo del Abg. Aldo J. Rodríguez González

9 Artículo 325.- **Entrada en vigor.** Este Código entrará en vigor un año después de su promulgación

10 En virtud de la Ley N° 6.452/19

11 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”

el aspecto preventivo del lavado de dinero, y que se mantiene vigente hasta la fecha, con modificaciones parciales introducidas por las Leyes Nos. 3783/09 y 6497/19.

En cuanto al tipo penal en sí, el actualmente vigente difiere considerablemente de la versión original dada por el novel Código Penal en el año 1.997. En efecto, el artículo 196 original no consideraba al lavado de dinero como delito autónomo, ni admitía la persecución sin una sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente. Además, el espectro de hechos punibles que pudieran derivar en lavado de dinero, era muy limitado.

Una primera modificación del tipo dada por la Ley N° 3.440/08, confirió al lavado de dinero la calidad de hecho punible autónomo y posibilitó la persecución penal sin que se requiera de una sentencia previa respecto al delito precedente. Esta fue una de las primeras medidas adoptadas por el Paraguay tras su ingreso a la “lista gris” del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), luego de la evaluación a que fuera sometido nuestro país por parte del Fondo Monetario Internacional y el GAFISUD.

Sin embargo, la modificación de mayor envergadura del tipo penal se dio con la Ley N° 6.452/19, modificatoria del Código Penal (Ley N° 1.160/97) y de la Ley N° 3.440/08. Esta nueva versión del tipo penal, y actualmente vigente, empieza cambiando la denominación de “Lavado de dinero” por la de “Lavado de Activos”. Además, incorpora a la evasión de impuestos como delito precedente de lavado de activos, con lo que el Paraguay supera una debilidad que hasta ese momento afectaba a su marco regulatorio en el combate al lavado de activos.

Por último, la redacción actual del artículo 196 del Código Penal, ha extendido significativamente el número y variedad de hechos punibles precedentes de lavado de activos, conforme se observa seguidamente:

“Art. 196. Lavado de activos

1°.- El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

A los efectos de este artículo, se entenderá como hecho antijurídico:

- 1) los previstos en los artículos 129a, 19, 184a, 184b, 184c, 185, 186, 187, 188, 191a, 191b, 192, 19, 200, 201, 246, 261, 262, 263, 268b, 268c, 300, 301, 302, 303 y 305 de este Código.
- 2) un crimen.
- 3) el realizado por un miembro de una Asociación Criminal previsto en el artículo 239.
- 4) los señalados en los artículos 37 al 45 de la Ley N° 1340/1988 “Que modifica y actualiza la Ley N° 357/72 “Que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes

y drogas peligrosas y otros delitos afines y establece medidas de prevención y recuperación de farmacodependientes”, y sus modificatorias.

5) los señalados en los artículos 94 al 104 de la Ley N° 4036/2010 “De armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones, explosivos, accesorios y afines”.

6) el previsto en el artículo 336 de la Ley N° 2422/2004 “Código Aduanero”.

7) los previstos en la Ley N° 2523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias”.

8) el previsto en el artículo 227, inciso e) de la Ley N° 5.810/2017 “Mercado de valores”.

9) los hechos punibles de soborno y cohecho transnacional, previstos en la Ley respectiva...”.

### **Financiamiento del terrorismo**

El Código Penal de 1.997 no tipificaba el hecho punible de terrorismo, ni el financiamiento de esta disvaliosa actividad. Si bien el terrorismo era una conducta observada en varias zonas del planeta, indudablemente hay un antes y un después de los atentados ocurridos en el World Trade Center de Nueva York, Estados Unidos, el 11 de setiembre del año 2.001.

A partir de esa fecha, no se han escatimado a nivel universal los esfuerzos para el combate a este infame delito, empezando por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, en especial la Resolución N° 1.373 del 28 de setiembre de 2.001, en cuya virtud los Estados que componen dicha organización asumen el compromiso de prevenir y reprimir la financiación de actos terroristas, como también tipificar como delito en su legislación interna los movimientos de dinero y bienes que pudieran utilizarse para la comisión de actos terroristas.

En el caso del Paraguay, pasarían varios años para concretar la aprobación de una ley sobre la materia. La evaluación conjunta realizada a nuestro país en el año 2.008 por el Fondo Monetario Internacional y el GAFISUD, que derivó en su inclusión en la “lista gris” del GAFI, detectó como una debilidad –entre varias otras- la falta de una ley que tipifique y castigue el terrorismo y su financiamiento.

Entre las acciones encaradas para revertir dicha situación adversa, el Paraguay aprobó la Ley N° 4.024/2010 “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”<sup>12</sup>. Asimismo, fue aprobada una ley de “Inmovilización de fondos o activos financieros”<sup>13</sup>, a

---

12 Modificada por la Ley N° 6.408/19, que además tipifica como hecho punible el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

13 Posteriormente derogada por la Ley N° 6.419/19.

saber, la Ley N° 4.503/2011<sup>14</sup>.

El hecho punible de terrorismo contempla una pena privativa de libertad de entre 10 y 30 años, en tanto que, para el financiamiento del terrorismo se prevé una pena privativa de libertad de entre 5 y 15 años, que en casos graves podrá elevarse a 20 años. Asimismo, queda tipificada la “asociación terrorista”, con una pena prevista de entre 5 y 15 años de privación de libertad. Para mayor detalle sobre esta ley, se sugiere consultar fuente pública<sup>15</sup>.

### **Proliferación de armas de destrucción masiva**

En su 4956ª Sesión, celebrada el 28 de abril de 2004, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) aprobó la Resolución N° 1.540, en virtud de la cual todos los Estados deben abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.

Asimismo, la citada resolución dispuso que todos los Estados, de conformidad con los procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, transporte, transferencia o empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de dichas actividades, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas.

Por otra parte, la Resolución N° 1.540 estableció por un período no superior a dos (2) años, un Comité del Consejo de Seguridad, integrado por todos sus miembros, a fin de que, recurriendo a expertos cuando lo estimaren necesario, presenten informes sobre la aplicación de la Resolución 1.540, para su examen. En ese sentido, se exhortó a los Estados a presentar al Comité, en un plazo máximo de seis (6) meses, un primer informe sobre las medidas que hayan adoptado o tengan previsto adoptar desde la aprobación de la Resolución N° 1.540.

Posteriormente, la Resolución N° 1.673 del año 2006 del Consejo de Seguridad de la ONU, postergó por dos años más el mandato del Comité creado por la Resolución N° 1.540.

Luego, la Resolución N° 1.810 del año 2008, prorrogó por otros tres años el mandato del Comité, instando –además– a dicho órgano a seguir fortaleciendo su función y a considerar la posibilidad de realizar un examen amplio sobre el estado de aplicación de la Resolución N° 1.540 del año 2004.

---

14 GUSTALE CARDONI, Juan Manuel – CODAS ZAVALA, Carlos. La nueva regulación financiera en Paraguay, pág. 168, Intercontinental Editora, año 2.018.

15 [www.bacn.gov.py](http://www.bacn.gov.py)

Finalmente, la Resolución N° 1.977 del año 2011, prorrogó por diez años el mandato del Comité, el cual llegará –de momento- hasta el año 2021. En la misma resolución se instó al Comité a llevar adelante dos exámenes amplios sobre el estado de aplicación de la Resolución 1.540; el primer examen, después de cinco años de dictarse la Resolución 1.977, y el segundo examen antes de otra renovación del mandato del Comité, examen que deberá concluir indefectiblemente el 25 de abril de 2021, como máximo<sup>16</sup>.

## **2. La lucha contra el lavado de activos a nivel internacional**

### **El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)**

En el año 1.989, los países integrantes del entonces denominado G-8<sup>17</sup> decidieron crear el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) como una entidad intergubernamental destinada a fijar de estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para el combate al lavado de activos, en un inicio, a lo que posteriormente se incorporó la lucha contra el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, como también cualquier otra amenaza a la integridad de los sistemas financieros.

El GAFI es un organismo con sede en París, Francia. Su labor principal consiste en la emisión de políticas tendientes a promover entre los países miembros, la adopción de las mejores prácticas en el combate de los mencionados flagelos, para lo cual cada Estado emite las regulaciones más convenientes a dichos fines.

La República del Paraguay es miembro del Grupo de Acción Financiera Internacional. En el pasado, formó parte de la denominada “lista gris” del “Grupo Revisor de la Cooperación Internacional” del GAFI. Posteriormente, con un importante esfuerzo a nivel político y técnico, nuestro país pudo ser removido de dicha lista en el año 2012, luego de tomar diversas acciones consistentes y adecuadas a los estándares o recomendaciones del GAFI.

En el año 2021, nuestro país será objeto de una evaluación por parte de dicho organismo, en relación a la efectividad de su marco normativo e institucional en el combate al lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

### **El GAFISUD. GAFILAT.**

En fecha 8 de diciembre del año 2000, en Cartagena de Indias, Colombia,

---

<sup>16</sup> [www.un.org](http://www.un.org)

<sup>17</sup> Rusia, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Alemania, Reino Unido y Japón

los representantes de los países de Sudamérica, a excepción de Venezuela, y el Secretario Ejecutivo Adjunto de CICAD-OEA, suscribieron un Memorando de Entendimiento para cumplir los siguientes objetivos: a) Crear y poner en funcionamiento el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (en adelante, GAFISUD); y, b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales, y las que en el futuro adopte el propio GAFISUD.

Posteriormente, se fueron incorporando al GAFISUD como miembros plenos otros estados latinoamericanos como México (año 2006), Costa Rica y Panamá (año 2010), Cuba (año 2012), Guatemala, Honduras y Nicaragua (año 2013) y República Dominicana (año 2016), con lo cual, en el marco del XXX Pleno de Representantes, se dio inicio al proceso de modificación de la denominación “GAFISUD” por la actual “GAFILAT”, dado que esta última es la que mejor refleja la participación de los actuales países miembros del organismo.

La Secretaría Ejecutiva del GAFILAT se encuentra situada en Buenos Aires, República Argentina. El GAFILAT tiene por objetivo la prevención y el combate del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, para lo cual contribuye con sus Estados Miembros en la mejora continua de sus respectivas políticas de prevención y castigo de tales flagelos, como también en profundizar los mecanismos de cooperación que a dichos fines tienen establecidos los países que integran la organización<sup>18</sup>.

El GAFILAT adhiere a los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), del cual forma parte. Además, colabora con los Estados Miembros en la implementación de dichos estándares, brindando capacitación y asistencia técnica para las evaluaciones mutuas<sup>19</sup>.

### **El Grupo EGMONT**

Esta organización fue establecida el 9 de junio de 1995, en el Palacio de Egmont, Bruselas (Bélgica), ocasión en la cual representantes de 24 países y 8 organizaciones, se reunieron para evaluar medidas que podrían ser aplicadas para combatir la delincuencia económica.

---

<sup>18</sup> [www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

<sup>19</sup> La evaluación mutua (EM) consiste en una revisión de los sistemas y mecanismos que se han creado en cada país miembro para la prevención y el combate de lavado de activos y financiamiento del terrorismo ([www.gafilat.org](http://www.gafilat.org))

Está reunión congregó a lo que hoy día equivale a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF), y que en aquél entonces se denominaban “disclosures receiving agencies”<sup>20</sup>.

La Secretaría del Grupo EGMONT tiene su sede desde el año 2007 en Toronto, Canadá, y actualmente congrega a más de 150 Unidades de Inteligencia Financiera del mundo. Su objetivo es el fomento de la cooperación internacional, mediante el intercambio de información, conocimiento y tecnología, para prevenir de modo eficaz el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Propugna además la creación de Unidades de Inteligencia Financiera en los Estados que no las tienen, con un criterio de autonomía operativa. En esta línea, una decisión muy trascendente en su momento del Grupo Egmont fue la suspensión de la República de El Salvador en el año 2018, luego de que el Presidente de dicho país vetara una ley que confirió autonomía a la unidad especializada anti lavado de la Fiscalía General. La reforma de la Unidad de Inteligencia Financiera de El Salvador, permitió la readmisión del país al Grupo Egmont, en el año 2019.

Para dimensionar la relevancia del Grupo Egmont como organización internacional, cabe mencionar la Recomendación 29 del GAFI – Unidades de Inteligencia Financiera, cuya Nota Interpretativa 13 reza lo siguiente: “...G. GRUPO EGMONT - 13. Los países deben asegurar que la UIF tome en cuenta la Declaración de Objetivos del Grupo Egmont, así como sus Principios para el Intercambio de Información entre las Unidades de Inteligencia Financiera para Casos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (estos documentos establecen una guía importante sobre el papel y las funciones de las UIF, y los mecanismos para el intercambio de información entre las UIF). La UIF debe solicitar la Membresía del Grupo Egmont...”.

En nuestro país, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) logró la membresía regular del Grupo Egmont en la VI Reunión Plenaria realizada en Buenos Aires, Argentina, en el año 1997. En el año 2008, el Paraguay fue suspendido como miembro del Grupo, al ingresar a la “lista gris” del “Grupo Revisor de la Cooperación Internacional”, del GAFI.

Luego, dicha suspensión fue revertida con la remoción de nuestro país de la lista gris, tras los esfuerzos realizados a nivel gubernamental para adecuar el marco legal y las estrategias de combate al lavado de activos. Desde entonces, el Paraguay participa regularmente en las reuniones plenarias del Grupo Egmont hasta hoy día<sup>21</sup>.

---

20 [www.egmontgroup.org](http://www.egmontgroup.org)

21 [www.seprelad.gov.py](http://www.seprelad.gov.py)

### 3. Las 40 Recomendaciones del GAFI

En el año 1990 fueron emitidas las primeras 40 Recomendaciones del GAFI, con el objeto de contrarrestar la utilización de los sistemas financieros para el lavado de activos provenientes del tráfico de estupefacientes.

La primera revisión de las 40 Recomendaciones se produjo en el año 1996, con el objeto de reflejar nuevas tendencias y técnicas, al mismo tiempo de abarcar la prevención del lavado de activos proveniente de otras actividades delictivas distintas al narcotráfico.

En el año 2001, luego de los atentados ocurridos en Nueva York, el GAFI emitió 8 Recomendaciones Especiales (a las cuales después se agregaría una más) referentes al financiamiento de actos y organizaciones terroristas.

La segunda revisión de las 40 Recomendaciones se realizó en el año 2003. El resultado de la revisión, además de las recomendaciones especiales mencionadas en el párrafo precedente, fueron aprobadas por casi 200 países, constituyendo sin dudas los estándares de mayor importancia global para la prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Posteriormente, en el año 2008 el GAFI extendió su espectro de acción hacia el combate contra la proliferación de armas de destrucción masiva, en virtud del contexto internacional que así lo demandaba.

Las actuales 40 Recomendaciones del GAFI, aprobadas en el año 2012, introducen el esquema basado en la gestión de riesgos, dada la complejidad que adquieren los ilícitos financieros, como también los delitos precedentes del lavado de activos. Con este esquema, se pretende que los países miembros identifiquen, conozcan y evalúen sus principales riesgos en materia de prevención de PLD/FT/FP, de modo a que posteriormente orienten sus mayores esfuerzos a mitigar dichos riesgos.

De esta forma, con el despliegue de mayores esfuerzos hacia la mitigación de los riesgos más significativos, se pretende que los países miembros logren una mayor efectividad en el combate de estos delitos.

La República del Paraguay ha realizado esfuerzos importantes para adecuar su legislación y sus políticas a las actuales Recomendaciones del GAFI. Como prueba de ello, entre el 2009 y la actualidad, se aprobaron aproximadamente quince (15) leyes de superlativa importancia en la materia.

Tal vez, la más significativa de todas sea la Ley N° 4100/2010, por la cual quedó aprobado el Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (GAFISUD). En dicho Memorando, los Estados se propusieron los



siguientes objetivos: a) Crear y poner en funcionamiento el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (en adelante, GAFISUD); y, b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales.

Con esto queremos significar las 40 Recomendaciones del GAFI forman parte del Derecho Positivo nacional, en los términos del artículo 137 de la Constitución Nacional<sup>22</sup>.

## **II Segunda Parte - Marco legal vigente en materia de LA/FT/FP<sup>23</sup>**

### **II 4. Reseña de las principales modificaciones legales llevadas a cabo conforme al Plan Estratégico del Estado Paraguayo en materia de lucha contra el LA/FT/FP y su adecuación a las recomendaciones del GAFI**

En los siguientes apartados se hará una breve reseña de las nuevas leyes y de las leyes modificatorias que han sido parte del “paquete antilavado”. En la última parte se analizará en detalle la modificación a la Ley N° 1015/97 por ser la principal norma en materia de prevención y su incidencia en los sujetos obligados.

#### **4.1. Leyes de Organización y Procesales**

Entre las leyes de organización que fueron promulgadas dentro del "paquete antilavado" se tienen la Ley N° 6379/2019 “Que crea la competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la jurisdicción del fuero penal” y la Ley N° 6396/2019 “Que modifica el artículo 46 de la Ley N° 5876/17 “De administración de bienes incautados y comisados”.

##### **a) Ley N° 6379/2019 “Que crea la competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la jurisdicción del fuero penal”.**

La Ley N° 6379/2019 crea dos nuevas competencias especializadas para los Juzgados de Garantía y de Ejecución y Tribunales de Sentencia y Apelación del fuero penal del Poder Judicial, a fin de fortalecer los resultados inmediatos de

---

<sup>22</sup> “La Ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado...”. Biblioteca del Congreso Nacional – bacn.gov.py

<sup>23</sup> Desarrollo a cargo de la Abg. Irene Cristina Escribá Sakoda.

efectividad RI7 y RI8<sup>24</sup>. Cabe mencionar que aumentar el número de juzgados especializados en la investigación de los hechos punibles de LA/FT estaba como uno de los objetivos del PEEP<sup>25</sup>.

De esta manera, los juzgados y tribunales con “Competencia en Delitos Económicos y Corrupción” tendrán la potestad para conocer, decidir y ejecutar lo juzgado en procesos penales por los hechos punibles contra el patrimonio, cohecho, soborno, exacción, evasión de impuestos, lavado de activos, entre otros, según montos especificados en la Ley. (Art. 1<sup>26</sup>) En tanto que los Juzgados y Tribunales con “Competencia en Crimen Organizado” tendrán jurisdicción en procesos por los hechos punibles de terrorismo, trata de personas, tráfico ilícito de estupefacientes, y hechos punibles relacionados a armas de fuego. (Art. 2).

### **b) Ley N° 6396/2019 “Que modifica el artículo 46 de la Ley N° 5876/17 “De administración de bienes incautados y comisados”.**

La Ley N° 6396/2019, modifica el Artículo 46 de la Ley N° 5876/17 “De

---

24 **Resultado Inmediato 7:** Los delitos y actividades de lavado de activos se investigan y los transgresores son procesados y sujetos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.

**Resultado Inmediato 8:** Los activos y los medios del delito son decomisados.

GAFILAT. “Metodología. Evaluación del cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT”. 2019. p. 242. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

25 PEEP - DETECCIÓN – INVESTIGACIÓN JUSTICIA PENAL. Objetivo 24: Aumentar el número de juzgados y fiscalías especializadas en la investigación de los hechos punibles de LA/FT, revisar sus ámbitos de competencia, y dotarlos de unidades técnicas especializadas.

Corte Suprema de Justicia. “Lavado de Activos. Disposiciones Normativas”. Asunción – Paraguay. Primera edición. Año: 2020, p. 149. ISBN: 978-99953-41-64-0 - [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

26 **Artículo 1.º COMPETENCIA EN DELITOS ECONÓMICOS Y CORRUPCIÓN.** Créase la competencia especializada en delitos económicos y corrupción, para los Juzgados de Garantía, Juzgados de Ejecución, Tribunales de Sentencia y Tribunales de Apelación de la jurisdicción del fuero penal del Poder Judicial, que tendrán la potestad de conocer, decidir y ejecutar lo juzgado, en los procesos por los siguientes hechos punibles tipificados en el Código Penal o en las leyes penales especiales:

a) Contra el Lavado de activos, cuando el monto estimado de los bienes resulte equivalente o superior a 750 (setecientos cincuenta) jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas.

b) Contra la propiedad de los objetos y contra los derechos patrimoniales tipificados como: Apropriación, Frustración de la ejecución individual; Conducta conducente a la quiebra; Conducta indebida en situaciones de Crisis; Violación del deber de llevar libros de comercio; Favorecimiento de acreedores; Favorecimiento del deudor; Violación del derecho de autor y derechos conexos; Violación de los derechos de marcas, dibujos y modelos industriales, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

c) Contra el patrimonio tipificado como: estafa; estafa mediante sistemas informáticos; aprovechamiento clandestino de una prestación; siniestro con intención de estafa; lesión de confianza; cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

d) Contra el ejercicio de las funciones públicas tipificados como: cohecho pasivo; cohecho pasivo agravado; soborno; soborno agravado; prevaricato y exacción y cobro indebido de honorarios. En este último caso, se incluirá a los abogados y auxiliares de la justicia cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

e) Contra el erario tipificado como evasión de impuestos y adquisición fraudulenta de inversiones, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

f) Contra la recaudación aduanera tipificado como contrabando cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

g) Contra el mercado de valores tipificados en la ley respectiva, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

h) Los hechos punibles realizados en concurso con los delitos mencionados precedentemente.

administración de bienes incautados y comisados”. La modificación consiste en cambiar el porcentaje y los destinatarios de la distribución de los productos financieros, el dinero en efectivo y el importe de la subasta de bienes declarados en comiso. De esta manera, el 20% de los recursos ingresados se destinarán para cubrir gastos de operación, mantenimiento y preservación de bienes incautados y en comiso, 50% será destinado a financiar proyectos de rehabilitación de adictos y proyectos de prevención de LA/FT/FP, crimen organizado y narcotráfico y el restante 30 % se distribuirá entre 6 instituciones del Estado, incluyendo, con esta modificación a la SEPRELAD<sup>27</sup>.

La inclusión de la SEPRELAD entre las instituciones que recibirán parte de los ingresos responde a la necesidad de fortalecerla con recursos suficientes a fin de que sea cada vez más efectiva en sus funciones de inteligencia financiera, parte esencial de cualquier proceso de detección para la posterior represión de los hechos punibles.

**c) Ley N° 6431/2019 “Que crea el procedimiento especial para la aplicación del comiso, el comiso especial, la privación de beneficios y ganancias y el comiso autónomo”.**

El Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) contemplaba en el Objetivo 2, legislar sobre el decomiso de bienes de valor correspondiente<sup>28</sup> a fin de verificar que el comiso de valor equivalente previsto en el Código Penal se encuentre acorde a los estándares y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

---

<sup>27</sup> Ley N° 6396/2019 Art. 46.- Destino de los bienes. Los productos financieros, el dinero en efectivo y el producto de la subasta de bienes, declarados en comiso, ingresarán en su totalidad a la Tesorería General administrada por el Tesoro Público del Ministerio de Hacienda.

El 20% (veinte por ciento) de los recursos ingresados a la Tesorería General, serán destinados para cubrir los gastos de operación, mantenimiento y preservación de los bienes incautados y en comiso.

El 30% (treinta por ciento) será distribuido entre el Ministerio Público, el Centro Nacional de Control de Adicciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, la Secretaría Nacional Antidrogas, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados y la Policía Nacional, en un porcentaje individual del 5% (cinco por ciento) para el fortalecimiento institucional. El 50% (cincuenta por ciento) será destinado para financiar proyectos de rehabilitación de adictos y reinserción social, así como proyectos de prevención de lavado de activos, crimen organizado, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y narcotráfico.

La evaluación y selección de los proyectos de rehabilitación de adictos y reinserción social y de prevención de hechos punibles, serán establecidos por un consejo que se integrará con representantes del Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional Antidrogas, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

Las condiciones para la presentación y selección de los proyectos, así como el funcionamiento del consejo, deberán ser reglamentados por Decreto.

<sup>28</sup> Objetivo 2 del PEEP: Legislar sobre el decomiso de bienes de valor correspondiente.

Comparar y examinar la legislación penal paraguaya en su capítulo de Comiso Especial, de manera a verificar que el Comiso de valor equivalente previsto en el Código Penal se encuentre acorde a los estándares y recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). En su caso, aprobar la modificación legislativa.

Corte Suprema de Justicia. “Lavado de Activos. Disposiciones Normativas”. Asunción – Paraguay. Primera edición. Año: 2020, p. 132. ISBN: 978-99953-41-64-0. [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

Por su parte, la Recomendación 4 del GAFI<sup>29</sup> es la que trata específicamente sobre Decomiso y Medidas Provisionales, y al respecto establece que los países deben adoptar medidas legislativas que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar: “(a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente”.

En consecuencia, se sanciona la Ley N° 6431/2019, la cual es una ley procedimental, que tiene por objeto regular el procedimiento para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o comiso especial y el comiso especial extensivo, tanto en el marco de un proceso penal ordinario como en un proceso penal autónomo. (Art. 1<sup>30</sup>).

**d) Ley N°6419/2019 “Que regula la inmovilización de activos financieros de personas vinculadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y los procedimientos de difusión, inclusión y exclusión en listas de sanciones elaboradas en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.**

La Ley N°6419/2019 es otra de las leyes que forma parte del “paquete antilavado”.

---

29 **Recomendación 4. Decomiso y medidas provisionales.** Los países deben adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, incluyendo medidas legislativas, que permitan a sus autoridades competentes congelar o incautar y decomisar lo siguiente, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe: (a) bienes lavados, (b) producto de, o instrumentos utilizados en, o destinados al uso en, delitos de lavado de activos o delitos determinantes, (c) bienes que son el producto de, o fueron utilizados en, o que se pretendía utilizar o asignar para ser utilizados en el financiamiento del terrorismo, actos terroristas u organizaciones terroristas, o (d) bienes de valor equivalente.

Estas medidas deben incluir la autoridad para: (a) identificar, rastrear y evaluar bienes que están sujetos a decomiso; (b) ejecutar medidas provisionales, como congelamiento y embargo, para prevenir manejos, transferencias o disposición de dichos bienes; (c) adoptar medidas que impidan o anulen acciones que perjudiquen la capacidad del Estado para congelar o embargar o recuperar los bienes sujetos a decomiso; y (d) tomar las medidas de investigación apropiadas.

Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales.

GAFILAT. “Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Financiación de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva”. 2019. p. 9. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

30 **Ley N° 6431/2019. Artículo 1°.-ÁMBITO DE APLICACIÓN.**

La presente Ley tendrá por objeto regular el procedimiento para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o comiso especial y el comiso especial extensivo, tanto en el marco de un proceso penal ordinario como en un proceso penal autónomo, según los presupuestos del Artículo 96 del Código Penal. La investigación como su juzgamiento se realizará con arreglo a la Constitución Nacional, al Derecho Internacional vigente, al Código Procesal Penal y las reglas especiales establecidas en la presente Ley.

La misma responde al Objetivo 4 del PEEP<sup>31</sup> y se encuentra relacionada con la adecuación del marco legal a las recomendaciones 6 y 7 del GAFI sobre sanciones financieras dirigidas. Dichas recomendaciones del GAFI<sup>32</sup> establecen que los países deben implementar regímenes de sanciones financieras dirigidas para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) a fin de congelar sin demora los fondos u otros activos de personas o entidades designadas por o bajo la autoridad de dicho consejo.

Las sanciones financieras dirigidas de las Naciones Unidas, a diferencia del régimen general de sanciones económicas y comerciales sobre países, permite centrarse en grupos de personas responsables de quebrantar o representar amenazas a la paz o seguridad internacional. Las mismas constituyen en medios importantes y efectivos para privar de sus fondos a los financiadores del terrorismo y de armas de destrucción masiva, siempre que sean implementadas y cumplidas en la práctica<sup>33</sup>.

---

31 **Objetivo 4 del PEEP:** Establecer los procedimientos que permitan identificar y proponer la designación de personas o entidades al Comité de la RCSNU 1.267/1989 o al Comité de la RCSNU 1988 de personas o entidades vinculadas a operaciones de FT o similares y establecer medidas para excluir de los listados y descongelar los fondos u otros activos de personas y entidades que no satisfacen o dejaron de satisfacer los criterios de designación de acuerdo a lo señalado en la Recomendación 6; así como, las disposiciones asociadas a la autorización de acceso a fondos u otros activos que sean necesarios para los gastos básicos, y otros gastos considerados en concordancia con los procedimientos de la RCSNU 1452 y la RCSNU 1373. Acciones: Modificar la Ley N° 4.503/11

Corte Suprema de Justicia. “*Lavado de Activos. Disposiciones Normativas*”. Asunción – Paraguay. Primera edición. Año: 2020, p. 134. ISBN: 978-99953-41-64-0 - [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

32 **Recomendación 6.** Sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Los países deben implementar regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Las Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para, el beneficio de alguna persona o entidad, ya sea (i) designada por, o bajo la autoridad de, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo, de conformidad con la resolución 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras; o (ii) designada por ese país en virtud de la resolución 1373 (2001).

**Recomendación 7.** Sanciones financieras dirigidas relacionadas con la proliferación. Los países deben implementar sanciones financieras dirigidas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Estas Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para el beneficio de, alguna persona o entidad designada por o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

GAFILAT. “*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*”. 2019. p. 10. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

33 Discurso sobre “Implementación de sanciones financieras dirigidas”, realizado por el First Deputy Governor of the Bank of Mauritius, Mardayah Kona Yerukunondu, en el Taller de Implementación de Sanciones Financieras Dirigidas, realizado en Port Louis el 20 Noviembre de 2020. [Internet] <https://www.bis.org/review/r201125f.htm>

De esta manera, y tal como lo dispone la Ley N° 6419/2019 en el Art. 1<sup>34</sup>, la misma tiene por objeto dos cuestiones. Por una parte, regular la medida preventiva de carácter administrativo de inmovilización inmediata de los fondos y activos financieros de personas físicas o jurídicas sobre quienes existan sospechas de estar relacionadas con el Terrorismo, la Asociación Terrorista, el Financiamiento al Terrorismo o el Financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Por otra parte, tiene por objeto establecer los procedimientos para la difusión, inclusión, designación y exclusión de personas físicas o jurídicas en listas de sanciones emitidas en virtud y conforme a los criterios de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

De conformidad con la Ley N°6419/2019, la inmovilización de fondos u otros activos es la prohibición de transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes durante el plazo de vigencia de la medida dispuesta por la autoridad judicial competente. Los fondos u otros bienes inmovilizados seguirán siendo propiedad de las personas o entidades a quienes pertenecían al tiempo de dictarse su inmovilización<sup>35</sup>.

Si bien en Paraguay ya se tenía la Ley N° 4503/11 sobre inmovilización de fondos, en dicha ley solo se contemplaba la inmovilización de fondos de personas sobre las que pesaban sospechas de estar relacionadas con el terrorismo, asociación terrorista, y financiamiento del terrorismo, pero no se incluía al financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

---

34 Ley N°6419/2019. Artículo 1°.- OBJETO Y ALCANCE. La presente Ley tiene como objeto regular como medida preventiva de carácter administrativo, la Inmovilización Inmediata de los Fondos y Activos Financieros de personas físicas o jurídicas sobre quienes existan sospechas de estar relacionadas con el Terrorismo, la Asociación Terrorista, el Financiamiento al Terrorismo o el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; y establecer los procedimientos para la difusión, inclusión, designación y exclusión de personas físicas o jurídicas en listas de sanciones emitidas en virtud y conforme a los criterios de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La inmovilización inmediata de los fondos y activos financieros será aplicada a personas físicas o jurídicas, cuando estas sean calificadas como presuntos autores que puedan estar relacionados con el terrorismo, la asociación terrorista, el financiamiento al terrorismo o el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y que se encuentren vinculadas a:

a) Hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de conformidad con las Leyes vigentes;

b) Las Listas de Sanciones dictadas por Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o sus Comisiones Permanentes, Comités o Grupos de Trabajo por terrorismo, asociación terrorista, financiamiento al terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como aquellas que se emitan en virtud y acorde a los criterios establecidos por las Resoluciones de dicho Consejo de Seguridad, sobre la materia, sus sucesivas, concordantes, complementarias; y,

c) Solicitudes formuladas por terceros países en el marco de la cooperación internacional para la inmovilización de fondos o activos de personas físicas o jurídicas en los términos previstos en la presente Ley.

35 Ley N°6419/2019. Artículo 6.

Debe advertirse que conforme con el Art. 3<sup>36</sup> de la Ley N°6419/2019, el deber de inmovilizar los fondos o activos, pesa sobre los sujetos obligados de la Ley N° 1015/97 y lo deben hacer cuando tomen conocimiento o cuando la SEPRELAD les informe que poseen fondos o activos de las personas sobre las que se debe inmovilizar conforme con el Art. 1 de la Ley N°6419/2019.

Sobre dicha obligación, la SEPRELAD ha elaborado una Guía General de Congelamiento de Activos<sup>37</sup>, en la que se determinan los procedimientos a ser previstos y adoptados ante la eventual identificación de coincidencias que impliquen aplicar la medida administrativa de inmovilización de fondos o activos financieros. Básicamente la metodología de inmovilización contempla: 1) Difusión de las Sanciones del CSNU 2) Aplicación de la medida de inmovilización por parte de los Sujetos Obligados 3) Comunicación de la medida de inmovilización por parte de los Sujetos Obligados a la SEPRELAD 4) Solicitud de ratificación judicial de la medida de inmovilización por parte de la SEPRELAD al Juez Penal de Garantías.

Además de la obligación de inmovilizar inmediatamente y comunicar a la SEPRELAD, los sujetos obligados deben revisar constantemente las actualizaciones de las listas difundidas por la SEPRELAD y el CSNU y cotejar con la base de datos de sus clientes, socios asociados o integrantes para que en el caso que existan coincidencias se proceda a la inmovilización de los activos. (Art. 11, Ley N°6419/2019.)<sup>38</sup>

En cuanto a los criterios, procedimientos y mecanismos a ser observados en la tramitación de las propuestas de inclusión, designación, o exclusión de personas en las listas de sanciones elaboradas en virtud de las resoluciones

---

36 Ley N°6419/2019. Artículo 3°.-INMOVILIZACIÓN INAUDITA PARTE Y COMUNICACIÓN. Los Sujetos obligados establecidos de conformidad a la Ley N° 1015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES” y su modificatoria; una vez que tomen conocimiento de que posean, administren o tengan bajo su control fondos o activos de una o varias de las personas identificadas en el Artículo 1° de la presente Ley, deberán inmovilizar inaudita parte y sin demora dichos activos y comunicar inmediatamente a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), con una descripción detallada de los datos y el domicilio del afectado, así como las razones que motivaron la inmovilización.

En caso de que la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), tome conocimiento por otros medios de la existencia de fondos o activos que pudieren estar relacionados con las personas señaladas en el Artículo 1° de esta Ley, deberá comunicar inmediatamente a los sujetos mencionados en el párrafo anterior, a fin de que procedan a aplicar de forma inmediata la medida de inmovilización.

37 SEPRELAD, “Guía General de Congelamiento de Activos, 2020” [Internet] <http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/Protocolo%20Inmovilizacion%20de%20Activos.pdf>

38 Ley N°6419/2019. Artículo 11.- OBLIGACIÓN DE ESTAR ACTUALIZADOS. Los sujetos señalados en el Artículo 3° de la presente Ley, deberán revisar constantemente las actualizaciones de dichas listas difundidas por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y cotejar con la base de datos de sus clientes, socios, asociados o integrantes. De existir coincidencias, procede rá a la inmovilización de activos, conforme al procedimiento señalado en la presente Ley.

del CSNU, el Art. 12<sup>39</sup> de la Ley N°6419/2019 dispone que los mismos serán los establecidos en las propias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las pautas que emita dicho Consejo sobre la materia.

## 4.2. Leyes Represivas

### a) Ley N° 6430/2019 “Que previene, tipifica y sanciona los hechos punibles de cohecho transnacional y soborno transnacional”.

Tal como su título indica, la Ley N° 6430/2019 tiene por objeto tipificar y sancionar los hechos punibles de cohecho y soborno transnacional.

Conforme al Art. 2<sup>40</sup>, el cohecho transnacional requiere la cualidad que el autor sea funcionario extranjero<sup>41</sup>, funcionario de una organización internacional<sup>42</sup>, o juez, fiscal o arbitro extranjero. La conducta típica es dejarse prometer o aceptar un beneficio a cambio de una decisión que dependa de su persona. Esa decisión puede referirse a una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que realizó o realizará o a cambio de un voto para elegir autoridades, aprobar leyes normas o la celebración de contratos o a cambio de una resolución o actividad judicial realizada o que realizará. En

---

39 Ley N°6419/2019- Artículo 12.-PROCEDIMIENTO PARA LA INCLUSIÓN, DESIGNACIÓN Y EXCLUSIÓN DE PERSONAS EN LISTAS DE SANCIONES, DE CONFORMIDAD A LOS CRITERIOS SEÑALADOS EN LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. El Estado paraguay, a través de la autoridad designada por el Poder Ejecutivo, podrá proponer al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la inclusión o exclusión de personas relacionadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, fundamentando debidamente los motivos que sustenten la aplicación de la medida.

Los criterios, procedimientos y mecanismos a ser observados en la tramitación de las propuestas de inclusión, identificación y designación, o exclusión de personas en las listas, serán los establecidos en las propias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las pautas que emita dicho Consejo sobre la materia.

Las personas incluidas directamente o, los familiares de personas que luego de integrar la lista hayan fallecido o, las personas afectadas por la extinción de la personalidad de las personas jurídicas, podrán solicitar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la exclusión de dichas personas físicas o jurídicas de las listas de sanciones, de acuerdo al procedimiento interno del Consejo de Seguridad y las convenciones internacionales. Indistintamente, podrán solicitar al Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que acompañe el pedido de exclusión ante el Consejo de Seguridad.

Ninguna autoridad administrativa del Estado, tendrá la facultad de crear por sí solo, listas nacionales o locales, debiendo respetarse y seguir los procedimientos regulados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, conforme con lo establecido en la presente Ley.

40 Ley N° 6430/2019 Artículo 2°.-Cohecho Transnacional.

1.El funcionario extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 3 (tres) años o multa.

2.El funcionario extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de un voto para una elección de autoridades, la sanción de Leyes o aprobación de normas internacionales, reglamentos o la celebración o continuación de un contrato u otro beneficio en la realización de actividades económicas internacionales sometidos a la decisión del colegiado extranjero o internacional al que represente, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 3 (tres) años o multa.

3.El juez, fiscal o arbitro extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 5 (cinco) años o multa.

4.La pena privativa de libertad será aumentada hasta 5 (cinco) años cuando el autor, conjuntamente con la realización de alguno de los hechos señalados en los incisos anteriores, lesione los deberes del cargo que ejerce.

41 La Ley define al funcionario extranjero como : toda persona que ejerza una función pública conforme al derecho del país al que represente.

42 Organización internacional: es aquella de la cual forme parte en carácter oficial la República del Paraguay o los Organismos y Agencias debidamente acreditados en el Paraguay y funcionario de una organización internacional es toda persona que pertenezca o represente a una agencia u organización internacional.



tanto que el soborno transnacional (Art. 3<sup>43</sup>), compete a aquel que ofrece, promete o entrega a los anteriores un beneficio.

Debe advertirse que ambos hechos punibles son nuevos hechos punibles determinantes del hecho punible de Lavado de Activos, de conformidad con lo establecido en la ley N° 6452/2019, y en línea con la recomendación 3 del GAFI, y específicamente el punto 3.2. de la evaluación de cumplimiento técnico que establece que: “Los delitos determinantes de lavado de activos deben incluir todos los delitos graves a fin de abarcar la gama más amplia de delitos determinantes. Como mínimo, los delitos determinantes deberán comprender una gama de delitos en cada una de las categorías de delitos designados”.

**b) Ley N° 6408/2019 “Que modifica el artículo 3° de la Ley N° 4024/2010 “Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo”.**

Con la Ley N° 6408/2019 se modifica la Ley N° 4024/2010 para ampliar la descripción del tipo penal financiamiento del terrorismo para incluir al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva.

Debe advertirse que la Ley N° 4024/2010 es una de las leyes vigentes del marco jurídico paraguayo ALA/CFT que permitió cumplir con la Recomendación 5<sup>44</sup> del GAFI la cual establece que los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. En efecto, en el Art. 1 de dicha ley se tipifica el hecho punible de Terrorismo, en el Art. 2 se tipifica el hecho punible de Asociación Terrorista y en el Art. 3 ya se tipificaba el hecho punible de Financiamiento del Terrorismo.

---

43 Ley N° 6430/2019 Artículo 3°.-Soborno Transnacional.

1.El que prometiera o garantizara a un funcionario extranjero o de una organización internacional un beneficio para él o para un tercero, a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizara en el futuro y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2.El que prometiera o garantizara a un funcionario extranjero o de una organización internacional un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de un voto para una elección de autoridades, la sanción de Leyes o aprobación de normas internacionales, reglamentos o la celebración o continuación de un contrato u otro beneficio en la realización de actividades económicas internacionales sometidos a la decisión del colegiado extranjero o internacional al que represente, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 2 (dos) años o con multa.

3.El que prometiera o garantizara a un juez, fiscal o arbitro extranjero o de una organización internacional un beneficio para él o para un tercero, a cambio de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 2 (dos) años o con multa.

4.La pena privativa de libertad será aumentada hasta 5 (cinco) años cuando el autor, conjuntamente con la realización de alguno de los hechos señalados en los incisos anteriores, lesione los deberes del cargo que ejerce.

44 Recomendación 5. Delito de financiamiento del terrorismo Los países deben tipificar el financiamiento del terrorismo en base al Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, y deben tipificar no sólo el financiamiento de actos terroristas, sino también el financiamiento de organizaciones terroristas y terroristas individuales, aún en ausencia de un vínculo con un acto o actos terroristas específicos. Los países deben asegurar que tales delitos sean designados como delitos determinantes del lavado de activos.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 10. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

La modificación introducida al Art. 3 de la Ley N° 4024/2010 consistió en ampliar la descripción del tipo penal financiamiento del terrorismo para incluir al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva. Con esta modificación se adecua el marco legal al mandato del GAFI, el cual desde el año 2008 se expandió para incluir el manejo del financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Asimismo, se relaciona con las recomendaciones 6 y 7 del GAFI sobre sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y con la proliferación <sup>45</sup>.

Se transcribe el texto actual del Art. 3 de la Ley N° 4024/2010 modificado por la Ley N° 6408/2019:

*“Art. 3°.- Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.*

- 1. El que, directa o indirectamente, por el medio que fuere, organizare, proveere, facilitare o recolectare fondos, activos o cualquier tipo de bienes y valores, recursos o medios económicos o logísticos con independencia de la licitud o ilicitud de la fuente con intención de financiar, en todo o en parte:*
  - a. A actos de terrorismo o relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.*
  - b. A una asociación terrorista o a un miembro de esta.*
  - c. A un terrorista individual o cualquier persona con fines terroristas.*
  - d. Actos relacionados con la propaganda, difusión o incitación a la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.*
- 2. Aún cuando dichas conductas delictivas no se realizaren en el territorio nacional, será castigado con pena privativa de libertad de 5 (cinco) a 15 (quince) años.*

---

<sup>45</sup> **Recomendación 6.** Sanciones financieras dirigidas relacionadas con el terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Los países deben implementar regímenes de sanciones financieras para cumplir con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención y represión del terrorismo y el financiamiento del terrorismo. Las Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para, el beneficio de alguna persona o entidad, ya sea (i) designada por, o bajo la autoridad de, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, incluyendo, de conformidad con la resolución 1267 (1999) y sus resoluciones sucesoras; o (ii) designada por ese país en virtud de la resolución 1373 (2001).

**Recomendación 7.** Sanciones financieras dirigidas relacionadas con la proliferación. Los países deben implementar sanciones financieras dirigidas para cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas a la prevención, represión e interrupción de la proliferación de armas de destrucción masiva y su financiamiento. Estas Resoluciones exigen a los países que congelen sin demora los fondos u otros activos de, y que aseguren que ningún fondo u otro activo se ponga a disposición, directa o indirectamente, de o para el beneficio de, alguna persona o entidad designada por o bajo la autoridad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dentro del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

GAFILAT. “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”. 2019, p. 10. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

3. *La pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta 20 (veinte) años, cuando los fondos, activos u otros bienes y valores de cualquier naturaleza, referidos en el numeral precedente, tuvieran origen en la comisión de otros hechos antijurídicos.*
4. *Se aplicará, si resultara pertinente, las previsiones del artículo 94 de la Ley N° 1160/97 “CÓDIGO PENAL”.*

**c) Ley N°6452/2019 “Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1160/97 “Código Penal” y su modificatoria la Ley N° 3440/2008”.**

La modificación del Código Penal dada por la Ley N° 6452/2019 es también el resultado de uno de los objetivos del PEEP. En efecto, se contemplaba como objetivo número 1 del PEEP<sup>46</sup> incluir los delitos fiscales, el uso de información confidencial o privilegiada y la manipulación del mercado como delitos determinantes del lavado de activos.

En consecuencia, en atención a lo determinado en el PEEP, la Ley N°6452/2019 incorpora al Código Penal, los hechos punibles de Manipulación de Mercados (art. 191b)<sup>47</sup> y la Promoción Fraudulenta de Inversiones (art. 19 a)<sup>48</sup>. Además de estos, se tipifican el Cohecho Privado (art. 268b) y el Soborno Privado (art. 268c), incluyendo así la tipificación de la corrupción privada también.

Por otro lado, cambia la denominación del hecho punible, de “lavado de dinero”

---

46 PEEP - Objetivo 1: Incluir los delitos fiscales y el uso de información confidencial o privilegiada y manipulación del mercado como delitos determinantes del lavado de dinero. Redactar un proyecto de ley para incluir como hecho punible el uso de información confidencial y manipulación del mercado, para luego modificar el artículo 196 del Código Penal, a efectos de incorporar estos delitos en el catálogo de delitos determinantes del lavado de dinero.

Corte Suprema de Justicia. “*Lavado de Activos. Disposiciones Normativas*”. Asunción – Paraguay, Primera edición. Año: 2020, p. 131. ISBN: 978-99953-41-64-0 - [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

47 ART. 191B.- MANIPULACIÓN DE MERCADOS

1o. El que con la intención de manipular o alterar los mercados financieros o de valores:

1. Difundiera hechos falsos en cuanto a la oferta, la demanda o el precio de un instrumento financiero o de un contrato al contado de materias primas relacionadas con él.

2. Fijare el precio de uno o varios instrumentos financieros o de un contrato sobre materias primas relacionadas con ellos en un nivel artificial, en comparación a los precios y variables del mercado; o,

3. Efectuare una transacción, diere una orden de negociación o realizare cualquier otra actividad en los mercados financieros que afecte al precio de uno o varios instrumentos financieros o de un contrato al contado de materias primas relacionadas con ellos, mediante el empleo de dispositivos ficticios o cualquier otra forma de engaño o artificio.

Será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

48 “Art. 191a.- PROMOCIÓN FRAUDULENTA DE INVERSIONES

1.º El que en conexión con:

1. la venta de valores bursátiles, derechos a obtener tales valores, o certificados destinados a garantizar la participación en las ganancias de una empresa; o,

2. la oferta de aumentar la inversión en tales certificados, proporcionara a un número indeterminado de destinatarios, con respecto a circunstancias relevantes para la decisión, datos falsos o incompletos sobre las ventajas de la inversión, en folletos de propaganda o en presentaciones o resúmenes de estado patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

2.º Se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior, cuando el hecho se refiera a certificados de participación en un patrimonio que la empresa administrara en nombre propio, pero por cuenta ajena.

3.º No será punible, conforme a los incisos anteriores, quien voluntariamente haya impedido que, en base al hecho, se otorgara la prestación condicionada por la adquisición o el aumento. Cuando la prestación no haya sido otorgada por otras razones, el autor también será eximido de pena siempre que haya tratado voluntaria y seriamente de impedirla.”

a “lavado de activos” (art. 196 CP) y se agrega el nuevo verbo rector “convertir”.

De esta manera la nueva tipificación del Lavado de Activos es la siguiente:

“Art. 196.- *Lavado de activos*

1.º *El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.”*

Otra modificación significativa al art. 196 es la ampliación del catálogo de los hechos punibles determinantes, también en concordancia con lo establecido en el Objetivo 1 del PEEP y con la recomendación 3<sup>49</sup> y el catálogo de “categorías establecidas de delitos”<sup>50</sup> del Glosario del GAFI. Se tiene entonces que además de los delitos determinantes que ya se tenían contemplados, se agregan los siguientes:

- Art. 191 a -Promoción fraudulenta de inversiones.
- Art. 191 b -Manipulación de mercados.
- Art. 246 - Producción de documentos no auténticos
- Art. 261- Evasión de impuestos.
- Art. 262 - Adquisición fraudulenta de subvenciones.
- Art. 263 -Producción de moneda no auténtica.

---

49 **Recomendación 3.** Delito de lavado de activos. Los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la mayor gama posible de delitos determinantes.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 9. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

50 GLOSARIO DEL GAFI. Categorías establecidas de delitos significa:

1. participación en un grupo delictivo organizado y estafa;
2. terrorismo, incluyendo financiamiento del terrorismo;
3. tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes;
4. explotación sexual, incluyendo la explotación sexual de menores;
5. tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas;
6. tráfico ilegal de armas;
7. tráfico ilícito de mercancías robadas y otros bienes;
8. corrupción y soborno;
9. fraude;
10. falsificación de dinero;
11. falsificación y piratería de productos;
12. delitos ambientales; homicidio, lesiones corporales graves;
13. secuestro, privación ilegítima de la libertad y toma de rehenes;
14. Robo o hurto;
15. contrabando; (incluyendo los impuestos y cargos aduaneros);
16. delitos fiscales (relacionado a impuestos directos e impuestos indirectos);
17. extorsión;
18. falsificación;
19. piratería; y
20. Uso indebido de información confidencial o privilegiada y manipulación del mercado.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 115/116. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

- Art. 268 b - Cohecho privado<sup>51</sup> .
- Art. 268c - Soborno privado <sup>52</sup>.
- los previstos en la Ley N° 2523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias”<sup>53</sup>.
- Los previstos en los Arts. 94 al 104 -de la Ley N° 4036/2010 de Armas.

---

#### 51 ART. 268B COHECHO PRIVADO

1o.- El que como encargado o representante de una sociedad, asociación, entidad u organización de cualquier índole, solicitara, se dejara prometer o aceptara en el tráfico comercial un beneficio para sí o para un tercero a cambio de aceptar la oferta de productos, mercaderías o servicios de otro, en condiciones desventajosas para otros competidores del mercado, será castigado con pena privativa de la libertad hasta dos años o con multa.

2o.- La pena podrá ser aumentada hasta tres años, cuando:

1. El hecho se refiera a una ventaja de gran cuantía, o
  2. El autor actúe profesionalmente o como miembro de una banda que se haya asociado para cometer continuamente el hecho.
- 3o.- Se aplicarán los incisos anteriores aun cuando careciera de validez la base jurídica que debía fundamentar la representación de la sociedad, asociación, entidad u organización”.

#### 52 ART. 268C SOBORNO PRIVADO

1o.- El que, con el fin de obtener una ventaja competitiva frente a otros competidores del mercado, ofreciera, prometiera o garantizara a un encargado o representante de una empresa, asociación u organización, un beneficio a cambio de favorecerle en la adquisición de sus productos, mercaderías o servicios, en condiciones desventajosas para otros competidores del mercado, será castigado con pena privativa de libertad hasta dos años o con multa.

2o.- La pena podrá ser aumentada hasta tres años, cuando:

1. El hecho se refiera a una ventaja de gran cuantía, o
2. El autor actúe profesionalmente o como miembro de una banda que se haya asociado para cometer continuamente el hecho.

#### 53 Ley N° 2523/2004 -Artículo 3°.- Enriquecimiento ilícito.

1) Comete hecho punible de enriquecimiento ilícito y será sancionado con pena privativa de libertad de uno a diez años, el funcionario público comprendido en cualquiera de las situaciones previstas en el Artículo 2°, quien con posterioridad al inicio de su función, incurra en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) Haya obtenido la propiedad, la posesión, o el usufructo de bienes, derechos o servicios, cuyo valor de adquisición, posesión o usufructo sobrepase sus legítimas posibilidades económicas, y los de su cónyuge o conviviente.
- b) Haya cancelado, luego de su ingreso a la función pública, deudas o extinguido obligaciones que afectaban su patrimonio, el de su cónyuge o su conviviente, y sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y de afinidad, en condiciones que sobrepasen sus legítimas posibilidades económicas.

2) Será aplicable también a los casos previstos en el inciso 1) de este artículo, la pena complementaria prevista en el Artículo 57 del Código Penal.

#### Artículo 7°.- Tráfico de influencias.

1) El que reciba o se haga prometer para sí o para un tercero, dinero o cualquier otro beneficio como estímulo o recompensa para mediar ante un funcionario público, en un asunto que se encuentre conociendo o haya de conocer invocando poseer relaciones de importancia o influencia reales o simuladas, será castigado con pena privativa de libertad hasta tres años o multa.

2) Igual pena se aplicará a quien entregue o prometa dinero o cualquier otro beneficio, para obtener el favor de un funcionario público.

3) Si la conducta señalada en los incisos 1) y 2) de este artículo estuviera destinada a hacer valer una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o ante fiscales del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su consideración, el límite legal máximo de la sanción se elevará hasta cinco años de pena privativa de libertad.

#### Artículo 8°.- Administración en provecho propio.

1) Será castigado con pena privativa de libertad hasta diez años, el funcionario público que decida, autorice o suscriba actos o contratos administrativos que otorguen, en forma directa, beneficios indebidos para su provecho personal, o para su cónyuge o conviviente, o el de sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4020/previene-tipifica-y-sanciona-el-enriquecimiento-ilicito-en-la-funcion-publica-y-el-trafico-de-influencias>

- Art. 227 - N° 5.810/2017 “Mercado de valores”<sup>54</sup>.
- Art. 3 Ley N° 6430/2019 - Soborno transnacional.
- Art. 2 Ley N° 6430/2019 - Cohecho transnacional.

### 4.3. Leyes Preventivas

a) Ley N° 6399/2019 “Que modifica los artículos 3° y 4° de la Ley N° 5895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones” y establece medidas transitorias”.

Tanto la Ley N° 5895/2017 como la nueva Ley N° 6399/2019 se encuentran vinculadas a la recomendación 24 del GAFI sobre “Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas”<sup>55</sup>. Dicha recomendación establece que los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo y que deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre

---

54 Artículo 227.- Serán sancionados con penas privativas de libertad de hasta cinco años o multa:

- los que dolosamente proporcionaran antecedentes falsos o certificaran hechos falsos a la Comisión, a una bolsa de valores o al público en general, para los efectos de lo dispuesto en la normativa del Mercado de Valores;
- los administradores y apoderados de una bolsa de valores que den certificaciones falsas sobre las operaciones que se realicen en ella;
- los representantes de los intermediarios de valores que den certificaciones falsas sobre las operaciones en que hubieren intervenido o registren operaciones sin transferencia de valores;
- los auditores que dictaminen falsamente de forma dolosa sobre la situación financiera de una persona sujeta a obligación de registro de conformidad a esta ley o suministren datos falsos para obtener la autorización para oferta pública de valores, o la calificación de sociedad de capital abierto o la obtención de incentivos fiscales;
- las personas que contrariando disposiciones normativas del Mercado de Valores efectúen transacciones de valores, con el objeto de estabilizar, fijar o hacer variar artificialmente los precios;
- los directores, administradores y gerentes de un emisor de valores de oferta pública, cuando efectúen declaraciones falsas en la respectiva escritura de emisión de valores de oferta pública, en el prospecto de inscripción, en los antecedentes acompañados a la solicitud de inscripción, en las informaciones que deban proporcionar a la Comisión de Valores, a la Superintendencia de Bancos o al organismo de control en su caso, o a los tenedores de valores de oferta pública o en las noticias o propaganda divulgada por ellos al mercado; y,
- las personas que con el objeto de inducir a error en el mercado difundieren noticias falsas o tendenciosas, aun cuando no persiguieren con ello obtener ventajas o beneficios para sí o terceros.

55 Recomendación 24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas. Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22.

GAFILAT. “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”. 2019, p. 18. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente.

Al respecto, la Ley N° 5.895/17 " Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones" tiene por objeto incorporar mecanismos de transparencia dentro del régimen de funcionamiento de las sociedades constituidas por acciones, con la finalidad de asegurar la existencia de información sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas operantes dentro de este sistema, tal como lo exige la recomendación 24 antes citada.

El principal mecanismo de transparencia establecido por dicha ley es la disposición que establece que el capital social representado por acciones al portador debe pasar a estar representado por acciones nominativas, estableciendo para ello, en el Art. 3, el proceso de canje de acciones, y en el Art. 4, los impedimentos y prohibiciones para las sociedades que no hubieran cumplido con la obligación de convertir sus acciones al portador en nominativas dentro del plazo legal.

A través de la Ley N° 6399/19, se modifican dichos artículos, estableciendo en el Art. 3 nuevos plazos y procesos para el canje de acciones, y determinando consecuencias más severas en caso de incumplimiento en el canje de las acciones. Así, la primera consecuencia es la suspensión de los derechos económicos y luego la pérdida del valor económico de las acciones como título accionario representativo de capital social, debiendo las sociedades llamar a asamblea extraordinaria para reducir del capital emitido, el valor de las acciones no canjeadas.

En tanto en el Art. 4 se establecen otras consecuencias para las sociedades que no hayan adecuado el 100% del capital social de manera a que se encuentre íntegramente representado por acciones nominativas. Así, la primera consecuencia es que no podrán realizar operaciones activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero, considerados sujetos obligados conforme el artículo 13 de la Ley N° 1015/1997, tales como bancos, financieras, casas de cambio, cooperativas y otras. También contempla el bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda.

Finalmente, para aquellas sociedades que, no hubieren iniciado ningún trámite de cumplimiento a lo establecido en la ley, transcurridos seis meses desde el vencimiento del plazo previsto, se contempla la medida más severa que consiste en la disolución y liquidación de la sociedad, la que en caso que no se inicie por la sociedad, puede ser requerida judicialmente por la Abogacía del Tesoro.

**b) Ley N° 6446/2019: Que crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios judiciales del Paraguay**

Tal como lo indica su título, la Ley N° 6446/2019 crea y regula dos nuevos registros a cargo del Ministerio de Hacienda, el de personas jurídicas y estructuras jurídicas y el de beneficiarios finales. En el registro de personas y estructuras jurídicas están obligados a registrarse las sociedades, las asociaciones, las fundaciones y otras personas jurídicas reguladas por el Código Civil y otras leyes, así como todos los fideicomisos y los fondos de inversión, en su carácter de estructuras jurídicas.

La creación de estos registros a través de esta ley puede considerarse como una de las medidas que permitirá cumplir con las acciones contempladas en el Objetivo 22 del PEEP <sup>56</sup>, referente a la adopción de medidas para asegurar la transparencia y el conocimiento del beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas, puesto que en los mismos existirá información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas y de las estructuras jurídicas conforme con las recomendaciones 24 y 25 del GAFI <sup>57</sup>.

En el Art. 4 se establecen los criterios para la identificación del beneficiario final que son quienes tengan acciones o participaciones de más del 10% del capital total de la persona o estructura jurídica, quien tenga control (25% del derecho de votación), o se beneficie de la persona o estructura jurídica en los

---

56 **Objetivo 22 del PEEP:** Realizar una evaluación de riesgos de las personas y estructuras jurídicas y adoptar medidas para asegurar la transparencia y el conocimiento del beneficiario final de las mismas  
Realizar un inventario de las personas y estructuras jurídicas existentes en el país, clasificarlas por actividad y financiamiento, estudiar la normativa y evaluar los riesgos de FT y LA al que estén expuestas.  
Implementar medidas para mitigar los riesgos identificados.

Corte Suprema de Justicia. “*Lavado de Activos. Disposiciones Normativas*”. Asunción – Paraguay. Primera edición. Año: 2020, p. 147. ISBN: 978-99953-41-64-0 - [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

57 **Recomendación 24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.** Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22.

**Recomendación 25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas.** Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 18/19. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>



otros supuestos de la ley<sup>58</sup>.

Por su parte en el Art. 8 se establecen las consecuencias por el incumplimiento de las obligaciones de registro y de información. La primera consecuencia es que no podrán abrir nuevas cuentas, emitir títulos de deuda o de participación, ni realizar trámites de depósitos o de remesas, o realizar otras operaciones, sean activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero considerados sujetos obligados conforme al Artículo 13 de la Ley N° 1015/1997, tales como: bancos, financieras, casa de Cambios, casas de bolsa, cooperativas, y demás entidades financieras. Igualmente contempla el bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda y la suspensión de cualquier otra presentación ante la autoridad de aplicación de la ley. Cabe señalar que estas consecuencias se aplican hasta que se regularice la obligación incumplida. En ese sentido, una vez cumplida con la obligación, la autoridad de aplicación emite una constancia con la que puede realizar los actos.

## **5. Análisis de la Ley N° 6497/2019 "Que modifica disposiciones de la Ley N° 1015/97 "Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes" y su modificatoria Ley N° 3783/2009". Su adecuación a las recomendaciones del GAFI. Detalle de las obligaciones impuestas por la mencionada ley a los sujetos obligados**

Con la promulgación de la Ley N° 6497/2019 se dieron modificaciones significativas en el subsistema preventivo de LA/FT en el Paraguay con miras a una mayor y mejor adecuación del marco legislativo preventivo a los estándares internacionales del GAFI.

La Ley N° 1015/97, que fue objeto de modificaciones por la Ley N° 3783/2009 y por la más reciente Ley N° 6497/2019, es la norma principal que regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de actos destinados al lavado de

---

58 Ley N° 6446/2019: Art. 4 Del beneficiario final. Criterios de identificación del beneficiario final (persona física)

- a) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al 10% (diez por ciento) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica;
- b) Controle más del 25% (veinticinco por ciento) del derecho de votación en la persona o estructura jurídica;
- c) Gerentes, administradores o quienes frecuentemente usen o se beneficien de los activos que son propiedad de la persona o estructura jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica;
- d) No estando contemplado en los incisos anteriores, tenga derecho a designar o cesar parte de los órganos de administración, dirección o supervisión; o,
- e) Que posea la condición de control de esa persona o estructura jurídica en virtud de sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos.

activos y el financiamiento del terrorismo <sup>59</sup>.

De allí radica la importancia de esta norma, y de las últimas modificaciones introducidas a la misma, considerando que un buen sistema de prevención aplicado por los sujetos obligados es crucial y la base fundamental para alcanzar, a través del cumplimiento efectivo de las obligaciones legales y reglamentarias, el "objetivo de alto nivel" establecido por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI): *"Que el sistema financiero y la economía en general se encuentren protegidas contra la amenaza del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación, fortaleciendo la integridad del sector financiero y contribuyendo a su seguridad"*<sup>60</sup>.

Si bien es cierto que la cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFI, en la que está inmersa el Paraguay, pondrá mayor énfasis en la evaluación del componente de efectividad<sup>61</sup>, la base sobre la cual se evalúa la efectividad está directamente relacionada con el cumplimiento técnico de las 40 recomendaciones del GAFI, y en ese sentido resulta fundamental la adecuación del marco legal y reglamentario del país a aquellas.

Por otra parte, cabe resaltar que de las cuarenta (40) recomendaciones del GAFI, quince (15) se refieren directamente a las medidas preventivas que deben ser aplicadas por los sujetos obligados y otras tres (3) están estrechamente vinculadas con las medidas preventivas, lo que revela la relevancia que cobra el sistema preventivo dispuesto en las disposiciones legales y reglamentarias e implementado y cumplido por los sujetos obligados de dicha ley, es decir por las instituciones financieras, y por las APNFD <sup>62</sup>.

Aclarada la importancia que reviste la Ley N° 1015/97 y sus leyes modificatorias, como norma principal del sistema preventivo de LA/FT en el Paraguay, seguidamente se hará un análisis de las últimas reformas introducidas por la Ley N° 6497/2019 a fin de mejorar el cumplimiento técnico y avanzar en la implementación y cumplimiento efectivo por parte de los sujetos obligados.

---

59 Ley N° 1015/97.- Art. 1° - *Ámbito de aplicación.* (modificado por la Ley N° 3783/09) La presente Ley regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, conforme a los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Paraguay

60 FATF. "An effective system to combat money laundering and terrorist financing". [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>

61 Para el GAFI la efectividad es "el grado en que se logran los resultados definidos", y esto en el contexto ALA/CFT es el grado en que los sistemas financieros y las economías mitigan los riesgos y amenazas del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

GAFILAT. "Metodología. Evaluación del cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT". 2019. p. 149. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

62 Actividades y Profesiones No Financieras Designadas.

## 5.1. Detalle de las obligaciones impuestas por la ley a los sujetos obligados

### 5.1.1. Enfoque basado en riesgo

Una de las modificaciones fundamentales se dio en el Art. 12 sobre el ámbito de aplicación o alcance de la ley. Anteriormente, en la ley, se consagraba que las obligaciones del sistema preventivo establecidas en la Ley N° 1015/97 debían aplicarse solo para operaciones que superaban cierto umbral o para operaciones menores en las que se podía inferir que habían sido fraccionadas para eludir controles. En tanto que el “enfoque basado en riesgo” estaba contemplado en algunas de las resoluciones reglamentarias emitidas por la SEPRELAD, desde el año 2013, y solo para ciertos sujetos obligados, tales como los bancos y entidades financieras.

Con la modificación al Art. 12<sup>63</sup> se eliminan los umbrales establecidos en la Ley N° 1015/97 y ya se contempla el “enfoque basado en riesgo” en la propia ley que regula el sistema de prevención, para todos los sujetos obligados financieros y para las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD), de conformidad con la Recomendación 1 del GAFI<sup>64</sup>. Dicha Recomendación en la parte final establece que: “Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”.

La aplicación del enfoque basado en riesgo por parte de los sujetos obligados (instituciones financieras y APNFD) se refiere a que los mismos deben en primer lugar evaluar y comprender sus riesgos de LA/FT (para clientes, países o áreas geográficas; y productos, servicios, transacciones o canales de envío) para luego mitigarlos con mayores o menores controles según el nivel de riesgo que identifiquen.

---

63 Art. 12.- Alcance. Este Capítulo abarca los lineamientos básicos y políticas que todo sujeto obligado debe incorporar dentro de sus procesos de prevención, mitigación de riesgos y detección de operaciones, en base a un enfoque de riesgo y contexto, acorde a las pautas reglamentarias emitidas por la autoridad de aplicación.

64 Recomendación 1. Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en riesgo

Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, éstos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 8. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

Conforme con la metodología de cumplimiento técnico del GAFI <sup>65</sup>, la evaluación del riesgo que deben realizar los sujetos supervisados implica que los mismos deban: "(a) documentar sus evaluaciones de riesgo; (b) considerar todos los factores de riesgo pertinentes antes de determinar cuál es el nivel de riesgo general y el nivel y tipo apropiados de mitigación a aplicar; (c) mantener actualizadas estas evaluaciones; y (d) contar con mecanismos apropiados para suministrar información de evaluación del riesgo a las autoridades competentes y OAR (Organismos de Autorregulación)".

Mientras que la obligación de mitigar los riesgos, requiere que las instituciones financieras y APNFDs: "(a) cuenten con políticas, controles y procedimientos, aprobados por la alta gerencia, que les permitan manejar y mitigar los riesgos que han sido identificados (ya sea por el país como por la institución financiera o APNFD); (b) monitoreen la implementación de dichos controles y los mejoren, si fuera necesario; y (c) adopten medidas intensificadas para gestionar y mitigar los riesgos cuando se identifiquen riesgos mayores".

El establecimiento del enfoque basado en riesgo es un cambio fundamental, que tiene mucha lógica y que permite un enfoque más flexible y racional, donde lo que se busca es que los controles sean acordes a los riesgos de LA/FT. No obstante, el EBR también suma cierta complejidad, puesto que se espera que todos los sujetos obligados, tanto instituciones financieras como las APNFDs, entiendan y evalúen los riesgos específicos con los que se enfrentan, lo que requiere un cierto nivel de interpretación e individualización por cada empresa y sus áreas de cumplimiento.<sup>66</sup>

### 5.1.2 Debida Diligencia del Cliente

Con la nueva Ley N° 6497/2019 la obligación de debida diligencia de los clientes ya se encuentra expresamente contemplada en la propia ley, en los Arts. 14 y 15, tal como lo exige la Recomendación 10 del GAFI, la cual indica en su parte pertinente: "*El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley*" <sup>67</sup>.

Antes de la promulgación de la Ley N° 6497/2019, la obligación de debida diligencia del cliente ya se aplicaba por los sujetos obligados, conforme con las resoluciones reglamentarias de la SEPRELAD, pero no estaba expresamente consagrada en la ley tal como lo exige el estándar internacional mencionado.

65 GAFILAT. "Metodología. Evaluación del cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT". 2019. p. 158. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

66 Jeans, Neil. "Risk-based approach to KYC", June 14, 2016. [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <https://blogs.thomsonreuters.com/answeron/kyc-risk-based-approach/>

67 GAFILAT. "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". 2019. p. 11. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

Anteriormente, en estos artículos se disponía sobre la obligación de identificar al cliente (Art. 14<sup>68</sup>) y el modo de identificación (Art. 15<sup>69</sup>). Esa identificación que se hallaba prevista anteriormente era la primera de las medidas de debida diligencia, pero no abarcaba totalmente todas las demás medidas exigidas por esta obligación, tales como entender el propósito de la relación comercial y monitorear las transacciones ejecutadas a fin de verificar que se correspondan con el perfil del cliente.

La versión actual, modificada del Art. 14 dispone sobre los diversos momentos en que la obligación de debida diligencia de los clientes debe ser aplicada por los sujetos obligados, e incluye la parte fundamental de la debida diligencia dada por la acción de examinar las transacciones de los clientes, siempre teniendo en cuenta el enfoque basado en riesgo. Se transcribe la nueva disposición legal:

**“Ley 6947/19 - Art. 14.-Obligación de debida diligencia de los clientes.**

*Los sujetos obligados deberán aplicar la debida diligencia de sus clientes, sean estos personas físicas, jurídicas o estructuras jurídicas, en el momento de entablar la relación comercial o contractual, y continuamente durante la misma, así como cuando exista sospecha de la vinculación de los clientes o sus operaciones con actividades que sean conducentes, representen amenazas o exterioricen indicadores sobre la comisión de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.*

*Se deberán examinar las transacciones llevadas a cabo para asegurar que las mismas sean consistentes con el conocimiento que tiene el sujeto obligado del cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando corresponda, el origen de los fondos.*

*La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, en coordinación con los organismos de supervisión y fiscalización, podrá reglamentar los parámetros de debida diligencia a ser aplicados por los sujetos obligados a sus clientes, pudiendo ser estos simplificados, generales o ampliados, los cuales serán determinados en base al riesgo, y a criterios operacionales, reputacionales, legales, de concentración y otros a ser establecidos reglamentariamente por éstas.”*

La obligación de debida diligencia del cliente es crucial y la base sobre la cual se sustenta todo el sistema de prevención de LA/FT y básicamente consiste, tal como se dispone expresamente en la ley, en "examinar las transacciones llevadas a cabo para asegurar que las mismas sean consistentes con el conocimiento

---

68 Texto Original- Ley N° 1015/97 -Artículo 14.- Obligación de identificación de los clientes. Los sujetos obligados deberán registrar y verificar por medios fehacientes la identidad de sus clientes, habituales o no, en el momento de entablar relaciones de negocio así como de cuantas personas pretendan efectuar operaciones.

69 Texto Original- Ley N° 1015/97 -Artículo 15.- Modo de identificación. La identificación consistirá en la acreditación de identidad propiamente dicha, la representación invocada, el domicilio, la ocupación o el objeto social de la persona jurídica, en su caso.

que tiene el sujeto obligado del cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando corresponda, el origen de los fondos".

Conforme con la versión modificada del Art. 14 y en cumplimiento a lo establecido en la Recomendación 10, la obligación de debida diligencia debe aplicarse no solo al entablar la relación sino también continuamente durante la misma, permitiendo a la SEPRELAD como órgano de aplicación de la ley, reglamentar los parámetros de debida diligencia a ser aplicados por los sujetos obligados a sus clientes, con un enfoque basado en riesgo, pudiendo ser estos simplificados, generales o ampliados.

Por su parte, en el Art. 15, modificado por la nueva ley, se determinan expresamente las medidas de debida diligencia que deben ser aplicadas por los sujetos obligados, las cuales son: 1) identificar al cliente y al beneficiario final, 2) entender el propósito de la relación comercial y 3) monitorear las transacciones ejecutadas a fin de verificar que se correspondan con el perfil del cliente tal como se las contempla en la Recomendación 10 del GAFI. Se transcribe la nueva disposición legal:

**“Art. 15.-Medidas de debida diligencia de los clientes.**

*Las medidas de debida diligencia a adoptar, son las siguientes:*

- a. Identificar al cliente, y verificar la identidad del mismo utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.*
- b. Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del mismo. Entender el propósito o carácter que los clientes pretendan dar a la relación comercial o contractual.*
- c. Monitorear periódicamente las transacciones ejecutadas, verificando su correspondencia con el perfil del cliente.*

*En caso de que los sujetos obligados no pudieran cumplir con las medidas de debida diligencia, esto dará lugar a no iniciar la relación comercial, no realizar la operación, terminar la relación comercial, y en su caso, emitir los reportes de operaciones sospechosas correspondientes a la autoridad de aplicación, de conformidad a las reglamentaciones emitidas.”*

Otra cuestión muy importante es el establecimiento en el Art. 15 de las diversas consecuencias que se desencadenan cuando se vuelve imposible para el sujeto obligado cumplir con las medidas de debida diligencia. De esta manera, cuando no sea posible aplicar la debida diligencia por parte del sujeto obligado, no se puede iniciar la relación comercial, no se puede realizar la operación, o se debe terminar la relación comercial, y emitir los reportes de operaciones sospechosas, en su caso, tal como lo contempla la Recomendación 10, en su parte pertinente: *"Si la institución financiera no pudiera cumplir con los requisitos aplicables en los párrafos (a) al (d) anteriores (sujeto a la modificación acorde al alcance de las medidas partiendo de un enfoque basado en riesgo), se le debe exigir a ésta que no abra la cuenta, comience relaciones comerciales o realice la transacción; o se le debe exigir que termine la relación comercial; y debe considerar hacer un reporte de transacciones sospechosas sobre el cliente"*<sup>70</sup>.

Finalmente, cabe mencionar que la obligación de debida diligencia de los clientes, va más allá de ser una herramienta para combatir el lavado de

---

70 Recomendación 10. **Debida diligencia del cliente.** Debe prohibirse a las instituciones financieras que mantengan cuentas anónimas o cuentas con nombres obviamente ficticios.

Debe exigirse a las instituciones financieras que emprendan medidas de Debida Diligencia del Cliente (DDC) cuando: (i) establecen relaciones comerciales; (ii) realizan transacciones ocasionales: (i) por encima del umbral aplicable designado (USD/EUR 15,000); o (ii) están ante transferencias electrónicas en las circunstancias que aborda la Nota Interpretativa de la Recomendación 16; (iii) existe una sospecha de lavado de activos o financiamiento del terrorismo; o (iv) la institución financiera tiene dudas sobre la veracidad o idoneidad de los datos de identificación sobre el cliente obtenidos previamente. El principio de que las instituciones financieras deben llevar a cabo la DDC debe plasmarse en ley. Cada país puede determinar cómo impone obligaciones específicas de DDC, ya sea mediante ley o medios coercitivos.

Las medidas de DDC a tomar son las siguientes:

- (a) Identificar al cliente y verificar la identidad del cliente utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.
- (b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del beneficiario final, de manera tal que la institución financiera esté convencida de que conoce quién es el beneficiario final. Para las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas, esto debe incluir que las instituciones financieras entiendan la estructura de titularidad y de control del cliente.
- (c) Entender, y cuando corresponda, obtener información sobre el propósito y el carácter que se pretende dar a la relación comercial.
- (d) Realizar una debida diligencia continua de la relación comercial y examinar las transacciones llevadas a cabo a lo largo de esa relación para asegurar que las transacciones que se realicen sean consistentes con el conocimiento que tiene la institución sobre el cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando sea necesario, la fuente de los fondos.

Debe exigirse a las instituciones financieras que apliquen cada una de las medidas de DDC de los párrafos (a) al (d) anteriores, pero deben determinar el alcance de tales medidas utilizando un enfoque basado en riesgo (EBR) de conformidad con las Notas Interpretativas de esta Recomendación y la Recomendación 1.

Debe exigirse a las instituciones financieras que verifiquen la identidad del cliente y del beneficiario final antes o durante el curso del establecimiento de una relación comercial o al realizar transacciones para clientes ocasionales. Los países pueden permitir a las instituciones financieras que completen la verificación tan pronto como sea razonablemente práctico luego del establecimiento de la relación, cuando los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo se manejen con eficacia y cuando resulte esencial para no interrumpir el curso normal de la actividad.

Si la institución financiera no pudiera cumplir con los requisitos aplicables en los párrafos (a) al (d) anteriores (sujeto a la modificación acorde al alcance de las medidas partiendo de un enfoque basado en riesgo), se le debe exigir a ésta que no abra la cuenta, comience relaciones comerciales o realice la transacción; o se le debe exigir que termine la relación comercial; y debe considerar hacer un reporte de transacciones sospechosas sobre el cliente.

Estos requisitos se deben aplicar a todos los clientes nuevos, aunque las instituciones financieras deben aplicar también esta Recomendación a los clientes existentes atendiendo a la importancia relativa y al riesgo, y deben llevar a cabo una debida diligencia sobre dichas relaciones existentes en los momentos apropiados.

GAFILAT. "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". 2019. p. 11/12. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

dinero. Al respecto, el Comité de Basilea aborda el tema de la debida diligencia desde la perspectiva de la prudencia, puesto que una gestión eficaz de riesgos exige procedimientos de debida diligencia sólidos y eficaces a fin de proteger la integridad del sistema financiero. La inadecuación de normas de debida diligencia puede someter a los bancos a riesgos serios con sus clientes y contrapartes, especialmente riesgos de reputación, operativos, legales y de concentración<sup>71</sup>.

### 5.1.3. Controles internos y Medidas de Transparencia

La Ley N° 6497/2019 ha incorporado una nueva disposición en el Art. 16 que requiere que los sujetos obligados tengan procedimientos, sistemas o mecanismos de control, por un lado, para el manejo de los riesgos y por otro, para identificar al beneficiario final. Se transcribe a continuación el citado artículo:

**“Art. 16.- Obligación de contar con procedimientos y sistemas de identificación y administración de riesgos, y medidas de transparencia.**

*Los sujetos obligados deberán implementar procedimientos y sistemas de identificación y administración con un enfoque basado en riesgos, destinados a conocer, prevenir e impedir la realización de los hechos punibles de Lavado de Activo y Financiamiento del Terrorismo.*

*Al efecto, la autoridad de aplicación de la presente Ley podrá establecer los parámetros mínimos de evaluación de dichos riesgos.*

*Los sujetos obligados deben velar por la transparencia relativa a los beneficiarios finales de las personas o estructuras jurídicas, implementando mecanismos razonables que permitan identificar y mantener actualizados sus correspondientes registros.”*

De esta manera, la norma establece la obligación para los sujetos obligados de contar con procedimientos y sistemas de identificación y administración de riesgos, a fin de conocer, prevenir e impedir la realización de los hechos punibles de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. A su vez, esta obligación se encuentra relacionada con la Recomendación 1 del GAFI sobre

---

71 Banco de Pagos Internacionales, “*Debida diligencia con la clientela de los bancos*”, 2001, p. 8 y 9. [Internet]: <https://www.bis.org/publ/bcbs85s.pdf>



enfoque basado en riesgo y con la Recomendación 18<sup>72</sup> en lo que respecta a la obligación de contar con controles internos.

Al respecto, la Recomendación 1 del GAFI, establece que *"Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo"*, mientras que la Recomendación 18 sobre controles internos, dispone en la parte pertinente, que: *"Debe exigirse a las instituciones financieras que implementen programas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo"*. En consecuencia, al exigir la norma que los sujetos obligados cuenten con procedimientos y sistemas de identificación y administración de riesgos se estaría dando cumplimiento a las partes pertinentes de las dos recomendaciones antes citadas.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que la Ley N° 1015/97, en su versión original ya contaba con un artículo sobre control interno que sigue vigente y que ya cumplía con la Recomendación 18 del GAFI. Se trata del Art. 21<sup>73</sup> que dispone sobre la obligación de contar con procedimientos adecuados para el control interno de la información a fin de conocer, prevenir e impedir la realización de operaciones de lavado de dinero o bienes, solo que con la nueva redacción del Art. 16, se aclara que los procedimientos y sistemas deben estar implementados con un enfoque basado en riesgos.

La segunda cuestión establecida por la nueva versión del Art. 16 se relaciona con los mecanismos de transparencia que deben implementar los sujetos obligados para identificar al beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas (fondos mutuos de inversión y fideicomisos) y de mantener registros actualizados de los mismos. Esta obligación es más precisa, completa y comprensiva en relación con la obligación de identificación del mandante del cliente que se encontraba en el Art. 16<sup>74</sup> del texto original de la Ley N° 1015/97.

---

**72 Recomendación 18. Controles internos y filiales y subsidiarias**

Debe exigirse a las instituciones financieras que implementen programas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Debe exigirse a los grupos financieros que implementen a nivel de todo el grupo programas contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, incluyendo políticas y procedimientos para intercambiar información dentro del grupo para propósitos ALA/CFT.

Debe exigirse a las instituciones financieras que aseguren que sus sucursales y filiales extranjeras de propiedad mayoritaria apliquen medidas ALA/CFT de acuerdo con los requisitos del país de procedencia para la implementación de las Recomendaciones del GAFI, mediante los programas a nivel de grupo contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

GAFILAT. "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". 2019. p. 16. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

73 Art. 21- Ley N° 1015/97: Obligación de contar con procedimientos de control interno. Los sujetos obligados que sean entidades con o sin personería jurídica, establecerán los procedimientos adecuados para el control interno de la información a fin de conocer, prevenir e impedir la realización de operaciones de lavado de dinero o bienes. Los sujetos obligados notificarán e impondrán a sus directores, gerentes y empleados el deber de cumplir las disposiciones de la presente ley, así como de los reglamentos y procedimientos internos a los fines indicados en este artículo.

74 Texto Original - Ley N° 1015/97 - Artículo 16.- Identificación del mandante del cliente. Cuando existan indicios o certeza de que los clientes no actúan por cuenta propia, los sujetos obligados recabarán la información precisa a fin de conocer la identidad de las personas por cuenta de las cuales actúan.

Por otra parte, esta obligación de establecer mecanismos de transparencia, guarda relación con las Recomendaciones 24 y 25 del GAFI<sup>75</sup> sobre transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas y de las estructuras jurídicas. Para cumplir con esta obligación, los sujetos obligados deberán tener en cuenta los criterios para la identificación del beneficiario final establecidos en el Art. 4<sup>76</sup> de la Ley N° 6446/2019 y de conformidad con el Art. 8 del mismo cuerpo legal, aquellas personas y estructuras jurídicas que no registren a sus beneficiarios finales ante el Ministerio de Hacienda no podrán abrir nuevas cuentas, emitir títulos de deuda o de participación, ni realizar trámites de depósitos o de remesas, o realizar otras operaciones sean activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero (bancos, financieras, casas de cambios, casas de bolsa, cooperativas, y demás), por lo que existe una conexión entre la obligación impuesta a los sujetos obligados de adoptar mecanismos de transparencia para identificar a los beneficiarios finales en el nuevo texto del Art. 16 de la Ley N° 1015/97 y las prohibiciones temporales aplicadas en el sector financiero a las personas y estructuras jurídicas por incumplimiento de inscripción en el Registro de Beneficiarios Finales.

---

<sup>75</sup> **Recomendación 24. Transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas.** Los países deben tomar medidas para impedir el uso indebido de las personas jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. En particular, los países que tengan personas jurídicas que puedan emitir acciones al portador o certificados de acciones al portador, o que permitan accionistas nominales o directores nominales, deben tomar medidas eficaces para asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos plasmados en las Recomendaciones 10 y 22.

**Recomendación 25. Transparencia y beneficiario final de otras estructuras jurídicas.** Los países deben tomar medidas para prevenir el uso indebido de otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En particular, los países deben asegurar que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre los fideicomisos expresos, incluyendo información sobre el fideicomitente, fiduciario y los beneficiarios, que las autoridades competentes puedan obtener o a la que puedan tener acceso oportunamente. Los países deben considerar medidas para facilitar el acceso a la información sobre el beneficiario final y el control por las instituciones financieras y las APNFD que ejecutan los requisitos establecidos en las Recomendaciones 10 y 22.

GAFILAT. "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". 2019. p. 18/19. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

<sup>76</sup> **Ley N° 6446/2019 Que crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios judiciales del Paraguay -Art. 4 Del beneficiario final. Criterios de identificación del beneficiario final (persona física)**

- a) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al 10% (diez por ciento) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica;
- b) Controle más del 25% (veinticinco por ciento) del derecho de votación en la persona o estructura jurídica;
- c) Gerentes, administradores o quienes frecuentemente usen o se beneficien de los activos que son propiedad de la persona o estructura jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica;
- d) No estando contemplado en los incisos anteriores, tenga derecho a designar o cesar parte de los órganos de administración, dirección o supervisión; o,
- e) Que posea la condición de control de esa persona o estructura jurídica en virtud de sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos.

#### 5.1.4 Obligación de registrar y de conservar registros

El texto original de la Ley N° 1015/97 establecía en el Art. 17<sup>77</sup>, la obligación que tenían los sujetos obligados de registrar las operaciones de sus clientes, mientras que en el Art. 18<sup>78</sup> se contemplaba la obligación de conservar dicho registro de operaciones por el plazo cinco años.

El cambio fundamental que se da con las modificaciones introducidas a los Arts. 17 y 18 por la Ley N° 6497/2019, es que en el nuevo texto del Art. 17, se agrega un nuevo registro aparte del registro de operaciones. Se trata del "registro de las medidas de debida diligencia" aplicadas por el sujeto obligado en las operaciones con los clientes, tal como lo contempla la recomendación 11 del GAFI estableciendo que: "...Debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC..."

Con la modificación introducida al Art. 17 por la Ley N° 6497/2019, la disposición se adecua al estándar del GAFI<sup>79</sup>. En efecto, con respecto al registro de operaciones y de medidas de debida diligencia, el texto vigente del Art. 17 dispone: *"Los sujetos obligados deberán identificar y registrar con claridad y precisión la totalidad de las operaciones tanto nacionales como internacionales realizadas por sus clientes, conteniendo, como mínimo, montos, tipos de moneda, y otros elementos que permitan su reconstrucción. El registro debe incluir los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente las operaciones, el cliente, así como todos los registros obtenidos a través de las medidas de debida diligencia, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado, independientemente de que los mismos hayan derivado o no en un reporte a la autoridad de aplicación."*

---

77 Ley N° 1015/97 - Texto original - Artículo 17.- Obligaciones de registrar las operaciones. Los sujetos obligados deberán identificar y registrar con claridad y precisión las operaciones que realicen sus clientes.

78 Ley N° 1015/97 - Texto original - Artículo 18.- Obligación de conservar los registros. Los sujetos obligados deberán conservar durante un período mínimo de cinco años los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente las operaciones. El plazo de cinco años se computará desde que se hubiera concluido la transacción o desde que la cuenta hubiera sido cerrada.

79 Recomendación 11. Mantenimiento de registros

Debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las peticiones de información solicitadas por las autoridades competentes. Estos registros tienen que ser suficientes para permitir la reconstrucción de transacciones individuales (incluyendo los montos y tipos de moneda involucrada, de haber alguna) de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el procesamiento de una actividad criminal.

Debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un período de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional.

Debe exigirse a las instituciones financieras, por ley, que mantengan los registros sobre las transacciones y la información obtenida mediante las medidas de DDC.

GAFILAT. "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". 2019. p. 12. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

De la lectura del texto legal, surge que la primera obligación es la de registrar todas las operaciones y los datos mínimos que permitan su reconstrucción. Igualmente se debe registrar la documentación obtenida a través de las medidas de debida diligencia aplicada, tales como las señaladas en la Recomendación 11 del GAFI: "(ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes)"<sup>80</sup>.

En relación con la obligación de conservar los registros dispuesta en el texto vigente del Art. 18 se mantiene el plazo de cinco años tal como estaba en el texto original de la Ley N° 1015/97. Dicho plazo se encuentra conforme con el estándar internacional expuesto. La única diferencia radica en que se agrega que la obligación de conservación de registros por cinco años es aplicable tanto para el registro de operaciones como para el registro de medidas de debida diligencia implementadas por el sujeto obligado. Se transcribe el texto del Art. 18 modificado por la Ley N° 6497/2019:

*"Art. 18.-Obligación de conservar los registros.*

*Los sujetos obligados deberán conservar durante un período de cinco años los registros de las operaciones y las medidas de debida diligencia que implementen. El plazo de conservación de los registros de las operaciones, de forma precisa y completa, se computará desde que se ha efectuado la operación o ha finalizado la relación comercial.*

*Igualmente, los registros obtenidos a través de las medidas de debida diligencia del cliente, los archivos, correspondencia y los resultados de los análisis, se conservarán durante cinco años después de finalizada la relación comercial o desde la fecha de la transacción ocasional."*

Por último, cabe resaltar que la Recomendación 11 del GAFI, sobre Mantenimiento de registros es una de las recomendaciones que exige que la obligación se encuentre contemplada en ley: "...Debe exigirse a las instituciones financieras, por ley, que mantengan los registros sobre las transacciones y la información obtenida mediante las medidas de DDC...". En consecuencia, la modificación realizada por la Ley N° 6497/19, al incorporar el registro de medidas de debida diligencia permite el cumplimiento de dicha recomendación.

---

80 GAFILAT. "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". 2019. p. 12. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

### 5.1.5. Reporte de operaciones sospechosas -confidencialidad y revelación (tipping-off)

El Reporte de Operaciones Sospechosas es una herramienta fundamental en el sistema preventivo de LA/FT. Constituye la fuente principal de información disponible para que la SEPRELAD, como Unidad de Inteligencia Financiera inicie los procedimientos para la eventual detección de esquemas de lavado de dinero. Tal como lo establece la SEPRELAD, en su Guía General ALA/CFT 2020, “es la base sobre la cual se construyen los datos de inteligencia financiera, por lo que la comunicación oportuna y con prontitud es esencial en el ámbito preventivo”<sup>81</sup>.

La Recomendación 20 del GAFI<sup>82</sup> exige a los países que la obligación de reportar operaciones sospechosas esté contemplada en la misma ley. Si bien la obligación de reportar operaciones sospechosas ya estaba contemplada en el Art. 19 de la Ley N° 1015/97, a su vez modificado por la Ley N° 3783/2009<sup>83</sup>, con la Ley N° 6497/2019 se realizaron ciertos ajustes necesarios. Se transcribe a continuación el texto vigente del Art. 19:

*“Art. 19.-Obligación de reportar operaciones sospechosas.*

*Los sujetos obligados deberán reportar a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, conforme a las reglamentaciones establecidas, cualquier operación realizada o tentada, con independencia de su cuantía, respecto de la cual se tengan motivos razonables o exista sospecha de la vinculación con actividades que sean conducentes, representen amenazas o exterioricen indicadores sobre la comisión de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.*

*El contenido de los reportes de operaciones sospechosas (ROS), así como los datos del oficial de cumplimiento y del sujeto obligado remitente serán confidenciales.*

---

81 SEPRELAD, “Guía General ALA/CFT, 2020” p. 21. [Internet] [https://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/GUIA\\_GENERAL\\_2020.pdf](https://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/GUIA_GENERAL_2020.pdf)

82 Recomendación 20 - Reporte de operaciones sospechosas

Si una institución financiera sospecha o tiene motivos razonables para sospechar que los fondos son producto de una actividad criminal, o están relacionados al financiamiento del terrorismo, a ésta se le debe exigir, por ley, que reporte con prontitud sus sospechas a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF).

GAFILAT. “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”. 2019. p. 16. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

83 " Ley N° 3783/2009 que modifica al Art. 19 de la Ley N° 1015/97. - Obligación de informar operaciones sospechosas. Los sujetos obligados deberán comunicar a la SEPRELAD cualquier hecho u operación con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados al ámbito de aplicación de esta Ley. Se considerarán operaciones sospechosas en especial, aquéllas que:

- 1) sean complejas, insólitas, importantes o que no respondan a los patrones de transacciones habituales;
- 2) aunque no sean importantes, se registren periódicamente y sin fundamento económico o legal razonable;
- 3) por su naturaleza o volumen no correspondan a las operaciones activas o pasivas de los clientes según su actividad o antecedente operativo;
- 4) sin causa que lo justifique sean abonadas mediante ingresos en efectivo, por un número elevado de personas; y,
- 5) las señaladas en los reglamentos de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes."

*La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes analizará los reportes de operaciones sospechosas recibidos, u otras informaciones o datos procedentes de otras fuentes, con la finalidad de establecer la existencia de indicios de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, dentro del marco de su competencia.*

*Una vez obtenida de manera motivada la conclusión que correspondiera al caso, y en la medida en que los indicios hubieran sido establecidos, elaborará un informe de inteligencia, en base a un análisis financiero, operativo o estratégico, que será puesto a conocimiento del Ministerio Público y otros Organismos y Entidades del Estado competentes que formen parte del sistema Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo, en su caso, en el marco de sus atribuciones legales, acorde a la naturaleza del informe, el cual tendrá carácter de reserva.”*

Como se puede apreciar, el cambio principal que se dio con la Ley N° 6497/2019 en la obligación de reportar operaciones es que el texto del Art. 19 vigente ya no contiene un listado<sup>84</sup> de lo que se considera "operación sospechosa", como lo tenía el texto de la Ley N° 1015/97, modificado por la Ley N° 3783/2009, sino que el sujeto obligado deberá reportar cuando, con base a la aplicación de las medidas de debida diligencia con un enfoque basado en riesgo, tenga motivos razonables o una sospecha de que la operación en cuestión podría estar vinculada a hechos punibles determinantes, al lavado de activos, o al financiamiento del terrorismo, siendo la decisión de emitir un ROS altamente subjetiva.

Otra modificación introducida al Art. 19 es que en dicho artículo ya se determina el rol que debe desempeñarse por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) con los reportes de operaciones sospechosas. Básicamente se detalla que la SEPRELAD debe analizar y, en su caso, cuando corresponda, elaborar informes de inteligencia los que deberán ser puestos a conocimiento del Ministerio Público y otros Organismos y Entidades del Estado competentes que formen parte del sistema Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo, con lo cual se completan las etapas de los subsistemas de prevención y de detección, para ya pasar a la etapa del subsistema de represión de los hechos punibles de LA y FT. Esta disposición normativa se encuentra en concordancia con el Art. 28 de la Ley N° 1015/97

---

84 1) sean complejas, insólitas, importantes o que no respondan a los patrones de transacciones habituales;

2) aunque no sean importantes, se registren periódicamente y sin fundamento económico o legal razonable;

3) por su naturaleza o volumen no correspondan a las operaciones activas o pasivas de los clientes según su actividad o antecedente operativo; y,

4) sin causa que lo justifique sean abonadas mediante ingresos en efectivo, por un numero elevado de personas.

modificado por la Ley N° 3783/09<sup>85</sup> en el que se determinan las funciones y atribuciones de la SEPRELAD.

Finalmente, cabe señalar que en la versión vigente del art. 19, se dispone expresamente que el contenido de los reportes de operaciones sospechosas y los datos del oficial de cumplimiento y del sujeto obligado serán confidenciales.

Respecto a la prohibición de revelar (“tipping-off”) el hecho de que se está entregando a la SEPRELAD un reporte de operación sospechosa (ROS) o información relacionada, requerida por la Recomendación 21 del GAFI<sup>86</sup>, se tiene que dicha obligación de confidencialidad ya se encontraba establecida en el texto original de la Ley N° 1015/97, en el Art. 20 por lo que el mismo no fue sujeto a modificación.

Por su parte, otro artículo que no fue objeto de modificación por las leyes modificatorias y que se encuentra relacionado a los Arts. 19, 20 y al

---

85 "Ley N° 3783/2009 - Art. 28.- Atribuciones.

Son funciones y atribuciones de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes dentro del ámbito de aplicación que le confiere la presente Ley:

1. dictar en el marco de las leyes que rigen la materia, los reglamentos de carácter administrativo que deban Observar los sujetos obligados con el fin de evitar, detectar y reportar las operaciones de lavado de dinero y las operaciones, relacionados al ámbito de aplicación de la presente Ley;
2. recabar de las instituciones públicas y de los sujetos obligados toda la información que pueda tener vinculación con las informaciones analizadas;
3. analizar la información obtenida, a fin de determinar transacciones sospechosas, así como operaciones o patrones relacionados al ámbito de aplicación de la presente Ley;
4. mantener estadísticas del movimiento financiero relacionadas con las informaciones sometidas a su competencia;
5. disponer la investigación de las operaciones de las cuales se deriven indicios racionales de hechos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente Ley;
6. elevar al Ministerio Público los casos en que surjan indicios vehementes de la comisión de delitos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente Ley para que se inicie la investigación correspondiente;
7. elevar los antecedentes a los órganos e instituciones encargados de supervisar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas a la ley o los reglamentos, a los efectos de su investigación y sanción en su caso;
8. disponer la reglamentación, supervisión y sanción de los sujetos obligados establecidos en el Artículo 13 de esta Ley, que no cuenten con entidades reguladoras o supervisores naturales;
9. percibir aranceles en contraprestación de los servicios que esta Secretaría brinde. Estos recursos serán destinados a la implementación, operación, desarrollo, mantenimiento y actualización de los mecanismos destinados a la lucha del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; y,
10. Recibir y aceptar como fuente de recursos extraordinarios, donaciones y legados de terceros."

86 **Recomendación 21 - Revelación (tipping-off) y confidencialidad**

Las instituciones financieras, sus directores, funcionarios y empleados deben:

- (a) estar protegidos por la ley frente a la responsabilidad penal y civil por violación de alguna restricción sobre la revelación de información impuesta mediante contrato o mediante alguna disposición legislativa, normativa o administrativa, si éstos reportan sus sospechas de buena fe a la UIF, aun cuando no conocieren precisamente cuál era la actividad criminal subyacente, e independientemente de si la actividad ilegal realmente ocurrió o no; y
- (b) tener prohibido por ley revelar (“tipping-off”) el hecho de que se está entregando a la UIF un reporte de operación sospechosa (ROS) o información relacionada. Estas disposiciones no tienen la intención de inhibir el intercambio de información como se requiere en la Recomendación 18

GAFILAT. “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”. 2019. p. 16/17. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

cumplimiento de la recomendación 21, es el Art. 34<sup>87</sup> por el cual, tal como lo establece el estándar mencionado, se exime de responsabilidad civil, penal o administrativa a los sujetos obligados, sus directores, administradores y funcionarios que hayan provisto información protegida por el deber de secreto a la SEPRELAD en el marco de sus obligaciones como sujetos obligados en el subsistema de prevención.

#### 5.1.6. Deber de colaboración

Otra de las modificaciones fundamentales que se dio en la Ley N° 1015/97 se refiere a la actualización del deber de colaboración contemplado en el Art. 22. Se transcribe el mismo, conforme al texto dado por la Ley N° 6497/2019:

*“Art. 22.-Deber de colaboración y administración de la información.*

*Las personas físicas, los Organismos y Entidades del Estado, las entidades del sector privado, así como los sujetos obligados, deberán proveer toda la información relacionada con la materia legislada en esta Ley que sea requerida por la autoridad de aplicación para el cumplimiento de sus funciones. En estos casos no serán aplicables las disposiciones relativas al deber de secreto o reserva legal alguna.*

*Además, en el marco de las políticas de cooperación y coordinación, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes podrá requerir a los Organismos y Entidades del Estado, la implementación de interconexiones para obtener accesos en línea a las bases de datos, centrales de información y otras fuentes de archivo, tanto de estas, así como sujetos obligados, que requiera para desarrollo de sus funciones.*

*A los fines de este artículo, ninguna persona, pública o privada, podrá oponer el carácter reservado de la información solicitada por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, ya que la misma está exceptuada del deber de secreto bancario, tributario o de otra naturaleza establecida en disposiciones legales.*

*Los informes de inteligencia emitidos, así como la información administrada, por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes tendrán el carácter de reservado y solo podrán ser provistos con fines de inteligencia en el marco de lo establecido en la presente Ley.*

*Los mismos no podrán ser requeridos por particulares ni terceros, resultando potestad exclusiva de la autoridad de aplicación la determinación de los sujetos que los podrán recepcionar, siempre en el carácter de reservado señalado.”*

En el texto original del Art. 22 de la Ley N° 1015/97 la obligación de colaborar pesaba solo sobre los sujetos obligados. Con la modificación introducida

---

87 Ley N° 1015/97 - Artículo 34.- Exención de responsabilidad. La información proporcionada a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos no constituirá violación al secreto o confidencialidad y los sujetos obligados, sus directores, administradores y funcionarios, estarán exentos de responsabilidad civil, penal o administrativa, cualquiera sea el resultado de la investigación, salvo caso de complicidad de los mismos con el hecho investigado.



a dicha disposición legal por la Ley N° 6497/2019 se amplía el deber de colaboración también para las personas físicas, los organismos y entidades del Estado y las entidades del sector privado. El deber de colaboración básicamente consiste en que cualquiera de estas personas y organismos indicados por la ley debe proveer toda la información relacionada con la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo que sea requerida por la SEPRELAD para el ejercicio de sus funciones como autoridad de aplicación de la Ley N° 1015/97 y sus modificatorias.

Para poder cumplir cabalmente con el deber de colaboración, se determina igualmente, conforme con la recomendación 9 del GAFI<sup>88</sup> que, en los casos en que la información sea requerida por la SEPRELAD para el cumplimiento de sus funciones, no se aplican las disposiciones relativas al deber de secreto o reserva legal alguna, por lo que las personas y entidades requeridas no pueden oponerse a la entrega de la información invocando el carácter reservado de la información.

Otra novedad contemplada en el Art. 22, consiste en la posibilidad que la SEPRELAD pueda requerir a los organismos y entidades del Estado la implementación de interconexiones para obtener accesos en línea a las bases de datos, centrales de información y otras fuentes de archivo, tanto de estas, así como de los sujetos obligados, que requiera para el desarrollo de sus funciones. Estas interconexiones contribuirían a fortalecer la capacidad de la SEPRELAD para obtener información adicional de los sujetos obligados, y para tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente conforme con la Recomendación 29 sobre Unidades de Inteligencia Financiera<sup>89</sup>, y en concordancia con lo dispuesto en la Recomendación 2 del GAFI sobre Cooperación y coordinación nacional<sup>90</sup>.

Por último, el texto vigente del Art. 22, dispone expresamente que los

---

**88 Recomendación 9 Leyes sobre el secreto de las instituciones financieras**

Los países deben asegurar que las leyes sobre el secreto de la institución financiera no impidan la implementación de las Recomendaciones del GAFI.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 9. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

**89 Recomendación 29. Unidades de inteligencia financiera**

Los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un centro nacional para la recepción y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis. La UIF debe ser capaz de obtener información adicional de los sujetos obligados, y debe tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y del orden público que requiera para desempeñar sus funciones apropiadamente. GAFILAT. “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”. 2019. p. 20/21. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

**90 Recomendación 2. Cooperación y coordinación nacional**

Los países deben contar con políticas ALA/CFT a escala nacional, que tomen en cuenta los riesgos identificados, las cuales deben ser sometidas a revisión periódicamente, y deben designar a una autoridad o contar con un mecanismo de coordinación o de otro tipo que sea responsable de dichas políticas.

informes de inteligencia emitidos, así como la información administrada por la SEPRELAD tendrán el carácter de reservado y solo podrán ser provistos con fines de inteligencia cuando la SEPRELAD así lo determine, conservando el carácter de información reservada. Esta parte de la normativa está en concordancia con el Art. 32<sup>91</sup> del texto original de la Ley N° 1015/97, que no fue modificado por ninguna de las leyes modificatorias, que dispone sobre el deber del secreto profesional que pesa sobre la SEPRELAD.

## 5.2. De la SEPRELAD y del Régimen Sancionatorio

### 5.2.1. Administración y organización de la SEPRELAD

El artículo 27 de la Ley N° 1015/97, modificado por la Ley N° 3783/09<sup>92</sup> ya establecía la autonomía funcional y administrativa de la SEPRELAD, y ya determinaba que ésta última tendría una partida específica en el Presupuesto General de la Nación y que administraría con autonomía los recursos asignados y aquellos provenientes de aranceles.

Con la modificación introducida a dicho artículo por la Ley N° 6497/19<sup>93</sup>, se establece expresamente que la SEPRELAD cuenta con personería jurídica propia, se crea la figura del Secretario Adjunto y se amplían las posibles fuentes de ingresos que pueden ser administradas con autonomía por la SEPRELAD, fortaleciendo a la institución con mayores recursos para ejercer las importantes funciones a su cargo. De esta manera, además de los ingresos provenientes de aranceles que ya estaban contemplados en el texto dado por la Ley N° 3783/2009, se incluyen los ingresos provenientes del cobro de multas, de bienes, productos

---

91 Ley N° 1015/97 - Artículo 32.- Deber del secreto profesional. Todas las personas que desempeñen una actividad para la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes y cualquiera que reciba de ella información de carácter reservado o tenga conocimiento de sus actuaciones o datos de igual carácter, estarán obligadas a mantener el secreto profesional. El incumplimiento de esta obligación acarreará la responsabilidad prevista por la ley.

92 Ley N° 3783/2009 - Art 27.- La SEPRELAD, se constituye como Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay, la cual gozará de autonomía funcional y administrativa dentro de los límites de la ley y de los reglamentos. La Secretaría estará a cargo de un Secretario Ejecutivo, quien deberá cumplir para su nombramiento con los mismos requisitos exigidos para un Ministro del Poder Ejecutivo, y contar con la probada idoneidad en la materia. Será nombrado por el Presidente de la República. El Secretario Ejecutivo nombrará a los demás funcionarios por resolución, conforme a las disposiciones legales.

En caso de enfermedad o cualquier ausencia temporal, el Secretario será reemplazado interinamente por la autoridad que le siga en el orden jerárquico inmediato, de acuerdo con los reglamentos de la Institución.

La Secretaría de Prevención del Delito de Lavado de Dinero tendrá una partida específica en el Presupuesto General de la Nación, y administrará con autonomía los recursos que le sean asignados así como los ingresos provenientes del cobro de aranceles."

93 "Ley 6497/2019 - Art. 27.- Administración y organización.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, se constituye como la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay, la cual gozará de autonomía funcional y administrativa y contará con personería jurídica propia, dentro de los límites de la Ley y de los reglamentos.

*La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, tendrá una partida específica en el Presupuesto General de la Nación y administrará con autonomía los recursos que le sean asignados, incluyendo los ingresos provenientes del cobro de multas, aranceles, bienes, productos financieros, dinero, producto de las subastas y otros conceptos que le fueren asignados en Leyes especiales, así como las donaciones nacionales y extranjeras destinadas a la consecución de los objetivos institucionales.* Estará a cargo de un Secretario Ejecutivo, quien ostenta el rango, las prerrogativas y los honores correspondientes a los Ministros del Poder Ejecutivo, y un Secretario Adjunto, quien ostenta el rango, las prerrogativas, los honores correspondientes a los Viceministros del Poder Ejecutivo y depende jerárquicamente del Secretario Ejecutivo. Ambos serán nombrados por el Poder Ejecutivo y deberán contar con probada idoneidad en la materia."

financieros, dinero, producto de las subastas y otros conceptos que le fueren asignados en leyes especiales, así como las donaciones nacionales y extranjeras destinadas a la consecución de los objetivos institucionales.

### 5.2.2. Régimen sancionatorio

El régimen sancionatorio de la Ley N° 1015/97 es modificado sustancialmente con la Ley N° 6497/2019, en cuanto a la extensión de la responsabilidad administrativa a las personas físicas, la modificación del catálogo de sanciones, la tipificación expresa de las conductas que constituyen faltas administrativas, a la determinación de cuestiones procesales relativas al plazo de prescripción para iniciar procesos sancionatorios, los procesos recursivos y los procesos de ejecución y adjudicación de eventuales multas.

#### Responsabilidad administrativa y catálogo de sanciones

La primera modificación significativa tiene lugar en el Art. 24 al extender la responsabilidad administrativa, por incumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias, a las personas físicas, incluyendo expresamente a los directores y altos gerentes de las personas jurídicas infractoras, tal como lo exige la Recomendación 35 del GAFI<sup>94</sup> al establecer que: “Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia”.

De esta manera, además de la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas como estaba contemplado en el texto original del Art. 24 de la Ley N° 1015/97, con la modificación legal también son responsables administrativamente y pasibles de sanciones los directores y la alta gerencia como lo establece el estándar, e incluso en nuestra ley se ha extendido aún más que lo requerido por la recomendación 35 del GAFI, pues también se incluye a los funcionarios y empleados de la persona jurídica.

Consiguientemente, se establece un nuevo catálogo de posibles sanciones administrativas aplicables a las personas físicas y se amplía el catálogo de sanciones para las personas jurídicas, lo que permite que el supervisor pueda elegir de esa gama de sanciones aquella que considere más eficaz, proporcional y disuasiva, en concordancia también con la recomendación 35 del GAFI.

Se transcribe a continuación, la parte pertinente del Art. 24, que se refiere al nuevo catálogo de sanciones administrativas para las personas físicas infractoras:

---

#### 94 Recomendación 35 - Sanciones

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.

GAFILAT. “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”. 2019. p. 22. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

*“1. Sanciones administrativas a personas físicas infractoras. La comisión de faltas administrativas por parte de personas físicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y las reglamentaciones que se dicten en virtud a esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:*

*a) Nota de apercibimiento.*

*b) Amonestación pública.*

*c) Multa de hasta 500 (quinientos) salarios mínimos mensuales.*

*d) Multa cuyo importe será entre el 1% (uno por ciento) y el 10% (diez por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).*

*e) Remoción del cargo con inhabilitación, por un período de 3 (tres) a 10 (diez) años, para el ejercicio de cargos de dirección y administración.*

*f) Fiscalización de personas jurídicas que fueren sujetos obligados de la presente Ley.*

*g) Cancelación de su autorización o equivalente en el registro correspondiente.*

*h) Suspensión de distribución de dividendos de hasta en 3 (tres) ejercicios a los accionistas con cargos directivos.”*

En cuanto al catálogo de sanciones administrativas para las personas jurídicas, además de las sanciones de nota de apercibimiento, amonestación pública, multa y suspensión temporal que ya estaban contempladas en el texto original de la Ley N° 1015/97, se agrega la sanción más gravosa que puede aplicarse, la revocación de la autorización para operar.

Con respecto a la sanción de multa, cabe resaltar que se modifica el rango de la multa establecido en la Ley N° 1015/97, en dos opciones, según que se traten de infracciones administrativas en las que haya o no operaciones en infracción. En consecuencia, para cuando no existan operaciones en infracción o no se pueda determinar el monto de la operación, se establece la posibilidad de aplicar una multa de hasta 5000 (cinco mil) salarios mínimos mensuales, y para el caso que exista una operación en infracción, la multa que puede ser aplicada va hasta el 50 % (cincuenta por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción.

Un aspecto clave de esta modificación legal es que estas dos opciones de multa y los nuevos rangos establecidos por la ley, facilitan que el supervisor pueda determinar eventualmente sanciones más proporcionales y correspondientes con la gravedad de la falta administrativa.

Finalmente, con respecto a la sanción de suspensión, se amplía el término de 30 a 180 días que estaba previsto en la Ley N° 1015/97 hasta un año, y puede tratarse de suspensión, clausura o inhabilitación temporal.

Se transcribe a continuación, la parte pertinente del Art. 24, que se refiere al catálogo de sanciones administrativas para las personas jurídicas infractoras:

*“2. Sanciones administrativas a personas jurídicas infractoras. La comisión de faltas administrativas por parte de las personas jurídicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y en las reglamentaciones que se dicten en virtud de esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:*

*a) Nota de apercibimiento.*

*b) Amonestación pública.*

*c) Multa de hasta 5000 (cinco mil) salarios mínimos mensuales.*

*d) Multa de hasta el 50 % (cincuenta por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).*

*e) Suspensión, clausura o inhabilitación temporal de la licencia para operar hasta 1 (un) año.*

*f) Revocación de la autorización para operar”.*

### **Tipificación de faltas administrativas**

Otra modificación relevante que fue introducida por la Ley N° 6497/2019 es la referida a la tipificación de las conductas que constituyen faltas administrativas establecida en el Art. 35 de la ley modificada. Si bien esta modificación no está directamente vinculada con una recomendación del GAFI, constituye un avance importante para la seguridad y previsibilidad jurídica. Se transcribe dicho artículo:

*“Art. 35.-Aplicación de sanciones administrativas.*

*Para la aplicación de las sanciones previstas en el Artículo 24 de la presente Ley, las autoridades de supervisión considerarán faltas administrativas, las siguientes:*

*a) Carecer de políticas o procedimientos escritos adecuados para prevenir el lavado de activo y el financiamiento del terrorismo.*

*b) El incumplimiento de la obligación de implementar sistemas de administración de riesgos establecida por la presente Ley.*

*c) El incumplimiento de las medidas de debida diligencia al cliente, según los parámetros relativos a su perfil, así como a las reglamentaciones relacionadas al sector del cual provienen.*

*d) No conservar los registros de las operaciones y los que acrediten la aplicación de las medidas de debida diligencia, de conformidad a lo establecido por la presente Ley.*

- e) Carecer de un registro adecuado, claro y preciso de las operaciones realizadas.
- f) La falta de designación de un oficial de cumplimiento.
- g) Obstaculizar las actuaciones de inspección o supervisión realizadas por las autoridades de supervisión competentes.
- h) No realizar en tiempo y forma los reportes de operaciones sospechosas (ROS) a la autoridad de aplicación.
- i) Revelar a terceros las actuaciones o comunicaciones remitidas a la autoridad de aplicación.
- j) Incumplir con la obligación de colaborar en tiempo y forma con la autoridad de aplicación o con las instituciones encargadas de la supervisión o fiscalización de los sujetos obligados, según su naturaleza.
- k) Incumplir con la obligación de realizar auditoría externa, conforme con las disposiciones dictadas por la autoridad de aplicación.
- l) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta materia por las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados.
- m) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y los reglamentos dictados por la autoridad de aplicación.”

Como se puede apreciar, en la transcripción del Art. 35 de la Ley N° 1015/97 modificado por la Ley N°6497/2019, se encuentran expresamente contempladas como faltas administrativas el incumplimiento de las principales obligaciones de prevención que pesan sobre los sujetos obligados tales como la obligación de tener políticas y procedimientos de PLA/FT (inc. a), de implementar sistemas de administración de riesgos (inc. b), de aplicar medidas de debida diligencia al cliente (inc. c), de registrar y conservar los registros (incisos d y e) y la de colaborar con la autoridad de aplicación y los supervisores (inc. j).

Además se incluyó expresamente como falta administrativa, la obstaculización de actividades de inspección o supervisión (inc. g) y algunas de las obligaciones establecidas reglamentariamente (incisos f, h,k).

Igualmente cabe mencionar que los incisos l) y m) del Art. 35 revisten importancia, puesto que determinan como faltas administrativas el incumplimiento de todas las obligaciones establecidas en la Ley N°1015/97 así como todas las obligaciones establecidas en los reglamentos dictados por la SEPRELAD y por las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados que versen sobre la materia de prevención de LA/FT/FP.

Por último, cabe señalar que, con la Ley N° 6497/2019 se determinan, ya en la propia Ley N° 1015/97, el plazo de prescripción para iniciar procesos sancionatorios (Art. 36<sup>95</sup>), se determina con precisión el proceso recursivo ante la aplicación de sanciones por incumplimiento a dicha ley o a las

95 Ley N° 1015/97 modificada por la Ley N° 6497/2019 - Art. 36.- Plazo de prescripción para iniciar procesos sancionatorios. La acción para iniciar los procesos sumariales tendientes a imponer sanciones por faltas administrativas prescribe a los cinco años, contados a partir de que se hubiera concluido la transacción o de la cancelación de la cuenta según el caso.”

reglamentaciones en materia de PLA/FT (Art. 37<sup>96</sup>) así como el proceso de ejecución y adjudicación de eventuales multas (Art. 38<sup>97</sup>). Vale la pena señalar que, anteriormente, al no estar estas cuestiones determinadas en la propia ley de prevención de lavado de dinero, las mismas se determinaban conforme con las normas procesales establecidas en las leyes de los diferentes los órganos e instituciones encargadas de supervisar y fiscalizar a los sujetos obligados.

Asimismo, debe advertirse que una cuestión no menor, que confiere fuerza al régimen sancionatorio en el ámbito de ALA/CFT, es la disposición del Art. 37<sup>98</sup> que determina que la interposición de recursos administrativos y de la acción contencioso-administrativa contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas.

---

96 Ley N° 1015/97 modificada por la Ley 6497/19. "Art. 37.- Recursos admisibles. Contra las resoluciones particulares dictadas por la máxima autoridad del órgano de supervisión en el marco de un sumario administrativo, podrá ser interpuesto el recurso de reconsideración, dentro del plazo perentorio de diez días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución respectiva, quien deberá expedirse sobre el mismo dentro de los siguientes veinte días hábiles. El silencio de éste implicará la denegatoria solicitud planteada.

Contra la resolución que rechaza el recurso de reconsideración podrá plantearse la acción contencioso-administrativa, dentro del plazo perentorio de dieciocho días hábiles contados, a partir de la notificación de dicha resolución. En caso de denegatoria ficta, el cómputo para plantear la acción contencioso-administrativa se iniciará a partir del día siguiente del término del plazo otorgado al órgano competente para expedirse.

Asimismo, cuando las decisiones no hayan sido adoptadas por las máximas autoridades, se podrá interponer recurso jerárquico ante éstas, dentro de los siguientes diez días contados a partir de la notificación de la decisión. Para resolver dicho recurso, regirán los mismos plazos aplicables al recurso de reconsideración.

La interposición de los recursos puramente administrativos y de la acción contencioso-administrativa contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas.

El juez o tribunal podrá decretar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, siempre que se reúnan los presupuestos genéricos de las medidas cautelares y solo cuando pueda garantizarse debidamente que las mismas no afectarán la estabilidad o integridad del sistema financiero o económico."

97 Ley N° 1015/97 modificada por la Ley N° 6497/2019 - "Art. 38.- Ejecución y adjudicación.

Será título ejecutivo a los efectos del cobro compulsivo, la resolución dictada firme y ejecutoriada que impone la multa, y la gestión judicial de cobro se hará en la forma establecida en la legislación vigente, siendo competente la jurisdicción Civil y Comercial de la Capital por el procedimiento establecido para la ejecución de sentencia.

El resultado de las multas que se apliquen en el caso de infracciones administrativas, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El 75% (setenta y cinco por ciento) para los órganos e instituciones encargados de supervisar y fiscalizar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas a la Ley o los reglamentos, propios de su competencia.
- b) El 25% (veinticinco por ciento) para la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

En los casos en que no exista un supervisor natural, la totalidad del monto correspondiente a las multas será adjudicado al órgano de aplicación de la presente Ley. Cuando sea requerido, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes también se constituirá en parte actora junto con los órganos de supervisión correspondientes."

98 Ley N° 1015/97 modificada por la Ley 6497/19. "Art. 37.- Recursos admisibles.

'...La interposición de los recursos puramente administrativos y de la acción contencioso-administrativa contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas.

El juez o tribunal podrá decretar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, siempre que se reúnan los presupuestos genéricos de las medidas cautelares y solo cuando pueda garantizarse debidamente que las mismas no afectarán la estabilidad o integridad del sistema financiero o económico."

## || Conclusión

Combatir el LA/FT/FP a nivel nacional no es una tarea fácil, sino que requiere el esfuerzo, la colaboración y coordinación integral de varios actores dentro de un sistema compuesto por tres subsistemas. Así en el subsistema preventivo, se requiere por parte de los sujetos obligados el cumplimiento de la debida diligencia de los clientes y el envío de los reportes de operaciones sospechosas (ROS) y por parte de los diversos supervisores, requiere la supervisión y control de la aplicación por parte de los sujetos obligados de las normas de prevención de LA/FT/FP. Seguidamente, en el subsistema de detección, es la Unidad de Inteligencia Financiera la que debe reunir, analizar los ROS y diseminar la inteligencia financiera. Finalmente, en el subsistema de represión, actúan los actores del Ministerio Público y del Poder Judicial con la finalidad de sancionar a los autores de los hechos punibles de LA/FT/FP y de congelar y decomisar los objetos y bienes provenientes de delitos determinantes.

Como se ha visto, el gobierno paraguayo buscando fortalecer su sistema de lucha contra el LA/FT/FP, ha logrado, con el grupo de 10 leyes conocidas como el "paquete antilavado", la modificación y actualización del marco legal en materia de LA/FT/FP, con el fin de cumplir con objetivos trazados en el PEEP así como ciertas exigencias concretas plasmadas en las 40 Recomendaciones del GAFI y de esa forma subsanar ciertas deficiencias en vistas al proceso de la cuarta ronda de evaluación mutua del GAFILAT.

Resumiendo, dentro del "paquete antilavado" se sancionaron leyes de organización y procedimentales, tales como la Ley N° 6379/2019 que crea juzgados penales especializados en delitos económicos y crimen organizado; la Ley N° 6396/2019 que modifica la ley de administración de bienes incautados y comisados; y, la Ley N° 6431/2019 que establece un procedimiento especial para el comiso.

Igualmente, el paquete incluyó leyes modificatorias en el ámbito penal represivo siendo la principal de ellas, la Ley N° 6452/2019 que modifica el Código Penal, incluyendo nuevos hechos punibles, modificando la denominación de "lavado de dinero" a "lavado de activos" (LA), agregándole el verbo rector "convertir" al LA y expandiendo la lista de los hechos punibles determinantes del lavado de activos.

También en el ámbito penal, se tipificaron los hechos punibles de cohecho y soborno transnacionales con la Ley N° 6430/2019; el hecho punible de financiamiento del terrorismo fue modificado a fin de que incluya a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva con la Ley N° 6408/2019; y, con la Ley N° 6419/2019 de inmovilización de activos financieros se derogó la ley de inmovilización anterior, extendiendo la



medida administrativa de inmovilización para el caso de personas vinculadas a la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva y para aquellas personas sancionadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Finalmente, la Ley N° 6497/2019 puede considerarse como la principal modificación del sistema preventivo, al modificar la Ley N° 1015/97 introduciendo cambios importantes con el establecimiento del enfoque basado en riesgo para todos los sujetos obligados y expandiendo la responsabilidad administrativa por infracciones a las personas físicas, entre otras importantes modificaciones. Además, en el régimen preventivo se promulgaron la Ley N° 6399/2019 que modificó el régimen para el canje de las acciones al portador por nominativas, estableciendo sanciones más severas para el caso de incumplimiento del canje y la Ley N° 6446/2019 que crea el Registro de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro de Beneficiario Final a cargo del Ministerio de Hacienda, siendo de fundamental importancia, este último registro de beneficiario final para cumplir con las recomendaciones 24 y 25 del GAFI.

Lo que en definitiva puede concluirse es que el conjunto de estas nuevas leyes, y las modificaciones reglamentarias subsiguientes, han permitido lograr un avance en el fortalecimiento de todo el sistema de lucha contra el LA/FT/FP del Paraguay, reafirmando el compromiso del Paraguay contra el LA/FT/FP. No obstante, será la efectiva aplicación del marco legal y reglamentario por parte de todos los actores del sistema de prevención, detección y represión lo que permitirá que el Paraguay pueda obtener buenas calificaciones en los 11 resultados inmediatos de efectividad<sup>99</sup>, demostrando que se logran los resultados esperados, en esta cuarta ronda de evaluaciones mutuas del GAFILAT.

---

99 FATF. "An effective system to combat money laundering and terrorist financing". [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>

RI1 - Riesgo, Política y Coordinación: Los riesgos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo son comprendidos y, en tal caso, se toman acciones coordinadas a nivel nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y, la proliferación.

RI2 - Cooperación Internacional: La cooperación internacional ofrece la información adecuada, inteligencia financiera y evidencia, y facilita la acción contra los criminales y sus bienes.

RI3 - Supervisión: Los supervisores debidamente supervisan, controlan y regulan a las instituciones financieras, las APNFD y los PSAV para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT conforme a sus riesgos.

RI4 - Medidas Preventivas: Las instituciones financieras, las APNFD y los PSAV aplican adecuadamente medidas preventivas ALA/CFT acordes con sus riesgos, y reportan las transacciones sospechosas.

RI5 - Personas y Estructuras Jurídicas: Se impide el uso indebido de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo; así como la información sobre su titularidad están a disposición de las autoridades competentes, sin impedimentos.

RI6 - Inteligencia Financiera de LA/FT: Las autoridades competentes utilizan adecuadamente la inteligencia financiera y toda la información pertinente para investigaciones en materia de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

RI 7 - Investigación y Procesamiento de LA: Los delitos y las actividades del lavado de activos son investigados, y sus autores son procesados y sometidos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias.

RI 8 - Decomiso: Se decomisan los productos e instrumentos del delito.

RI 9 - Investigación y Procesamiento de FT: Se investigan los delitos de financiamiento y actividades terroristas, y se procesan a las personas que financian el terrorismo quienes están sujetas a sanciones efectivas, proporcionales y disuasorias.

RI10 - Medidas Preventivas y sanciones financieras de FT: Se impiden a los terroristas, organizaciones terroristas y financiadores del terrorismo a obtener, transportar y utilizar activos, y a usar indebidamente el sector OSFL.

RI11 - Sanciones Financieras de FP: Se les impide a las personas y entidades implicadas en la proliferación de armas de destrucción masiva a obtener, transferir y utilizar fondos, de conformidad con las RCSNU relevantes.

## Referencias bibliográficas

1. BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. *Paraguay: Más allá de la Estabilidad Macroeconómica*. Logros y desafíos. Año 2016.
2. BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY. *Sistema financiero paraguayo. Construyendo sobre sólidos fundamentos*. Año 2018.
3. BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY ([www.bacn.gov.py](http://www.bacn.gov.py)). Leyes Nos. 1015/97, 1160/97, 3440/08, 3783/09, 4024/10, 4100/10, 4503/11, 6452/19 y 6497/19.
4. Gaceta Oficial N° 152, año 2018. Decreto N° 9302/2018 del Poder Ejecutivo de la República del Paraguay.
5. GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA INTERNACIONAL ([www.fatf-gafi.org](http://www.fatf-gafi.org)). *Recomendaciones del GAFI del Año 2012*.
6. GUSTALE CARDONI, JUAN MANUEL – CODAS ZAVALA, CARLOS LORENZO. La nueva regulación financiera en Paraguay. Intercontinental Editora, año 2018.
7. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS ([www.un.org](http://www.un.org)). Resoluciones del Consejo de Seguridad Nos. 1540 (año 2004), 1673 (año 2006), 1810 (año 2008) y 1977 (año 2011).
8. ANAYA AYALA, J., TREJO, R., FERNÁNDEZ DE LARA, R. (2007). “*Políticas contra el lavado de dinero aplicables a instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado*”, (México) p. 19, 20. [Internet] desde [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
9. PAYPAL. Anti-Money Laundering & Know Your Customer. . [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <https://publicpolicy.paypal-corp.com/issues/anti-money-laundering-know-your-customer>
10. PRICEWATERHOUSECOOPERS – “*Edición Especial - Control y prevención de lavado de dinero- Visión de la industria financiera local*”, Chile. <https://www.pwc.com/cl/es/publicaciones/assets/conprevlavdin.pdf>
11. FATF (2019), “*Financial Action Task Force – 30 years*”, FATF, Paris, [www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/FATF-30.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/FATF-30.html)
12. BASEL INSTITUTE ON GOVERNANCE. “*Basel AML Index*”. Recuperado el 17/12/2020 desde <https://baselgovernance.org/basel-aml-index>
13. FATF. “*An effective system to combat money laundering and terrorist financing*”. [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/effectiveness.html>
14. GAFILAT [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones/>
15. GAFILAT. “*Metodología. Evaluación del cumplimiento técnico con*

*las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT*". 2019. p. 149, 158, 242. [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

16. CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. "*Lavado de Activos. Disposiciones Normativas*". Asunción – Paraguay. Primera edición. Año: 2020, ps. 131/132, 134, 147, 149. ISBN: 978-99953-41-64-0 - [Internet] <https://www.pj.gov.py/ebook/lavado-de-activos.php>

17. GAFILAT. "*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*". 2019. páginas 8/12, 16/22, 115/116 [Internet] <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/3857-recomendaciones-metodologia-actdec19-1/file>

18. Discurso sobre "*Implementación de sanciones financieras dirigidas*", realizado por el First Deputy Governor of the Bank of Mauritius, Mardayah Kona Yerukunondu, en el Taller de Implementación de Sanciones Financieras Dirigidas, realizado en Port Louis el 20 Noviembre de 2020. [Internet] <https://www.bis.org/review/r201125f.htm>

19. SEPRELAD, "*Guía General de Congelamiento de Activos, 2020*" [Internet] <http://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/Protocolo%20Inmovilizacion%20de%20Activos.pdf>

20. JEANS, NEIL. "*Risk-based approach to KYC*", June 14, 2016. [Internet] Recuperado el 17/12/2020 desde <https://blogs.thomsonreuters.com/answeron/kyc-risk-based-approach/>

21. BANCO DE PAGOS INTERNACIONALES, "*Debida diligencia con la clientela de los bancos*", 2001, p. 8 y 9. [Internet]: <https://www.bis.org/publ/bcbs85s.pdf>

22. SEPRELAD, "*Guía General ALA/CFT, 2020*" p. 21. [Internet] [https://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/GUIA\\_GENERAL\\_2020.pdf](https://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/GUIA_GENERAL_2020.pdf)

# Beneficiario final en Paraguay ¿Cómo identificarlo?

*Por Ángel Fernando Benavente  
y Viviana Mercedes Benítez*



## 1. Breve reseña de la evolución del Sistema Global de Prevención y Lucha Anti Lavado de Activos (ALA) y Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT).

La preocupación de la comunidad internacional por el lavado de activos comenzó a mediados de la década de 1980, en el contexto de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas. En ese sentido, en el seno de las Naciones Unidas se han expedido ciertos instrumentos que han sido muy valiosos para las tareas de prevención y lucha contra el lavado de activos y posteriormente contra el financiamiento del terrorismo. La **Convención de Viena de 1988** estableció, por primera vez en un instrumento internacional, la obligación de tipificar las conductas de lavado de activos como delito autónomo, aunque considerando únicamente a los delitos de tráfico ilícito de drogas como subyacentes. Posteriormente, recién en la **Convención de Nueva York de 1999** se establece la obligación de tipificar el delito de financiamiento del terrorismo. Finalmente, con la **Convención de Palermo de 2000** se logra: a) Independizar completamente al lavado de activos del narcotráfico y establece su combate como uno de sus objetivos primordiales, al mismo nivel que la participación en un grupo delictivo organizado y la corrupción; y b) Incorporar la obligación de implementar medidas de prevención y control del lavado de activos adicionales a su tipificación como delito.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha dictado resoluciones que establecen la obligación de congelar activos vinculados al terrorismo y a la proliferación de armas de destrucción masiva con la finalidad de evitar la financiación de tales actos. Las Resoluciones N° 1267/1999 y 1373/2001 sobre el Financiamiento del Terrorismo y las Resoluciones N° 1718/2006 y 1737/2006 sobre la Proliferación de Armas Masivas de Destrucción, dictadas todas por el Consejo de Seguridad, han sido emitidas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, por lo cual se constituyen de cumplimiento obligatorio por parte de los Estados miembros.

El **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)** es un ente intergubernamental establecido en 1989 por los países del G7, cuyo mandato es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. En colaboración con otras partes involucradas a nivel internacional, el GAFI también trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos.

El **Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT)** se creó formalmente el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del grupo por los representantes de los gobiernos de nueve países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Actualmente, forman parte del grupo los países de: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Las **Recomendaciones del GAFI** constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales y diferentes sistemas financieros por lo que no pueden tomar medidas idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las Recomendaciones fijan un modelo o estándar internacional que los países deben implementar a través de medidas adaptadas a sus situaciones y características particulares.

Estas medidas a los efectos de la aplicación de las Recomendaciones del GAFI deben observar principalmente los siguientes objetivos: a) identificar los riesgos, y desarrollar políticas y coordinación interna; b) luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación; c) aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados; d) establecer autoridades competentes, sus responsabilidades y otras medidas institucionales; e) mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información de sobre el beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas; y e) facilitar la cooperación internacional.

Las **40 Recomendaciones originales del GAFI** del año 1990 fueron una iniciativa para combatir los usos indebidos de los sistemas financieros por parte de personas que lavaban el dinero del tráfico ilícito de drogas. En 1996, se revisaron las Recomendaciones por primera vez para reflejar las tendencias y técnicas cambiantes de lavado de activos y para ampliar su campo más allá del lavado de activos proveniente de las drogas. En octubre de 2001, el GAFI expandió su mandato e incluyó el financiamiento de actos y organizaciones terroristas y creó las importantes Ocho (luego ampliadas a Nueve) Recomendaciones Especiales sobre el financiamiento del terrorismo. En 2003, las Recomendaciones del GAFI se revisaron por segunda vez y junto con las Recomendaciones Especiales fueron avaladas por más de 180 países, y son reconocidas universalmente como el estándar internacional contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT).

Después de concluida la tercera ronda de Evaluaciones Mutuas de sus miembros, el GAFI revisó y actualizó sus Recomendaciones en cooperación con los Organismos Regionales estilo GAFI (FSRB por sus siglas en inglés), y los organismos observadores, incluyendo el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y las Naciones Unidas. Las revisiones contemplan nuevas amenazas emergentes, clarifican y fortalecen muchas de las obligaciones existentes, manteniendo la estabilidad necesaria y el rigor de las Recomendaciones. Los estándares han sido también revisados y se fortalecieron los requisitos para las situaciones de mayor riesgo a fin de permitir que todos los países se focalicen más en aquellas áreas de alto riesgo o donde se podría mejorar la implementación de los mismos.

Los países primero deben identificar, evaluar y entender los riesgos del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo que enfrentan, y luego adoptar las medidas adecuadas para mitigar esos riesgos. El enfoque basado en riesgo permite que los países adopten medidas más flexibles para orientar los recursos de manera más efectiva y aplicar medidas preventivas acordes con la naturaleza de los riesgos propios de cada país para focalizar sus esfuerzos de manera más efectiva.

Los estándares del GAFI incluyen las Recomendaciones -propiamente dichas-, sus Notas Interpretativas, y las definiciones aplicables del Glosario. Las medidas establecidas en las normas GAFI deben ser aplicadas por todos los miembros del GAFI y su implementación es evaluada rigurosamente por medio de los procesos de Evaluación Mutua sobre la base de la metodología de evaluación común del GAFI. Algunas Notas Interpretativas y las definiciones del Glosario ilustran cómo se pueden aplicar los requerimientos. Estos ejemplos no son elementos obligatorios de las normas del GAFI, sino que se incluyen para guía solamente. El GAFI también emite Guías, Mejores Prácticas y brinda otros consejos para ayudar a los países con la implementación de sus normas. Estos no son obligatorios para evaluar el cumplimiento con los estándares, pero pueden resultar valiosos para los países para la mejor implementación de los estándares del GAFI.

Actualmente el GAFI se encuentra en proceso de su Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas, de la que el Paraguay forma parte de los países evaluados.

La **evaluación mutua** consiste en una revisión de los sistemas y mecanismos que se han creado en cada país miembro para poder instituir las recomendaciones y estándares del GAFI sobre prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Se examinan tanto el cumplimiento con las 40 Recomendaciones, su aplicación efectiva como el riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Esta evaluación se realiza entre pares, es decir, los equipos de evaluación

están integrados por funcionarios de los países miembros y dirigidos por la Secretaría del GAFILAT.

En esta oportunidad, la **Ronda de Evaluaciones Mutuas** ha adoptado dos enfoques complementarios, por una parte para evaluar el cumplimiento técnico de las Recomendaciones del GAFI y por otra parte, para determinar la existencia y las formas como se evidencia la efectividad del sistema ALA/CFT.

Por lo tanto, la Metodología para esta evaluación comprende dos componentes:

a. La evaluación sobre el **cumplimiento técnico** aborda los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional relevante del país, y los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Estos representan los pilares fundamentales de un sistema ALA/CFT.

b. La evaluación de **efectividad** difiere fundamentalmente de la evaluación sobre el cumplimiento técnico. Se trata de evaluar la idoneidad de la implementación de las Recomendaciones del GAFI, e identifica el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sólido sistema ALA/CFT. Por lo tanto, el enfoque de la evaluación de la efectividad se medirá en la medida en que el marco legal e institucional produce los resultados previstos.

En conjunto, las evaluaciones tanto del cumplimiento técnico como de la efectividad presentará un análisis integrado de la medida en que el país cumple con los estándares del GAFI y el éxito logrado en cuanto a mantener un sistema sólido ALA/CFT, como exigen las Recomendaciones del GAFI.

En el marco de estas evaluaciones nuestro país se ha venido preparando a lo largo de estos años para adecuar la legislación a los estándares y recomendaciones internacionales en la búsqueda de la transparencia y la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En consecuencia se ha promulgado una serie de leyes entre las que encontramos aquella que regula a los Beneficiarios Finales en Paraguay, sobre la que particularmente abordaremos en el presente artículo.

## **2. Beneficiarios Finales en Paraguay. Antecedentes y regulación.**

Indiscutiblemente, cada vez más se reconoce a nivel internacional la importancia de adoptar normas y mecanismos referentes a los beneficiarios finales para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, la



evasión fiscal y la corrupción. Es indispensable que cada país cuente con las herramientas necesarias para la identificación del beneficiario final.

Este tema ocupa un lugar central para el GAFI, pues a través de las personas jurídicas y estructuras jurídicas en el mundo se focalizan varios riesgos en materia de lavado de activos y financiamiento de terrorismo. He ahí la importancia de su efectivo control.

Dentro de las 40 Recomendaciones del GAFI, las **Recomendaciones 24 y 25**, hacen referencia a la transparencia y beneficiario final de personas jurídicas y otras estructuras jurídicas. Básicamente, la Recomendación 24 se refiere a las personas jurídicas y la 25 a las estructuras jurídicas, empero en ambas se busca que los países tomen medidas para impedir el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo. En tal sentido, los países deben buscar la manera de asegurar que la información sobre Beneficiarios Finales sea adecuada, precisa y oportuna.

Como si ello no fuera suficiente, esta recomendación se destaca al mismo tiempo como uno de los **Resultados Inmediatos –el RI 5**, específicamente del GAFILAT, que refiere que las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas no pueden ser utilizadas indebidamente para el lavado de activos o el financiamiento del terrorismo, y la información sobre sus beneficiarios finales debe estar al alcance de las autoridades competentes sin impedimentos.

Entre los antecedentes en nuestro país se debe mencionar a la Ley N° 3.783/2009 “Que modifica varios artículos de la Ley N° 1.015/1997 Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes” y la Resolución N° 349/2013 “Por la cual se aprueba el Reglamento de Prevención de Lavado de Dinero (LD), Financiamiento del Terrorismo (FT) y Proliferación de armas de destrucción masiva (FP), basado en un Sistema de Administración de Riesgos de LD/FT/FP; para los sujetos obligados supervisados por la Superintendencia de Bancos” que dentro de la política de debida diligencia del cliente (DDC), para las instituciones del sistema financiero en el país, exige la identificación del beneficiario final de sus clientes.

Posteriormente, con la **Ley N° 5895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”**, se define al beneficiario final y su obligación de identificación por parte de las sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada del país.

En ambos casos, la regulación era limitada, por una parte a las instituciones del sistema financiero nacional y por otra parte referente a las SA y SRL solamente. El país necesitaba ampliar su esfera normativa en este aspecto.

Definitivamente, no se puede desconocer la relevancia e importancia de los beneficiarios finales y del control y transparencia de las personas y estructuras jurídicas en el mundo entero. En ese contexto, Paraguay no ha quedado atrás pues

mediante una novísima ley se han regulado todas las disposiciones necesarias para conceptualizar, identificar, controlar y verificar a los beneficiarios finales en el país.

Así, finalmente, se aprueba la **Ley N° 6446/2019 “Que crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios finales del Paraguay”**.

Los aspectos más relevantes contemplados en esta ley son: (i.) la creación de dos registros administrativos, uno de Personas y Estructuras Jurídicas y el otro de Beneficiarios Finales; (ii.) la introducción de la expresión de “estructura jurídica” en el derecho positivo paraguayo, refiriéndose a los fideicomisos y fondos patrimoniales de inversión constituidos en el país; (iii.) la ampliación de sujetos obligados, pues incluye a todas las personas y estructuras jurídicas del país, no solo a sociedades anónimas y sociedades de responsabilidad limitada como lo establece la Ley N° 5895/2017; (iv.) la definición de beneficiario final, respecto de la generalidad de personas y estructuras jurídicas del país, en función a cinco condiciones que se pueden generar para su identificación; (v.) la previsión de sanciones pecuniarias y medidas no sancionatorias por infracciones cometidas a la ley; (vi.) la creación de un Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales; (vii.) la creación de la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales, autoridad -de aplicación de esta ley- encargada del control y supervisión de estos registros y de los sujetos obligados.

En materia de transparencia y control de Personas y Estructuras Jurídicas, la identificación del beneficiario final es uno de los requisitos medulares dentro de la exigencia del GAFI. Identificar a la persona física que controla a una persona jurídica o estructura jurídica o que realmente se beneficia de ella, permitirá al Estado contar con mayor control en torno a la prevención de esquemas delictivos, como el lavado de activos, el ocultamiento de riquezas mal habidas u otros actos ilícitos vinculados a la falta de transparencia y control de personas jurídicas.

## || 3. Identificación del Beneficiario Final

### || 3.1 Diferencia entre la propiedad legal y el beneficiario final

A los efectos de empezar el proceso de identificación del beneficiario final, es importante separar los conceptos y expresiones referentes a la propiedad legal y el beneficiario final de una persona o estructura jurídica.

Es preciso destacar que llegar al beneficiario final no es una tarea sencilla, conocer la sociedad comercial o persona jurídica al fin, sería como el cimiento que nos permita llegar a visualizar al beneficiario final, que terminaría siendo

la construcción visible de la obra. En el caso paraguayo se da una característica bastante particular, pues no teníamos el cimiento fortalecido. El esquema de acciones al portador no permite contar con una precisión en torno a la identificación clara del real accionista de una sociedad, de ahí la importancia de haber eliminado las acciones al portador y haber iniciado el proceso de canje de acciones que se instala a partir de la Ley N° 5895/2017.

Ambos son igualmente importantes, y como decíamos, uno constituye la base para la identificación del otro. Tener un claro conocimiento sobre la propiedad legal de una sociedad –por ejemplo– nos proporcionaría la información relevante de sus accionistas, cantidad de acciones, porcentaje representativo respecto del capital social, autoridades, estatutos o reglamentos y otros. Esto ayudaría a la posterior individualización del efectivo beneficiario final de la misma sociedad.

La primera, la información sobre la propiedad legal, es la que se conoce como “información básica” o “datos básicos” de la persona o estructura jurídica, mediante la que conocemos el esqueleto de la misma, su estructura, que finalmente es la que le da forma; mientras que la segunda es la información sobre el “beneficiario final” propiamente dicho.

### **3.2 Alcance del concepto beneficiario final**

Para poder identificar al beneficiario final, primero debemos entender lo que significa e implica serlo y no podemos sino empezar abordando el concepto del mismo y desmembrarlo a los efectos de clarificar su alcance.

De conformidad con la norma vigente, el beneficiario final (BF) de una persona jurídica o estructura jurídica, es la persona física que, directa o indirectamente, la controla o se beneficia de la misma.

Habiendo señalado esto, aparecen tres puntos centrales sobre los que debemos partir en el proceso de identificación del beneficiario final:

a. Persona Física: Pareciera que es algo tan sencillo, pero debemos recalcar insistentemente la atención del lector en este sentido, de modo a dejar claro que BF solamente puede ser una persona física, la de carne y hueso. Una persona jurídica no puede ser BF, por más de que cumpla con alguna condición de la ley para ser considerada como tal, habría que buscar entonces –detrás de la misma– a la persona física que se enmarque en esas condiciones.

Insistimos, nunca una persona jurídica, siempre una persona física.

b. Control o Beneficio: La persona física determinada debe cumplir con ciertas condiciones expresamente establecidas en la ley que demuestren que tiene cierto control sobre la persona o estructura jurídica, o que, en todo caso, se beneficie de ella.

En este punto debemos clarificar que el control al que se refiere la norma (y la recomendación internacional) es en cuanto al poder que se tiene sobre la persona o estructura jurídica. Entonces, controlar es dirigir, mandar, decidir, dominar a la persona jurídica; no es supervisar, verificar, examinar, fiscalizar.

Por otro lado, también puede ser considerado como BF a la persona física que si bien no ejerce el control, obtiene un beneficio o se beneficia frecuentemente de la persona o estructura jurídica en cuestión.

c. Directo o Indirecto: Este control ejercido o beneficio recibido puede darse de forma directa o indirecta. Es decir, si el control es directamente ejercido por parte de la persona física, esta será un BF directo; mientras que si existe un control indirecto a través de otra persona, no significa que deja de ser considerado beneficiario final, sino que será BF indirecto. En esa misma línea, si el beneficio recibido es directo o a través de otra persona, será BF directo o BF indirecto, respectivamente. En definitiva, el beneficiario final puede darse por medios directos e indirectos, he aquí una de las dificultades -internacionalmente admitidas- sobre la individualización del BF, pero ello no obsta a que los sujetos obligados tengan que cumplir con esta obligación de identificación.

Ahora bien, habiendo determinado estas premisas, corresponde luego entender por cuales medios se podría dar ese control o beneficio al que nos referimos reiteradamente.

### **3.3 Condiciones de identificación del Beneficiario final.**

Existen ciertas condiciones que se deben considerar a fin de poder determinar si una persona es BF o no de una persona o estructura jurídica. El GAFI establece los estándares que deben ser aplicados por cada país según su legislación propia.

En el artículo 4° de la Ley N° 6446/2019 se han previsto cinco condiciones en las que podrían enmarcarse las personas físicas que deban considerarse beneficiarios finales. Estas condiciones son:

*(a) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al 10% (diez por ciento) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica;*

*(b) Controle más del 25% (veinticinco por ciento) del derecho de votación en la persona o estructura jurídica;*

*(c) Gerentes, administradores o quienes frecuentemente usen o se beneficien de los activos que son propiedad de la persona o estructura jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica;*

*(d) No estando contemplado en los incisos anteriores, tenga derecho a designar*

*o cesar parte de los órganos de administración, dirección o supervisión; o,*  
(e) *Que posea la condición de control de esa persona o estructura jurídica en virtud de sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos.*

La condición de **(a) participación sustantiva** por la que se establece el umbral o porcentaje para determinar la participación “mayoritaria” de las acciones en una sociedad, es la primera y tal vez una de las más sencillas a los efectos de la individualización de BF. Si bien los umbrales empleados en los diversos países integrantes del GAFI llegan a límites del 25% del total del paquete accionario, nuestro país consideró, a través de la Ley N° 6446/2019, el umbral del 10% de propiedad de acciones de una Sociedad Anónima, para que la persona física deba ser considerada BF. En la hipótesis de Sociedades de Responsabilidad Limitada, estaríamos hablando del 10% de las cuotas sociales de la misma.

Por otra parte, también se señala el umbral respecto de los **(b) derechos de votación** según el tipo de acciones y cantidad de votos del que pueda ser dueño un accionista. Nuestra ley ha determinado que la persona con el 25% de derecho de votación de una sociedad también deberá ser considerada BF.

En este punto es necesario distinguir entre dos formas de ejercer el control sobre la persona o estructura jurídica. Una cosa es identificar a los BF cuando la propiedad legal y el control los ejercen solo accionistas o socios que en principio son iguales entre sí, por ejemplo, en una sociedad comercial. Muy diferente es determinar quién es la verdadera controlante de una fundación o de un fideicomiso, cuyas estructuras son más complejas al no tener propietarios sino partes con derechos, deberes y obligaciones diferentes.

Aunque el GAFI distingue entre personas jurídicas y estructuras jurídicas, la realidad es que las fundaciones, a pesar de ser personas jurídicas, tienen estructura distinta a la de una sociedad comercial, y por tanto no les serán aplicables las condiciones sobre participación sustantiva ni de derecho de votación.

Para ello, existen las demás condiciones establecidas en la Ley, que –como lo señala GAFI– podrían resumirse en **(d) (e) el “control por otros medios”**, es decir, que se ejerza el control a través de otro medio que no sea por la participación dentro del capital social o derecho de votación.

Muchos países incluyen en sus leyes la expresión de “otras formas de control” dando ejemplos no taxativos, tal como lo hace la norma paraguaya que en la definición de beneficiario final prevé las condiciones por las que se puede encontrar “otra forma de control” sobre una persona o estructura jurídica. Por ejemplo, tener conexiones personales o de parentesco con socios o accionistas; o quienes tienen control (sin tener propiedad de acciones o cuotas) porque participan en la financiación de la entidad; o por alguna relación familiar

cercana o alguna asociación histórica o contractual. Incluye el control a través de acuerdos de accionistas; o quien tiene influencia dominante o significativa sobre la entidad; o la facultad para remover o nombrar a la mayoría del directorio, a los administradores o gerentes jerárquicos.

Por último, así como hemos señalado antes, una persona es BF no solo por el control que ejerce, según todas las posibles condiciones ya desarrolladas, sino también por recibir cierto beneficio de la persona y estructura jurídica. Las guías internacionales se refieren a quien obtenga algún beneficio o use o disfrute de los activos de la entidad, por más de que el control nunca se ejerza.

En la legislación paraguaya por tanto, se ha señalado la condición de las personas quienes (c) **usen o se beneficien de los activos o en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica**, pero con un aditamento característico respecto de la frecuencia de dicho beneficio. En palabras simples, también debe ser considerado BF la persona física que frecuentemente usa o se beneficia de activos de la persona o estructura jurídica en cuestión.

## || 3.4 Otras reglas de identificación

### a. Obligación de la persona o estructura jurídica

El proceso de identificación del Beneficiario Final es una **obligación de la persona o estructura jurídica**. Como anticipábamos anteriormente, los sujetos obligados de la Ley N° 6446/2019 son todas las personas jurídicas y estructuras jurídicas del país. Éstas, como sujetos obligados de la ley, deben cumplir con la obligación de individualización o identificación de su beneficiario final y, consecuentemente, comunicar al registro administrativo creado al efecto. Son obligaciones distintas en ese aspecto.

Pues, la norma exige, por un lado, la obligación de identificarlos, es decir, que los sujetos obligados realicen el proceso de individualización según lo que se ha señalado más arriba.

Posteriormente, una vez concluido el proceso de identificación del BF por parte del sujeto obligado, éste deberá cumplir, por otro lado, con la **obligación de comunicar al Registro Administrativo** que también es requerida por la misma norma.

### b. Traspasando fronteras.

Un detalle no menos importante es que la identificación debe darse independiente de la nacionalidad del BF, en otras palabras, el sujeto obligado debe poder identificar a sus BF, independientemente de la nacionalidad y lugar de residencia de los mismos.

La norma prevé una excepción a la regla de identificación del beneficiario final, ya que en el caso de las personas o estructuras jurídicas residentes en el Paraguay, cuya participación sustantiva del capital pertenezca, total o parcialmente, a entidades jurídicas residentes en el extranjero, cuando resulte imposible identificar al beneficiario final, se podrá declarar como beneficiario final al representante legal de la persona o estructura jurídica declarante residente en el Paraguay.

Si bien existe esta excepción legal, no puede ser utilizada arbitrariamente ya que debe existir constancia suficiente de esa imposibilidad para determinar al beneficiario final de una empresa extranjera. Sobre el punto, la siguiente regla de identificación aclara la importancia de la conservación de documentos y constancias por parte del sujeto obligado.

### **c. Registro de debida diligencia en poder de los sujetos obligados**

A los efectos de lograr la transparencia deseada, y ante eventuales controles o requerimientos que pueda realizar la autoridad de aplicación, DGPEJBF, hacia los sujetos obligados, estos deben conservar toda la información necesaria que respalde las diligencias realizadas para la identificación de su beneficiario final.

Al respecto, es muy importante atender que la Ley N° 6446/2019 establece la obligación de identificar y declarar al beneficiario final y respaldarlo con la documentación que lo acredite fehacientemente.

Esta documentación a la que hace referencia la ley es la que tenga que ver con la debida diligencia del sujeto obligado en su proceso de identificación de sus beneficiarios finales. Todo tipo de documento, ya sea en formato físico o digital, que respalde las tareas realizadas por la persona o estructura jurídica en su intención de identificación del beneficiario final, forma parte de su debida diligencia correspondiente.

Como si ello no fuera poco, la propia ley también exige que los sujetos obligados no simplemente identifiquen y declaren a su beneficiario final con respaldos suficientes, sino que también expresamente establece la obligación de mantener un archivo actualizado de sus beneficiarios finales.

El decreto reglamentario establece claramente en su artículo 7° que debe existir un “registro en poder del sujeto obligado”. Las personas jurídicas y estructuras jurídicas deberán individualizar a su beneficiario final y, además de las comunicaciones a la DGPEJBF, deben llevar un registro actualizado de los mismos. Este registro puede ser virtual y lo importante es que en el deben constar todos los datos relevantes de los beneficiarios finales identificados y las gestiones desplegadas en ese trabajo de identificación de los mismos.

En otras palabras, así como las sociedades anónimas están obligadas a llevar libros contables, libros societarios, etc., los sujetos obligados de esta ley deben llevar una suerte de “libro de registro de beneficiarios finales”.

#### d. Condiciones en cascada y no en alternativas

Finalmente, resulta muy importante señalar que la identificación o individualización del BF según las condiciones establecidas en la ley debe ser llevada a cabo **en cascada y no en alternativas**. Es decir, mal podría el sujeto obligado identificar a su beneficiario final simplemente por una de las condiciones legales señaladas, de forma alternativa e independiente, sin atender las demás. Siempre se debe buscar al BF empezando por la condición (a); en la medida en que existan dudas al respecto o cuando no se identifique a ninguna persona física bajo esa condición, se pasa a la siguiente (b) y sucesivamente (c), (d), hasta la última condición (e), en cascada y no alternativamente, hasta encontrar a todas las personas físicas que se constituyan en BF.

#### e. Cadena de control

No podemos abandonar este análisis de las reglas de identificación de beneficiarios finales en Paraguay sin referirnos a lo que sin dudas ha causado tanto debate y consultas por parte de los particulares y representantes de los sujetos obligados; la **cadena de control**.

Esta guarda estricta relación a lo que decíamos mucho antes sobre la posibilidad de que un BF lo sea de forma indirecta. Esto se da cuando existen capas de propiedad sobre una persona jurídica, es decir, por una cadena de entidades o cadena de personas jurídicas o estructuras jurídicas.

La identificación del BF dentro de una cadena de control es importantísima a los efectos del cumplimiento de los objetivos del GAFI, en el sentido de la lucha ALA/CFT, anti lavado de activos y contra financiamiento de terrorismo. Pues, el uso de una persona o estructura jurídica puede ocultar la identidad de un beneficiario final. El anonimato permite que muchas actividades ilegales, tales como evasión fiscal, corrupción, lavado de activos y financiamiento del terrorismo, tengan lugar de manera oculta y escapando de las autoridades que velan por el cumplimiento de la ley. Por ejemplo, el lavado de activos implica realizar operaciones y transacciones complejas que permiten utilizar dinero de origen ilícito, tales como narcotráfico o evasión fiscal, dándole una apariencia legítima.

Cuando una persona física es accionista de una sociedad y la controla directamente, ese individuo es el beneficiario final de la sociedad comercial. Sin embargo, en la práctica es posible que entre una persona jurídica y su beneficiario final existan más capas que forman una cadena de entidades que se deben analizar hasta llegar al beneficiario final.

El análisis de la cadena de control es necesario cuando la persona jurídica o estructura jurídica declarante se encuentra compuesta, a su vez, por otras personas o estructuras jurídicas, pudiendo ser estas nacionales o incluso



extranjeras, que de algún modo se enmarquen en las condiciones legales para ser considerados beneficiarios finales.

Como decíamos al inicio de este artículo, el beneficiario final solamente puede ser una persona física, nunca una persona jurídica. Pero, ¿qué sucede en el escenario de que el sujeto obligado (persona o estructura jurídica en el país) tenga como accionista a otra persona jurídica que cuente con participación sustantiva en el capital social o cuente con mayoritarios derechos a voto o, incluso sin ser accionista del mismo, por algún medio tenga el control o se beneficie de aquella? Es decir, que una persona jurídica (accionista o no del sujeto obligado) se enmarque en una de las cinco condiciones legales para ser beneficiario final.

En este supuesto, es claro que dicha persona jurídica no puede ser considerada beneficiario final del sujeto obligado declarante, por el hecho de ser persona jurídica y no una persona física. No obstante, atendiendo que cumple alguna de las condiciones para ser considerada como tal, se debe buscar a la persona física detrás de ella que cumpla también con tales condiciones legales. Así empieza el análisis de la cadena de control para identificar al beneficiario final.

Cuanto más eslabones de la cadena existan, tantos más análisis serán necesarios, hasta encontrar a la persona física que controla a cada persona jurídica, y así, finalmente, quien indirectamente controla a la persona jurídica declarante o se beneficia de ella según las condiciones señaladas en la ley. Por cada eslabón de la cadena, se debe determinar quiénes son beneficiarios finales indirectos de la persona jurídica declarante.

## **4. Conclusiones.**

Muchos países han realizado esfuerzos para establecer normas más sólidas para evitar el uso indebido de las personas y estructuras jurídicas. Con la Recomendación 24, la Recomendación 25 y el Resultado Inmediato 5 del GAFI, se observa que los países están aplicando diferentes medidas para garantizar la transparencia de aquellas y de los beneficiarios finales.

En definitiva, la obligación de identificar y declarar a los beneficiarios finales juega un papel preponderante, a nivel nacional e internacional, para la transparencia de personas y estructuras jurídicas.

Pues, los estándares internacionales exigen que las disposiciones normativas que apliquen los países deban poder garantizar que las autoridades dispongan de información básica de las personas y estructuras jurídicas y sobre los beneficiarios finales de manera oportuna, que sea adecuada, precisa y se encuentre actualizada.

El país ha realizado valiosos avances en la materia, pues de encontrarnos

totalmente desamparados en este aspecto, mediante la promulgación de la Ley N° 6446/2019 actualmente contamos con una Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales, dependiente del Ministerio de Hacienda, que tiene a su cargo el control del Registro administrativo de personas y estructuras jurídicas en el que constan la información relevante sobre todas ellas, inclusive de sus accionistas o participantes y de sus autoridades, y del Registro administrativo de beneficiarios finales en el que obran los datos detallados de las personas físicas que controlan a las personas o estructuras jurídicas.

Sin dudas, la tarea de identificación del beneficiario final no es tarea fácil, y esto es sabido en toda la región y el mundo, pero su importancia y preponderancia a los efectos de la transparencia deseada no nos permite desprendernos de su cumplimiento. La norma en nuestro país intenta proveer a los sujetos obligados de todos los mecanismos necesarios para esa identificación, desde las propias condiciones expresamente señaladas en la definición legal hasta las demás reglas de identificación desarrolladas en el presente artículo. Seguir estas reglas conducirá a cada sujeto obligado al cumplimiento adecuado de su obligación.

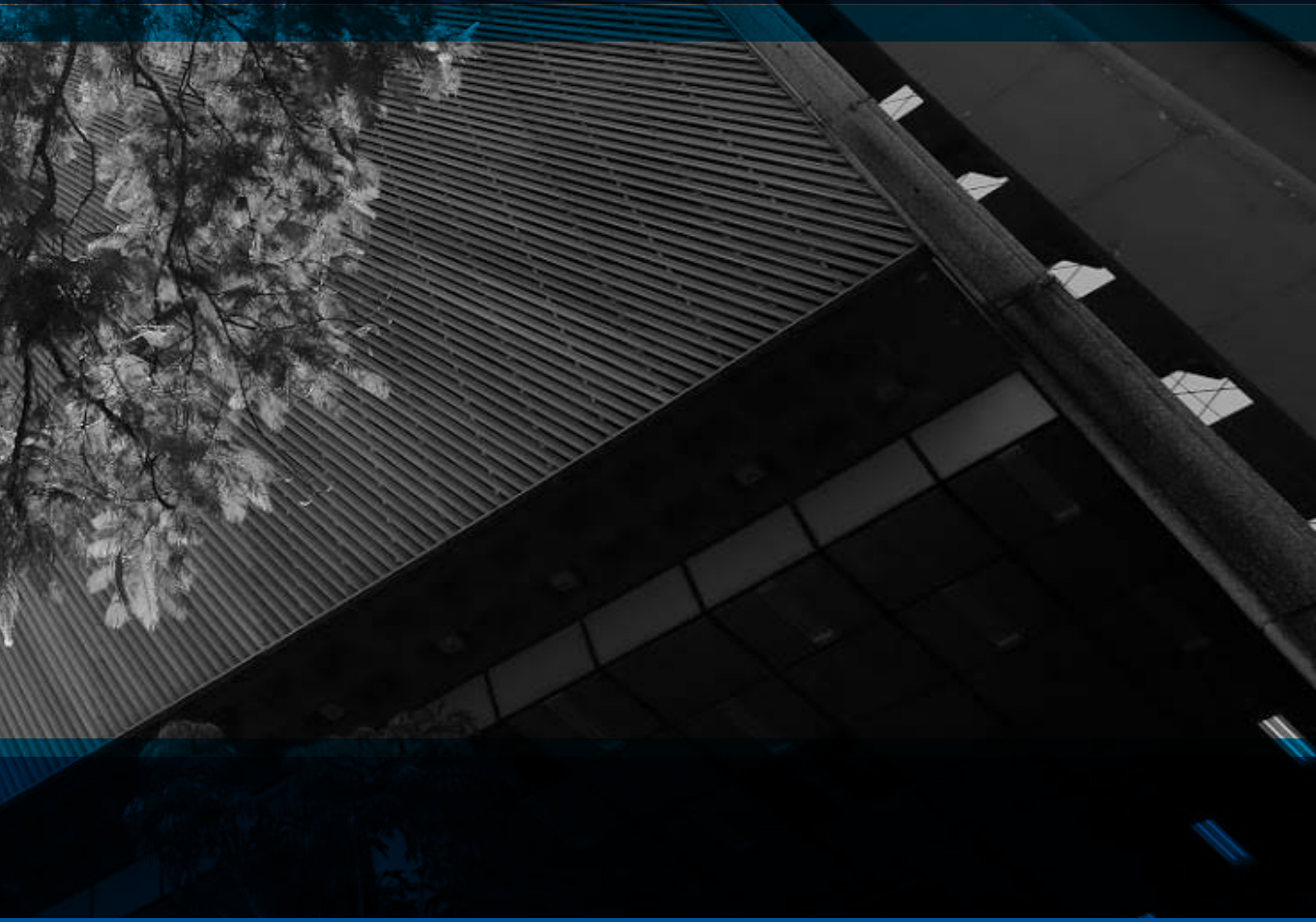
No sólo en la actual ronda de evaluación mutua de la que nuestro país es objeto, sino que el GAFI continuará monitoreando intensamente los pasos tomados para cumplir con los estándares y recomendaciones sobre la transparencia en las personas y estructuras jurídicas y en los beneficiarios finales.

La conclusión de que el sistema implementado por el país es realmente efectivo se reflejará en la medida en que las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas sean suficientemente transparentes de modo que no sean utilizadas indebidamente para fines ilícitos.



# PARTE 2

# Perspectivas de prevención e inteligencia



# Relevancia de la prevención y detección del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en Paraguay

*Carlos Arregui en coautoría con Carmen Pereira, Crismilda Espinoza y Juan Francisco Fernández*



## Resumen

El desarrollo del presente capítulo contiene los aspectos que conciernen al rol de la SEPRELAD en el contexto nacional e internacional para la lucha contra los hechos de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Además abarca breves acotaciones sobre los procesos actuales de la Evaluación Mutua del país, los avances del país en cuanto a los esfuerzos que se reflejan desde el diseño y ejecución del Plan Estratégico ALA/CFT, las evaluaciones de riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo; y, los estudios sectoriales, especialmente lo relacionado a los activos virtuales. Así como, los esfuerzos y coordinaciones institucionales para la aplicación efectiva de los estándares internacionales 40 Recomendaciones del GAFI.

Por otro lado, se exponen los resultados operativos más representativos como procesos de inteligencia financiera y estratégica. Al mismo tiempo, se hace mención respecto a los mecanismos para el intercambio de información de inteligencia estratégica, dada su importancia para la identificación de los hechos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel local y global.

## Introducción

El Paraguay ha definido la estructura de un sistema de prevención de Lavado de Activos y Financiamiento del terrorismo, con base a la búsqueda constante de herramientas para proteger y mantener la integridad de los sectores económicos, financieros y otros sectores no financieros y la seguridad nacional, bajo la precisa observancia de los Estándares Internacionales para el combate del Lavado de Activos (LA) y el Financiamiento del Terrorismo (FT), en el entendimiento de la relevancia de prevenir y detectar estos fenómenos delictivos.

Incontables resultan las acciones e iniciativas nacionales que se han originado para luchar contra los hechos LA y FT. En este orden de ideas, el país inició con la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y sucesivas convenciones. Del mismo modo el combate al LA tiene antecedentes en la propia Constitución Nacional, al referir que el Estado prohibirá la producción y el tráfico indebido de sustancias estupefacientes, drogas peligrosas y al mismo tiempo los actos destinados a la legitimación del dinero que provengan de tales actividades.

Desde entonces el país viene adoptando una serie de disposiciones legales, y como primer cuerpo legal anti lavado de activos puso en vigor la Ley N° 1.015/1997 “Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinados

a la Legitimación de Dinero o Bienes”, promulgada en el año 1997, cuyo Artículo 3° sancionó la conducta típica del delito de lavado de dinero o bienes. Posteriormente, fue actualizada por primera vez, en el año 2009 por Ley N° 3.783, para ajustar los mandatos con relación a las obligaciones de los Sujetos Obligados (SO) y se amplió la gama de SO; además de disponer las atribuciones funcionales y estructurales de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF). Ya en el año 2019, y a efectos de modernizar de acuerdo a los requerimientos del contexto del GAFI, fue realizada la actualización por Ley N° 6.497, en consideración a la evolución del fenómeno del LA.

Verdaderamente, las acciones y políticas del gobierno desarrolladas por cada una de las instituciones competentes, se proyectan hasta la actualidad con el firme propósito de contar con las adecuaciones tendientes al desarrollo exhaustivo del régimen de prevención y detección de los fenómenos del LA y FT. En este aspecto, el plexo normativo presupone consolidar y determinar un conjunto reglas destinadas a lograr los objetivos para la prevención y persecución.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), en coordinación con el Comité Interinstitucional y con el apoyo de las instituciones del sistema ALA/CFT; así como de los organismos internacionales e intergubernamentales, desarrolla las estrategias destinadas a minimizar los efectos causados por el LA y el FT, los trabajos apuntan a fortalecer las políticas de combate de los citados fenómenos, y a conseguir resultados concretos para la erradicación de los mismos; así como, en preparación de la Evaluación Mutua de la cuarta ronda por parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). Con base a esta orientación el Paraguay, desarrolló el Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) ALA/CFT.

El PEEP ALA/CFT constituye la primera política que tiende a articular los esfuerzos del Estado en la lucha del LA y FT, y está diseñada por subsistemas; siguiendo la estructura de prevención, de detección/inteligencia; y de investigación y justicia penal. Actualmente fue actualizada en función a los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgo del año 2018, por cuanto que mayoritariamente los objetivos del plan de acción han sido cumplidos. Igualmente, fue realizada la Evaluación Nacional de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo, apuntando a contar con una herramienta que refleje el análisis de las amenazas y las vulnerabilidades a las que se encuentra expuesto el país en un contexto globalizado en cuanto a los riesgos de FT.

En cuanto a lo referente al factor de inteligencia financiera, la SEPRELAD desarrolla su misión analítica realizando el análisis financiero con base al enfoque basado en riesgo, a los efectos de mayor eficacia; y, tendiente a que la inteligencia operativa y la estratégica cumplan con su finalidad, es decir llegar

en el momento oportuno para descubrir las operaciones sospechosas de LA y FT. Igualmente, se abordan los resultados operativos representativos, los datos sobre intercambio de información para la identificación de los hechos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a nivel local y global.

Finalmente, se suma, como parte de los mecanismos de prevención, los diversos estudios sectoriales, en especial lo relacionado a los nuevos productos que son tenidos en cuenta por el GAFI, tal es así que el presente artículo, también trae a colación el estudio de riesgos sobre los Activos Virtuales, para lo cual se menciona la metodología de trabajo, las diversas actividades identificadas; y las amenazas, las vulnerabilidades y los mitigantes, desde la óptica requerida por los requisitos del GAFI.

## **Relevancia de la prevención y detección del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en el Paraguay**

La República del Paraguay desde la década de los años noventa, ha promovido acciones para combatir los hechos relacionados al lavado de activos (LA); en ese contexto primeramente sancionó la Ley N° 16/90 “*Que Aprueba y Ratifica la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*”; luego la Constitución Nacional en su Artículo 71, refiere que el Estado prohibirá la producción y el tráfico indebido de sustancias estupefacientes y demás drogas peligrosas; al mismo tiempo, los actos destinados a la legitimación del dinero que provengan de tales actividades.

Con base a dichas disposiciones legales el Paraguay adoptó el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), sobre los delitos de lavado relacionados con el tráfico ilícito de drogas, y otros delitos graves; el cual, fue tomado como antecedente para la elaboración de Ley N° 1.015/1997 “*Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos Destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes*”, promulgada en el año 1997, cuyo Artículo 3°, sancionó la conducta típica del delito de lavado de dinero o bienes. La misma, fue actualizada por primera vez, en el año 2009 por Ley N° 3.783, a fin de adecuar las disposiciones con relación a las obligaciones de los Sujetos Obligados (SO) para reportar operaciones sospechosas relacionadas al Financiamiento del Terrorismo (FT), ampliar la gama de SO y para establecer las atribuciones funcionales y estructurales de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF); posteriormente en el año 2019 por Ley N° 6.497, en consideración a la constante evolución del fenómeno del LA; con el objeto de incluir normas y definiciones respecto a los activos virtuales, beneficiario final, reportes, operaciones sospechosas, debida



diligencia e informe de inteligencia. Además, se reformuló el alcance de las disposiciones administrativas relacionadas a la prevención, ajustando las pautas básicas y políticas dirigidas a los SO, a los efectos de incorporar las reglas para administrar y mitigar los riesgos de LA y FT. Al mismo tiempo, se reestructuró lo relativo a la responsabilidad administrativa de los sectores obligados, disponiendo de manera más clara las sanciones para los SO, realizando una distinción entre las personas físicas y jurídicas, entre otros aspectos.

En ese marco, la legislación penal acompañó la evolución del fenómeno de LA y FT, de acuerdo a las exigencias de la red global, por lo que la Ley N° 1.160/1997 “*Código Penal Paraguayo*” sufrió modificaciones en lo que respecta a su Artículo 196, por la comprensión del legislador que el LA se trata de una actividad delictiva sumamente compleja, y se requería de adecuaciones y actualizaciones. La primera modificación realizada en el año 2008, amplió el catálogo de los delitos subyacentes y estableció la autonomía del hecho punible; en la segunda modificación en el año 2019 (por Ley N° 6497), se asumió la generalidad de las conductas requeridas por las Convenciones Internacionales, ratificadas por el país en materia de combate al LA, los delitos precedentes y el crimen organizado. En la actual redacción de la Ley, se utilizan los verbos rectores para describir las conductas penalmente más relevantes; en ese aspecto se resalta la previsión como tal, a las acciones provenientes de los hechos de evasión de impuestos.

Sin lugar a dudas las acciones y políticas del gobierno, asumidas por cada una de las instituciones competentes del país, se encuentran desde la década citada hasta la actualidad, transitando con firmeza y convicción por la senda de adecuaciones tendientes al desarrollo integral del régimen de prevención y detección de los fenómenos del LA y FT; lo que permite establecer una plataforma más sólida para la protección del sistema económico nacional.

Además, con las normas adoptadas por el país se asume y aplica las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), desarrollando políticas de lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y los delitos precedentes del LA, así como los conexos.

## **La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), organización, funciones y atribuciones**

La SEPRELAD, es la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay, está dirigida por un Secretario Ejecutivo (con rango de Ministro), con el apoyo de un Secretario Ejecutivo Adjunto (con rango de Viceministro). Para el cumplimiento de las funciones y atribuciones misionales de la institución, cuenta con las áreas encargadas de realizar el análisis operativo y estratégico; la regulación de los sujetos obligados y la supervisión en materia de LA y FT de los sectores que carecen de supervisor natural.

### **Organización**

La Secretaría, desarrolla políticas de mejora continua, a los efectos de modernizar e innovar su estructura organizacional acorde a las exigencias de las normas vigentes a nivel nacional e internacional, además por la necesidad de adecuar su función misional a los estándares internacionales ALA/CFT del GAFI. En ese aspecto, las unidades se encuentran organizadas en cuatro niveles: 1) Conducción Política, representado por el Ministro Secretario Ejecutivo y Consejo Consultor Interinstitucional. 2) Unidades de apoyo superior y estratégico. 3) Unidades orgánicas misionales, que componen las Direcciones Generales de: Análisis Financiero y Estratégico, y Supervisión y Regulaciones.

### **Funciones y atribuciones**

La SEPRELAD, es la institución designada por el Estado Paraguayo como autoridad de aplicación de las disposiciones de prevención y detección de los hechos de LA y FT; en ese marco, ejerce funciones de regulador, dictando resoluciones que son aplicadas por los SO en sus procesos de debida diligencia, con el fin de evitar o detectar y reportar las operaciones con sospechas de estar relacionadas al LA y/o FT.

## **Coordinación Anti Lavado de Activos (ALA) y Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT)**

### **Coordinación Nacional-ALA/CFT**

La SEPRELAD, a través del Ministro Secretario Ejecutivo ejerce el rol de Coordinador Nacional ALA/CFT, ante los organismos internacionales, intergubernamentales y afines; tiene a su cargo la representación técnica y política en dicha materia, con miras a impedir la comisión de los delitos de LA

y FT, a los efectos de minimizar su impacto en la sociedad paraguaya. Además de distinguir las acciones a ser ejecutadas para que el sistema pueda lograr la efectiva coordinación entre los actores claves, y de esa manera asegurar la implementación de la gestión de los riesgos del LA y FT.

## **Comité Interinstitucional y Coordinación General del Sistema ALA/CFT de la República del Paraguay**

El país a los efectos de garantizar las acciones tendientes al combate de los hechos relacionados al LA y FT, estableció instancias que permitan una coordinación y cooperación interinstitucional efectiva y oportuna. En ese sentido, desde el año 2013 hasta la fecha, son ejecutadas políticas estratégicas para fortalecer la articulación de las gestiones. En ese marco fueron establecidos con la participación del sector público y privado, los objetivos y las acciones del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) para el combate al LA/FT/FP (aprobado en el año 2013, por Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.200); el mismo, fue desarrollado mediante programas de asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), liderados por la Secretaría de Prevención de Dinero o Bienes y el Banco Central del Paraguay; y, posteriormente actualizado en el año 2018, mediante los Decretos Nros: 9.302 y 507.

Actualmente las acciones estratégicas ALA/CFT, son dirigidas por el Poder Ejecutivo, mediante el Secretario General y Jefe del Gabinete Civil, quien preside el Comité Interinstitucional en carácter de Coordinador General del Sistema ALA/CFT con el apoyo técnico de la SEPRELAD como Coordinador Ejecutivo, a través del Ministro Secretario Ejecutivo.

El Comité Interinstitucional integrado por las instituciones del sistema ALA/CFT, tiene como misión fundamental gestionar de manera conjunta el seguimiento y ejecución de los lineamientos propuestos para minimizar los problemas identificados en la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de LA y FT, por medio de los objetivos y las acciones contempladas en el PEEP.

También, debe coordinar las acciones para evaluar los riesgos de LA y FT, a los que el país se encuentra expuesto; asegurando de esa forma que la ENR se actualice constantemente; además, de instituir mecanismos que permitan mantener informada a las autoridades competentes y a los sujetos obligados, respecto a los resultados de la Evaluación Nacional de Riesgos.

Así mismo, debe agenciar las acciones inherentes a la aplicación del Enfoque Basado en Riesgo (EBR) en las regulaciones, para que los sujetos obligados puedan implementar medidas de prevención o mitigación de LA y FT, y los supervisores lo tomen en cuenta en sus correspondientes controles de cumplimiento; por otro lado, tiene la potestad de proponer al Presidente de

la República, la aprobación de la actualización del Plan Estratégico del Estado Paraguayo–PEEP, de acuerdo a los resultados de la ENR, a fin de establecer mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional que permitan desarrollar e implementar políticas y actividades en materia ALA/CFT.

## **Consejo de Supervisores del Sistema ALA/CFT presidido por la SEPRELAD**

Fue creado en el año 2019, por Decreto del Poder Ejecutivo N° 1548, con el propósito de diseñar las estrategias interinstitucionales para el desarrollo, la implementación y el seguimiento de la efectiva supervisión en materia ALA/CFT, conforme a la naturaleza del riesgo inherente de cada sector; y mantiene reuniones periódicas para intercambiar experiencias en el uso de herramientas, matrices de riesgo, procedimientos aplicados, estructuras y trámites de reportes, entre otros.

## **Paraguay, la Red Global y el GAFI**

### **Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)**

GAFI, es la organización intergubernamental fundada en el año 1989, con la finalidad de instituir los estándares internacionales ALA/CFT; fomentando la implementación de las disposiciones de carácter legal y operativa para luchar efectivamente en contra del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM), además de otros hechos que amenazan a las jurisdicciones.

La Red Global está constituida por los países pertenecientes a los distintos organismos regionales que integra el GAFI. Con base a ello, la República del Paraguay participa de dicha red como parte del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), del cual es miembro fundador desde el año 2000.

Asimismo, el país integra la red, debido a que periódicamente es sometido al proceso de evaluación por sus pares que integran el GAFILAT; lo cual, implica la revisión del cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI; así como del cumplimiento de la efectividad o de resultados de las políticas aplicadas para la prevención, detección y represión de los hechos de LA y FT; circunstancias que permiten al país remarcar y jerarquizar la solvencia de su Sistema ALA/CFT.

### **Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT)**

El GAFILAT, es la organización intergubernamental regional, que cuenta con 17 países miembros de Latino América; fundado en el año 2000 en la ciudad de Cartagena de Indias–Colombia, con el propósito de apoyar a sus miembros

para prevenir y luchar contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva (LA/FT/FP). Es uno de los grupos regionales que congrega la denominada Red Global del GAFI y en su carácter de miembro asociado a dicha red, se adhiere a las 40 Recomendaciones, apoyando a los países integrantes mediante adiestramientos y asistencias técnicas, que les permita implementar medidas ALA/CFT, a fin de obtener herramientas para el efectivo cumplimiento de las mencionadas recomendaciones internacionales.

En este contexto, el GAFILAT junto a sus miembros promueven los procesos de Evaluaciones Mutuas dirigidos a los países que lo integran; para lo cual, desarrolla anualmente capacitaciones sobre las 40 Recomendaciones y sus Notas Interpretativas, la Metodología de Evaluación de Cumplimiento Técnico y de Efectividad; además de las técnicas utilizadas para las entrevistas de los actores claves y la forma de elaboración de los informes, por medio del cual el Equipo Evaluador expone el resultado final del trabajo a ser presentado ante la plenaria para su veredicto final.

El Paraguay además de ser un miembro fundador del GAFILAT, tiene activa participación en el desarrollo de todas las acciones y proyectos definidos por los distintos grupos de trabajo y en los procesos de evaluaciones mutuas de los países; apoyando de esa manera en el logro de la misión del ente intergubernamental, y en el fortalecimiento de las medidas de cooperación internacional.

En ese sentido, es relevante destacar que la República del Paraguay ejerció la Presidencia Pro-Tempore del GAFISUD (Grupo de Acción Financiera de Sudamérica), hoy día GAFILAT; también en varias ocasiones fue país sede para las reuniones plenarias de representantes y de los grupos de trabajos; igualmente para diversas capacitaciones desarrolladas en la modalidad de seminarios y talleres; además de las asistencias técnicas promovidas por el GAFILAT.

## **II Evaluación Mutua (EM)**

Fundamentalmente se trata de la revisión de los sistemas y mecanismos que cada uno de los países asociados al GAFILAT ha determinado para prevenir y combatir los hechos de LA y FT. Este proceso representa la verificación del grado de observancia y aplicabilidad de las 40 Recomendaciones del GAFI y la medición de la efectividad, por medio de los resultados demostrados por el país evaluado. Actualmente la EM se desarrolla de acuerdo a las nuevas metodologías; la cual permite que un país evaluado como miembro del GAFILAT, llegue a integrar la red global del GAFI mediante el proceso y los resultados de evaluación.

## || El Paraguay y sus procesos de EM

La República del Paraguay, a partir de su membresía con el GAFISUD actual GAFILAT, ha sido evaluado en tres rondas de evaluaciones; durante la vigencia de las 40+9 recomendaciones del GAFI, y luego de su revisión y modificación, las actuales 40 Recomendaciones.

La evaluación que inició en el año 2008, desarrollada por el Fondo Monetario Internacional (FMI), fue discutida y aprobada durante la XVIII Plenaria de Representantes de GAFISUD, desarrollada en el mes de diciembre de 2008. Los resultados del Informe de Evaluación Mutua, fueron considerados por el GAFI para incluir al Paraguay en el grupo de las jurisdicciones con serias deficiencias en su sistema de combate al LA y FT (también conocida como lista gris); por lo que fue sometido al seguimiento intensificado del Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG por sus siglas en inglés).

En ese contexto, en diciembre del año 2011 el Paraguay recibió la visita in situ de los integrantes del Grupo ICRG del GAFI, a los efectos de verificar el cumplimiento del plan de acción presentado por el país para su exclusión de la denominada lista gris. Posteriormente el informe elaborado por los evaluadores, fue presentado, analizado, discutido y resuelto durante la reunión Plenaria del GAFI, realizado en la ciudad de París – Francia, en el mes de febrero de 2012. En dicha ocasión, el GAFI reconoció los avances del Paraguay, por lo que decidió excluirlo de la lista de países que se encuentran bajo seguimiento intensificado; destacando además a través de una carta oficial del Presidente del GAFI, que el Paraguay cumplió de manera efectiva con el plan de acción trazado para corregir las deficiencias identificadas durante la evaluación mutua.

Entre las acciones ejecutadas por el Paraguay para superar las numerosas falencias observadas en la EM, se destaca la aprobación de la legislación que estableció la responsabilidad de los sujetos obligados para reportar operaciones sospechosas relacionadas al FT; amplió la gama de delitos precedentes de lavado de dinero; determinó que el delito sea un hecho autónomo, y no sea requerida una sentencia definitiva por el hecho precedente para su persecución. Asimismo, la promulgación de la ley en materia penal, que determinó las conductas relevantes para castigar el FT y actos de terrorismo; así como, la ley que permitía congelar activos de terroristas. Además de dictar reglamentos de prevención en materia de LA y FT a ser implementados por la mayoría de los sujetos obligados, entre otros aspectos formales.

Durante el segundo semestre del año 2019 se dio inicio al proceso de EM de Paraguay calendarizado por el GAFILAT para la Cuarta Ronda de Evaluaciones, con base a la metodología actualizada por el GAFI. En este aspecto, en el mes de noviembre del citado año, las autoridades paraguayas y

la Coordinación Nacional ALA/CFT, recibieron en el país a la comitiva de alto nivel del GAFILAT para cumplir con la visita de Pre-evaluación Mutua. En esta instancia, los representantes del mencionado organismo intergubernamental oficializaron el inicio de la EM, con la entrega de los cuestionarios de cumplimiento técnico, riesgo y contexto país; así como el de efectividad.

Al mismo tiempo, proporcionaron la nómina del equipo evaluador conformado por representantes de los países miembros, tales como: República Dominicana, Cuba, Nicaragua, Costa Rica y Colombia; así como, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), y un representante de los Estados Unidos de América, el cual forma parte de los países cooperantes del GAFILAT.

La visita in situ al Paraguay del equipo evaluador, se calendarizó para los días 17 al 31 de marzo del 2021. En dicha ocasión verificarán los aspectos relacionados al cumplimiento de efectividad, para corroborar los resultados obtenidos por las autoridades del sistema, con base a la implementación del régimen ALA/CFT vigente en el país. Posteriormente, en el mes de diciembre del mismo año, en la Reunión Plenaria de Representantes del GAFILAT, se prevé el debate y aprobación del Informe de Evaluación Mutua (IEM).

## **|| Grupo Egmont**

Es el grupo que reúne a las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) a nivel global, específicamente a 166 UIF. Como parte de sus propósitos en el marco de la persecución del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, provee y administra una plataforma destinada para el intercambio de conocimientos y datos de inteligencia financiera en forma segura. La misión estratégica del grupo, busca posicionar a las UIF, en una condición privilegiada, por lo que resulta de suma relevancia en los procesos inherentes a la cooperación. Al mismo tiempo, el Grupo procura fortalecer los esfuerzos de las autoridades nacionales y la de sus pares a nivel de la red global para el combate del LA y FT.

Asimismo, cuenta con una estructura bastante compleja en cuanto a su sistema de organización operativa, no obstante las más relevantes son: los Jefes de las UIF, quienes se reúnen como regentes para la toma de decisiones sobre los temas que afecten formalmente al grupo; el Comité Egmont, que es la instancia de consulta y de coordinación entre las UIF y los Grupos de Trabajo, además de apoyar en diversos compromisos y realizar la representación del Grupo Egmont en los demás foros internacionales. Luego están los Grupos de Trabajos (GT), tales como: GT de Intercambio de Información sobre LA y FT, membresía, apoyo y cumplimiento; GT sobre políticas y procedimientos (PPWG); GT de asistencia técnica y capacitación; y los grupos regionales, la Secretaría Ejecutiva y el Centro Egmont de Excelencia y Liderazgo de FIU (el ECOFEL).

La SEPRELAD, en su carácter de UIF de la República del Paraguay, es miembro integrante del Grupo Egmont desde el año 1997. En este aspecto participa activamente en el intercambio de Información relacionado al LA y FT, por medio de la red segura. Además de asistir y contribuir en los diversos proyectos del ECOFEL, los grupos de trabajos, y los grupos regionales.

## **II Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (GELAVEX)**

El GELAVEX, fue creado en el año 1990, como uno de los órganos asesores de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). El Grupo está conformado por dos Sub-Grupos: el de Cooperación Internacional y Decomiso; y el de Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) y Organismos de Investigación Criminal (OIC). Para el logro de sus objetivos, mantiene reuniones periódicas con los integrantes de las delegaciones que conforma el grupo.

La SEPRELAD, es el representante de la República del Paraguay ante el GELAVEX, y en ese contexto asumió diversos roles de relevancia desde su inclusión en el Grupo, tales como el ejercicio de la Presidencia Pro-tempore del grupo asesor en dos ocasiones. El país, lideró y apoyó el establecimiento del Plan Estratégico de los períodos 2018-2020 y 2020-2022; y los planes de acción correspondientes al 2017-2018 y 2020-2021.

Actualmente, el GELAVEX se encuentra adscripto y desarrolla sus actividades y proyectos como parte de la Secretaría Técnica del Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ocupando el Paraguay la presidencia del grupo y México la Vicepresidencia, por lo que las actividades proyectadas son coordinadas conjuntamente por ambos líderes, con el apoyo de la Secretaría Técnica.

Las actividades principalmente apuntan a la ejecución de los aspectos relacionados al desarrollo de un trabajo de identificación de casos, desde la perspectiva de la investigación criminal, que involucren a los Cripto Activos, con especial enfoque en investigaciones exitosas en cualquiera de los Estados miembros, con el fin de compartir información relevante y buenas prácticas a ser aplicadas; y desarrollar un trabajo sobre lavado de activos procedente de delitos de corrupción vinculados al tráfico ilícito de drogas y de armas; y, al fraude fiscal, con énfasis en la identificación de tipologías y el análisis legislativo en los países que integran el grupo. Por otro lado, impulsa la creación de la Red de Administración de Activos Ilícitos a nivel hemisférico o subregional, con el apoyo de la Secretaría Técnica (DDOT); y promueve la creación de un modelo de repartición de bienes, como documento de referencia para los Estados miembros de la OEA.



## **|| Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) ALA/CFT**

En el año 2012, la SEPRELAD y el Banco Central del Paraguay, con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) promovieron y lograron gestionar ante el Poder Ejecutivo, la emisión del Decreto N° 8.413, que declaró de prioridad nacional la elaboración y desarrollo del Plan Estratégico Nacional de combate al LA/FT/FP. El mismo fue ejecutado como la primera política ALA/CFT, a partir del año 2013, desde su aprobación por Decreto N° 11.200, con la participación de las instituciones públicas y privadas que componen el sistema ALA/CFT; liderando y coordinado su implementación la SEPRELAD y el BCP.

El citado documento esencialmente técnico, fue proyectado para fortalecer el Sistema ALA/CFT de la República del Paraguay con un enfoque Basado en Riego (EBR) para la prevención del LA y FT. En el mismo, fueron determinados tres subsistemas, el de prevención, detección e inteligencia, e investigación y justicia penal; además, de los aspectos estructurales y transversales que permitan alcanzar a todos los componentes del Sistema Nacional, encargados de la lucha contra los flagelos mencionados.

Los objetivos y acciones del Plan fueron diseñados y ejecutados de forma estratégica, para lograr la eficacia del Sistema en la lucha contra el LA/FT/FP, de manera a proteger la integridad de la economía nacional, resguardando el orden y la seguridad del Estado Paraguayo.

Es importante destacar que a partir de los veintidós objetivos del Plan, distribuidos en cincuenta y dos acciones, se agruparon de la siguiente manera a los actores claves que debían intervenir en su implementación:

### **|| Subsistema de Prevención**

Donde intervienen las entidades del sector privado, (Sujetos Obligados del Sistema financiero y no financiero) que tienen la responsabilidad de identificar operaciones sospechosas de LA y FT, para su posterior reporte a la UIF; para lo cual, deben implementar políticas de conocimiento del cliente, elaborar matrices de riesgos, diferenciar los productos y servicios sensibles, activar alertas, distinguir y monitorear a las Personas Expuestas Políticamente; entre otros mecanismos aplicados para la oportuna prevención.

Igualmente, aquellas instituciones del sector público, creadas como organismos de supervisión y control, que se encargan de las inspecciones y aplicación de sanciones o medidas correctivas por incumplimiento de las reglamentaciones ALA/CFT.

## **Subsistema de Detección e Inteligencia**

Donde interviene principalmente la UIF-SEPRELAD, con el objeto de analizar las operaciones sospechosas recibidas, a fin de generar los casos susceptibles a ser comunicados al Ministerio Público para el tratamiento en el ámbito de su competencia; o en su caso, poner a conocimiento de otras instituciones, para que procedan conforme a la misión que les corresponde.

El trabajo desarrollado por la UIF-SEPRELAD comprende el análisis operativo y estratégico realizado a partir de las comunicaciones recibidas de los sectores obligados. En ese aspecto, debe preparar los legajos, recolectar toda la información financiera sobre las personas (físicas y/o jurídicas) en cuestión, conectarse con los organismos del Estado y otras UIFs que administran datos confidenciales o sensibles (basadas en las metodologías utilizadas para el LA y FT); con el fin de concluir su labor de inteligencia, lo que podría determinar posibles tipologías delictivas.

## **Subsistema de Investigación y Justicia Penal**

Donde intervienen las autoridades competentes (policiales, operativas, fiscales y judiciales) para investigar y probar los casos relacionados al LA, delitos precedentes y/o FT; incautar y comisar activos; y sancionar a los autores de los mismos. Con esto, se pretende focalizar los esfuerzos para dismantelar el soporte económico-financiero de los esquemas delictuales y respaldar la utilización de las técnicas especiales de investigación, considerando la particularidad y complejidad de estos delitos.

## **Actualización del PEEP**

De acuerdo al dinamismo del documento, su naturaleza de adaptabilidad y metodología utilizada en el diseño de los objetivos; y la determinación de los avances en el cumplimiento de las acciones, en el año 2018, el PEEP (objetivos y plan de acción) fue adecuado de conformidad a los hallazgos de la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR).

Por otro lado, en noviembre del 2019, los Coordinadores General y Ejecutivo del Sistema ALA/CFT, presentaron los resultados de los avances y estatus de cumplimiento de los objetivos y acciones del actual PEEP, como parte del trabajo coordinado y el aporte de las instituciones que integran el Sistema ALA/CFT de la República del Paraguay. En el informe, se expusieron los datos relacionados al trabajo coordinado realizado de manera interinstitucional, abordando los objetivos y acciones con base a los resultados de la ENR, en el sentido de la estructura del Plan de Acción referente a los aspectos jurídicos penales, estructurales, transversales, de prevención, detección, investigación y justicia penal.

En este sentido, el Poder Ejecutivo, con el apoyo de los demás Poderes del Estado, ha logrado un nuevo escenario en cuanto al régimen legal para el combate del fenómeno de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en el país, traducido en la puesta en vigencia de una serie de leyes, decretos y reglamentos que a la fecha son las herramientas legales que conforma el plexo normativo ALA/CFT. Entre las más significativas para el sistema se encuentran las relacionadas a las modificaciones que rigen las disposiciones en materia ALA/CFT, el Código Penal, la tipificación de hechos de cohecho transnacional y soborno transnacional; así como, las disposiciones relativas a los procedimientos especiales para la aplicación del comiso, el comiso especial, la privación de beneficios y ganancias y el comiso autónomo; la modificación de las conductas típicas previstas para castigar los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo.

Por otro lado se emitió la ley que determina sobre la inmovilización de activos financieros de personas vinculadas con el terrorismo; además de la proliferación de armas de destrucción masiva, determinando los procedimientos de difusión, inclusión y exclusión en las listas de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Igualmente, se aprobó la ley sobre las Reglas de Transparencia en el régimen de las Sociedades constituidas por Acciones y se creó el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro de Beneficiarios Finales, entre otras leyes de relevancia para el sistema ALA/CFT.

El detalle del avance en el cumplimiento de los objetivos y el plan de acción del PEEP, se puede resumir en 15 objetivos con estatus de cumplimiento total; 8 mayoritariamente cumplidos, 4 medianamente cumplidos y 1 en condición de no cumplimiento.

## **II Evaluación Nacional de Riesgo**

En cumplimiento al objetivo 3 de la primera Estrategia Nacional, el Banco Central del Paraguay y la SEPRELAD (Coordinadores del PEEP), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsaron en el año 2013 el desarrollo de la primera Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de LA y FT del Paraguay, acorde a la presentación conceptual de los elementos que configuran el entendimiento sobre la ENR y las disposiciones de los estándares internacionales ALA/CFT del GAFI, a los efectos de que el país pueda identificar los riesgos inherentes a los que se encuentra expuesto en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Asimismo, la ENR sigue la lógica en cuanto al análisis de las amenazas vinculadas con el LA. Entre las identificadas como las más graves, se tienen los

hechos de tráfico de drogas o estupefacientes, la corrupción y el contrabando, las cuales fueron consideradas como compartidas con los países de la región, en especial con los países vecinos. También expone las vulnerabilidades entendidas como los aspectos o elementos que causan efectos desfavorables en el Sistema ALA/CFT.

En contrapartida, como fortalezas fueron identificadas los factores que constituyen la base para sostener la efectividad del sistema, tales como un creciente grado de concientización de los actores políticos respecto a los efectos que producen las amenazas identificadas; el involucramiento del Poder Ejecutivo para el establecimiento y continuidad de las políticas ALA/CFT; el liderazgo de instituciones claves; y la aprobación del Plan Estratégico ALA/CFT/CFP, entre otros aspectos.

## **Actualización ENR**

En el año 2018 fue realizada la actualización de la ENR, cuyos resultados en el mismo año fueron incorporados como nuevos objetivos de la estrategia ALA/CFT. En tal sentido, los riesgos identificados fueron compartidos con el sector público y privado para que procedan a considerarlos en las acciones de sus competencias. Los hallazgos en general han demostrado que persiste la existencia de las amenazas en relación a los hechos de tráfico de drogas o estupefacientes, la corrupción y el contrabando y la falta de fortalecimiento del régimen legal y operativo de combate a los hechos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

## **Narcotráfico**

En la ENR actualizada, se observó que continúan en el territorio nacional la producción de marihuana. También puntualizó que debido a la permeabilidad de algunas zonas fronterizas, esos lugares son utilizados para el tránsito de cocaína proveniente de la región e inclusive del continente europeo.

## **Corrupción**

Este aspecto se identifica como una amenaza grave porque no se percibe efectividad en la persecución de los casos enjuiciados, por el volumen y relevancia, y sobre todo los escasos casos de LA con base ilícita de corrupción. Sin embargo, se ha adoptado una serie de medidas como por ejemplo, la creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), como autoridad rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia, debiendo además impulsar las estrategias y los mecanismos que garanticen el compromiso de las

instituciones del sector público y de actores sociales para la erradicación de la corrupción.

Asimismo, se ha implementado un Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2030, que establece una línea transversal a los ejes estratégicos de la Gestión Pública, Transparente y Eficiente, asegurando un Estado abierto, sin discriminaciones y sin tolerancia hacia la corrupción. También se estableció la obligatoriedad de la provisión de información del uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público.

## **|| Contrabando**

En la actualización se consideró que hubo avances importantes en la lucha frontal contra este flagelo, por partes de instituciones como la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio Público y el Poder Judicial y la Dirección Nacional de Aduanas (DNA). Puntualmente en esta última, alude que persiste la percepción sobre la existencia de focos de corrupción. Sin embargo, se debe buscar fortalecer los mecanismos tendientes a su eliminación.

Asimismo, puntualiza sobre la relevancia del combate del delito de contrabando, en consideración a la posición geográfica del país y la existencia de debilidades estructurales, y que no solo representa amenaza para el sistema ALA/CFT, sino a la reputación internacional del Paraguay.

## **|| Tráfico de Armas**

No se han obtenido estadísticas sobre violaciones a las normas que regulan la fabricación, importación y exportación; comercialización, tránsito, traslado, almacenamiento, depósito y custodia de armas de fuego, sus piezas y sus componentes. No obstante, la percepción es que el tráfico de armas representa una amenaza y que genera ganancias ilícitas.

## **|| Evasión de impuestos**

De acuerdo a lo desarrollado, la evasión de impuestos es un fenómeno delictivo grave muchas veces asociado a otros delitos, tales como la falsificación documental, la creación de empresas de fachada y la asociación criminal, y que genera cuantiosas ganancias ilícitas que son volcadas al sistema económico local, por lo cual, fue tenida en cuenta como una amenaza seria en el marco de un análisis de los riesgos de lavado de activos.

A razón de lo mencionado en la ENR LA/FT, la evasión fiscal, por Ley N° 6452 de fecha 29 de noviembre de 2019, fue agregada como hecho antijurídico precedente del tipo penal de Lavado de Activos, conforme a la nueva redacción del Art. 196 del Código Penal.

## || Financiamiento del Terrorismo

La ENR actualizada, refiere que se mantiene la amenaza de FT, pero aclara que durante la realización del estudio no se han identificado en el país casos concretos de FT, ni de presencia de organizaciones terroristas y terroristas individuales.

## || Evaluación Nacional de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo

Basado en la metodología y en las conclusiones de la primera ENR y su actualización, la SEPRELAD gestionó la asistencia técnica del Banco Mundial (BM) y realizó una Evaluación Nacional de Riesgo independiente referente al Financiamiento del Terrorismo (ENR-FT).

La ENR-FT, es el insumo para las autoridades competentes en esta materia debido a que determina los valores numéricos y cualitativos para que las amenazas existentes sean ponderadas, así como los aspectos tenidos en cuenta como vulnerabilidades para la valoración de los criterios de posibles escenarios de FT. Por cuanto que los riesgos fueron calificados en cuatro grupos, como ser riesgo de recaudación, movimiento o almacenamiento de fondos y activos para el financiamiento del terrorismo.

## || Análisis de amenazas y vulnerabilidades

El análisis de las amenazas se abordó sobre la base de dos perspectivas; es decir, *amenaza de terrorismo* y *amenaza de financiamiento de terrorismo*. Si bien el estudio tiene como propósito principal identificar, evaluar y medir el riesgo de FT; también se ha revelado a grupos criminales domésticos que han cometido actos de terrorismo (ATE), por los cuales fueron procesados y sentenciados (amenazas concretas) durante los últimos cinco años; por esas razones se han considerado además la identificación de la amenaza de terrorismo, para poder identificar los riesgos que podrían tener implicancia a través de la recaudación, movimiento, uso o almacenamiento de los fondos para propósitos terroristas.

Como resultado se ha obtenido que se encuentra latente la actividad criminal de los grupos locales, posicionando a la amenaza de ATE en un nivel medio, considerando que los mismos están monitoreados por la FTC con mitigantes de niveles estratégico (social, cultural y operativo-táctico).

Por otra parte, cabe mencionar que en el país no existen antecedentes de ATE, que se les haya atribuido a los grupos armados organizados GAO regionales; como sería el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

(FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Sendero Luminoso (SL); o a grupos u organizaciones terroristas o terroristas individuales internacionales vinculados a Al Qaeda, Estado Islámico (ISIS), Hamas o Hezbollah, razón por la cual la amenaza ATE de grupos internacionales y globales es baja.

## **II Amenaza de FT y vulnerabilidades del sistema ALA/CFT**

En cuanto a las amenazas de FT que representa el tema central del estudio, se analizaron en conjunto con las vulnerabilidades susceptibles de colaborar a que dichas amenazas (ya sea de manera directa o transversal) se hagan realidad. El resultado final que se busca es la relación o interacción existente entre cada amenaza y la/s vulnerabilidad/es que inciden sobre ella.

Además, con relación a la interacción se han considerado las mitigantes existentes, como las reformas legales recientes que fortalecen el sistema ALA/CFT, asignaciones de recursos para aumentar la capacidad de las instituciones y autoridades competentes, y por sobre todo, las nuevas reglamentaciones dictadas con un enfoque basado en riesgo para el sector financiero y APNFD.

## **II Riesgos de FT en el Paraguay**

### **Recaudación de fondos y activos lícitos e ilícitos para posible FT a través de:**

#### **1. Organizaciones sin Fines de Lucro (OSFL)**

Con relación al factor de amenazas, no se han identificado hechos o antecedentes de que las OSFL en el Paraguay hayan sido vulneradas o utilizadas para recolección de fondos o activos para organizaciones terroristas, terroristas individuales vinculados a grupos locales, regionales, internacionales, o globales. A pesar de ello, las vulnerabilidades existen, como la falta de una entidad designada para la habilitación u otorgamiento de licencias a las OSFL y se que encargue del monitoreo o supervisión de las OSFL en el sentido de cumplimiento normativo, ejercicio de buenas prácticas de gobernanza, transparencia financiera y contable, registro y control de ingresos y egresos de donaciones que realicen las mismas. La falta de esto hace que las OSFL presenten un nivel de riesgo MEDIO BAJO.

#### **2. Aportes**

Se ha determinado, conforme al análisis realizado, que el nivel de riesgos de aportes voluntarios para los grupos criminales nacionales es MEDIO BAJO, puesto que de los antecedentes no se han identificado aportes voluntarios de simpatizantes a los grupos criminales.

Los aportes colectados son involuntarios y productos de extorsiones y secuestros; sin embargo, existe la posibilidad de aportar voluntariamente al grupo terrorista internacional identificado como amenaza y sería de nivel de riesgo MEDIO, en razón de la existencia de comunidades de origen del oriente medio (posibles simpatizantes) asentadas en la zona regional compartida en la triple frontera, comunidades que se dedican al comercio. Cabe señalar que hasta la fecha no se ha logrado comprobar casos concretos de aportes.

### **3. Narcotráfico**

En el marco del FT, se ha determinado que el nivel de riesgo de recaudación de fondos ilícitos generados por el narcotráfico es MEDIO, en lo que respecta a grupos criminales domésticos y grupos terroristas internacionales. La conclusión anterior se debe a que el tráfico ilícito de estupefacientes (TIE) se ha determinado como amenaza grave según la ENR LA/FT (2016 y 2018); ya que el país es uno de los principales productores de marihuana en el Cono Sur. Asimismo, no está ajeno a las rutas de comercialización de la cocaína y sus componentes derivados de los países productores de la región.

### **4. Secuestro y extorsión**

Se ha identificado que el riesgo de recaudación de fondos mediante los hechos punibles de secuestro y extorsión para FT de grupos criminales nacionales, es MEDIO ALTO; sin embargo, para grupo terrorista, organización terrorista y terrorista individual internacional, es MEDIO BAJO. A esta conclusión, se ha llegado luego del análisis exhaustivo realizado sobre la fuente de financiamiento de los GAO o grupos criminales domésticos; es decir, los fondos generados en dinero en efectivo, ya sea en moneda local o en dólares norteamericanos, por la comisión de los hechos punibles de secuestro y extorsión a la sociedad civil en general.

### **5. Contrabando y violación de los derechos de propiedad intelectual**

El nivel de riesgo de recaudación de fondos o activos, producto de las actividades ilícitas de contrabando para FT de grupos locales o domésticos, es MEDIO BAJO. En cambio, el nivel de riesgo de recaudación a través del contrabando para FT de grupo terrorista internacional, es MEDIO ALTO.

## **|| Movimiento de fondos y activos para FT**

### **1. Transferencias bancarias**

Se ha determinado que nivel de riesgo percibido de movimiento de fondos para FT es MEDIO para grupos u organizaciones terroristas internacionales,



en cuanto a los grupos criminales nacionales, el riesgo de movimientos por transferencias bancarias es MEDIO BAJO.

## **2. Remesas**

El nivel de riesgo de movimiento de fondos para FT nacional e internacional a través de las remesas es MEDIO ALTO. El canal de remesas nacional y transfronterizo a través de instituciones financieras y personas físicas o naturales, o jurídicas constituidas que prestan servicios de transferencias de dinero o valores (STDV), con plataforma independiente o como agente de empresas multinacionales, ha evidenciado alto grado de amenaza para movimiento de fondos, puesto que llega a lugares donde existen conflictos y a jurisdicciones aledañas en donde ejercen injerencias o están asentados grupos u organizaciones terroristas internacionales, terroristas individuales o se han producidos ATE atribuidos a dichos grupos o terroristas internacionales.

## **3. Comercio exterior**

El comercio exterior está directamente relacionado a las transferencias bancarias, razón por la cual presenta un nivel de riesgo MEDIO de movimiento de fondos para FT internacional y un nivel de riesgo MEDIO BAJO para movilizar fondos para los grupos criminales domésticos.

## **4. Movimiento en efectivo**

El nivel de riesgo FT, mediante movimientos de fondos en efectivo es MEDIO ALTO para los grupos criminales domésticos y para FT internacional.

## **|| Almacenamiento de fondos y activos para FT**

En cuanto al riesgo de almacenamiento de fondos y activos para FT de grupos criminales domésticos, en aproximadamente el 70 % de los casos de secuestros y extorsiones, se han recibido pagos de rescates en efectivo. Es decir, el riesgo de almacenamiento de fondos en efectivo para FT de grupos locales es MEDIO ALTO.

En el supuesto caso de FT internacional, las rentas son generadas por las actividades lícitas e ilícitas de importación y exportación de mercaderías, por parte de las empresas y personas físicas vinculadas al grupo terrorista internacional identificado como amenaza, razón por la cual, existe una alta probabilidad que los fondos o activos se encuentren almacenados como activos de las empresas comerciales, como inmuebles, vehículos, dinero en efectivo, mayormente en la zona de la triple frontera y zonas geográficas aledañas. Es decir, que el riesgo de almacenamiento de fondos y activos para FT internacional es MEDIO ALTO.

## || Uso de fondos y activos para FT

En cuanto al riesgo de FT, de uso de fondos y activos para manutención y subsistencia, ATE domésticos, se han identificado recursos logísticos y de manutención, y la utilización casi exclusiva de dinero en efectivo, generados por secuestros y extorsiones por parte de los GAO nacionales. En este aspecto el nivel de riesgo es MEDIO ALTO. En cuanto al uso de fondos y activos para manutención y subsistencia, ATE de grupos u organizaciones terroristas internacionales, no se han identificado casos o vínculos en el país y en jurisdicciones extranjeras.

Sin embargo, considerando que la etapa de uso de fondos y activos es la última para propósitos terroristas ya sea para apoyo, manutención, reclutamiento o ATE, de generarse los fondos en el Paraguay, existe la posibilidad o probabilidad de que se utilicen en jurisdicciones extranjeras, por ende este factor es calificado como de riesgo MEDIO BAJO, puesto que el país no ha sido de interés para propósitos u objetivos estratégicos de ATE de los grupos u organizaciones terroristas internacionales hasta la fecha.

**Tabla 1**  
Medición de los riesgos de FT

A) Riesgo de recaudación de fondos y activos para FT	Calificación Hiesgos Ft	Valor Numérico	Valor Numerico	Calificación Cualitativa
OSFL	1	2	3	MEDIO BAJO
APORTE /Grupos Criminales Domésticos	1	2	3	MEDIO BAJO
APORTE /Grupos Terroristas Internacionales	3	2	5	MEDIO
Narcotráfico	3	3	6	MEDIO
Secuestro y extorsión/grupos criminales domésticos	5	3	8	MEDIO ALTO
Secuestro y extorsión/grupos terroristas internacionales	1	3	4	MEDIO BAJO
CONTRABANDO Y V. DE LOS DPI/Grupos Criminales Domésticos	1	3	4	MEDIO BAJO
CONTRABANDO YV. DE LOS DPI/Grupos Terroristas Internacionales	4	4	8	MEDIO ALTO
B) Riesgo de movimiento de fondos y activos para FT	Calificación Hiesgos Ft	Valor Numérico	Valor Numerico	Calificación Cualitativa
Transferencias bancarias/grupos criminales domésticos	1	2	3	MEDIO BAJO
Transferencias bancarias/grupos terroristas internacionales	3	2	5	MEDIO
Remesas	4	4	8	MEDIO ALTO
Comercio exterior/grupos criminales domésticos	1	2	3	MEDIO BAJO
Comercio exterior/grupos terroristas internacionales	3	2	5	MEDIO
Movimiento en efectivo	4	4	8	MEDIO ALTO
C) Riesgo de almacenamiento de fondos y activos para FT	Calificación Hiesgos Ft	Valor Numérico	Valor Numerico	Calificación Cualitativa
Grupos Criminales Domésticos	4	3	7	MEDIO ALTO
Grupos Terroristas Internacionales	4	3	7	MEDIO ALTO
D) Riesgo de uso de fondos y activos para FT:	Calificación Hiesgos Ft	Valor Numérico	Valor Numerico	Calificación Cualitativa
Manutención y subsistencia/ grupos criminales domésticos	4	4	8	MEDIO ALTO
Manutención y subsistencia/grupos terroristas internacionales	1	3	4	MEDIO BAJO
(ATE) domesticos	4	3	7	MEDIO ALTO
(ATE) internacional	1	3	4	MEDIO BAJO

## II Análisis Financiero y Estratégico

La ratificación por Paraguay del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Dinero contra el Lavado de Activos, (GAFISUD, hoy, Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, GAFILAT) trajo consigo el compromiso de reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del GAFI.

La Recomendación 29 de dicho documento global establece la obligación de los países de instituir “Una unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como centro nacional para la recepción y análisis de: (a) reportes de transacciones sospechosas; y (b) otra información relevante al lavado de activos, delitos determinantes asociados y el financiamiento del terrorismo, y para la comunicación de los resultados de ese análisis.”

En ese contexto, la creación de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes de la República del Paraguay, asumió la responsabilidad de convertirse en la Unidad de Inteligencia del país, a la cual se dotó de las atribuciones que permitan la realización de todas las acciones tendientes a permitir las tareas analíticas encomendadas.

Considerando las normativas expuestas, la creación o designación de una entidad especializada en la realización de tareas de análisis financiero, se realiza en pos de centralizar la información referente a transacciones sospechosas, obtenida a partir de los sujetos obligados, y cualquier otro dato que pueda lograr y que sirva a la identificación de patrones de conducta asociados a la comisión de delitos de Lavado de Dinero, Financiamiento del Terrorismo, o cualquier delito precedente, someterla a un estudio pormenorizado y compartirla, con carácter reservado con las autoridades competentes.

En pocas palabras, la tarea analítica comprende: a) la recepción de información; b) la obtención/recopilación de datos; c) la gestión, el análisis y la elaboración de conclusiones y; d) la comunicación.

Esta tarea analítica, cada vez más asistida por mecanismos tecnológicos de inteligencia artificial por medio de la automatización de reglas fundadas en un conocimiento previo, asumido por los años de gestión en la materia, permiten optimizar los recursos humanos para la gestión de casos en los cuales se arriben a identificación de personas y patrones de conducta asociados a delitos, y con ello se acompaña la gestión de los órganos de acción penal público y jurisdiccionales; así como la aprehensión de reglas nuevas, tendencias y patrones, por medio del análisis metódico y sistematizado de los datos, que permite la identificación oportuna de anomalías, el análisis que acompaña su acaecimiento, la periodicidad del acontecimiento, en fin, detalles que pueden servir para la adopción de decisiones. Este tipo de gestiones de análisis permiten distinguir al análisis operativo, con énfasis en la operativa de investigación, (persecución y represión) del análisis estratégico, más orientado a la identificación de factores objetivos (vulnerabilidades o amenazas) y su exposición crítica para la adopción de decisiones.

Todas estas tareas, sugeridas por los estándares internacionales son objeto de desempeño de la Dirección General de Análisis Financiero y Estratégico de la UIF SEPRELAD, que apoyada en dos Direcciones de Gestión Operativa

y de Gestión de Inteligencia Estratégica, generan información de inteligencia que es compartida con los diferentes organismos estatales, miembros del Sistema ALA/CFT.

## **II El análisis financiero y el enfoque basado en riesgos**

Un buen análisis de datos requiere de una disciplina metodológica. En ese sentido, el análisis financiero realizado por una UIF, que como dijimos, tiene por objeto la identificación de sujetos, operaciones, patrones o tendencias asociadas al lavado de activos o financiamiento del terrorismo, para impulsar acciones de persecución penal o acciones generales orientadas al ámbito preventivo, no puede ser la excepción.

Considerando que el universo de datos que recibe la UIF, generalmente, es de un número exorbitante, que no guarda proporción con la cantidad de recursos orientados a analizar todos los casos, y asumiendo que del 100% de datos obtenidos, no todos llegarían a ser relevantes, encontramos que se debe encontrar elementos para clasificar por importancia a todos los datos, y de esta manera, asociarlos a valores de riesgo (de Lavado de Dinero o Financiamiento del Terrorismo) que permitan una gestión óptima de todos los recursos a disposición y para la optimización de los resultados de estas operaciones analíticas.

Desde el año 2013, con la modificación realizada a las 40 Recomendaciones del GAFI, se incluyó la visión del “Enfoque basado en Riesgos” que debe ser incorporada en todas las tareas realizadas por los actores públicos y privados, miembros del Sistema, y en ese contexto, se insta a todos los Estados parte, a realizar tareas de conocimiento de riesgos, calificación de éstos y gestión prioritaria en función al mayor riesgo representado.

Paraguay, como consecuencia de la aplicación de este enfoque ha propiciado la realización de la Evaluación Nacional de Riesgos, y ha adoptado ésta para la determinación de elementos que permitan gestionar todos los datos, en función a los riesgos identificados, y de esta manera, ponderar las transacciones informadas, atendiéndolas conforme al grado de riesgo asociado a las mismas, es decir, atendiendo a las más graves con preferencia a las que indiquen un factor de riesgo menor.

Estas acciones han permitido mejorar la calidad de los análisis, la oportunidad de la remisión de información de inteligencia a los organismos competentes, y principalmente, reducir esfuerzos y optimizarlos en la gestión más útil al país.

El enfoque basado en riesgos determina el norte de la tarea analítica, que no sigue siempre un mismo curso, sino que se adecua a las coyunturas que se determinan conforme a los elementos que implican riesgos en un determinando tiempo y espacio.

## Inteligencia Operativa e Inteligencia Estratégica. Importancia y Finalidad

El análisis de inteligencia, entonces, consiste en el proceso de evaluar y transformar la información bruta (datos) en descripciones, explicaciones y conclusiones destinadas a los consumidores de inteligencia (organismos competentes, componentes del Sistema ALA/CFT) con carácter reservado.

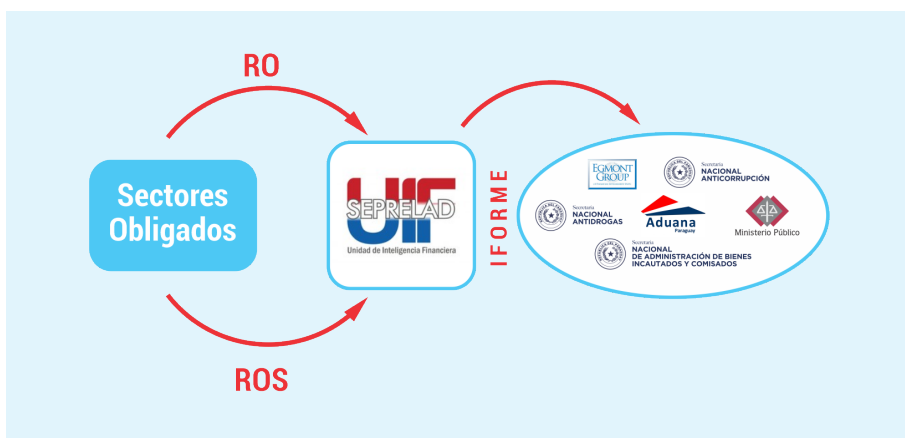
Según las características de la tarea, un análisis puede ser:

### Operativo

Cuando a partir de la información disponible en la UIF se realizan tareas específicas para la identificación de objetivos (investigación sobre personas, redes, activos y la determinación de los vínculos existentes entre ellos) que permitan la individualización de transacciones particulares y la relación de estas a posibles delitos.

En el proceso de inteligencia operativa, se tiende a iniciar investigaciones a partir de las alertas establecidas, sobre reportes de operación sospechosa o reportes objetivos. Los reportes de operación sospechosa (ROS) son recibidos de parte de los sujetos obligados que, dentro de sus procesos de análisis y gestión de riesgos, identifican situaciones que refieren indicios de Lavado de Dinero o Financiamiento del terrorismo.

El ciclo que sigue el análisis operativo podría resumirse en:



## Estratégico

Cuando de la información disponible se realizan tareas que permiten comprender la lógica de las actividades, relaciones o situaciones, cuyas conclusiones son de carácter general, tendientes a la identificación de elementos que puedan significar amenazas o vulnerabilidades, que construyen patrones o tendencias y que puestos a conocimiento de la autoridad competente, propician la adopción de medidas precautorias, modificaciones normativas, o justifican la innovación de las políticas vigentes en la materia o la implementación de tecnología adecuada para coadyuvar en las tareas de prevención o represión.

Consiste en el proceso de desarrollo de conocimiento, utilizando los datos/información disponible, para generar resultados que permitan comprender y conocer mejor las distintas actividades, comportamientos y entornos de interés.

Análisis estratégico en el contexto de una UIF implica el proceso de desarrollo del conocimiento relacionado con el LA / FT y otras amenazas para la integridad de los sistemas financieros de un país o para la seguridad de un país a través de sus sistemas financieros.

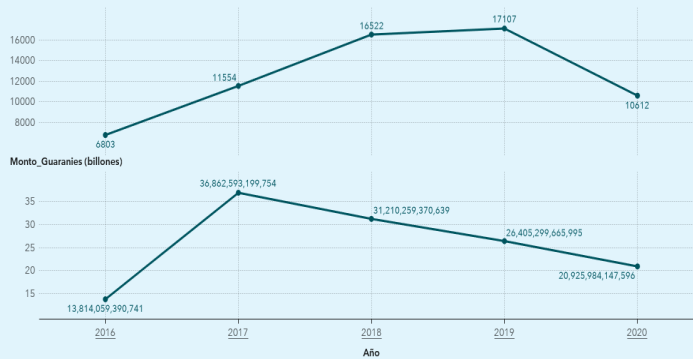
El análisis estratégico es la tendencia a nivel mundial para optimizar los procesos de PREVENCIÓN, por medio del estudio de diferentes datos, estadísticas y su sometimiento a probabilidades de riesgo, lo cual nos permite anticiparnos a escenarios de posibles hechos relacionados a la comisión de delitos o faltas administrativas y adoptar medidas previas a su acaecimiento.

El Paraguay ha avanzado en el último año en materia de gestión estratégica y ha desarrollado reportes automáticos que permiten contar con datos actualizados que consideran factores geográficos, montos, cantidad, y calidad de los datos remitidos por los sujetos obligados y los ha dispuesto para la gestión operativa a través de la gestión del riesgo, para la atención prioritaria de potenciales casos de lavado de activos o Financiamiento del Terrorismo.

Ejemplos de reportes estratégicos implementados en la UIF SEPRELAD – Año 2020.

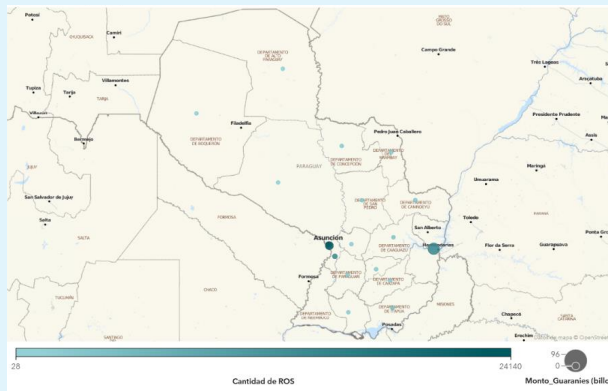
## Ilustración 1

Evolutivo de Cantidad y Monto de ROS



## Ilustración 2

Cantidad de ROS dimensionado por Monto en Guaraníes



Estos reportes son compartidos con autoridades nacionales de inteligencia, con supervisores de los sujetos obligados, u otros órganos a los cuales pudiera servir, a fin de motivar la toma de decisiones preventivas o reactivas que sean necesarias para mantener la seguridad del Sistema ALA/CFT.



## II Identificación de riesgos, gestión de datos, generación de alertas. Sistema de Gestión de Alertas

La SEPRELAD, a través de la Dirección General de Análisis Financiero y Estratégico, ha desarrollado e implementado un proceso de análisis automático de ROS, a partir de la identificación de los riesgos de la Evaluación Nacional de Riesgos 2016 y actualizada en el año 2018, y la gestión de los datos disponibles a fin de dar tratamiento oportuno a la información y gestionar, no solo tareas de investigación operativa, sino de gestión preventiva y correctiva, que permita mejorar la calidad y la oportunidad de la información obtenida.

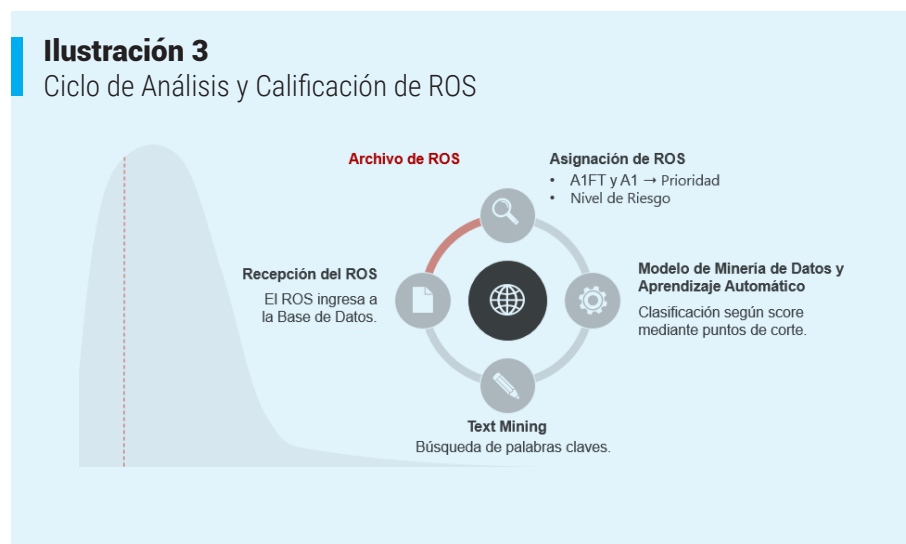
Los ROS recibidos por SEPRELAD son objeto, secuencialmente, de análisis y calificación por parte de:

- i. las reglas y filtros de alertas tempranas, y
- ii. los modelos predictivos de medición de riesgo.

Ambos grupos de instrumentos son objeto de revisión periódica, por parte de los funcionarios de la Dirección de Inteligencia Estratégica, dependiente de la Dirección General de Análisis Financiero y Estratégico.

### Ilustración 3

#### Ciclo de Análisis y Calificación de ROS



De acuerdo con el modelo de admisión de ROS de la SEPRELAD, todo ROS es filtrado, en primer lugar, con la ayuda de un “modelamiento” mediante análisis textual (análisis de palabras de la narrativa del reporte) que permite identificar con carácter inmediato la existencia de indicadores tempranos de riesgo, por ejemplo, palabras que puedan asociarse a corrupción o terrorismo, etc. Y de esta manera orientar la interpretación de los datos en este sentido, a priori.

Para lograr este modelamiento, se implementan dos estrategias:

- iii. Generación de reglas complejas de categorización.
- iv. Identificación de temas. Los temas son conjuntos de palabras que, en patrones de concurrencia ponderados, pueden permitir distinguir o clasificar distintas clases de ROS.

La formulación de reglas textuales de categorización y las reglas a ser aplicadas por el Sistema tecnológico que implementa el modelo depende del trabajo de los analistas, que en base a las experiencias, tendencias y tipologías, y principalmente, a los hechos particulares que envuelven a la coyuntura nacional, diseñan las reglas a ser consideradas en el modelo.

Los ROS seleccionados *-como consecuencia de la identificación por parte de los filtros y reglas-* son calificados con los indicadores de riesgo, según correspondan, y se remiten, conforme a las calificaciones logradas, inmediatamente a un analista, que desarrolla el caso operativo o estratégico, según corresponda.

Los ROS cuya información no caen dentro de las alertas que se disponen por los filtros y reglas de alerta temprana, son sometidos a un análisis de calificación cuantitativa de riesgo a través de modelos predictivos.

Los modelos predictivos utilizan variables predictoras y una variable objetiva para generar una clasificación. Se emplea un modelamiento mediante árboles de decisiones para predecir la pertenencia a las cuatro clases de riesgo formuladas. Adicionalmente se utiliza un modelo de regresión logística que utiliza una variable objetivo binaria y el objetivo del modelamiento consiste en generar un puntaje global (o una probabilidad) que represente una escala de riesgo. La implementación de este modelo fue el resultado de un trabajo de la SEPRELAD con asistencia del BID.

El resto de ROS queda en estado de “*custodia activa*”, como documentos de soporte de investigaciones, que en cualquier momento podrán ser reclasificados para su análisis inmediato y directo, lo cual significa que ningún reporte es desechado, sino que todos son analizados y los que no determinan un análisis operativo u estratégico, pueden ser determinantes en otro. Y en todos los casos, todos los reportes aportan a los trabajos de calidad, que se encuentran enfocados a la mejora cualitativa de la actividad de los reportantes.

Con relación a los reportes que recaigan en puntuaciones bajas, como medida de seguridad, un grupo de analistas designados los revisa periódicamente –*trimestralmente, como máximo*– utilizando técnicas de muestreo los ROS del trimestre inmediatamente anterior, que no han sido seleccionados por las reglas y algoritmos citados en los párrafos anteriores, con la finalidad de confirmar su nivel de efectividad y contribuir a su mejora continua de estos mecanismos de gestión de riesgos.

## **II Intercambio de información de inteligencia financiera y estratégica**

Los resultados de los análisis elaborados, tanto los de carácter operativo como los estratégicos, son los denominados productos de inteligencia, que se dividen en:

### **Informes de Inteligencia**

Generalmente asociados a pedidos de informes formulados por entidades que forman parte del Sistema ALA/CFT, en el marco de sus competencias.

### **Informes de Inteligencia Financiera**

Informe originado en reportes de operación sospechosa o reportes operativos, que gestiona información financiera y la traduce en productos operativos principalmente para los órganos de persecución penal: el Poder Judicial y el Ministerio Público.

### **Notas de inteligencia**

Son los productos de análisis estratégico, que se obtienen del trabajo con todos los datos de fuentes a disposición en la UIF SEPRELAD.

El producto de inteligencia obtenido es el informe de inteligencia y reviste carácter reservado, conforme a lo establecido en la Ley 1015/97 modificada por la Ley 6497/19.

En ese sentido, el intercambio de información con las diferentes autoridades que los reciben se enmarcan en protocolos de actuación y remisión, que rigen la actuación de la SEPRELAD, por los tipos de productos que emite.

Los informes son compartidos a través de una plataforma segura, que prevé la descarga del informe, dentro de un plazo de vigencia, con mecanismos de identificación de los datos de la descarga, que es puesto a disposición de la autoridad competente, representada en el titular del órgano o el requirente (casos de pedidos del Ministerio Público) con un código de descarga que es entregado *intuite personae*, a través de mensajes a teléfonos celulares de los destinatarios identificados.

En el caso de informes que son compartidos a través de la Red Segura Egmont,

también se encuentra en vigencia un protocolo de actuaciones que garantiza la priorización inmediata del tratamiento de los casos de cooperación, así como el cumplimiento de las medidas que rigen el intercambio de información a través de la red segura.

## || Estudio Sectorial de Riesgos de Activos Virtuales

Paraguay ha emprendido acciones para el conocimiento de nuevas tecnologías con base a recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) relacionados al sector de activos virtuales en pos de identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA/FT, incluso será el primer país en ser evaluado en base a la recomendación 15 que se refiere a las actividades u operaciones de los PSAV (Proveedores de Servicios de Activos Virtuales) y aplicación de un EBR (Enfoque Basado en Riesgos) para garantizar que las medidas para luchar contra el LA/FT.

En este sentido el país constituyó una mesa interinstitucional sobre Activos Virtuales, con varios integrantes del sistema de prevención ALA/CFT, dando cumplimiento a las recomendaciones estandarizadas mundialmente por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).

La mesa se integró por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), por el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Industria y Comercio (MIC), el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y la Sub Secretaría de Tributación (SET). Además la Cámara Paraguaya de Fintech fue invitada a fin de que exponga las diferentes operativas del negocio asociado con el uso de activos virtuales y a fin de que comente las diferentes acciones que están impulsando para socializar con distintos sectores.

**Blockchain, bitcoin, criptoactivos, monedas virtuales**, son palabras nuevas que describen tecnología innovadora para transferir valor rápidamente en todo el mundo, según explicó el GAFI. LA SEPRELAD, a fin de garantizar la transparencia de las transacciones de activos virtuales y mitigar el lavado de dinero en el uso de activos virtuales, así como de mantener los fondos con vínculos con el crimen y el terrorismo fuera de la criptosfera, se encuentra implementando las medidas del GAFI.

Cabe resaltar que por Resolución N° 008, la SEPRELAD, determinó como Sujetos Obligados de la Ley 1.015/97 y sus modificatorias a las personas físicas o jurídicas que realicen actividades de minería o su equivalente, intercambio, transferencia, almacenamiento y/o administración de activos virtuales, o participen y provean servicios financieros relacionados con estos, en adelante denominados: “Proveedores de Servicios de Activos Virtuales” (PSAV).

El desafío es grande al ser el primer país evaluado en la materia, sin embargo, mantener acciones articuladas con los miembros del Sistema ALA/CFT del Paraguay, para prevenir el uso indebido de activos virtuales para el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo es una meta trazada. A continuación se presenta la Metodología de Trabajo ya implementada.

## II Metodología de Trabajo

En cumplimiento de la R1 del GAFI exige: los países deben identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA y FT que surgen de las actividades de activos virtuales y las actividades u operaciones de los PSAV, y sobre la base de esa evaluación, se debe aplicar un enfoque basado en el riesgo (EBR) para asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el LA y el FT son proporcionales a los riesgos identificados. También los países deben requerir a los Proveedores de Servicios de Activos Virtuales (PSAV), Sujetos Obligados (SO) igualmente identificar, evaluar y tomar acciones efectivas para mitigar su riesgos LA y FT.

A fines del año 2019, la SEPRELAD realizó una evaluación preliminar del sector y se instaló una mesa de trabajo con instituciones como la Subsecretaría de Estado de Tributación, el Ministerio de Industria y Comercio, el Ministerio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC) y el BCP, a fin de tratar los cambios introducidos por la Recomendación 15 de GAFI (Nuevas Tecnologías).

En fecha 15 de enero de 2020, se les incluyó a las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades asociadas con activos virtuales como sujetos obligados de las Leyes 1015/97, 3783/09 y 6497/19.

De las informaciones recabas, y visitas al sector, teniendo como referencia la metodología del GAFI, y que el riesgo puede verse como una función de tres factores: **amenaza, vulnerabilidad y consecuencia**, se realizó el complemento del Estudio Sectorial de Riesgos de LA/FT.

Se han colectado datos, estadísticas e informaciones principalmente del sector de AV, que incluyen las actividades con AV y los actores involucrados, que son los PSAV.

Por tratarse de un sector nuevo, cuyas actividades son igualmente novedosas y complejas se ha trabajado muy de cerca con el sector que se ha podido identificar mediante estrategias empleadas por la SEPRELAD, como la emisión de la Resolución N° 08/2020 por la cual se establecen como SO de la Ley N° 1015/97 y sus modificatorias a las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades asociadas con AV. Las actividades obligadas son: minería, intercambio, transferencia, almacenamiento y/o administración de AV y los servicios financieros relacionados, denominados PSAV, y el correspondiente

llamado al registro o licenciamiento ante la SEPRELAD como autoridad de aplicación de normas ALA/CFT.

Se ha realizado consulta vía Circular N° 03/2019 al universo de sujetos obligados de la Ley N° 1015/97 y sus modificatorias, Ley N° 3783/09 y Ley N° 6497/19, con el fin conocer la evolución del sector de activos virtuales en nuestro país. Como resultado se obtuvo en total 7 (siete) SO que han operado con AV de los cuales cinco fueron entidades bancarias, una financiera y una entidad aseguradora.

Asimismo, se realizaron acercamientos al sector con mesas de trabajo a fin de conocer el uso de activos virtuales, modalidades de negocios y los actores asociados o los proveedores de servicios (virtual o financiero). Los sectores con los que se trabajó fueron las personas jurídicas que tienen como actividad *la Minería y el Intercambio de AV*. En total participaron 5 empresas.

## || Actividades Identificadas

### Intercambio de AV PEER TO PEER (P2P):

Es el intercambio de AV a través de una red distribuida. Esta modalidad se puede dar entre dos personas físicas o jurídicas que cuentan con billeteras digitales (wallets) y quieran intercambiarse directamente AV. Estas plataformas permiten una transacción directa de dichos activos sin la necesidad de contar con un intermediario y ningún servidor central y es comúnmente utilizado para evitar pagar comisiones a las empresas de intercambio (exchanges).

### Empresas de intercambio de AV:

Se ha identificado empresas que ofertan servicios de intercambio de AV por otro AV, o moneda de curso legal. Así como el modelo de negocio de intercambio de divisas tradicional en el sistema financiero, la operativa incluye: las operaciones de Compra de AV, Venta de AV y Canje o permuta entre AV. Generalmente estas empresas tiene una plataforma digital mediante la cual atraen a sus clientes/usuarios, para intermediar en las operaciones o actuar como proveedor de los servicios de AV, que incluyen habilitar una wallet (billetera) virtual para almacenar los códigos que representan el valor del AV que son intangibles. Según manifestaciones, varían los modelos de negocios, algunos primero captan clientes interesados en comprar AV, posteriormente buscan un vendedor en la red u otro cliente que quiere vender AV. En efecto el PSAV, compra primeramente el AV para luego venderlos, es decir, no se trata de una intermediación pura, saca su beneficio de la oferta y demanda de AV. Otros si son intermediarios y fijan una comisión por los servicios prestados.

### Actividades de minería de AV:

Una de las actividades que se ha identificado en auge es la **Minería de AV** de todos los AV que operan en Prueba de Trabajo, Proof-of-Work (PoW), sobre todo de Bitcoin, y otras monedas con las mismas características o variaciones mejoradas como Monacoin, BitcoinCash (BCH), BitcoinSV (BSV), Peercoin (PPC), DGB-SHA (DGB) y otros. Según manifestaciones del sector, se utiliza como estrategia comercial o del mercado de las industrias de AV, que al minar unas de las monedas virtuales (AV) la convierte en Bitcoin automáticamente, por tener un valor considerable en relación a las monedas de curso legal, facilidad de cambiar y por tener aceptación en el mercado nacional e internacional.

Según observaciones del equipo técnico de la SEPRELAD, las empresas mineras utilizan una estructura particular, pues trabajan con tecnología (ordenadores/software) las 24 (veinticuatro) horas del día, que necesita acondicionamiento del ambiente, razón por la cual la utilización de la energía eléctrica es primordial. Considerando la disponibilidad de dicho recurso en el país, se han instalado inversionistas nacionales y extranjeros para incursionar en la industria de la minería.

#### **Otras actividades vinculadas con la minería de AV:**

**Pools de Minería:** Es un espacio que le permite a los mineros trabajar de forma cooperativa para poder minar bloques de criptomonedas (AV). Fueron creados con la finalidad de facilitar el trabajo de minería y para hacer frente, de forma más efectiva, a la creciente dificultad de minar Bitcoins y otras criptomonedas (AV). Es decir, son una agrupación de mineros que cooperan con el objetivo de minar bloques de una blockchain. La finalidad de esta agrupación es la de facilitar el trabajo de minería y **obtener beneficios equitativos para todos dentro del grupo.**

La creación de estas agrupaciones responde a la necesidad de poder resolver satisfactoriamente los acertijos de una blockchain **a medida que se aumenta el poder de su red y la** dificultad de la minería. Un trabajo que de forma individual sería muy difícil de concretar para cada minero.

## **|| Amenazas**

De acuerdo al análisis realizado por el equipo de la SEPRELAD con el sector que explota actividades de AV, se han identificado las siguientes amenazas:

#### **Uso de dinero en efectivo:**

Se ha identificado que el uso del dinero en efectivo es muy extendido para comprar, vender y cambiar AV. Esto a raíz de que las entidades bancarias han cerrado las cuentas de los PSAV, especialmente de los tipos de emprendimientos

que se dedican al intercambio, transferencia y custodia de AV. En razón de lo mencionado, dicho factor podría representar una amenaza si los mismos provienen de actividades ilícitas. El nivel de amenaza que representa para propósitos de LA/FT es medio alto, debido a dos hechos principales: 1) que a nivel nacional se han identificado como amenazas graves de LA, al narcotráfico, el contrabando y la piratería y 2) el uso extendido del dinero en efectivo en las actividades comerciales y financieras del país.

#### **Inversión o intercambio PEER TO PEER:**

Se ha notado que en el mercado cualquier persona física puede acceder a negociar, intercambiar AV con otro en internet sin un intermediario o PSAV, y puede optar por comprar o vender AV de/a otras jurisdicciones. Si bien de los ROS recibidos en la SEPRELAD antes de los cierres de las cuentas se han identificado delitos financieros y hechos esporádicos no muy relevantes como pequeñas estafas entre los inversores particulares, abusos de utilización de tarjetas de créditos, y cuentas asociadas a TEI, cuyos beneficiarios fueron PSAV de otras jurisdicciones, el nivel de actividad no está muy desarrollado, razón por la cual la amenaza se encuentra en un nivel moderado, para propósitos de LA/FT.

#### **Actividad de minería de AV en las zonas de fronteras:**

Paraguay tiene una de las represas hidroeléctricas más grandes de la región y la segunda más grande del mundo. Asimismo, el costo de la energía eléctrica es barata y con tarifas especiales para las industrias, razón principal para que se instalen las granjas mineras de manera masiva, principalmente de Bitcoin. Sin embargo, muy pocos se hicieron visibles al llamado de registro obligatorio de SO de la SEPRELAD, el cual se trata de un registro administrativo para propósitos de supervisión y monitoreo. Como la actividad minera requiere, aparte de la energía eléctrica (insumo principal) de inversiones tecnológicas (ordenadores, instalaciones adecuadas para alojar los servidores) que se importan de otras jurisdicciones, podría asociarse con otras amenazas como el contrabando de equipos de minería, y la utilización como medio de pago dinero en efectivo o los mismos AV que fueron minados. El nivel de amenaza de LA/FT es moderado.



## || Mitigante

De conformidad a la amenaza revelada se han incluido como Sujetos Obligados de las leyes de ALA/CFT a los emprendimientos mineros.

### || Utilización como medios de pago:

Se han identificado comercios que aceptan AV como Bitcoin, como medios de pago por compra de bienes muebles como automóviles, relojes y compras realizadas del exterior. Sin embargo, la misma se encuentra en un estado incipiente, se trata más bien de esfuerzos individuales de promocionar los mismos. El nivel de amenaza LA/FT es bajo.

### || Operaciones con otras jurisdicciones:

Se han identificado modelos de negocios, sobre todo en la minería de Bitcoin, en donde existen actividades con intermediarios y operadores claves como los pool de minerías y los intercambiadores (personas y/o estructuras jurídicas) que se encuentran incorporados en el exterior. En ese sentido, se ha identificado que las empresas de minería instaladas en el país, operan con pool de minerías de EE.UU, China y Brasil, e intercambiadores de Estados Unidos.

### || Alcance global:

Así como menciona el GAFI en su Informe al G20 (junio 2020) sobre los riesgos de LA/FT de los denominados “Stablecoins” por su traducción en español “Monedas Estables”, corresponde advertir que “...Los activos virtuales se pueden negociar e intercambiar a través de Internet y se pueden utilizar para pagos transfronterizos y transferencias de fondos. Además, los activos virtuales comúnmente se basan en infraestructuras complejas que involucran a varias entidades, a menudo distribuidas en varias jurisdicciones, para transferir fondos o ejecutar pagos. Esta segmentación de servicios significa que la responsabilidad por el cumplimiento y la supervisión/ejecución ALD/CFT puede no estar clara...” En consideración a las afirmaciones mencionadas, en el país se aprecia igual escenario que en el mercado internacional, puesto que se pueden realizar intercambios, transferencias, compras y ventas con actores de otras jurisdicciones a través de plataformas en internet. Sin embargo, la posibilidad de identificar, registrar o supervisar el cumplimiento de los reglamentos ALA/CFT, serán desafíos para la UIF y las autoridades competentes del país.

## **Vulnerabilidad**

A nivel local se han identificado las siguientes vulnerabilidades:

### **Protección jurídica:**

Los PSAV fueron determinados como SO de las Leyes ALA/CFT y por ende estarán sujetos al cumplimiento de los requisitos de prevención de LA y FT. Sin embargo no se cuenta un marco legal de protección de la industria y de los consumidores. En efecto, el desarrollo del sector depende del esfuerzo y del apetito de riesgos de los inversionistas y los diversos usuarios.

### **Exclusión financiera e informalidad de las actividades:**

Como la mayoría de los PSAV, principalmente los que se dedican al intercambio, compra, venta, custodia y transferencia de AV fueron excluidos del sistema financiero tradicional (bancario). Dichos intermediarios han utilizado el efectivo como medio de cambio y pago, hecho que aumenta la informalidad, y con la adopción de servicios financieros paralelos o desarrollados por los mismos PSAV se convierten en sus propias bancas, realizan sus propias compensaciones, y otras actividades financieras de ajustes o compensaciones.

### **Desconocimiento de las actividades con AV:**

Otra vulnerabilidad a nivel de sector es el desconocimiento por parte de la población y las autoridades competentes del país sobre el ecosistema general de las actividades con AV (actores, modelos de negocios, etc.), situación que trae aparejada la desconfianza y cierto rechazo hacia el sector.

### **Aplicación tecnológica compleja y entorno virtual de las operaciones:**

Así como el anonimato, las actividades y operaciones con AV se dan en ambientes completamente virtuales, además están muy asociadas a la innovación tecnológica en cuanto a hardware y software. Así como el desconocimiento generalizado sobre el sector, la aplicación tecnológica avanzada en una sociedad con costumbres comerciales conservadora, hace el proceso de adopción o aceptación lento.

### **Dificultad para identificar a los PSAV:**

Desde enero 2020, en el país se encuentra vigente la Resolución SEPRELAD N° 08, a través de la cual se determina como SO de las leyes ALA/CFT a los PSAV, sin embargo, a la fecha no se ha presentado una cantidad significativa de sujetos obligados del sector a solicitar la inscripción.

## Corrupción:

Por último, a raíz de las vulnerabilidades anteriores como la ausencia de regulación prudencial, la informalidad, el desconocimiento del rubro, las complejidades implícitas del sector y las ubicaciones geográficas remotas de los mineros dentro del país hacen que sean susceptibles a conductas indeseables de parte de los órganos de orden público.

## || Riesgos

Teniendo en cuenta que el riesgo es la conjunción de las amenazas y vulnerabilidades, se ha analizado por un lado las actividades con AV y de los PSAV a nivel nacional. Hasta la fecha no se han identificado PSAV o Instituciones que participen en la emisión y administración de los llamados “Stablecoins” ya sea como creadores o desarrolladores, organismos de gobierno central o entidades participantes de los acuerdos de las monedas estables (ya sean centralizados o descentralizados) conforme a las características analizadas por el GAFI en su Informe al G20. Las actividades con AV desarrolladas en el país son la minería, compra-venta ente pares o a través de un PSAV y cambios por monedas de curso legal, que ya fueron lanzados previamente en el mercado global como el Bitcoin y sus bifurcaciones. Sin embargo, existe el riesgo de que PSAV actúen como intermediarios independientes en las actividades desarrolladas en el país, con los llamados “Stablecoins”, especialmente, los descentralizados, debido a sus características transfronterizas y virtuales. No obstante, cabe recalcar que el país considera a los intermediarios como SO de la Leyes ALA/CFT y deberán cumplir con los requisitos exigidos por los estándares del GAFI, para la mitigación de los riesgos LA/FT.

Asimismo, se ha identificado que existen riesgos de LA/FT por el uso extensivo de dinero en efectivo para el soporte financiero del negocio en un nivel medio alto. También se han identificado riesgos en cuanto a la tendencia de negociar AV entre pares sin la intermediación de PSAV que aunado con la naturaleza transfronteriza y multijurisdiccional de las transacciones podrían aprovecharse por las organizaciones criminales principalmente para el LA. El nivel de riesgo de LA/FT de las transacciones peer to peer es moderado.

Por otra parte, se ha identificado riesgo potencial en la utilización de ciertos AV como medio de pago en las actividades comerciales, sin embargo el uso no está muy desarrollado en el país, razón por la cual el riesgo de LA/FT es bajo.

Por último, la incursión de la industria minera de AV en las zonas fronterizas del país representa un riesgo, no por la actividad que desarrollan, sino por diversos factores asociados como el uso de tecnología, las importaciones de ordenadores de otras jurisdicciones, y las transacciones con PSAV y operadores del exterior, la falta de acceso al sistema financiero formal y el uso muy

extensivo del dinero en efectivo. No obstante el nivel de riesgo es moderado para LA y FT.

## **II Requerimientos de la Recomendación 15 del GAFI:**

### **II Evaluación y mitigación de los riesgos asociados a las actividades con activos virtuales**

El GAFI insta a que los países identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos de LA y FT que surgen de las actividades de AV y las actividades u operaciones de los PSAV y apliquen un EBR para garantizar que las medidas para luchar contra el LA/FT sean proporcionales a los riesgos identificados en sus respectivas jurisdicciones. Así mismo, se recomienda que los países creen políticas a corto y largo plazo, debido a que el sector de los AV se encuentra en continua evolución.

Además, se debe exigir a los PSAV que identifiquen, evalúen y adopten medidas efectivas para mitigar los riesgos asociados con el suministro o la participación en actividades relacionadas con activos virtuales o con la oferta de productos o servicios asociados a los mismos.

### **II Licencia o registro**

Se debe exigir a los PSAV que, como mínimo, tengan licencia o estén registrados en las jurisdicciones donde se crean con el fin de poder realizar una supervisión efectiva de los mismos. Además, el GAFI apunta que las jurisdicciones anfitrionas puedan exigir este requisito de licencia o registro a los PSAV que operen desde su jurisdicción u ofrezcan productos y/o servicios a clientes dentro de la misma.

Se requiere la adopción de medidas adecuadas y la aplicación de las sanciones correspondientes en el caso de personas físicas o jurídicas que lleven a cabo operaciones de AV sin la licencia o registro. No es preciso que un país imponga sistemas de registro independientes en el caso de las IF previamente autorizadas o registradas, pues ya están sujetas a todas las obligaciones recomendadas por el GAFI.

### **II Supervisión o Monitorización**

Los PSAV deben estar sujetos a sistemas efectivos de supervisión y control para garantizar el cumplimiento de los requisitos nacionales sobre PLA/FT.

En este sentido, la autoridad de control de cada país llevará a cabo una supervisión con un EBR, y deberá contar con poderes suficientes para garantizar el cumplimiento por parte de los PSAV, con inclusión de un régimen inspector y sancionador disuasorio de índole civil, penal o administrativo aplicable a los mismos y a sus órganos de administración y dirección.

## || Medidas preventivas

Los países y los SO (PSAV) deben diseñar procesos que permitan el cumplimiento de sus obligaciones de Diligencia Debida para cumplir con las Recomendaciones del GAFI y sus legislaciones nacionales. La aplicación de medidas de diligencia debida permite la identificación y conocimiento del cliente, incluidos los beneficiarios de las transferencias, así como del titular real o beneficiario último con carácter previo al inicio de la relación de negocio o a la realización de cualesquiera operaciones.

Adicionalmente, los países han de incluir entre dichas medidas la obtención de información adicional sobre el cliente y el propósito e índole de la relación de negocio, así como la obtención de información sobre el origen de los fondos, la motivación de las transacciones previstas o realizadas y la realización de un seguimiento continuado de la relación de negocio.

Se establece un umbral cuantitativo a partir del cual los PSAV deberán aplicar medidas de diligencia debida para todo tipo de transacciones con AV, incluyendo transacciones ocasionales por encima de 1.000 EUR/USD.

Asimismo, son de aplicación otros requisitos como la verificación de inclusión en listas de sanciones y la aplicación de contramedidas financieras como la congelación y bloqueo de fondos y la prohibición de transacciones con las personas y entidades designadas por las RCSNU.

Por el elevado nivel de riesgo que comportan las distintas formas de intercambio entre criptomonedas y dinero fiduciario o de curso legal y otros activos virtuales, así como los servicios de custodia y/o administración que permiten su control, la participación y la prestación de servicios financieros asociados su comercio y otros riesgos inherentes a los mismos como el carácter pseudónimo o anónimo de las transacciones y los pagos recibidos de terceros no conocidos, el GAFI insta a los países a adoptar medidas reforzadas de diligencia debida como:

- Comprobar la información aportada por el cliente relativa a su identidad, como el número de su documento de identidad, contrastándolo con bases de datos de terceros u otras fuentes fiables;
- Rastrear la dirección IP del cliente; y
- Buscar en Internet cualquier información complementaria que permita corroborar la coherencia de la actividad del cliente con su perfil de transaccional, respetando siempre la legislación aplicable en materia de protección de datos.

Otra importante medida preventiva es que los PSAV tengan sistemas de gestión de riesgos apropiados para determinar si los clientes o titulares reales son personas expuestas políticamente (PEPs) o familiares o allegados de las mismas y, si por lo tanto, se han de reforzar las medidas de debida diligencia.

Por otra parte, los países se deben asegurar de que los PSAV conserven todos los registros de transacciones y medidas de debida diligencia al menos durante cinco años, de tal manera que las transacciones individuales puedan ser reconstruidas, quedando esta información a disposición las autoridades competentes. Estos registros incluirán, por ejemplo: información relacionada con la identificación de los intervinientes, las claves públicas y direcciones o cuentas empleadas (o identificadores equivalentes), naturaleza y fecha de las transacciones y cantidades transferidas.

## II Transparencia de las personas jurídicas

Al considerar que los PSAV pueden ser tanto personas físicas como personas jurídicas, se recuerda a los países que deben adoptar las medidas adecuadas para evitar el uso indebido de las mismas.

Además, se requiere que los países se aseguren de que los PSAV también evalúen y mitiguen sus riesgos de LA/FT e implementen la gama completa de medidas preventivas siguiendo las Recomendaciones del GAFI.

Por último, no hay que olvidar la necesaria coordinación con las autoridades pertinentes para garantizar la compatibilidad de los requisitos necesarios a efectos de PLA/FT con las normas de protección de datos, privacidad y disposiciones similares.

El GAFI, en la **Declaración pública sobre activos virtuales y proveedores relacionados de 21 de junio de 2019**, hace un llamamiento a todos los países para que adopten medidas para la implementación de sus Recomendaciones en el contexto de las actividades relacionadas con los activos virtuales y reconoce que *“la amenaza del uso delictivo y terrorista de los activos virtuales es grave y urgente”*. Por ello, el GAFI ha informado que supervisará la implementación de los nuevos requisitos por parte de países y los PSAV.

En el contexto de prevención de lavado de activos y contra el financiamiento al terrorismo, existen varios desafíos respecto al marco regulatorio y de supervisión respecto al uso de estas nuevas tecnologías asociados con el uso de los activos virtuales en sus distintas modalidades de negocio identificadas.

En este sentido, la SEPRELAD, con esta serie de acciones, ha dado un paso importante en la comprensión y conocimiento del uso de estas nuevas tecnologías a fin de abordar la construcción de un adecuado marco regulatorio ALA/CFT y la aplicación de un enfoque basado en riesgos, tal como lo señalan las recomendaciones del GAFI.

Además, estas nuevas tecnologías promueven la innovación dentro del sistema financiero del país que en un futuro podrían revestir de una importante relevancia dentro del mercado nacional. Con la construcción de un adecuado marco regulatorio y de supervisión se busca asegurar que sectores nuevos y

emergentes puedan desarrollarse de manera responsable, con salvaguardas adecuadas incorporadas para que no sean explotados por delincuentes.

Por último, ante estos desafíos surge la necesidad de centrarse en una implementación efectiva de las recomendaciones del GAFI a fin de dar un marco protector a los SO que operan con estas modalidades virtuales a fin de que sus estructuras no se vean vulneradas ni utilizadas con fines de LA/FT. La SEPRELAD busca que los sujetos obligados tengan las herramientas y la experiencia para evaluar las nuevas tecnologías en los servicios financieros y promover la innovación responsable en una construcción abierta y participativa de los diferentes actores del sistema tanto del ámbito público como privado.

## **Bibliografía**

Actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo, aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo N° 9.302, por el cual se actualiza la Evaluación Nacional de Riesgo país en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, reconocido por Decreto N° 4779/2016, y se Aprueba su incorporación como nuevos objetivos y acciones del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) de Lucha contra el LD/FT/FP, Aprobado por Decreto N° 11.200/2013.

Carta del Presidente del GAFI – 2012.

Constitución Nacional del Paraguay.

Curso de capacitación en Análisis Estratégico, Grupo Egmont. República Dominicana, Año 2020.

Decreto del Poder Ejecutivo N° 1.548/19, Por la cual se crea el Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema Anti Lavado de Activos (ALA) contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT) contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay (CFT).

Decreto del Poder Ejecutivo N° 11.200, por el cual se aprueba el Plan Estratégico del Estado paraguayo de lucha contra el Lavado de Dinero, el Financiamiento del Terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Decreto del Poder Ejecutivo N° 4561/2010. Por el cual se reglamenta la Ley N° 1015/2097 “Que previene y reprime actos ilícitos destinados a la legitimación de Dinero o Bienes” y la Ley N° 3783/2009 “Que modifica varios artículos de la Ley 1015/1997 y aprueba la estructura orgánica y funcional de la SEPRELAD, dependiente de la Presidencia de la República.

Decreto del Poder Ejecutivo N° 507/2018, por el cual se modifica el Anexo correspondiente al Plan de Acción del Decreto N° 9302, del 6 de agosto de 2018, por el cual se actualiza la Evaluación Nacional de Riesgo país en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, reconocido por Decreto N° 4779/2016, y se aprueba su incorporación como nuevos objetivos y acciones del Plan Estratégico del Estado paraguayo (PEEP) de lucha contra el LD/FT/FP, aprobado por Decreto N° 11.200/2013.

Decreto N° 507/2018 por el cual se modifica el anexo correspondiente al Plan de Acción del Decreto N° 7949/2017; por el cual se establece la Coordinación General y un Comité interinstitucional para el sistema Anti lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT).

Decreto N° 9302/2018, por el cual se actualiza la Evaluación Nacional del Riesgo país en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo,



reconocido por Decreto N° 4779/2016.

Egmont Group <https://egmontgroup.org/en>. Diciembre 2020.

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. Actualizado, diciembre 2020.

Informe de Avance de la Evaluación Mutua de Paraguay. Seguimiento Intensificado. Año 2009.

Informe de Evaluación Mutua Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (3ra Ronda), del Paraguay. Año 2008.

Informe de Evaluación Mutua sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo segunda ronda del Paraguay. Año 2005.

Informe final de la XLIX reunión (virtual) del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos, del 10 de noviembre de 2020.

Ley N° 1015/1997, Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de Dinero o Bienes.

Ley N° 16/90, Que aprueba y ratifica la Convención de Viena Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Ley N° 3.440/08, Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/97.

Ley N° 3783/09, Que modifica varios artículos de la Ley N° 1015/97, que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes.

Ley N° 4024/10, Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo.

Ley N° 4100/10, Que aprueba el Memorando de Entendimiento entre los gobiernos de los Estados del GAFISUD.

Ley N° 5582/16, Que aprueba la enmienda al Memorando de Entendimiento del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos GAFISUD.

Ley N° 5895/17, por la cual se establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones.

Ley N° 6399/19, Que modifica los artículos 3° y 4° de la Ley N° 5895/17, Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones y establece medidas transitorias.

Ley N° 6408/19, Que modifica el artículo 3° de la Ley N° 4024/2010, que castiga los hechos punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo.

Ley N° 6419/19, Que regula la inmovilización de activos financieros

de personas vinculadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva los procedimientos de difusión, inclusión y exclusión en listas de sanciones elaboradas en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” y que Deroga la Ley N° 4503/11, de inmovilización de fondos o activos financieros.

Ley N° 6430/19, Que previene, tipifica y sanciona los hechos punibles de cohecho transnacional y soborno transnacional.

Ley N° 6431/19, Que crea el procedimiento especial para la aplicación del comiso, el comiso especial, la privación de beneficios y ganancias y el comiso autónomo.

Ley N° 6446/19, Que crea el Registro Administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro de Beneficiarios finales del Paraguay.

Ley N° 6452/19, Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1160/1997 Código Penal y su modificatoria la Ley N° 3440/2008.

Ley N° 6497/19, Que modifica las disposiciones de la Ley N° 1015/97, que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de Dinero o Bienes y su modificatoria la Ley N° 3783/09.

Ley N°1160/97, Código Penal.

Manual de Tratamiento de Ros Dirección General de Análisis Financiero y Estratégico

Memorias del GAFILAT, 20 años de trayectoria. Año 2020. Buenos Aires. Argentina.

Organismos y Entidades del Estado (OEE) y de otros actores relevantes del sistema ALA/CFT.

Plan de acción Paraguay – ICRG.

Plan Estratégico del Estado Paraguayo de combate al Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de armas de destrucción masiva. Aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo N° 11200/2013.

Protocolos de procesos internos aplicados la Dirección General de Análisis Financiero y Estratégico de la SEPRELAD, en el marco de la recepción, gestión, procesamiento y contestación de pedidos de informes provenientes de: Contraloría General de la República (CGR), Ministerio Público (MP),

Resolución SEPRELAD N° 014/2018. Por la cual se aprueba la actualización de la estructura orgánica y funcional de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), conforme a las políticas de mejora continua, modernización e innovación, impulsada en el marco de sus funciones y atribuciones.

Resumen de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y el

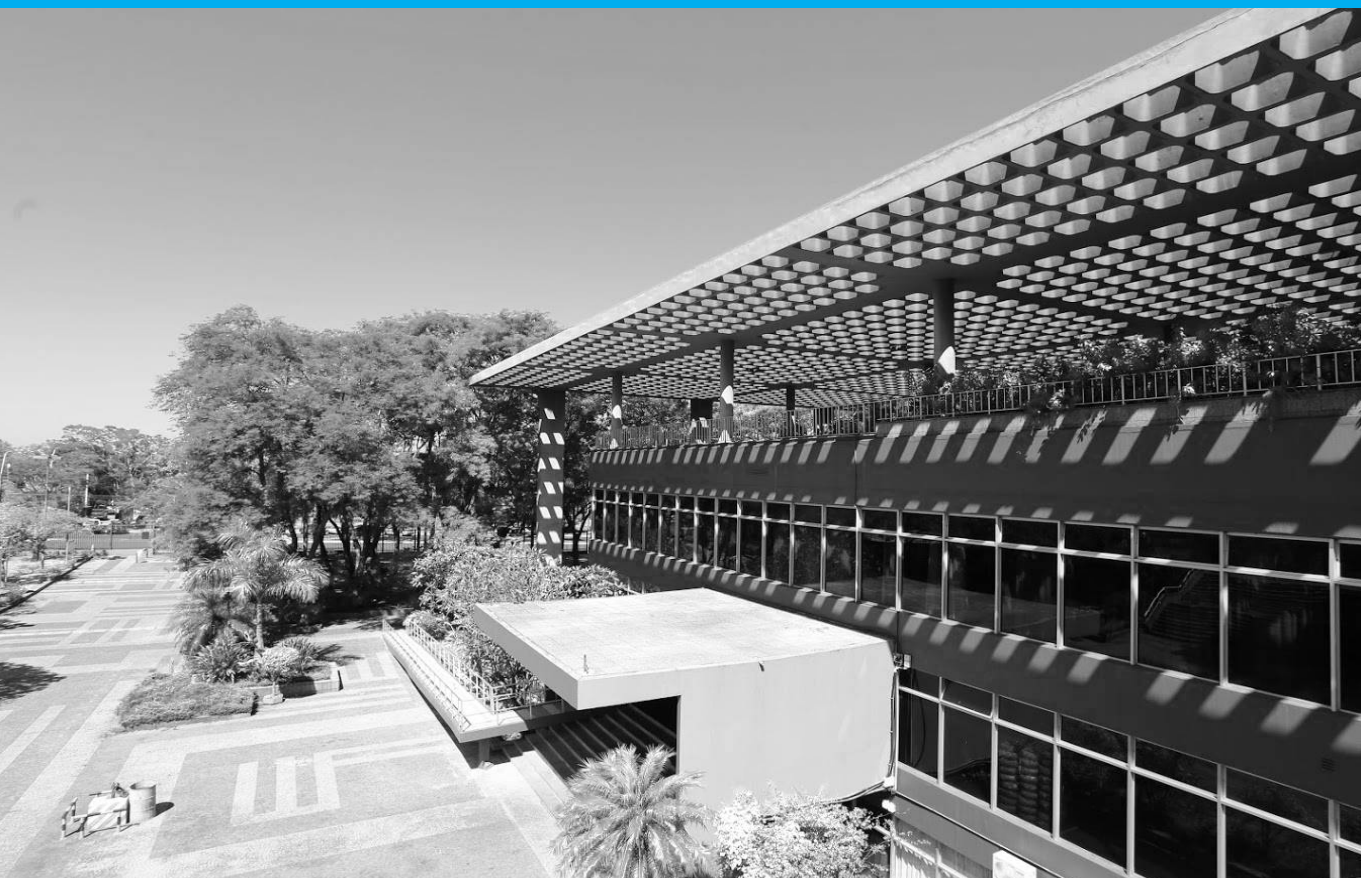
Financiamiento del Terrorismo. Decreto del Poder Ejecutivo N° 4779/2016, por el cual se tiene por presentado el Informe final de la Evaluación Nacional de Riesgo país en materia de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo elaborado con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y se incorporan los resultados de dicha evaluación al Plan Estratégico del Estado paraguayo.

# Avances en la supervisión de los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo en el sistema financiero nacional

*Por Diego Duarte Schussmuller*

*En coautoría con Hernán Colmán y Franklin Boccia*

Los autores agradecen a María Antonella Torio, Jorge Burgos, Salvador Robustella, Rodrigo Fernández, Andrea Martínez, Fidel Oviedo, Yolanda Alfonso, Ada Liz Rolón, Gustavo González, Nora Espinoza y Viviana Delpino.



## I. Prólogo

Nada ha cambiado tanto ni evolucionado de una manera sustancial como el sistema global de prevención y combate al lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Años de análisis y evaluaciones desembarcaron en un volumen, impensables años atrás, significativo de nuevos estándares, leyes, normas y resoluciones. En este sentido los países no sólo han tenido cambios de paradigmas en relación a la prevención y el combate, sino que han tenido que saber adaptarse de manera diligente y comprometida ante las nuevas reglas del qué, cómo, cuándo y porqué hacer. Es así, que la gran responsabilidad que conlleva la supervisión de la aplicación efectiva de este marco legal regulatorio hoy se ha visto incrementada y potenciada a partir de la sofisticación y tecnicismo indispensable para llevar adelante esta tarea.

El Banco Central del Paraguay (BCP) desde hace años, como órgano responsable de la supervisión de varios sectores claves, acorde a esta nueva realidad mundial, viene llevando a cabo procesos de adecuación, fortalecimiento y consolidación, para estar a la altura de las exigencias, logrando posicionarse actualmente como una institución representativa y líder del sistema preventivo contra el Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (LD/FT), exponiendo un sistema que se enmarca en los estándares globales, persiguiendo los objetivos de estabilidad e integridad del sistema financiero enunciados en su Carta Magna, así como las metas pretendidas a nivel nacional en lo que respecta al LD/FT.

## II. Breve reseña histórica

La misión del BCP, entre otras cosas, es la de promover y velar por la eficacia y estabilidad del sistema financiero, para lo cual se ha fijado objetivos estratégicos claves, entre los que se encuentran el de “Mantener una regulación y supervisión preventiva, continua y disciplinada del sistema financiero”, con sus respectivas iniciativas concretas.

La Superintendencia de Bancos (SB), es el órgano técnico con la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de las leyes en su ámbito de competencia y adoptar las medidas de ordenación, vigilancia y disciplina de los bancos, financieras y demás entidades de crédito conforme a la Ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay” y su modificatoria, la Ley N° 6104/2018.

Las leyes N° 861/96 General de Bancos, Financieras y otras entidades de crédito y su modificatoria N° 5787 de modernización y fortalecimiento de

las normas que regulan el funcionamiento del sistema financiero paraguayo establecen las condiciones generales para el sistema financiero nacional y las pautas básicas respecto de su funcionamiento.

A su vez la Ley N° 1015/97 y sus modificatorias N° 3783/09 y N°6497/19 establecen las obligaciones generales en materia de prevención de lavado de dinero para las entidades supervisadas por la SB.

La SB sustenta el desarrollo de su rol regulador y supervisor en este marco normativo y busca a través de la supervisión mantener dentro de límites prudenciales razonables las actividades de las instituciones financieras, enfocada actualmente en los estándares y mejores prácticas internacionales sobre los riesgos asumidos por las entidades en forma individual, como así también, sobre los riesgos del Sistema Financiero en forma global.

El proceso de supervisión bancaria en Paraguay ha ido evolucionando a lo largo del tiempo. En décadas anteriores, el enfoque de supervisión se orientaba a la verificación del cumplimiento técnico y al acatamiento del marco normativo por parte de las entidades financieras. Hasta el año 2015, la planificación se realizaba -tal como hoy día- en forma anual, pero considerando un mapa de cuadrantes, donde los programas de trabajos a ser desarrollados, si bien consideraban factores de riesgos, estos eran definidos en base a parámetros patrimoniales y otros acordes al momento.

En los últimos años, la SB ha redireccionado sus esfuerzos de supervisión hacia el monitoreo de los riesgos que asumen las entidades financieras en el desarrollo de sus negocios, incluyendo el riesgo de LD/FT. A partir del año 2013/4 la Intendencia de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento al Terrorismo (RLDFT) recibe una asistencia técnica del Fondo Monetario Internacional (FMI), con el que ha llevado adelante el proyecto de la migración total al enfoque de Supervisión Basada en Riesgos (SBR). En el marco del citado proyecto, la SB adoptó como metodología de trabajo el concepto de seguimiento continuo, es decir, un proceso de evaluación permanente de las entidades Financieras, con el propósito de ajustar el perfil de riesgo de las mismas.

El referido esfuerzo también ha estado acompañado por el fortalecimiento de la estructura organizacional y dotación de recursos humanos al área responsable de la supervisión del riesgo de LD/FT. Es así que en fecha 23 de abril del 2015, se modifica la estructura organizacional y funcional del área a cargo, por Resolución N° 13 Acta N° 22, elevando al área al grado de Intendencia y confiriendo una importante fuerza laboral a dicha área para llevar a cabo el control tanto del mercado financiero, del cambiario, el de las EMPEs, entre otros.

En el año 2015 se llevaron a cabo las primeras pruebas piloto con apoyo

del sector privado, diseñándose para el efecto herramientas que permitieron avanzar en una gestión de riesgos extra situ, calificando a cada entidad en particular y al mercado en su conjunto. Tras calibraciones y ajustes de la herramienta se ha formalizado ésta mecánica, representando actualmente el insumo principal para el diseño del plan anual de trabajo, donde se visualiza el cronograma de visitas a ser desarrolladas por la intendencia en base a los riesgos detectados, así como los programas de trabajo pertinentes a ser desplegados en cada caso.

En el marco de la SBR, la intendencia de RLDFT ha desarrollado y diseñado políticas y procedimientos acordes a este nuevo enfoque. Con la elaboración del manual respectivo, ésta Intendencia emite en forma semestral, un informe ejecutivo con mapas de riesgos y estadísticas obtenidas en el proceso de análisis y evaluación del riesgo de LD/FT.

A partir de la oficialización de este esquema en el año 2016, las entidades del mercado remiten semestralmente información solicitada a través de un formulario de captura de información elaborado para el efecto, y en el cual, implícitamente revelan el riesgo inherente al cual están expuestas, según el apetito de riesgo de sus políticas o planes de negocio. A través de un juicio supervisor se califica la fortaleza de los mitigantes aplicados a estos riesgos inherentes, la tolerancia al riesgo, que conlleva a un resultado final o calificación de riesgo residual.

El objetivo principal de este esquema y diseño actual no es otro que el de mantener actualizada dicha calificación de riesgo y la aplicación eficiente de los recursos a partir de este resultado, como un ciclo constante, continuo y auto referenciado.

Con el afán de seguir fortaleciendo la supervisión aplicada a los mercados, la SB en el año 2019 ha realizado de nuevo una reestructuración importante de su organigrama, en función al nuevo esquema de supervisión adoptado, también con la asistencia técnica del FMI, con miras a ampliar su capacidad de gestión y monitoreo de las entidades. En virtud a criterios de materialidad de las entidades, se han establecido equipos de trabajo denominados generalistas que se ciñen a ciclos de supervisión acordes a cada grupo de entidades y a cada entidad en particular. Las áreas de monitoreo de riesgos (operativo, de mercado, LD/FT, etc.), que tienen a su cargo la mitigación de los mismos, han pasado a tener la denominación de especialistas, contando con la posibilidad de monitorear las entidades a través de la asistencia de los equipos de generalistas, por lo que no sólo se ha dotado de mayor cantidad de funcionarios técnicos, sino que el tratamiento de la mitigación respecto al riesgo de LD/FT se ha transversalizado en la SB.

Estos cambios han sido claves, pues permitieron desplegar potencialidad

técnica, aplicada a entender la particular exposición a los riesgos de cada entidad y grupo, evaluar cómo la alta administración de dichas entidades identifica, mide, gestiona y controla dichos riesgos, estableciendo los fundamentos de la estrategia supervisora para el siguiente ciclo de supervisión en base al perfil de riesgo de una entidad.

Existe una doble dimensión en el cambio de modelo supervisor: una objetiva y otra subjetiva. El primer factor consiste en establecer los procesos supervisores alrededor de una definición de los riesgos consolidados, financieros y no financieros, y no alrededor de los vehículos jurídicos, las leyes, o el cumplimiento pasivo de las normas prudenciales en vigor. Por otro lado, el factor subjetivo del modelo consiste, básicamente, en terminar con los programas de supervisión de talla única y, en su lugar, establecer un programa supervisor hecho a medida de cada institución, de acuerdo con el nivel percibido de riesgo.

De acuerdo con esta metodología, se desarrolla un programa de supervisión que debe asignar adecuadamente los recursos escasos, a las actividades de comprensión, análisis, revisión y control de aquellas instituciones y actividades de mayor riesgo.

Finalmente, el modelo pretende que los sujetos supervisados implementen un Sistema de Prevención contra el LD/FT efectivo basado en dos componentes: el de cumplimiento y el de gestión de riesgos de LD/FT, a los que se encuentran expuestos.

### **III. Metodología de supervisión en materia de riesgos de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (ld/ft)**

A través de la supervisión extra situ (a distancia), la SB analiza la información del sistema financiero y procesa una Matriz de Riesgos para generar mapas de calor, actualizar los perfiles de riesgo e identificar a los factores de mayor exposición al riesgo en materia de LD/FT. Los resultados del análisis son considerados para la elaboración del Plan Anual de Inspección.

En tal sentido, la SB recopila información permanentemente (semestralmente a través de la Circular SB.SG.N° 01383/2015 y su modificatoria la Circular SB.SG.N° 00173/2016, anualmente a través de la Circular SB.SG.N° 00186/2019, diariamente a través de la Resolución SB.SG.N° 00075/2014 y, puntualmente a través de supervisiones extra situ) sobre los principales sectores financieros, para la identificación y evaluación de los riesgos existentes en cada uno de ellos y en su conjunto, utilizando para el efecto herramientas desarrolladas para la gestión de los riesgos de LD/FT desde el año 2016.



El monitoreo a distancia incluye:

- Verificación y análisis semestral de los datos recibidos del sistema financiero, a través del formulario de captura de información, que alimenta la Matriz de Riesgo y actualiza los perfiles de riesgos de las entidades y su conjunto;
- Monitoreo y análisis de la información recibida en forma anual sobre los sistemas preventivos de las entidades supervisadas.
- Verificación y análisis de la información sobre transferencias internacionales, vinculadas a países de riesgos y para determinar las muestras de las supervisiones in situ.
- Evaluación de los descargos o respuestas presentadas por las entidades supervisadas respecto a las debilidades derivadas de los resultados de las inspecciones in situ.

Asimismo, en la supervisión in situ (presencial en una entidad supervisada) se aplican 5 modalidades:

- Inspección General de Riesgos: Implica la revisión global de todos los riesgos asumidos y la gestión de controles que aplica la entidad financiera.
- Inspección Horizontal: Tiene por objeto evaluar en simultáneo, aspectos relacionados a una misma área, a un riesgo específico o producto, en algunas o todas las entidades financieras supervisadas.
- Verificación Especial: Se analiza una situación específica en una entidad supervisada, respecto a riesgos o áreas que durante la planificación se consideren relevantes.
- Seguimiento de Supervisión realizada: Comprende la verificación y seguimiento de las acciones llevadas a cabo por la entidad, sobre las observaciones realizadas en las inspecciones anteriores, que se consideran relevantes conforme al criterio del supervisor.
- Seguimiento Remoto: Utilizado para analizar a distancia la evolución de una entidad, partiendo de los informes e indicadores disponibles u otros documentos requeridos a la misma. Incorpora la posibilidad de acudir a la entidad en caso de precisar revisiones específicas o reuniones con los encargados del área afectada.

En el caso de la supervisión in situ, desde Febrero/2019 la SB desarrolla una estructura de supervisión, que contempla dos grupos de supervisores específicos:

- **Generalistas:** Encargados del seguimiento continuo y general de las entidades. Este tipo de supervisión se realiza través de áreas independientes a las áreas de especialistas, por lo que los generalistas acostumbran acompañar seguimientos y verificaciones de tipo horizontal con los especialistas. Debido a la envergadura de los trabajos realizados por los generalistas, este grupo posee mayor dotación de recursos humanos que las áreas especialistas.
- **Especialistas:** Expertos en riesgos específicos abocados a la verificación más detallada de un riesgo en particular. Este tipo de supervisión posee un área especializada (como por ejemplo la Intendencia de RLDFT) y un plan de trabajo desarrollado en base a los riesgos puntuales identificados.

El plan de trabajo contempla los principales aspectos de riesgos a ser verificados, análisis de zonas para determinar visitas a sucursales, así como otros aspectos relativos al alcance y recursos a ser utilizados.

Las evaluaciones y verificaciones realizadas en una entidad, se llevan a cabo conforme a un conjunto de criterios y procedimientos establecidos en el Manual de Supervisión.

Los resultados de las supervisiones in situ se plasman en informes y estos son remitidos, mediante notas oficiales de la SB, a cada entidad para las acciones correctivas correspondientes, requiriéndose también que presenten respuestas y documentaciones de respaldo acerca de las gestiones llevadas a cabo para incorporar las mejoras al sistema preventivo, y en caso necesario, presenten un plan de acción concreto para subsanar las debilidades y observaciones notificadas. Al mismo tiempo, se realizan seguimientos extra situ o in situ de acuerdo al riesgo detectado de LD/FT y se consideran resultados de inspecciones anteriores para evaluar los respectivos avances, riesgos inherentes y mitigantes (Directorio/Gobierno Corporativo, Gestión de Riesgo, Políticas y Procedimientos, Órganos de Control, Sistema de Detección y Reporte, Recursos y Capacitación).

En el marco de la metodología de supervisión aplicada, a continuación se presentan diversas estadísticas vinculadas a trabajos efectuados en los últimos años:

**Tabla 1**

Supervisiones por tipo de inspección (in situ+extra situ)

Periodo	Total de Supervisores	Tipo de Supervisión			
		Seguimiento Remoto (**)	Inspección In Situ		
			General (*)	Horizontal	Especial
2013	27	-	27	-	-
2014	28	-	28	-	-
2015	29	-	22	-	7
2016	76	55	19	-	2
2017	86	55	24	-	7
2018	92	54	14	12	12
2019	17	7	7	3	
2020	12	1	4	6	1

Total de Supervisiones: Comprende la totalidad de las entidades que fueron objeto de supervisión (in situ y extra situ)

**Tabla 2**

Supervisiones por niveles de riesgo (in situ)

Periodo	Total de Supervisores	Nivel de Riesgo Residual de las Entidades Supervisadas			
		Bajo	Medio	Medio Alto	Alto
2016	21	1	3	3	14
2017	31	0	15	12	4
2018	38	0	15	15	6
2019	10	0	2	4	4
2020	11	0	3	5	3
<b>Totales</b>	<b>90</b>	<b>3</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>24</b>

**Tabla 3**

Supervisiones por tipo de entidad (in situ+extra situ)

Periodo	Total de Supervisores	Tipos de Entidades				Otros Sectores
		Bancos	Financieras	Casas de Cambio	Empes	
2013	27	7	5	15	-	-
2014	28	7	4	16	-	1
2015	29	12	1	16	-	-
2016	76	20	12	43	-	1
2017	86	20	14	52	-	-
2018	92	38	9	43	2	-
2019	17	13	2	-	2	0
2020	12	10	2	-	-	-

Total de Supervisiones: Comprende la totalidad de las entidades que fueron objeto de supervisión (in situ y extra situ), en materia de PLD/FT/FP.

Adicionalmente a las supervisiones realizadas en materia de LD/FT, conforme a los cuadros precedentes, se realizan supervisiones en materia de riesgo tecnológico vinculado al LD/FT, donde se evalúan transversalmente aspectos vinculados al sistema preventivo de las entidades, con un enfoque sobre soluciones tecnológicas utilizadas por las mismas. Este tipo de supervisión también se incluye dentro del plan anual de inspección

## IV Otras evidencias relacionadas al fortalecimiento y la efectividad

En concordancia con los criterios de evaluación establecidos por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), en particular en lo atinente a la medición de la efectividad del sistema, caben destacar los siguientes avances institucionales respaldados por datos estadísticos:

### a) Controles de Accesos/Licencias

La SB cuenta con controles sobre el otorgamiento de licencias a modo de evitar que criminales y sus asociados sean beneficiarios reales de instituciones financieras o cambiarias, o desempeñen funciones administrativas.

Los Bancos, Financieras, Casas de Cambio, Corredores de Cambio, Entidades de Medios de Pagos Electrónicos, Almacenes Generales de Depósito, supervisados por la SB, requieren de una autorización previa del BCP para operar en el sistema financiero, lo cual consiste en el análisis de la plana accionarial, directiva y ejecutiva, de los oficiales de cumplimiento y auditores internos, en lo concerniente a antecedentes de personas físicas y jurídicas sobre calidad crediticia (datos de la red de comunicación financiera), solvencia moral y económica y el origen de los fondos, conforme a las normativas vigentes.

La verificación de los antecedentes de la plana accionaria, directiva y ejecutiva se realiza tanto en el proceso de apertura de las entidades supervisadas, así como cuando ocurren cambios en las composiciones.

Lo anterior, guarda relación con un objetivo institucional de la Banca Matriz expuesto en la Ley N° 6104/2018 que modifica la Ley Orgánica del BCP, relativo a la promoción de la integridad del sistema financiero.

Asimismo, en el Proceso Formal de Supervisión aprobado por Resolución SB.SG.N° 0036/2019, la supervisión incluye procedimientos establecidos para la verificación del Gobierno Corporativo de las entidades supervisadas. Así, la SB cuenta con la facultad de recomendar al Directorio del BCP, denegar o rechazar solicitudes y/o designaciones recibidas por parte de sujetos obligados.

**Tabla 4**  
Solicitudes y Licencias (cantidad)

Periodo	Solicitudes Recibidas	Solicitudes Rechazadas	Licencias Otorgadas	Licencias Canceladas	Licencias Activas
2014	5	1	-	-	68
2015	3	3	3	2	66
2016	1	1	1	2	65
2017	1	-	1	1	64
2018	1	-	-	1	53
2019	1	-	1	3	59

Solicitudes Recibidas: Cantidad de solicitudes recibidas en el año para la habilitación de Bancos, Financieras, Casas de Cambios, Empes, Leasing, Fideicomiso, entre otras entidades aplicables. También incluye las solicitudes para incorporar nuevos accionistas, directores, remesas físicas de dinero, etc.

Solicitudes rechazadas: Cantidad de solicitudes rechazadas o denegadas luego de analizada la solicitud de habilitación o autorización

Licencias Otorgadas: Cantidad de licencias habilitadas o aprobadas como consecuencia del análisis de las solicitudes recibidas

Licencias Canceladas: cantidad de licencias canceladas por diversos motivos (supervisión in situ, extra situ, incumplimiento de requisitos, entre otros)

Licencias activas: Cantidad de licencias que se encuentran activas o empresas que se encuentran debidamente habilitadas por el Banco Central del Paraguay

**Tabla 5**

## Motivos de los Rechazos y Cancelaciones de Licencias

Periodo	Solicitudes Rechazadas	Motivos	Licencias canceladas	Motivos
2014	1	Origen de fondos no comprobado	-	-
2015		Origen de fondos no comprobado		Disolución voluntaria; insuficiencia de capital y retiro de solicitud de autorización p/ operar como casa de cambio que estaba en proceso
	3	Falta de idoneidad plana ejecutiva	2	
		Solicitud retirada por la parte interesada		
2016	1	Informe desfavorable del área técnica	2	Disolución voluntaria; suspensión de actividades sin autorización previa
2017	-	-	1	Disolución voluntaria
2018	-	-	1	Por faltas graves
2019	-	-	3	Revocación de licencia por déficit de capital y disolución voluntaria
2020	-	-	-	-

Solicitudes rechazadas: Cantidad de solicitudes rechazadas o denegadas luego de analizada la solicitud de habilitación o autorización.

Motivos: En ésta columna hay que describir el motivo principal, por ejemplo, Origen de fondos, Requisito de documento, Antecedentes negativos, entre otros.

Licencias Canceladas: Cantidad de licencias canceladas por diversos motivos (supervisión in situ, extra situ, incumplimiento de requisitos, entre otros)

Motivos: Se deben citar los motivos principales, por ejemplo, Capital Mínimo, Cuestiones PLD (como inhabilitaciones para operar), entre otros motivos

Al respecto, se cuenta con antecedentes (ver Tabla 4 y Tabla 5) de rechazos de solicitudes de procesos de transformación de casas de cambios a entidades financieras, designaciones de personas de la Plana Directiva y Ejecutiva, incluso reversiones de operaciones de ventas de acciones. Así también, se han sancionado a personas físicas (directivos y ejecutivos) con suspensiones o inhabilitaciones (16 casos entre los años 2008 y 2012).

Es dable destacar que, las normativas de prevención de LD/FT emitidas por la SEPRELAD, establecen al mismo tiempo obligaciones de identificación, control y monitoreo de las personas que ejercen cargos directivos, administra-

dores, apoderados, accionistas, entre otros, por lo que la misma es considerada una debida diligencia adicional a los procedimientos aplicados por el BCP. Estas obligaciones llevadas a cabo por el propio sujeto obligado son monitoreadas y verificadas in situ y extra situ por la SB.

Otras acciones realizadas en el ámbito de controles de accesos y licencias para operación guardan relación con visitas in situ realizadas en el año 2018 que han derivado en pedidos de ceses de operaciones, al hallarse que 44 (cuarenta y cuatro) locales de cambios no contaban con las autorizaciones correspondientes del BCP.

Asimismo, con el objetivo de abordar otras estructuras o personas que realicen operaciones crediticias, como las casas de crédito, que desde el año 2017 se encontraban reguladas por la SEPRELAD, el BCP ha emitido la Resolución N° 7 Acta N° 78 de fecha 13.11.2019, donde se ha dispuesto la creación del registro de personas físicas o jurídicas que “en forma habitual concedan préstamos dinerarios, otorguen financiación a través del descuento de cheques y/o de órdenes de compra u otras modalidades similares o que actúen en la administración de cartera de créditos, con recursos financieros propios o con financiamiento que no representen captación de depósitos de terceros” y, ha instruido a la SB a llevar a cabo la supervisión y control de las mismas con criterios de proporcionalidad que orienten una supervisión destinada a la transparencia de la información, adecuada conducta de mercado e integridad en la gestión.

#### **b) Identificación, Evaluación y Entendimiento de los Riesgos**

Los supervisores de la SB cuentan con la tarea de identificación y comprensión de los riesgos del mercado financiero en general, así como de las entidades supervisadas en particular. Para ello, se llevan a cabo procesos de recolección, selección de fuentes y análisis de informaciones. Entre las fuentes consideradas se encuentran: informaciones de las entidades supervisadas (por ejemplo, amenazas y vulnerabilidades identificadas en autoevaluaciones de las entidades, informaciones de clientes, productos y servicios, canales de distribución y zonas donde operan), informes de la Evaluación Nacional de Riesgos del país, tipologías del GAFI, señales de alertas extraídas de las sanciones realizadas por el BCP, informaciones de carácter público y opiniones de expertos, con el objetivo de determinar áreas de mayor exposición a riesgos de LD/FT.

Asimismo, se toman en cuenta otros insumos para la identificación y evaluación de riesgos potenciales, como los documentos o informes emitidos por organizaciones transnacionales como: GTARIF - GAFILAT, SGT4 - Mercosur, AFI, entre otros, y nacionales como grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios (Plan Estratégico del Estado Paraguayo, Plan Nacional de Inclusión Financiera, etc.)

Como resultado de la identificación y gestión de riesgos, la Intendencia de RLDFT estructura una Matriz de Riesgos donde se califican los riesgos inherentes (Bajo, Medio, Medio-Alto y Alto) y los mitigantes (Muy Débil, Débil, Aceptable y Fuerte), para finalmente establecer el riesgo residual (Bajo, Medio, Medio-Alto y Alto), y obtener el perfil de riesgo de cada entidad. La evaluación deriva en un Informe Gerencial -también semestral-, que describe los principales riesgos existentes en el sistema financiero (como ejemplo, ver cuadro de Casas de Cambio), en su conjunto y por tipo de institución, asimismo, establece los principales factores de riesgo inherente.



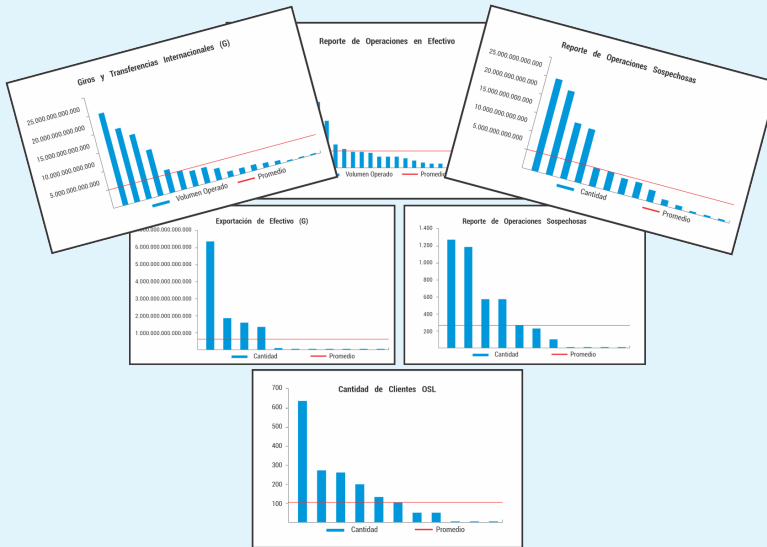
**Tabla 6**

Riesgo neto en casas de cambios

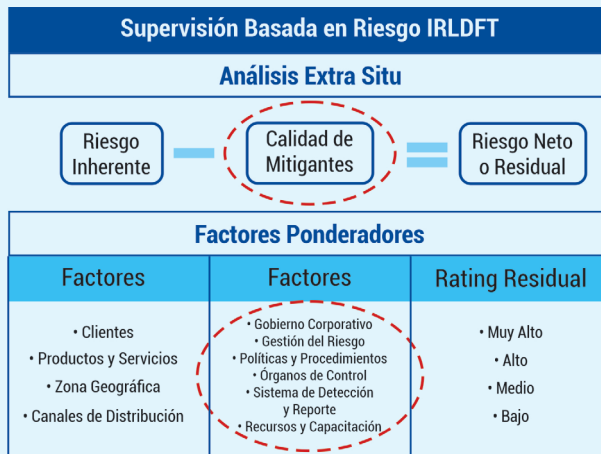
Periodo	ENTIDAD	RIESGO INHERENTE	CALIDAD MITIGANTE	RIESGO NETO
1	Entidad 1	BAJO	MUY DEBIL	ALTO
2	Entidad 2	BAJO	MUY DEBIL	ALTO
3	Entidad 3	MEDIO	DEBIL	ALTO
4	Entidad 4	ALTO	ACEPTABLE	ALTO
5	Entidad 5	MEDIO	DEBIL	ALTO
6	Entidad 6	MEDIO	DEBIL	ALTO
7	Entidad 7	MEDIO	DEBIL	ALTO
8	Entidad 8	BAJO	DEBIL	MEDIO
9	Entidad 9	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
10	Entidad 10	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
11	Entidad 11	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
12	Entidad 12	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
13	Entidad 13	BAJO	DEBIL	MEDIO
14	Entidad 14	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
15	Entidad 15	BAJO	DEBIL	MEDIO
16	Entidad 16	MEDIO	ACEPTABLE	MEDIO
17	Entidad 17	BAJO	DEBIL	MEDIO
18	Entidad 18	BAJO	DEBIL	MEDIO
19	Entidad 19	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
20	Entidad 20	BAJO	DEBIL	MEDIO
21	Entidad 21	BAJO	DEBIL	MEDIO
22	Entidad 22	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
23	Entidad 23	BAJO	ACEPTABLE	MEDIO
24	Entidad 24	BAJO	DEBIL	MEDIO
25	Entidad 25	BAJO	DEBIL	MEDIO
26	Entidad 26	MEDIO	ACEPTABLE	MEDIO

## Estadísticas

Resultados de la Herramienta Analítica de la IRLDFT



## Supervisión Basada en Riesgo IRLDFT



Los bancos y financieras de acuerdo a sus composiciones de activos, pasivos, captación de depósitos, tamaño, cantidad de sucursales, volumen de transacciones, clientes, presencia regional, operaciones internacionales globales, diversificación y complejidad de productos utilizados en la prestación de los servicios financieros, representan con respecto a las demás entidades financieras supervisadas por la SB, una mayor exposición al riesgo LD/FT. En tanto que, las casas de cambio, por la cantidad existente, localización de operaciones y representatividad en cuanto al capital total del sector, se encuentran también, junto con los bancos y financieras, entre los sectores que son analizados cuidadosamente con una herramienta analítica (Matriz de Riesgos) que define el enfoque de supervisión basado en los perfiles de riesgos respectivamente.

**Tabla 7**

Riesgo neto en casas de cambios

Tipo de Institución	Número de Entidades	Estructura por Activos %	(Cifras en millones de guaraníes)			
			Activo	Pasivo	Capital	Resultado
Sistema Bancario	17	90,55	162.510.738	143.515.920	10.043.675	2.343.277
Sociedades Financieras	8	3,31	5.937.278	5.139.271	490.736	76.271
Casas de Cambio	26	0,3	543.386	19.190	329.247	33.381
Almacenes Generales de Depósito	3	0,15	274.260	24.229	121.050	38.148
Fondo Ganadero	1	0,06	114.832	123.930	47.612	-23.986
Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios	1	1,18	2.115.253	53.992	1.320.268	97.166
Agencia Financiera de Desarrollo	1	4,06	7.281.274	5.600.771	1.257.072	68.473
Crédito Agrícola de Habilitación	1	0,38	687.362	97.314	568.083	2,801
<b>Total</b>	<b>58</b>	<b>100,00</b>	<b>179.469.382</b>	<b>154.574.616</b>	<b>14.177.743</b>	<b>2.635.531</b>

Otras entidades con leyes especiales que, según el análisis de riesgos, se identifican como de menor exposición al riesgo LD/FT (Entidades de Medios de Pagos Electrónicos, Agencia Financiera de Desarrollo, Fondo Ganadero, Almacenes Generales de Depósitos, Crédito Agrícola de Habilitación y Caja de Jubilaciones Bancarias), cuentan con planes de supervisión extra situ e in situ acordes a las particularidades de cada una de ellas.

### Tabla 8

Entidades supervisadas en materia de PDL/FT/FP

Tipo de Institución	Número de Entidades
Bancos (*)	17
Financieras	8
Casas de Cambio	26
Empresas de Medio de Pago Electrónica	4
Almacenes Generales de Depósitos	3
Entidades de leyes especiales (**)	3
Total	61

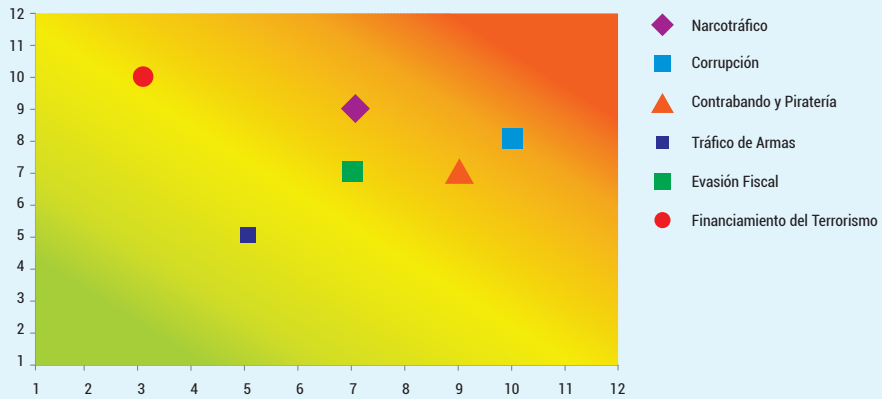
(\*) 3 Sucursales directas extranjeras, 4 Propiedades extranjeras mayoritaria, 9 Propiedades local mayoritaria, 1 Propiedad Estatal.

(\*) Agencia Financiera de Desarrollo, Fondo Ganadero y Crédito Agrícola de Habilitación.

La SB ha participado de forma activa en la Evaluación Nacional de Riesgos del país y en las respectivas actualizaciones, que han permitido contar con los informes de resultados para la adopción como fuentes de información para mejorar la identificación de amenazas y vulnerabilidades que afectan a sectores supervisados (ver Tabla 9), los cuales han sido incluidos en la Matriz de Riesgos de la SB.

**Tabla 9**

Identificación de las amenazas que impactan sobre los factores de riesgos supervisados



Cuanto mayor se acerque el resultado a la franja roja, mayor es la amenaza hacia los sistemas preventivos supervisados

En lo que respecta a Grupos Financieros, el BCP a través de la Resolución N° 7 Acta N° 57 de fecha 14.08.2019, ha aprobado la realización de supervisiones consolidadas, con la finalidad de desarrollar análisis globales de los riesgos consolidados.

Para desarrollar las actividades citadas precedentemente, los funcionarios del BCP reciben capacitaciones/certificaciones periódicamente sobre LD/FT de forma a incrementar el conocimiento en la materia y contar con las herramientas para mejorar el proceso de identificación y comprensión de los riesgos.

### c) Acciones Remediales

La SB realiza acciones remediales que buscan aplicar con eficacia sanciones proporcionales con fines de corrección/disuasión.

Bajo las atribuciones establecidas en su marco legal, la SB denuncia los posibles incumplimientos normativos ante el Directorio de la Institución, para que éste órgano ordene la investigación correspondiente a través de sumarios administrativos. Todos los casos que señalan posibles incumplimientos son analizados en el área jurídica del BCP y las eventuales sanciones aplicadas por el Directorio. Salvo sanciones que resulten en multas, las demás no tienen efectos suspensivos directos, y se hacen efectivas de forma inmediata. Las sanciones de multas se hacen efectivas una vez que la resolución que las imponga quede firme y ejecutoriada.

**Tabla 10**

Sanciones por tipo de Entidad

Periodo	Tipos de Sanciones	Tipo de Entidades			
		Bancos	Financieras	Casas de Cambio	Total
2012	Nota de Apercibamiento	3	-	-	3
	Amonestación Pública	1	-	-	1
	Multas	2	-	-	2
		6	-	-	6
2014	Multas	-	1	-	1
		-	1	-	1
2015	Amonestación Pública	-	-	1	1
		-	-	1	1
2016	Amonestación Pública	-	-	1	1
	Multas	1	-	-	1
	Suspensión Temporal	-	-	1	1
		1	-	2	3
2018	Nota de Apercibimiento	1	-	-	1
	Multas	2	-	-	2
		3	-	-	3
2019	Suspensión Temporal	-	-	1	1
		-	-	1	1
2020	Multas	1	-	-	1
		1	-	-	1
<b>TOTALES</b>		<b>11</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>16</b>

Entre los años 2012 y 2020, el BCP ha sancionado a Bancos, Financieras y Casas de Cambios con apercibimientos, amonestaciones, multas y suspensiones, por lo que ha aplicado el abanico de medidas establecidas en la Ley N° 1015/97, según la gravedad evidenciada en cada entidad, alcanzando montos significativos.

**Tabla 11**

Multas por tipo de entidad (expresados en dólares americanos)

Período	Tipo de Entidades	Cantidad	Importe total (USD)
2012	Bancos	2	355.934
2014	Financieras	1	546.883
2016	Bancos	1	3.822.504
2018	Bancos	2	3.521.159
2019	-	-	-
2020	Bancos	1	9.647.799
<b>Total en multas</b>			<b>17.894.279</b>

También se han aplicado otros tipos de acciones remediales, como advertencias, instrucciones y el requerimiento de planes de acción/ cronograma de adecuación o cumplimiento en concreto, para incentivar las mejoras del sistema financiero y cambiario en materia de LD/FT.

**d) Efectos Positivos Generados por la Acción Supervisoría**

A partir de la implementación de la metodología descrita se han generado estadísticas que permiten demostrar que las acciones de supervisión han generado efectos positivos y han contribuido a que las entidades supervisadas se adhieran a las estrategias de prevención del LD/FT, tal como se observa en la siguiente tabla:

**Tabla 12**

Observaciones comunicadas a las Entidades Supervisadas  
Por tipo de Mitigante 2013/2020

Mitigantes	2016			2017			2018			2019			2020		
	Comunicadas	Subsanadas	Pendientes	Comunicadas	Subsanadas	Pendientes	Comunicadas	Subsanadas	Pendientes	Comunicadas	Subsanadas	Pendientes	Comunicadas	Subsanadas	Pendientes
Directorio/Gobierno Corporativo	19	12	7	28	20	8	14	9	5	18	13	5	6		6
Identificación, Evaluación y Medición de Riesgos	17	14	3	26	23	3	24	14	10	29	16	13	10	5	5
Políticas y Procedimientos	42	34	8	25	16	9	35	21	14	38	25	13	11	6	5
Órganos de Control	46	34	12	34	23	11	25	10	15	21	5	16	11	6	5
Sistema de Detección y Reporte	10	6	4	21	19	2	23	8	15	17	8	9	13	3	10
Recursos y Capacitación	9	8	1	14	13	1	5	3	2	8	5	3	2	2	
<b>Total por Año</b>	<b>143</b>	<b>108</b>	<b>35</b>	<b>148</b>	<b>114</b>	<b>34</b>	<b>126</b>	<b>65</b>	<b>61</b>	<b>65</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>53</b>	<b>22</b>	<b>31</b>
		<b>76%</b>	<b>24%</b>		<b>77%</b>	<b>23%</b>		<b>52%</b>	<b>48%</b>		<b>58%</b>	<b>42%</b>		<b>42%</b>	<b>58%</b>

(\*) Las observaciones se cuantifican según lo computado en cada año, incluyendo las observaciones pendientes, que naturalmente son objeto de seguimiento en los años siguientes, lo cual genera nuevas observaciones comunicadas o subsanadas.

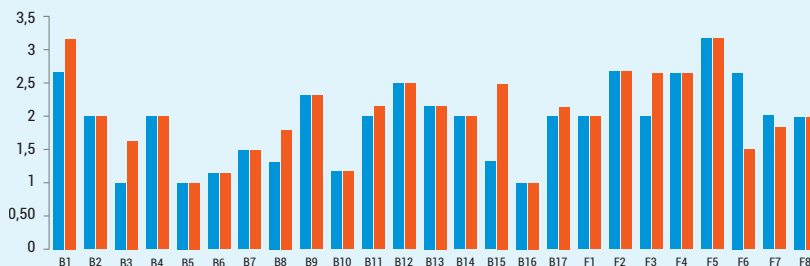
La tabla anterior expone la cantidad de observaciones realizadas en el período 2013 - 2020 a las entidades supervisadas, así como su grado de cumplimiento, segmentándolas por factor mitigante.

Cabe señalar que la Resolución SEPRELAD N° 349/2013 ha coadyuvado a que las supervisiones en materia de LD/FT migren a un enfoque basado en riesgos exigiendo cada vez mayores rigores en los procedimientos de supervisión que han derivado en resultados favorables. Es así que, el siguiente cuadro expone el número de entidades financieras que han presentado variaciones en las calificaciones de sus factores mitigantes, desde la implementación de las herramientas de gestión de riesgos de LD/FT, así como el número de aquellas que han mantenido o disminuido dicha calificación:



## Gráfico 1

Evolución de la calidad de los mitigantes



Este gráfico se refiere a los mitigantes analizados en las supervisiones in situ realizadas por la Superintendencia de Bancos.

Adicionalmente, estadísticas complementarias permiten apreciar el crecimiento sostenido de recursos humanos, financieros y tecnológicos asignados a los sistemas de prevención de LD/FT en las entidades supervisadas. Inclusive, se puede observar que se han aplicado medidas preventivas importantes, como sanciones a funcionarios, cuentas canceladas, operaciones rechazadas y reportes de operaciones sospechosas (ROS), lo cual denota la existencia de políticas de cumplimiento aplicadas con frecuencia por parte de las entidades supervisadas.

**Tabla 13**

Evolución de la estructura de cumplimiento 2014/2019

Principales entidades financieras

A- BANCOS							
Nº	ASPECTOS PREVENTIVOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (*)
1	Cantidad de personal asignado al departamento de PLD	90	100	113	123	138	163
2	Montos invertidos en guaraníes, en tecnología o sistemas preventivos	2.831.910.360	3.082.553.096	3.683.430.442	5.453.485.488	4.568.883.369	5.211.063.729
3	Cantidad cursos de capacitación PLD	256	158	170	240	254	149
4	Cantidad de personas capacitadas en PLD	10.726	9.452	9.160	9.605	10.163	3.755
5	Cantidad de sanciones a funcionarios por faltas en PLD	8	4	39	4	33	2
6	Cantidad de alertas por PLD	418.132	374.197	417.257	388.796	395.504	197.444
7	Cantidad de factas por PLD desestimadas	396.241	331.910	349.152	266.841	231.160	105.950
8	Cantidad de ROS	1.877	1.824	5.718	10.129	15.288	6.214
9	Cantidad de apertura de cuentas, rechazadas a clientes por PLD	3	24	58	36	72	21
10	Cantidad de cuentas cerradas a clientes por PLD	195	401	369	340	821	261
11	Cantidad de operaciones no permitidas a clientes por PLD	659	1.305	1.669	3.674	4.390	2.116
12	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD	250	365	296	499	484	192
13	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD Cumplidas	250	365	293	497	475	87
14	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD	47	36	50	36	36	2
15	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD cumplidas	39	43	36	37	32	2
16	Cantidad de veces de actualizaciones del Manual PLD	24	15	27	29	24	13

**Tabla 14**

Evolución de la estructura de cumplimiento 2014/2019

Principales entidades financieras

A- FINANCIERAS									
Nº	ASPECTOS PREVENTIVOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (*)		
1	Cantidad de personal asignado al departamento de PLD	14	14	15	15	15	15		
2	Montos invertidos en garantías, en tecnología o sistemas preventivos	4.566.827.633	69.010.800	307.030.800	111.240.800	1.411.515.806	99.155.807		
3	Cantidad cursos de capacitación PLD	18	14	19	17	24	13		
4	Cantidad de personas capacitadas en PLD	2.006	2.079	1.816	1.757	1.976	430		
5	Cantidad de sanciones a funcionarios por faltas en PLD	-	48	2	11	5	-		
6	Cantidad de alertas por PLD	6.990	11.186	28.584	25.198	26.721	10.506		
7	Cantidad de alertas por PLD desestimadas	1.416	3.910	12.701	14.813	18.271	7.627		
8	Cantidad de ROS	15	21	276	534	174	70		
9	Cantidad de apertura de cuentas, rechazadas a clientes por PLD	-	4	4	1	2	5		
10	Cantidad de cuentas cerradas a clientes por PLD	4	-	2	6	5	4		
11	Cantidad de operaciones no permitidas a clientes por PLD	-	1	1	-	9	6		
12	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD	319	298	329	276	312	33		
13	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD Cumplidas	302	270	318	261	256	24		
14	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD	166	68	17	24	7	3		
15	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD cumplidas	154	55	13	21	4	1		
16	Cantidad de veces de actualizaciones del Manual PLD	7	12	7	5	6	3		

**Tabla 15**

Evolución de la estructura de cumplimiento 2014/2019

Principales entidades financieras

A- CASAS DE CAMBIO							
N°	ASPECTOS PREVENTIVOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (+)
1	Cantidad de personal asignado al departamento de PLD	87	86	90	115	120	117
2	Montos invertidos en guaraníes, en tecnología o sistemas preventivos	1.053.892.103	453.755.767	605.102.255	1.410.785.412	569.496.352	275.185.983
3	Cantidad cursos de capacitación PLD	69	64	62	67	75	44
4	Cantidad de personas capacitadas en PLD	1.048	1.046	1.144	1.132	1.287	820
5	Cantidad de sanciones a funcionarios por faltas en PLD	4	4	7	3	4	4
6	Cantidad de alertas por PLD	49.566	55.850	74.076	45.215	114.954	48.331
7	Cantidad de alertas por PLD desestimadas	27.820	37.193	61.001	39.290	109.210	45.922
8	Cantidad de ROS	807	753	765	433	449	255
9	Cantidad de operaciones no permitidas a clientes por PLD	262	97	59	93	47	37
10	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD	40	46	45	59	56	27
11	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD Cumplidas	28	37	29	40	37	13
12	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD	51	45	49	36	26	-
13	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD cumplidas	50	41	40	34	27	4
14	Cantidad de veces de actualizaciones del Manual PLD	2.043	18	22	2.040	20	21

**Tabla 16**

Evolución de la estructura de cumplimiento 2014/2019

Principales entidades financieras

A- EMPES							
Nº	ASPECTOS PREVENTIVOS	2014	2015	2016	2017	2018	2019(*)
1	Cantidad de personal asignado al departamento de PLD	-	2	2	4	8	9
2	Montos invertidos en garantías, en tecnología o sistemas preventivos	-	4.611.339.776	760.976.750	838.433.300	878.704.950	555.712.000
3	Cantidad cursos de capacitación PLD	-	4	24	53	56	67
4	Cantidad de personas capacitadas en PLD	-	32	242	638	1.351	568
5	Cantidad de sanciones a funcionarios por faltas en PLD	-	8.603	7.483	7.322	6.508	6.109
6	Cantidad de alertas por PLD	-	8.603	7.482	7.286	6.444	6.076
7	Cantidad de laetas por PLD desestimadas	-	2	1	36	64	33
8	Cantidad de ROS	-	-	-	-	2	2
9	Cantidad de operaciones no permitidas a clientes por PLD	-	-	-	-	2	2
10	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD	-	-	4	9	11	2
11	Cantidad Observaciones Auditoría Interna sobre PLD Cumplidas	-	-	4	9	10	2
12	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD	-	-	-	5	13	-
13	Cantidad Observaciones Auditoría Externa sobre PLD cumplidas	-	-	-	5	11	-
14	Cantidad de veces de actualizaciones del Manual PLD	-	-	2	3	4	1
(*) Corte: Mayo/2019							

De forma a reforzar la acción supervisora y la obtención de resultados, la SB ha impulsado capacitaciones de forma continua para funcionarios de entidades supervisadas, de manera a brindar orientación y concientización respecto a la importancia de cumplir con las obligaciones establecidas en la normativa legal de LD/FT.

Estadísticas de la SEPRELAD (Unidad de Inteligencia Financiera – UIF) denotan en primer término que los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) emitidos por sujetos supervisados por la SB representan más del 90% del total de informes recibidos en dicha secretaría. Asimismo, informaciones proveídas por la UIF demuestran el incremento en la cantidad y calidad de análisis por parte del sistema preventivo de las entidades supervisadas por la SB, en cuanto al contenido de los ROS, situación relevante derivada de los esfuerzos impulsados por la SB.

En consecuencia, las acciones que se han tomado demuestran que las mismas han tenido efectos en el cumplimiento por parte de las entidades supervisadas en la lucha contra el LD/FT.

#### **e) Retroalimentación**

La SB promueve la comprensión clara por parte de las instituciones financieras de sus obligaciones y riesgos en lo que respecta al LD/FT realizando reuniones y capacitaciones con áreas estratégicas de cumplimiento (Oficiales de Cumplimiento) y de control (Auditoría Interna), así como con la alta gerencia y los Directorios de cada entidad financiera supervisada. En estas reuniones y capacitaciones se transmiten informaciones acerca de los riesgos inherentes a los cuales se encuentran expuestas en particular, de su perfil de riesgo, vigencias de normativas, señales de alerta, elaboración de ROS, y de los hallazgos relevantes que requieran de acciones correctivas oportunas, entre otros tópicos.

Lo anterior se ha complementado por medio de reuniones con los gremios de las entidades financieras a fin de retroalimentar a los sujetos obligados y lograr una mayor sensibilidad respecto a la importancia de enviar ROS de calidad, establecer algunos puntos de análisis y conocer sus preocupaciones; y se ha emitido una “Guía de auto-evaluación para sujetos obligados supervisados por el BCP: medidas anti-lavado de activos”, con el objeto de orientar a las entidades en la elaboración de los procesos adecuados para la identificación, medición y mitigación de los riesgos.

El BCP por su parte, ha realizado programas tendientes a la certificación internacional en materia ALA/CFT, desarrollado por el Instituto Florida International Bankers Association (FIBA) en conjunto con la Florida International University (FIU), direccionado a funcionarios internos, a otras instituciones estatales supervisoras que se encuentren vinculadas a las tareas de supervisión en materia de LD/FT, y a funcionarios del sector financiero supervisado. Además, se han desarrollado talleres de capacitación en materia de LD/FT para sectores específicos y especializados como el Poder Judicial, Policía Nacional, y Ministerio Público.

**Tabla 17**

Instituto BCP. Cursos dictados sobre prevención de lavado de dinero

AÑO	FECHAS	TEMA	DIRIGIDO A	CANTIDAD DE ASISTENTES
2014	17, 18 y 19 de noviembre	La Presencia del Lavado de Dinero y Funcionamiento del Terrorismo en Paraguay	Reponsables de Cumplimiento Normativo, Auditoría Interna, Gerentes Generales, Gerentes del Área de Riesgos, principales funcionarios del área de Finanzas, Riesgo operacional de Bancos, Instituciones Financieras, Casas de Cambio, Empresas Aseguradoras, Empresas de Pagos Móviles, funcionarios, consultores, auditores externos e interesados en general.	66
2015	3, 4 y 5 de noviembre	Seminario "Prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo"		130
2016	25 y 26 de mayo	Seminario Sistema Nacional de Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo	Responsables de Cumplimiento Normativo, Auditoría interna, Gerentes Generales, Gerentes del Área de Riesgos, principales funcionarios del área de Finanzas, Riesgo operacional de Bancos, Instituciones Financieras, Casas de Cambio, Empresas Aseguradoras, Empresas de Pagos Móviles, funcionarios, consultores, auditores externos e interesados en general.	400
2016	25 de agosto	Seminario Sistema Nacional de Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo	Docentes, alumnos y profesionales del Departamento de Alto Paraná	303
2016	29 de agosto de 2016	Seminario Sistema Nacional de Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo	Funcionarios y profesionales de la Cámara de Senadores	50
2016	28 de octubre	Seminario Sistema Nacional de Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo	Docentes, alumnos y profesionales del Departamento de Guairá	394
2017	14 y 15 de junio	Seminario "Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo"	Responsables de Cumplimiento Normativo, Auditoría interna, Gerentes Generales, Gerentes del Área de Riesgos, principales funcionarios del área de Finanzas, Riesgo operacional de Bancos, Instituciones Financieras, Casas de Cambio, Empresas Aseguradoras, Empresas de Pagos Móviles, funcionarios, consultores, auditores e interesados en general.	452
2019	13 de marzo	Ciberseguridad en el sector financiero: estrategia y supervisión	Funcionarios de instituciones financieras, educativas, de diversas empresas y público interesado.	202
2019	2 y 3 de abril	Curso Introducción a los negocios Fiduciarios	Funcionarios del sistema financiero fundamentalmente del área de fiducias, de riesgos y afines y otros sectores interesados en la figura.	59
2019	5 de abril	Estudio sobre Informalidad	Personas interesadas en la informalidad económica, incluidos estudiantes universitarios, académicos, funcionarios gubernamentales y responsables de políticas públicas	67
2019	19 de junio	Jornada de Fortalecimiento del Sistema Preventivo y Combate al Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo	Autoridades de la Asociación de Bancos, Financieras y Compañías de Seguros, Autoridades de Bancos, Financieras y Compañías de Seguros, además a funcionarios responsables de las Áreas de Lavado de dinero	110
2019	20 y 21 de junio	Certificación Internacional en Prevención de Lavado de Dinero	Funcionarios de las siguientes instituciones públicas: Comisión Nacional de Juegos de Azar, Comisión Nacional de Valores, Dirección Nacional de Aduanas, Instituto Nacional de Cooperativismo, Ministerio Público, Poder Judicial, Policía Nacional, Secretaría Nacional Antidrogas, Secretaría Nacional de Bienes Incautados y Comisados, Secretaría Nacional de Prevención de Lavado de Dinero, SubSecretaría de estado de tributación, Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Seguros, Unidad Jurídica del Banco Central del Paraguay	30
2019	1 y 2 de agosto	Programa de Gestión de Riesgos 2019: Módulo 4 - Riesgo de Lavado de Dinero	Funcionarios del sistema financiero del área de riesgos, tesorería, mesa de dinero y afines e integrantes del comité de activos y pasivos de instituciones financieras.	124

## || V. Conclusión

Lo desarrollado hasta aquí permite al lector contar con una visión detallada del importante abordaje que el BCP en general, y la SB en particular, han tenido a lo largo de los últimos años sobre la supervisión del riesgo que representa el LA/FT en el ámbito del sistema financiero, utilizando todas las estrategias disponibles para el fortalecimiento institucional del regulador y los regulados con desarrollo técnico, normativo, formativo y de recursos humanos y tecnológicos que han permitido fortalecer la eficacia del sistema de prevención de LA/FT conforme a los auspiciosos resultados obtenidos en el pasado reciente.

No obstante, a pesar de los avances obtenidos, el BCP se encuentra en constante incorporación de las mejores prácticas en lo relativo a la gestión del riesgo de LA/FT, consciente del avance de nuevas tecnologías, nuevos productos y servicios financieros, interconexión de las redes de pago, entre otras, cumpliendo el rol estratégico que le compete como responsable de la estabilidad e integridad del sistema financiero paraguayo.



# Avances en la supervisión de los riesgos de lavado de activos y de financiamiento del terrorismo en el sector seguros

*Por Humberto Colmán  
en coautoría con María Graciela Mora de Talavera*

Los autores agradecen la invaluable colaboración de Vanesa Frasier, Wilson Chamorro, Raúl Alderete y todo el equipo de la Superintendencia de Seguros.



## II Desarrollo, Supervisión de Seguros y Enfoque Basado en Riesgos

En las últimas décadas se ha dado una creciente profundización de las coberturas de seguro en el país, de la mano del proceso de crecimiento y desarrollo económico experimentado. En el periodo de la última década y media, el volumen de actividades del sector seguro prácticamente se ha duplicado. Al mismo tiempo se ha ido fortaleciendo la institucionalidad legal y las capacidades de supervisión, adoptando las mejoras prácticas en la materia.

En ese sentido, con la incorporación de los controles a los riesgos asociados a lavado de activos (LA) y Financiamiento del Terrorismo (FT) se constituye una nueva etapa en el desarrollo y avance institucional del sector seguros. La incorporación de dichos controles al sector asegurador y a los demás sectores se ha dado tomando en consideración la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR)<sup>1</sup> y las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), tomando en consideración que los criminales y sus asociados han perfeccionado las modalidades de encubrir el origen ilícito de los fondos y aquellos vinculados al financiamiento del terrorismo han ampliado las opciones para financiar sus actividades terroristas.

Desde las primeras normativas antilavado de 1997 hasta la fecha, el Banco Central del Paraguay (BCP) a través de la Superintendencia de Seguros (SIS) ha colaborado en la supervisión y verificación del cumplimiento normativo Antilavado de Activos y Contra Financiamiento del Terrorismo (ALACFT) por parte de los sujetos obligados a su cargo. Esto, entendiendo la grave amenaza reputacional que representa el riesgo de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo para las instituciones financieras bajo su supervisión, sumado a los efectos nocivos al mercado legítimo constituido.

La SIS trabaja activamente en el control de los riesgos de LAFT del sector seguros a través de controles en el otorgamiento de licencias, supervisiones in situ y extra situ, actividades de retroalimentación y capacitaciones, así como acciones remediales y sanciones, entre otras medidas. La finalidad de la supervisión de riesgos LAFT de la SIS es que las compañías de seguros adopten medidas preventivas a riesgos LAFT y que, en caso de alertas, éstas cuenten con procedimientos de análisis y reporte a la Unidad de Inteligencia Financiera.

En el presente capítulo se realizó una revisión del desarrollo reciente del sector asegurador, estructura del mercado, los avances en materia de supervisión, la incorporación de los estándares en materia de control de los riesgos de LAFT, y las actuaciones recientes en el ámbito regulador.

---

<sup>1</sup> Decreto Presidencial N°9302 del 06/08/2018 "POR EL CUAL SE ACTUALIZA LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO..."

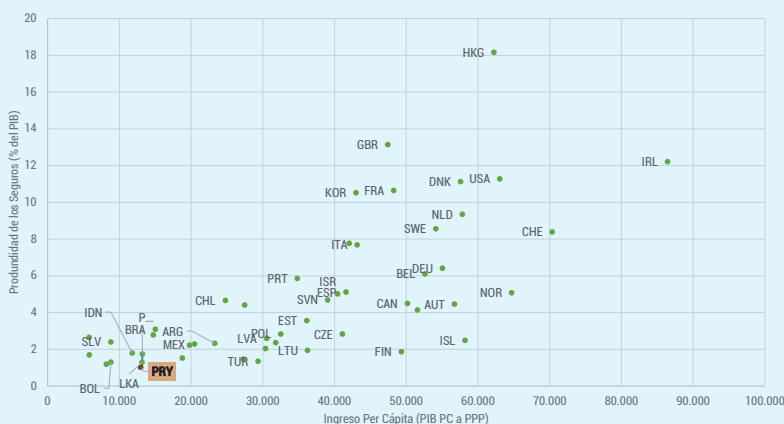
## I. Desarrollo del seguro y buenas prácticas

Hay una amplia literatura y evidencia sobre la relación positiva entre el desarrollo de la industria del seguro y el desarrollo de la economía. Hay evidencia de que la profundización del mercado de seguros está relacionada con un mayor crecimiento económico.

Varios trabajos, tanto para países desarrollados como en desarrollo confirman este vínculo y solo por citar algunas de las referencias, una investigación de Han, Li, Moshirian y Tian (Liyan Han, 2010), concluye que la penetración de los seguros también está relacionada significativa y positivamente con el crecimiento económico. Asimismo, otro trabajo de Feyen, Rocha y Lester del Banco Mundial (Feyen, Lester, & Rocha, 2011), muestra que hay una asociación directa entre los niveles de ingreso y el desarrollo del sector asegurador.

### Gráfico 1

Relación entre el Ingreso y el tamaño del mercado de seguros



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

Justamente, en el gráfico precedente se puede visualizar una relación positiva entre los niveles de ingreso per cápita y el nivel de profundidad del mercado asegurador. Más allá de la precisión sobre la relación de causalidad, en la medida que la economía avanza y se desarrollan más actividades, el sector asegurador cobra un rol importante en la cobertura de diversos tipos de riesgos, con lo cual existe esta correlación positiva que se puede verificar en el gráfico precedente.

En el mismo trabajo de Feyen, Rocha y Lester también se señala evidencia de la importancia del marco institucional para el desarrollo del sector asegurador.

En ese sentido, la adopción de las buenas prácticas en materia de gestión de riesgos, gobernanza y un marco supervisor sólido son factores importantes.

Por lo tanto, la incorporación estándares en cuanto al control de riesgos de actividades de lavado de dinero o financiamiento de actividades ilícitas es una línea de acción propicia para seguir fomentando el desarrollo del mercado de seguros y el desarrollo consecuente de la misma economía.

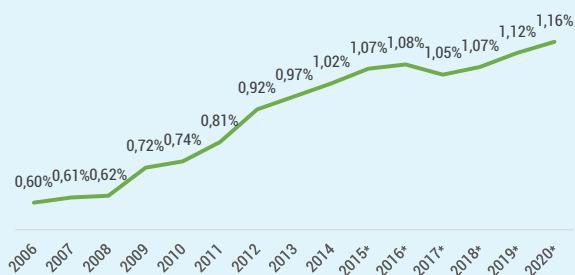
## II. Mercado de seguros y estándares de control

El sector de seguros ha venido creciendo en el Paraguay, al punto de que prácticamente se han duplicado en nivel de las primas con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) en los últimos quince años.

A junio del 2020, el índice de penetración (Primas/PIB<sup>2</sup>) del sector asegurador fue del 1,16%, con lo cual existe una brecha de dos puntos porcentuales respecto al promedio de la región. Este indicador mide el tamaño del sector seguros respecto a todo lo producido en bienes y servicios en una economía (Producto Interno Bruto). Cabe mencionar que el marco regulador de seguros no incluye los seguros de medicina pre-paga, y en caso de incluirlos, el índice de penetración alcanzaría el nivel regional.

### Gráfico 2

Índice de Penetración Primas/PIB



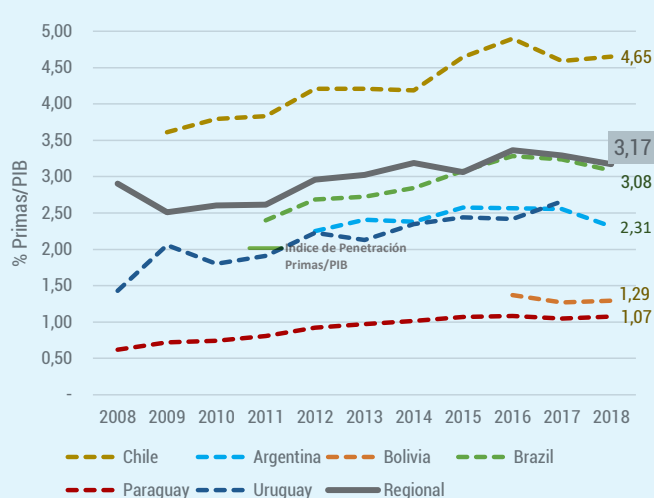
Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

2 Datos preliminares del PIB en base al Boletín de Cuentas Nacionales Trimestrales: <https://www.bcp.gov.py/boletin-de-cuentas-nacionales-trimestrales-i371>

Como se puede observar en el gráfico anterior, se ha dado un incremento en el nivel de primas del sector seguros que ha sido superior al incremento del PIB. Si bien los volúmenes de primas han venido incrementándose por la naturaleza propia de los componentes de la Prima (costes de siniestros, etc.) también es cierto que el aumento de las primas ha sido motivado por el mayor tamaño de la economía nacional, lo que de alguna manera pudo haber motivado un todavía mayor nivel de cobertura de riesgos.

### Gráfico 3

Índice de Penetración Primas/PIB (Comparativo regional)



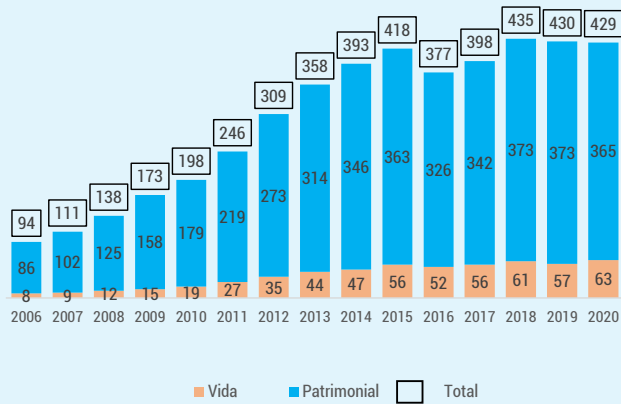
Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE, BCP y ASSAL.

El importante crecimiento del sector de seguros que está vinculado al crecimiento de la economía y los ingresos, también trae aparejados riesgos relacionados a los negocios o eventos asegurados, así como al riesgo eventual de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

A junio del 2020, el nivel de primas devengadas fue de US\$ 429 millones, compuesto por seguros del ramo patrimonial (85,2%) y de vida (14,8%).

## Gráfico 4

Primas directas en USD. Valores nominales.

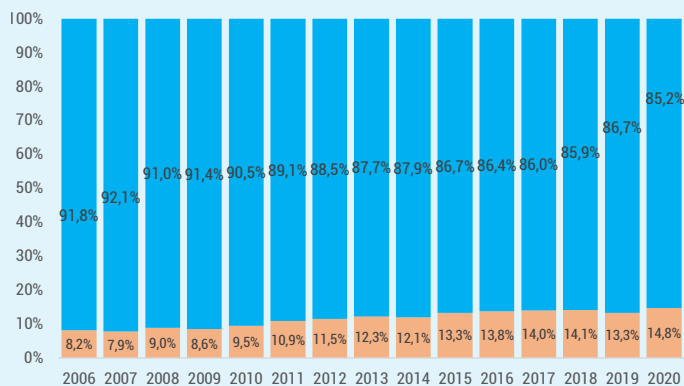


Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

Se recalca el hecho que ese 14,8% (US\$ 63 millones) visualizado en el gráfico posterior, se refiere a primas por productos de “Vida para Cancelación de Deudas”, no así a productos de “Vida Pura” (Producto considerado por el GAFI de alto riesgo), ya que la misma representa menos que una unidad porcentual.

## Gráfico 5

Porcentaje de primas directas por ramo.

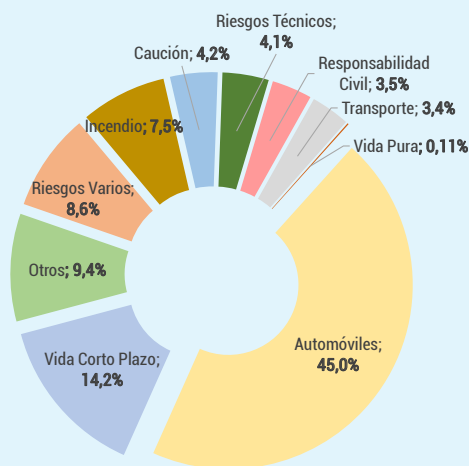


Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

A junio 2020, la composición de la cartera de primas directas del mercado asegurador estuvo compuesta principalmente por seguros de automóviles (45%), seguido de seguros de vida de corto plazo (14,2%), riesgos varios (8,6%), incendio (7,5%), caución (4,2%), riesgos técnicos (4,1%), responsabilidad civil (3,5%), transporte (3,4%), entre otros (9,4%). Seguros de vida con componente de ahorro o inversión (vida pura) representan el 0,11% del volumen total de primas directas.

### Gráfico 6

Porcentaje de primas directas por sección.



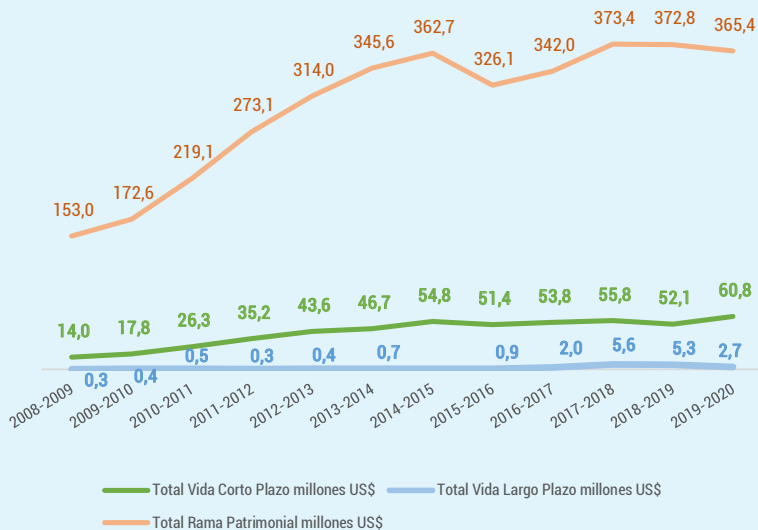
Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

En cuanto a los productos del ramo vida, a junio del 2020, se distribuyen conforme se observa en el gráfico más abajo: el 93% de la cartera de vida está representado por la sección seguros colectivos Corto Plazo (60,8 US\$ millones), relacionada con los créditos de consumo (tarjetas de crédito) de las entidades financieras y cooperativas.

En cuanto a seguros de vida individuales de largo plazo, los mismos son principalmente para cancelación de préstamos personales de más de 1 año de plazo, por lo que no corresponden a seguros con componente de ahorro o de inversión definidos por el GAFI.

## Gráfico 7

Primas directas en USD por ramo. Valores nominales.



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

## Tabla 1

Composición de seguros de vida de largo plazo.

Periodo	Primas Sección Vida Individual Largo Plazo	Primas Sección Seguros Colectivos Largo Plazo	Primas Sección Pensiones Voluntarias	Primas Sección Desgravamen Hipotecario Largo Plazo	Primas Sección Salud o Enfermedad	Total Vida Largo Plazo	Total primas directas	% Vida pura B+C
2010-2011	2.241	-	-	238	10	24.840	1.108.996	0,00%
2011-2012	1.213	-	-	91	15	1.304	1.317.601	0,00%
2012-2013	1.070	-	-	600	19	1.670	1.533.021	0,00%
2013-2014	1.188	-	-	1.871	68	3.059	1.754.077	0,00%
2014-2015	1.084	-	-	3.071	97	4.155	1.958.282	0,00%
2015-2016	664	-	-	4.243	1.185	4.907	2.119.792	0,00%
2016-2017	532	5.069	-	5.582	946	11.183	2.238.006	0,00
2017-2018	5.107	20.015	-	6.524	757	31.646	2.440.273	0,01
2018-2019	11.411	14.466	-	5.832	388	31.709	2.587.695	0,56
2019-2020	8.958	3.060	-	5.230	-	17.248	2.762.649	0,11

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.



Según los estándares del GAFI, los seguros de vida con componente de ahorro o de inversión constituyen un mayor riesgo dado a que pueden implicar la devolución completa o parcial de lo aportado por el asegurado en el largo plazo. Al respecto, la Guía del Grupo de Acción Financiera Internacional GAFI<sup>3</sup> para un Enfoque Basado en Riesgo para el sector de Seguros de Vida, señala que:

*“...Los productos de seguro de vida también pueden ser comprados como inversiones o cuentas de ahorro y también para apoyar la planificación patrimonial y los planes de pensión”.*

Los seguros de vida con componente de ahorro o inversión son no representativos en el mercado paraguayo, considerando que los seguros de pensiones voluntarias, como seguros dotales, temporales, entre otros, no se encuentran desarrollados en el mercado. En este sentido, los seguros de vida pura alcanzan el 0,11% del total de primas devengadas.

Por otro lado, conforme a la ENR, las amenazas principales que pueden vincularse a las operaciones del sector asegurador son la Corrupción y el Contrabando, los cuales podrían materializarse en operaciones de Caución y seguros de Transporte.

En lo referente a Cauciones, sumado a que el estándar del GAFI incluye entre las operaciones de riesgo las de “Garantías”, la amenaza de Corrupción definido en el ENR incrementa el nivel de riesgo de este tipo de producto, dado a que se encuentra vinculado a licitaciones públicas.

En cuanto a seguros de Transporte, es importante señalar que para el pago de las indemnizaciones es requisito de los clientes la presentación de facturas de compras de las mercaderías transportadas. Por tanto, si un cliente no contase con dicha formalidad, la Entidad no efectúa el pago, constituyendo un mitigante del riesgo de dicho producto.

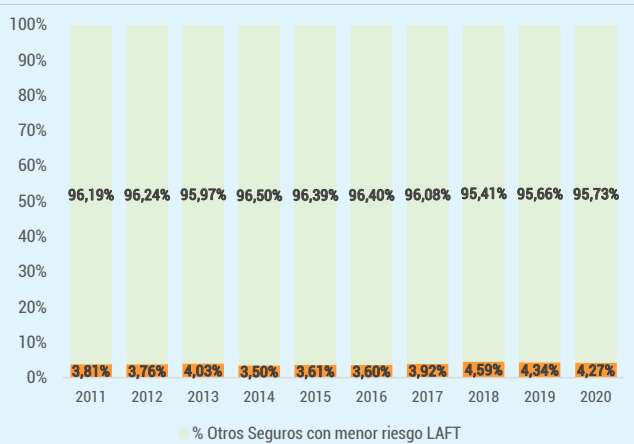
**En consecuencia, los productos del sector seguros mayormente expuestos a riesgos de LAFT son los seguros de Cauciones (4,16%) y de Vida pura (0,11%), totalizando el 4,27% en primas directas del total del mercado asegurador.**

---

<sup>3</sup> GAFI (2018) Guía para un Enfoque Basado en Riesgo para el sector de Seguros de Vida <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafi/3824-guia-para-un-enfoque-basado-en-riesgo-para-el-sector-de-seguros-de-vida/file>

## Gráfico 8

### Seguros por riesgo LAFT



Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

De todas maneras, aunque el volumen de actividad en cuanto a los seguros de vida sea relativamente menor, se mostrará más adelante que el marco supervisor y regulatorio ha dado pasos importantes para la mitigación de riesgos de lavado de dinero.

Corresponde señalar además que, para los demás productos de seguros, las entidades aseguradoras realizan un análisis de riesgos LAFT de aquellos que consideran de bajo riesgo. Esto, a los efectos de implementar medidas del régimen simplificado, previa autorización conjunta de la SIS y SEPRELAD, lo cual refuerza las medidas preventivas de los riesgos LAFT del sector. Así también, la normativa ALACFT del sector prevé criterios varios para la aplicación de este régimen simplificado.

En cuanto a las entidades participantes del mercado de seguros, a diciembre del 2020, el sector de seguros contaba con 35 compañías activas, 1151 agentes, 69 corredores y 28 liquidadores de siniestros.

**Tabla 2**

Composición de seguros de vida de largo plazo.

Periodo	Solicitudes Recibidas	%Mercado
Mapfre Paraguay Compañía de Seguros S.A.	485.248.724.560	18%
Aseguradora del Este S.A de Seguros y Reaseguros	336.398.142.415	12%
La Consolidada S.A. de Seguros	234.746.257.534	8%
Aseguradora Yacyreta S.A. de Seguros y Reaseguros	174.892.909.518	6%
Patria S.A. de Seguros y Reaseguros	153.084.490.309	6%
Aseguradora Tajy Propiedad Cooperativa S.A. de Seguros	135.207.528.063	5%
7 Seguridad S.A. Compañía de Seguros	118.971.949.682	4%
Sancor Seguros del Paraguay S.A.	111.240.912.855	4%
Alianza Garantía Seguros y Reaseguros S.A.	89.607.721.108	4%
Cenit de Seguros S.A.	82.747.543.665	3%
Otros	840.502.397.934	30%
<b>Total Mercado</b>	<b>2.762.648.577.643</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos del BCP.

En cuanto a concentración de mercado, a junio del 2020, el mercado asegurador se encuentra atomizado en varias compañías. La entidad con mayor participación es Mapfre Paraguay (18%), Aseguradora del Este (12%), La Consolidada (8%), Yacyreta (6%), Patria (6%), Tajy (5%), Seguridad (4%), Sancor (4%), Alianza (3%), Cenit (3%), entre otros (30%).

El negocio de los seguros en el Paraguay muestra una vinculación importante con el sector bancario y financiero, dadas las características de los negocios y el capital. Es importante destacar que 8 de las 35 entidades aseguradoras se encuentran vinculadas a entidades financieras.

Dada esta situación y los riesgos vinculados, la Resolución N°071/2019 SEPRELAD (Art. 18) reconoce la existencia de grupos financieros supervisados por el Banco Central del Paraguay (Superintendencia de Bancos y Seguros) y la Comisión Nacional de Valores, mediante la cual se establece el requisito de políticas y procedimientos a nivel de grupo. En particular, políticas en gestión y prevención de riesgos LA/FT, intercambio de información con el resguardo de la confidencialidad, criterios para contratación de capital humano y programas de capacitaciones.

Para facilitar dicho proceso, los grupos financieros pueden crear la figura del Oficial de Cumplimiento corporativo (Res.71/2019 art.12° y 13°) que tiene a su cargo la implementación del sistema de prevención del grupo económico.

Como puede verse, el sector asegurador ha venido creciendo a un ritmo relacionado con el desarrollo de los negocios y de la economía, al tiempo que el marco legal y regulatorio ha sido reforzado.

### **III. Supervisión, Prevención de Riesgos y Enfoque Basado en Riesgos**

Con el propósito de fortalecer el marco de supervisión general y en particular en materia de prevención del lavado de dinero, la SIS ha incorporado las directrices y recomendaciones, así como ha adoptado el Enfoque Basado en Riesgos (EBR).

A fin de desarrollar *in extenso* la tarea de supervisión por parte de la SIS, es importante señalar previamente que uno de los principios fundamentales en el contrato del seguro es el de “Buena Fe”, el cual consiste en que tanto el asegurado y el asegurador actuarán con la máxima honestidad durante la vigencia del contrato, y que brindarán toda la información requerida de forma recíproca.

En este sentido, el asegurado facilitará información exacta respecto al riesgo a asegurar y realizará sus reclamaciones de siniestros de forma veraz. El asegurador, por su parte, cumplirá con las indemnizaciones de siniestros, conforme a los términos del contrato establecido.

Si bien lo anterior resulta apropiado para la esencia del negocio del seguro, el mismo resulta insuficiente para los estándares de Debida Diligencia del Cliente (DDC) y otras medidas preventivas de riesgos de LAFT, más aún reforzado por el riesgo moral opera generalmente en estas circunstancias.

Por ejemplo, al momento de contratar una póliza de vida temporal, un cliente puede proveer a una entidad de seguros documentaciones básicas como cédula de identidad, certificaciones médicas, etc. Sin embargo, dichas informaciones no alcanzan a explicar el origen lícito de los fondos del cliente para el pago de las anualidades. Es en dicho contexto que surge la necesidad de adoptar medidas adicionales a los fines del cumplimiento de los estándares internacionales ALACFT, principalmente en las medidas de DDC y otorgamiento de licencias de compañías aseguradoras.

Conforme a la Ley N°6452/19<sup>4</sup>, modificatoria del Código Penal, el lavado de activos define de la siguiente forma:

---

4 Ley 6452/19, modificatoria de la Ley N°1160/97 “Código Penal” y su modificatoria la Ley N°3440/2008.

*“El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrará o peligrará el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa”.*

Así también, según la Ley N°6.408/19, el Financiamiento del Terrorismo se considera cuando:

“El que, directa o indirectamente, por el medio que fuere, organizare, proveere, facilitare o recolectare fondos, activos o cualquier tipo de bienes y valores, recursos o medios económicos o logísticos con independencia de la licitud o ilicitud de la fuente con intención de financiar, en todo o en parte:

A actos de terrorismo o relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.

A una asociación terrorista o a un miembro de esta.

A un terrorista individual o cualquier persona con fines terroristas”.

Al respecto, en el ámbito del seguro, los mecanismos principales de LAFT pueden ser:

- anulación de primas
- simulación de siniestros
- compra de acciones en compañías de seguros
- administración de criminales por parte de compañías de seguros
- entre otros.

Por otro lado, dado que el sector de seguros es un mercado regulado, sujeto a Principios Esenciales, y por tanto posee reglas de entrada ya sea una nueva compañía aseguradora o un accionista, lo cual va en línea con la Recomendación 26, en cuya Metodología del GAFI se establece:

26.2 Las instituciones financieras sujetas a los Principios Esenciales deben contar con una licencia. Otras instituciones financieras, incluso las que prestan servicios de transferencia de dinero o valores o servicios de cambio de moneda, deben tener una licencia o estar registradas. Los países no deben autorizar el establecimiento de bancos ficticios (bancos pantalla) ni que estos bancos continúen operando.

26.3 Las autoridades competentes o supervisores financieros deberán tomar las medidas legales o normativas necesarias para impedir que los delincuentes o sus cómplices tengan, o sean el beneficiario final, de una participación significativa o mayoritaria u ocupen un cargo gerencial en una institución financiera.

En el ámbito de la prevención de riesgos LAFT, dichas reglas incluyen la provisión de información respecto a la identidad de las personas físicas y/o jurídicas vinculadas en el análisis, incompatibilidades de estos, verificación de listas y origen de fondos.

De acuerdo a las atribuciones establecidas por la Ley de Seguros, la Superintendencia ha dictado la Resolución SS.SG N° 217/2018 para la apertura de nuevas compañías aseguradoras. Así también, para la suscripción, adquisición o transferencia de acciones, la SIS ha emitido la Resolución SS.SG. N°244/2020, que requiere la autorización de las operaciones mencionadas que impliquen una tenencia o participación, directa o indirecta, igual o superior al 10%, ya sea en cantidad de acciones o en votos en una entidad supervisada.

**Tabla 3**

Adecuaciones normativas en el marco de la Recomendación 26 del GAFI

Requisito GAFI	Normativa	Nuevos requerimientos
Recomendación 26 Prevenir acceso a criminales o cómplices de una participación significativa o que ostenten una función administrativa en una institución financiera.	Resolución SS.SG N°217/2018 Apertura de nuevas empresas	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verificación del Origen de los Fondos de los accionistas de la potencial compañía aseguradora.</li> <li>* Sucursales extranjeras no podrán ser aquellos radicados en países no cooperativos según el GAFI.</li> <li>* Chequeo de potenciales accionistas en listas de países o personas OFAC, ONU u otros organismos internacionales.</li> <li>* Debida diligencia a Accionistas</li> <li>* Sistema informático acorde para prevención LA/FT</li> <li>* Sistema de Prevención de LAFT que incluya pautas y procedimientos con Enfoque Basado en Riesgos.</li> <li>* Curriculum de la persona que será Oficial de Cumplimiento.</li> <li>* Incompatibilidades para ser accionista o director</li> </ul>
	Resolución SS.SG N°244/2020 Revisión en la compra - venta de acciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Verificación de gestión Auditoría Interna - Origen de los Fondos nuevos accionistas.</li> <li>* Debida diligencia accionistas con participación o control mayor al 10% en cantidad de acciones o votos individuales o acumuladas anteriores.</li> <li>* Autorización previa de la Superintendencia para el perfeccionamiento de la suscripción, adquisición o transferencia de acciones.</li> <li>* Sucursales extranjeras no podrán ser aquellos radicados en países no cooperativos según el GAFI.</li> <li>* Chequeo de accionistas en listas de países o personas designadas, como la publicada por la OFAC, ONU u otros organismos internacionales.</li> <li>* Incompatibilidades para ser accionista o director</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Seguros.

Así también, mediante la Resolución SS.SG. N° 165/2019 se establece el requisito de que las compañías aseguradoras informen a la SIS la nómina actualizada de sus accionistas y directores, ya sea de forma bimestral o ante cambios puntuales en su composición.

Por otro lado, la Resolución SEPRELAD N° 71/2019 establece requisitos de Debida Diligencia de Directores, Gerentes y trabajadores en general, dicha información se encuentra a disposición de la SIS para su análisis correspondiente.

Asimismo, en el afán de mejorar la calidad de la regulación y propiciar un sistema asegurador sostenible, así como limitar la exposición a riesgos, la SIS ha impulsado la adopción del EBR.

La esencia del EBR sugiere aplicar una mayor cantidad de esfuerzos, dotación de recursos humanos y frecuencia en las revisiones a los supervisados que se encuentren mayormente expuestos a riesgos LAFT, y viceversa. En este sentido, el Banco Central del Paraguay ha fortalecido sus recursos humanos mediante diversas capacitaciones especializadas en la materia.

En los últimos años, la SIS ha recibido formación específica para la Supervisión con EBR, como así la vinculación de riesgos LAFT al sector seguros. Mediante ello, ha desarrollado una herramienta de matriz de riesgo que colabora en el orden de prioridades de inspección en el plan anual de supervisión.

Todo lo anterior, es función a la Recomendación 26 del GAFI, cuya metodología establece que:

La frecuencia e intensidad de la supervisión interna y externa ALA/CFT de las instituciones o

grupos financieros, debe basarse en:

*(a) los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como las políticas,*

*controles internos y procedimientos asociados a la institución o grupo, según lo identificado por la evaluación del supervisor del perfil de riesgo de la institución o grupo;*

*(b) los riesgos de LA/FT presentes en el país; y*

*(c) las características de las instituciones financieras o grupos, en especial la diversidad y*

*cantidad de instituciones financieras y el grado de discreción que se les permite en virtud*

*del enfoque basado en el riesgo (EBR).*

## II SUPERVISIÓN EXTRA SITU

La supervisión Extra Situ consiste en la determinación de un perfil de riesgo de cada entidad supervisada por la SIS, utilizando a ese efecto:

- La información de riesgos inherentes de PLA/FT,
- la gestión de riesgos (mitigantes) y
- el análisis de factores corporativos y prudenciales de cada uno.

El ciclo de la Supervisión de la SIS inicia con un análisis del riesgo y contexto de las entidades aseguradoras en su conjunto, es decir de los “**Riesgos Inherentes**”. Dicho análisis incorpora los cuatro factores de riesgos principales, definidos por el GAFI, los cuales son: cliente, producto, canal de envío (canal de distribución) y zona geográfica. Adicionalmente, la normativa interna del sector seguros incluye el factor medio de pago (efectivo u otro), y las Evaluaciones Nacionales de Riesgos LAFT.

1. **Factor de riesgo “Cliente”**: personas físicas o jurídicas que contratan seguros de vida con componente de ahorro o de inversión, y/o garantías (seguros de caución). Al respecto, se consideran de mayor riesgo los clientes del tipo jurídico, al ser éstos de mayor complejidad en la identificación del beneficiario final y debido a que en el mercado asegurador nacional los productos de cauciones son contratados principalmente por personas jurídicas. Se considera además el tipo de personería jurídica, la condición de PEP de un cliente, clientes no residentes, entre otros.
2. **Factor de riesgo “Productos”**: operaciones identificadas en el Glosario de términos del GAFI, como ser seguros de vida con componente de ahorro o de inversión, y garantías (seguros de caución).
3. **Factor de riesgo “Canales de distribución”**: corresponde a los medios por los cuales los clientes acceden a los productos ofrecidos por los SO. En el sector seguros, los canales de distribución se dan en ventas a través de intermediarios (agentes, corredores no financieros, corredores financieros), venta directa, vía web, entre otros.
4. **Factor de riesgo “Zona geográfica”**: refiere a relaciones comerciales que involucren países, departamentos o localidades tipificadas como de alto riesgo, considerando nacionalidad y residencia de los clientes.
5. **Factor de riesgo “Medio de Pago”**: refiere a la modalidad de pago de primas (efectivo y otros). Se considera un mayor riesgo para los pagos en efectivo.

En base a la información cuantitativa obrante en la Central de Información y en libros electrónicos remitidas a la SIS, la autoridad de control cuantifica la exposición a riesgos LAFT de cada factor en cada compañía y califica la exposición de riesgos de las entidades en los niveles bajo, medio, medio alto y alto.

Por otra parte, la SIS verifica información de “**Mitigantes**” a los riesgos de LAFT, los cuales se listan:

1. **Directorio/Gobierno Corporativo**: comprende el conjunto de principios y normas que regulan el diseño, integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de la empresa. Un buen



Gobierno Corporativo provee los incentivos para proteger el interés de la compañía y los accionistas, monitorear la creación de valor y uso eficiente de los recursos, en beneficio de los Asegurados, la compañía de seguros debe implementar procedimientos que identifiquen funciones y responsabilidades del Directorio, Alta Gerencia, Comité de PLA/FT, Oficial de Cumplimiento, empleados, entre otros, que colaboren al sistema de prevención de la compañía. Asimismo, el OC debe contar con la independencia y jerarquía superior establecida en la Res. N°071/19 SEPRELAD; debe reportarse al órgano de dirección del sujeto obligado de la compañía y comunicarse con los funcionarios de todos los niveles de la organización, entre otras cosas.

2. **Gestión de Riesgo:** verificar si la compañía implementa procedimientos de PLA/FT en función a los riesgos detectados en su autoevaluación de riesgos y la ENR, y si estos procedimientos son adecuados a su nivel de exposición y ayudan a mitigar los riesgos identificados. Dichos riesgos deben ser correctamente identificados, medidos y monitoreados para diseñar la estrategia de su gestión.
3. **Políticas y Procedimientos:** La entidad de seguros debe contar con un *Manual De Prevención y Gestión de los Riesgos de LA/FT* que establezca responsables y procedimientos para el cumplimiento de lo requerido en la Res. N°071/19 SEPRELAD y otras que determine SEPRELAD.
4. **Órganos de Control:** verificar si la entidad da seguimiento y cumple las observaciones de las autoridades del Sistema de Prevención Nacional, poniendo especial énfasis en las comunicaciones de éste con la SIS y la SEPRELAD. Seguimiento de informes de Auditoría Interna, mejoras y gestiones ante oportunidades de mejora.
5. **Recursos y Capacitación:** verificar los procesos de contratación al personal, la implementación de políticas de “Conozca a su empleado”, los contratos de tercerización de servicios, la capacitación a todo el personal, entre otros requeridos por la Res. N° 071/19 SEPRELAD.

De la evaluación de Mitigantes, la SIS califica las compañías en mitigantes muy débiles, débiles, aceptables o fuertes.

En última instancia, de la combinación de ambos elementos, riesgos inherentes y mitigantes, se determina el **Riesgo Neto**, el cual determina el enfoque de supervisión a implementar:

## Gráfico 9

Mapa de riesgo para la Supervisión con Enfoque Basado en Riesgo

R. Neto	Mitigantes del Riesgo			
Riesgo Inherente	Fuerte	Aceptable	Débil	Muy Débil
Bajo	Bajo	Medio	Medio	Medio Alto
Medio	Medio	Medio	Medio Alto	Medio Alto
Medio Alto	Medio	Medio Alto	Alto	Alto
Alto	Medio Alto	Medio Alto	Alto	Alto

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Seguros.

En este sentido, la SIS implementa supervisiones EXTRA SITU adicionales e IN SITU en función de los resultados del Riesgo Neto de las compañías de seguros.

## II SUPERVISIÓN IN SITU

La Supervisión In Situ se desarrolla mediante inspecciones de campo en las entidades del sistema asegurador. La planificación determina el enfoque a ser aplicado, así como el lapso de tiempo requerido para lograr los objetivos de inspección propuestos.

La Supervisión In Situ utilizará la información disponible en la Supervisión Extra Situ, relacionada con las entidades a supervisar, como las expuestas en la Matriz de Riesgos y sus resultados, así como de toda información complementaria existente en otras áreas e información de fuentes externas de carácter público. Esto a fin de determinar los objetivos y alcance de la inspección in situ.

Los mitigantes son reevaluados de forma in situ por medio del análisis de los reportes recibidos de las aseguradoras. Asimismo, se realiza una revisión más profunda al obtener información complementaria relacionada con la

estructura de la entidad, plana directiva y ejecutiva (relacionados a los cargos dentro de la entidad), modificaciones en la composición accionaria, estados financieros, ranking sobre otros riesgos (Financiero, Tecnológico, Créditos, etc.), informes de inspecciones anteriores (enfocados en las debilidades significativas de la entidad y su evolución en el tiempo), análisis del área extra situ sobre posibles sumarios administrativos, entre otros datos.

Con la implementación de la Res. N°071/2019 SEPRELAD, las compañías de seguros adoptaron mejoras en la gestión de riesgos LAFT, principalmente en la implementación de un Enfoque Basado en Riesgos para la debida diligencia de clientes y en la exigencia de realizar una autoevaluación de riesgos LAFT.

En cuanto a la autoevaluación de riesgos LAFT, la SIS verifica que los sujetos obligados entiendan los riesgos LAFT a los que están expuestos, relacionando lo identificado en la Evaluación Nacional de Riesgos con cada factor de riesgo definido en el art. 3° de la Res. N°071/2019 SEPRELAD<sup>5</sup>.

Todo lo anterior es evidencia de que el sistema de prevención de riesgo en las compañías aseguradoras está fortalecido, al tiempo que se exige mediante la Res. N°071/2019 SEPRELAD la designación de un oficial de cumplimiento con dedicación exclusiva, la creación del comité de prevención, y de encargados de cumplimiento para sucursales/agencias.

Se han dado avances importantes y el BCP mediante la SIS se mantiene comprometido a seguir fortaleciendo el sistema de prevención de los riesgos asociados a LA y FT.

## **Acciones y supervisiones**

A partir de la vigencia de la Resolución 71/2019 de la SEPRELAD, el enfoque de inspección de la SIS ha tenido un cambio radical, de pasar a una supervisión meramente de cumplimiento, pasó a tener un modelo de supervisión con EBR y de cumplimiento normativo.

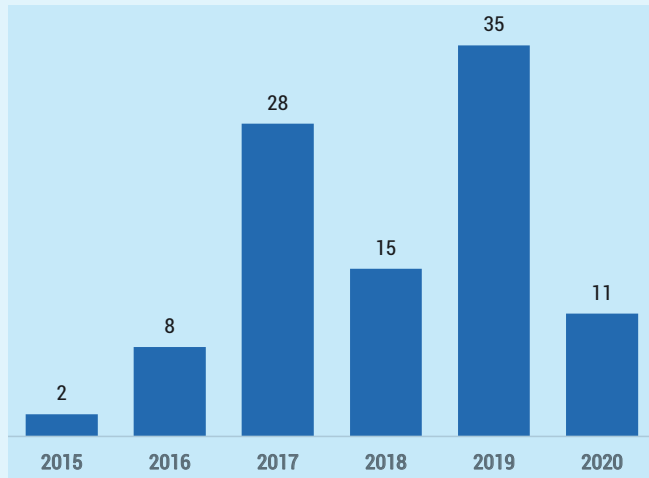
En ese mismo año (2019) y, dado el desafío de la Superintendencia por adentrarse en un nuevo sistema de supervisión, se optó por realizar una revisión global de todo el sistema asegurador, con inspecciones generales en todas las aseguradoras, a fin de analizar el sistema de prevención de todas las aseguradoras y obtener una visión general de las empresas como punto de partida para establecer el nuevo enfoque normativo.

---

<sup>5</sup> Los cinco factores definidos en el art. 3° de la Resolución N°071/2019 SEPRELAD son: Clientes Personas Físicas y/o Jurídicas, Productos y/o Servicios, Canales de Distribución, Zona Geográfica y Modo de Pago.

### Gráfico 10

Cantidad de inspecciones generales en materia de PLAFT por parte de la Superintendencia de Seguros.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Seguros.

Por otro lado, y teniendo en cuenta el nuevo enfoque de supervisión y normativo, se dieron otros tipos de exigencias para el sector, con ese enfoque se dieron diferentes tipos de actuaciones de la Autoridad de Control de forma directa a los SO, tales como compras venta de acciones, fusiones, inspecciones sobre el proceso de implementación del EBR, inspecciones a zonas reconocidas de alto riesgo en materia de prevención, capacitaciones, entre otras.

#### Tabla 4

Resumen de actividades de supervisión y retroalimentación de la SIS en materia de PLAFT durante el periodo 2019-2020

Actividad	Cantidad
Orígenes de Fondos y DD–Aportes de capital	5
Orígenes de Fondos y DD–Fusiones	3
Inspecciones proceso implementación EBR	10
Inspecciones a agencias zonas alto riesgo	15
Análisis de solicitudes de Regímenes Simplificados para productos de bajo riesgo	58
Evaluación de cuestionario de mitigantes	35
Capacitaciones Resolución 71	10
Capacitaciones Régimen simplificado	8
Capacitaciones Zonas de alto riesgo	4
Capacitaciones conjuntas Superintendencia de Bancos	2
Capacitaciones conjuntas SEPRELAD	8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Superintendencia de Seguros.

La tabla siguiente provee un resumen de las actividades de supervisión y capacitaciones efectuadas por la SIS en los últimos 2 años, lo cual denota que el supervisor debe implementar en mayor medida un enfoque basado en riesgo para una supervisión efectiva.

## Consideraciones finales

En la última década, el mercado asegurador nacional ha demostrado un crecimiento significativo en volumen de primas directas en directa relación con el proceso de crecimiento de la economía del Paraguay, lo que da cuentas del potencial de desarrollo en el largo plazo.

Así como en toda la economía, en las actividades productivas, del comercio y financieras, existen riesgos al cual están expuestos, en el ámbito asegurador también. A los riesgos habituales, se suman los riesgos relacionados a LAFT.

Más allá de la dimensión o tamaño de la exposición a riesgos LAFT en el sector seguros, se han tomado las medidas, adoptado las mejores prácticas y recomendaciones, de forma a prevenir la realización de este tipo de actos.

El análisis de riesgos LAFT y la verificación de los sistemas de mitigación de riesgos son cruciales, tanto para el supervisor como para las entidades aseguradoras. En ese sentido, la SIS ha implementado un EBR para la supervisión de las compañías aseguradoras considerando los riesgos inherentes y mitigantes de cada una. Asimismo, las entidades aseguradoras han fortalecido sus sistemas de prevención con la implementación de niveles de DDC y otras exigencias normativas.

Un sistema preventivo robusto ayuda a mitigar los riesgos de LAFT de las entidades aseguradoras, de tal modo a constituir menos atractivo el sector para las actividades de LAFT y propiciar el crecimiento del mercado.

## **Bibliografía**

Feyen, E., Lester, R., & Rocha, R. (2011). What Drives the Development of the Insurance Sector? An Empirical Analysis Based on a Panel of Developed and Developing Countries. *olicy Research working paper; no. WPS 5572. World Bank*. Obtenido de <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-5572>

Grupo de Acción Financiera. (2018). *Guía para un enfoque basado en riesgo para el sector de seguros de vida*. Obtenido de <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafi/3824-guia-para-un-enfoque-basado-en-riesgo-para-el-sector-de-seguros-de-vida/file>

Grupo de Acción Financiera Internacional. (2012). *Metodología para evaluar el cumplimiento técnico con las recomendaciones del GAFI y la efectividad de los sistemas ALA/CFT*. Obtenido de <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/fatf-40-rec-2012-spanish.pdf>

Liyang Han, D. L. (2010). Insurance Development and Economic Growth. *Geneva Papers on Risk and Insurance—Issues and Practice*, 35(2):183-199. Obtenido de <https://link.springer.com/article/10.1057/gpp.2010.4>

Superintendencia de Seguros. (2019). Informe Anual del Mercado Asegurador. Obtenido de [https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Informe\\_Anual\\_Ejercicio\\_2017-2018%282%29.pdf](https://www.bcp.gov.py/userfiles/files/Informe_Anual_Ejercicio_2017-2018%282%29.pdf)

# Inclusión financiera y prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo: objetivos complementarios en la política regulatoria del Paraguay

*Por Liana Caballero  
en coautoría con Christian Tondo*





## I. Introducción

Hace diez años dos eventos internacionales marcaban en el Paraguay un punto de partida en el camino de la Inclusión Financiera (IF). En primer lugar, en el año 2011 se realizó el lanzamiento de la Declaración Maya de la Alianza para la Inclusión Financiera<sup>1</sup>. AFI, por sus siglas en inglés, proporciona un escenario propicio, que instituciones miembros utilizan para concretar objetivos de Inclusión Financiera, implementar cambios de política regulatoria y compartir los avances de estos esfuerzos con sus pares<sup>2</sup>. En segundo lugar, en el año 2011, se realizó la encuesta denominada Global Findex, la que arrojó los primeros datos estructurados de demanda relacionados con la Inclusión Financiera a nivel internacional<sup>3</sup>. La información resultante constituyó una señal clara de la necesidad de aumentar el acceso a las finanzas a más personas en el Paraguay. Desde entonces, se ha observado en nuestro país, un aumento de los esfuerzos privados y públicos dirigidos a asegurar el acceso y uso de servicios financieros formales tendientes a la inclusión. Un momento que se destaca, es el lanzamiento en diciembre de 2014 de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF). La ENIF define a la Inclusión Financiera como “el acceso y uso de una gama de servicios financieros de calidad, en forma oportuna, conveniente, informada y con un costo accesible, bajo una regulación apropiada que garantice la protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades financieras y la toma de decisiones racionales por parte de todos los segmentos de la población”<sup>4</sup>.

Ahora bien, abordando preliminarmente el tema del presente capítulo, es importante resaltar el claro nexo que existe entre la Inclusión Financiera y las medidas de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (PLD/FT). En efecto, la Inclusión Financiera constituye un apoyo a las medidas de PLD/FT y tiene la capacidad de mitigar los efectos negativos de las finanzas informales. La Inclusión Financiera puede y debe ser complementaria a las medidas de PLD/FT y, en ese sentido, alcanzar beneficios -en ambos aspectos- enmarcados en los objetivos de política nacional.

Los estándares internacionales del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) de PLD/FT promueven la integridad y la coherencia del sistema financiero y apoyan al Estado en la lucha contra el crimen. La vulnerabilidad del sector financiero ante diferentes formas del crimen, especialmente el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo acentúan la necesidad de desarrollar medidas apropiadas de prevención, con el objeto

---

1 Banco Mundial, 2017.

2 El Banco Central del Paraguay está asociado a AFI y es miembro de la junta directiva de AFI en el periodo 2020-2022.

3 Banco Mundial, 2017.

4 Grace et al., 2014

de reducir el impacto de estas actividades criminales en el sistema financiero. En ese sentido, GAFI es un organismo intergubernamental que tiene como objetivo determinar estándares que promuevan la implementación de medidas legales, regulatorias, y operativas con el fin de prevenir y combatir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional <sup>5</sup>.

Los estándares de GAFI publicados en forma de recomendaciones, son una metodología multidimensional y transversal de combate contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Las recomendaciones están orientadas a aumentar la transparencia y apoyar acciones que eviten la canalización de actos ilícitos a través del sistema financiero. Es importante mencionar que, cada país tiene marcos legales, administrativos y operacionales distintos, así como sistemas financieros que están estructurados de manera diferente, lo cual condiciona a tomar medidas acordes a cada realidad <sup>6</sup>. Las recomendaciones abarcan el ámbito, tanto del sistema judicial y del cumplimiento de la ley, como el ámbito del sistema financiero y de su regulación.

Los avances tecnológicos que se van incorporando a los servicios financieros y de pagos son una realidad que afecta la manera en que la población accede y utiliza los mismos. Es posible utilizar la tecnología para reducir la cantidad de personas que no tiene acceso a servicios financieros, e igualmente para facilitar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por GAFI y de esta manera apoyar la política de PLD/FT del país. El equilibrio ideal entre la IF y la PLD/FT se hace posible con el uso de servicios financieros digitales a través de un marco regulatorio que logre conjugar ambos objetivos de la política nacional.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) tiene la responsabilidad de establecer el marco regulatorio sobre PLD/FT. La SEPRELAD se encarga así de la regulación orientada a prevenir y combatir la utilización criminal del sistema financiero y otros sectores económicos en cuanto al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El Banco Central del Paraguay (BCP) tiene la responsabilidad de regular y supervisar el sistema financiero. Como principal organismo de supervisión financiera, tiene como uno de sus objetivos estratégicos, el garantizar la estabilidad del sistema financiero. En este contexto, es fundamental que la regulación de PLD/FT sea coherente con los objetivos de política nacional, de tal forma que el marco regulatorio emitido asegure la estabilidad del sistema financiero, su integridad, y la protección de los derechos de sus usuarios.

Así, el marco regulatorio debe proveer el contexto que permita armonizar la Inclusión Financiera y sus actividades relacionadas con medidas adecuadas

---

<sup>5</sup>FATE, 2012-2020

<sup>6</sup>FATE, 2012-2020.

y proporcionales de PLD/FT. El presente capítulo aborda los elementos de la regulación financiera que facilitan la Inclusión Financiera de la población y el cumplimiento de las medidas de PLD/FT a través de la utilización de servicios financieros digitales, haciendo énfasis en la coherencia de las normas, de tal forma que, las medidas de PLD/FT, por un lado, y la regulación y supervisión del sistema financiero, por el otro, aseguren tanto la integridad del mismo, como la participación de las personas. El mismo trata sobre la influencia de las recomendaciones de GAFI sobre las bases para el diseño de la Debida Diligencia del Cliente (DDC) de las instituciones financieras y de pagos, y por último. Finalmente, presenta los avances observados en el Paraguay en términos de Inclusión Financiera.

## **II. Servicios financieros digitales como facilitadores de inclusión y la integridad**

El futuro de las finanzas en Paraguay es digital. Los avances tecnológicos resultan clave en la misión de alcanzar a la mayoría de la población con productos y servicios financieros. La innovación financiera, en combinación con la regulación adecuada, tiene la capacidad de fortalecer a los actores financieros y a sus supervisores <sup>7</sup>. En ese contexto, es tarea de los respectivos reguladores, la de encontrar el equilibrio adecuado entre la instrumentación de los nuevos métodos que propician la Inclusión Financiera y el cumplimiento de las medidas de PLD/FT, para garantizar la accesibilidad y la integridad del sector financiero.

Los servicios financieros digitales se encuentran disponibles a través de dispositivos que acceden a canales digitales. Estos servicios abarcan usualmente ahorros, créditos, pagos y transferencias. De esta manera, los servicios financieros digitales pueden ser ofrecidos por bancos y no-bancos, como operadores de redes móviles, o compañías de tecnología que se especializan en su provisión. Existen cuatro elementos que determinan el potencial para aumentar la Inclusión Financiera. Estos son :<sup>8</sup>

- a) la existencia de proveedores de dinero electrónico,
- b) el apoyo en la tecnología para la provisión de servicios financieros,
- c) la utilización de agentes para la atención de usuarios,
- d) la capacidad que tiene la población excluida de utilizar servicios financieros digitales.

Los reguladores deben tener la capacidad y el deber de encontrar un

---

<sup>7</sup> GPF, 2016.

<sup>8</sup> Staschen y Meagher, 2018.

equilibrio que permita tomar medidas de PLD/FT y, al mismo tiempo, apoyar la Inclusión Financiera de las personas. Debido a la obligación de cumplir con las regulaciones de PLD/FT, las instituciones financieras se ven obligadas a permitir el acceso a sus servicios solamente a personas que tienen la capacidad de cumplir con los requisitos establecidos. Esta situación, tiende a generar ciertas barreras al acceso a servicios financieros (v.g. percepciones incorrectas de los usuarios, dificultades en la presentación de la documentación necesaria y elevados costos de cumplimiento). En ese contexto, grupos vulnerables pueden quedar excluidos del sistema financiero regulado. Para enfrentar este desafío y paliar las consecuencias, pueden ser implementados requerimientos mínimos, que sean apropiados y relacionados al riesgo que estos grupos vulnerables representan, para permitir la apertura de cuentas y el acceso a servicios financieros y de pagos regulados <sup>9</sup>.

La coordinación entre el BCP y la SEPRELAD es fundamental para generar un marco adecuado de PLD/FT que permita la participación de la mayoría de la población en el sistema. En efecto, por un lado, las regulaciones financieras del BCP establecen un marco general para operaciones permitidas para las instituciones financieras supervisadas por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros; por otro lado, desde el punto de vista de PLD/FT, las reglas generales para la prevención del riesgo de lavado de dinero establecidas por la SEPRELAD indican los umbrales que deben ser utilizados por las instituciones financieras y de pagos para permitir el acceso y uso del sistema financiero <sup>10</sup>.

En cuanto a ámbito regulatorio del Banco Central del Paraguay, es importante destacar el Reglamento de Medios de Pago Electrónicos emitido en el año 2014, el que se ha convertido en la piedra angular de los avances en Inclusión Financiera de la última década <sup>11</sup>. Dicho reglamento ha permitido el aumento de la provisión de productos y servicios a personas que se encontraban fuera del sistema, permitiendo a las mismas realizar transacciones utilizando servicios financieros regulados y supervisados <sup>12</sup>. Este reglamento contiene elementos esenciales que constituyen la base para impulsar la inclusión financiera <sup>13</sup>. El reglamento:

a) regula la emisión de dinero electrónico por no-bancos: a través de billeteras, es posible realizar transferencias de dinero de manera electrónica y acceder a la posibilidad de hacer depósitos, tomar créditos, y realizar pagos.

b) regula la utilización de agentes para la atención y distribución de servicios financieros digitales: los agentes son usualmente pequeños comercios

---

<sup>9</sup> *Ibidem*

<sup>10</sup> Banco Mundial, 2014 (c).

<sup>11</sup> AFI, 2017 y Sanin, 2015.

<sup>12</sup> BCP, 2014 y 2020.

<sup>13</sup> Staschen y Meagher, 2018.

independientes y registrados en los cuales las personas pueden realizar las transacciones de una institución financiera o de pagos. Cuanto mayor es el espectro de instituciones financieras y de pagos que pueden utilizar agentes, mayor también será la capilaridad de las redes de los proveedores de dinero electrónico.

c) regula la debida diligencia del cliente en función del riesgo: se utiliza la regulación de SEPRELAD N° 77 de fecha 6 de marzo de 2020 dirigida a Entidades de Medios de Pago Electrónico reguladas por el BCP. Esta permite la implementación de la debida diligencia del cliente escalonada o gradual según el riesgo que implique la apertura y mantenimiento de la cuenta. La DDC es simplificada para transacciones de hasta tres salarios mínimos <sup>14</sup>.

d) introduce un marco general de protección al consumidor y transparencia: exige a las Entidades de Medios de Pago Electrónicos que implementen sistemas de recepción y respuesta de reclamos sin costo para los usuarios. Además, exige que los referidos usuarios estén informados de manera adecuada y amplia sobre el servicio, los procedimientos de seguridad a su disposición y la posibilidad de realizar reclamos en caso de enfrentar problemas <sup>15</sup>.

El BCP introdujo estos elementos en la regulación, de tal manera que apoyen el acceso y uso de servicios financieros y de pagos por parte de la mayoría de la población. Al emitir las regulaciones para el sistema financiero, el BCP considera las disposiciones de PLD/FT que SEPRELAD establece, siendo la tecnología un elemento facilitador. En ese contexto, la combinación entre los avances tecnológicos y la regulación adecuada reduce el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y permite el acceso a más personas a los servicios financieros y de pagos.

### **III. Asegurando la integridad y la inclusión financiera**

La SEPRELAD es la institución encargada de regular actuaciones, obligaciones y procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica en actividades relacionadas con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Los reguladores financieros, como el BCP, el Instituto Nacional de Cooperativismo, o la Comisión Nacional de Valores, emiten regulaciones orientadas a sus respectivos ámbitos de acción determinados por el marco legal vigente. En ese sentido, éstos últimos tienen el deber de aplicar las normas de PLD/FT

---

<sup>14</sup> SEPRELAD, 2020.

<sup>15</sup> BCP, 2014 (a).

emitidas por la SEPRELAD de tal forma que sean coherentes y aseguren la integridad de un sector financiero inclusivo. A su vez, las entidades financieras tienen la responsabilidad de establecer sus políticas y procedimientos internos para cumplir con las normas emitidas, cuyo objetivo es prevenir el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

La documentación requerida al cliente depende del perfil de riesgo. Las recomendaciones de GAFI sugieren la implementación de modelos de Debida Diligencia del Cliente (DDC) basados en el perfil de riesgo de las personas, en razón a que el costo de cumplimiento con las medidas de PLD/FT, puede dejar excluido a usuarios de un menor nivel de ingresos.

Las regulaciones de SEPRELAD hacen efectiva la política de PLD/FT nacional, la que afecta consecuentemente a todos los productos financieros regulados. En efecto, los procedimientos internos exigidos a las entidades financieras y de pagos abarcan las siguientes etapas <sup>16</sup>:

a. La identificación y verificación de la identidad de las personas: a través de un trámite de “conocimiento del cliente” que exige el cumplimiento de obligaciones mínimas de DDC.

b. La evaluación del riesgo: la entidad evalúa el nivel de riesgo de acuerdo a los antecedentes, comportamiento y actividades económicas del cliente. Posteriormente, decide si la identificación y verificación es suficiente, o si por el contrario, necesita más información.

c. La identificación de la existencia de un riesgo específico: se refiere al riesgo relacionado a productos, servicios, y sus canales de distribución. Se clasifican según su complejidad o sus características específicas, así como pueden ser riesgos relacionados con la ubicación en el país.

La Resolución de la SEPRELAD N° 70 de fecha 15 de marzo de 2019 es el Reglamento de Prevención de Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo Basado en un Sistema de Gestión de Riesgos para los Bancos y Financieras Supervisados por la Superintendencia de Bancos <sup>17</sup>. Esta resolución exige que las instituciones financieras bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos (SB) identifiquen a sus clientes al inicio de la relación comercial, para lo cual impone la utilización de medios de verificación confiables.

Las regulaciones emitidas por el BCP son coherentes con normas de PLD/FT emitidas por la SEPRELAD. Dichas regulaciones aseguran la integridad de un sistema financiero inclusivo, al considerar y sopesar el riesgo que representa el cliente para la institución financiera y de pagos. La herramienta principalmente utilizada es la exigencia de una adecuada Debida Diligencia del Cliente (DDC),

---

<sup>16</sup> Banco Mundial, 2014 (c).

<sup>17</sup> SEPRELAD, 2019.

la que hace posible a los usuarios del sistema financiero, acceder a productos o servicios de acuerdo a sus necesidades, y al mismo tiempo permite que la institución pueda cumplir con los requerimientos de PLD/FT.

Sin embargo, la necesidad de realizar la DDC de acuerdo a las normas implica ciertos costos para las partes. Las entidades financieras tienen a su cargo el monitoreo y registro, así como la documentación y reporte de operaciones sospechosas. El costo de estas actividades debe estar enmarcado entre sus operaciones normales, de lo contrario, tiene el potencial de limitar la oferta y aumentar el costo final para los usuarios de productos y servicios financieros. En ese sentido, las instituciones financieras deben requerir que sus clientes que presenten sus documentos de identidad y deben realizar la verificación de la información exigiendo y archivando copias de la documentación, lo cual representa costos tanto para las entidades como para el cliente. Elevados costos de cumplimiento con las medidas de PLD/FT, paradójicamente, podrían dejar excluidos a ciertos grupos de personas, que no serían atendidos por la entidad. En razón a ello, las recomendaciones de GAFI sugieren la implementación de modelos de DDC basados en riesgo<sup>18</sup>.

**Tabla 1**

Recomendaciones de GAFI, regulación de SEPRELAD y regulación del BCP

Recomendaciones de GAFI sobre DDC e inclusión financiera (+)	Regulación para PLD/FT	Cuentas para la inclusión financiera del BCP	Tipo DDC
Recomendación 10- las instituciones financieras deben realizar una DDC para identificarlos y recabar información pertinentes para hacer negocios financieros con ellos.	Resolución de la SEPRELAD Nro. 77 - 06.03.20 Aprueba el reglamento de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, basado en un sistema de administración de riesgos: dirigido a las empresas de medios de pagos electrónicos autorizados y supervisados por el BCP.	Cuenta de dinero electrónico- Reglamento de medios de pago electrónicos - Resolución Nro. 6, Acta Nro. 18, del 13.03.2014 y su modificación del 16 de abril de 2020	DDC simplificada
Recomendación 11 - las instituciones financieras deben mantener registros de todas sus transacciones transfronterizas por al menos cinco años.	Resolución de la SEPRELAD Nro. 70 - 15.03.19 Aprueba el reglamento de prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo basado en un sistema de gestión de riesgos para los bancos y financieras supervisados por la superintendencia de bancos del BCP.	Cuenta básica de ahorro (CBA) - Reglamento para la regulación de las CBA- Resolución Nro. 25, Acta Nro. 51, del 18.07.2013	
Recomendación 20- Reporte de transacciones sospechosas.		Cuenta de pago de remuneraciones (CPR) - Reglamento de las CPR - Resolución Nro. 4, Acta Nro. 25, del 04.05.2017	DDC simplificada + información contractual y analítica
Recomendación (general) - Utilización de agentes para realizar funciones de AML/CFT			

18 FATF, 2013-2017.

**Tabla 2**

Debida Diligencia del Cliente (DDC) simplificada - Requisitos mínimos

DDC Simplificada - Bancos, Financieras y EMPE
Nombres y apellidos completos
Tipo y número del documento de identidad
Domicilio
Número de teléfono
Actividad económica (*)

Nota (\*): en el caso de las Entidades de Medios de Pago Electrónicos (EMPE) La terminología "actividad económica" utilizada por la Resolución N° 77 de fecha 6 de marzo de 2020 de la SEPRELAD no necesariamente guarda relación con una actividad reconocida y registrada, sino con una ocupación del titular, remitente y beneficiario. A modo ejemplificativo, se hace referencia a la actividad de jardinero, profesor, comerciante, etc. Fuente: BCP, 2013 y 2014 (a) y SEPRELAD, 2020.

**Tabla 3**

Debida Diligencia del Cliente (DDC) de la Cuenta de Pagos de Remuneraciones (CPR)

CPR - Información básica	CPR - Información contractual y analítica
Nombres y apellidos completos	Nacionalidad
Cédula de identidad o pasaporte vigente	Firma del contrato de servicios entre el sujeto pagador y la entidad pagadora
Dirección particular y dirección laboral	Localidad
Número de teléfono	Sexo
	Estado civil
	Fecha de nacimiento
	Remuneración

Fuente: BCP, 2017.

## IV. Implicancias de las recomendaciones de GAFI en la Inclusión Financiera en el Paraguay

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es una organización inter-gubernamental que tiene como objetivo desarrollar políticas que contribuyan con el combate al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo<sup>19</sup>. Las recomendaciones sobre PLD/FT emitidas por GAFI afectan a todos los productos financieros regulados en el Paraguay. Estas afectan las diferentes etapas y exigencias que implica la implementación de medidas de PLD/FT, como: la DDC, los requerimientos de almacenamiento de información, el reporte de operaciones sospechosas, la utilización de agentes,

<sup>19</sup> FATF, 2013-2017.



los controles internos, etc. A través de sus recomendaciones, GAFI considera e igualmente busca articular guías de apoyo para la Inclusión Financiera. En efecto, la intención es que estas recomendaciones puedan ser cumplidas por la mayoría, o bien la totalidad de los sujetos obligados, de lo contrario, estos requerimientos podrían conducir a barreras para la inclusión financiera.

Las recomendaciones de GAFI que afectan la DDC están relacionadas con la Inclusión Financiera. Para facilitar este proceso, las recomendaciones permiten una DDC simplificada (Tabla 1), la que es posible de implementar cuando se trata de productos y servicios de bajo riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Las recomendaciones enfatizan y promueven la utilización de medidas simplificadas que permitan acceder a servicios financieros regulados por parte de comerciantes independientes, especialmente de bajos ingresos, personas no bancarizadas que tienen dificultades para acceder al sistema financiero.

Las recomendaciones requieren que las instituciones financieras apliquen una DDC adecuada a cada situación. Ahora bien, la realidad es que aún cuando existan personas que se encuentran excluidas del sistema financiero, éstas son por supuesto, de alguna forma, activas financieramente. Ellas se encuentran obligadas a realizar transacciones a través de canales no regulados. En este contexto, al propiciar que estas personas utilicen sistemas regulados y supervisados se busca mejorar su situación en cuanto a sus condiciones de protección como consumidores de servicios financieros.

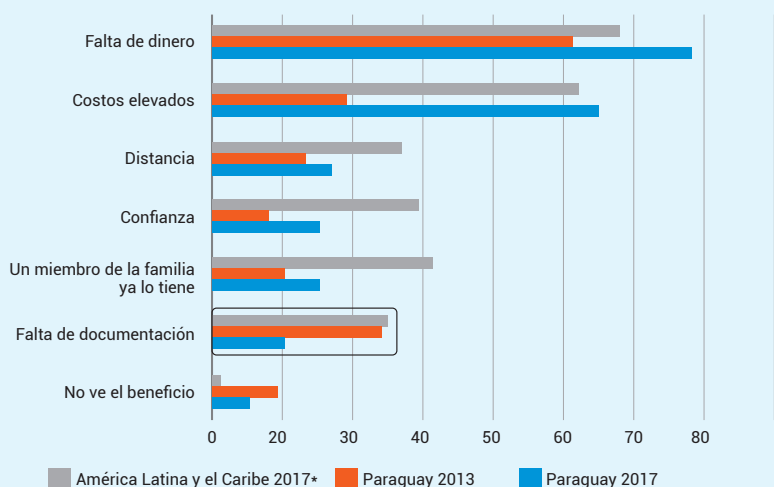
Por otro lado, la utilización de medidas exigentes de PLD/FT aplicadas sobre la provisión de servicios financieros, podría tener consecuencias indeseadas (v.g. puede causar que sea imposible para usuarios potenciales legítimos acceder al sistema financiero regulado). En el caso de Paraguay, las regulaciones de SEPRELAD y del BCP fomentan el acceso de personas de bajos ingresos a productos y servicios financieros (v.g. la utilización de una DDC simplificada para Cuentas Básicas de Ahorro y para Cuentas de Dinero Electrónico).

El alcance e implicancia principal de los requisitos para la DDC es que para poder encontrarse financieramente incluido en el sistema el usuario tiene que cumplir con los requisitos que dispone la SEPRELAD. La pregunta es, si la mayoría de las personas son capaces de hacerlo. En Paraguay, gracias a cambios regulatorios realizados, ha disminuido la cantidad de personas que manifiestan no poder abrir una cuenta debido a la falta de documentación necesaria. Este motivo pasó de ser el segundo más mencionado como razón para no contar con una cuenta, a ser el penúltimo de la lista. El porcentaje de los adultos sin cuentas que dio esta respuesta disminuyó de 24% en el año 2013 a 10% en el año 2017 (Gráfico 1). Paraguay se encuentra así en una mejor posición en comparación con la región latinoamericana, donde 25% de las

personas en el año 2017 manifestaron que la falta de documentación es un problema para abrir una cuenta. La Encuesta Nacional de Inclusión Financiera y la base de datos Global Findex indican que las principales razones por las que las personas no acceden a una cuenta están relacionadas con su bajo nivel de ingresos y su percepción del costo de los servicios financieros. Cabe resaltar que la base de datos Global Findex, es la más abarcativa a nivel internacional en el ámbito de la Inclusión Financiera. Esta encuesta se realiza usualmente cada tres años, habiéndose realizado por última vez en el año 2017 <sup>20</sup>.

### Gráfico 1

Razones por las que las personas manifiestan no tener una cuenta en Paraguay y en América Latina.



Nota: (\*) Excluye a países de ingresos elevados.  
Fuente: Banco Mundial, 2014 (b) y Banco Mundial, 2017.

Cambios regulatorios realizados, han dispuesto soluciones que facilitan el acceso al sistema financiero. De esta manera, se logró en Paraguay el equilibrio necesario para remover las posibles dificultades que la aplicación

20 Banco Mundial, 2014 (b) y Banco Mundial, 2017. La encuesta realizada por la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera es una encuesta comparable la encuesta Global Findex, puesto que los cuestionarios utilizados, en la sección de inclusión financiera, son similares.

de las recomendaciones GAFI pudiesen generar y de esta manera, promoverla Inclusión Financiera. Las regulaciones financieras más importantes en este aspecto son el Reglamento de Cuentas Básicas y la emisión del Reglamento de Medios de Pago Electrónicos, que permiten la realización de una DDC simplificada de los clientes (Tabla 2).

La Recomendación N° 10 de GAFI indica que las instituciones financieras deben realizar la DDC utilizando información pertinente para identificar a las personas que están realizando negocios con ella. Esta recomendación provee indicadores para identificar factores que impliquen un potencial bajo riesgo<sup>21</sup>, y ejemplos de medidas de una DDC simplificada que permiten una supervisión basada en riesgo<sup>22</sup>. La recomendación sugiere que las instituciones financieras verifiquen la identidad de los clientes a distancia, luego de establecer la relación de comercial, siempre que los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo se encuentren efectivamente administrados.

En Paraguay la Resolución N° 70 de fecha 15 de marzo de 2019 de la SEPRELAD permite la realización de una DDC simplificada<sup>23</sup>. Esta puede realizarse cuando el cliente es considerado de bajo riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Un segundo nivel, que permite transacciones de montos mayores, exige una DDC general, y en ese sentido la institución debe cumplir con la recolección de documentación más detallada para la identificación del cliente.

En el caso de la DDC de riesgo bajo, es posible la realización de una DDC simplificada de acuerdo a las características de los mismos y de sus transacciones (persona física o jurídica, montos de las transacciones, restricciones en las transacciones). La posibilidad de utilizar una DDC simplificada da la oportunidad a las instituciones financieras y de pagos de desarrollar sus mercados alcanzando a más personas, realizando más transacciones y cubriendo más espacio geográfico con sus servicios. La DDC simplificada, sigue la Recomendación N° 1 y la nota interpretativa de la Recomendación N° 10 de GAFI<sup>24</sup>. Igualmente, la regulación de la SEPRELAD realiza una diferenciación en dos categorías, dependiendo de los montos de las transacciones realizadas mensualmente. En el caso de que las transacciones superen tres salarios mínimos, es necesario adjuntar también una constancia de ingresos o de su actividad comercial<sup>25</sup>. Finalmente, esto permite la oferta de productos financieros y de pagos con dos niveles de DDC: la DDC general y la DDC simplificada, según cual sea la evaluación de riesgos realizada a los clientes.

---

21 FATF, 2012-2020.

22 FATF, 2012-2020 y FATF 2013-2017.

23 SEPRELAD, 2019.

24 FATF, 2012-2020

25 SEPRELAD, 2019.

La estrategia regulatoria del BCP de apoyo a los servicios financieros y de pagos digitales es coherente con la de SEPRELAD. Esto permite a las instituciones financieras cumplir con las medidas de PLD/FT que contribuyen con la protección de la integridad del sistema financiero, gracias a la implementación de medidas acordes con las recomendaciones de GAFI. Al mismo tiempo, la implementación de estas regulaciones mejora las condiciones de negocios y disminuye la cantidad de transacciones y operaciones que se realizan en ambientes informales, resultando en el aumento de la Inclusión Financiera de la población.

## **V. Avances de la Inclusión Financiera en Paraguay**

La regulación introducida por el BCP ha generado un aumento de la Inclusión Financiera. La misma provee incentivos para la utilización de servicios financieros que cumplen con las recomendaciones de GAFI. Se observa que el aumento de acceso a cuentas por parte de la población paraguaya es constante. La primera encuesta publicada del Global Findex en el año 2011 revelaba que en Paraguay 22% de los adultos afirmaban tener una cuenta. En la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera del año 2013, ya 29% de los encuestados reportaba tener una cuenta (ver Gráfico2).

El BCP emitió normas que incentivan el acceso y uso de servicios financieros, ya a principios de la década pasada. En el año 2011 el BCP emitió la regulación que permite a bancos y financieras la utilización de agentes, denominados Corresponsales No-Bancarios. La intención de esta norma es incentivar el acercamiento de las entidades financieras a las personas, permitiendo la expansión geográfica de su red. El reglamento busca promover la Inclusión Financiera, en especial la de sectores menos favorecidos, atendiendo el manejo adecuado de los riesgos que implica toda operación financiera <sup>26</sup>. A setiembre del año 2020 existen 6522 Corresponsales No-Bancarios. Esto representa 72% de los puntos de acceso al sistema financiero (Gráfico 3 – a y b).

En julio del año 2013, el BCP emitió el Reglamento de Cuentas Básicas de Ahorro <sup>27</sup>. El objetivo principal del mismo es facilitar la Inclusión Financiera de sectores de la población económicamente marginados a través del desarrollo de productos y servicios financieros de bajo costo y fácil acceso. El reglamento alienta la utilización de nuevas tecnologías, y propone bajas barreras de entrada en razón al establecimiento de bajos costos de mantenimiento y utilización de la Cuenta Básica de Ahorro. Este tipo de cuenta tiene el potencial de servir como

---

<sup>26</sup> BCP, 2011.

<sup>27</sup> BCP, 2013.

puerta de entrada a una amplia gama de servicios financieros. Es importante resaltar que, al tercer trimestre del año 2020, se han abierto aproximadamente 655 mil Cuentas Básicas de Ahorro, lo que representa 15% del total de cuentas del sistema (Gráfico 3 – d)<sup>28</sup>.

En marzo del año 2014, el BCP emitió el Reglamento de Medios de Pago Electrónicos, que permite el acceso a cuentas transaccionales reguladas. El objetivo del reglamento es alcanzar servicios financieros a sectores excluidos de la población, para lo cual, permite la utilización de sistemas y medios de pagos desarrollados para la realización de transferencias y giros a través de servicios de telecomunicaciones. Aproximadamente, 1 millón de personas que estaban utilizando estos servicios fueron incluidas con la emisión de la regulación (Gráfico 2), que permite que las Empresas de Medios de Pagos Electrónicos utilicen una red de agentes, denominados Puntos de Venta, para realizar sus transacciones. Al tercer trimestre del año 2020 se han abierto aproximadamente 5,6 millones de Cuentas de Dinero Electrónico, de las cuales 3 aproximadamente millones se encuentran activas <sup>29</sup>.

En mayo del año 2017 el BCP emitió el Reglamento de las Cuentas de Pago de Remuneraciones<sup>30</sup>. El mismo constituye un mecanismo de acceso de la población asalariada a servicios financieros. El objetivo del reglamento es promover la formalización y la transparencia en las finanzas de trabajadores asalariados. Con esta reglamentación se busca que las instituciones financieras alcancen a los asalariados con productos de calidad y costos accesibles, promoviendo así la Inclusión Financiera.

Las regulaciones emitidas por el BCP se dieron en un marco general de apoyo al objetivo de Inclusión Financiera, y en consonancia con la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera (ENIF), lanzada por el Gobierno a través del Decreto de la Presidencia N° 1971 de fecha 22 de julio de 2014<sup>31</sup>. El propósito principal de la ENIF es responder a la necesidad de reducir los niveles de pobreza y de identificar y administrar mecanismos que permitan alcanzar los consensos necesarios para alcanzar dicho objetivo. La ENIF es una institución que cuenta con amplio apoyo de los stakeholders interesados, como son instituciones públicas y organizaciones privadas, con y sin fines de lucro. Los servicios financieros regulados y formales son una herramienta necesaria de apoyo para que las personas alcancen sus objetivos económicos y un mayor bienestar. Las tareas realizadas por los grupos interinstitucionales de trabajo de la ENIF tienen como objetivo la mayor utilización del crédito y los seguros,

28 BCP, Indicadores y datos de bancarización.

29 Las Cuentas de Dinero Electrónico son consideradas inactivas luego de 180 días de haber permanecido sin uso.

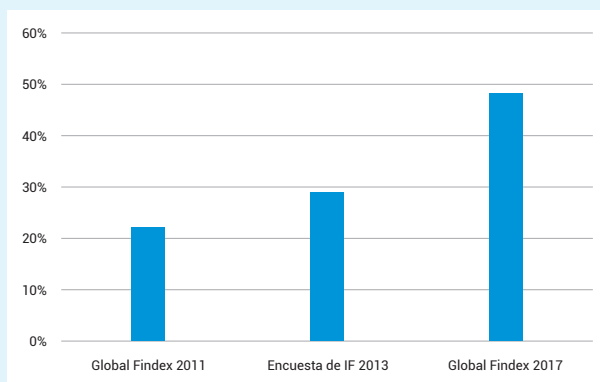
30 BCP, 2017.

31 Presidencia de la República del Paraguay, 2014.

el aumento del ahorro, la educación financiera y la protección de los usuarios financieros. La creación de la ENIF constituye un paso preciso y decisivo hacia el aumento de la Inclusión Financiera en el Paraguay y refleja el entendimiento de que la utilización masiva de servicios financiero regulados conduce a un mayor desarrollo y bienestar de la población, lo que puede conducir a la reducción de la pobreza <sup>32</sup>.

## Gráfico 2

Acceso a cuentas reguladas en Paraguay: Encuesta Nacional de Inclusión Financiera y Global Findex



Fuente: Banco Mundial, 2014 (b) y Banco Mundial, 2017.

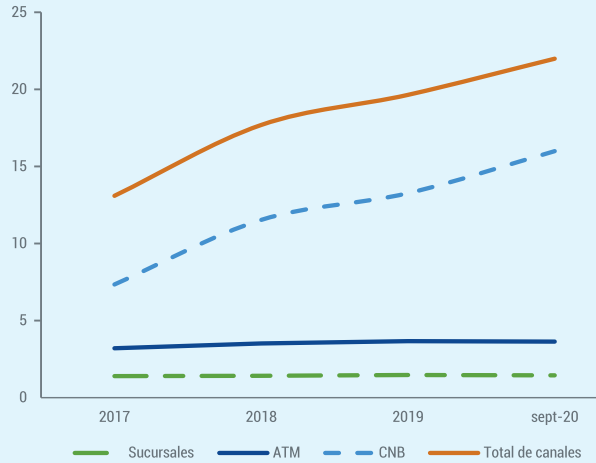
Adicionalmente, resulta importante mencionar que el subsidio del Gobierno en respuesta de la pandemia significó un avance para la Inclusión Financiera durante el año 2020. En efecto, a raíz de la pandemia de la Covid 19, que afectó a nuestro país, y a todo el mundo, el Gobierno Nacional decidió canalizar una serie de pagos en el marco de un subsidio de emergencia a través de las Entidades de Medios de Pago Electrónico. El monto total del subsidio ascendió a USD. 202,1 millones. Entre abril y mayo del año 2020 se realizó la primera ronda de pagos, la que permitió el registro y la apertura de aproximadamente 1,2 millones de cuentas de dinero electrónico, lo que representa aproximadamente 23% de la población adulta (Gráfico 3 – d) . En este contexto, en la próxima encuesta publicada por Global Findex se espera obtener un resultado positivo y continuar así con la tendencia de expansión de la Inclusión Financiera.

<sup>32</sup> El BCP con apoyo del Banco Mundial coordinó los recursos para la provisión del asesoramiento necesario para apoyar el desarrollo de una ENIF (Rawlins y Hwang, 2015)

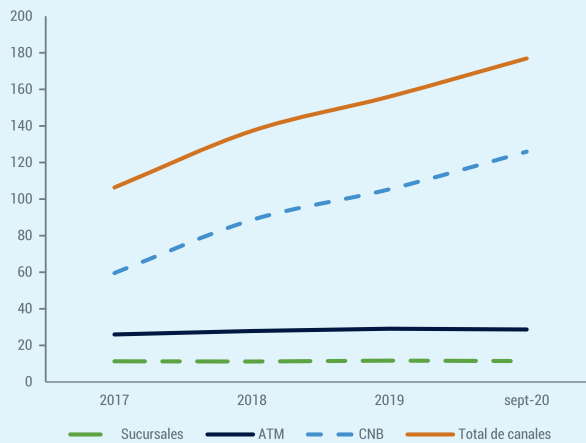
### Gráfico 3

Indicadores del avance en la Inclusión Financiera en Paraguay

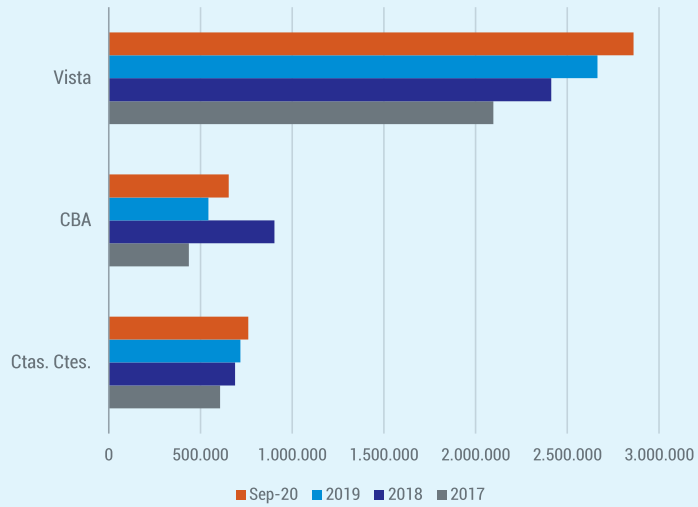
a. Indicador de acceso por Km2 Personas / Km2



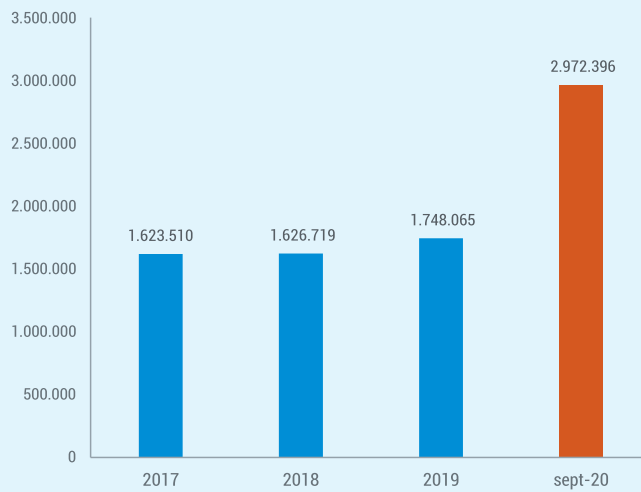
b. Indicador de acceso por 100 mil adultos Personas / 100 mil adultos



c. Depósitos Cantidad de cuentas



d. Cuentas activas de las EMPE Cantidad de cuentas





## VI. Conclusiones

El avance de la tecnología incide en el acceso y uso del sistema financiero en el Paraguay. Actualmente, es posible realizar la mayoría de las transacciones financieras y de pagos a través de canales digitales. Es tarea de los reguladores establecer un marco normativo que incentive la utilización de la tecnología en las finanzas, de tal forma que se cumpla con las recomendaciones internacionales de PLD/FT y, que al mismo tiempo, no limite la Inclusión Financiera de las personas.

La SEPRELAD es la institución encargada de llevar adelante la política de PLD/FT a nivel nacional. Sus regulaciones afectan y definen las posibilidades de la Inclusión Financiera de las personas. Estas establecen los requerimientos de cumplimiento básicos orientados a reducir el riesgo de lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Además, proveen la base normativa para que el BCP emita reglas coherentes en la materia que le compete. El desafío de las políticas nacionales de Inclusión Financiera y de PLD/FT, no es menor, y está representado por el equilibrio que los reguladores deben encontrar, pues cuanto mayor es la intensidad de la normativa en la prevención del flagelo, mayores serán los costos para participar del sistema financiero tanto para entidades como para las personas, y viceversa.

En Paraguay el BCP establece las normas relacionadas con el funcionamiento del sistema financiero y de pagos y la SEPRELAD establece las normas relacionadas con la PLD/FT. En ese sentido, uno de los avances más importantes en materia de Inclusión Financiera de la última década deriva de la emisión del Reglamento de Medios de Pago Electrónicos del BCP, el cual contiene los elementos que se encuentran impulsando la Inclusión Financiera de manera eficaz y efectiva, permitiendo el registro de personas y transacciones de manera acorde con las normas de PLD/FT establecidas por SEPRELAD.

GAFI desarrolla políticas que contribuyen a combatir y prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Para que sean efectivas, la mayoría de las personas deberían ser capaces de cumplir sus recomendaciones, las que influyen en la Inclusión Financiera, principalmente, a través de los requisitos para realizar la DDC. En el Paraguay, gracias a cambios regulatorios introducidos por el BCP y la SEPRELAD, este requisito ha dejado de ser una de los motivos más referidos, por los cuales las personas manifiestan que no poseen una cuenta en instituciones financieras o de pagos reguladas.

GAFI recomienda realizar la DDC utilizando información acorde y pertinente que permita identificar a las partes en una transacción financiera. Cuando el riesgo es bajo es posible la realización de una DDC simplificada. SEPRELAD permite así la existencia de dos niveles para la realización de la

DDC y la regulación del BCP es coherente con las disposiciones en materia de PLD/FT.

En el caso de Paraguay, se puede observar que las medidas de PLD/FT implementadas son complementarias con la Inclusión Financiera. La regulación introducida por el BCP ha conducido a un aumento constante de la Inclusión Financiera durante la década pasada. Haciendo uso de las recomendaciones de GAFI, Paraguay generó un ambiente propicio para la Inclusión Financiera, que provee seguridad, integridad y congruencia en la relación entre las entidades del sistema financiero y la protección de los consumidores financieros.

## **Bibliografía**

Alliance for Financial Inclusion (AFI), 2017, “Interoperabilidad e interconectividad de medios de pago electrónicos e inclusión financiera en Paraguay”, AFI FILAC Publication, Case Study 2, Alliance for Financial Inclusion.

[https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2017-12/Spanish\\_Paraguay\\_CaseStudy.pdf](https://www.afi-global.org/sites/default/files/publications/2017-12/Spanish_Paraguay_CaseStudy.pdf)

Banco Central del Paraguay (BCP), Indicadores y datos de bancarización.

<https://www.bcp.gov.py/indicadores-y-datos-de-bancarizacion-i947>

Banco Central del Paraguay (BCP), 2014 (a), Reglamento de Medios de Pago Electrónicos.

<https://www.bcp.gov.py/medios-de-pagos-electronicos-i888>

Banco Mundial, 2014 (b), Nota Técnica: Encuesta Nacional de Inclusión Financiera – Paraguay 2013.

<https://www.bcp.gov.py/informate-sobre-la-enif-i942>

Banco Mundial, 2014 (c), Nota Técnica: Regulaciones financieras para la inclusión financiera – Paraguay.

<https://www.bcp.gov.py/informate-sobre-la-enif-i942>

Banco Mundial, 2017, The Global Findex Database.

<https://globalfindex.worldbank.org>.

Banco Central del Paraguay (BCP), 2017, Reglamento de las Cuentas de Pago de Remuneraciones.

<https://www.bcp.gov.py/captacion-instrumentos-y-tasas-de-interes-i873>

Banco Central del Paraguay (BCP), 2020 (a), Reglamento de Medios de Pago Electrónicos – Modificación.

<https://www.bcp.gov.py/medios-de-pagos-electronicos-i888>

Banco Central del Paraguay (BCP), 2020 (b), Informe de Estabilidad Financiera de noviembre.

<https://www.bcp.gov.py/informe-de-estabilidad-financiera-noviembre-2020-i990>

Demirguc-Kunt, Asli y Leora Klapper, 2012, “Measuring financial inclusion: the Global Findex Database,” Policy Research Working Paper, WPS 6025, World Bank Group. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6042/WPS6025.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Financial Action Task Force (FATF), 2012-2020, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, Paris, France.

[www.fatf-gafi.org/recommendations.html](http://www.fatf-gafi.org/recommendations.html)

Financial Action Task Force (FATF), 2013-2017, Anti-money laundering and terrorist financing measures and financial inclusion - With a supplement on customer due diligence, Paris, France.

[www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusion/documents/financial-inclusion-cdd-2017.html](http://www.fatf-gafi.org/publications/financialinclusion/documents/financial-inclusion-cdd-2017.html)

Global Partnership for Financial Inclusion (GPFI), 2016, “G20 High-Level Principles for Digital Financial Inclusion.”

<https://www.gpfi.org/publications/g20-high-level-principles-digital-financial-inclusion>

Grace, Dave; Hwang, Jane; Mora, Alfonso Garcia, 2014, “Paraguay – Estrategia Nacional de Inclusión Financiera 2014-2018,” Grupo Banco Mundial, Washington, DC, EEUU.

<https://www.bcp.gov.py/informate-sobre-la-enif-i942>

Presidencia de la Republica del Paraguay – Ministerio de Hacienda, 2014, Decreto N° 1971 de fecha 22 de julio de 2014, Por el cual se aprueba la elaboración y el desarrollo de la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera y se crea el Comité Nacional de Inclusión Financiera encargado de su implementación.

<https://enif.paraguay.gov.py/la-enif/estructura>

Rawlins, Marlon Rolston y Hwang, Jane, 2015, “Developing a National Financial Inclusion Strategy: The Paraguay Experience,” Banco Mundial, Washington, DC, EEUU. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23259?show=full&locale-attribute=es>

Sanín, José, 2015, “Regulación y políticas para el dinero móvil en Paraguay: visión, dinámicas de Mercado y perspectivas de la industria,” GSMA. [https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/11/2015\\_GSMA\\_Regulacion-y-Policas-para-el-Dinero-Movil-en-Paraguay.pdf](https://www.gsma.com/mobilefordevelopment/wp-content/uploads/2015/11/2015_GSMA_Regulacion-y-Policas-para-el-Dinero-Movil-en-Paraguay.pdf)

Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), 2019, Resolución N° 70, de fecha 15 de marzo de 2019.

<https://www.seprelad.gov.py/resoluciones>

Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), 2020, Resolución N° 77, de fecha 6 de marzo de 2019.

<https://www.seprelad.gov.py/resoluciones>

Staschen, Stefan y Patrick Meagher, 2018, “Basic Regulatory Enablers for Digital Financial Services,” CGAP Focus Note 109.

<https://www.cgap.org/research/publication/basic-regulatory-enablers-digital-financial-services>

# Aproximación al sistema nacional anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo con énfasis en el poder sancionador del Banco Central del Paraguay dentro del subsistema preventivo

*Fernando Filártiga*

El autor agradece los comentarios de  
Andreas Ohlandt e Irene Cristina Escribá Sakoda.



## Resumen

El artículo se divide en dos partes:

- en la primera, presentamos ciertas consideraciones generales sobre la red global de GAFI y una breve descripción del sistema ALA/CFT del Paraguay<sup>1</sup>. También introducimos el concepto de sanción administrativa como componente del subsistema preventivo, el tema de foco en este trabajo;
- en la segunda, exponemos sobre los mecanismos sancionadores del Banco Central del Paraguay y su aplicación a entidades infractoras, a través de datos y aspectos prácticos que denotan cumplimiento técnico y efectividad.

## Introducción

Paraguay está siendo evaluado en el marco de la 4ª Ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

La evaluación mutua (EM) es una revisión integral del sistema anti-lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) de un país miembro de GAFILAT, conducida por sus pares. En el periodo 2015-2019, GAFILAT ha desarrollado la 4ª Ronda de EM en once países; los resultados están resumidos en el plan estratégico del organismo para el quinquenio 2020-2025<sup>2</sup>. La EM de Paraguay comenzó a finales de 2019, según un calendario que fue modificado como efecto de la pandemia del COVID-19.

Durante la EM se analiza en qué medida el sistema ALA/CFT; entendido como el conjunto de instituciones, normativas, herramientas y mecanismos dedicados al combate del lavado de activos (LA), del financiamiento del terrorismo (FT) y de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM); cumple en incorporar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y es efectivo para prevenir, detectar y reprimir dichos flagelos.

¿Por qué es importante el combate? LA es el proceso por el cual los delincuentes introducen las ganancias de sus actividades ilegales a la economía formal. Es dinero proveniente del tráfico de drogas, la trata de personas, la corrupción en sus diversas formas y todo tipo de ilícitos penales. Esto ocasiona daños para la sociedad en su conjunto, pues distorsiona la competencia en el mercado,

1 Nota: La ley 1.015/97 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, es citada en varias oportunidades a lo largo del trabajo. Para mayor practicidad, cuando abordamos artículos modificados de la ley, la norma modificatoria es referida en nota al pie.

2 GAFILAT: Plan Estratégico 2020-2025. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4002-plan-estrategico-del-gafilat-2020-2025-pub-espanol/file>.

socava la confianza en las instituciones, alienta el crimen y desmoraliza a la ciudadanía. A su turno, el terrorismo causa perjuicios materiales y humanos incalculables, y deriva en Estados fallidos. Por ello, desarmar financieramente a los delincuentes es una causa nacional.

La participación en la 4ª Ronda es no sólo una obligación de Paraguay, sino un requisito de permanencia en la red mundial creada en torno a GAFI. El resultado es una apreciación universalmente aceptada sobre el estado, y eventualmente la fortaleza, del sistema ALA/CFT. En este sentido, Paraguay ha realizado esfuerzos coordinados entre los sectores público y privado, en el marco de un plan estratégico<sup>3</sup> para mantenerse entre las jurisdicciones cooperantes de la red global, de lo cual depende nuestro posicionamiento en el concierto de las naciones y efectos múltiples, especialmente económicos, en el ámbito doméstico.

El sistema ALA/CFT comprende tres sub-sistemas: (a) el preventivo, (b) el de detección e inteligencia financiera y (c) el represivo. El Banco Central del Paraguay (BCP), como supervisor del sistema financiero, ejerce un rol importante en el subsistema de prevención.

En el pasado, las EM verificaban el cumplimiento técnico, es decir: la incorporación del estándar internacional en el contexto normativo e institucional, de modo que el esfuerzo de los países se concentraba en aprobar normas y en crear o bien fortalecer instituciones para el combate ALA/CFT. Esto sigue siendo así, pero ahora se agrega el elemento de la *efectividad*: el país debe demostrar que las normas y las instituciones funcionan en la práctica.

Por ende, en la 4ª Ronda los evaluadores hacen hincapié en testimonios concretos de efectividad dentro de cada subsistema, por ejemplo: en la calidad de la supervisión con enfoque de riesgos para el sector financiero y de los reportes de operaciones sospechosas; en las actividades de inteligencia financiera conducidas por SEPRELAD; y, en las investigaciones y condenas relacionadas con el crimen organizado.

Además de presentar un panorama de contexto, nuestra intención es analizar brevemente un aspecto de efectividad en la tarea del BCP: la aplicación de sanciones administrativas como componente del proceso de supervisión basado en riesgos. La calidad de las sanciones es directamente proporcional a la calidad de la supervisión.

Los esfuerzos del BCP en materia ALA/CFT no son circunstanciales, ni están circunscriptos a un ámbito y tiempo acotados, sino que se inscriben en la propia misión institucional. Entre los objetivos fundamentales de la banca matriz está el de velar por la eficacia, la *integridad* y la estabilidad del sistema

---

<sup>3</sup> Plan Estratégico del Estado Paraguayo, aprobado por decreto 11.200 del 11/06/13 y actualizado por decreto 9.302 del 06/08/18.

financiero<sup>4</sup>. Si este se tornare permeable a los capitales del crimen organizado, no podría ser íntegro, estable o eficaz. Y el ejercicio adecuado del poder sancionador del BCP favorece a una supervisión efectiva dirigida a impedir la infiltración de activos provenientes del crimen organizado en la economía. De allí el foco de este trabajo.

## **II Parte general: Consideraciones sobre la red global de GAFI y el sistema nacional ALA/CFT**

### **II 1. Las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)**

GAFI es una entidad intergubernamental creada en 1989 por el grupo de países del hoy denominado G-7 (Estados Unidos, Canadá, Reino Unido, Italia, Francia, Alemania y Japón; en ese entonces, también Rusia), para fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas de combate contra el LA, el FT, el FPADM y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

“Recomendaciones” o “40 Recomendaciones”, es la denominación del documento de GAFI que establece el estándar internacional en el combate contra los citados flagelos y está preparado de modo que los países puedan incorporarlo a sus respectivos marcos jurídicos, con adaptaciones de contexto.

En 1990, la primera versión de las Recomendaciones buscaba prevenir el blanqueo de activos provenientes del tráfico ilícito de estupefacientes. En 1996, hubo una revisión para extenderlas más allá del ámbito antidrogas. En 2001, GAFI incluyó en su mandato el combate contra el financiamiento del terrorismo, con las Recomendaciones Especiales en la materia. Y en 2003, se realizó otra revisión que comprendió las 40 Recomendaciones originales y las Recomendaciones Especiales, cuyo resultado fue convalidado por más de 180 países.

Actualmente, el texto se compone de 40 Recomendaciones en la versión adoptada en 2012, que se actualiza continuamente. A la par, GAFI emite una serie de documentos complementarios como las notas interpretativas de las recomendaciones; las bases legales de los requisitos para las instituciones financieras, las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) y los proveedores de servicios de activos virtuales (PSAV); el glosario, las guías, mejores prácticas y la metodología, entre otros.

Las Recomendaciones son más que un manual de mejores prácticas. En nuestro país, su valor no es sólo moral, por el hecho de ser consideradas universalmente aceptadas como el estándar en el combate ALA/CFT; sino

---

<sup>4</sup> Art. 3º, ley 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”, redacción de la ley 6.104/18.



también legal, porque han sido incorporadas al orden jurídico positivo a partir de los compromisos asumidos por Paraguay como miembro originario de GAFILAT.

Aquí nos permitimos una breve digresión explicativa. Las Recomendaciones de GAFI están comprendidas en el denominado derecho blando, o de normas emitidas por organizaciones internacionales que no son directa e inmediatamente obligatorias en los países. Estos deben *internalizarse*: incorporarlas a sus respectivos ordenamientos para darles validez jurídica, lo cual en el caso de Paraguay se ha dado mediante leyes del Congreso y resoluciones administrativas como decretos y reglamentos<sup>5</sup>. De allí que la evaluación comprende el *cumplimiento técnico* que refiere precisamente a ese proceso de incorporación del estándar internacional al orden jurídico interno del país. Otro aspecto interesante es el sistema de listas de GAFI. En el derecho intencional, los sistemas de listas son un mecanismo de persuasión, o de ejecutividad indirecta del derecho blando: los países adoptan el estándar internacional para evitar las consecuencias reputacionales y económicas de integrar listas de jurisdicciones no cooperantes. En este sentido, las listas de GAFI están entre las más eficaces en los anales del derecho internacional.<sup>6</sup>

Retomando el hilo de la exposición, GAFILAT es un grupo regional creado en 2000, en Cartagena de Indias, Colombia, que pertenece a la red global de GAFI y adhiere a las Recomendaciones. El memorando de entendimiento (MOU) por el cual se instituyó el grupo regional, en ese entonces GAFISUD, fue introducido al derecho positivo nacional mediante la ley 4.100/10.

Entre sus objetivos, el MOU establece: “I. b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el GAFISUD”.

Así mismo, el MOU prevé que los miembros acuerdan participar: “(...) VII 1. (...) en un programa de auto-evaluación, coordinado por la Secretaría” y “(...) en un programa de evaluaciones mutuas conducido de acuerdo con los procedimientos de evaluación mutua aprobadas por el Pleno”.

En consecuencia, tanto las Recomendaciones de GAFI, como el proceso de evaluación de cumplimiento técnico y efectividad de las mismas en el marco de la 4ª Ronda de EM, están previstas en el derecho positivo nacional.

---

5 Art. 137, Constitución.

6 Sharman, J. C. (2009) The bark is the bite: International organizations and blacklisting, *Review of International Political Economy*, 16:4, 573-596, DOI: 10.1080/09692290802403502, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290802403502>.

## 2. Breve reseña de los componentes fundamentales o subsistemas del sistema ALA/CFT: (a) prevención, (b) detección e inteligencia, y (c) represión o investigación y justicia penal

Para ubicarnos en contexto, pasamos revista a los tres componentes del sistema:

- a. *Prevención:* Se trata de la primera barrera y la efectividad de todo el sistema depende en gran medida de su correcto funcionamiento. Un país con mecanismos preventivos fuertes, es un país poco atractivo para el crimen organizado. ¿Cómo funciona este elemento?

Entre sus disposiciones administrativas, la ley 1.015/97 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes” establece lineamientos básicos y políticas que los sujetos obligados (SO) del sistema ALA/CFT como bancos, financieras, casas de cambio, entidades de medios de pago electrónicos, compañías de seguros, entre otros<sup>7</sup>, deben incorporar a sus procesos de prevención, mitigación de riesgos y detección de operaciones, en base a un enfoque de riesgo y contexto<sup>8</sup>.

Los lineamientos y las políticas permiten el cumplimiento de obligaciones tales como la de practicar la debida diligencia de los clientes para conocerlos acabadamente, así como al beneficiario final de las operaciones; obligaciones de registro, de contar con procedimientos adecuados de control interno y de informar operaciones sospechosas.

La Secretaría de Prevención de Dinero o Bienes (SEPRELAD) establece parámetros mediante reglamentaciones, mientras que los supervisores naturales de cada SO, como el BCP a través de sus Superintendencias de Bancos y de Seguros, verifican el cumplimiento formal (políticas, manuales, procedimientos, etc.) y la efectividad de los sistemas preventivos de cada entidad.

En pocas palabras, el componente de prevención facilita que los sujetos obligados puedan detectar operaciones sospechosas e informarlas, generando reportes específicos que se tramitan en el marco de los siguientes componentes del sistema. La sola efectividad de la prevención es un disuasivo muy relevante e impide que los sujetos obligados sirvan de vehículos para la financiación del crimen organizado.

- b. *Detección e inteligencia:* Cuando se identifican operaciones sospechosas, los sujetos obligados deben informarlas a SEPRELAD en la oportunidad y bajo las condiciones establecidas en la normativa. El deber de reportar está previsto en la ley como una obligación preceptiva directa (no se admiten reportes indirectos, ej.: por meras sospechas no relacionadas a la operación), y comprende incluso la mera tentativa de realizar

---

7 Art. 13, ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.

8 Art. 12, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

operaciones sospechosas, independientemente de los montos.

¿Qué se entiende por operación sospechosa? “[C]ualquier operación realizada o tentada, con independencia de su cuantía, respecto de la cual se tengan motivos razonables o exista sospecha de la vinculación con actividades que sean conducentes, representen amenazas o exterioricen indicadores sobre la comisión de lavado de activos o financiamiento del terrorismo”<sup>9</sup>.

Anteriormente, la ley contenía ciertos criterios de guía para la identificación en un listado enunciativo que culminaba con una referencia peculiar a: “5) las [operaciones] señaladas en los reglamentos de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes”<sup>10</sup>. Esto podría haber dado lugar a cierto paternalismo regulatorio, en caso que SEPRELAD abundara en supuestos de hecho y guías de identificación para los SO. El concepto actual es mejor porque asigna toda la carga de identificación de operaciones a los SO en términos más dilatados. Esta solución es afín al enfoque basado en riesgos.

Los reportes son recibidos y analizados por SEPRELAD en un proceso para el cual esta institución goza de autonomía técnica y protección legal, así como de la potestad de requerir datos e informaciones ampliatorias. Cuando existen indicios de hechos punibles, el proceso culmina con un informe de inteligencia más la remisión de antecedentes al Ministerio Público para la apertura de la subsecuente investigación penal. En ciertos casos, el informe también podría ser compartido con otros organismos del Estado que conforman el sistema ALA/CFT, en el marco de sus atribuciones<sup>11</sup>, con resguardo de la confidencialidad. En ningún caso, el informe de inteligencia es una mera transcripción del reporte remitido por el SO. SEPRELAD agrega valor y justiprecia el mérito.

Por supuesto, la tarea de SEPRELAD en este componente no se limita a la recepción, análisis e informe sobre los reportes recibidos, pues a la par desarrolla labores de inteligencia financiera permanente dirigidas a detectar por sí operaciones sospechosas mediante un entramado interinstitucional doméstico (sistema ALA/CFT) e internacional (ej.: Grupo Egmont) de donde obtiene datos relevantes.

- c. *Represión o investigación y justicia penal*: Cuando de los componentes anteriores, a través de un informe de inteligencia sobre indicios de hechos punibles en operaciones sospechosas, o de otra manera se presume la existencia de tales hechos, ingresamos a la dimensión penal, en oposición a la administrativa.

Tanto el LA como el FT son ilícitos tipificados y sancionados penalmente en el Paraguay. El LA es un hecho punible autónomo: su persecución no requiere de sentencia previa sobre el hecho punible subyacente<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Art. 19, ley 1.015, redacción de la ley 6.497/19.

<sup>10</sup> Art. 19, ley 1.015, redacción de la ley 3.783/09.

<sup>11</sup> Art. 19, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

<sup>12</sup> Leyes 6.408/19, 6.452/19, entre otras.

En el subsistema en análisis, el aparato represivo del Estado de derecho desempeña un rol preponderante, comenzando con la Policía Nacional, a través de su Departamento Contra Delitos Económicos y Financieros.

El titular de la acción penal pública es el Ministerio Público, el cual cuenta desde inicios de 2015 con una Unidad Especializada en Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, que trabaja en estrecha coordinación con otros departamentos del mismo Ministerio como la Unidad Especializada en Delitos Económicos/Anticorrupción y la Unidad Antidrogas.

El Ministerio Público posee amplias atribuciones para recabar datos e informes de SEPRELAD, órganos de supervisión, así como de otras personas físicas y jurídicas que pudieren cooperar en el esclarecimiento de los hechos investigados<sup>13</sup>.

En el Poder Judicial, la ley 6.379/19 extiende la competencia de juzgados y tribunales del fuero penal a los hechos punibles de lavado de activos, el terrorismo, la asociación terrorista, el financiamiento al terrorismo, a la proliferación de armas de destrucción masiva y otros ilícitos conexos<sup>14</sup>.

En la fase represiva, el Estado castiga conductas penalmente típicas, antijurídicas y reprochables, no justificadas, luego de una investigación fiscal, un juicio con la garantía del debido proceso y un pronunciamiento firme en los estrados judiciales. Los informes de inteligencia financiera del subsistema (b) cumplen un rol relevante, si bien no concluyente, en el inicio de investigaciones que pueden derivar en condenas contra el crimen organizado. De allí la importancia de la adecuada coordinación en el marco del sistema ALA/CFT.

---

13 Art. 11, ley 1.562/00; art. 22, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19; art. 28, ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.

14 A comienzos de este año, el Tribunal Especializado en Crimen Organizado condenó a tres procesados por los hechos punibles de tráfico, comercialización y asociación criminal en la comercialización de cocaína procedente de Bolivia y enviado luego a Brasil. Asimismo, ordenaron el comiso de los bienes que se encuentran a disposición de la Senabico y la destrucción de las sustancias ilícitas incautadas. La información está disponible en: <https://www.pj.gov.py/notas/19695-primera-condena-por-parte-del-tribunal-especializado-en-crimen-organizado>.

## Gráfico 1

Subsistemas del sistema ALA/CFT.



### 3. La sanción como atributo del supervisor financiero en las Recomendaciones

Las Recomendaciones de GAFI contienen varias referencias al componente sancionatorio del combate ALA/CFT; las mismas abordan sanciones financieras dirigidas, penales, civiles y administrativas.

En este trabajo nos dedicamos a las *sanciones administrativas* aplicables a sujetos supervisados por el BCP, en razón de infracciones cometidas contra el régimen de prevención.

En tal sentido, las Recomendaciones prevén el componente sancionatorio como un atributo necesario del supervisor financiero. El supervisor debe estar facultado a monitorear que las instituciones financieras cumplan con los requisitos en materia ALA/CFT; a inspeccionar, requerir información “e imponer sanciones (...) por [el] incumplimiento de dichos requisitos. (...) Deben tener la facultad para imponer una gama de sanciones (...) *eficaces, proporcionales y disuasivas*, tanto para las personas físicas como jurídicas<sup>15</sup>.

El documento sobre Metodología de Evaluación, que “constituye la base para la realización de evaluaciones sobre el cumplimiento técnico de las Recomendaciones (...) y para revisar el nivel de efectividad del sistema ALA/CFT”<sup>16</sup>, describe cómo el evaluador analiza el componente sancionatorio:

<sup>15</sup> Recomendaciones 27 y 35.

<sup>16</sup> Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: 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. Actualización a diciembre de 2019. Metodología de Evaluación, párrafo 27, pág. 145. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>.

“27. Sanciones–Varias recomendaciones exigen que los países cuenten con ‘sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas’ por no cumplir con los requisitos ALA/CFT. Se evalúan los distintos elementos de estos requisitos en el contexto del cumplimiento técnico y de la efectividad. 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* a las infracciones mayores o menores de los requisitos. En la evaluación de la efectividad, los evaluadores deben considerar si las sanciones aplicadas en la práctica son *efectivas* para asegurar el cumplimiento futuro de la institución sancionada y si son *disuasivas* del incumplimiento por otros.”

A lo largo de este trabajo expondremos evidencias del cumplimiento técnico y de la efectividad de las exigencias relativas a sanciones en la órbita de supervisión del BCP, que comprende a los protagonistas del sistema financiero paraguayo.

#### || 4. La ley 1.015/97 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes” y sus modificaciones

La ley 1.015/97 es la norma primaria de base para el sistema ALA/CFT. A través de los años, la misma ha experimentado sucesivas modificaciones, sobre todo actualizaciones como producto de lecciones aprendidas en casi un cuarto de siglo de aplicación, en sintonía con la evolución de las Recomendaciones de GAFI y las mejores prácticas internacionales<sup>17</sup>.

La ley “regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, conforme con los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Paraguay”<sup>18</sup>.

Originalmente, la ley contenía disposiciones de índole *penal*, actualizadas por legislación subsiguiente, y disposiciones *administrativas* que persisten, mejoradas, y van desde la enumeración de sujetos obligados con la configuración de los componentes preventivos y de detección/inteligencia financiera del sistema, hasta las atribuciones de SEPRELAD y el régimen sancionador para supuestos de incumplimiento.

#### || 5. Delimitación de los sujetos obligados (SO)

La ley 1.015/97 enumera los SO al cumplimiento de sus disposiciones en una lista amplia que incluye a instituciones financieras, aseguradoras, casas de cambio, sociedades comerciales, cooperativas, empresas de juegos de

---

17 Leyes 3.783/09, 6.497/19 y otras normativas de índole represiva.

18 Art. 1º, ley 1.015; redacción de la ley 3.783/09.

azar, inmobiliarias, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, casas de empeño, entre otras. La enumeración no es taxativa, por cuanto puede ampliarse mediante reglamentos de SEPRELAD como autoridad de aplicación de la ley<sup>19</sup>.

Un ejemplo reciente en ese sentido es la resolución SEPRELAD 008 del 15/01/2020, por la cual se otorga el carácter de SO a las personas físicas y jurídicas que desarrollan actividades relacionadas con activos virtuales. El colectivo incluye a personas y empresas que realizan minería o equivalentes, intercambio, transferencia, almacenamiento y/o administración de activos virtuales, y a quienes proveen servicios financieros asociados. SEPRELAD también estableció un registro para estos sujetos, de conformidad con la Recomendación 15 de GAFI.

## 6. El artículo 29 de la ley 1.015/97

La norma de referencia organiza los roles entre SEPRELAD, como Unidad de Inteligencia Financiera, y los llamados “supervisores naturales” o supervisores especializados que cuentan con atribuciones de reglamentación, control y sanción respecto de sujetos obligados en el giro normal de sus negocios, en virtud de otras leyes.

Son los casos de Instituto Nacional de Cooperativismo respecto de las entidades cooperativas, la Comisión Nacional de Valores respecto de las entidades del mercado de valores, o el BCP en su órbita de supervisión, entre otros.

¿Cómo se organizan los roles? El artículo 29 preceptúa: “La reglamentación, investigación y sanción de infracciones administrativas a la ley y a los reglamentos, conforme al ámbito de aplicación de la presente Ley, sólo se podrá realizar a través de las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados según su naturaleza...///... El procedimiento será el establecido en las respectivas leyes que rijan a cada sujeto obligado”<sup>20</sup>.

Si bien el artículo podría ser más claro en punto a la reglamentación, es evidente que la investigación y sanción de infracciones administrativas tiene lugar a través de los supervisores naturales. Veamos en detalle:

- a. *Reglamentación*: El artículo se ha interpretado en el sentido que la reglamentación de los aspectos adjetivos o procesales atinentes a la investigación y sanción de faltas corresponde en exclusiva a los supervisores naturales. Ello se realiza sin perjuicio de las atribuciones reglamentarias de SEPRELAD como autoridad de aplicación<sup>21</sup>.

Entonces, SEPRELAD emite reglamentos de carácter general para los

---

<sup>19</sup> Art. 13, ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.

<sup>20</sup> Redacción de la ley 3.783/09.

<sup>21</sup> Art. 28 inc. 1., ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.

sujetos obligados y, en virtud del artículo 29, otros supervisores reglamentan componentes adjetivos del procedimiento sancionador, así como la supervisión y aspectos complementarios, en sus respectivos ámbitos de competencia.

Dejamos para otra oportunidad un análisis pormenorizado de la zona de contacto entre reglamentaciones de SEPRELAD y de otros supervisores en aspectos substantivos. No es un tema menor, pues tanto del artículo 29 como del inciso 8 del artículo 28<sup>22</sup>, interpretado en sentido contrario, se deduce que la atribución reglamentaria de los supervisores naturales no se restringe a los aspectos adjetivos<sup>23</sup>.

En cuanto a los SO que no cuentan con un supervisor natural, como el caso de ciertos proveedores de activos virtuales, SEPRELAD desarrolla las labores de supervisión y sanción<sup>24</sup>.

- b. *Supervisión:* La supervisión de los SO se da a través de los supervisores naturales, cuando existen, o de SEPRELAD, en el caso de los SO que no cuentan con supervisor natural. Puntualmente, en el caso de las instituciones controladas por el BCP se aplica un esquema de supervisión basado en riesgos en línea con las Recomendaciones 26, 27 y concordantes de GAFI.
- c. *Sanción:* Aplica la misma regla de la supervisión. De hecho, la sanción deviene como consecuencia de incumplimientos advertidos en el desarrollo de labores de supervisión, e investigados en los respectivos autos sumariales. Aquí debe aclararse que la ley 1.015/97 y sus modificaciones contienen disposiciones sancionadoras de tinte substantivo, aplicables a todos los SO, en tanto el procedimiento es el que regulan las leyes orgánicas de los respectivos supervisores naturales, en su caso.

## II Parte especial: El poder sancionador del Banco Central del Paraguay en el marco del sistema ALA/CFT

### II 7. SO supervisados por el BCP

La cuestión puntual que nos ocupa en este trabajo es el ejercicio del poder sancionador del BCP ante infracciones cometidas por ciertos SO contra las disposiciones de tipo administrativo dirigidas a prevenir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva.

---

22 Ley 1.015/97, redacción de la ley 3.789/09

23 Una solución sencilla para facilitar la interpretación sería eliminar el término “reglamentación” tanto del art. 28, inc. 8, como del art. 29, manteniendo la atribución reglamentaria explícita de SEPRELAD en el art. 28, inc. 1. de la ley 1.015/97. Con esta solución, todo reglamento referido al sistema de la citada ley debería sin duda emanar de SEPRELAD, salvo aspectos de procedimiento a los cuales quedaría restringido el rol reglamentario de los supervisores, de conformidad con el 2º párrafo del art. 29.

24 Art. 28 inc. 8., ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.



En consecuencia, de la lista general de SO<sup>25</sup>, en adelante nos concentraremos en aquellos que integran el radio de supervisión del BCP, a través de sus Superintendencias de Bancos y de Seguros. Se trata de:

## Cuadro A

### Sujetos Supervisados por el BCP

Superintendencia de Bancos	Superintendencia de Seguros
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bancos.</li> <li>• Financieras.</li> <li>• Personas físicas o jurídicas que se dediquen de manera habitual a la intermediación financiera, con autorización del BCP .</li> <li>• Casas de Cambio y corredores .</li> <li>• Almacenes generales de depósito .</li> <li>• Entidades de medio de pago electrónico o EMPE .</li> <li>• Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados de Bancos y Afines.</li> <li>• Fondo Ganadero.</li> <li>• Crédito Agrícola de Habilitación.</li> <li>• Agencia Financiera de Desarrollo.</li> <li>• Sociedades de leasing financiero.</li> <li>• Burós de información crediticia.</li> <li>• Otras personas físicas o jurídicas que actúan en el mercado crediticio con recursos propios o de terceros, que no representan captación de depósitos (próximamente).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compañías de seguro.</li> <li>• Auxiliares de seguro (agentes, corredores de seguros y reaseguros, liquidadores de siniestros).</li> <li>• Compañías reaseguradoras.</li> </ul>

## 8. Marco sancionador aplicable a SO supervisados por el BCP: Introducción

Cuando un SO infringe disposiciones anti-lavado de carácter administrativo, la investigación y sanción de las conductas se desarrollan en sede del supervisor natural, si existe, según los procedimientos establecidos en la legislación que lo rige<sup>26</sup>. Si el presunto infractor es una entidad financiera, el BCP investiga en función de la Carta Orgánica<sup>27</sup> y de su propio reglamento de sumarios administrativos. Volvemos sobre la normativa procesal en secciones ulteriores.

25 Art. 13, ley 1.015/97, redacción de la ley 3.783/09.

26 Ver, arriba: 5. El artículo 29 de la ley 1.015/97.

27 Ley 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”, modificada por la ley 6.104/18.

Ahora nos referimos a las disposiciones substanciales que son materia de supervisión del BCP y cuyo incumplimiento es pasible de sanción administrativa. Se trata de:

La ley 1.015/97, en especial los capítulos (I) “Disposiciones Generales” y (III) “Disposiciones Administrativas”, con sus respectivas modificaciones, así como otras leyes del marco nacional anti-lavado aplicables a sujetos supervisados por el BCP;

Reglamentos de SEPRELAD y decretos del Poder Ejecutivo.

Actos emitidos por el BCP o sus dependencias autorizadas (artículos 28.8, 29, 35 l) y concordantes de la ley 1.015/97, en su redacción actual). En cuanto a las obligaciones propiamente dichas la ley 1.015/97, en su redacción original, establecía un umbral de 10 mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, superado el cual las operaciones quedaban sujetas a las disposiciones administrativas de su capítulo tercero.

Ese criterio rígido fue dejado sin efecto y reemplazado en la nueva redacción dada al artículo 12 de la citada ley por la ley 6.497/19, en los siguientes términos: “Este Capítulo abarca los lineamientos básicos y políticas que todo sujeto obligado debe incorporar dentro de sus procesos de prevención, mitigación de riesgos y detección de operaciones, en base a un enfoque de riesgo y contexto, acorde a las pautas reglamentarias emitidas por la autoridad de aplicación”.

La ley determina que los sujetos deben cumplir obligaciones de debida diligencia de los clientes; contar con procedimientos y sistemas de identificación, administración de riesgos y medidas de transparencia; registrar las operaciones y las medidas de debida diligencia adoptadas; conservar los registros; informar operaciones sospechosas; contar con procedimientos de control interno; colaborar y administrar debidamente la información, entre otras.

Tales disposiciones se desarrollan en reglamentos de la autoridad de aplicación para cada grupo de SO. SEPRELAD, en fecha reciente, ha actualizado la reglamentación aplicable a SO supervisados por el BCP, siguiendo la evolución de las Recomendaciones de GAFI, con énfasis en la supervisión con enfoque de riesgo. Las resoluciones del cuadro precisan las políticas y delineamientos básicos de sistemas de prevención efectivos.

## Cuadro B

Resoluciones de SEPRELAD<sup>28</sup>

SO supervisado por el BCP	Norma vigente
Bancos y financieras	<p><b>Resolución SEPRELAD 070</b> de fecha 15/03/19, "Por la cual se aprueba el reglamento de prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo basado en un sistema de gestión de riesgos para los bancos y financieras supervisadas por la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay".</p> <p>*Inicio de vigencia: 01/06/19.</p> <p>**Norma anterior, derogada: Resolución SEPRELAD 349 de fecha 01.11.13.</p> <p><b>Resolución SEPRELAD 254</b> de fecha 06/11/20, por la cual se modifican los artículos 26, 27 y 28 de la Resolución SEPRELAD 070 de fecha 15/03/19.</p> <p><b>Resolución SEPRELAD 213</b> de fecha 17/12/19, "Por la cual se autoriza la emisión de la Guía Interpretativa dirigida a los Bancos y Financieras Supervisados por la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay, sujetos a la observancia de la Resolución 70/2019".</p> <p><b>Resolución SEPRELAD 214</b> de fecha 17/12/19, "Por la cual se establecen Normas Complementarias a ser observadas por los sujetos obligados Supervisados por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay en sus procedimientos de análisis de alertas".</p> <p><b>Resolución SEPRELAD 015</b> de fecha 18/01/21, "Por la cual se autoriza la implementación del sistema integral de reporte de operaciones (SIRO), para la remisión de reportes de operaciones sospechosas (ROS), ROS negativo y reportes de operaciones (RO), por parte de los bancos y financieras regidos por la resolución 70/19".</p>
SO supervisados por la Superintendencia de Seguros del BCP	<p><b>Resolución SEPRELAD 071</b> de fecha 15/03/19, "Reglamento de prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo basado en un sistema de gestión de riesgos para los sujetos obligados supervisados por la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay".</p> <p>*Inicio de vigencia: 01/06/19.</p> <p>**Norma anterior, derogada: Resolución SEPRELAD 26/2009.</p>
SO supervisados por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros del BCP	<p><b>Resolución SEPRELAD 214</b> de fecha 17/12/19, "Por la cual se establecen normas complementarias a ser observadas por los sujetos obligados supervisados por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros del Banco Central del Paraguay en sus procedimientos de análisis de alerta".</p>
Entidades de Medios de Pago Electrónicos (EMPE)	<p><b>Resolución 077</b> de fecha 06/03/20, "Por la cual se aprueba el reglamento de prevención de lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT), basado en un sistema de administración de riesgos; dirigido a las empresas de medios de pagos electrónicos autorizadas y supervisadas por el Banco Central del Paraguay".</p>
Casas de Cambio	<p><b>Resolución 248</b> de fecha 05/11/20, "Por la cual se aprueba el reglamento de prevención de lavado de activos (LA) y financiamiento del terrorismo (FT), basado en un sistema de administración y gestión de riesgos, dirigido a las casas de cambio sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay".</p>

28 Disponibles en: <https://www.bcp.gov.py/aspectos-normativos-i997>

## 9. Infracciones y sanciones administrativas

En términos sencillos, la supervisión del BCP busca, promueve y verifica que los SO cuenten con sistemas preventivos eficaces. Cuando no es así porque los sistemas no existen, son insuficientes, incumplen el estándar normativo, o funcionan mal, y el SO no realiza las rectificaciones pertinentes en tiempo y forma, la situación importa una infracción administrativa. Aquí no abordamos el ilícito penal del lavado de activos y hechos punibles conexos (subsistema represivo); nos referimos estrictamente a la infracción de disposiciones legales y reglamentarias de naturaleza *administrativa* que debieran derivar en sanciones de igual índole.

La norma de base es el artículo 24 de la ley 1.015/97<sup>29</sup>: “Los incumplimientos a la presente Ley, las reglamentaciones y demás normas dictadas por la autoridad de aplicación darán lugar a sanciones administrativas a personas jurídicas y físicas” (primer párrafo).

En el pasado, la ley 1.015/97 comprendía también disposiciones penales que luego fueron reemplazadas y mejoradas por otras leyes<sup>30</sup>. Hoy se circunscribe a *sanciones administrativas* y, en otra diferencia con la norma original que solo sancionaba a la persona *jurídica* (ej.: el banco, la entidad financiera), la versión actual incluye también a las personas *físicas*: directivos o asimilados, gerentes y demás funcionarios de las entidades infractoras:

“(…) la comisión de faltas administrativas por parte de personas físicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y las reglamentaciones que se dicten en virtud a esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:

- a) Nota de apercibimiento.
- b) Amonestación pública.
- c) Multa de hasta 500 (quinientos) salarios mínimos mensuales.
- d) Multa cuyo importe será entre el 1% (uno por ciento) y el 10% (diez por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).
- e) Remoción del cargo con inhabilitación, por un período de 3 (tres) a 10 (diez) años, para el ejercicio de cargos de dirección y administración.
- f) Fiscalización de personas jurídicas que fueren sujetos obligados de la presente Ley.
- g) Cancelación de su autorización o equivalente en el registro correspondiente.

---

<sup>29</sup> Redacción de la ley 6.497/19.

<sup>30</sup> Como la ley 6.452/19 que tipifica el hecho punible de lavado de activos.

h) Suspensión de distribución de dividendos de hasta en 3 (tres) ejercicios a los accionistas con cargos directivos.”<sup>31</sup>

También en el caso de las personas *jurídicas*, la ley 6.497/19 incorporó otras mejoras significativas al texto de la ley 1.015/97, como se nota en el siguiente comparativo:

### Cuadro C

Nuevas sanciones para personas jurídicas

Art. 24, ley 1.015/97, original	Art. 24, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19 (vigente)	Comentarios
<p>“El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este capítulo y los reglamentos [será sancionado] con: nota de apercibimiento; amonestación pública; multa cuyo importe será entre el 50 (cincuenta) y 100 (cien) por ciento del monto de la operación en la cual se cometió la infracción; y, suspensión temporal de treinta a ciento ochenta días”.</p>	<p>“2. Sanciones administrativas a personas jurídicas infractoras. La comisión de faltas administrativas por parte de las personas jurídicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y en las reglamentaciones que se dicten en virtud a esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:</p> <p>a) Nota de apercibimiento.</p> <p>b) Amonestación pública.</p> <p>c) Multa de hasta 5000 (cinco mil) salarios mínimos mensuales.</p> <p>d) Multa de hasta el 50 % (cincuenta por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).</p> <p>e) Suspensión, clausura o inhabilitación temporal de la licencia para operar hasta 1 (un) año.</p> <p>f) Revocación de la autorización para operar”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El artículo vigente perfecciona la descripción de la conducta infractora, aclarando que la misma puede ser activa u omisiva.</li> <li>• Los incisos a) y b) permanecen idénticos.</li> <li>• En cuanto a las multas, el artículo vigente reemplaza el parámetro original, con los incisos c) y e), donde c) brinda la opción de determinar una multa aun cuando no sea posible precisar el monto de la operación en infracción, lo cual antes no era posible.</li> <li>• El nuevo inciso e) mejora y amplía el inciso d) de la redacción original.</li> <li>• Finalmente, el nuevo inciso f) permite revocar la autorización de la entidad para operar, otorgando al supervisor la atribución de expulsar del sistema al infractor.</li> </ul>

La Metodología de Evaluación de GAFI presenta como “ejemplos de sanciones” apropiadas: “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 (...)”<sup>32</sup>. Estos y otros supuestos están contemplados en nuestra legislación.

31 Art. 24, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

32 OCDE/GAFI: Metodología de Evaluación. Pág. 146, nota al pie 77. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>.

En cuanto a la identificación de los supuestos contravencionales, originalmente la ley 1.015/97 no contenía un catálogo de faltas, limitándose a una referencia genérica al “incumplimiento de obligaciones establecidas (...) y los reglamentos”<sup>33</sup>. Ello generaba un margen de imprecisión, en ausencia de una lista al menos enunciativa de supuestos de falta más específicos.

La situación fue subsanada con la redacción dada por la ley 6.497/19 al artículo 35 de la ley 1.015/97: “Aplicación de sanciones administrativas”, el cual fija más de una decena de supuestos de infracción explícitos (incisos a) a m)) que van desde carecer de políticas o procedimientos escritos adecuados para prevenir el LA/FT hasta el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta materia por las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los SO. El supuesto genérico, original, de la ley 1.015/97 persiste como inciso m) de la nueva norma que, en el ámbito de las instituciones financieras, se asemeja al artículo 89, 2), de la ley 489/95: “Son faltas graves: (...) b) La realización de actos (...) con inobservancia de las condiciones básicas establecidas”.

También a nivel reglamentario, SEPRELAD ha incluido disposiciones de índole estrictamente sancionatoria. Las resoluciones 70, 71, 77 y 248, prevén cada una un capítulo sobre el régimen sancionatorio para bancos y financieras, compañías de seguro, EMPE y casas de cambio, respectivamente. Dada la semejanza en la redacción, nos sirve tomar como ejemplo el capítulo XII de la resolución 70:

#### **“Capítulo XII Régimen Sancionatorio.**

##### **Artículo 68°. Sanción por incumplimiento.**

El incumplimiento de la presente resolución por parte del SO, directivos o asimilados, gerentes y demás funcionarios, será considerado como una transgresión a las disposiciones establecidas en la legislación vigente en materia de prevención de LA/FT, en concordancia con las disposiciones legales y reglamentarias que regulan la supervisión ejercida por el Banco Central del Paraguay, a través de la Superintendencia de Bancos.

Cuando se trate de conductas concretas que deban observar los SO y establecidas como mandatos en el presente reglamento, tales como la obligatoriedad de dictar reglamentos o la necesidad de definir políticas dentro del SO, su incumplimiento constituirá una infracción administrativa.

De igual modo, cuando la Superintendencia de Bancos determine e indique al SO que su conducta no se adecua a las reglas, postulados y principios de este reglamento, el mismo deberá realizar las rectificaciones u acciones de mejoras que le fueran solicitadas, dentro del plazo que le fuera otorgado, de no hacerlo, dicha circunstancia constituirá infracción administrativa.

En el caso de suscitarse dudas interpretativas, respecto de los términos, conceptos, definiciones u otros elementos que integren las normas insertas

---

<sup>33</sup> Art. 24, ley 1.015/97, redacción original.

en el presente reglamento, se estará a las recomendaciones, guías, manuales y otros documentos que elabore el GAFI.

#### **Artículo 69°. Procedimientos de Control y Verificación.**

El Banco Central del Paraguay, a través de la Superintendencia de Bancos, en el marco de sus atribuciones, aplicando un enfoque basado en riesgo, velará por el cumplimiento de esta resolución”.

Como se puede observar, además de los supuestos concretos de contravención, el artículo 68° prevé también las acciones remediales, o requerimientos de obligada observancia del supervisor al SO, a través de los cuales se emplaza la rectificación de determinadas conductas, situaciones, o la adopción de mejoras específicas. Los incumplimientos, o cumplimientos tardíos o deficientes de acciones remediales constituyen, a su vez, infracciones.

## **|| 10. Prescripción**

La ley establece un plazo de prescripción de cinco años para iniciar procesos sumariales conducentes a sanciones, contados a partir cuando concluye la transacción o cuando se produce la cancelación de la cuenta, según el caso<sup>34</sup>. Esta norma incorporada a la ley 1.015/97 favorece a la seguridad jurídica.

## **|| 11. Plazos perentorios**

Es relevante mencionar que todos los trámites del sumario están ligados a plazos perentorios (es decir: definitivos e improrrogables), ora explícitos como el de 60 días a partir de la providencia de “autos” para que el Directorio dicte resolución conclusiva en procedimientos regidos por la Carta Orgánica, ora implícitos como el plazo de 5 días para todos aquellos trámites que no cuentan con un término definido en la ley. Esto garantiza que los procedimientos sumariales no se prolonguen innecesariamente y sean resueltos en un tiempo razonable.<sup>35</sup>

## **|| 12. Procedimiento: El caso de los SO supervisados por el BCP a través de la Superintendencia de Bancos.**

El procedimiento para investigar, determinar y sancionar infracciones contra la ley 1.015/97, cometidas por SO supervisados por la Superintendencia de Bancos, es el establecido en el capítulo VIII “Las Faltas y Las Sanciones” de la Carta Orgánica y el reglamento de sumarios del BCP. Cuando una misma cuestión se encuentra regulada tanto en dicho capítulo VIII como en la ley 1.015/97 (ej.: la gradación de las sanciones), prevalece esta última. La reglamentación de SEPRELAD también contiene algunas disposiciones

<sup>34</sup> Art. 35, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

<sup>35</sup> Art. 106, ley 489/95; art. 108°, ley 827/96.

de naturaleza procesal. A continuación, veamos cómo funciona el sistema sancionador.

Digamos que, en el marco de una inspección puntual, los supervisores de la Superintendencia de Bancos detectan cierta deficiencia relevante en el sistema preventivo de un banco, como el hecho de contar con un manual de prevención de LA/FT incompleto y desactualizado<sup>36</sup>. En este caso, luego de las comunicaciones y evaluaciones de rigor, la Superintendencia de Bancos estaría en condiciones de elevar una denuncia y solicitud de instrucción de sumario para la entidad en cuestión al Directorio del BCP.

Lo mismo sucedería cuando habiendo sido detectadas ciertas situaciones anómalas, el supervisor emplazara, sin éxito, a la entidad a efectuar rectificaciones o mejoras. Si alguna situación anómala persistiere, esto también constituiría falta por sí y debería iniciarse el trámite sumarial correspondiente. Es lo que se desprende del artículo 68º, 3er. párrafo, de la resolución SEPRELAD 070/19 y disposiciones similares en los demás reglamentos para SO supervisados por el BCP.

Tanto en caso de una infracción puntual, injustificada y evidente, como en caso de circunstancias no remediadas oportunamente por el SO pese al requerimiento del supervisor, la Superintendencia de Bancos propone y el Directorio del BCP puede ordenar la instrucción de un sumario administrativo para las averiguaciones pertinentes. Prescribe la norma: “Las faltas (...) deberán comprobarse en sumario administrativo a sustanciarse ante un juez instructor, funcionario del Banco Central del Paraguay, con título de abogado, designado al efecto y con intervención del presunto infractor, por sí mismo o a través de su representante legal o convencional.”<sup>37</sup>

Previo mandato del Directorio, el juez designado dicta una resolución fundada para dar inicio al sumario y notifica a la institución financiera. Luego, ante el mismo funcionario se tramitan las etapas subsiguientes de contestación, prueba, alegatos, según corresponda. El juez sumariante concluye su actuación con un dictamen o sugerencia al Directorio, instancia que finalmente sobresee o sanciona a la institución financiera. La Carta Orgánica y el reglamento de sumarios del BCP describen este itinerario procesal en detalle.

Es importante acotar que entretanto se tramita el sumario, o incluso antes de iniciado, el Directorio, con mayoría calificada de sus miembros, puede disponer medidas precautorias cuando el caso reviste gravedad y la inacción comprometería la integridad de la institución financiera:

---

36 Art. 15º, resolución SEPRELAD 070/19; art. 35, incisos a) y m), ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

37 Art. 97, ley 489/95, en la redacción de la ley 6.104/18.



#### “Art. 106.- Medidas Provisorias.

El Directorio del Banco Central del Paraguay, a través de resolución fundada, podrá disponer, como medida de urgencia y con el voto favorable de cuatro de sus miembros, la suspensión provisional de determinadas operaciones o de una o varias personas que ostenten cargos de dirección, administración y fiscalización de una entidad supervisada, cuando existan indicios o situaciones que pudiesen ameritar la aplicación de una sanción por falta grave a la persona o entidad, a fin de mitigar los efectos de situaciones que puedan comprometer la integridad o estabilidad de las entidades supervisadas o menoscabar los recursos del público.

La suspensión de personas u operaciones se extenderá mientras, a criterio del Directorio, duren las circunstancias que las determinaron, o hasta que culmine el sumario administrativo, siempre y cuando la resolución del Directorio sea absoluta.

Si no se hubiese iniciado un sumario administrativo vinculado a los hechos que motivaron la suspensión provisional, esta caducará a los 15 (quince) días hábiles, computados a partir de la notificación de la medida.

Cuando la suspensión provisional afecte a personas que se desempeñen en entidades públicas supervisadas por el Banco Central del Paraguay, se deberá realizar la comunicación pertinente al Poder Ejecutivo.

A los efectos del cómputo del quórum, del número total de miembros de la entidad, se descontará a la o las personas suspendidas, salvo que el órgano afectado, resuelva el cese o sustitución de aquéllas.

La aplicación de las medidas provisionales será estrictamente protegida por el deber de secreto que rige las actuaciones de los funcionarios del Banco Central del Paraguay.<sup>38</sup>

### **13. Procedimiento: El caso de los SO supervisados por el BCP a través de la Superintendencia de Seguros**

En el caso de los SO supervisados por la Superintendencia de Seguros, el procedimiento para investigar, determinar y sancionar infracciones contra la ley 1.015/97 es el establecido en el capítulo V “Del Sumario y Las Penalidades” de la ley 827/96 y el reglamento de sumarios. Como en el caso de anterior, cuando una misma cuestión se encuentra regulada tanto en el capítulo V como en la ley 1.015/97 (ej.: la gradación de las sanciones), prevalece esta última. En el sector de seguros, la reglamentación de SEPRELAD también contiene algunas disposiciones de naturaleza procesal.

A diferencia de los bancos e instituciones financieras supervisadas por la Superintendencia de Bancos, en este sector el sumario administrativo es ordenado por el Superintendente de Seguros, quien designa a un funcionario

---

<sup>38</sup> Art. 106, ley 489/95, redacción de la ley 6.104/18.

con el título de abogado para instruirlo y tramitarlo<sup>39</sup>. Luego de cumplidas las etapas procesales (notificación, contestación, prueba, alegatos, dictamen conclusivo), el Superintendente de Seguros resuelve el caso<sup>40</sup>. El administrado tiene la opción de recurrir la resolución ante el Directorio del BCP<sup>41</sup>.

Una particularidad en este sector, es la posibilidad de aplicar apercibimientos sin sumario. El artículo 106 de la ley 827/96 establece:

“PROCEDIMIENTO. Las sanciones previstas en esta ley serán impuestas por la Autoridad de Control, graduadas conforme a la gravedad de la infracción.

A excepción de la pena de apercibimiento, las demás deberán aplicarse previo sumario administrativo, en el que se dará intervención al denunciado”.

Por ende, el Superintendente podría remitir a compañías de seguro e individuos responsables las notas de apercibimiento previstas en el artículo 24. 1. a) y 2. a) de la ley 1.015/97<sup>42</sup>, sin que haya mediado un sumario administrativo.

En cuanto a las disposiciones sancionatorias obrantes en la reglamentación de la Unidad de Inteligencia Financiera para el sector de seguros<sup>43</sup>, cabe el mismo comentario realizado con referencia a los SO supervisados por la Superintendencia de Bancos.

## 14. Revisión de las sanciones

Los SO pueden recurrir las sanciones aplicadas por infracciones contra la ley 1.015/97, tanto en el ámbito interno-administrativo, como en el judicial.

### a. Recursos puramente administrativos

En cuanto a los recursos *puramente administrativos*, como los designa la doctrina, “porque se interponen, se sustancian y se resuelven dentro de la misma Administración”<sup>44</sup>, el artículo 37 de la ley 1.015/97<sup>45</sup> determina la admisibilidad de los recursos de *reconsideración*, cuando la sanción es aplicada por la máxima autoridad institucional (Directorio del BCP), y *jerárquico* ante esta máxima autoridad, cuando la decisión es de un órgano subordinado.

De modo que, tratándose del ámbito supervisado por la Superintendencia de Bancos, donde las sanciones son aplicadas directamente por el Directorio del BCP, el afectado tiene derecho a interponer recurso de reconsideración ante el mismo órgano, “dentro del plazo perentorio de diez días hábiles contados

39 Arts. 100/1, ley 827/96.

40 Art. 106, ley 827/96.

41 Art. 117, ley 827/96.

42 Redacción de la ley 6.497/19.

43 Art. 59º, resolución SEPRELAD 071/19.

44 Villagra Maffiodo, Salvador: Principios de Derecho Administrativo. Ed. Servilibro, Asunción, 2008. Pág. 394.

45 Redacción de la ley 6.497/19.

a partir de la notificación de la resolución respectiva, [debiendo] expedirse [el Directorio] sobre el mismo dentro de los siguientes veinte días hábiles. El silencio (...) implicará la denegatoria”.

Mientras que, en el caso de los SO supervisados por la Superintendencia de Seguros, el administrado puede interponer el recurso jerárquico, también conocido como de apelación o de alzada, ante el Directorio del BCP, solicitando la modificación o revocatoria de la sanción aplicada por el Superintendente, en los plazos y condiciones previstos en el citado artículo 37.

Cabe señalar que: “la interposición de los recursos puramente administrativos contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas” (art. 37, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19), por lo que las demás sanciones se aplican inmediatamente, sin perjuicio de los recursos interpuestos por el administrado.

¿Cuál es el alcance de la revisión en los recursos puramente administrativos? Total. El órgano que dictó la resolución, o el superior jerárquico, cuentan con amplias atribuciones para reevaluar los supuestos de hecho y adoptar las determinaciones de derecho al resolver el reclamo del administrado.

### **b. Acción contencioso-administrativa:**

La ley también habilita al administrado la revisión judicial de las sanciones, a través de la acción contencioso-administrativa. Esta acción puede ser promovida contra la resolución por la que el Directorio rechaza el recurso de reconsideración, en el caso de los SO supervisados por la Superintendencia de Bancos, o el recurso jerárquico, en el caso de supervisados por la Superintendencia de Seguros. Los SO cuentan con dieciocho días hábiles a partir de la notificación del rechazo del recurso respectivo.

Como sucede con los recursos puramente administrativos, por regla general la promoción “de la acción contencioso-administrativa contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas”<sup>46</sup>.

Sin embargo, la ley agrega que, excepcionalmente en nuestra interpretación: “[e]l juez o tribunal podrá decretar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, siempre que se reúnan los presupuestos genéricos de las medidas cautelares y solo cuando puede garantizarse que las mismas no afectarán la estabilidad o integridad del sistema financiero o económico”<sup>47</sup>. El órgano judicial competente en juicios contencioso-administrativos es el Tribunal de Cuentas<sup>48</sup>.

Un punto relevante es el alcance de la revisión judicial: ¿hasta dónde

---

46 Art. 37, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

47 Art. 37, párrafo final, ley 1.015/97, redacción de la ley 6.497/19.

48 Ley 2.248/03 “Que modifica el artículo 30 de la ley 879 del 02/12/81 ‘Código de Organización Judicial’”.

puede la magistratura modificar las sanciones impuestas por el BCP? La demanda contencioso-administrativa se plantea contra resoluciones que la administración (el BCP) emite en uso de sus facultades regladas<sup>49</sup>. Parecería que, al contrario, los actos discrecionales no son susceptibles de revisión por esta vía. Pero esa división categórica entre actos reglados y actos discrecionales es más doctrinaria que real. Al menos, no es demarcada en nuestra legislación. Por lo general, hay actos donde el elemento discrecional prima sobre el reglado y viceversa.

Al respecto, se ha dicho bien que: “[e]n realidad, nunca las atribuciones de un órgano administrativo podrán ser totalmente regladas o totalmente discrecionales; es imposible en la práctica —e inconveniente— prever hasta el último detalle de lo que el órgano debe hacer: Siempre quedará algún pequeño margen que deberá dejarse necesariamente al arbitrio del funcionario actuante. Lo mismo ocurre a la inversa: Jamás existirá una norma tal que autorice a un funcionario a hacer absolutamente cualquier cosa, sin limitación alguna; siempre existirá alguna otra norma que le fije de antemano ciertos principios a que deberá ajustar su acción”<sup>50</sup>.

Volviendo al acto de aplicación de sanciones propiamente dicho, el BCP cuenta con un importante margen de discrecionalidad para determinar la existencia de infracciones dentro del catálogo de faltas, así como para determinar la especie y el rigor de la sanción en el marco de los artículos 24 y 25 de la ley 1.015/97<sup>51</sup>. Antes de la ley 6.497/19, la discrecionalidad era aun mayor pues no existía el catálogo de faltas.

Por ende, en el plano de revisión judicial, el Tribunal de Cuentas sólo tendría competencia para modificar o revocar una sanción del BCP, cuando la infracción (como supuesto de hecho) o la sanción aplicada no estuvieren previstas en el catálogo de faltas o el de sanciones, o bien cuando los criterios de gradación hubieren sido manifiestamente ignorados por el supervisor.

Dicho de otro modo, el tribunal no debe subrogarse en las atribuciones discrecionales del BCP para determinar la existencia de una infracción y la sanción idónea, salvo cuando el banco se hubiere extralimitado o desviado manifiestamente de los parámetros establecidos en la ley, lo cual acarrearía una nulidad.

Siguiendo la doctrina nacional: “[I]o indicado es, entonces, no la eliminación de la revisión judicial de los actos discrecionales, sino una llamada de atención para que el tribunal respete el arbitrio otorgado por la ley a la Administración

---

49 Art. 3º, b) de la ley 1.462/35 “Que establece el procedimiento para lo contencioso-administrativo”.

50 Gordillo, Agustín: Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas. Tomo 9: Primeros Manuales, libro I, sección III, capítulo VIII, pág. 180.

51 Artículos 24 y 35, redacción de la ley 6.497/19.

y no pretenda sustituirla en sus propias funciones”<sup>52</sup>. De hecho, este es una tesis generalmente aceptada. Un ejemplo internacional es el de la doctrina *Chevron* de la Corte Suprema de los Estados Unidos<sup>53</sup>, por la cual las cortes federales son deferentes a la interpretación de la ley realizada por las agencias administrativas u órganos especializados designados como autoridades de aplicación.

En el mismo sentido se ha dicho con razón que: “del ejercicio de una facultad discrecional debe seguirse el respeto del juicio que realiza la Administración. De tal manera que las valoraciones implicadas en la decisión no son susceptibles de ser sustituida por el criterio de los tribunales judiciales...///.... Consecuentemente, frente al ejercicio de facultad discrecional, el control judicial debe limitarse a constatar la legalidad de la medida adoptada y la ausencia de la irrazonabilidad de la decisión en el caso concreto”<sup>54</sup>.

## **15. El registro de sanciones del BCP**

La ley 6.104/18 otorgó al Directorio del BCP la atribución de establecer: “un registro público de sanciones aplicadas por el Banco Central del Paraguay, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros”<sup>55</sup>. En ejercicio de esta atribución, el Directorio habilitó un registro electrónico y gratuito, de acceso universal y permanente a través del portal de internet<sup>56</sup>.

A la fecha, el registro se encuentra operativo. La información contenida en la base de datos comprende sanciones aplicadas a sujetos supervisados desde el año 2014, con los detalles necesarios para individualizar a las personas físicas y jurídicas, fechas, motivos de la sanción, normas infringidas (entre ellas las de prevención de LA/FT) y la descripción clara de la conducta infractora. El registro también incluye los datos de identificación de la resolución sancionatoria, con nota de su estado de cumplimiento, y la aclaración de si se encuentra recurrida, o no<sup>57</sup>.

Al favorecer la transparencia y el control social, este desarrollo apunta también la calidad de la actividad sancionadora del BCP en todas sus dimensiones, incluida la prevención de LA/FT. Además, la herramienta refuerza el efecto disuasivo de las sanciones.

---

52 Villagra Maffiodo, Salvador: Ob. Cit., pág. 409.

53 *Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*/467 U.S. 837 (1984).

54 Campolieti, Federico: El control judicial de la discrecionalidad administrativa. En: Alonso Regueira, Enrique M. (director) y otros: El control de la actividad estatal (I). Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2016, págs. 116/7.

55 Artículo 19, 32) de la ley 489/95, redacción de la ley 6.104/18.

56 <https://www.bcp.gov.py/registro-de-sanciones-i771>.

57 Resolución 8, Acta 20, 21/03/19 “Por la cual se reglamenta la publicación de los registros de sanciones aplicadas a sujetos supervisados por el Banco Central del Paraguay, la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Seguros”.

## 16. La evolución de la actividad sancionadora y la efectividad

En apartados anteriores hemos corroborado el cumplimiento técnico con las Recomendaciones de GAFI en materia sancionatoria. El esfuerzo legislativo y reglamentario de los últimos años, ha perfeccionado las atribuciones del supervisor financiero, de acuerdo con las Recomendaciones de GAFI. Pero en la 4ª Ronda de Evaluaciones Mutuas el foco está en la *efectividad*, y en este sentido, el BCP también cuenta con elementos para justificar la buena labor realizada.

Si bien hubo un interludio entre la promulgación de la ley 1.015 en el año 1997 y las primeras sanciones administrativas aplicadas por el BCP a SO infractores de la normativa ALA/CFT, el músculo sancionador fue desarrollándose con el tiempo.

En el ámbito de la Superintendencia de Bancos, marcamos el punto de partida a comienzos de la década de 2010, cuando las inspecciones reportaron los primeros hallazgos de infracciones importantes en materia de prevención de LA/FT.

En 2012, cuando la Superintendencia de Bancos aún carecía de un área de supervisión especializada en el riesgo de LA/FT, las Intendencias de Inspección (para bancos y financieras) y de Supervisiones Especiales (para casas de cambio, almacenes generales de depósitos y otros), con apoyo de la Unidad Jurídica, coordinaron un proceso de verificación, análisis, denuncia ante el Directorio e investigación sumarial que concluyó, a mediados del año siguiente, en notas de apercibimiento y amonestación pública para cuatro bancos, y el retiro de licencia a una casa de cambios, por fallas en sus sistemas preventivos. Este es el primer caso emblemático en los registros.

En ese entonces, la ley 1.015/97 sólo contemplaba sanciones para las personas jurídicas: los bancos, las entidades financieras y demás SO supervisados por el BCP; no para sus funcionarios.

Con el transcurrir de los años, los procesos de supervisión a SO en el ámbito de la Superintendencia de Bancos fueron vigorizándose y con ellos las sanciones. En 2013, el Directorio del BCP modificó la estructura orgánica de esta Superintendencia e instituyó la Intendencia de Riesgo de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, responsable de la supervisión especializada en la materia.

En la evaluación de efectividad según la metodología de GAFI, el Resultado Inmediato 3 requiere que se supervise, monitoree y regule adecuadamente a las instituciones financieras (...) en cuanto al cumplimiento con los requisitos ALA/CFT en proporción a sus riesgos. Al respecto, en un sistema efectivo los supervisores abordan y mitigan los riesgos de LA/FT en el sector financiero, “identificando, remediando y sancionando, como corresponda, con prontitud,

las violaciones de los requisitos ALA/CFT o las fallas en el manejo del riesgo (...). [Además], los supervisores suministran una retroalimentación y guías adecuadas (...)”<sup>58</sup>. Los evaluadores consideran en qué medida se aplican en la práctica acciones remediales y/o sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas.

En tal sentido, más y mejores procesos de supervisión con enfoque basado en riesgos, han derivado en hallazgos de infracción que el Directorio del BCP fue castigando con sanciones cada vez más importantes, entre ellas las de tipo pecuniario, con un incremento sostenido en el tiempo. La siguiente tabla ilustra al respecto:

### Cuadro D

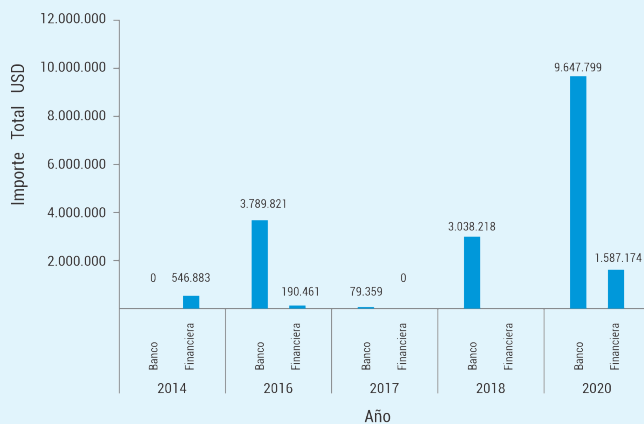
#### Multas aplicadas a bancos y financieras

Período	Tipo de Entidad	Cantidad	Importe Total (USD)
2014	BANCO	0	-
	FINANCIERA	1	546,883
2016	BANCO	2	3,789,821
	FINANCIERA	3	190,461
2017	BANCO	2	79,359
	FINANCIERA	0	-
2018	BANCO	2	3,038,218
	FINANCIERA	0	-
2020	BANCO	1	9,647,799
	FINANCIERA	1	1,587,174

58 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica: 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. Actualización diciembre de 2019. Metodología de Evaluación, págs. 230/2. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>.

## Gráfico 2

Multas aplicadas a bancos y financieras.



En el año 2020, el Directorio del BCP aplicó la sanción pecuniaria más importante de la historia, por valor de US\$ 9.647.799. La multa que recayó sobre un banco sistémico por infracciones a la ley 1.015/97 y sus modificaciones, se encuentra firme luego de haber sido aceptada y pagada sin demora por la entidad, lo cual bien puede interpretarse como un indicador de calidad de la actividad sancionadora del BCP.

Además de las multas, el Directorio ha sancionado con notas de apercibimiento, amonestaciones públicas, suspensiones temporales, entre otras, a entidades infractoras y la información está disponible en el registro de sanciones.

En paralelo, en los últimos años se ha notado una buena dinámica en el proceso de comunicación y levantamiento, o subsanación de observaciones realizadas a los SO supervisados por la Superintendencia de Bancos. La siguiente tabla ilustra este extremo:



**Cuadro E**  
Observaciones comunicadas a SO supervisados por la Superintendencia de Bancos, por tipo de mitigante en el periodo 2013-2020

MITIGANTES	2013			2014			2015			2016			2017			2018			2019			2020		
	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes	Comunicadas	Subcombinadas	Pendientes
Directorio/ Gobierno Corporativo	31	22	9	20	12	8	21	21	0	19	12	7	28	20	8	14	9	5	3	2	1	6		6
Identificación, Evaluación y Medición de Riesgo	19	16	3	33	23	10	28	27	0	17	14	3	26	23	3	24	14	10	6	3	3	10	5	5
Políticas y Procedimientos	51	38	13	79	47	32	103	99	4	42	34	8	25	16	9	35	21	14	9	2	7	11	6	5
Organos de Control	61	57	4	80	45	35	56	55	1	56	34	12	34	23	11	25	10	15	3	1	2	11	6	5
Sistemas de Detección y Reporte	19	19	0	41	28	13	37	32	5	10	6	4	21	19	2	23	8	15	2		2	13	3	10
Recursos y Capacitación	24	24	0	26	16	9	32	31	0	9	8	1	14	13	1	5	3	2				2	2	
<b>Total por año</b>	<b>205</b>	<b>176</b>	<b>29</b>	<b>279</b>	<b>171</b>	<b>107</b>	<b>277</b>	<b>265</b>	<b>10</b>	<b>143</b>	<b>108</b>	<b>35</b>	<b>148</b>	<b>114</b>	<b>34</b>	<b>126</b>	<b>65</b>	<b>61</b>	<b>23</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>53</b>	<b>22</b>	<b>31</b>
		<b>86%</b>	<b>14%</b>		<b>61%</b>	<b>38%</b>		<b>96%</b>	<b>4%</b>		<b>76%</b>	<b>24%</b>		<b>77%</b>	<b>23%</b>			<b>48%</b>		<b>35%</b>	<b>65%</b>		<b>42%</b>	<b>58%</b>

En el ámbito de la Superintendencia de Seguros, entre los años 2018 y 2020, la Autoridad de Control ha iniciado y concluido catorce sumarios administrativos, sancionado a compañías de seguro por infringir obligaciones del régimen ALA/CFT.

Tales son algunos de los ejemplos que abonan la aplicación continua de sanciones adecuadas y el constante monitoreo de las acciones remediales requeridas a los SO.

## Cuadro F

Sanciones aplicadas en el ámbito de la Superintendencia de Seguros

Periodo	Cantidad	Sanción
2019	1	Apercibimiento
2020	13	Apercibimiento

## Conclusión

En un lapso que abarca dos gobiernos, Paraguay ha desarrollado y ejecutado un plan estratégico, público-privado para fortalecer el sistema ALA/CFT.

De cara a la visita *in situ* de los evaluadores en el marco de la 4ª Ronda de EM de GAFILAT, consideramos que los esfuerzos han rendido resultados importantes tanto en materia de cumplimiento técnico con el estándar internacional, como en el aspecto de foco de la EM que es la efectividad.

Como conclusión de la primera parte, reforzamos las siguientes ideas:

- Nuestro país participa de la EM en observancia de un mandato legal y con el objetivo de mantener el reconocimiento de su carácter de jurisdicción cooperante en el combate internacional contra el financiamiento del crimen organizado.
- El sistema ALA/CFT comprende tres subsistemas: preventivo, de detección e inteligencia financiera y represivo. La labor del BCP se desarrolla en del subsistema preventivo.
- Las Recomendaciones de GAFI pregonan que el supervisor financiero cuente con atribuciones para aplicar sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas a personas físicas y jurídicas sometidas a su radio contralor. Igualmente, el supervisor debe estar suficientemente facultado a requerir acciones remediales.
- La ley paraguaya brinda tales atribuciones al BCP, en el marco de su tarea de supervisión.

De la parte especial, donde hemos revisado brevemente el poder sancionador del BCP dentro del subsistema preventivo, extraemos las siguientes conclusiones:

- Cambios recientes en la legislación primaria han perfeccionado el catálogo de infracciones y de sanciones aplicables a los SO supervisados por el BCP, incluyendo a las personas físicas responsables, de conformidad con el estándar internacional. El BCP cuenta con todas las atribuciones sancionatorias que exige el estándar y si bien las sanciones pueden ser revisadas en tribunales, el alcance de la revisión judicial es muy acotado.
- A nivel reglamentario, SEPRELAD ha renovado las reglamentaciones de la ley 1.015/97 aplicables a los principales SO supervisados por el BCP, con énfasis en el enfoque de riesgos: bancos, financieras, compañías de seguro, casas de cambio, EMPE, entre otros.
- En la última década, el BCP ha aplicado sanciones administrativas efectivas, proporcionales y disuasivas a SO supervisados por la Superintendencia de Bancos en razón de fallas en sus sistemas preventivos ALA/CFT. Hace meses nada más, el Directorio impuso la multa más elevada de la historia a una entidad bancaria sistémica por debilidades detectadas en su sistema preventivo, y el hecho que esta entidad la haya honrado sin demora, allanándose al criterio del supervisor, es una señal elocuente de la percepción de calidad y la confianza en la supervisión del BCP por parte de los supervisados. En el ámbito de la Superintendencia de Seguros, entre 2019 y 2020 se registraron más una decena de sanciones de apercibimiento por inconsistencias en sus sistemas de prevención.
- Todas las sanciones aplicadas están disponibles para consultas en el registro público y gratuito habilitado al efecto en la página web institucional del BCP. A la par de favorecer la transparencia, el registro es un mecanismo de auditoría social sobre la labor del BCP y un factor disuasivo adicional de las sanciones.
- En paralelo a la actividad sancionatoria, el BCP realiza un seguimiento de las observaciones de debilidades e inconsistencias, así como de las acciones remediales y de rectificación requeridas a los SO supervisados, para el fortalecimiento de sus respectivos sistemas de prevención.

Finalmente, una nota de prioridad: No podríamos exagerar la importancia del proceso de evaluación. En una entrevista reciente concedida a un periódico local, el Secretario Ejecutivo de GAFILAT, Esteban Fullin, explica:

“Los resultados de las evaluaciones mutuas pasan a ser la carta de presentación del país a nivel internacional por los próximos ocho años. Todos los países del mundo tomarán como referencia este informe para conocer la situación y el compromiso del país frente a esta criminalidad. El informe es traducido a distintos idiomas y es tomado como propio no solo por la red del Gafi, sino también por el FMI y el Banco Mundial; es más, el sector privado también lo toma para conocer el riesgo de lavado y financiamiento del terrorismo que

implica trabajar con instituciones de ese país. Una buena evaluación saca presión y demuestra que el país está efectuando buenos controles. Por otro lado, una mala evaluación puede traer perjuicios tanto para el país como para el sector privado”.<sup>59</sup>

Conscientes de ello, en Paraguay hemos realizado un gran esfuerzo. Y en particular, en los últimos años el BCP se ha dedicado al afianzamiento de su rol en el subsistema preventivo como una institución insignia del Estado paraguayo, técnica e independiente, entre cuyos objetivos fundamentales se encuentra la *integridad* del sistema financiero. Gracias a ello, hoy contamos con ejemplos concretos de efectividad en la supervisión financiera, incluyendo su faz sancionatoria.

---

<sup>59</sup> Entrevista a Esteban Fullin. Diario Última Hora (17/01/21), disponible en: <https://www.ultimahora.com/es-dificil-demostrar-que-el-sistema-funciona-bien-sentencias-peso-n2923298.html>.

## || Bibliografía

Alonso Regueira, Enrique M. (director) y otros: *El control de la actividad estatal* (I). Ed. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As., 2016.

Corte Suprema de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Lavado de Activos – Disposiciones Normativas*. Asunción, 2020.

Dromi, Roberto: *Derecho Administrativo*. Ed. Ciudad Argentina. Bs. As., 1998.

GAFILAT: *Plan Estratégico 2020-2025*. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4002-plan-estrategico-del-gafilat-2020-2025-pub-espanol/file>.

Gordillo, Agustín: *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, tomo 9: Primeros Manuales, libro I, sección III, capítulo VIII*, disponible en: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo9/libroi/capitulo8.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo8.pdf).

Miller, Geoffrey P.: *The Law of Governance, Risk Management and Compliance*. Ed. Wolters Kluwer Law & Business. New York City, New York, 2014.

Murphy, Sean D.: *Principles of International Law*. Ed. Thomson West. Washington, D.C., 2006.

OCDE (2019), *Lavado de activos y financiación del terrorismo. Manual para inspectores y auditores fiscales*, OCDE, París, disponible en: <https://www.oecd.org/ctp/crime/lavado-de-activos-y-financiacion-del-terrorismo-manual-para-inspectores-y-audidores-fiscales.pdf>.

OCDE/GAFI: *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*, actualización a diciembre 2019, disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>.

Sharman, J. C. (2009) *The bark is the bite: International organizations and blacklisting, Review of International Political Economy*, 16:4, 573-596, DOI: 10.1080/09692290802403502, disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290802403502>.

Villagra Maffiodo, Salvador: *Principios de Derecho Administrativo*. Ed. Servilibro, Asunción, 2008.



# PARTE 3

# Faz represiva



# El desafío de un nuevo paradigma versus la efectividad desde una perspectiva jurídico-penal

*Luis María Benítez Riera en coautoría  
con Avelino Alí Hetter Garay, Mónica Carolina Paredes Marinheiro,  
Carmen Montaña Cibils y Fabiana López Baruja*





## Resumen

Este material contiene el desarrollo analítico de la normativa penal paraguaya sobre lavado de activos; el cumplimiento de la recomendación número 39 sobre extradición en cuanto a persecución internacional de los hechos punibles de lavado de activos; casos y sentencias emblemáticas y datos estadísticos sobre expedientes ingresados por lavado de dinero y delitos afines, personas procesadas, causas concluidas con sentencias definitivas, procesos en trámite y personas condenadas entre el año 2015 a 2020.

**Palabras claves:** *lavado de activos, lavado de dinero, persecución penal, datos estadísticos.*

## Primera parte

### El lavado de activos en el derecho penal paraguayo

#### Desarrollo analítico de la norma penal

Avelino Alí Hetter Garay <sup>1\*</sup>

#### Una aproximación al concepto de Lavado de Activos

Neutralizar el beneficio que para el delincuente pueda provenir de la comisión de hechos ilícitos ha sido históricamente un objetivo constante de las autoridades pertinentes, afán que se hallaba plasmado ya en las reglas del derecho romano: *nemo ex suo delicto meliorem suam condicionem facere potest* (Ulpiano [170-228 Imperio], Dig. 50, 17, 134), que se traduce en la máxima: *“nadie puede mejorar su condición mediante el propio delito”*.

La expresión “lavado de dinero” (money laundering) se acuñó en los Estados Unidos y tendría origen en el léxico vulgar del hampa, con la que se hacía referencia al empleo como pantalla de cadenas de lavanderías para legitimar las ganancias de algunas organizaciones criminales que allí operaban, en los años 20.

Según la doctrina, el lavado de dinero normalmente tiene por objeto bienes que son producto de hechos punibles graves como tráfico ilícito de estupefacientes, terrorismo, corrupción administrativa, fraude, secuestro extorsivo, defraudación contra la Administración Pública, extorsión, tráfico de armas, tráfico de órganos, trata de personas, entre otros.

El lavado de activos tiene características especiales y particulares como ser: alcanza dimensiones internacionales, utiliza adelantos tecnológicos, se vale de sofisticados mecanismos para ocultar su origen, es un delito autónomo,

---

<sup>1\*</sup> Abogado, Relator de la CSJ desde el año 2011.

comprende un conjunto de operaciones complejas, entre las más importantes.

Los problemas económicos que genera son inflación, problemas cambiarios, competencia desleal, desempleo. Entre los problemas financieros, se destacan la pérdida de imagen, la desconfianza del público y de los inversionistas, las sanciones internacionales.

## || Distintas denominaciones

Lavado de capitales; Lavado de activos; Blanqueo de capitales; Legitimación de capitales

## || Tipo penal en el sistema nacional

El hecho punible de lavado de activos se encuentra previsto en la Ley 6.452/2019, que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/1997 “Código Penal” de la República del Paraguay y su Modificatoria, la Ley N° 3.440/2008.

### Artículo 196 del Código Penal paraguayo. Desarrollo analítico del Artículo 196 de la ley penal

El inciso primero prevé el caso de que el objeto en cuestión provenga de un hecho antijurídico. Ese objeto puede tratarse de cosas y de bienes inmateriales obtenidos de manera ilícita.

#### Verbos rectores empleados en el inciso 1º

Los verbos rectores empleados en el inciso primero son: *convertir, ocultar, disimular, frustrar y peligrar*

El desarrollo es el siguiente:

El que *convirtiera* (entiéndase convertir como: cambiar, transformar, transmutar, reducir) un objeto proveniente de un hecho antijurídico;

El que *ocultara* (entiéndase ocultar como: esconder, enmascarar, camuflar, disfrazar) un objeto proveniente de un hecho antijurídico;

El que *disimulara* (entiéndase disimular como: disfrazar, hacer menos perceptible) su procedencia;

El que *frustrara*: el conocimiento de su procedencia; el conocimiento de su ubicación; su hallazgo; (impida) su comiso; su comiso especial; su secuestro;

El que *peligrara*: el conocimiento de su procedencia; el conocimiento de su ubicación; su hallazgo; su comiso; comiso especial; su secuestro.

Será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

El Artículo 52 del Código Penal establece el concepto, las condiciones y la forma como se determinará la pena de multa, que en nuestro sistema es una pena principal junto a la privativa de libertad.

## II Los hechos antijurídicos subyacentes son

Rufianería (Art. 129<sup>a</sup>); Proxenetismo (Art. 139); Violación del derecho de autor y derechos conexos (Art. 184<sup>a</sup>); Violación de los derechos de marca (Art. 184 b); Violación de los derechos sobre dibujos y modelos industriales (Art. 184 c); Extorsión (Art. 185); Extorsión agravada (Art. 186); Estafa, (Art. 187); Estafa mediante sistemas informáticos (Art. 188); Promoción fraudulenta de inversiones (Art. 191 a); Manipulación de mercados (Art. 191 b); Lesión de confianza (Art. 192); Usura (Art. 193); Procesamiento ilícito de desechos (Art. 200); Ingreso de sustancias nocivas en el territorio nacional (Art. 201); Producción de documentos no auténticos (Art. 246); Evasión de impuestos (Art. 261); Adquisición fraudulenta de subvenciones (Art. 262); Producción de moneda no auténtica (Art. 263); Cohecho privado (Art. 268 b); Soborno privado (Art. 268 c); Cohecho pasivo (Art. 300); Cohecho pasivo agravado (Art. 301); Soborno (Art. 302); Soborno agravado (Art. 303); Prevaricato (Art. 305); un crimen; un hecho punible realizado por un miembro de una asociación criminal prevista en el Art. 239; los señalados en la Ley N° 1.340/88, Arts. 37 al 45; (Ley de Drogas); Los señalados en los Arts. 94 al 104 de la Ley N° 4.036/2010 “De Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, Municiones, Explosivos, Accesorios y Afines”; el previsto en el Art. 336 de la Ley N° 2.422/04 (Código Aduanero); Los previstos en la Ley N° 2.523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias”. El previsto en el Art. 227, inciso e) de la Ley N° 5.810/2017 “Mercado de Valores”. Los hechos punibles de soborno y cohecho transnacional, previstos en la Ley respectiva.

### Verbos rectores empleados en el inciso 2º

Obtener, proporcionar, guardar, utilizar.

El inciso 2º prevé la misma pena prevista en el inciso 1º, es decir, Pena Privativa de Libertad de hasta cinco años o Multa, para los siguientes casos:

1. El que *obtuviera* (recibir, adquirir) un objeto señalado en el inciso anterior...
2. El que lo *transfiera* (ceder, transmitir) a un tercero
3. El que lo *proporcionara* (dar, entregar) a un tercero
4. El que lo *guardara para sí o para otro ...*
5. El que lo *utilizara para sí o para otro ...*

## || Tipo subjetivo

Se requiere de Dolo. En el derecho penal paraguayo el hecho punible culposo solo será punible cuando esté expresamente sancionado (Art. 17 del Código Penal). En el inciso 5º puede leerse que se admite igualmente la negligencia grave en los casos de los incisos 1º y 2º, pero debe aclararse que, con relación al conocimiento de la procedencia del objeto de un hecho antijurídico, en cuyo caso la pena privativa de libertad será de hasta dos años o multa.

## || Hecho punible no consumado

Se castiga de manera expresa la tentativa, en virtud al inciso 3º. Según el Artículo 27 del Código Penal, si la tentativa es acabada se aplicará la pena prevista para el hecho punible consumado; si es inacabada, la pena será atenuada con arreglo al Artículo 67 del mismo cuerpo legal.

El Artículo 26 del Código Penal, intitulado *Actos que constituyen el inicio de la tentativa* la define en los siguientes términos: “Hay tentativa cuando el autor ejecutara la decisión de realizar un hecho punible mediante actos que, tomada en cuenta su representación del hecho, son inmediatamente anteriores al fin de la ejecución de la acción descripta en el tipo legal”.

Según el Artículo 27 inciso 3º, habrá tentativa inacabada cuando el autor todavía no hay todos los actos que, según su representación del hecho, sean necesarios para lograr su consumación.

## || Circunstancias agravantes

En el inciso 4º se dispone que la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta 10 años, y se autoriza la aplicación de los arts. 57 (Pena Complementaria: pena patrimonial) y 94 (Comiso Especial Extensivo), cuando se actuará comercialmente o como miembro de una organización para lavar dinero.

Art. 14, modificado por el Artículo 1 de la Ley N° 3.440/08:

“Definiciones.

1º A los efectos de esta Ley se entenderán como...

15. actuar comercialmente:

... el actuar con el propósito de crear para sí, mediante la realización reiterada de hechos punibles, una fuente de ingresos no meramente transitoria.

**Cuando el objeto provenga de un hecho antijurídico cometido fuera del ámbito de aplicación de la ley penal paraguaya**

Art. 196 C.P., en virtud al inciso 7° los objetos señalados en los incisos 1°, 2° y 5° se equiparan a los provenientes de un hecho antijurídico realizado fuera del ámbito de aplicación de nuestra ley penal, cuando el hecho se halle penalmente sancionado en el lugar de su realización.

## **II Incentivos para los participantes que presten colaboración en el proceso**

El inciso 8° establece incentivos consistentes en la exclusión de la punibilidad para los participantes del hecho punible que, voluntariamente informaran o hicieran informar sobre el hecho a la autoridad competente, siempre que este hecho aún no haya sido total o parcialmente descubierto, y que el autor lo supiera. También podrán ser beneficiados con la exención del castigo quienes, en los casos de los incisos 1° y 2° voluntariamente informaran o hicieran informar sobre el hecho a la autoridad competente, siempre que este hecho aún no haya sido total o parcialmente descubierto, y de esa manera facilitaran el secuestro de los objetos relativos al hecho punible.

El inciso 9° establece la posibilidad de atenuar la pena o prescindir de ella a favor de los autores que hayan contribuido considerablemente a su esclarecimiento (dilucidación), a través de revelaciones voluntarias de su conocimiento, de las circunstancias del hecho que excedan la propia contribución al mismo. Asimismo, podrá ser beneficiado con la atenuación o prescindencia de la pena quien revele voluntariamente un hecho señalado en el inciso 1°, realizado antijurídicamente por otro.

## **II Autonomía**

En el inciso 10° se determina que no hace falta condena previa por el hecho subyacente (exigencia de la Convención de Viena 1988).

Según el inciso 10° no hace falta condena previa por el hecho subyacente, por tanto, el estándar probatorio requerido es que cuanto menos se demuestre la existencia de un hecho antijurídico, lo cual nos sitúa ante dos escenarios: 1) que haya habido una condena por el hecho antijurídico y; 2) que no haya recaído condena alguna. Asimismo expresa la norma que el lavado de dinero será considerado un hecho punible autónomo y para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

### **Evasión de impuestos. Exclusión de la punibilidad por el hecho punible de lavado de activos. Casos**

El inciso décimo primero incorpora una previsión más con respecto al texto legal que fue objeto de modificación. En ese sentido establece que en los casos en que el hecho antijurídico precedente sea el previsto en el Artículo

261 del Código Penal (evasión de impuestos) no será punible por lavado de activos cuando:

a) El que oculte el objeto proveniente del hecho antijurídico previsto en el Artículo 261 del Código Penal sea autor de este hecho.

b) El autor haya realizado la conducta conforme al inciso 5º, es decir, el que en los casos de los incisos 1º y 2º, y por negligencia grave, desconociera la procedencia del objeto de un hecho antijurídico señalado en el inciso 1º.

Como se puede apreciar son dos los casos señalados en el inciso décimo primero, cada caso es independiente pues no se hallan unidos por ninguna conjunción copulativa, por tanto, si la conducta se adecua a cualquiera de ellas debería operar la previsión del consabido inciso.

### **Algunas consideraciones finales con relación a las penas**

– El lavado de dinero sancionado en el Código de Fondo del Paraguay constituye un delito, en atención a que su marco penal de tipo base prevé una sanción de hasta cinco años o multa, de acuerdo a la clasificación establecida en el Artículo 13 del Código Penal.

– El tipo penal dispone tres tipos legales: 1) el de los incisos 1º y 2º con sanciones de hasta cinco años o multa; 2) el del inciso 4º, con pena privativa de libertad de hasta 10 años; y 3) el inciso 5º, con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa, todo lo cual tiene relevancia a los efectos de la prescripción cuyo plazo para el primer tipo legal sería a los cinco años, en el segundo a los 10 años y en el tercero a los tres años.

– En el inciso 5º se deduce que se admite la negligencia grave en los casos de los incisos 1º y 2º, pero debe aclararse que, con relación al conocimiento de la procedencia del objeto de un hecho antijurídico, en cuyo caso la pena privativa de libertad será de hasta dos años o multa. La conducta requerida para el hecho punible de lavado de dinero es la dolosa, pues como ya se explicó, en el derecho penal paraguayo el hecho punible culposo solo será punible cuando esté expresamente sancionado (Art. 17 del Código Penal).

## **|| Anexo**

### **“Art. 196. - Lavado de activos**

1° El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

A los efectos de este artículo, se entenderá como hecho antijurídico:

1. los previstos en los Artículos 129a, 139, 184a, 184b, 184c, 185, 186, 187, 188, 191a, 191b, 192, 193, 200, 201, 246, 261, 262, 263, 268b, 268c, 300, 301, 302, 303, y 305 de este Código.

2. un crimen.

3. el realizado por un miembro de una Asociación Criminal previsto en el Artículo 239.

4. los señalados en los Artículos 37 al 45 de la Ley N° 1.340/1988 “Que modifica y actualiza la Ley N° 357/72, que Reprime el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Peligrosas y otros delitos afines y establece medidas de prevención y recuperación de farmacodependientes”, y sus modificatorias.

5. los señalados en los Artículos 94 al 104 de la Ley N° 4.036/2010 “De Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes, Municiones, Explosivos, Accesorios y Afines”.

6. el previsto en el Artículo 336 de la Ley N° 2.422/2004 “Código Aduanero”.

7. los previstos en la Ley N° 2.523/2004 “Que previene, tipifica y sanciona el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública y el Tráfico de Influencias”.

8. el previsto en el Artículo 227, inciso e) de la Ley 5.810/2017 “Mercado de Valores”.

9. los hechos punibles de soborno y cohecho transnacional, previstos en la Ley respectiva.

2° La misma pena se aplicará al que:

1. obtuviera un objeto señalado en el inciso anterior, lo transfiriera o proporcionara a un tercero; o,

2. lo guardara o lo utilizara para sí o para otro, habiendo conocido su procedencia en el momento de la obtención.

3° En estos casos, será castigada también la tentativa.

4° Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda formada para la realización continuada de lavado de activos, la pena

privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. Se aplicará además lo dispuesto en los Artículos 57 y 94.

**5º** El que en los casos de los incisos 1º y 2º, y por negligencia grave, desconociera la procedencia del objeto de un hecho antijurídico señalado en el inciso 1º, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

**6º** El hecho no será punible conforme al inciso 2º, cuando el objeto haya sido obtenido con anterioridad por un tercero de buena fe.

**7º** A los objetos señalados en los incisos 1º, 2º y 5º se equiparán los provenientes de un hecho antijurídico realizado fuera del ámbito de aplicación de esta ley, cuando el hecho se halle penalmente sancionado en el lugar de su realización.

**8º** No será castigado por lavado de activos el que:

**1.** voluntariamente informara o hiciera informar sobre el hecho a la autoridad competente, siempre que éste aun no haya sido totalmente o parcialmente descubierto, y que el autor lo supiera; y,

**2.** en los casos de los incisos 1º y 2º, bajo los presupuestos del numeral anterior, facilitara el secuestro de los objetos relativos al hecho punible.

**9º** Cuando el autor, mediante la revelación voluntaria de su conocimiento, haya contribuido considerablemente al esclarecimiento:

**1.** de las circunstancias del hecho que excedan la propia contribución al mismo; o,

**2.** de un hecho señalado en el inciso 1º, realizado antijurídicamente por otro, el tribunal podrá atenuar la pena con arreglo al Artículo 67 o prescindir de ella.

**10º** El lavado de activos será considerado como un hecho punible autónomo, en el sentido de que para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

**11º** En los casos en que el hecho antijurídico precedente sea el previsto en el Artículo 261 del Código Penal no será punible por lavado de activos cuando:

**1.** El que oculte el objeto proveniente del hecho antijurídico previsto en el Artículo 261 del Código Penal sea autor de este hecho.

**2.** El autor haya realizado la conducta conforme al inciso 5º”.



## **II Segunda parte**

### **La cooperación internacional.**

#### **Recomendación 39 Extradición**

#### **II La persecución internacional de los hechos punibles del lavado de activos y delitos conexos, principio de colaboración y reciprocidad**

Mónica Carolina Paredes Marinheiro<sup>2\*</sup>

Los países deben ejecutar constructiva y eficazmente, las solicitudes de extradición con relación al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, sin una demora indebida. Los países deben también tomar todas las medidas posibles para asegurar que no ofrezcan refugio seguro a individuos acusados de financiamiento del terrorismo, actos terroristas o a organizaciones terroristas. En particular, los países deben:

- a) Asegurar que el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean delitos extraditables;
- b) Asegurar que cuenten con procesos claros y eficientes para la ejecución oportuna de peticiones de extradición, incluyendo la priorización, cuando corresponda. Para monitorear el progreso de las peticiones, debe mantenerse un sistema de administración de casos;
- c) No dar lugar a condiciones restrictivas poco razonables o indebidas, en la ejecución de solicitudes; y
- d) Asegurar que cuenten con un marco jurídico adecuado para la extradición.

Cada país debe extraditar a sus propios nacionales o, cuando un país no lo haga solamente por el motivo de la nacionalidad, ese país debe, a petición del país que persigue la extradición, presentar el caso, sin una demora indebida, a sus autoridades competentes con el propósito de procesar los delitos plasmados en la petición. Esas autoridades deben tomar su decisión y llevar a cabo sus procesos de la misma forma en que procede para cualquier otro delito de carácter grave dentro de la ley interna de ese país. Los países involucrados deben cooperar entre sí, en particular en los aspectos de procedimiento y de las pruebas, para asegurar la eficiencia de tales procesos judiciales.

Cuando se requiera la doble incriminación para la extradición, debe considerarse como cumplido ese requisito independientemente de si ambos países colocan el delito dentro de la misma categoría de delito o denominan el delito utilizando la misma terminología, siempre que ambos países tipifiquen la conducta que subyace en el delito.

De acuerdo con los principios fundamentales de derecho interno, los países deben poseer mecanismos simplificados de extradición, como el permitir la

---

<sup>2\*</sup> Abogada, Directora de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional de la CSJ desde el año 2008.

transmisión directa de solicitudes para la realización de detención provisionales entre las autoridades apropiadas, extradición de personas sobre la base sólo de órdenes de detención o juicios, o introducción de una extradición simplificada de personas que lo consienten y que renuncian a los procesos formales de extradición. Las autoridades responsables de la extradición deben contar con los adecuados recursos financieros, humanos y técnicos. Los países deben tener establecidos procesos para asegurar que el personal de dichas autoridades mantenga elevados estándares profesionales, incluyendo estándares sobre la confidencialidad, y que tengan una elevada integridad y cuenten con las habilidades apropiadas.

La recomendación 39 del GAFI, establece básicamente, medidas posibles para asegurar que no ofrezcan refugio seguro a individuos acusados de financiamiento del terrorismo, actos terroristas o a organizaciones terroristas.

La República del Paraguay, garantiza el cumplimiento de dichas recomendaciones, principalmente, cuando analizamos el número de extradiciones de extranjeros versus nacionales, e identificamos que, en los últimos 4 años, han sido extraditados un total de 83 (ochenta y tres) dato relevante, para demostrar la colaboración de Paraguay, en aras del procesamiento y juzgamiento de personas que sean buscadas por cometer cualquier hecho punible, a nivel internacional.

A fin de profundizar, en la respuesta efectiva del estado paraguayo, ante las solicitudes de las extradiciones pasivas y activas, en el mismo rango de tiempo, como otro dato relevante, identificamos que los Juzgados Nacionales (**extradiciones pasivas**) han solicitado 201 extradiciones a diferentes países del mundo, de las cuales han llegado a concretarse 101 causas, y finiquitadas, pero no ejecutadas 23 causas. Del total de extradiciones activas 63, corresponden a hechos punibles de lavados de activos y delitos conexos.

Al mismo tiempo, han sido formalizadas ante los juzgados Nacionales (**extradiciones activas**) 86 solicitudes de extradición. Del total de extradiciones pasivas, 24 corresponden a hechos punibles de lavados de activos y delitos conexos.

Antes de realizar la discriminación, por tipo de hecho punible, es bueno destacar que, de manera coincidente con los datos estadísticos, generados a nivel nacional, imputaciones, procesamiento y juzgamiento, la mayoría de las solicitudes (pasivas o activas) son formuladas por hechos punibles vinculados al narcotráfico.

En América Latina, el tráfico de drogas es la principal manifestación de la criminalidad organizada. En la realidad Paraguay, la Triple Frontera, Ciudad del Este y muchas otras áreas de frontera han pasado a ocupar un lugar determinante en las agendas de seguridad. Por las propias características

geográficas de estas zonas, como ser la multiculturalidad, son polos urbanos nuevos, zonas de mucha riqueza natural, pero marcada presencia del comercio informal.

Ya se reconoció en la Convención de la ONU contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, que el lavado de activos era la fuente de energía de las empresas criminales dedicadas al narcotráfico, por Ley N° 16 del 19 de julio de 1990. aprueba y ratifica la convención, la República del Paraguay.

Sin embargo, las operaciones de seguridad realizadas, en la lucha contra el terrorismo, en esa zona tienen especial importancia. A requerimiento de EE.UU., la policía de Paraguay detuvo en mayo de 2018 a Nader Mohamad Fohrat y un mes después a Mahmoud Ali Barakat, ambos por narcotráfico y lavado de dinero, en lo que sería un año especialmente concentrado en el clan liderado por Assad Ahmad Barakat. Unidad de Información Financiera de Argentina congeló los activos de 14 libaneses (once con residencia en Brasil y tres en Paraguay), todos ellos pertenecientes al clan.

#### TOTAL, DE EXTRADICIONES PASIVAS SOBRE LAVADO DE DINERO Y DELITOS PRECEDENTES: 63 CAUSAS

Discriminadas por:

- Narcotráfico: 41
- Crimen Organizado: 5
- Terrorismo: 2
- Lavado de Dinero: 5
- Contrabando: 8
- Otros: 2

#### TOTAL, DE EXTRADICIONES ACTIVAS SOBRE LAVADO DE DINERO Y DELITOS PRECEDENTES: 24 CAUSAS

Narcotráfico: 14

Crimen Organizado: 4

Terrorismo: 1

Lavado de Dinero: 2

Otros: 3

Debido a la situación geográfica, existe un mayor número de solicitudes en materia de narcotráfico, entre los países de la región, como delito precedente vinculado con el lavado de dinero y el contrabando, entre otros.

Este resumen, permite dejar constancia del compromiso del Estado Paraguayo y de la Corte Suprema de Justicia, con el más amplio principio de colaboración para el combate de cualquier hecho punible investigado en el marco de la cooperación internacional.

## || Tercera parte

### Casos y Fallos emblemáticos.

### Lavado de Dinero y Delitos Conexos

Carmen Montaña Cibils <sup>3\*</sup>

El hecho punible de Lavado de Dinero o Activos encubre el origen de los fondos generados mediante el ejercicio de algunas actividades ilegales o hechos punibles (como ser narcotráfico o estupefacientes, contrabando de armas, corrupción, desfalco, crímenes de guante blanco, extorsión, coima, secuestro, piratería etc.). El proceso permite que los fondos o activos obtenidos a través de actividades ilícitas aparezcan como el fruto de actividades legítimas y circulen libremente en el sistema financiero.

La normativa vinculada a esta definición engloba las leyes publicadas entre 1997 y 2019 donde se menciona el término lavado de dinero o bienes y luego se introduce el de activos, a veces, en el mismo texto legal, se alude a ambos términos en forma indistinta.

En 1998 se dicta la Ley N° 1.266 que aprueba el Acuerdo de Cooperación entre Paraguay y Colombia contra el lavado de activos. En el año 2010 se firma un memorando de entendimiento contra el lavado de activos GAFISUD. En la ley de presupuesto de 2006 y siguientes se regula un sub-programa de prevención de lavado de activos. En el año 2016 se sanciona la ley que aprueba la enmienda al memorando de GAFISUD. Desde el año 2019 se utiliza la nueva terminología del lavado de activos.

La Ley N° 5.876/2017 de la administración de bienes incautados y decomisados emplea indistintamente lavado de dinero y lavado de activos. También la reciente Ley N° 6.408/19 que modifica el Art. 3° de la Ley N° 4.024/10 castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo menciona la recolección de activos.

---

<sup>3\*</sup> Abogada, Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la CSJ desde el año 2009.

Agradecimiento especial por la colaboración y los datos suministrados por la Dra. Claudia Criscioni Ferreira, Juez Penal desde el año 2014. Asimismo a Fabiana López Baruja, Directora de Estadísticas Judiciales; a Chiara Ortiz y Sady Fleitas, miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

En el siguiente link las sentencias mencionadas en este material:

<https://drive.google.com/drive/folders/1OjLodT1lToR88NEEFAPUtyTaFVh3Wl97?usp=sharing>

En el Art. 5° de la nueva Ley N° 6.419/19 que regula la inmovilización de activos financieros de personas vinculadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y los procedimientos de difusión, inclusión y exclusión en listas de sanciones elaboradas en virtud del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se encuentran las denominaciones de lo que serían fondos o activos.

La Ley N° 6.452/19 que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/97 “Código Penal”, y su modificatoria la Ley N° 3.440/08, establece el LAVADO DE ACTIVOS en el Art. 196 inc. 1°: “El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

El Art. 196 numeral 10 de la mencionada ley dispone que el lavado de activos será considerado como un hecho punible autónomo, en el sentido de que para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (UIF-SEPRELAD), en coordinación con la Corte Suprema de Justicia, elaboró un documento<sup>4</sup> en base a las Sentencias Definitivas dictadas por los tribunales penales de la República del Paraguay, el cual fue dado a conocer en febrero de 2020.

En el mismo se exponen algunos de los casos más relevantes en el ámbito de lavado de activos en nuestro país, entre 2015 a 2019, describiendo las modalidades utilizadas para la comisión del ilícito, junto con la individualización de los hechos punibles precedentes y las señales de alerta que sirvieron de base para sustentar las conductas de los condenados. Este documento ha sido considerado para la redacción de este artículo, en el cual se citan casos y sentencias emblemáticos, en orden cronológico, teniendo en cuenta el año en que fue dictada la sentencia.

Los medios utilizados para configurar la conducta se han respaldado en los siguientes hechos antijurídicos precedentes: estafa, lesión de confianza, producción de documentos no auténticos, narcotráfico, asociación criminal, producción de documentos no auténticos.

A continuación, enumeramos algunos de los fallos en materia de lavado de dinero juzgados en base al Art. 196 de la Ley N° 1.160.

---

4 <http://www.seprelad.gov.py/seprelad-lanza-informe-de-tipologias-de-lavado-de-activos-n84>

## 1. Año 2015. T.R.C. y otros s/ tráfico de drogas y lavado de dinero. S.D. N° 276 de fecha 10 de setiembre de 2015

La **constitución de personas jurídicas**, utilizadas como fachada para introducir los fondos, producto de la actividad ilícita, en forma de aumento del capital, es el modo como se configuró en este caso el lavado de dinero. Luego estos fondos fueron estratificados e integrados a través de la simulación de operaciones realizadas a través de estas.

En el proceso se probó que eran utilizadas empresas importadoras de vehículos nuevos y usados, denominadas comúnmente “playas de autos”, constituidas por testaferros en carácter de accionistas.

Contra la sentencia del Tribunal el abogado defensor interpuso recurso de casación ante la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el cual no se hizo lugar y la sentencia quedó firme.

La condena comprende los hechos punibles de tenencia, tráfico de estupefacientes y comercialización de sustancias peligrosas, asociación criminal y lavado de dinero. Fueron condenadas 13 personas y las condenas son penas privativas de libertad de 25, 20, 18, 18, 10, 15, 16, 4, 4, 18, 21, 21, y 2 años y 5 meses.

El abogado defensor interpuso recurso de casación que no se hizo lugar.

## 2. Año 2016. “N.P.R. S/ lavado de dinero”. S.D. N° 291 de fecha 10 de agosto de 2016

Se configuró el hecho punible de lavado de dinero a través de los siguientes hechos: con el objeto de ocultar el origen de los fondos provenientes en su mayoría del **narcotráfico**, el condenado se introdujo a la **actividad agroganadera**, realizó movimientos de importantes sumas de dinero en el sistema financiero.

La incursión en estas supuestas actividades en el mencionado sector, se dio para fingir ingresos lícitos que en realidad provenían del narcotráfico, habiendo utilizado las mismas para realizar operaciones financieras supuestamente propias de la actividad legal pero que se encontraban estratificadas en la realidad. Utilizando la actividad declarada, adquirió bienes, tanto muebles como inmuebles, disimulando de esta manera su origen.

El Abogado Defensor interpuso recurso de casación que fue declarado inadmisibile.

### **|| 3. Año 2016. ministerio público C/ F.R.D. y otros S/ SHP c/ la restitución de bienes (lavado de dinero). s.d. n° 294 de fecha 01 de setiembre de 2016**

En esta causa el hecho punible de lavado de dinero se configuró cuando los condenados formaron parte de un **esquema constituido para blanquear fondos** procedentes de diversas actividades ilícitas, como ser el **contrabando, narcotráfico, falsificación**, entre otros.

La modalidad consistía en la constitución de personas jurídicas con baja rentabilidad y nula actividad, que eran supuestamente auditadas en lo que a contabilidad respecta por los implicados en el caso.

Durante el proceso, se adulteraban datos contables a los efectos de simular actividades que permitan sustentar la apariencia legal de la **remisión de dinero al exterior**, configurando de esta manera el proceso de lavado de dinero.

### **|| 4. Año 2017. S.C.R. Y OTROS S/ estafa, lesión de confianza y lavado de dinero S.D. N° 490 de fecha 22 de diciembre de 2017**

En el caso directivos y miembros de una federación, los condenados ejecutaron el hecho punible de lavado de dinero, valiéndose de una **estructura de asociaciones** que formaban parte de la organización, se beneficiaron de Resoluciones suscritas por las autoridades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), que disponían desembolsos destinados a procesos agroproductivos. La federación, como organización que aglutinaba a los productores frutihortícolas, firmó un convenio de cooperación con el MAG para que los productores familiares accedieran a los servicios institucionales que facilitan la producción de alimentos inocuos y de calidad que debían destinarse para el autoconsumo y para el mercado.

En el juicio se pudo comprobar la mala utilización de los recursos proveídos por el Estado, sin contar con una adecuada rendición de cuentas por la utilización de los mismos, así como la no entrega a un importante número de beneficiarios de tales subsidios. Conforme a la ley, no se encontraban debidamente respaldados por proyectos que ameriten la financiación, realizándose además rendiciones de cuentas de contenido falso con el objeto de justificar los montos otorgados.

Con el fin de dificultar la identificación del origen de los fondos, los implicados adquirieron bienes y realizaron operaciones financieras, disimulando de esta manera su procedencia. Se planteó un hábeas corpus reparador a favor de los acusados, el cual no se hizo lugar.

## **5. Año 2018. Ministerio Público C/ F. R.D. y otros S/ SHP C/ la restitución de bienes (lavado de dinero). s.d. n° 75 de fecha 31 de julio de 2018**

En el caso los acusados, esposo y esposa, **estructuraron un esquema para delinquir** y originar el hecho punible de lavado de dinero, se inició con la constitución de una persona jurídica cuyo objeto era la realización de trabajos de contabilidad de empresas.

Valiéndose de sus conocimientos contables y aprovechando la existencia de empresas cuya rentabilidad era baja o incluso nula, los condenados simulaban diferentes tipos de actividades comerciales y, con apoyo de funcionarios del sistema financiero, remesaban fondos cuyo respaldo no se encontraba debida o legalmente documentado, los cuales provenían de actividades ilícitas relacionadas con la comercialización de productos falsificados (piratería), narcotráfico, contrabando, entre otros, burlando los mecanismos de prevención y detección de lavado de dinero.

Fue condenado a 8 años de pena privativa de libertad.

## **6. Año 2018. Ministerio Público C/ M.V. S/ SHP C/ la ley 1.340 y sus modificaciones y c/ la restitución de bienes (lavado de dinero). s.d. n° 139 de fecha 21 de setiembre de 2018**

El hecho punible de lavado de dinero se produjo en virtud de que el condenado con la intención de ocultar el origen de los fondos procedentes de la actividad ilegal, adquiría bienes, los cuales eran puestos bajo la titularidad de familiares y personas cercanas. Fue condenado a diez años de pena privativa de libertad.

## **7. A.V.G. de G. y otros S/ estafa y lavado de dinero. S.D. N° 124 de fecha 30 de abril de 2019**

En los caracteres de Contadora y Asistente Contable de una empresa, las acusadas perpetraban el hecho punible de lavado de dinero a través de depósitos de una serie de cheques en sus cuentas personales mantenidas en entidades financieras.

Los títulos de crédito eran librados por la presidente de la firma, teniendo como propósito el pago a proveedores, los cuales eran endosados por las condenadas mediante firmas y sellos falsificados a efectos de introducirlos en el sistema financiero.

Buscando evitar la generación de alertas por parte de las entidades bancarias con las que operaban, los depósitos se realizaban también en cuentas de terceros, allegados a las principales implicadas en el hecho.



Posteriormente, con la intención de ocultar el origen de los fondos, se realizaban transferencias recíprocas, adquirirían bienes muebles e inmuebles a nombre propio.

Igualmente, para la ejecución de todo el proceso, las condenadas recurrieron a personas jurídicas, y con la asistencia de terceros quienes actuaban en carácter de prestanombres, se adquirieron acciones de sociedades ya constituidas, además de otros bienes, como ser vehículos de alta gama e inmuebles, culminando de esta manera el proceso de integración de los fondos, producto del lavado.

Se impusieron condenas de 11 años de pena privativa de libertad. Se planteó un hábeas corpus reparador a favor de las acusadas, el cual no se hizo lugar.

## **8. Año 2019. O.N.C.Z. y otros S/ lavado de dinero. s.d. nº 07 de fecha 9 de julio de 2019.**

En su carácter de encargado de gabinete interino y funcionario de la Gobernación del Departamento de Presidente Hayes, el acusado cometió el hecho punible de lavado de dinero disponiendo de fondos públicos, materializados por medio de cheques emitidos por la institución, que debían ser destinados a erogaciones propias de la entidad administrativa.

Haciendo uso de sus atribuciones, ordenaba la confección de los títulos de crédito, sin que estos tengan el respaldo documental correspondiente, para luego depositarlos, junto con su esposa, en sus cuentas particulares.

La justificación utilizada por los condenados para introducir los fondos obtenidos en el sistema financiero, era que los mismos provenían de sus actividades laborales, profesionales, comerciales o hasta de juegos de azar.

El Tribunal de Sentencia condenó a los acusados a dos años de pena privativa de libertad (con suspensión a prueba su ejecución efectiva) y a cuatro años de pena privativa de libertad en libre comunicación y a disposición del Juzgado de Ejecución, respectivamente.

## **9. Año 2019. Ministerio Público C/ F.R.D. y otros S/ SHP C/ la restitución de bienes (lavado de dinero). s.d. nº 02 de fecha 19 de febrero de 2019**

Como integrante de una asociación constituida para lavar dinero, una de las acusadas se instituía como accionista de empresas de maletín constituidas con el objeto de lavar dinero procedente de diversas actividades ilícitas.

En ese carácter, realizaba depósitos de sumas de dinero en bancos de plaza, para posteriormente remesarlas al extranjero.

Las operaciones de transferencia realizadas no tenían ningún respaldo documental, y en algunos casos eran justificadas con documentación apócrifa, a los efectos de disimular el origen del dinero.

La acusada fue condenada a dos años de pena privativa de libertad por el Juzgado de Garantías por asociación criminal como miembro de la banda, por complicidad y producción de documentos no auténticos, declaración falsa, uso de documento no auténtico y otros.

## || 10. Año 2020. "V.B.A. S/ lavado de dinero y otros". s.d. 302 del 14 de julio de 2020

En el caso se acreditó que el sujeto activo de la conducta realizó una variedad de acciones encaminadas a **disimular el dinero** obtenido mediante actividades antijurídicas, frustrando además el comiso de bienes.

El acusado, líder de una organización criminal, tomaba la decisión final sobre la manera en que se utilizaba el dinero proveniente de las actividades ilícitas comprobadas, tenía el poder de decisión respecto a la forma en que los recursos económicos serían manejados y por tanto tenía el dominio del hecho sobre estas circunstancias, configurándose de esta manera su carácter de sujeto activo o autor.

En cuanto a las modalidades de realización de la conducta, fue acreditado en juicio que el acusado dispuso de una elaborada **estructura de empresas creadas** a los efectos de disimular el origen del dinero que había sido obtenido de forma ilícita con miras a legitimar los ingresos provenientes del tráfico de drogas. En juicio se demostró la imposibilidad de justificar el caudal de dinero manejado por estas empresas. El Tribunal tuvo por acreditado que la **creación y el funcionamiento de las empresas** estaban preordenados a crear la apariencia de legitimidad al dinero que provenía de las operaciones de narcotráfico en las que se hallaba involucrado.

El acusado fue condenado por lavado de dinero a tres años de pena privativa de libertad. Esta resolución no fue apelada.

## || 11. Año 2020 "V.A.A. y otros s/ lavado de dinero". s.d. nº 132 del 16 de junio de 2020

La acusada tomó la decisión de lavar dinero proveniente de una actividad ilícita (**estafa a una cooperativa**) ocultando el origen ilícito de los mismos y dio una apariencia de legal por haber abierto una cuenta en guaraníes adjuntando documentos de aspecto legal, de tal manera a frustrar el control bancario y colocar e integrar al sistema financiero y económico nacional sumas de dinero obtenidos ilegalmente a través de cheques de gerencia efectivizados.

Se condena a la acusada a cuatro años y seis meses por el hecho punible de lavado de dinero.

## || Cuarta parte

### Efectividad. Dirección de Estadística Judicial

Fabiana López Baruja <sup>5\*</sup>

La transparencia en materia de gestión judicial constituye, sin lugar a dudas, un desafío imperioso que nos presenta la actualidad.

Ante una sociedad civil cada vez más rigurosa al momento de solicitar rendición de cuentas a las instituciones republicanas, corresponde a este Poder del Estado, en su carácter de administrador de justicia, el deber de contar con datos oficiales para la toma de decisiones.

Es por ello, que la misión con la que cuenta la Dirección de Estadística Judicial, es reunir información precisa de los despachos judiciales, en el desarrollo de los varios procedimientos que son efectuados: el registro, generación, análisis y difusión de la información judicial, a partir de Metodologías reglamentadas por La Ley N° 879/81 “**CÓDIGO DE ORGANIZACIÓN JUDICIAL**”, Acordadas y Resoluciones de la Corte Suprema de Justicia.

En una primera etapa, el objeto de medición lo constituyen los ingresos (juicios/causas iniciadas), y el resultado de los mismos, representado por Sentencias Definitivas y Autos Interlocutorios, nos permite conocer las salidas procesales tales como: condenas, absoluciones, penas y tiempo de su cumplimiento, así como otras actuaciones jurisdiccionales.

Con relación a los delitos de tipo transnacional, correspondiente al ilícito “Lavado de Activos” o “Lavado de dinero” (denominación dada en nuestro derecho positivo), los datos estadísticos generados, se desglosan en: a) Causas Concluidas por medio de Sentencias Definitivas b) Procesos en Trámite.

En el cuadro ilustrativo, que se despliega a continuación, se presentan los datos estadísticos, correspondientes al periodo comprendido desde el año 2015 al año 2020, sobre la cantidad de expedientes ingresados son cincuenta y dos (52), con ciento noventa y un (191) personas procesadas. Se dictaron un total de diez y seis (16) Sentencias Definitivas y fueron condenas veinte y cinco (25) personas a penas privativas de libertad, cuyas penas tiene un promedio de diez años, con cuatro meses.

---

<sup>5</sup> N.P., Directora de Estadísticas Judiciales de la CSJ desde el año 2012.

### a) Cantidad de Causas Ingresadas y Personas Procesadas por Lavado de Dinero

Período	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Cantidad de Expedientes Ingresados	5	6	12	15	6	8	52
Cantidad de Personas Procesadas	9	23	45	37	34	43	191

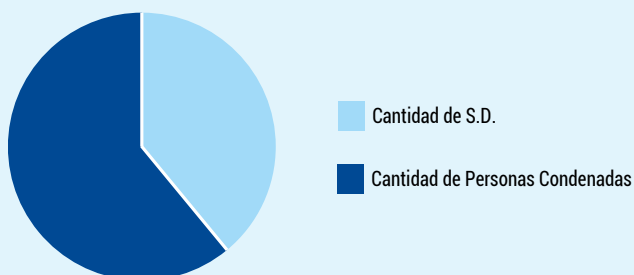
*La diferencia entre la cantidad de Expedientes Ingresados con relación a Personas Procesadas, se debe a que, en unas causas abiertas, existen varios procesados.*

### b) Finalización del Proceso de Lavado de Dinero por Sentencia Definitiva.

Período 2015 al 2020	CANTIDAD DE S.D.	CANTIDAD DE PERSONAS CONDENADAS
Lavado de Dinero	16	25

*La diferencia entre cantidades entre Sentencias dictadas y personas condenadas, resulta de que en una Sentencia, son condenadas varias personas por la misma calificación.*

#### Condenas dictadas



En procesos por delitos identificados como precedentes (al hecho punible de “Lavado de dinero”) según la redacción dada por el Artículo 196 inc. 1º–literal c) de la Ley N° 1.160/97 “CÓDIGO PENAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY” y sus modificaciones, debemos referirnos al tráfico ilícito de estupefacientes y delitos conexos, que en el período comprendido entre los años 2015 al 2020, se observa que han ingresado un total de: 2054 expedientes y se han condenado a 871 personas, con la aplicación del Artículo 44 de la Ley N° 1.340/88 “QUE MODIFICA Y ACTUALIZA LA LEY N° 357/72. QUE REPRIME EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y DROGAS PELIGROSAS Y OTROS DELITOS AFINES Y ESTABLECE MEDIDAS

DE PREVENCIÓN Y RECUPERACIÓN DE FARMACODEPENDIENTES” así como las modificaciones realizadas por la Ley N° 1.881/2002 “QUE MODIFICA LA LEY N° 1.340 DEL 22 DE NOVIEMBRE DE 1988 “QUE REPRIME EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y DROGAS PELIGROSAS Y OTROS DELITOS AFINES Y ESTABLECE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y RECUPERACIÓN DE FARMACODEPENDIENTES”.

### CANTIDAD DE INGRESOS POR TRÁFICO DE ESTUPEFACIENTES Y PERSONAS PROCESADAS

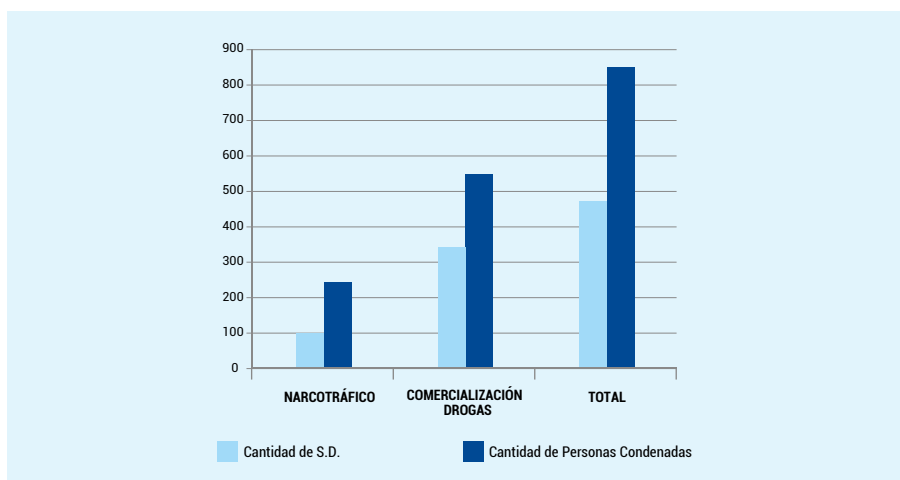
Periodo: 2015 al 2020	CANTIDAD DE EXPEDIENTES INGRESADOS POR TRÁFICO Y DELITOS AFINES	CANTIDAD DE EXPEDIENTES POR TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES
	2054	127

- Durante el periodo señalado se han abierto un total de dos mil cincuenta y cuatro procesos por Infracción a la Ley 1.340/88, y un total de ciento veinte y siete relacionado a tráfico de drogas.

Cantidad de personas imputadas por transgresión a la ley 1.340/88 Y sus modificaciones	Cantidad de personas imputadas por tráfico
2743	242

- Se han imputado a dos mil setecientos cuarenta y tres personas, por transgresión a la Ley 1.340/88 y a doscientas cuarenta y dos personas por Tráfico de estupefacientes.

Hechos punibles	Cantidad de s.D.	Cantidad de personas condenadas
TRÁFICO DE DROGAS	117	285
COMERCIALIZACIÓN DROGAS	364	586
TOTAL	481	871



- *La Cantidad de Sentencias dictadas por Tráfico de Drogas es de ciento diez y siete (117) y por comercialización trescientas sesenta y cuatro (364) resoluciones definitivas; condenado a quinientas ochenta y seis personas por comercialización y a doscientas ochenta y cinco por tráfico de sustancias estupefacientes.*

Es importante resaltar que existen otros hechos ilícitos de relevancia vinculados en mayor o menor medida con el de Lavado de Dinero y que se detallan en el cuadro ilustrativo expuesto a continuación:

Hechos punibles	Cantidad de expedientes ingresados	Cantidad de personas procesadas
Cohecho	44	67
Contrabando	345	442
Enriquecimiento Ilícito	27	43
Evasión de Impuestos	38	56
Violación de los Derechos de Marca	353	388
Prevaricato	4	4
Soborno	65	85
Tráfico de influencias	10	13
<b>TOTAL</b>	<b>886</b>	<b>1098</b>

A la luz de estas cifras verificables, se puede afirmar que los Juzgados Penales han condenado a penas privativas de libertad a un total de 896 personas en el periodo 2015 a 2020, por alguna modalidad relacionada al Lavado de Activos; asimismo, se han alcanzado otras repercusiones como las salidas alternativas y otros requerimientos conclusivos que también permiten reflejar los resultados obtenidos. Otro dato relevante lo constituye lo concerniente a exhortos por Cooperación Internacional, donde se destaca, el emblemático caso de lavado de activos vinculado a corrupción en la CONMEBOL.

Es significativo el avance obtenido por el Poder Judicial en materia de recolección, orden y análisis de datos estadísticos a efectos de arribar a conclusiones y pronósticos sobre aspectos relacionados a los órganos jurisdiccionales; sin embargo, no es mera retórica advertir que queda un largo camino por recorrer en el reto de brindar información veraz, oportuna y de calidad.

El compromiso asumido nos enfrenta a peldaños cada vez más altos, pero el deber encomendado por la ciudadanía impulsa a fijar la mirada, con convicción, en horizontes de optimismo y esperanza.

## II Comentarios finales

La República del Paraguay tiene en ciernes la Evaluación Mutua del GAFI. Como nunca antes la legislación nacional se halla adaptada a los estándares internacionales establecidos en materia de lavado de activos, a los que nos hemos comprometido como Estado libre y soberano, como ser la Ley N° 6.379/2019 “Que crea la competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la Jurisdicción del Fuero Penal”, Ley N° 5.876/2017 “De Administración de Bienes Incautados y Decomisados”, Ley N° 6.396/2019 que modifica el Artículo 6° de la Ley N° 5.876/2017 “De Administración de Bienes Incautados y Decomisados”, Ley N° 5.895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”, Ley N° 6.399/2019 “Que modifica los Artículos 3° y 4° de la Ley N° 5.895/2017 “Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades constituidas por acciones”, Ley N° 6.419/2019 “Que regula la inmovilización de activos financieros de personas vinculadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva y los procedimientos de difusión, inclusión y exclusión en listas de sanciones elaboradas en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Ley N° 6.430/2019 “Que previene, tipifica y sanciona los hechos punibles de cohecho transnacional y soborno transnacional”, Ley N° 6.431/2019 “Que crea el procedimiento especial para la aplicación del comiso, el comiso especial, la privación de beneficios y ganancias y el comiso autónomo”, Ley N° 6.446/2019 “Que crea el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales del Paraguay”, Ley N° 6.452/2019 “Que Modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/1997 “Código Penal” y su modificatoria la Ley N° 3.440/2008, Ley N° 6.497/2019 “Que modifica disposiciones de la Ley N° 1.015/1997 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes” y su modificatoria la Ley N° 3.783/2009.

El Poder Judicial ha participado y seguirá participando activamente en el proceso de adecuación de la normativa en materia de lucha contra el lavado de activos a través de sendas reuniones interinstitucionales donde se han analizado los proyectos que hoy son leyes vigentes. Pero, además del cumplimiento técnico, el Poder Judicial se abocó a la tarea de asegurar la efectividad del sistema a través de programas de capacitación permanente de Magistrados en el área de Delitos Económicos y Crimen Organizado, designación de Jueces Especializados en Delitos Económicos y Crimen Organizado en estricto cumplimiento de la Ley N° 6.379/2019 “Que crea la competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la Jurisdicción del Fuero Penal”, dotación de infraestructura para el adecuado desempeño de sus actividades jurisdiccionales, difusión de

las normativas, procesos, integración de jueces y resoluciones judiciales en procesos de Delitos Económicos y Crimen Organizado, de manera a lograr la participación ciudadana y a transparentar la actividad judicial, potenciar la Dirección de Estadísticas a los efectos de tener una visión más precisa y científica de nuestra situación y evaluar los avances alcanzados. También es de destacar la incesante cooperación internacional, sea esta activa o pasiva, basada en el principio de legalidad y las reglas de reciprocidad internacional.

Con la seguridad de que juntos haremos prevalecer el Estado de Derecho en nuestro país insto a cada ciudadano de bien a no claudicar en los más altos valores democráticos y felicito la iniciativa del Banco Central del Paraguay de publicar esta obra que permitirá que sea conocido el resultado del trabajo constante y tesonero de mucha gente, entre ellas funcionarios, autoridades y particulares, comprometida con esta que es una causa nacional.

Prof. Dr. Luis María Benítez Riera  
*Ministro de la Corte Suprema de Justicia*



# El comiso como objetivo de una investigación patrimonial eficiente para la recuperación de los activos del crimen organizado

*Sandra Quiñónez*  
en coautoría con *Patricia Doria*



## 1. Introducción

La globalización no solo ha traído muchos beneficios en el mundo moderno, sino también, ha facilitado a los grupos delictivos a que sus actividades ilícitas atraviesen las fronteras. Tal es la envergadura de esta situación, que hoy en día y con el avance de la tecnología, ese traspaso de la criminalidad a cualquier punto del mundo para la comisión de sus delitos ya no requiere del traslado físico de los delincuentes, del mismo modo que acontece en los llamados Cibercrimen.

Tal es así, que se ha vuelto cada vez más difícil la detección e identificación de quienes operan detrás de esas actividades ilícitas, pues la tecnología también ha posibilitado de que sea mucho más accesible para los criminales actuar desde un país y ejecutar sus acciones en otro, obstaculizando de esa manera el esclarecimiento de los hechos.

LOS GRUPOS CRIMINALES al utilizar todos los medios posibles y aprovecharse de las vulnerabilidades de los sistemas legales de los Estados, consiguen que sean menos permeables a sus estructuras por parte de los investigadores.

Básicamente, la delincuencia se ha vuelto cada vez más compleja, en donde las herramientas tradicionales con las que cuenta un Estado de Derecho sean vuelto poco eficaces y eficientes para su descubrimiento y combate, razón por la cual, constantemente, y al unísono, se debe contar con los medios necesarios que permitan estar acordes a esos nuevos retos.

Por ello, la concepción de este tipo de criminalidad debe ser vista, evaluada y combatida desde una óptica mucho más amplia, puesto que no es suficiente con identificar nuevas conductas delictivas, sino también, se debe contar con técnicas especiales de investigación que abarquen las nuevas casuísticas, tal como sería el caso de la técnica de investigación conocida como “Vigilancia Electrónica”, entre otros.-

No obstante, ello aún no es suficiente para combatir a las estructuras criminales, sino es fundamental incluir la privación de los beneficios producidos por sus actividades delictivas, es decir, atacar la capacidad económica que les genera sus acciones ilícitas.

Esta capacidad financiera con la que cuentan estos grupos criminales, les permite mantener intactas sus estructuras. Tanto es así, que la experiencia ha evidenciado que si uno de los integrantes del grupo es detenido o sancionado, las actividades delictivas continúan, esto, en atención a que su poder económico les facilita seguir operando en la clandestinidad.

Entonces, es indiscutible que una de las formas más eficientes para combatir

y desarticular una estructura criminal, es privándolos de su capacidad económica y financiera. Para el cumplimiento de ese cometido, la privación de sus beneficios y ganancias es el medio más efectivo si pretendemos dismantelar a esas estructuras.

Precisamente, se ha identificado como una necesidad la de elevar a la categoría de delito autónomo aquellas conductas que permiten y posibilitan el incremento económico de estas organizaciones en su estructura, en su logística. Es así, que aparecen los delitos contra la Restitución de Bienes como el Lavado de Dinero, la Reducción entre otros.

Sumado a este propósito, también se ha establecido en la ley penal paraguaya y en la comunidad internacional, no solo el castigo de dichas conductas, sino también, la posibilidad de privar a estos grupos de los beneficios obtenidos a través de esas conductas ilícitas.

No obstante, estas herramientas jurídicas con la que cuenta un Estado, no se encuentran limitadas con el castigo de aquellas conductas tendientes a legitimar u ocultar los bienes o beneficios obtenidos por la actividad ilícita, sino además, se ha replanteado y fortalecido algunas figuras jurídicas, como es el llamado “Comiso” que permita a los Estados, no solo sancionar penalmente a los responsables, sino también, poder privarles de esos bienes obtenidos ilícitamente.

En cambio, para obtener el Comiso de esos bienes o ganancias, ello, solo se logrará a través de una adecuada investigación financiera o patrimonial, cuya finalidad es la de rastrear, identificar y localizar esas ganancias indebidas, para luego privarlas de ellas.

Es más, el logro obtenido o que se pretende obtener como Estado al privarles a los grupos criminales de sus ganancias, se ve aún más fortalecido con la posibilidad de disponer del Comiso de sus ganancias sin condena, es decir, que no se requiera de la demostración de culpabilidad para privarle de sus beneficios.

Sin embargo, para arribar a ese objetivo, no basta con contar con todas esas herramientas jurídicas, sino también, que los encargados de cumplir con ese propósito, igualmente, se vean fortalecidos mediante la adquisición, no solo de conocimientos, sino de igual modo, adquieran nuevas habilidades y competencias.

Justamente, todos estos temas serán abordados en líneas generales en este trabajo, el cual no pretende ser un material que profundice dichas cuestiones, no obstante, la intención es contar con un punto de partida en el debate de estos temas, al igual que destacar que la legislación paraguaya se encuentra acorde con los estándares internacionales en la lucha contra el Crimen Organizado.

Concretamente, éste trabajo se enfocará a los medios investigativos y herramientas legales con las que cuenta la República del Paraguay para desarticular económicamente a las estructuras criminales y de ese modo recuperar los activos mal habidos con el fin de destinarlo a la sociedad a través del fortalecimiento de las instituciones encargadas de la lucha contra este flagelo.

Además, resaltar que una temática como ésta, que es la de privar de las ganancias ilícitas a las estructuras criminales, no solo representa arribar a buenos resultados en la persecución penal de estos delitos, sino también, genera conciencia en la sociedad, en el sentido de demostrar que nadie puede incrementar su patrimonio a través del delito y de esa manera desalentar la comisión de estos hechos punibles, de tal modo de que la actividad delictiva no sea visto como un negocio rentable.

Para ello, el Comiso es el objetivo y el medio para llegar a ese fin es la investigación patrimonial.

## || 2. La investigación patrimonial con miras a la privación de las ganancias obtenidas por el crimen organizado

Con respecto a éste tipo de investigación, la legislación paraguaya responde a esta nueva tendencia de interés internacional, adecuando sus normas con los requerimientos internacionales en la materia, tal como lo resaltáramos en el apartado anterior.

De esta manera, ya en los años 80, década ésta, en que las políticas de control de lavado de activos dio un giro que vino a transformar e impactar en la necesidad de que la comunidad internacional iniciara cambios radicales y más efectivos en la lucha contra el crimen organizado, en especial, ante la preocupante ganancia que generaba el tráfico ilícito de estupefacientes.

Ante ese escenario, la República del Paraguay había promulgado la **ley N° 1.340/81 “QUE MODIFICA Y ACTUALIZA LA LEY N° 357/72 QUE REPRIME EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y DROGAS PELIGROSAS Y OTROS DELITOS AFINES Y ESTABLECE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y RECUPERACIÓN DE FARMACODEPENDIENTES”**, cuya legislación ya se encontraba acorde con las nuevas exigencias que luego fueron previstas en la **Convención de Viena de 1988** (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas), y en la cual se establecieron disposiciones contra el blanqueo de dinero, entre otras cosas.

Al respecto, en la legislación paraguaya, mediante la citada ley N° 1.340, específicamente, en el artículo 44, ya se previó la sanción penal, inclusive, antes

de la aprobación de la Convención de Viena, de una conducta de lavado de dinero proveniente del tráfico ilícito de drogas, al establecer un castigo punitivo a toda aquella persona que a sabiendas se beneficie, por sí o por interpósita persona, del producto de la comercialización de dichas sustancias. Es más, no solo mediante esta ley se previó la sanción de conductas tendientes a legitimar activos provenientes del tráfico ilícito de drogas, sino también, se reguló el decomiso de esas ganancias, tal como se encuentra dispuesto en el artículo 47 de la mencionada ley.

Posteriormente, en la República del Paraguay se promulga la **Ley N° 1015/96 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES**.

A través de esta legislación, se creó la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la Presidencia de la República del Paraguay, disponiéndola como autoridad de aplicación de la mencionada ley. Asimismo, en este cuerpo normativo se tipificó, por primera vez, con el nombre de Lavado de Dinero o bienes a aquellas conductas tendientes a legitimar los activos o ganancias provenientes del tráfico ilícito de drogas, pues tal como se indicó en párrafos anteriores, ya con la ley 1.340 se previó la sanción de dicha conducta, no obstante, no bajo esa denominación.

En cambio, cabe destacar que la **Ley N° 1.015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMIZACIÓN DE DINERO O BIENES”**, y su modificatoria con la **Ley N° 3.783/09**, en lo que respecta al tipo penal de **Lavado de Dinero**, actualmente se **encuentra derogado por la Ley N° 1160/97 Código Penal**, quedando vigentes solo aquellas normas relativas al ámbito de la prevención, razón por la cual hoy día el **artículo 2 de la Ley N° 1.015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMIZACIÓN DE DINERO O BIENES”**, y su modificatoria con la **Ley N° 3.783/09**, **no es aplicable al artículo 196 del Código Penal y sus modificatorias**.

Justamente, con relación al tipo penal de Lavado de Dinero previsto en el artículo 196 del Código Penal Paraguayo, promulgado a través de la Ley N° 1.160/97, y que entró en vigencia un año después de su promulgación en el año 1998, y sus modificatorias, no solo se ampliaron las gamas de casuísticas, incluyendo todos los verbos rectores exigidos por los estándares internacionales, sino además, aplica el enfoque combinado que incluye, no solo una lista de los hechos punibles determinantes, sino también la de un umbral vinculado a una categoría de delitos graves, para incorporar una amplia gama de delitos determinantes al lavado de dinero.

En síntesis, la legislación penal de la República del Paraguay responde a los requerimientos establecidos en la Convención de Viena (1988) y la de Palermo (2000), lo que a su vez representa una adecuación a las

recomendaciones del GAFI.

De igual modo, ya en **Ley N° 1160/97 Código Penal**, se previó las figuras de *Comiso*, en su versión simple, como también, la del *Comiso Especial*, es decir, la Privación de Beneficios y Ganancias, cuyo tema será abordado más adelante.

Ahora bien, en cuanto a las autoridades de aplicación de la ley penal en la República del Paraguay, es oportuno traer a colación de que a partir de la promulgación de la Constitución Nacional de 1992, se rediseñó un nuevo modelo de enjuiciamiento penal distinto al modelo que responde al procedimiento inquisitivo, cuyo sistema es el acusatorio. Con esta innovación, la misma Carta Magna trajo consigo la creación de un Ministerio Público diferente en sus funciones, en su ubicación institucional, en su inserción dentro del esquema de poderes y en su misión general<sup>1</sup>.

Con el modelo acusatorio de tinte adversarial sustentado en la Constitución del Paraguay se separaron básicamente las funciones a partir de la instrucción preliminar, atribuyéndole al Ministerio Público el poder requirente y de investigación y a otro órgano separado, en este caso, los jueces, la función controladora sobre las funciones que ejerce el ente acusador.

En ese contexto, el Ministerio Público es un órgano *judicial requirente*, diferente del órgano judicial jurisdiccional<sup>2</sup>. Y por ello, con funciones distintas y autonomía propia. En este último sentido, el Ministerio Público tiene independencia en cuanto al criterio jurídico y, en consecuencia, no estará atado a la interpretación de las leyes hecha por la jurisprudencia firme de los tribunales<sup>3</sup>.

Por tanto, estos aspectos que hacen a la naturaleza del procedimiento penal y a la nueva ubicación constitucional del Ministerio Público, denotan claramente que dicha institución cuenta con una facultad requirente en el marco de sus investigaciones, razón por la cual puede dirigir a la Policía Nacional, ordenar detenciones, citar a testigos, etc.

Justamente, la legalidad de esta facultad conferida al Ministerio Público se desprende de su carácter *judicialista*, como parte integrante del Poder Judicial, el cual le otorga atribuciones judiciales y cuya autonomía funcional, como encargado de la investigación, le confiere la dirección funcional de la misma.

---

1 BINDER M. Alberto. *Ideas y Materiales para la Reforma de la Justicia Penal*. Edit. Ad Hoc. Buenos Aires, 2000, pp. 339 y ss.

2 Véase VELEZ MARICONDE, Alfredo. *Derecho Procesal Penal Tomo I*, Edit. Marcos Lerner, Córdoba, 1986, pp 250-260. Con un análisis pormenorizado de nuestra constitución y ordenamiento jurídico. BINDER M. Alberto, *op.cit.* 339 y MENDONCA BONNET, Juan Carlos. *Sobre la situación institucional del Ministerio Público*, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNA*, Asunción 2000-2001, pp. 295-308.

3 BAUMANN, Jürgen. *Derecho Procesal Penal, Traducción de la 3ª Edición Alemana (1979) por Conrado Finzi*. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986, p. 177. ROXIN, Claus. *Pasado, presente y futuro del Derecho Procesal Penal*, Edit. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe-Arg., 2007, pp 21-25. Inclusive, esto está consignado expresamente en el art. 2 de la ley 1562/00 "Organica del Ministerio Público"

Esto a su vez, otorga al Ministerio Público, como encargado de promover la acción penal pública, la facultad de realizar todos los actos de investigación que no requieran autorización del órgano jurisdiccional (actos puros de la investigación), como aquellos que requieran de su permiso (actos de investigación que requieren autorización del juzgador; (ej. allanamientos, intervención de comunicaciones, extracción de sangre, etc.).

Cabe concluir que las facultades investigativas del Ministerio Público consisten en la realización de varios actos o medidas de investigación tendientes a confirmar o desvirtuar su hipótesis delictiva, y para ello, la ley le ha asignado –conforme a los mandatos constitucionales- varias atribuciones para el buen cumplimiento de su nueva función.

Es decir, que el encargado de dirigir la primera etapa del proceso es el Ministerio Público, quien aboca su labor en función de la recolección del material probatorio que le servirá para sustentar la petición (acusación) al órgano jurisdiccional de someter a una persona a juicio oral y público.

Ahora, desde un punto de vista de la actividad probatoria en esta etapa inicial del proceso, todas las evidencias recolectadas por el Ministerio Público no son consideradas pruebas propiamente dicha, ya que ellas sólo se producen y adquieren valor probatorio recién en la etapa del debate, a excepción de los anticipos jurisdiccionales de prueba.

Justamente, y en especial, en lo que atañe al rol constitucional que desempeña el Ministerio Público, ésta ha venido desarrollando e implementado políticas claras en materia de la persecución penal, no solo de los hechos punibles cometidos por grupos criminales, sino también, la realización simultánea de investigaciones financieras con el objetivo de identificar, rastrear y localizar los bienes obtenidos por dichas estructuras delictivas con el objetivo firme de privarles de las ganancias obtenidas.

El Ministerio Público, comprometido con los compromisos internacionales en la lucha contra el crimen organizado, ha venido adecuando su gestión a los estándares internacionales, tales como las dispuestas en la Convención de Viena y en la Convención de Palermo, pero más concretamente, en función de lo dispuesto en la **RECOMENDACIÓN 30 del GAFI**, la cual hace referencia a las “*Responsabilidades de las autoridades de orden público e investigativas*”.

En cuanto a dicha recomendación del Grupo de Acción Financiera, ésta, establece, entre otras cosas, que las autoridades de orden público e investigativas deberán, en todos los casos relacionados a delitos que produzcan gran volumen de activos, desarrollar una investigación financiera de manera proactiva en paralelo a la persecución del Lavado de activos, delitos precedentes y el financiamiento del terrorismo.

Al respecto, es necesario precisar que la meta principal de una investigación

financiera es identificar y documentar el movimiento de dinero en el transcurso de una actividad delictiva. El vínculo entre los orígenes del dinero, los beneficiarios, cuándo se recibe el dinero y dónde se lo deposita. Todo esto, pueden brindar información y pruebas sobre una actividad delictiva, la cual se logra, tal como se indicó, a través de una investigación patrimonial eficiente.

Este tipo de investigación, con miras al Comiso o Privación de las ganancias obtenidas por los grupos criminales, en la República del Paraguay, también se encuentra a cargo del Ministerio Público.

En lo que atañe a la función y facultades del Ministerio Público, es oportuno reiterar que dicha institución, por mandato constitucional y legal, es quien representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales y, en consecuencia, es quien tiene a su cargo el ejercicio de la acción penal pública (artículo 266, 268 de la Constitución Nacional).

Por este motivo, el **Ministerio Público** está a cargo de la dirección jurídica de la investigación de los hechos punibles, lo que a su vez le permite **incautar todos los objetos que hayan sido utilizados para su realización o preparación, como así también**, llevar adelante cualquier investigación patrimonial o financiera con el fin de detectar e identificar todos los bienes u objetos que representen las ganancias o beneficios obtenidos por la realización de una actividad ilícita.

En cuanto a las facultades legales del Ministerio Público para identificar, rastrear y valorar bienes sujetos a decomiso, y más allá de que exista o no una disposición legal que establezca de manera expresa que deberá realizar dichas actividades investigativas, no debe perderse de vista que esas funciones naturalmente se desprenden del ejercicio de la acción penal pública, ya que no debe olvidarse que el Comiso es una figura legal regulada por el Derecho Penal Paraguayo.

En ese sentido, es incuestionable de que el Ministerio Público se encuentra habilitado a realizar todo tipo de actos investigativos no solo para esclarecer el hecho punible. Además, parte del hecho punible se encuentran los instrumentos con los cuales se realizó o preparó, como también, están las ganancias obtenidas por la actividad ilícita, razón por la cual la investigación realizada por el Ministerio Público debe abarcar todos esos aspectos, ya que no debe olvidarse que también son punibles aquellas conductas tendientes a legitimar los activos provenientes de la actividad ilícita.

Es más, no se puede perder de vista que el objetivo de una investigación patrimonial es precisamente la Privación de los beneficios y ganancias obtenidas por los grupos criminales, es decir, el Comiso.

Entonces, la investigación patrimonial es una técnica de investigación que permite identificar y rastrear aquellos bienes o ganancias obtenidas por la



actividad ilícita a los efectos de solicitar el Comiso o la privación de los mismos.

Por tanto, el Ministerio Público es el órgano con competencia para **buscar, identificar, localizar y comprobar que los bienes provienen de la realización de los hechos delictivos cometidos por la delincuencia organizada.**

Asimismo, a través de la investigación patrimonial se podrá identificar el catálogo de bienes y el incremento patrimonial injustificado de las personas investigadas y adicionalmente identificar la existencia de quienes ostentan la titularidad aparente (testaferros o presta-nombres) y los cuales se encuentran involucrados con el grupo criminal, que tienen la finalidad de encubrir, ocultar o disipar los efectos o instrumentos del delito para evitar su decomiso y diferenciarlos de aquellos terceros de buena fe a los cuales no se les puede imputar autoría o participación alguna con el hecho delictivo<sup>4</sup>.

Conforme a esta concepción de lo que implica una investigación patrimonial o financiera, se verificará que las actividades tendientes al rastreo, identificación de los bienes y personas que ostentan la titularidad de esos bienes (prestanombres, personas jurídicas, etc.), entre otras cosas, son parte de una investigación eficiente.

Sin embargo, para lograr ese objetivo, y tal como se había indicado al inicio de este trabajo, de que los encargados de cumplir con ese propósito, deben ser fortalecidos mediante la adquisición, no solo de conocimientos, sino de igual modo, que adquieran nuevas habilidades y competencias.

Indefectiblemente, para este tipo de investigación sea realmente efectiva, no solo se debe contar con la capacidad de los investigadores, sino necesariamente, es una tarea que requiere del apoyo y acciones conjuntas de otras instituciones del Estado, tal como sería la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes; el Banco Central del Paraguay; la Subsecretaría de Estado de Tributación; la Dirección Nacional de Aduanas; Abogacía del Tesoro; la Policía Nacional; la SENAD, entre otras instituciones y quienes no solo contribuirán con la provisión de información, sino también, con su experticia.

Esto, sin contar que las instituciones encargadas de realizar este tipo de investigación, tal como es el Ministerio Público, también debe dotarse de los recursos necesarios que le permita contar con la infraestructura adecuada y con el talento humano idóneo para este tipo de tareas.

En definitiva, la mayor eficiencia que el Estado pueda tener en sus resultados en la lucha contra el crimen organizado es mediante la privación de los beneficios y ganancias obtenidas por el Crimen Organizado, lo cual solo podrá lograrse con una investigación patrimonial.

---

<sup>4</sup> Organización de los Estados Americanos – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas – Proyecto Bidal.-

### || 3. Comiso penal. El comiso y la privación de beneficios (comiso especial):

En el apartado anterior se ha expuesto a grandes rasgos lo que implica una investigación patrimonial o financiera y, en ese sentido, se ha visto que éste tipo de investigación tiene como fin u objetivo privar a las estructuras criminales de las ganancias obtenidas a través de sus actividades ilícitas.

Este despojo de los beneficios obtenidos ilícitamente por los grupos criminales se logra mediante el Comiso de sus bienes y es por tal motivo que se hace sumamente importante exponer brevemente como ésta figura se encuentra regulada en el Ordenamiento Jurídico Paraguayo y cuál es su alcance y efectos.

Para ello, se debe distinguir que el Comiso y la Privación de Beneficios, llamado también Comiso Especial, son figuras jurídicas que se encuentran reguladas en el Código Penal del Paraguay y las cuales **NO SE ENCUENTRAN CATALOGADAS COMO PENAS ACCESORIAS**, es decir, no son una sanción penal, sino son consecuencias accesorias.

En el Código Penal Paraguayo, a partir de su promulgación a través de la Ley N° 1.160/1997, se dejó de regular al Comiso como una pena accesoria y a catalogarlo como una consecuencia accesoria. Por tanto, la privación de bienes en general, se hace a través de dos figuras, la del Comiso y la Privación de Beneficios.

La distinción entre ambas figuras reside en que el **Comiso**, en su aspecto simple, se encuentra orientado a decomisar los objetos producidos y los objetos con los cuales el hecho antijurídico doloso se realizó o se preparó. A través de ésta figura, básicamente, se decomisan los llamados instrumentos del delito.

Sin embargo, mediante la figura de la **Privación de Beneficios**, conocido también en la Legislación Paraguaya como **Comiso Especial**, se comisan las ganancias o beneficios obtenidos por la realización de un hecho antijurídico.

La diferencia de que ambas figuras no se encuentren reguladas como una pena accesoria, sino como consecuencia accesoria, radica en que para ésta última no se requiere de la declaración de culpabilidad, es decir, no está vinculada al Principio de Culpabilidad, tal como sí lo requiere cuando el Comiso se halla previsto como pena accesoria.

La condición de aplicabilidad para el Comiso o la Privación de Beneficios en la Legislación Paraguaya es la vinculación del bien con una conducta antijurídica del hecho, cuyo requisito es lo que justifica en un Estado de Derecho la extinción de ese derecho de propiedad de quien figura como titular del bien comisado y el cual pasará al Estado.

Ambas figuras, tal como se ha podido identificar, son reguladas en el

Código Penal, por tanto, el Comiso y la Privación de Beneficios se rigen en la Legislación Paraguaya por los principios del Derecho Penal.

No obstante, para comprender aún mejor los alcances de ambas figuras reguladas en el Código Penal Paraguayo, se debe tener en cuenta algunos aspectos. Primero, que el Código Penal Paraguayo, para su elaboración, tuvo como una de sus fuentes el Código Penal Alemán. En segundo lugar, el Código Penal Paraguayo sigue y mantuvo la división clásica en dos libros, una correspondiente a la **PARTE GENERAL** y la otra, correspondiente a la **PARTE ESPECIAL**. También, el Código Penal cuenta con un **TERCER LIBRO** que se encuentra orientado a regular las reglas transitorias. A su vez, **estos LIBROS se dividen en títulos y capítulos**.

En cuanto al primer Libro, correspondiente a la **PARTE GENERAL**, aquí se encuentran los principios básicos de la ley penal, los fundamentos y modalidades de su aplicación. Es decir, aquí se encuentran todos los principios generales que serán aplicadas en la **PARTE ESPECIAL**, inclusive, a tipificaciones de conductas a través de las **LEYES ESPECIALES**.

En el libro correspondiente a la **PARTE ESPECIAL**, se hallan, siguiendo la técnica tradicional, la descripción de los distintos hechos punibles, cuya sistemática adopta la prelación de bienes jurídicos enunciados en la Constitución Nacional de 1992.

Ahora bien, en lo que respecta a las sanciones penales previstas en el Código Penal Paraguayo, ésta adopta el sistema de la doble vía, **teniendo como sanción a la pena y a las medidas**. La mención acerca de la sistemática que sigue el Código Penal y su indicación en cuanto a los tipos de sanciones previstas en la legislación penal, permitirán identificar la ubicación de las mismas, es decir, cómo se encuentran reguladas en el Código Penal y con la cual se comprenderá aún mejor de que el Comiso y la Privación de Beneficios, por su ubicación dentro del Código Penal, éstas no son catalogadas por el Derecho Penal Paraguayo como una pena accesoria, sino como una consecuencia accesoria, tal como se ha desarrollado más arriba.-

En cuanto a las reglas atinentes a la **PENA**, ésta se encuentra regulada, bajo el **Título III - DE LAS PENAS**- que en Capítulo I, del Código Penal, en donde se establece las clases de Penas.-

En cuanto a las **MEDIDAS**, éstas, al ser un tipo de sanción penal, también se encuentran reguladas en la **PARTE ESPECIAL** del Código Penal, bajo el **Título IV – CLASES DE MEDIDAS** - que en su **Capítulo I**, establece las clases de Medidas.-

La regulación de las **Medidas Privativas de Libertad**, se encuentran establecidas en el **Capítulo II**, a partir del artículo 73 al 80 del Código Penal. En lo que respecta a las **Medidas No Privativas de Libertad**, éstas se encuentran

reguladas en el **Capítulo III**, a partir del artículo 81 al 83 del Código Penal. Por último, en cuanto a las disposiciones comunes para la aplicación de las citadas medidas, éstas se encuentran reguladas en el **Capítulo IV** del Código Penal.-

Como se podrá apreciar y confirmar, el Comiso y la Privación de Beneficios (Comiso Especial) no se encuentran reguladas ni ubicadas dentro del Código Penal Paraguayo dentro de los capítulos atinentes a las sanciones penales, por la única razón de que para el Derecho Penal Paraguayo no son tales y mucho menos, penas accesorias.-

Por tanto, el **Comiso y la Privación de Beneficios** es regulado como **consecuencias accesorias**. Ambos tipos de Comiso se encuentran previstos en la Parte General del Código Penal, específicamente, bajo el **Título IV – COMISO Y PRIVACIÓN DE BENEFICIOS**. No obstante, el Comiso, en su aspecto simple se halla en el **Capítulo I- COMISO**, y cuyas reglas atinentes a dicha figura se establecen a partir del artículo 86 hasta el 89 del Código Penal.

Luego, en el **Capítulo II**, se prevé concretamente la otra figura del Comiso, conocido también como **Comiso Especial o Privación de Beneficios y Ganancias**, y cuyas reglas relativas a este tipo de Comiso se hallan establecidas a partir del artículo 90 hasta el 95 del Código Penal.

La Legislación Penal Paraguaya cuenta con la regulación de la figura del “Comiso” en su aspecto simple, así como también, el “Comiso Especial”, siendo éste último, con la finalidad de privar de los beneficios y ganancias que se haya obtenido por la realización de un hecho antijurídico.-

Otro aspecto a tener en cuenta para diferenciar que son figuras que tienen como objeto y finalidad distinta una de otra, es que para el Comiso es su aspecto simple (art. 86 del C.P), se requiere como condición para su aplicación de que el hecho antijurídico se haya cometido dolosamente.-

Sin embargo, para la aplicación del **Comiso Especial o Privación de Beneficios**, el legislador dispuso como condición que, cuando el autor o el partícipe, incluyendo a la persona (física o jurídica) beneficiada, de un hecho antijurídico haya obtenido de éste un beneficio, se ordenará la privación del mismo. Es decir, no importa que el hecho antijurídico haya sido cometido dolosa o culposamente (art. 90 inciso 1° del C.P).

Otra diferencia radica en los límites de su aplicación para ambas figuras. Así, el límite dispuesto por el legislador para la aplicación del Comiso en su aspecto simple, consiste en que el Comiso solo se ordenará cuando los objetos, atendidas su naturaleza y las circunstancias, sean peligrosas para la comunidad o exista el peligro de su uso para la realización de otros hechos antijurídicos. El comiso será sustituido por la inutilización, si ello fuera suficiente para proteger la comunidad.-

En lo que respecta a la **Privación de Beneficios o Comiso Especial**, los

límites impuestos por el legislador para su aplicación son: **a.)** Si la orden de Comiso Especial perjudicara la satisfacción del derecho de la víctima al resarcimiento (Artículo 90 inciso 1° del Código Penal); **b.)** La orden de Comiso especial no procederá sobre cosas o derechos que, al tiempo de la decisión, pertenezcan a un tercero que no es autor, participe ni beneficiario (Tercero de Buena Fe) (Artículo 90 inciso 4° del Código Penal).

Por otro lado, se tiene que en el Comiso en su aspecto simple, el Código Penal, en su artículo 88 inciso 1°, establece que: *“La propiedad de la cosa decomisada pasará al Estado en el momento en que la sentencia quede firme. Asimismo, quedarán extinguidos los derechos de terceros sobre la cosa”*.

Se podrá advertir que la orden de Comiso en su aspecto simple recae sobre una “cosa”. A los efectos de la aplicación del derecho penal, *cosa* es un objeto corporal, es decir, aquel que posee una consistencia sólida, líquida o gaseosa; además debe poder ser delimitado de su entorno y no puede tratarse del cuerpo de un ser humano<sup>5</sup>.

Igualmente, en la citada disposición legal se dispone que con dicha orden de Comiso quedaran extinguidos los derechos de terceros sobre la cosa. No obstante, se prevé en la legislación penal paraguaya la **indemnización de los terceros**, cuyo extremo se halla regulado en el **artículo 89** del Código Penal, estableciendo lo siguiente: *“Los terceros que, al quedar firme la orden de comiso o de inutilización, hayan sido propietarios o titulares de otros derechos sobre la cosa, serán adecuadamente indemnizados por el Estado en dinero en efectivo, siempre que no sean punibles por otra razón en conexión con el hecho”*.-

Ahora bien, el efecto de la aplicación del **Comiso Especial o Privación de Beneficios** se encuentra regulado en el **inciso 1° del artículo 95 del Código Penal**, que dice: *“En caso de una orden de comiso especial, la propiedad de la cosa o el derecho pasará al Estado en el momento en que quede firme la decisión, siempre que, al mismo tiempo, el afectado sea el propietario o el titular del derecho. No serán afectados los derechos de terceros sobre el objeto”*.-

Como se podrá observar, en éste tipo de Comiso, la orden puede recaer sobre una “cosa” o un “derecho”, a diferencia de lo que acontece con el Comiso simple, disponiéndose como condición para su aplicación de que la cosa o derecho, al tiempo de la orden de Comiso Especial, el afectado deba ser el propietario o titular del derecho.

Otra diferencia en éste tipo de Comiso Especial, es que no se afectará derechos de terceros. Esta disposición, a los efectos de su interpretación, debe ser integrada con lo dispuesto en el **artículo 90 inciso 4°** que dice: *“La*

---

<sup>5</sup> Alfonso, César/ Contreras, Javier: *Hechos punibles contra la propiedad en el Código Penal de la República del Paraguay. Comentarios y propuestas interpretativas*. Asunción, Paraguay 2010, pág. 21/23.-

*orden de comiso especial no procederá sobre cosas o derechos que, al tiempo de la decisión, pertenezcan a un tercero que no es autor, partícipe ni beneficiario en los términos del inciso 2º.* Dicho con otros términos, **no procede contra terceros de Buena Fe.**

Precisamente, de darse una situación como la descrita en el párrafo anterior, en donde la cosa o el derecho se encuentren en poder de terceros de Buena Fe al momento de dictarse la orden de Comiso Especial, la regla prevista por la legislación paraguaya es la aplicación del **Comiso especial de valor sustitutivo**, previsto en el **artículo 91** del Código Penal.

Este **Comiso especial de valor sustitutivo**, es una modalidad del Comiso Especial o Privación de Beneficios y el cual consiste en la imposición al autor o partícipe de la obligación de pagar al Estado una suma de dinero equivalente al valor de los bienes sujetos a comiso especial o, en su caso, se podrá optar por otros bienes o derechos que corresponda al valor de lo obtenido.

La principal característica de esta modalidad de Comiso Especial, es que opera sobre bienes que no están conectados de ningún modo con el delito en cuestión, es decir, sin importar si han sido adquiridos lícitamente o no. Ahora bien, se debe resaltar que la regla es el comiso del objeto; **la sustitución es la excepción.**

Esta excepcionalidad en su aplicación, se desprende de la redacción misma de la disposición legal contenida en el **artículo 91** del Código Penal y su modificatoria, pues claramente el legislador indica como primer requisito de viabilidad, que su aplicación deba darse con arreglo a lo dispuesto en el **artículo 90 inciso 4º** del C.P., que tal como se ha visto, establece como un límite para que proceda la orden de Comiso que el tercero no revista alguna de las calidades de: autor, partícipe o beneficiario en los términos del inciso 2 del art. 90 del CP. Esto es, el tercero de buena fe.

Por esta razón, las circunstancias que habilitan la **Sustitución del Comiso Especial** por la orden de pagar una suma equivalente o se opte por otras cosas, bienes o derechos que corresponda al valor de lo obtenido, son: **1.** Cuando los bienes se encuentran en poder de un tercero de buena fe; **2.** Cuando resulta imposible ejecutar la orden de comiso especial; **3.** Cuando se prescinda de ejecutar la orden de comiso especial en una cosa sustitutiva.

Por otro lado, en lo que respecta a la aplicación de la Privación de Beneficios o Comiso Especial, también se encuentra prevista disposiciones relativas ante la **existencia de dificultades para la estimación del valor de las ganancias** obtenidas por la realización de un hecho antijurídico.

Esta regla se halla dispuesta en el **artículo 92** (Estimación) del Código Penal Paraguayo, cuya normativa establece lo siguiente: “*Cuando el tribunal encuentre dificultades exageradas en la comprobación exacta de lo obtenidos o de su valor, podrá estimarlo previa realización de diligencias racionalmente aceptables*”.

Igualmente, existen otras reglas aplicables para proceder a la orden de Comiso Especial, la cual se encuentra regulada en el **artículo 93** del Código Penal, bajo el título de **Inexigibilidad**, el cual dispone que: “1° No será ordenado el comiso especial cuando excediera los límites de exigibilidad para el afectado. Además, se podrá prescindir de la orden cuanto el valor de lo obtenido sea irrelevante;...2° En los casos que no sea posible la entrega inmediata de los objetos decomisados, se concederá un plazo para el efecto o el pago en cuotas. Esta decisión podrá ser modificada o suprimida con posterioridad a su adopción”.

Por otra parte, se encuentra otra modalidad de Comiso Especial, el cual se halla en el **artículo 94** del Código Penal, llamado “**Comiso Especial Extensivo**”, el cual establece que: “En caso de la realización de un hecho antijurídico descrito en una ley que se remita expresamente a este artículo, también se ordenará el comiso especial de objetos del autor o del partícipe, si las circunstancias permiten deducir que fueron obtenidos mediante un hecho antijurídico; ...2° Cuando el comiso especial de un objeto determinado no sea total o parcialmente posible, debido a razones posteriores a la realización del hecho, se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en los artículos 91 y 93”.-

Esta modalidad de Comiso Especial, tiene el propósito de permitir el comiso especial de bienes no relacionados específicamente con el delito juzgado, pero sobre los cuales se presume que provienen de otros hechos antijurídicos.

Este **Comiso Especial Extensivo**, es usualmente utilizado en el crimen organizado que comienza con la detección e incautación de un producto prohibido, como sería el caso del Tráfico Ilícito de Drogas, donde el punto de partida de la investigación es la frustración por parte de las autoridades de cumplimiento de la ley de la comercialización de dichas sustancias, no obstante, de ese procedimiento se detecta que el grupo criminal ostenta varios bienes como ser estancias, vehículos, ganado, etc. Todos estos bienes no son el producto del intento de comercialización que fuera frustrada por los investigadores, sin embargo, todas las evidencias apuntan a que dichos bienes fueron obtenidos a raíz de sus actividades ilícitas anteriores. Justamente, para esta casuística se encuentra previsto el Comiso Especial Extensivo.

Sin embargo, no debe perderse de vista que para la aplicación del **Comiso Especial Extensivo**, esta remisión a dicha figura deberá estar expresamente establecida en la ley. Tal es el caso del delito de **Lavado de Dinero**, sancionado en el Código Penal, que en su **artículo 196**, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 3.440/2008 y su última modificación por el artículo 1° de la Ley N° 6.452/2019, dispone en su **inciso 4°**, lo siguiente: “Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda formada para la realización continuada de lavado de dinero, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. **Se aplicará además lo dispuesto en los artículos 57 y 94**”.

Por último, la particularidad de que la figura de **Comiso y de Privación de Beneficios o Comiso Especial** no sean una pena accesoria, sino una consecuencia accesoria, la cual implica que ésta última no se encuentra vinculada al Principio de Culpabilidad, denominado éste presupuesto de la punibilidad dentro del Derecho Penal Paraguayo como Reprochabilidad, es que ambos tipos de Comiso pueden ser aplicados de manera conjunta con la condena de una persona o pueden ser dispuestas de manera autónoma a la condena.-

Esta aplicación en su versión autónoma e independiente a la declaración de Reprochabilidad, se encuentra regulada en forma concreta en el **artículo 96 inciso 2°** del Código Penal. No obstante, en dicha disposición legal, también se regula otra forma de aplicación del Comiso Especial, denominada Orden Posterior.

Sin embargo, es dable resaltar que la **ORDEN POSTERIOR Y EL COMISO AUTÓNOMO** no son otros tipos de Comiso, sino son las formas de aplicar las figuras de Comiso y de la Privación de Beneficios.

Es más, en cuanto al **Comiso Autónomo** previsto en el Código Penal, ésta es la manera autónoma de aplicar ambos tipos de Comiso a la condena, esto es, lo que se conoce como Comiso sin Condena.

En lo que respecta a la **ORDEN DE COMISO POSTERIOR**, ésta se encuentra regulada en el artículo **96 inciso 1°** del CP., aplicable en los siguientes casos: **1.** Esta prevista para aquellos casos en los cuales, debido a circunstancias posteriores al dictado de la orden, su ejecución fracasa, por ejemplo porque el destinatario de la orden transfirió la propiedad a un tercero luego del dictado la orden o previamente, pero sin que fuera detectada por el Tribunal; **2.** En tales casos, el Tribunal puede reiterar la orden cuando ingresen al patrimonio del autor o participe bienes suficientes para satisfacerla.-

El otro aspecto regulado es el **COMISO AUTÓNOMO**, que tal como se indicó más arriba, se encuentra previsto en el art. **96 inciso 2°** del CP., siendo aplicable en los siguientes casos: **1.** Cuando no corresponda un procedimiento penal contra una persona determinada; **2.** Cuando no corresponda la condena de una determinada persona; **3.** Cuando el tribunal prescinda de la pena; **4.** Cuando proceda una salida alternativa a la realización del juicio.

Cabe destacar que puede ocurrir que los impedimentos mencionados no obstaculicen la condena sino directamente la imputación. Éste deberá entenderse que no es solamente cuando no puede comprobarse la autoría, sino también, cuando se ha podido determinar el autor pero no puede ser perseguido en un proceso.

En estos casos, **el Tribunal decidirá sobre la inutilización, el comiso, la privación de beneficios y ganancias**, según la obligatoriedad o la discrecionalidad prevista en la ley, atendiendo a los demás presupuestos de



la medida. Esto se aplicará también en los casos en que el tribunal prescinda de la pena o en los casos que proceda una salida alternativa a la realización del juicio.

En cuanto a estos últimos casos expuestos en el párrafo anterior, se podrá traer como ejemplo, lo previsto en el **inciso 9° del artículo 196 “Lavado de Dinero”** modificado por el artículo 1° de la Ley N° 3.440/2008 y su última modificación por el artículo 1° de la Ley N° 6.452/2019, que dice:

*“Cuando el autor, mediante la revelación voluntaria de su conocimiento, haya contribuido considerablemente al esclarecimiento: 1. De las circunstancias del hecho que excedan la propia contribución al mismo; o 2. De un hecho señalado en el inciso 1°, realizado antijurídicamente por otro, el tribunal podrá atenuar la pena con arreglo al artículo 67 o prescindir de ella”.-*

Esta figura de **colaboración voluntaria** dentro del hecho punible de **Lavado de Dinero** permitiría, uno, aplicarle una salida alternativa al juicio, tal como sería una **Suspensión Condicional del Procedimiento**. En este caso, el Juez podrá otorgarle una **salida alternativa al juicio** a favor del autor, no obstante, independientemente a la no declaración de culpabilidad, es decir, a la imposición de una sanción penal, el Juez o Tribunal podrá aplicar la orden de Comiso Especial en el caso de que el autor o participe (beneficiario, conforme a lo establecido en el artículo 90 inciso 2° del C.P.) haya obtenido alguna ganancia con la realización del hecho antijurídico.

La otra casuística prevista en el **Comiso Autónomo**, también es cuando el tribunal **prescinda de la pena**. En este caso, el mismo ejemplo anterior es aplicable, pues independientemente de que haya decidido prescindir de la sanción penal, el Tribunal podrá aplicar de manera autónoma el Comiso Especial sobre las ganancias obtenidas por la realización del hecho antijurídico.

## 4. Procedimiento especial para la aplicación del comiso y de la privación de beneficios:

Este procedimiento especial se encuentra regulado a través de la Ley N° 6.431/2019 ***“QUE CREA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DEL COMISO, EL COMISO ESPECIAL, LA PRIVACIÓN DE BENEFICIOS Y GANANCIAS Y EL COMISO AUTÓNOMO”***. Cabe destacar, que esta nueva legislación vino a derogar lo dispuesto en la Ley N° 4575/12 ***“QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DE LA ORDEN POSTERIOR Y ORDEN AUTÓNOMA DE COMISO”***.

Como se podrá apreciar, esta es una ley procesal que viene a establecer las reglas procedimentales para la aplicación de ambas figuras de Comiso previstos en el Código Penal.

Estas reglas procesales, tal como lo dispone el artículo 2° de la mencionada ley, serán aplicables en el procedimiento penal ordinario, como también, de forma autónoma, conforme a los alcances establecidos en el artículo 96 inciso 2° del Código Penal que regula el Comiso Autónomo.

En lo que respecta al ejercicio de la acción, al ser el Comiso y la Privación de Beneficios o Comiso Especial, figuras reguladas en el Código Penal como consecuencias accesorias, éstas se rigen por los principios del Derecho Penal, razón por la cual lógicamente el ejercicio de la acción la tiene el Ministerio Público.

Esta condición, se halla dispuesta en el **artículo 3°** de la citada Ley, que dice: ***“DEL RÉGIMEN DE LA ACCIÓN. El Ministerio Público tendrá la acción para solicitar la privación de los beneficios y ganancias provenientes de un hecho antijurídico. Esta acción es pública, de carácter real y de contenido patrimonial, podrá ser ejercida incluso sin la declaración de reprochabilidad”***.

A tal efecto, en lo que respecta a la investigación preliminar, ésta se encuentra regulada en el **artículo 5°** de la citada Ley, cuya normativa expresa lo siguiente: ***“La finalidad de la investigación preliminar tendrá por objeto buscar, identificar, localizar y comprobar que los bienes provengan de hechos antijurídicos, recolectar los elementos probatorios que permitan fundar la solicitud del Ministerio Público, a los efectos de acreditar los presupuestos establecidos en la Ley para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo”***.

En este punto, es de suma importancia resaltar que las facultades dispuestas en dicha normativa hacen referencia, precisamente, a una investigación patrimonial o financiera.

Por otro lado, en dicho procedimiento especial, se encuentra regulado lo relativo a la JURISDICCION, a la aplicación de MEDIDAS CAUTELARES; a las reglas atinentes a la ACTIVIDAD PROBATORIA, entre otras cosas.

En dicho cuerpo normativo también se establece en forma expresa quienes podrán intervenir en el proceso especial, así como también, se dispone lo relativo a los Derechos de los Afectados a la orden.

En igual sentido, se encuentra regulada las disposiciones relativas a los requisitos que debe cumplir el escrito de solicitud que deberá presentar el Ministerio Público al órgano jurisdiccional, cuyo escrito, se podría asimilar a un escrito de acusación, por medio del cual se requiere la elevación a un Juicio Oral y Público para debatir acerca del origen ilícito o no de los bienes obtenidos por las estructuras criminales.

Finalmente, en este procedimiento especial, se regula todo lo atinente a la audiencia de preparación del juicio, así como del juicio oral y público propiamente dicho. Asimismo, se prevé lo relativo a los medios recursivos.

## **5. Consideraciones finales.**

Finalmente, con todos los temas abordados en este trabajo se revela que la forma más eficiente y eficaz de dismantelar a las estructuras criminales es a través de la privación de sus beneficios y ganancias. Sin embargo, como se ha visto, para que ello ocurra, necesariamente, se debe acudir a una investigación patrimonial o financiera.

Por tanto, para arribar a ese objetivo, el cual es la privación de las ganancias obtenidas ilícitamente por las estructuras criminales, se debe contar con: **a.** Una Investigación Financiera. Planificación de la Investigación. Equipos de trabajos multidisciplinarios con capacidades operativas y habilidades en la identificación, detección de los bienes, etc.; **b.** Medidas de aseguramiento de los bienes; **c.** Administración de los bienes; **d.** Destino y compartir los bienes; **f.** Derechos de la víctima y de terceros de buena fe; **g.** Cooperación Jurídica.

# La corrupción pública como delito determinante del lavado de dinero y la recuperación de bienes mal habidos

*René Fernández*



## **I. La corrupción pública y las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI)**

En el contexto de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas (EM) del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), la República del Paraguay se encuentra en pleno proceso de formulación del Informe de Evaluación Mutua (IEM) (2019-2021, con ampliación de plazos por la Pandemia Covid-19), por parte de los expertos designados por la Secretaria Ejecutiva del Gafilat; propuestos por los países pares pertenecientes a la entidad.

Resulta necesario puntualizar que el GAFILAT constituye un organismo regional, creado a partir de la iniciativa intergubernamental del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF, por su sigla en inglés), constituido como el organismo multilateral que dicta las políticas y recomendaciones internacionales dirigidas a los países miembros para un adecuado y eficaz combate contra el lavado de activos (LA), el financiamiento del terrorismo (FT), y otras amenazas relacionadas con la integridad del sistema financiero mundial.

El GAFI ha sido creado en 1989, a instancias del Grupo de los 7 (G7, conformado por siete países con economías más avanzadas: Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido y Estados Unidos, a los que se suma la Unión Europea), su sede está en París, Francia, en las dependencias de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

En 1990, el GAFI formula las primeras 40 Recomendaciones contra el Lavado de Activos, a las que se sumaron, a partir del año 2001 (como respuesta al atentado a las Torres Gemelas en Nueva York), VIII Recomendaciones contra el Financiamiento del Terrorismo, que luego fueron ampliadas a IX.

La última formulación de los estándares del GAFI están contenidos en las 40 Recomendaciones (40R) anti LA/FT, que datan del mes de febrero de 2012, y que reemplazaron a las anteriores 40 Recomendaciones antilavado de activos y las IX Recomendaciones para la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Es correcto afirmar que las Recomendaciones del GAFI constituyen estándares normativos, institucionales y de cumplimiento o efectividad, combinando acciones preventivas con medidas operativas y de persecución administrativa y penal de actividades riesgosas o criminales respecto al lavado de activos y financiamiento del terrorismo; tienen como finalidad la protección del sistema financiero global y a otras actividades económicas y profesiones no financieras designadas (APNFD), de los riesgos y distintos tipos de daños (económicos, comerciales, sociales, reputacionales, etc.) derivados de la comisión de los delitos de LA y FT y debilitar, en forma simultánea, a

la criminalidad organizada de cada país miembro y también la criminalidad organizada transnacional, conforme a la denominación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Palermo, 2000), a fin de evitar que provoquen distorsiones en el desarrollo social, comercial, económico y financiero de los países; y fortalecer la integridad del sistema institucional de los países.

Las 40 Recomendaciones del GAFI han sido adoptadas a la fecha por más de 180 países en todo el mundo; además de la adhesión al mecanismo periódico de Evaluación de inter pares, que cumple la importante función de validar los sistemas y formular un informe experto e independiente respecto a los sistemas ALA/CFT en funcionamiento.

La Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ha incorporado novedades en sus criterios de evaluación, adoptando dos enfoques complementarios. El primer criterio se refiere al cumplimiento técnico (C.T.) de las 40 Recomendaciones del GAFI, y el segundo; la efectividad o los resultados inmediatos (R.I.) busca determinar el funcionamiento del Sistema LA/FT, en sus aspectos preventivo y sancionador, con especial énfasis en los resultados concretos de la aplicación del sistema normativo, institucional y punitivo. Por lo tanto, la metodología comprende dos componentes:

El componente sobre el Cumplimiento Técnico comprende aspectos normativos específicos derivados de las 40 Recomendaciones del GAFI, incluyendo el marco jurídico e institucional relevante del país, y los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Estos representan los pilares fundamentales de un sistema ALA/CFT.

El componente de la Efectividad evalúa la correcta aplicación del sistema ALA/CFT, la calificación del nivel de cumplimiento de estos estándares a partir de un conjunto de “Cuestiones Fundamentales” que deberán ser respondidas para determinar si el resultado (R.I.) ha sido cumplido; por tanto, este componente determina la medida en que el marco legal e institucional produjo los resultados previstos.

Por Decreto n°9302 del 06 de agosto de 2018, la República del Paraguay ha actualizado su Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) que fuera aprobada por Decreto n°4779/16 de fecha 19/01/16, por el cual se incorporan las conclusiones y recomendaciones contenidas en el INFORME FINAL de la EVALUACION NACIONAL DE RIESGO (ENR), a los objetivos del PLAN ESTRATEGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP) para el Combate del Lavado de Activos, la Financiación del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (LA/FT/FP).

Resulta preponderante señalar aspectos conceptuales para comprender

la metodología de una Evaluación Nacional de Riesgos y en ese sentido la actualización de la ENR – Paraguay formula prístinamente una introducción al respecto al expresar que:

*“Una amenaza es definida como una persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de ocasionar un daño. Para otorgar un sentido definido al concepto, por amenazas de LA/FT deben entenderse, a los efectos de este Informe Final, los ilícitos que preceden al LA (por ejemplo, Tráfico Ilícito de Estupefacientes (TIE), Corrupción (CRP), Contrabando (CTB), etc.) y los que son consecuencia de la FT (por ejemplo, actos de terrorismo cometidos por individuos u organizaciones terroristas).”*

*“Una vulnerabilidad, en cambio, es un aspecto que puede ser explotado por la amenaza, ya sea porque apoya o facilita sus actividades ilícitas. A los efectos de esta ENR, entendemos las vulnerabilidades como en un doble sentido: por un lado, aquellas debilidades que son contextuales (por ejemplo, la informalidad de la economía, pobreza, etc.) al sistema ALA/CFT analizado; y aquellas que resultan específicas (como la ausencia de estadística criminal, insuficiente cooperación Inter agencial, pobre debida diligencia en APNFD, carencias de recursos humanos y materiales en agencias de control fronterizo, etc.)”*

*“Por último, las consecuencias hacen referencia al impacto o daño que el LA/FT puede ocasionar, incluyendo la actividad criminal subyacente y las actividades terroristas en los sistemas e instituciones financieras, así como en la economía y en la sociedad. Con sus posibles consecuencias a corto, mediano o largo plazo, pueden estar relacionadas a poblaciones o comunidades específicas, al entorno de los negocios, a intereses tanto nacionales como internacionales así como a la reputación y nivel de atracción de un sector financiero nacional.”*

La ENR/2016 ha señalado claramente a la corrupción pública como “... un ilícito de dimensión significativa que opera a la vez, como una amenaza y una vulnerabilidad, erosionando considerablemente al sistema ALA/CFT de Paraguay...Desde la perspectiva de esta ENR, la CRP aparece a la vez, como un delito precedente al LA (amenaza) y como un delito vehículo del LA (vulnerabilidad).”

En el mismo sentido, la actualización de la ENR/2018 en el capítulo 2.4.2.1. “Amenazas”, expresa que: “De la información documental recibida, de las entrevistas y talleres mantenidos con los actores públicos y privados relevantes, surge que los delitos que constituyen las principales amenazas para la generación de activos que son lavados en el país son: el narcotráfico, **la corrupción**, los delitos aduaneros, la evasión impositiva y en menor medida, el tráfico ilegal de armas”

En consecuencia, podemos afirmar que la corrupción pública se encuentra identificada como una de las principales amenazas, luego del narcotráfico, de cara al sistema ALA/CFT de la República del Paraguay y tal como lo afirma la

ENR-PY del 2016, constituye “un flagelo endémico y estructural que pone en jaque a las principales instituciones del Estado que cuentan con competencia en lo que respecta al control de los activos ilícitos (vulnerabilidad)”

## II Sistema de inclusión de hechos determinantes en el Código Penal Paraguayo

En primer lugar, cabe señalar el estándar señalado por el GAFI respecto a la penalización del delito de lavado de activos, en la Recomendación n°3: “Los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir una mayor gama posible de delitos determinantes”.

Al respecto, la Nota Interpretativa del GAFI a la Recomendación n°3<sup>1</sup> hace referencia a los distintos sistemas de penalización de conductas de blanqueo de activos: “...Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la gama más amplia de delitos determinantes. Los delitos determinantes se pueden describir mediante referencia a todos los delitos o a un umbral ligado ya sea a una categoría de delitos graves o a la sanción de privación de libertad aplicable al delito determinante (enfoque de umbral) o a una lista de delitos determinantes o a una combinación de estos enfoques.”<sup>2</sup>

La redacción original del artículo 196 del Código Penal Paraguayo, Ley n°1160/1997<sup>3</sup>, establecía los hechos punibles precedentes o delitos base del lavado de dinero, con un predominio del sistema “umbral”; previendo que serán considerados como conductas punibles subyacentes en primer lugar los crímenes, es decir aquellos hechos punibles cuyo marco penal comprenda penas privativas de libertad de más de cinco años<sup>4</sup>; en segundo lugar el hecho punible de asociación criminal (que en virtud al artículo 13 del Código Penal

1 <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/3997-recomendaciones-metodologia-actdic20-1/file>

2 Otros casos autores hablan tres sistemas: 1. modelo de catálogo de delitos; 2. modelo de categoría de infracciones (sistema umbral) generalmente las más graves y; 3. Modelo de incriminación de bienes provenientes de todo tipo de hechos punibles. Blanco Cordero Isidoro en “Combate al lavado de activos desde el sistema judicial”. OEA, CICAD, BID, Washington, 2014, p.124.

3 Artículo 196.- Lavado de dinero

1° El que: 1. ocultara un objeto proveniente de

a) un crimen;

b) un hecho punible realizado por un miembro de una asociación criminal prevista en el artículo 239;

c) un hecho punible señalado en la Ley 1.340/88, artículos 37 al 45; o

respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa....”

4 Artículo 13.- Clasificación de los hechos punibles

1° Son crímenes los hechos punibles cuya sanción legal sea pena privativa de libertad mayor de cinco años.

2° Son delitos los hechos punibles cuya sanción legal sea pena privativa de libertad de hasta cinco años, o multa.

3° Para esta clasificación de los hechos punibles será considerado solamente el marco penal del tipo base.



constituye un delito) y los tipos legales previstos en los artículos 37 al 45 de la Ley n°1340 que reprime el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas peligrosas.

Respecto a la mencionada redacción, caben señalar importantes vacíos de punibilidad puesto que una gran gama de hechos punibles “finales” de la criminalidad quedan fuera del umbral de los crímenes: delitos tales como los patrimoniales, contra el ejercicio de las funciones públicas, etc.; situación que generaba una necesidad imperiosa de revisión de este aspecto de la norma.

La ley n°3440/2008, que incorpora importantes modificaciones al Código Penal, contiene asimismo una revisión del artículo 196 del mismo cuerpo legal<sup>5</sup>, entre otros aspectos, en lo referido al universo de hechos punibles precedentes de las conductas de lavado de dinero; pudiendo ser observada una tendencia o evolución a un sistema mixto; pero con predominio de una lista de hechos punible determinantes; quedando el criterio del umbral solamente en lo referido a los crímenes.

En este punto cabe recordar que también fue reparado un defecto sistemático en la redacción original de la norma; que tenía directa incidencia en la autonomía del delito de lavado de dinero.

Dicho defecto consistía en que el legislador indicaba que las conductas de lavado de dinero estaban vinculadas a “...hechos punibles...” previsto en tal o cual norma del Código Penal o leyes especiales; luego al no contener el artículo 196 ninguna disposición específica que determine la *autonomía* del delito de lavado de dinero; en ese sentido la Nota Interpretativa n°4 respecto a la Recomendación n°3 GAFI<sup>6</sup>, impone como un estándar necesario tal autonomía; que implica que las conductas de blanqueo de activos podrán ser perseguidas y sancionadas independientemente a que los participantes en los delitos determinantes hayan sido procesados o condenados por estos.

La discusión respecto a tal autonomía tenía se basaba en dos fundamentos:

1) la señalada inexistencia de una disposición expresa respecto a la autonomía y;

2) la referencia a la procedencia del objeto de un “hecho punible”, que

---

5 A los efectos de este artículo, se entenderá como hecho antijurídico:

1. los previstos en los artículos 129a, 129b, 129c, 139, 184a, 184b, 184c, 185, 186, 187, 188, 192, 193, 200, 201, 300, 301, 302, 303 Y 305 de este Código;

2. un crimen;

3. el realizado por un miembro de una Asociación Criminal previsto en el artículo 239;

4. los señalados en los artículos 37 al 45 de la Ley N° 1.340/88 Y su modificatoria «Que Reprime el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Peligrosas y otros Delitos Afines y establece medidas de prevención y recuperación de fármaco dependientes»;

6. el señalado en el artículo 81. párrafos 10 y 20 de la Ley N° 1.910/02 “De armas de fuego, municiones y explosivos”; y,

6. el previsto en el artículo 336 de la Ley N° 2.422/04. Código Aduanero. “

6 Cualquiera que sea el enfoque que se adopte, cada país debe, como mínimo, incluir una gama de delitos dentro de cada una de las categorías establecidas de delitos. El delito de lavado de activos debe extenderse a todo tipo de propiedad, independientemente de su valor, que represente, directa o indirectamente, los activos del crimen. Al probar que esos bienes son activos del crimen, no debe ser necesario que una persona sea condenada por un delito determinante.

conforme al artículo 14 del Código Penal es “*un hecho antijurídico que sea reprochable y reúna, en su caso, los demás presupuestos de la punibilidad*”; y como el juicio de reprochabilidad es formulado respecto al participante del hecho antijurídico (además de la necesidad del cumplimiento de los demás presupuestos de la punibilidad); resultaba razonable afirmar que era necesaria la existencia de un “hecho punible” (y por tanto un autor reprochable y punible) para la persecución conjunta o autónoma del delito de lavado de dinero.

La modificación introducida por la Ley n°3440/2008, al hacer referencia a un objeto proveniente de un “hecho antijurídico” (un hecho típico que carece de un permiso legal); sumada la disposición expresa del inciso 10 del artículo 196 del C.P.<sup>7</sup>; descarta cualquier discusión respecto a la autonomía del delito; con lo cual la tipificación del delito de lavado de dinero se ajusta satisfactoriamente al estándar requerido por el GAFI.

En la lista de hechos determinantes se tiene como principales novedades; a propósito del tema de este artículo, la inclusión de delitos de contenido patrimonial como la extorsión, la estafa y lesión de confianza, entre otros, que en cuanto sea cometido por servidores públicos son considerados de ilícitos de corrupción (el código penal paraguayo no prevé tipos legales especiales respecto al patrimonio del estado); y otros contra el ejercicio de las funciones públicas como el cohecho y el soborno; el cohecho y soborno agravados y el prevaricato.

En el marco de la Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas y como parte de la estrategia nacional ALA/CFT, en el año 2019 han sido aprobado un conjunto de leyes orientadas a satisfacer la evaluación del cumplimiento técnico de la Evaluación; y por lo tanto para optimizar y perfeccionar el sistema nacional de prevención y combate al lavado de activos.

En ese contexto, la ley n°6452/2019 contiene una revisión del artículo 196 que tipifica el delito de lavado de activos, pudiendo ser mencionada una ampliación de los hechos determinantes del delito; incluyendo como novedades relativas a la corrupción, el cohecho y soborno privados, los hechos punibles previstos en la Ley n°2523/2004 (enriquecimiento ilícito en la función pública, prohibiciones posteriores al ejercicio del cargo, tráfico de influencias, administración en provecho propio) y el cohecho y soborno transnacional.

El tráfico de influencias (además de las prohibiciones posteriores al ejercicio del cargo); que constituye una conducta paradigmática por excelencia de la corrupción pública, ingresa en el catálogo de hechos determinantes a partir de esta modificación; puesto que el enriquecimiento ilícito y la administración en provecho propio, por su marco penal, ya se encontraban comprendidos bajo el umbral de los crímenes.

---

7 10.- El lavado de dinero será considerado como un hecho punible autónomo y para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

### **III. Recuperación de activos ilícitos provenientes de la corrupción.**

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), promueve la recuperación en favor del erario público de bienes obtenidos a través de hechos de corrupción, como eje fundamental de las políticas públicas para reducir estas prácticas.

En ese sentido, establece que “la restitución de activos es un principio fundamental de la Convención... y los Estados parte deben prestarse la más amplia colaboración y asistencia entre sí al respecto” (art. 51). El capítulo V del tratado está exclusivamente dedicado a establecer las vías legales mínimas necesarias para sortear los numerosos obstáculos que regularmente impiden que este derecho sea ejercido de manera efectiva.

Asimismo, la Convención Interamericana contra la Corrupción, en su artículo XV “Medidas sobre bienes”, dispone que “1. De acuerdo con las legislaciones nacionales aplicables y los tratados pertinentes u otros acuerdos que puedan estar en vigencia entre ellos, los Estados Partes se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la presente Convención, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.

Para el cumplimiento de tal fin, además de voluntad política, se requieren acciones judiciales orientadas a la recuperación de activos, la cooperación inter-agencial de organismos del Estado, inclusive de la cooperación internacional, para rastrear, individualizar, desentramar, asegurar, incautar y comisar activos de todo tipo; sin descartar la litigación incluso en jurisdicciones extranjeras y en distintas competencias jurisdiccionales (penal, civil, administrativo).

Los hechos punibles, en el contexto del derecho penal paraguayo, tienen consecuencias patrimoniales de diferente naturaleza: la pena de multa y la pena patrimonial son sanciones penales, en sentido estricto (sistema binario de penas y medidas); mientras por otro lado: el comiso y el comiso especial o la privación de beneficios constituyen consecuencias autónomas y adicionales de los hechos antijurídicos; en concreto, cuando se producen en perjuicio del erario público, pueden ser conceptualizados como consecuencias patrimoniales de los hechos antijurídicos que lesionan el patrimonio del estado; y en el caso de otros hechos de corrupción (sin contenido patrimonial), la integridad y transparencia del ejercicio de las funciones públicas.

Cabe señalar que tales disposiciones no son privativas de los hechos punibles de corrupción pública, sino que son aplicables a todos los hechos punibles previstos en la parte especial del código penal y leyes penales especiales (como

la Ley n°2523/2004 por ejemplo); siempre que se cumplan con los presupuestos de cada instituto.

### III.1 La pena de multa

La pena de multa, contemplada como una pena principal, en igual condición que la privación de la libertad<sup>8</sup>, tiene el objetivo político-criminal de reducir considerablemente la utilización de esta última a aquellos casos en los cuales apareciera como imprescindible y, simultáneamente, aumentar el uso de la multa.

Como toda pena, la multa impone un castigo proporcional a la reprochabilidad del autor (acorde a los principios constitucionales de la pena, la prevención especial y general<sup>9</sup>) y consiste en el pago de una suma de dinero al Estado<sup>10</sup>. Para determinar el quantum de la suma a pagar, el criterio rector implica que la multa debe reducir la calidad de vida del condenado –en lugar de privarlo de su libertad ambulatoria- durante el tiempo que se corresponde con el grado de reproche<sup>11</sup>.

El monto se calcula a través del sistema de días-multa, lo cual implica que debe ser fijado por el tribunal de sentencia considerando las condiciones personales y económicas del autor. El criterio para determinarlo es el *promedio de ingreso neto diario* del autor o partícipe; pudiendo por tanto diferir el valor del día-multa entre cada sujeto en particular.

El monto de cada día-multa no puede ser inferior al 20% un jornal mínimo diario para actividades diversas no especificadas como mínimo y 510 de igual categoría como máximo. La cantidad de días-multa no puede ser inferior a 5 ni superar los 360. Se trata, por tanto, de marcos relativamente amplios, especialmente si se tiene en consideración que la aplicación de la pena de multa no excluye, como veremos más adelante, la orden de comiso, de comiso especial e incluso la reparación del daño.

La pena de multa es sumamente útil cuando el autor posee bienes de origen lícito contra los cuales ejecutarla. En atención a que los hechos de corrupción están motivados generalmente por el propósito de enriquecerse, el tribunal no se verá en la disyuntiva de tener que elegir entre la multa y la privación de la libertad (CP, 53, pena de multa complementaria); puesto que podrán ser

---

8 Cfr. Cámara de Senadores, "Proyecto de Código Penal", aprobado en Sesión del 18-12-1996, Expte. 03218, p. 28; Shone, W., "La Ley 1160/97 - Código Penal de la República del Paraguay", Universidad del Norte, Asunción, p. 107.

9 Artículo 20 CN - DEL OBJETO DE LAS PENAS. Las penas privativas de libertad tendrán por objeto la readaptación de los condenados y la protección de la sociedad. Quedan proscritas la pena de confiscación de bienes y la de destierro.

10 Ley n°1.492/99 - Que dispone el destino de los recursos provenientes de las multas y comisos aplicados por los órganos jurisdiccionales en cumplimiento de la ley n°1160/97, código penal; modificada por la Ley n°4423/2011.

11 Shone, W., Op.Cit., p. 109.

aplicadas en forma conjunta.<sup>12</sup>

La norma admite su aplicación no solo en casos en que se haya consumado el enriquecimiento; sino incluso mediando una tentativa de enriquecimiento (por ejemplo, en el caso de la estafa; en dónde la finalidad -elemento subjetivo adicional- es el enriquecimiento; pudiendo no obtener el autor tal beneficio; a pesar de la consumación; el perjuicio patrimonial de la víctima).

La multa es, además, independiente del comiso especial que, como veremos, no es una pena, sino una consecuencia accesoria del hecho antijurídico. Por ello, el tribunal debe privar al autor de los beneficios obtenidos -medida que recae sobre el producto, el objeto o los beneficios del delito- y, además, multarlo -medida que recae sobre bienes de origen lícito.

Lo primero es una consecuencia accesoria del hecho antijurídico; la multa es la sanción penal -o parte de ella- si va acompañada de una pena privativa de libertad.

## III.2 La pena patrimonial

El Código Penal, el capítulo III del título III regula como “penas complementarias”, la pena patrimonial y la prohibición temporaria de conducir.

La pena patrimonial está prevista para algunos hechos punibles generalmente asociados a la criminalidad organizada. El objetivo de la pena patrimonial es afectar el pulmón económico de las organizaciones que; salvo la criminalidad asociada a fines puramente ideológicos como el terrorismo, persiguen el lucro y cometen ilícitos como medio de obtenerlo. De allí su aplicación está limitada al catálogo de hechos punibles que expresamente prevé el código penal.

Los supuestos previstos remiten a algunos hechos punibles asociados a la criminalidad organizada<sup>13</sup>, cuando quienes los realizan actúan comercialmente, es decir, “con el propósito de crear para sí, mediante la realización reiterada de hechos punibles, una fuente de ingresos no meramente transitoria”<sup>14</sup>, o cuando el autor fuera miembro de una banda. En relación con la corrupción, la pena patrimonial es aplicable al cohecho pasivo agravado, el enriquecimiento ilícito, y al lavado de activos o la reducción de bienes provenientes de cualquier hecho de corrupción, cuando es realizado comercialmente.

12 “La combinación de multa y pena privativa de libertad -salvo el caso de su coincidencia en el concurso real (§ 53 II 2) (cfr. Supra § 68 II 2)- solo se prevé, excepcional y facultativamente, cuando el delincuente se enriqueció mediante el hecho o lo intentó (§ 41) (Cfr infra § 73 II 3). Jescheck, Hans-Herich, “Tratado de Derecho Penal. Parte General”. Edit. Comares, Granada, España, 1993., p.704.

13 El código penal prevé su aplicación a hechos punibles como la trata de personas (129.b, inc.4) y el proxenetismo (art. 139 inc.2) cuando sean realizados “comercialmente”; el hurto especialmente grave y en banda (art. 164, inc. 4 y 165) cuando sean reiterados, la producción de moneda no auténtica (art. 263); la reducción (art 195) y el lavado de dinero (art. 196 inc. 4) realizados comercialmente, el cohecho pasivo agravado (art. 301) y el enriquecimiento ilícito (art. 2º de la ley 2523-04).

14 Art 14, inc.1º, numeral 15.

En la mayoría de esos supuestos previstos la pena principal es, exclusivamente, la privación de la libertad. Sólo cuando, de conformidad con el art. 65, el tribunal de sentencia la determina en un lapso superior a dos años de pena, queda habilitada la vía para aplicar la pena patrimonial en forma conjunta a aquella.

La pena patrimonial, tal cual la pena de multa, consiste en el pago de una suma de dinero al Estado. Sin embargo, a diferencia de aquella, cuyo límite máximo es de 360 días-multa, la pena patrimonial no reconoce otro límite que “*el patrimonio del autor*” el cual, en ciertos casos, puede exceder, por mucho, el máximo de la multa.

El código penal, en su artículo 57, inciso 3° expresamente prevé que, para calcular el patrimonio del autor, no serán tenidos en cuenta los beneficios “sometidos a comiso”, con lo cual queda claro que, al igual que la pena de multa, la pena patrimonial puede ser aplicada en forma conjunta con el comiso y el comiso especial.

### III.3 El comiso y la privación de beneficios, o comiso especial

La extensión del derecho penal a los activos patrimoniales comprometidos con la realización de hechos punibles reconoce como modelo tradicional a los instrumentos usados para cometer el delito -usualmente entendida como una medida de carácter punitivo<sup>15</sup>- y al de los objetos socialmente peligrosos<sup>16</sup> —entendido como una medida de carácter preventivo— (el artículo 86 del Código Penal requiere la existencia de un hecho antijurídico doloso; quedando excluidos por tanto los culposos).

Junto a esta concepción tradicional del comiso de bienes, el código penal paraguayo prevé la privación de beneficios o comiso especial, que igualmente no está regulada como una sanción penal; sino como una consecuencia autónoma que, aunque usualmente debería producirse en forma conjunta con una condena a una pena, no se encuentra limitada a la declaración de reprochabilidad de un participante (basta con la declaración de la existencia de un hecho antijurídico, es decir a diferencia del comiso, puede ser declarado incluso respecto a un hecho antijurídico culposo, por ejemplo el lavado de dinero por negligencia grave) y; por ello, puede ser impuesto aun cuando no sea posible el dictamiento de una sentencia condenatoria; es decir es posible

---

15 El comiso de los instrumentos del delito, implica la utilización de determinados objetos para cometer el delito, y por tanto son asociados a los resultados perjudiciales que el hecho punible produce. En consecuencia, el fundamento de la privación de la propiedad de esos bienes es castigar a quien le ha dado a tales bienes un uso nocivo para la sociedad (medios de transporte, arma de fuego, equipos de falsificación, etc.).

16 El decomiso de los objetos del delito se refiere a aquellos bienes que fueron producidos por la conducta delictiva, (la moneda falsa, las sustancias prohibidas, mercadería contrabandada, etc.)

un comiso y comiso especial autónomo sin una sanción penal.<sup>17</sup>

Difiere respecto a la pena de multa, la que puede ser, en caso de incumplimiento, (CP, 56)- sustituida por una pena privativa de la libertad; es decir la conversión de días multa a días de privación de libertad. Ante la imposibilidad de la ejecución de una orden de comiso o comiso especial por diversas causas, la orden de comiso puede ser sustituida por el pago de una suma de dinero u otros bienes (orden de comiso especial sustitutivo) o incluso diferida (orden posterior de comiso).

El fin del comiso especial es, entonces, reestablecer y neutralizar un desequilibrio patrimonial producido por el hecho punible en la economía lícita. Tal desequilibrio no proviene de la reprochabilidad —cuya consecuencia es la pena—, ni al peligro —que es mitigado por las medidas de seguridad—, ni tampoco al ámbito de la reparación del daño —que se compensa a través de una indemnización de daños y perjuicios—. <sup>18</sup>

La Recomendación 4 del GAFI, “Decomiso y medidas provisionales” prevé que “...*Los países deben considerar la adopción de medidas que permitan que tales productos o instrumentos sean decomisados sin que se requiera de una condena penal (decomiso sin condena), o que exijan que el imputado demuestre el origen lícito de los bienes en cuestión que están sujetos a decomiso, en la medida en que este requisito sea compatible con los principios de sus legislaciones nacionales...*”

Este párrafo de la R4 de GAFI hace referencia a los dos modelos de persecución penal in rem: el decomiso sin condena: sistema adoptado por el derecho penal paraguayo, comiso especial autónomo; y la extinción de dominio: modelo originalmente concebido por Colombia (previsto en las Constituciones Nacionales de 1936 y 1991) y extendido actualmente a otros países de Latinoamérica, que si bien constituye un proceso penal de persecución in rem, excluye las garantías penales tales como la presunción de

17 “El decomiso, tras haber mutado desde su inicial consideración como pena pecuniaria (CP 1822) a la más común de pena accesoria (Códigos Penales de 1848, 1870, 1932 y 1944 con la excepción del Código Penal de 1928 que lo clasifico como medida de seguridad), es consagrado como una “consecuencia accesoria” de la pena en la L.O. 1/2015, tal y como venía siendo considerado en el CP desde la reforma de la L.O. 15/2003, y no como una pena propiamente dicha, con todas las consecuencias que ello conlleva. En efecto, el decomiso no es una pena y no se incluye, como tal, en el catálogo de penas del artículo 33 del Código Penal. Como consecuencia accesoria del delito, y al estar ligado al reequilibrio del enriquecimiento injusto, puede considerarse que su naturaleza, siendo sancionadora, no es puramente penal. Ello le que rigen la imposición de penas (e.g.: principios de personalidad y de culpabilidad). Gracias a esta naturaleza es posible el decomiso de bienes pertenecientes a inimputables o a terceros ajenos al delito (así como su embargo preventivo previo); así como el decomiso de bienes de personas jurídicas o entes colectivos e incluso el decomiso sin condena previa, siempre y cuando se demuestre la existencia de una situación patrimonial ilícita. Por otro lado, el decomiso no encaja con las responsabilidades civiles, ni el resto de las consecuencias jurídicas del delito, ya que tampoco es una medida de seguridad, al carecer de carácter personal, ni pretende abordar la peligrosidad del individuo, hasta el punto de constituir una categoría sui géneris poco homogénea, ya que los diversos tipos de decomiso permiten hablar de un tertium genus o tercera clase de sanción penal, como lo clasifica el Tribunal Supremo en su jurisprudencia, tras descartar su condición de pena, al margen de las penas y de las medidas de seguridad, e incluso de una cuarta categoría.” Francisco Jiménez-Villarejo Fernández. “La nueva regulación del decomiso y la recuperación de activos delictivos en el ordenamiento jurídico español”. Revista del Ministerio Público Fiscal, Madrid, 2015, p.94 y sgtes.

18 “Una medida que impida la tolerancia de una situación patrimonial antijurídica por parte del Estado (similar R. Schmitt, op.cit., 296, la “consecuencia de carácter especial que surge del ilícito penal y que manifiesta un cierto parecido con el enriquecimiento injustificado del derecho civil”). Maurach Reinhart, Gossel y Zipf. “Derecho Penal. Parte General”. Tomo II. Edi. Astrea. Bs.As., 1995. p.677.

inocencia o el principio in dubio pro reo; en la inteligencia que no se encuentra comprometida la aplicación de una sanción penal en dicho proceso; sino la discusión sobre la licitud de un activo, siendo aplicados otros principios tales como la preponderancia de la evidencia, en materia probatoria, por ejemplo.<sup>19</sup>

Además de los estándares de GAFI, las convenciones internacionales vinculadas aceptan ambos modelos indistintamente<sup>20</sup>, dejando al legislador doméstico la decisión sobre si implementar uno o ambos modelos, y en el último caso, si permitir su aplicación alternativa o subsidiaria.

### III.4 Comiso especial de valor sustitutivo

Es posible que la orden de comiso especial se vea frustrada por diversos motivos: el ocultamiento o conversión de los bienes; el cambio de titularidad mediando la buena fe de terceros, el “despilfarro” en bienes de uso, etc.; situación que es prevista a través del comiso especial de valor sustitutivo.

Una de las mejoras contenidas en la ley n°6452/2019 consiste justamente en la posibilidad de sustituir el comiso especial del beneficio obtenido por el pago de una suma de dinero (redacción original artículo 91) o “*se podrá optar por otras cosas, bienes o derechos, que corresponda al valor de lo obtenido. (texto artículo 91 modificado)*”

A diferencia del decomiso “objetivo”, que constituye una transferencia de la propiedad de origen ilícito al Estado, el comiso de bienes sustitutivos consiste en la imposición al autor o partícipe de la obligación de pagar una suma de dinero equivalente al valor de los bienes sujetos a comiso especial o su sustitución por otros bienes.

El comiso de valor sustitutivo puede ser aplicado sobre bienes que pueden no estar vinculados al hecho antijurídico e inclusive que tengan origen lícito. La fortaleza de esta modalidad de comiso especial consiste en que no se requiere rastrear y vincular los activos obtenidos mediante la comisión del hecho punible, sino únicamente determinar su valor para su aplicación.

---

19 “Existen en general dos tipos de decomiso utilizados internacionalmente para recuperar los productos e instrumentos del crimen: el decomiso de activos NCB y el decomiso penal, los cuales comparten el mismo objetivo, a saber, el decomiso por parte del Estado de los productos e instrumentos del crimen. Ambos comparten fundamentos comunes duales. Primero, a quienes cometen actividades ilegales no se les debe permitir beneficiarse por sus crímenes. Los productos deben decomisarse y utilizarse para compensar a la víctima, ya sea ésta el Estado o un individuo. Segundo, debe disuadirse la actividad ilegal. Eliminar el beneficio económico del crimen desalienta la conducta criminal en una primera instancia. El decomiso de los instrumentos asegura que tales activos no se utilizarán para propósitos criminales adicionales y así mismo sirve como elemento disuasivo. Donde difieren el decomiso penal y el decomiso de activos NCB es en el procedimiento utilizado para decomisar los activos. La distinción principal entre los dos es que el decomiso penal requiere un juicio y una condena penal, mientras el decomiso de activos NCB no lo requiere. Además, existen varias diferencias en procedimientos que generalmente caracterizan los dos sistemas. El decomiso penal es una orden in personam, una acción contra la persona (por ejemplo, el Estado contra John Smith). Requiere un juicio y una condena y constituye a menudo parte del proceso de sentencia. Algunas jurisdicciones aplican un estándar de prueba inferior (esto es, el balance de las probabilidades) para el proceso de decomiso que para la parte criminal del proceso”. Theodore S. Greenberg y otros en “Recuperación de activos robados. Guía de buenas prácticas para el decomiso de activos sin condena.”, Banco Mundial - Mayol Ediciones S.A. Bogotá, 2009.

20 Convención de Viena, artículo 5; UNCAC, art. 31;; UNCDOT- Palermo, art. 12.



### III.5 El comiso especial extensivo

Por medio de esta forma de comiso especial es posible ordenar la afectación de bienes no vinculados directamente con el hecho objeto del juicio (ni como instrumento, ni como objeto ni como beneficio), pero sobre los cuales se puede deducir que provienen de otros hechos antijurídicos<sup>21</sup>.

Una situación muy común en casos de criminalidad organizada; en donde las investigaciones apuntan a un conjunto de actividades delictuales ocurridas en un periodo relativamente extendido, en donde; a través de técnicas especiales de investigación (agentes encubiertos, entregas vigiladas, interceptación de comunicaciones, etc.) pueden ser probados hechos punibles más recientes, o en su caso la operación encubierta a través de la cual se desarticula a la organización, generalmente se inmovilizan e incautan activos patrimoniales que exceden el valor de los delitos recientes o la operación encubierta; y en la medida que no pueda ser generada una hipótesis de lavado de dinero sobre dicho exceso; será posible ordenar el comiso especial extensivo fundado en circunstancias objetivas que permitan sostener razonablemente que provienen de otras actividades criminales cometidas por sus componentes.

Respecto al comiso extensivo y su aplicación en el contexto de un proceso penal resulta determinante partir de la idea que el código penal se sujeta al sistema continental europeo (partiendo de la redacción del código penal alemán que es su fuente) regulando al comiso y el comiso especial como consecuencias accesorias de los hechos antijurídicos y no como una pena adicional o complementaria a la condena penal (como lo tiene recogida la tradición latinoamericana); la que requiere necesariamente un juicio de reprochabilidad (y por lo tanto un participante reprochable). Tal es la evolución que en Alemania ha tenido esta forma de comiso extendido.<sup>22</sup>

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha admitido la compatibilidad del “comiso ampliado” con la presunción de inocencia; entendiéndose que, al tratarse de procedimientos posteriores a la condena, la decisión se encontraba fuera del alcance de la presunción de inocencia y que la extensión más allá de las ganancias obtenidas mediante la comisión del hecho probado era un aspecto de la determinación de la pena que excedía el derecho a ser presumido inocente<sup>23</sup>.

21 Artículo 94 CP.- Comiso especial extensivo. 1º En caso de la realización de un hecho antijurídico descrito en una ley que se remita expresamente a este artículo, también se ordenará el comiso especial de objetos del autor o del partícipe, si las circunstancias permiten deducir que fueron obtenidos mediante un hecho antijurídico.

22 “El art. 73.d prevé la extensión del decomiso (erweiterter Verfall) a todos los bienes del condenado “si las circunstancias justifican la presunción de que tales objetos fueron adquiridos como resultado de actividades ilícitas o con el propósito de cometerlas”. La Corte Constitucional Federal interpretó que la aplicación de esta regla requiere al juez estar “incondicionalmente convencido del origen ilícito de los bienes”. Ver Bundesverfassungsgericht, Neue Juristische Wochenschrift, NJW, 2004, 2073, citado por el Bundesrechtsanwaltskammer (Colegio de Abogados Federal) en su posición frente al Libro Verde de la Comisión Europea sobre la Presunción de Inocencia, 26/4/2006 (COM 174), disponible en [www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2006/Stn18\\_engl.pdf](http://www.brak.de/seiten/pdf/Stellungnahmen/2006/Stn18_engl.pdf) (20/4/2008).” Jorge, Guillermo, “Recuperación de activos de la Corrupción”. Ed. Del Puerto, Bs. As.- Argentina - 2008. p. 80

23 Phillips c. Reino Unido, supra; Butler c. Reino Unido, Caso 41661/98, del 26.06.2002; Harry Van Offeren c. Holanda, del 05.07.2005 y Grayson v Reino Unido, del 23.09.2008. Jorge, Guillermo, op cit., p. 82

La aplicación del comiso especial extensivo previsto en el artículo 94 del código penal no sólo está limitada a aquellos hechos punibles relacionados con la criminalidad organizada<sup>24</sup> y se encuentra expresamente prevista en la Ley n°2523/2004 y por tanto es aplicable a dichos hechos de corrupción pública; (es decir podría ser aplicado incluso a un funcionario que no hay actuado en asociación criminal o comercialmente) y también a aquellos casos dirigidos contra el autor de lavado de dinero proveniente de hechos determinantes corrupción que actúe comercialmente (CP, 196 inciso 4°).

### **III. 6 La orden posterior de comiso especial**

|| Puede darse la circunstancia que la orden de comisión especial no pueda ser ejecutada por distintas razones fácticas o jurídicas ni pueda sustituida por bienes de valor equivalente: a través de la orden posterior de comiso especial el tribunal podrá dirigir o ejecutar la orden de comiso especial una vez que el autor o partícipe adquiera o incorpore bienes a su patrimonio, hasta satisfacer el valor de la orden de comiso dictada.

En tales casos, de acuerdo con el CP, 96, 1°, el tribunal puede reiterar la orden cuando ingresen al patrimonio del autor o partícipe bienes suficientes para satisfacerla. Como la regla no sujeta esta posibilidad a límite temporal alguno, permite al Estado comisar los bienes por valor equivalente en el momento en el cual las circunstancias lo permitan, al tiempo que impide al infractor rehacer su vida económica hasta tanto haya satisfecho la orden; lo cual se desprende de la excepción al plazo de la prescripción de los hechos punibles<sup>25</sup>.

Al efecto del cumplimiento de la orden posterior de comiso especial; fue necesaria la aprobación de un procedimiento especial que no fue previsto por el legislador en el Código Procesal Penal, a pesar que el instituto ya se encontraba vigente al momento de la redacción de la ley n°1286/1998.

### **|| III.7 La orden autónoma de comiso y comiso especial**

El código penal, en su artículo 96, 2° prevé aplicación del comiso y el comiso especial incluso mediando circunstancias que impiden el dictamiento de una sentencia condenatoria contra los participantes del hecho punible:

- cuando no corresponda un procedimiento penal contra una persona determinada;
- cuando no corresponda la condena de una determinada persona;

---

<sup>24</sup> Trata de personas (CP, 129b inc. 4); Proxenetismo (CP, 139); Pornografía relativa a niños y adolescentes (CP, 140); Hurto especialmente grave (CP, 164 inc. 4); Hurto agravado en banda (CP, 165); Reducción (CP, 195); Lavado de dinero (CP, 196 inc. 4); producción de moneda no auténtica (CP, 263).

<sup>25</sup> Artículo 101 C.P. Efectos. 1°La prescripción de un hecho punible impide la aplicación de una sanción penal. Esto no se aplicará a lo dispuesto en el artículo 96."

- cuando el tribunal prescinda de la pena;
- cuando proceda una salida alternativa a la realización del juicio.

Como fuera expresado más arriba, lo usual en el proceso penal es que conjuntamente con la pena aplicada a los participantes, sean dictados los comisos y comisos especiales que correspondan al caso. Sin embargo, puede ocurrir que el proceso penal iniciado finalmente no conduce a una sentencia condenatoria, o bien en el marco de un proceso autónomo únicamente dirigido al comiso o comiso especial del beneficio obtenido por un hecho antijurídico.

La figura no releva al Ministerio Público de la carga de la prueba; sino que le impone la prueba de la existencia de un hecho antijurídico; sin llegar al juicio de reprochabilidad ni de punibilidad; es decir que, por las razones antes mencionadas, ninguna persona será condenada por el hecho; no obstante, lo cual los bienes (instrumentos, objeto o ganancias) pasaran a pertenecer al Estado.<sup>26</sup>

Será aplicable en casos en los que por razones de economía procesal o política criminal no se concluya un proceso con un juicio oral y sentencia (salidas alternativas al juicio oral); o bien cuando se compruebe que el hecho fue cometido, pero, sin embargo, ninguno de los imputados puede ser condenado ya sea porque no fueron capturados; o se desconozca su identidad o hayan fallecido.

También puede ocurrir, que se desconozca el origen y la titularidad de ciertos bienes porque han sido abandonados, nadie reclama su titularidad ni puede establecerse un vínculo entre ellos y persona alguna, como ocurre cuando se encuentra dinero, drogas o vehículos abandonados o la titularidad de una cuenta bancaria a nombre de una persona jurídica de fachada o de maletín cuyo beneficiario final no puede ser identificado.

Dado que la República del Paraguay no prevé un sistema de responsabilidad penal de las personas jurídicas; la aplicación del comiso especial constituye una herramienta de suma utilidad; puesto que podrá ser afectado el patrimonio de la persona jurídica, siempre que el autor o partícipe haya actuado en su representación y el patrimonio societario se haya beneficiado.

Otra hipótesis, “cuando el tribunal prescinda de la pena”, puede presentarse cuando su imposición no estuviera justificada de acuerdo a sus fines –porque el reproche es ínfimo, porque aumentaría el daño ya causado por el delito; porque hubo una “pena natural”, porque el autor elige someterse a un tratamiento- o cuando el autor o partícipe colabora voluntariamente con el esclarecimiento de los hechos, como el caso del lavado de dinero (art. 196, inc. 8°); de hechos punibles contra la seguridad frente a riesgos colectivos

---

26 La ley n°5876 que crea la Secretaría Nacional de Bienes incautados y comisados.

(CP, 211); o los cometidos –o a punto de ser cometidos– por una asociación criminal (CP, 239, inc4°).

Corresponde igualmente la aplicación del artículo 101 -in fine- del código penal; por tanto, la persecución penal con fines de la aplicación del comiso y el comiso especial autónomo no se encuentra limitado por los plazos de la prescripción; que está formulado como un obstáculo para la aplicación solo de las sanciones penales.

La ley n°6431/2019 “*Que crea el procedimiento especial para la aplicación del comiso, el comiso especial, la privación de beneficios y ganancias y el comiso autónomo*”, derogó la Ley n°4575/2012 que tenía previstas normas muy básicas e incompletas para la vialidad de estos institutos y formuló un procedimiento integral para su aplicación; constituyendo otro avance en el marco del fortalecimiento del sistema ALA/CFT con miras a la evaluación GAFI.

### **III.8 Procedimiento especial para la reparación del daño**

El Libro Segundo -Procedimientos especiales- Capítulo VII del Código Penal Paraguayo preceptúa un procedimiento para que, en el marco de un proceso penal, la víctima obtenga una sentencia reparatoria por el daño causado por el hecho punible (acción civil).

En los hechos punibles cuyos bienes jurídicos protegidos sean personalísimos (como las lesiones o el robo) la víctima se encuentra legitimada, una vez concluido el proceso penal con una sentencia condenatoria firme, a requerir la reparación del daño ante el mismo tribunal penal que dictó la sentencia condenatoria.

Sin embargo, si el hecho punible ha afectado intereses patrimoniales del estado, la acción civil corresponderá al Procurador General de la República; y si se trata de intereses sociales, colectivos o difusos la titularidad de la acción civil corresponde al Ministerio Público.

En consecuencia, el art. 439 y siguientes del C.P.P. prevén la posibilidad de que, luego de dictada la sentencia condenatoria o una medida de seguridad en el procedimiento penal, la víctima, la Procuraduría General de la República o el Ministerio Público solicite al juez que ordene la reparación del daño causado o la indemnización correspondiente.

El artículo 29 del mismo cuerpo legal excluye la posibilidad del ejercicio simultáneo de la acción civil ante tribunales civiles; por la responsabilidad civil emergente del delito y el procedimiento de reparación ante el tribunal penal; en consecuencia, deberá optarse en forma excluyente por una u otra vía.

Otra consecuencia lógica de la opción por la reparación directa del daño por la vía penal, es que la misma solo podrá dirigirse contra el condenado o contra aquél a quien se le aplicó una medida de seguridad por mejoramiento

(CPP, 440); quedando excluido el responsable sin culpa<sup>27</sup> en los términos del código civil; ya sea persona física o jurídica.

Asimismo, queda claro que un reclamo por la vía de la acción civil ante la jurisdicción de ese fuero podrá formular un reclamo más amplio que lo pretendido ante la sede penal, por tanto; reclamos como la pérdida de chance, daño moral, etc. no podrán ser justipreciados por el tribunal penal.

El demandante tiene a su cargo la prueba de la cuantía de los daños reclamados y su vinculación con los hechos probados en el proceso principal; y el demandado sólo tiene derecho a objetar la legitimación, la clase de la reparación solicitada y la cuantía de la indemnización. Los hechos fijados por la sentencia condenatoria no son discutibles; es decir que la responsabilidad del condenado ha sido establecida; las materias que serán objeto de discusión serán la cuantía del daño y la relación de causalidad con el hecho fijado en la condena.

En el ámbito de la persecución de los delitos de corrupción; esta acción puede resultar útil especialmente cuando se trata de hechos punibles de contenido patrimonial cometidos contra el estado y que por algún motivo no haya sido posible; ya sea por la vía del comiso o el comiso especial la reparación del daño sufrido; y en especial atendiendo a la diversa naturaleza jurídica de los organismos y entidades que forman el estado; es decir, desde la administración central, pasando por administración descentralizada, empresas públicas, sociedades anónimas con capital público, etc.

---

<sup>27</sup> C.C.P. DE LA RESPONSABILIDAD POR HECHO AJENO. Art.1842.- El que cometiere un acto ilícito actuando bajo la dependencia o con autorización de otro, compromete también la responsabilidad de éste. El principal quedará exento de responsabilidad si prueba que el daño se produjo por culpa de la víctima o por caso fortuito.

# De la *actio in rem* al decomiso

## El camino recorrido

*Edsel Daniel González Fariña*



## II Introducción

En el derecho positivo nacional, cuando nos referimos a Lavado de Activos y Financiamiento de Terrorismo, distinguimos claramente la existencia de dos sistemas que interactúan y se complementan entre sí actuando de manera transversal a todo el aparato estatal. Estas dos partes esenciales del sistema son las que atañen a la prevención y a la represión de estos flagelos.

De esta manera, el ala de prevención funciona sobre la base del derecho administrativo aplicado por instituciones estatales relacionadas al Poder Ejecutivo y la parte represiva sobre la base del derecho penal como acción de *ultima ratio* aplicada por el Ministerio Público y el Poder Judicial.

Si bien son aristas distintas, ambas tienen algunos elementos comunes; por un lado el área preventiva funciona *ex ante* con mecanismos que buscan evitar el ingreso de recursos económicos de dudoso origen al sistema económico formal, mientras que por el otro lado la función represiva se activa *ex post facto*. Sin embargo, más allá del tiempo en que se realizan las conductas, los recursos económicos se constituyen en el elemento común, ya que de una u otra manera nos encontramos ante bienes patrimoniales que de alguna forma ponen en peligro bienes jurídicos relevantes para la sociedad, como por ejemplo la economía formal, la salud, la competencia o la restitución de bienes.

De ahí que institutos jurídicos tales como el congelamiento de fondos, comiso con o sin privación de beneficios y decomisos; tanto administrativos como judiciales, se conviertan en mecanismos fundamentales a la hora de lograr efectividad en la lucha contra estos flagelos. Dada la dinámica social y normativa, estos institutos han ido adecuándose desde los inicios mismos del derecho hasta hoy día llegando a convertirse en herramientas jurídicas complementarias fundamentales para el combate a la legitimación de bienes de origen ilícito, tanto en el plano preventivo como represivo enfocándose directamente en dichos bienes y no en las personas.

## II La acción contra la cosa en el derecho romano y su evolución

Es importante comprender que en la antigua Roma, las acciones se distinguían entre *actio in personam* y *actio in rem*, distinción que de antaño regía para los mismos, sobre los cuales se fueron desarrollando los procesos ante las controversias suscitadas.

La *actio in personam* en el derecho romano puede traducirse como acción personal. Es la acción que se presenta cuando se hace un reclamo frente a quién está obligado, bien sea como consecuencia directa de un contrato o un delito. Las acciones personales tenían como objetivo proteger un derecho de obligación; sin embargo, las acciones reales tenían por objetivo proteger un

derecho real. La figura que nos atañe es la *actio in rem* que significa acción contra –hacia o sobre– la cosa y se presenta cuando se afirma que un objeto es propiedad de una persona o que un derecho le compete.

La fórmula de la *actio in rem* se fundaba sobre un derecho –*res mea est, ius est mihi*–, en tanto que la de la *actio in personam* se concreta en los deberes jurídicos de *dare facere praestare* impuestos por el *ius civile*.

En este sentido, la amplitud que el derecho romano reconoció que la propiedad exigía una adecuada tutela, esto es el otorgamiento de defensas legales para evitar a sus titulares cualquier perturbación.

Cuando se trataba de privar al propietario de la posesión de la cosa sobre la que ejercía el dominio, el derecho romano le confirió la típica *actio in rem*, la *reivindicatio*, si era un propietario *ex iure quiritium*, y la *actio publiciana*, para el propietario bonitario.

La acción petitoria del propietario civil fue la *reivindicatio*, el prototipo de las acciones in rem. Sin embargo, el que ha sufrido la sustracción de la cosa también contaba con la *condictio furtiva* como *actio reipersecutoria* para recuperar lo hurtado e inclusive contaba con la *actio furti* que era penal.

Se puede afirmar que en Roma la *actio in rem*, constituía un medio a fin de proteger el objeto sobre el cual recaía el interés de las partes, y que tenía tres modos de hacerlo efectivo conforme se ha desarrollado, pero que es importante recalcar, por vía del sacramentum, pers sponsionem y el procedimiento formulario, como posible consecuencia se tenía la restitución que abarcaba también todos los accesorios de la cosa y los frutos, en éste último caso se distinguía si la posesión fue de buena o mala fe, a efectos de la devolución de los frutos y la indemnización según los casos que procedan.

La figura de la *actio in rem* ingresa al plexo doctrinario, normativo y jurisprudencial del derecho anglosajón a través del derecho marítimo, la que es ejercida sobre la nave, la carga, el flete, o hasta incluso los ingresos de una venta, que son demandados bajo una ficción jurídica que le permite a estas cosas ostentar una personalidad jurídica al solo efecto de hacer frente a las consecuencias de la sentencia recaída en estos procesos, los que eran tramitados ante los Tribunales de Almirantazgo en el Reino Unido.

En Estados Unidos de Norte América, se establece el decomiso desde la perspectiva de la *actio in rem*, que se encuentra basamentada en la ficción jurídica de que la cosa es la delinque, el cual tiene sus antecedentes más cercanos en el derecho marítimo, y la acción de decomiso persigue al objeto (igual que en el derecho romano) independientemente de su propietario y las acciones contra el mismo.

Sin embargo, la teoría desarrollada en ese país no es conteste con países cuyos sistemas jurídicos devienen del derecho continental que desarrollan



teorías distintas a la de los norteamericanos a la hora de fundamentar el Instituto en estudio.

Así tenemos que la teoría española, que ha servido de modelo para otros sistemas jurídicos (especialmente los países latinoamericanos) ubica al decomiso como consecuencia jurídica accesoria de la actividad ilícita.

El Código Penal español de 1995 en lo que respecta al decomiso, encuentra su fuente en la legislación alemana, que considera el decomiso una consecuencia jurídica accesoria, independiente de las penas como de las medidas de seguridad, para esta tesitura el decomiso constituye una sanción *sui generis* un nuevo género por así decirlo, pues no se sustenta en la culpabilidad de la persona ni en la peligrosidad criminal del sujeto.

Abarca solo el objeto y constituye una medida de seguridad basada en la peligrosidad del objeto o en la prohibición legal de las consecuencias que deriven de su uso y también los beneficios patrimoniales obtenidos.

Por otro lado, con la promulgación de la Ley N° 333/96, Colombia ha desarrollado la figura denominada *extinción de dominio*, por la que en virtud a una resolución judicial se declara la extinción del derecho de dominio de los bienes adquiridos mediante actos ilícitos, en perjuicio del erario o contrarios a la moral social, la tesis parte del Art. 58 de la Constitución, que garantiza la propiedad adquirida conforme a derecho, así la extinción del dominio tiene una naturaleza constitucional de carácter real pues solo recae sobre el bien independientemente de la persona, y cabe recalcar que solo declara la extinción de la propiedad por devenir la adquisición de actos contrarios a la ley.

Si bien en Colombia tuvo un desarrollo favorable, la extrapolación de la misma a otros modelos no ha corrido la misma suerte, y se han buscado otras vías que otorguen una alternativa viable para el desarrollo del fundamento de dicha institución, en ese contexto se aprecia que muchas legislaciones han seguido la línea trazada por la legislación española.

Así las cosas, resulta que la *actio in rem*, se constituye en el antecedente más remoto en lo que respecta al congelamiento de activos, comiso y decomiso como se lo conoce en la actualidad, ya que este procedimiento se desarrolla específicamente contra la cosa y no contra el propietario o el poseedor.

La Real Academia Española, provee una definición por demás interesante de la expresión *decomiso* la que equivale también a la expresión de *comiso* que es definida como “*pena accesoria a la principal que consiste en la privación definitiva de los instrumentos y del producto del delito o falta*”.

Escriche dice que esta voz, en su acepción más extensa significa “*toda especie de confiscación y viene de lo palabra latina commissum, que se emplea en el mismo sentido en el cuerpo del Derecho Romano*”.

Martínez Alcubilla dice que comiso es “*la pena de perdimiento de alguna cosa, o del género en que se trafica con infracción de las leyes fiscales, o de las caballerías, carruajes o buques donde se transporten o hallaren efectos de contrabando, en ciertos casos, o de los instrumentos que provengan de un delito o falta, o de los instrumentos con que se ejecutó*”.

Desarrollo normativo del comiso o decomiso en el derecho positivo paraguayo en lo pertinente al combate contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

El Comiso o Decomiso como herramienta jurídica de combate al flagelo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo aparece por primera vez en el conjunto de normas nacionales con la promulgación de la ley N° 16/90 “QUE APRUEBA Y RATIFICA LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS SICOTRÓPICAS”, la que en su artículo 5 dispone que “*Cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para autorizar el decomiso:...*”.

Posteriormente, con la promulgación de la ley 1015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES” el Estado paraguayo realmente adopta las medidas necesarias para incorporar formal y materialmente el comiso o decomiso como herramienta jurídica de combate a dicho flagelo en el plexo normativo; específicamente expresa en el Art. 5<sup>1</sup> que el comiso recaerá sobre el bien con el cual se realizó o preparó el delito de lavado de dinero o bienes, en tanto que el Art. 6<sup>2</sup> establece un comiso especial sobre el beneficio obtenido para la persona que incurrió en lavado de dinero o para el tercero, en caso de que no sea posible el comiso deberá abonarse una suma de dinero igual al valor del beneficio obtenido, el efecto del comiso es que los bienes pasan a conformar parte del patrimonio del estado esto conforme al Art. 7<sup>3</sup>, con lo cual se tiene que la consecuencia del hecho ilícito es el comiso el cual en este caso opera sustituyendo al propietario que obtuvo el bien o se benefició del acto ilícito y pasando al Estado la administración del mismo y los derechos de dominio.

Igualmente, ha sido promulgada la ley 2381/04 “QUE APRUEBA EL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA SUPRESIÓN DEL

---

1 **Artículo 5°.-** Comiso. Será decomisado el objeto o el instrumento con el cual se realizó o preparó el delito de lavado de dinero o bienes.

2 **Artículo 6°.-** Comiso especial. Cuando el autor del delito de lavado de dinero o bienes hubiese obtenido con ello un beneficio, para sí o para un tercero, se procederá a su comiso. Cuando sea imposible el comiso especial, se impondrá el pago sustitutivo de una suma de dinero equivalente al valor del beneficio obtenido.

3 **Artículo 7°.-** Efecto del comiso y del comiso especial. En caso de comiso y de comiso especial, la propiedad de la cosa decomisada o el derecho decomisado pasarán al Estado en el momento en que la sentencia quede ejecutoriada. De los bienes decomisados se dispondrá en la forma que se establece en esta ley.

FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO” que en su artículo 8 numeral 2)<sup>4</sup> dispone que los estados partes adoptaran medidas a fin de decomisar los fondos que sean utilizados o estén asignados a cometer delitos tales como como el tráfico ilegal de armas, la venta de estupefacientes y las asociaciones ilícitas, incluida la explotación de personas a fin de financiar actividades terroristas. En este marco normativo se establece una obligación que consiste en compartir con los estados partes la información referente a la procedencia de los fondos decomisados, y por otro lado se establece una facultad consistente en utilizar los fondos decomisados a fin de indemnizar a las víctimas de los delitos realizados, todo esto conforme al artículo 8 numera 3 y 4)<sup>5</sup>.

Luego, por ley 4503/11 se reglamentó la inmovilización de fondos o activos financieros que finalmente fue modificada por la ley 6419/19 “QUE REGULA LA INMOVILIZACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS DE PERSONAS VINCULADAS CON EL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE DIFUSIÓN, INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LISTAS DE SANCIONES ELABORADAS EN VIRTUD DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS”; consistiendo la principal sanción en la inmovilización<sup>6</sup> de los fondos u otros activos, ello implica la imposibilidad de transferir, convertir, disponer o trasladar los fondos, básicamente quedan congelados de manera cautelar sin que llegue a operar el desplazamiento de la propiedad de la persona sobre dichos bienes hasta tanto se den los presupuestos claramente establecidos en el artículo 7<sup>7</sup>.

Por último, en lo referente a normas relativas a la prevención y represión del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, tenemos lo dispuesto en la ley 5876/17 sobre de administración de bienes incautados y comisados, que en

4 Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con sus principios jurídicos internos, las medidas que resulten necesarias para el decomiso de los fondos utilizados o asignados para cometer los delitos indicados en el Artículo 2 y del producto obtenido de esos delitos.

5 Art. 8 de la ley 2381, numeral 3). Cada Estado Parte interesado podrá considerar la posibilidad de concertar acuerdos para compartir con otros Estados Partes, por norma general o en cada caso, los fondos procedentes de los decomisos previstos en el presente artículo.

4. Cada Estado Parte considerará el establecimiento de mecanismos mediante los cuales los fondos procedentes de los decomisos previstos en el presente artículo se utilicen para indemnizar a las víctimas de los delitos mencionados en los incisos a) o b) del párrafo 1 del Artículo 2, o de sus familiares.

**6 Artículo 6°.- INMOVILIZACIÓN.**

A los efectos de esta Ley, la inmovilización de fondos u otros activos se entenderá como la prohibición de transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes durante el plazo de vigencia de la medida dispuesta por la autoridad judicial competente, conforme al mecanismo de inmovilización establecido en la presente Ley. Los fondos u otros bienes inmovilizados seguirán siendo propiedad de las personas o entidades a quienes pertenecían al tiempo de dictarse su inmovilización.

**7 Artículo 7°.- LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DE INMOVILIZACIÓN. LEVANTAMIENTO FICTO.**

También quedará levantada la medida, cuando los activos inmovilizados hayan sido objeto de comiso o de privación de ganancias y beneficios dentro de un proceso penal.

su artículo 3<sup>8</sup> contiene una definición expresando que los bienes comisados son aquellos sobre los cuales ha recaído una resolución de autoridad competente que priva de cualquier derecho real o personal de la persona quedando el bien a favor del estado, en tanto que los bienes incautados son aquellos sobre los cuales recaen medidas precautorias pero que aún no han sido comisadas. En la misma ley, se crea la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO) que tendrá a su cargo la administración de los bienes hasta tanto recaiga sobre los mismos sentencia que declare el comiso de los mismos que serán destinados en los términos del artículo 46<sup>9</sup>.

## II El decomiso en normas administrativas complementarias al sistema de combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

Complementando el set de normas relativas al sistema ALA/FT que incorporan el instituto del decomiso, ya sea cautelar o definitivo, se encuentran las normas administrativas que facultan a distintos Organismos del Estado a decomisar bienes de origen ilícito entendiéndose en su sentido mas amplio.

De esta manera tenemos que con la promulgación de la Ley 2.422/04 se aprueba el Código Aduanero y en consecuencia todo el marco legal que regula la competencia de la Dirección Nacional de Aduanas como autoridad de aplicación.

---

8 Art. 3 **Bienes comisados:** Son todos aquellos sobre los cuales una autoridad, juez o tribunal competente ha declarado la privación del derecho de propiedad o en su caso de la posesión y cualquier otro derecho real o personal, con carácter definitivo a favor del Estado.

**Bienes incautados:** Son todos aquellos que están sujetos a medidas cautelares, precautorias o de aseguramiento dictadas por juez competente o Ministerio Público, y que sean objeto de comiso o privación de beneficios.

9 **Artículo 46. Destino de los bienes.** Los productos financieros, el dinero en efectivo y el producto de la subasta de bienes declarados en comiso deberán ser destinados de la siguiente forma:

- a. El 25% (veinticinco por ciento), a la orden de la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), para cubrir los gastos de operación y mantenimiento y preservación de los bienes incautados y en comiso a través del Fondo Especial.
- b. El 25% (veinticinco por ciento), será distribuido en partes iguales entre el Poder Judicial; el Ministerio Público o la institución que haya realizado la primera intervención según se trate de: la Secretaría Nacional Antidrogas o la Policía Nacional.
- c. El 50% (cincuenta por ciento) a la orden de la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), para financiar proyectos de prevención de hechos punibles, rehabilitación de adictos y reinserción social. La evaluación y la selección de los proyectos beneficiados estará a cargo de la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), a través de un Consejo que se integrará con representantes de las áreas gerenciales del Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional Antidrogas, la Secretaria Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), el Poder Judicial y el Ministerio Público. Las condiciones para la presentación y selección de los proyectos, así como el funcionamiento del Consejo deberán ser reglamentadas por decreto.

Este ordenamiento en estudio describe en su artículo 336<sup>10</sup> modificado por la ley 6417/19 los supuestos de hecho contenidos en la tipificación del delito de contrabando donde resulta relevante destacar la protección estatal a los recursos patrimoniales de origen lícito entendiéndose esta palabra en su sentido más amplio. Siguiendo la misma línea, el artículo 339<sup>11</sup> faculta a este Organismo a comisar tanto las mercaderías ingresadas ilícitamente como los vehículos utilizados para su transporte.

Como bien lo dice el dicho, *como muestra basta un botón*, a manera de ejemplo tenemos la Resolución N° 10 de fecha 16 de diciembre de 2008, por la cual la Dirección Nacional de Aduanas califica de contrabando las mercaderías incautadas, se declaran caídas en comiso y se dispone la comercialización de las mismas en subasta pública aduanera, confirmada por el Tribunal de Cuentas Primera Sala fundado en la inexistencia de fundamentos suficientes para acoger favorablemente la demanda presentada contra el acto administrativo, ya que la resolución dictada por la Dirección Nacional de Aduana se encuentra acorde a las leyes que reglan la materia, por tanto la sanción no contiene irregularidad o ilegitimidad alguna, más aún al apreciarse que el accionante ha incurrido en las faltas investigadas<sup>12</sup>.

---

10 **Art. 336.- Contrabando. Concepto.** Constituye contrabando las acciones u omisiones, operaciones o manejos, que tiendan a introducir al país o extraer de él, mercaderías o efectos de cualquier clase, en violación de los requisitos esenciales exigidos por las leyes que regulan o prohíben su importación o exportación.

Se entiende por requisitos esenciales, a los efectos de la presente ley, las obligaciones y formalidades aduaneras, bancarias y administrativas, en general, exigidas por las leyes, sin cuyo cumplimiento no pueden efectuarse lícitamente la importación o exportación que en cada caso se trata.

El contrabando constituye, además de una infracción aduanera, un delito de acción penal pública. A los efectos penales y sin perjuicio del sumario administrativo, los antecedentes serán remitidos a la justicia penal. El delito de contrabando será sancionado con una pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. En caso de que el contrabando se tratara de ingreso al territorio nacional de productos de origen animal o vegetal en estado natural, el hecho será considerado crimen y sancionado con una pena privativa de libertad de cinco a diez años. En los casos de contrabando de menor cuantía, si el valor FOB de las mercaderías fuese inferior a U\$S 500 (quinientos dólares americanos), se aplicará el comiso de la misma quedando exonerado el infractor de la responsabilidad penal.

El que, obrando como funcionario participe por acción u omisión en cualquier tipo de contrabando, será sancionado con pena privativa de libertad de cinco a diez años.

11 Artículo 339.- Delito de contrabando. En los casos de la comisión del delito de contrabando se procederá al comiso de las mercaderías y vehículos que la conduzcan y éstos responden por el pago de los importes de los tributos fiscales correspondientes, de las multas y costos del juicio. Las mercaderías caídas en comiso y el vehículo por contrabando no podrán ser liberados antes de la conclusión del sumario administrativo y el conductor del vehículo del transporte. Los responsables serán derivados a la justicia ordinaria.

12 Por lo tanto, este preopinante encuentra fundamentos suficientes para el RECHAZO de la presente demanda ya que la misma fue dictada de conformidad a las normas legales vigentes que regulan la materia. Que en estas condiciones, la sanción impuesta a través de los actos impugnados devienen procedentes y dictados conforme a derecho, teniendo en cuenta que poseen los presupuestos fácticos necesarios para su validez, al evidenciarse que el accionante de estos autos ha incurrido en las faltas investigadas en el sumario administrativo, por tanto corresponde NO HACER LUGAR a la presente demanda contencioso administrativa promovida por el señor Irenero Lescano Coronel C/ Resolución N° 10 de fecha 16 de diciembre de 2008, del Administrador de Aduana y la Resolución denegatoria ficta de la Dirección Nacional de Aduanas Ac y Sent. N° 565 de fecha 11 de julio de 2012, Tribunal de Cuentas Primera Sala, en los autos caratulados RENERO LESCANO CORONEL C/ RESOLUCION N° 10 DE FECHA 16 DE DICIEMBRE DE 2008, DEL ADMINISTRADOR DE ADUANA Y LA RESOLUCION DENEGATORIA FICTA DE LA DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS?- (EXPT. 291, FOLIO 369, AÑO 2009).-.

Otro Organismo estatal facultado a decomisar bienes de origen ilícito (siempre en el sentido mas amplio) es el Banco Central del Paraguay, que con lo dispuesto en la ley 2794/05 articulo 87<sup>13</sup> ostenta las amplias facultades legales para ello; disposición que resulta concordante con su Carta Orgánica ley 489/95 que en su articulo 86<sup>14</sup> autoriza a decomisar divisas, valores o mercaderías. Ambos articulados se refieren específicamente a la posibilidad de aplicar el decomiso de bienes como sanción complementaria a operadores que desplieguen conductas de manera ilícita en el ámbito de su competencia.

Así las cosas, dicha Institución ha dictado la Resolución N° 7 Acta N° 12 de fecha 18 de febrero de 2010 de CONCLUSIÓN DE SUMARIO ADMINISTRATIVO INSTRUIDO A HECTOR ALBERTO DURAZONA MOLAS Y/O QUIENES RESULTAREN RESPONSABLES – en la que sanciona la actividad de cambio de divisas sin la debida autorización; acto administrativo que fue confirmado tanto por el Tribunal de Cuentas Segunda Sala como por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia<sup>15</sup>.

De igual manera, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social cuenta con la facultad de decomisar bienes cuyo origen sea ilícito, esto deviene de lo dispuesto por la ley 386/80 **Código Sanitario en sus artículos 302 y 306**<sup>16</sup>; el primero de ellos establece taxativamente cuáles serán las sanciones aplicables entre las que se destaca el decomiso y designa al Ministerio de Salud como órgano de aplicación, y el segundo artículo determina taxativamente que el supuesto de tipicidad para la aplicación del decomiso lo configura la ilicitud de los bienes o mercaderías.

---

13 Ley 2794/05 Artículo 87.- De las sanciones. Las personas físicas que habitualmente operan en el Mercado Libre de Cambios y que fueren sorprendidas realizando operaciones de cambio fuera de las zonas y calles habilitados, ya sea con y/o sin autorización expresa del Banco Central del Paraguay, serán pasibles de decomiso de todas las divisas y bienes que tengan en su poder, de conformidad al Artículo 86 de la Ley N° 489/95.

Lo establecido en este Artículo, no exime a las personas involucradas del cumplimiento de las Leyes Nos. 1034/83; 125/91 y 1015/97, sus reglamentos y demás disposiciones concordantes.

14 Ley 489/95 Artículo 86.- Decomiso

En las sanciones en materia de cambios, se podrán decomisar las divisas, valores o mercaderías.

La multa o los bienes decomisados pertenecerán al Banco Central del Paraguay.

15 Que de acuerdo a las consideraciones realizadas precedentemente, no me resta otra opción que confirmar in totum el Acuerdo y Sentencia N° 484 de fecha 22 de noviembre de 2.013, dictado por el Tribunal de Cuentas 2° Sala. Como lógico corolario de la decisión adoptada, debe ratificarse la vigencia de la Resolución N° 7, Acta N° 12 de fecha 18 de febrero de 2.010, dictada por el Directorio del Banco Central del Paraguay.

Ac y Sent. N° 362 de fecha 12 de abril de 2016, Corte Suprema de Justicia Sala Penal, en los autos caratulados “HECTOR ALBERTO DURAZONA MOLAS C/RES.N° 7 DE FECHA 12 DE FEBRERO DE 2.010 Y OTRA DICTADA POR EL BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY”.-

16 Artículo 302.- Las sanciones que establece esta Ley son: amonestación, multa, decomiso, clausura, suspensión y cancelación de registro, las que serán aplicadas por el Ministerio atendiendo a las circunstancias especiales de cada caso conforme a lo establecido en este TITULO.

Artículo 306.- Cuando determinados objetos, elementos, sustancias o productos se hallaren en infracción a las normas de este Código, los mismos serán pasible de decomiso, quedando a disposición del Ministerio para los efectos legales.

## II El decomiso en el Código Penal como norma complementaria al sistema de combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

El Código Penal aprobado por la ley 1160/97 igualmente en sus artículo 86 al 96<sup>17</sup> dispone distintas clases de comisos bajo el supuesto principal del

### 17Artículo 86.- Comiso

1° Cuando se haya realizado un hecho antijurídico doloso, podrán ser decomisados los objetos producidos y los objetos con los cuales éste se realizó o preparó. El comiso se ordenará sólo cuando los objetos, atendidas su naturaleza y las circunstancias, sean peligrosos para la comunidad o exista el peligro de su uso para la realización de otros hechos antijurídicos.

2° El comiso será sustituido por la inutilización, si ello fuera suficiente para proteger la comunidad.

### Artículo 87.- Comiso e inutilización de publicaciones

1° Las publicaciones serán decomisadas cuando por lo menos un ejemplar de las mismas haya sido medio u objeto de la realización de un hecho antijurídico. Conjuntamente se ordenará la inutilización de placas, formas, clisés, negativos, matrices u otros objetos semejantes ya utilizados o destinados para la producción de la publicación.

2° El comiso abarcará todos los ejemplares que se encuentren en posesión de un participante de la producción o difusión o que estén expuestos al público.

3° Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo 88, inciso 1°, cuando sólo una parte de la publicación fundamentare el comiso y fuera separable. En estos casos la orden se limitará a ella.

### Artículo 88.- Efectos del comiso

1° La propiedad de la cosa decomisada pasará al Estado en el momento en que la sentencia quede firme. Asimismo, quedarán extinguidos los derechos de terceros sobre la cosa.

2° Antes de quedar firme la decisión, la orden de comiso tendrá el efecto de la inhibición de gravar y vender.

### Artículo 89.- Indemnización de terceros

Los terceros que, al quedar firme la orden de comiso o de inutilización, hayan sido propietarios o titulares de otros derechos sobre la cosa, serán adecuadamente indemnizados por el Estado en dinero efectivo, siempre que no sean punibles por otra razón en conexión con el hecho.

## CAPITULO II

### PRIVACION DE BENEFICIOS Y GANANCIAS

#### Artículo 90.- Privación de beneficios o comiso especial

1° Cuando el autor o el partícipe de un hecho antijurídico haya obtenido de éste un beneficio, se ordenará la privación del mismo. No se procederá al comiso especial si ello perjudicara la satisfacción del derecho de la víctima al resarcimiento.

2° Cuando el autor o el partícipe haya actuado por otro y éste haya obtenido el beneficio, la orden de comiso especial se dirigirá contra el que obtuvo el beneficio.

3° La orden de comiso especial podrá abarcar también el usufructo u otro beneficio proveniente de lo obtenido. Cuando lo originalmente obtenido haya sido sustituido por otro objeto, podrá ordenarse el comiso especial de éste.

4° La orden de comiso especial no procederá sobre cosas o derechos que, al tiempo de la decisión, pertenezcan a un tercero que no es autor, partícipe ni beneficiario en los términos del inciso 2°.

#### Artículo 91.- Comiso especial del valor sustitutivo

Cuando con arreglo al artículo 90, inciso 4°, no proceda una orden de comiso especial, sea imposible su ejecución o se prescinda de ejecutarla en una cosa sustitutiva, se ordenará el pago de una suma de dinero que corresponda al valor de lo obtenido.

#### Artículo 92.- Estimación

Cuando el tribunal encuentre dificultades exageradas en la comprobación exacta de lo obtenido o de su valor, podrá estimarlo previa realización de diligencias racionalmente aceptables.

#### Artículo 93.- Inexigibilidad

1° No será ordenado el comiso especial cuando excediera los límites de exigibilidad para el afectado. Además, se podrá prescindir de la orden cuando el valor de lo obtenido sea irrelevante.

2° En los casos en que no sea posible la entrega inmediata de los objetos decomisados, se concederá un plazo para el efecto o el pago en cuotas. Esta decisión podrá ser modificada o suprimida con posterioridad a su adopción.

#### Artículo 94.- Comiso especial extensivo

1° En caso de la realización de un hecho antijurídico descrito en una ley que se remita expresamente a este artículo, también se ordenará el comiso especial de objetos del autor o del partícipe, si las circunstancias permiten deducir que fueron obtenidos mediante un hecho antijurídico.

2° Cuando el comiso especial de un objeto determinado no sea total o parcialmente posible, debido a razones posteriores a la realización del hecho, se aplicará en lo pertinente lo dispuesto en los artículos 91 y 93.

#### Artículo 95.- Efecto del comiso especial

1° En caso de una orden de comiso especial, la propiedad de la cosa o el derecho pasará al Estado en el momento en que quede firme la decisión, siempre que, al mismo tiempo, el afectado sea el propietario o el titular del derecho. No serán afectados los derechos de terceros sobre el objeto.

2° Se aplicará, en lo pertinente, lo dispuesto en el artículo 88, inciso 2°.

## CAPITULO III

### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

#### Artículo 96.- Orden posterior y orden autónoma.

1° Cuando no sea suficiente o no sea posible ejecutar la orden de comiso especial, porque los presupuestos de los artículos 91 y 94, inciso 2°, se dieran después de ella, el tribunal también podrá ordenar con posterioridad el comiso del valor sustitutivo.

2° Cuando no corresponda un procedimiento penal contra una persona determinada ni la condena de una determinada persona, el tribunal decidirá sobre la inutilización o el comiso según la obligatoriedad o la discrecionalidad prevista en la ley, atendiendo a los demás presupuestos de la medida. Esto se aplicará también en los casos en que el tribunal prescinda de la pena o en los que proceda un sobreseimiento discrecional.

potencial peligro social de la cosa; no obstante, también se encuentra previsto el comiso bajo el fundamento de la privación de beneficios, es decir que quien obtenga beneficios ilícitos no podrá gozar de ellos dada su condición irregular. A todo esto se agregan la figura del comiso especial y el de valor sustitutivo.

## || Conclusión

Como pudo apreciarse, el camino recorrido por la actio in rem desde la antigua Roma, pasando por su incorporación al derecho anglosajón mediante el derecho marítimo, para terminar su derrotero en el decomiso moderno y actual, ha sido tan largo como sinuoso, resultando ser la herramienta jurídica complementaria por excelencia en la dura lucha contra el Lavado de Activo y Financiamiento del Terrorismo dada su probada e indiscutida efectividad.

La doctrina no es uniforme en cuanto al bien jurídico tutelado, ya que mientras que algunos autores ubican en ese lugar a la restitución de bienes, buscando desincentivar la comisión de hechos que tengan por objeto la obtención de un beneficio indebido; otros se inclinan por la idea de que lo que se busca proteger es la economía nacional en su conjunto. Mas allá de esta discusión doctrinaria, se puede apreciar que estas teorías no son excluyentes.





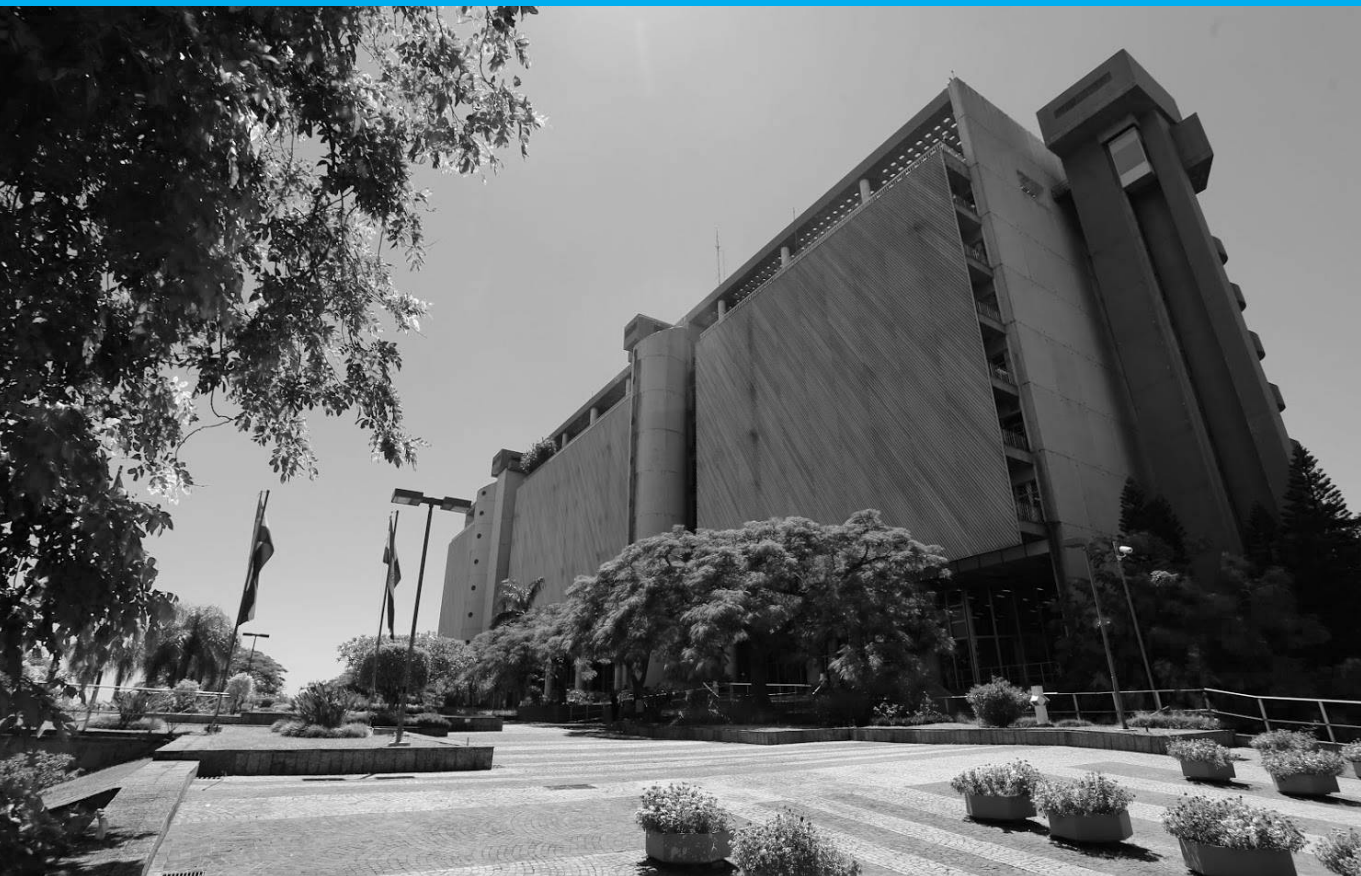
# PARTE 4

## La visión desde el sector privado y desde el plano multilateral



# Integridad del sistema financiero, nuevas tendencias de la industria financiera y desafíos en tiempos del COVID-19

*Raúl Vera Bogado*



## || Síntesis Inicial

- Existe un amplio consenso que el lavado de dinero puede generar potencialmente significativas consecuencias negativas para el desempeño macroeconómico de un país, debilitar las bases fundamentales de su sistema financiero, y las relaciones financieras y comerciales con la comunidad financiera internacional y el marco del comercio global.
- La pandemia ha contribuido a cambios importantes en el comportamiento financiero de gobiernos, empresas e individuos a nivel global, y estos cambios también han generado nuevos riesgos de fraudes financieros y lavado de dinero.
- Las entidades bancarias están bien posicionadas para enfrentar los nuevos riesgos, dadas las inversiones que se han realizado para fortalecer los equipos de gestión, así como los sistemas de apoyo.
- Para un continuo fortalecimiento del régimen de prevención, será importante que las autoridades regulatorias y supervisoras continúen la colaboración con las entidades reguladas proveyendo asistencia con la comunicación de información relevante sobre situaciones de riesgos y áreas que deberían requerir un mayor foco de atención. Esta colaboración debería extenderse también a las instituciones no-financieras que participan del sistema de pagos. Además, la colaboración debería comprender a otras autoridades competentes, para fortalecer los procedimientos de intercambio de información tanto sobre casos operacionales, así como sobre tipologías y tendencias que surjan.
- El intercambio efectivo de información entre entidades privadas y públicas, incluso a través de convenios o asociaciones público-privadas que por supuesto respeten las informaciones confidenciales de los clientes amparadas por el secreto bancario, será cada vez aún más trascendental para asegurar un proceso efectivo basado en riesgo y que los sistemas de prevención de LD/FT puedan continuar operando efectivamente, así como adaptarse a los cambiantes escenarios de los mercados y transacciones.

## || Estabilidad e integridad del sistema financiero

Existe un amplio consenso que el lavado de dinero puede generar potencialmente significativas consecuencias negativas para el desempeño macroeconómico de un país, debilitar las bases fundamentales de su sistema

financiero, y las relaciones financieras y comerciales con la comunidad financiera internacional y el marco del comercio global.

El daño económico puede originarse no sólo del abuso directo del sistema financiero, pero también del daño reputacional que puede inhibir significativamente su crecimiento y sus relaciones internacionales, a través del impacto sobre la voluntad de agentes económicos domésticos e internacionales de realizar negocios con sus instituciones participantes porque, por extensión, podrían derivar en consecuencias adversas.<sup>1</sup>

A su vez, un sistema financiero afectado será incapaz de promover el financiamiento sostenible de actividades económicas domésticas, tanto empresas, como individuos y el gobierno. Estas consecuencias pueden incluir, además, una mayor volatilidad de los flujos internacionales de capital, y un efecto adverso sobre la inversión extranjera directa.

Efectivamente, actividades conducentes al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo pueden comprometer seriamente la credibilidad de las instituciones financieras, de los participantes del sistema de pagos, y de sus respectivas jurisdicciones, debilitando el sistema financiero y afectando la existencia y el desarrollo de los mercados financieros. Esto es porque el funcionamiento efectivo de los mercados financieros depende en gran medida de la reputación de sus instituciones participantes, donde su integridad medida por su seguridad, fortaleza, y adherencia rigurosa a estándares y códigos de gestión, es una condición indispensable.

Por tanto, la integridad del sistema financiero y del sistema de pagos es una condición fundamental para promover el desarrollo económico y social de los países.

La modernización de la industria bancaria y de los servicios financieros, junto con crecimiento, ha sido fundamental para el crecimiento económico de los países, porque esto ha resultado en una disponibilidad más elevada de crédito para empresas e individuos, al tiempo que su estabilidad ha sido robustecida con un mejor gobierno corporativo.

Sin embargo, de acuerdo con manifestaciones que Michel Camdessus, entonces Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, hizo hace más de una década y media, se estimaba que globalmente el monto anual de lavado de dinero representaba entre el 2% y 5% del PIB global, o en el rango de USD 800 mil millones o millardos a USD 2 billones. Esta afirmación es suficientemente elocuente para describir el desafío global contra este flagelo.

---

<sup>1</sup> IMF/World Bank, "Financial Sector Assessment: A Handbook", 2005

## Fortalecimiento de la prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en instituciones bancarias

A lo largo de los últimos años, los bancos han implementado programas de prevención de lavado de dinero basado en “seis ejes”: políticas internas, procedimientos y controles, designación de oficiales de cumplimiento, entrenamiento de colaboradores, testeo/verificación independiente, y debida diligencia de clientes.

Estos ejes están orientados a una implementación amplia de las regulaciones, pero progresivamente con la adopción del “enfoque basado en riesgo” se han hecho esfuerzos más enfocados en identificar y mitigar adecuadamente los riesgos existentes en las instituciones, derivados de los diferentes modelos de negocios, productos, canales de distribución, servicios, clientes, zonas geográficas, volumen y tamaño de transacciones y actividades económicas de los clientes.

Para ello, la debida diligencia de los clientes fue fortaleciéndose con una evaluación continua y a lo largo del ciclo de vida de los clientes, iniciando con el abordaje de los mismos y su incorporación al banco. De esta manera, la nueva orientación de la prevención de LD/FT está enfocada no sólo en los riesgos que cada institución decide asumir, sino además en el ciclo de vida de los clientes, de modo que en ello se base la planificación de las actividades de prevención, su gestión y “benchmarking”.

La adopción del “enfoque basado en riesgos” se ha basado en cuatro pasos: identificación de los riesgos inherentes de LD/FT; análisis de los controles mitigantes; evaluación de los riesgos residuales; y, determinación de la dirección del riesgo por cada uno de aquellos identificados.

El “enfoque basado en riesgos” es crucial para la efectividad de la implementación del régimen de prevención de LD/FT. Entre sus elementos fundamentales, la evaluación de riesgo institucional permite que los bancos entiendan cómo y hasta qué punto son vulnerables a riesgos de LD/FT. Con los resultados de dicha evaluación, los bancos pueden decidir con información objetiva la correcta y eficiente asignación de recursos y crear un programa robusto de prevención de LD/FT. De esta manera, los recursos pueden ser dirigidos de acuerdo con prioridades, para que los mayores riesgos relevados reciban una atención primordial.

Existen tres áreas importantes donde deben enfocarse los esfuerzos continuos para una mayor efectividad del régimen de prevención de LD/FT en todos los Sujetos Obligados, no sólo las entidades bancarias, a saber: debida diligencia de los clientes, efectividad y sostenibilidad de los controles, y el uso

de plataformas apropiadas para mejorar la generación de alertas y reducir falsos positivos.

Un programa efectivo de “conoce a tus clientes (KYC)” implica comprender fehacientemente la estructura accionaria de los clientes, identificar los beneficiarios finales y los principales responsables de la administración de las empresas, resguardar sistemáticamente la información vinculada y actualizarla con un monitoreo periódico, o ante eventos relevantes que lo ameriten. Esta seguirá siendo una tarea con muchos desafíos, incluso para el “enfoque basado en riesgos” dado que previsiblemente podrán existir cambios en el perfil de los clientes, uso de productos, entre otros.

Adicionalmente, dos aspectos continuarán siendo desafíos importantes: primero, el monitoreo permanente de los riesgos de lavado de dinero vinculados con operaciones de comercio exterior, dada la dificultad de detectarlos porque usualmente están difusos en el volumen de otras transacciones similares pero legítimas; y, segundo, la adecuada identificación y seguimiento de PEPs (personas políticamente expuestas).

## **II Desarrollos recientes del marco legal local**

Durante el año 2019 se han aprobado varias modificaciones del marco legal de prevención de LD/FT, entre las que pueden destacarse los siguientes puntos:

- Reglas de transparencia para el régimen de sociedades, por el cual se determina que todas las acciones de personas jurídicas deben ser nominativas, y establece procedimientos para el canje;
- Ampliación de la descripción del tipo penal de financiamiento del terrorismo, que incluye al financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva;
- Inmovilización administrativa vinculada con hechos de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva;
- Tipificación y sanción de los hechos punibles de cohecho y soborno transnacional;
- Creación del procedimiento especial para la aplicación del comiso, comiso especial, la privación de beneficios y ganancias, y el comiso autónomo;
- Creación del registro administrativo de personas, estructuras jurídicas, y el registro administrativo de beneficiarios finales;
- Introducción de las figuras de manipulación de mercados, promoción fraudulenta de inversiones, y producción de documentos no auténticos, como hechos antijurídicos precedentes nuevos en el Código Penal;

- Definición de nuevos hechos antijurídicos precedentes: evasión de impuestos, adquisición fraudulenta de subvenciones, producción de moneda no auténtica, cohecho privado, y soborno privado;
- Definición del lavado de activos como hecho punible autónomo;
- Inclusión de los activos virtuales en la nomenclatura de la Ley 1015/97 y su modificatoria Ley 3782/2009, así como el “enfoque basado en riesgos”, y la responsabilidad administrativa de los sujetos obligados;
- Modificación de responsabilidades de partidos políticos, definiendo la adopción de mecanismos de control y registro de las operaciones financieras.

Estas reformas introducen mejoras relevantes en el marco legal de prevención de LD/FT, y confiamos impactarán positivamente en la próxima evaluación del GAFILAT.

## **II Inclusión financiera y eficacia del régimen de prevención de LD/FT**

Existe usualmente una idea equivocada que las políticas de inclusión financiera y las prácticas de prevención de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo son excluyentes entre sí. En realidad, existe un equilibrio ideal entre ambos objetivos y deben ser vistos como complementarios.

De acuerdo con el FATF, aún cuando la promoción de los servicios y sistemas financieros formales es un aspecto esencial para la efectividad y amplitud de cualquier régimen de prevención LD/FT, un enfoque extremadamente cauteloso para las premisas de prevención de LD/FT puede influenciar para excluir a negocios y consumidores legítimos del sistema financiero formal. Para lograr este equilibrio, es importante una adecuada implementación del “enfoque basado en riesgo” para las políticas de prevención de LD/FT, de modo a determinar controles apropiados y efectivos al tiempo de permitir el acceso a productos financieros básicos.

Sin embargo, cabe resaltar que es vital que para servicios o productos financieros idénticos dentro del sistema de pagos correspondan requerimientos regulatorios idénticos de prevención de LD/FT independiente que quienes los provean formen parte del sistema financiero tradicional o fueran instituciones no-financieras. Esto es muy importante no solo para velar por un adecuado régimen de competencia, sino además para evitar arbitrajes regulatorios que afecten la efectividad del marco legal de prevención de LD/FT. De esta manera se propiciará más eficientemente que las políticas e iniciativas de inclusión financiera sean un aspecto importante en la prevención de LD/FT.



En efecto, incluso el FATF alerta sobre el hecho que aún para propósitos de inclusión financiera, tanto para países desarrollados como en desarrollo, los grupos financieramente excluidos o de acceso limitado, tales como aquellos de ingresos bajos, aquellos que provengan de sectores rurales, o grupos aún indocumentados, no deben automáticamente ser clasificados como de riesgo bajo para LD/FT.<sup>2</sup>

Por otro lado, podría argumentarse que limitaciones sobre el carácter fidedigno de documentos de identidad, y si las instituciones financieras requieren métodos más costosos para verificar la identificación de los clientes, esto puede crear una barrera adicional para la inclusión financiera. Sin embargo, el acceso a tecnología actual ampliamente disponible de diferentes proveedores, e incluso criterios estándares o cuanto menos profusamente aplicados a nivel global tales como el “segundo factor de autenticación”, facilita el acceso a servicios y productos financieros a través del abordaje digital de clientes para validar la identidad, tanto por instituciones financieras como por aquellas no-financieras.

El fortalecimiento del marco legal relativo a la identidad digital, tal como el actual proyecto de ley “De los Servicios de Confianza para las Transacciones Electrónicas, del Documento Electrónico, y los Documentos Transmisibles Electrónicos”, favorecerá la expansión de transacciones financieras más seguras y con ello fortalecerá el sistema de pagos formal, para todos sus participantes tanto instituciones financieras como no-financieras, así como el régimen de prevención de LD/FT encogiendo el sector informal y la “economía negra”.

Lo expresado anteriormente está alineado con la recomendación del FATF para el uso de la identidad digital y otras soluciones innovadoras para la identificación de clientes durante el proceso de abordaje y mientras realizan sus transacciones.<sup>3</sup>

## **II Nuevas tendencias de la industria financiera, y desafíos en tiempos del Covid-19**

En mayo 2020, el Instituto de Estabilidad Financiera del Banco de Pagos Internacionales había estimado que un tercio de la población mundial se encontraba en cuarentena por la pandemia. Un número estimado de 300 millones de empleados corporativos a nivel global estarían trabajando desde sus hogares, incluyendo hasta el 90% de los colaboradores del sector bancario y asegurador. La gran mayoría de ellos se conectaban a los sistemas de sus instituciones en forma remota, participaban de reuniones con

<sup>2</sup> Council of Europe, “Strengthening Financial Integrity Through Financial Inclusion, The Situation of the Moneyval Jurisdictions”, 2014

<sup>3</sup> FATF Digital ID Guidance, FATF 2020(23)

videoconferencias, y/o accediendo a datos restringidos al público en forma online. Además, los clientes de la mayoría de las instituciones financieras también confinados a sus hogares realizaban sus transacciones financieras vía online, no sólo como conveniencia sino como necesidad.

En efecto, la pandemia ha contribuido a cambios importantes en el comportamiento financiero de gobiernos, empresas e individuos a nivel global, y estos cambios también han generado nuevos riesgos de fraudes financieros y lavado de dinero. A modo de ejemplo:

- La incertidumbre económica, ilustrada por el alto desempleo, insolvencia de empresas e individuos, y disrupciones en los patrones de comercio global, ha movilizado a gobiernos alrededor del mundo a introducir programas de emergencia de gran escala de estímulo y de asistencia financiera. El aumento de la disponibilidad de fondos gubernamentales puede generar un desafío a las autoridades para identificar reclamos fraudulentos, así como la lucha contra la corrupción.
- La implementación de períodos de cuarentena ha reducido la actividad bancaria “en persona” e incrementado las transacciones bancarias remotas “online”. Este aumento en operaciones bancarias remotas también ha generado desafíos a las instituciones financieras relativos a la identificación apropiada de los beneficiarios finales de las transacciones y su debida diligencia.
- La caída abrupta de rendimientos financieros ha inducido a inversionistas a redistribuir sus activos, resultando en la liquidación de porciones de portafolios, transferencias de importantes fondos, aumentos en la posesión de efectivo, activos de refugio seguro (tales como minerales u otros instrumentos con similar carácter), compra de bienes inmuebles, y monedas virtuales. Cambios importantes en los patrones de transacciones financieras pueden hacer difusas las actividades criminales, particularmente cuando los activos son convertidos en formas menos transparentes y con poca trazabilidad.

El apalancamiento de servicios financieros online y activos virtuales para la movilización de fondos ilícitos es una advertencia crecientemente divulgada por reguladores a nivel global, y según indican está creciendo en popularidad. Las condiciones necesarias para su expansión, tales como anonimato y velocidad determinan un potencial alarmante para operaciones que pueden ser sospechosas e introducen un riesgo adicional para otros fondos que si bien pueden tener un origen legítimo utilizan los mismos canales.

Para minimizar estos últimos riesgos, será muy importante que los activos virtuales, las operaciones con activos virtuales, y los proveedores de servicios con activos virtuales, sean adecuadamente regulados en el marco del régimen de prevención de LD/FT, cuenten con licencia o sean registrados, y sujetos a sistemas efectivos de monitoreo o supervisión. Esto minimizará el riesgo

Aún cuando aparentemente las interrupciones en los movimientos de personas, la abrupta caída de la actividad económica global, y las interrupciones en los flujos comerciales globales, han influido en la reducción de ciertos tipos de crímenes financieros, incluido los grandes movimientos de fondos en efectivo y el lavado de dinero vinculado con operaciones de comercio exterior, se ha observado un aumento de casos vinculados con el lavado de ingresos ilícitos derivados de esquemas fraudulentos, “ciberdelitos”, entre otros.<sup>4</sup>

La razón por el surgimiento de altos volúmenes de ciberdelitos durante la pandemia es simple: se fundamenta en la nueva realidad que las instituciones financieras deben depender en mayor medida de transacciones digitales remotas. Para contrarrestar esto, las instituciones bancarias paraguayas han divulgado profusamente mejores prácticas para las transacciones de sus clientes corporativos e individuales, habiéndose logrado que los ciberdelitos hayan impactado sólo marginalmente sus operaciones.

## II Conclusiones

Ante estos eventos, surge la necesidad que las instituciones financieras y aquellas no-financieras participantes del sistema de pagos, como las EMPES, junto con los reguladores y supervisores del régimen de prevención de LD/FT realicen esfuerzos conjuntos para fortalecer los esquemas de intercambio de información de modo a mantener la efectividad del marco legal vigente. Para ello, las entidades bancarias están bien posicionadas para enfrentar los nuevos riesgos, dadas las inversiones que se han realizado para fortalecer los equipos de gestión, así como los sistemas de apoyo.

En este contexto, los bancos han tomado medidas preventivas para resguardar sus sistemas informáticos, sus datos de acceso restringido han robustecido la gestión de riesgos con terceros y su ciberseguridad, al tiempo de fortalecer el entrenamiento y la conciencia de prevención de sus colaboradores. En tal sentido, los bancos han resaltado la importancia de la utilización de conexiones seguras que encripten todos los datos en tránsito; han implementado progresivamente protocolos de autenticación de múltiples factores en productos de uso masivo y además con dispositivos de seguridad para transacciones online; han configurado las plataformas de videoconferencia para limitar accesos no autorizados, y han tomado medidas para prevenir la pérdida de información restringida al público en general.

Asimismo, para un continuo fortalecimiento del régimen de prevención, será importante que las autoridades regulatorias y supervisoras continúen la colaboración con las entidades reguladas proveyendo asistencia con

---

4 Congressional Research Service, “Insight: Covid-19 and Emerging Global Patterns of Financial Crime”, 2020

la comunicación de información relevante sobre situaciones de riesgos y áreas que deberían requerir un mayor foco de atención. Esta colaboración debería extenderse también a las instituciones no-financieras que participan del sistema de pagos. Además, la colaboración debería comprender a otras autoridades competentes, para fortalecer los procedimientos de intercambio de información tanto sobre casos operacionales, así como sobre tipologías y tendencias que surjan.

El intercambio efectivo de información entre entidades privadas y públicas, incluso a través de convenios o asociaciones público-privadas que por supuesto respeten las informaciones confidenciales de los clientes amparadas por el secreto bancario, será cada vez aún más trascendental para asegurar un proceso efectivo basado en riesgo y que los sistemas de prevención de LD/FT puedan continuar operando efectivamente, así como adaptarse a los cambiantes escenarios de los mercados y transacciones.

## **Bibliografía**

Abogada Magister Rocío Vallejo, “Leyes vinculadas a la prevención y reprevención del Lavado de Activos”, 2020

BIS – Financial Stability Institute, “Financial Crime in Times of Covid-19 – AML and Cyber Resilience Measures, FSI Briefs No. 7, Juan Carlos Crisanto y Jermy Prenio, Mayo 2020

Council of Europe, “Money laundering and terrorism financing trends in MONEYVAL jurisdictions during the COVID-19 crisis”, Septiembre 2020

Congressional Research Service, Insight, “Covid -19 and Emerging Global Patterns of Financial Crime, Septiembre 2020

EY, “Why Combatting Financial Crime Remains a Key Challenge for the Financial Services Industry”, Septiembre 2020

FATE, “Guidance for a Risk-Based Approach, Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers”, 2019

FATF-GAFI, “Guidance on the Risk-Based Approach to Combating Money Laundering and Terrorist Financing”, Junio 2007

FATE, “Covid-19-related Money Laundering and Terrorist Financing”, Mayo 2020

GIR Insight, “Europe Middle East and Africa, Investigations Review 2020”, Junio 2020

GIR Insight, “Americas, Investigations Review 2021”, Octubre 2020

International Bankers, “The Continued Struggle with Anti-Money Laundering Compliance: Ongoing Challenges and Opportunities for Financial Institutions”, 2020

UK-Financial Services Authority, “Banks management of high money-laundering risk situations”, Junio 2011

O’Melveny & Myers LLP, “FinCEN Issues New Anti-Money Laundering Red Flags to Stem Increased Threat of Covid Cybercrime, Agosto 2020

# Hacia una Comprensión del Riesgo de Financiamiento de Terrorismo: La Metodología del Banco Mundial

*Por Yara Esquivel y Selva Bazzana*



En el año 2012 el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) actualizó sus 40 recomendaciones contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (LA/FT). El estándar revisado del GAFI resultó innovador en el sentido de que varió su enfoque - que hasta entonces se centraba sobre el cumplimiento técnico, es decir, el marco normativo y la existencia de agencias - hacia la efectividad de los sistemas de prevención y lucha contra el LA / FT. Parte de ese movimiento fue la nueva obligación a los países de conocer sus riesgos de LA / FT para de esta manera llevar a cabo una mejor asignación de recursos con un enfoque basado en riesgo. Desde cierto punto de vista, esta nueva medida buscó una mayor equidad en la manera en la que se evaluaría el rendimiento de los países y sus sistemas, puesto que no todos los miembros del GAFI - o de los cuerpos regionales estilo GAFI - tendrían los mismos riesgos de LA / FT y por lo tanto el enfoque para su prevención y combate habría de ser distinto entre todos ellos.

Tal y como se señaló, la Metodología del GAFI para evaluar el cumplimiento de los estándares ALA/CFT por parte de sus miembros se centra en dos áreas:<sup>1</sup>

- El cumplimiento técnico: Evalúa los requerimientos específicos asociados a cada una de las Recomendaciones del GAFI, principalmente en lo que respecta al marco jurídico e institucional del país, y las facultades y los procedimientos de las autoridades competentes.

- La efectividad: Evalúa el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados considerados fundamentales para un sistema contra el lavado de activos / contra el financiamiento del terrorismo (ALA / CFT) sólido y analiza el grado en que el marco legal e institucional de un país y los recursos destinados logran los resultados esperados.

Las Recomendaciones del GAFI constituyen un conjunto de estándares internacionales que los países deben implementar para combatir el LA / FT. La Recomendación 1 establece que los países deben tomar las medidas necesarias dependiendo de las circunstancias particulares de cada país para: identificar, evaluar y entender los riesgos de LA / FT; asignar una autoridad o establecer un mecanismo de evaluación de los riesgos; y asignar los recursos necesarios para mitigar los riesgos identificados. Asimismo, los países deben utilizar un enfoque basado en el riesgo para asegurarse que las medidas para mitigar esos riesgos son proporcionales con el nivel de riesgo identificado y de esta manera redistribuir eficientemente los recursos del país. Si el riesgo identificado es alto, el país deberá aumentar las medidas para mitigarlo, si el riesgo es menor las medidas serán simplificadas.

---

<sup>1</sup> Grupo de Acción Financiera Internacional, noviembre de 2020, Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf>

El GAFI recomienda que los países identifiquen, evalúen y comprendan los riesgos de LA / FT dentro de su jurisdicción con el fin de tomar medidas de mitigación con un enfoque basado en riesgo. Un país se asegura que los recursos se dirijan a prevenir y mitigar sus riesgos de LA / FT solo mediante un buen análisis y comprensión de estos riesgos. Este enfoque basado en el riesgo garantizará que se establezcan regímenes de lucha ALD / CFT que respalden medidas que sean acordes y proporcionales con los niveles y los tipos de riesgo identificados.

El GAFI requiere que cada país identifique, evalúe y comprenda los riesgos de FT que enfrenta para mitigarlos y dismantelar e interrumpir de manera efectiva las redes terroristas. Con el fin de orientar a los países en su análisis del riesgo, el GAFI ha emitido una guía específica para llevar a cabo la evaluación del riesgo de FT.<sup>2</sup> Los países a menudo enfrentan desafíos particulares en la evaluación de los riesgos de FT debido al bajo valor de los fondos u otros activos utilizados en muchos casos, y la amplia variedad de sectores utilizados indebidamente con el propósito de FT. Esta guía tiene como objetivo ayudar a los profesionales, y en particular a los de países de menor capacidad, a evaluar el riesgo de FT a nivel de jurisdicción, proporcionando propuestas, fuentes de información relevantes y ejemplos prácticos basados en la experiencia del país. Reconociendo que no existe un enfoque único para todos los países, esta guía proporciona fuentes de información relevantes y consideraciones para diferentes contextos de países.

La guía del GAFI define el riesgo de FT como el resultado de tres factores: las amenazas, las vulnerabilidades y las consecuencias. Estos riesgos incluyen la posibilidad de que se recauden, muevan o guarden fondos o bienes para un terrorista u organización terrorista, sin importar que su origen sea lícito o ilícito. Las amenazas son las personas o grupos de personas que podría recaudar, mover o utilizar fondos con fines terroristas. Las vulnerabilidades son aquellos aspectos del marco de prevención y combate al FT que podrían ser explotados con el fin de recaudar, mover o utilizar fondos con fines terroristas. Las consecuencias se refieren al impacto o daño que podría resultar si la amenaza de FT se llegase a concretar.<sup>3</sup>

La comprensión del riesgo de FT presenta retos particulares para los países en general por una multitud de razones. Por lo general, el valor de los fondos o bienes utilizados resulta bajo, lo cual hace difícil su detección. En ocasiones, los fondos son generados de manera legítima, y es su aplicación o movimiento ilegítimo o con fines ilegítimos lo que los vuelve a su vez

---

2 Grupo de Acción Financiera Internacional, julio 2019, Terrorist Financing Risk Assessment Guidance, <http://www.fatf-gafi.org/publications/methodsandtrends/documents/terrorist-financing-risk-assessment-guidance.html>

3 Grupo de Acción Financiera Internacional, julio 2019, Terrorist Financing Risk Assessment Guidance, p. 8, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>



ilegítimos. Esta particularidad hace que con frecuencia no sean detectados. Finalmente, existe la idea de que cuando no existe el terrorismo doméstico o no hay proximidad geográfica con países con grupos terroristas activos, no existe riesgo de FT. Esta última idea percoló por muchos años en nuestros países de Latinoamérica, con lo cual muchas jurisdicciones no dedicaron recursos a analizar sus riesgos de FT.

**En general, los países de Latinoamérica han evidenciado una comprensión moderada o baja de sus riesgos de FT.** Desde el 2015, nueve países en América Latina han sido evaluados contra el estándar revisado del GAFI ya sea por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) o por el Fondo Monetario Internacional. La gran mayoría de países obtuvieron una calificación de efectividad moderada en su comprensión del riesgo de LA / FT a excepción de Colombia, que obtuvo una calificación de efectividad substancial, y Panamá que obtuvo una calificación de efectividad baja. En buena medida, la falta de comprensión del riesgo de FT ha influenciado directamente estas bajas calificaciones en el resultado inmediato 1.

**Los países con una historia de grupos terroristas domésticos, por lo general llevaron a cabo un mejor análisis del riesgo de FT.** En el caso de Colombia, donde la amenaza de terrorismo ha estado arraigada durante décadas, especialmente debido a la presencia de los llamados Grupos Armados Organizados (GAOs), las autoridades consideraron que existe un riesgo medio/alto. Si bien es cierto el informe detalla que el análisis no se detalló en el documento de la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR), existen otros documentos reservados a las agencias de inteligencia donde el riesgo de FT se abordó con mayor profundidad.<sup>4</sup> Por su parte, la evaluación mutua del Perú señala que la ENR, hace referencia a la existencia de pequeños grupos de Sendero Luminoso ubicados en una zona geográfica específica, y que su financiamiento está fundamentalmente asociado a actividades de tráfico de drogas. Si embargo, cuando el equipo evaluador entrevistó a diversas autoridades, éstas indicaron que en el Perú ya no existía terrorismo y por lo tanto tampoco existía FT.<sup>5</sup>

**Por el contrario, los países sin historia reciente de conflictos armados no desarrollaron un análisis de FT y se limitaron a considerar su riesgo de terrorismo.** Tal es el caso de Costa Rica, cuyo informe de evaluación mutua claramente señala que a pesar de que el país tiene un entendimiento adecuado de sus riesgos de LA, la percepción de que no existe riesgo de FT por no existir riesgo de terrorismo per se redundó en una calificación moderada del resultado

---

4 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Noviembre 2018, Informe de Evaluación Mutua de la República de Colombia, p. 23, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/colombia/evaluaciones-mutuas-4/3286-informe-de-evaluacion-mutua-de-colombia/file>

5 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Noviembre 2018, Informe de Evaluación Mutua del Perú, p. 31, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/peru/evaluaciones-mutuas-14/3284-informe-de-evaluacion-mutua-del-peru/file>

inmediato 1.<sup>6</sup> Según su informe de evaluación, Panamá analizó sus riesgos de terrorismo específicamente, sin tomar en cuenta los riesgos particulares de FT, lo cual contribuyó directamente a su calificación de baja efectividad en el resultado inmediato 1. La ENR de Panamá clasificó el riesgo de FT como bajo puesto que no existen grupos terroristas operando en el territorio nacional, y el país no mantiene conexiones cercanas con países con una mayor incidencia de terrorismo. La ENR puso mayor énfasis en su análisis del riesgo de terrorismo que en su análisis del riesgo de FT.<sup>7</sup> En el caso del Uruguay, señala su evaluación mutua que la ENR concluyó que el riesgo de FT es bajo debido a que no se había detectado que el sistema financiero hubiese sido utilizado para esos fines, y que no existían organizaciones terroristas que operasen a nivel doméstico. Ello, a pesar de que las vulnerabilidades identificadas en relación con el FT fueron significativas, por cuanto se determinó que el sector financiero se encuentra expuesto, sobre todo por su popularidad entre no residentes, la limitación en los sistemas de control y monitoreo en zonas francas, y la falta de regulación y control sobre las organizaciones sin fines de lucro (OSFL).<sup>8</sup>

**El resto de los países realizó un análisis de sus riesgos de FT que sin embargo fue considerado insuficiente por la baja inclusión de diversos sectores en el estudio.** En el caso de Honduras, el informe de evaluación mutua apuntó a que la comprensión de riesgo de FT está directamente relacionada con la baja probabilidad de que sucedan actos de terrorismo en el país, y específicamente se señala al terrorismo islámico, además de una baja comprensión por parte del sector privado. Estas deficiencias contribuyeron a una calificación moderada en el resultado inmediato 1.<sup>9</sup> En el caso de Nicaragua, la evaluación mutua señala que si bien es cierto las autoridades han realizado esfuerzos por comprender su riesgo de FT, la falta de coordinación entre las autoridades y baja participación el sector privado ha impedido un verdadero conocimiento del riesgo. En el caso de Nicaragua, se llevó a cabo una evaluación específica de FT, tomando en cuenta elementos demográficos, componentes migratorios, características de las remesas y las OSFLs. Sin embargo, las medidas adoptadas no cubrían a la totalidad de las autoridades del sistema LD/FT, con lo cual se

---

6 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Informe de Evaluación Mutua de la República de Costa Rica, p. 33, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mutual%20Evaluation%20Report%20Costa%20Rica%202015.pdf>

7 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Enero 2018, Informe de Evaluación Mutua de la República de Panamá, p. 30, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/panama/evaluaciones-mutuas-12/1264-mutual-evaluation-report-of-panama/file>

8 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Enero 2020, Informe de Evaluación Mutua de la República del Uruguay, p. 18, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/uruguay-1/evaluaciones-mutuas-16/3725-iem-uruguay-es-ene-2020/file>

9 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Octubre 2016, Informe de Evaluación Mutua de la República de Honduras, p. 32, <http://pplaft.cnbs.gob.hn/wp-content/uploads/2019/04/GAFILAT-MER-Honduras-2016-Spanish.pdf>

consideraron insuficientes.<sup>10</sup> Todas estas deficiencias llevaron a una calificación de moderada efectividad del resultado inmediato.

**Los resultados de las evaluaciones mutuas de los países de Latinoamérica dejan claro que aún existe confusión en cuanto a los factores que generan riesgo de FT.** Tal y como se señaló al inicio, esta confusión no es inusual y mucho menos exclusiva a América Latina. Ya lo señaló el GAFI en su última “Guía para la Medición del Riesgo de Financiamiento del Terrorismo”, que debido a los retos que representa, con frecuencia los países brindan atención limitada al FT en sus ENR. El GAFI señala que entre los retos más comunes que limitan a los países a la hora de analizar sus riesgos de FT se encuentran el bajo valor de los fondos o bienes utilizados, la amplia gama de sectores que potencialmente pueden ser abusados, la falta de información accesible a nivel doméstico o la falta de experticia entre los funcionarios a cargo.<sup>11</sup> De las evaluaciones mutuas analizadas se desprende además la importancia del análisis a nivel sectorial y a nivel institucional. Varios de los países evaluados fueron penalizados por cuanto sectores específicos no conocían sus riesgos de FT. Las evaluaciones mutuas sugieren además que persiste la idea en la región de que el terrorismo es aún considerado como terrorismo islámico, a pesar de que históricamente han operado células terroristas domésticas en varios países de Latinoamérica.

**Si bien el riesgo de FT se encuentra íntimamente relacionado con el riesgo de terrorismo, existen multitud de factores adicionales a analizar.** El Banco Mundial (BM), en su metodología, propone a los países analizar su riesgo de terrorismo tanto doméstico como extranjero, pero también sugiere analizar el flujo de los fondos, sus fuentes, canales, así como las vulnerabilidades existentes en los controles domésticos. Tal y como señala el GAFI en su guía debido a la naturaleza transfronteriza del FT, una jurisdicción que carece de grupos terroristas domésticos puede aún estar expuesta significativamente a riesgos de FT debido a las vulnerabilidades propias de dicha jurisdicción. Sectores que normalmente no serían vulnerables al LA podrían fácilmente ser considerados vulnerables al FT, sobre todo si se toma en cuenta que los fondos movidos para FT pueden ser de volumen muy bajo en comparación con los fondos que se mueven para LA.<sup>12</sup>

**El BM ha desarrollado una herramienta para guiar a los países en la realización de su autoevaluación de riesgos de LA/FT.** La herramienta se ha creado en el 2007 y desde entonces, el BM ha asistido a más de 100 países con

---

10 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, Octubre 2017, Informe de Evaluación Mutua de la República de Nicaragua, p. 32, <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/miembros/nicaragua/evaluaciones-mutuas-11/1251-informe-de-evaluacion-mutua-de-la-cuarta-ronda-de-nicaragua/file>

11 Grupo de Acción Financiera Internacional, julio 2019, p. 5, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>

12 Supra 11, p. 9

su evaluación de riesgo a nivel nacional. Esta herramienta permite a los países realizar una autoevaluación de riesgos a través de un proceso sistemático y organizado, con una amplia participación de las partes relevantes del sector público y privado. Los objetivos principales de esta herramienta son orientar a los países en la identificación y evaluación de sus riesgos; guiar en el uso de información obtenida para diseñar mecanismos más eficaces; contribuir con la creación de capacidades más sólidas para mejorar el marco legal, la supervisión y prácticas utilizadas de recopilación de material; y fomentar la interacción y cooperación entre las diferentes autoridades competentes del gobierno y también con el sector privado.

**La herramienta del BM comprende varios módulos interrelacionados.** Dicha herramienta proporciona un proceso metodológico, basado en la comprensión de las relaciones causales entre los factores de riesgo de lavado de activos y las variables relacionadas con el entorno regulatorio, institucional y económico. La herramienta permite un análisis de las amenazas y las vulnerabilidades de LA/FT, a través de nueve módulos, a saber: (1) Amenazas; (2) Vulnerabilidades; (3) Sector Bancario; (4) Sector de Seguros; (5) Sector de Valores; (6) Otras Instituciones Financieras; (7) Actividades y Profesiones no Financieras Designadas; (8) Financiamiento del Terrorismo; e (9) Inclusión Financiera de Producto y Servicios. Hoy en día, los estándares internacionales han ido evolucionando y los países están siendo evaluados en otras áreas también, no solo LA / FT. Por esta razón, se cuenta con otros módulos adicionales para evaluar el riesgo de Delitos Fiscales, Personas Legales, Organizaciones sin Fines de Lucro, Activos Virtuales, y Crimen Ambiental.

**La evaluación de riesgos utilizando la herramienta del BM está organizada, es dirigida y es propiedad del país en cuestión.** Es decir, que los países que implementan la metodología del BM realizan una autoevaluación de sus riesgos. Este enfoque facilita el desarrollo de la propia capacidad del país para emprender evaluaciones de riesgos futuras con poco o ningún apoyo externo. El BM proporciona un proceso determinado (que puede adaptarse a las circunstancias del país), la herramienta de ENR, capacitación sobre cómo usar la herramienta y orientación para hacer que la evaluación sea más sólida y confiable. La herramienta de la ENR está desarrollada sobre una serie de plantillas de Excel que sirven como guía para los países en su análisis del riesgo LA / FT.

**La metodología de la herramienta.** El BM recomienda que los países establezcan un grupo de trabajo para realizar la ENR. Generalmente, este grupo de trabajo estará integrado por representantes de todos los actores relevantes (por ejemplo, la Unidad de Inteligencia Financiera, el Banco Central y/u otras agencias reguladoras y supervisoras, fiscales, autoridades policiales, tributarias y aduaneras, y otras autoridades pertinentes). Además,

se recomienda la participación de representantes de los sectores financiero y otros sectores pertinentes.

**La herramienta del BM prevé un proceso en tres fases.** La ENR suele requerir un promedio de 18 meses en completarse, sin embargo, es el país quien marca la pauta. El BM recomienda un proceso de tres fases. En la primera fase, el BM proporciona una guía sobre cómo establecer el Grupo de Trabajo, recopilar datos e información previa a la evaluación y gestionar la logística del proceso de evaluación. La segunda fase da inicio con un taller presencial de tres días para todos los miembros del grupo de trabajo cuyo propósito es presentar la herramienta de evaluación y lanzar el proceso de evaluación durante el cual los miembros del grupo de trabajo reciben capacitación práctica sobre la herramienta de ENR. Durante esta fase el grupo de trabajo completa todas las plantillas de Excel y redacta un primer borrador de ENR. La tercera y última fase involucra la finalización del borrador de ENR, el cual es discutido y analizado por los expertos del BM. El documento final es presentado en un taller final de tres días. El taller concluye con la presentación del reporte a las autoridades de decisión de políticas públicas.

**Los objetivos de la herramienta son:** Orientar a los países en la evaluación de sus riesgos de LA / FT, con miras a ayudarlos a utilizar la información obtenida para diseñar un régimen más eficaz con un enfoque basado en riesgos en la lucha ALA / CFT; contribuir al desarrollo de capacidades en el país, no solo para evaluar los riesgos de LA / FT sino también para mejorar el marco y las prácticas de recolección de datos e información; y por último, crear conciencia e incentivar la interacción y cooperación entre las distintas oficinas del gobierno y el sector privado.

**La estructura del módulo (8) de evaluación de riesgo de FT consta de tres áreas de análisis.** Primero, el nivel de amenaza terrorista para la jurisdicción se evalúa a través de la revisión de información cuantitativa y cualitativa sobre actos terroristas en la jurisdicción, como datos de cumplimiento de la ley, fuentes de inteligencia e investigación sobre terrorismo. El fundamento de esta evaluación es que el nivel de amenaza terrorista afecta el nivel de financiación del terrorismo. En segundo lugar, se analiza la dirección del movimiento de los fondos de financiamiento del terrorismo, así como sus fuentes y canales. Es importante determinar la dirección de los fondos, si los fondos se generan en la jurisdicción de origen, pero se utilizan para operaciones terroristas en otros lugares, o, al contrario. Otra posibilidad es que los fondos simplemente pasen por la jurisdicción. La evaluación continúa analizando a las fuentes de los fondos terroristas. El financiamiento puede provenir de fuentes legítimas (como organizaciones sin fines de lucro o negocios de importación / exportación) o de actividades delictivas (como el robo de recursos naturales / tráfico de drogas). Por último, se analizan los canales que se utilizan para

mover fondos terroristas. Además de utilizar datos de inteligencia y aplicación de la ley, se debe hacer una estimación de los fondos terroristas no detectados, basada en indicadores cualitativos. La última y tercera parte del módulo apoya la evaluación de la solidez de los mecanismos de defensa de la jurisdicción: los controles que se han adoptado para detectar y contrarrestar el FT. Con la información obtenida y analizada, se puede realizar una evaluación general del riesgo de FT en la jurisdicción.

**Si bien, la metodología del BM simplifica el proceso, la evaluación de riesgos de FT no está exenta de retos.** Quizás el principal reto que enfrenta la evaluación específica de riesgo de FT resulta de la reticencia que frecuentemente muestran los servicios de inteligencia para compartir información con el grupo de trabajo de la evaluación de riesgos. Una manera de resolver este desafío ha sido invitar a participar al grupo de expertos del módulo 8 a trabajar de manera separada del resto de los otros módulos, y mantener su configuración con únicamente las personas más esenciales. Este enfoque ha permitido que los participantes de este módulo se sientan en confianza para discutir aspectos propios de su trabajo de inteligencia. Un segundo reto representa el reporte final y el nivel de información que se incluye sobre el FT. Muchos países optan por no publicar un reporte – después de todo el reporte escrito no es un requerimiento del GAFI -. Otros países han optado por emitir dos reportes: uno para el conocimiento y uso de los servicios de inteligencia (véase el caso de Colombia, referido incluso en el reporte de evaluación mutua), y un segundo reporte redactado para compartir con el público en general. Un tercer desafío resulta la participación o exclusión del sector privado durante las discusiones. En general, si existe ya desconfianza con la participación o inclusión de otros miembros del grupo de trabajo ampliado, esto dificulta grandemente la posibilidad de participación del sector privado. En el pasado – y tal fue el caso del Paraguay – se ha optado por mantener una sesión específica con el sector privado, durante la cual se mide la percepción del riesgo de FT, con el fin de utilizar este insumo en las discusiones privadas de los integrantes del módulo de FT.

**La metodología de evaluación de riesgos de FT del BM continua en evolución.** Dada la publicación de las guías del GAFI referidas supra en el año 2018, el BM se ha abocado a la actualización de la metodología de evaluación del riesgo de FT para mejor reflejar las recomendaciones emitidas por el GAFI. Un desarrollo importante en este proceso de actualización es también la creación de un nuevo módulo para medir el riesgo de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) así como de un módulo para la evaluación del riesgo de los activos virtuales. En el caso del módulo de riesgo de las OSFLs, éste fue finalizado en la segunda mitad del año 2020 y fue ya piloteado en algunos países del caribe. El módulo referente a los activos virtuales aún está en proceso de

desarrollo, pero se espera que sea relevante para el riesgo de FT – tanto como para el riesgo de LA – en el tanto el uso de los activos virtuales para financiar actividades y organizaciones terroristas pareciera continuar en aumento.

**El proceso de evaluación de riesgos de LA / FT no es un proceso estático.** Los riesgos de LA/FT continúan en evolución constante. Los criminales – y los terroristas en particular – se adaptan fácilmente a los cambios y tienen mayor flexibilidad que las autoridades. Es por ello que los países deben actualizar sus evaluaciones de riesgo de manera periódica, y saber adaptar y actualizar según lo requieran los tiempos. Si algo dejó en claro la crisis de la COVID-19 es que los riesgos pueden cambiar o evolucionar rápidamente. La evaluación de riesgos, en buena medida es una fotografía de los riesgos existentes en un momento específico en el tiempo, pero ese momento pasa rápidamente y se requiere de un nuevo análisis.

**La evaluación de riesgos es únicamente útil si sus resultados son compartidos con todos los sujetos obligados y las autoridades del sistema ALA / CFT.** Según se observó de varias de las evaluaciones mutuas llevadas a cabo en la región, existieron casos de países que, si bien llevaron a cabo sus respectivas evaluaciones de riesgo de FT, fueron penalizados en su calificación del resultado inmediato 1 por cuanto el riesgo no era ampliamente conocido por todos los sujetos obligados. La evaluación de riesgos no es más que un primer paso que debe de ser inmediatamente seguido por la diseminación de los resultados y la capacitación de los sujetos obligados, que al final de cuentas son la primera línea de defensa contra el FT.

# Apoyo del BID para la prevención y combate del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo en América Latina y el Caribe El caso de Paraguay

*Roberto de Michele*  
*María Cecilia Álvarez Bollea*





## III. ¿Por qué es importante la prevención y combate del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo?

El lavado de activos (LA) se define como el proceso mediante el cual se intenta legitimar los recursos originados en actividades ilícitas, ocultando su origen. Una definición más precisa señala que es “el proceso mediante el cual actores criminales intentan ocultar el origen y titularidad de los recursos originados en sus actividades ilícitas. Cuando este proceso se realiza en forma exitosa, les permite a los actores criminales mantener el control y disposición de tales recursos en forma legal y legítima” (Pieth y Aiolfi, 2003).

La medición del LA es difícil, en parte debido a la naturaleza parcialmente oculta de la actividad. Estimaciones de las Naciones Unidas indican que el lavado de activos representa entre dos y cinco por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial<sup>1</sup>. El aspecto económico del LA tiene una preocupación creciente a nivel mundial, dadas las consecuencias políticas institucionales y reputacionales que trae para los países, las actividades económicas legítimas y los ciudadanos.

Los efectos en la economía han sido documentados por autores como Arnone y Borlini (2010) quienes afirman que “los lavadores de dinero frecuentemente se valen de empresas ficticias, que mezclan recursos legítimos con aquellos que provienen de actividades ilegales con el propósito de ocultar el origen de éstos. En la medida que estas empresas ficticias se benefician del acceso a una cantidad significativa de fondos ilegales, adquieren la capacidad de subsidiar sus actividades legítimas por debajo del costo financiero del mercado, adquiriendo ventajas indebidas frente a sus competidores y distorsionando el funcionamiento de la competencia en general.” En otras palabras, estas maniobras afectan el desarrollo del sector privado puesto que las decisiones de inversión no se ajustan a consideraciones comerciales.

Autores como Masciandaro et al. (2007) y Unger (2007), entre otros, argumentan que, en un contexto de creciente globalización de la actividad económica y financiera, el LA puede ampliar esos riesgos y distorsiones. Las jurisdicciones con menor desarrollo de sus sistemas financieros o con políticas laxas para la supervisión de los flujos de capital, pueden padecer consecuencias negativas no solo para su sistema financiero y económico. Otros autores, como Rawlings y Unger (2005) también muestran que el LA y el financiamiento del terrorismo (FT) puede llevar a distorsiones significativas del mercado en los países relativamente pequeños o altamente dependientes de los flujos financieros, que han optado por buscar el crecimiento a través del

---

<sup>1</sup> UNODC (2016). Para un análisis más detallado de los desafíos metodológicos para medir el lavado de activos ver Chong y Lopes-de-Silanes (2007). Un estudio que compara distintas metodologías de medición es de Masciandaro y Barone (2008).

posicionamiento como centros financieros internacionales o centros *offshore* y cuyas economías dependen de la actividad financiera.

Para enfrentar a este complejo problema ha surgido el interés de la comunidad internacional de prevenir y sancionar las maniobras de lavado. Una de las principales respuestas ha sido la generación de una serie de estándares internacionales en materia de transparencia e integridad que incluyen variados puntos de entrada para esta agenda: desde cuestiones relacionadas con reformas de acceso a la información y promoción de la transparencia hasta medidas vinculadas con el lavado de activos.

Los países, incluidos los de América Latina y el Caribe, progresivamente han ido adaptado sus marcos institucionales y legales de acuerdo con estos estándares con el propósito de fortalecer la transparencia financiera, mejorar la regulación y supervisión de los sectores expuestos a mayor riesgo de maniobras ilícitas y para promover la efectiva implementación de reformas de transparencia e integridad a nivel gubernamental y del sector privado<sup>2</sup>.

## **II. La Evolución de los Estándares Internacionales de Transparencia Financiera**

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental responsable de establecer estándares internacionales y promover la efectiva implementación de medidas legales, regulatorias y operativas para prevenir y combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional.

En 1990 el GAFI adoptó 40 recomendaciones para combatir los usos indebidos del sistema financiero por parte de personas que lavan el dinero del tráfico ilícito de drogas. En 1996, se revisaron las recomendaciones por primera vez para reflejar las crecientes tendencias y técnicas de LA y para ampliar su campo más allá del LA proveniente de las drogas. En octubre de 2001, el GAFI expandió su mandato e incluyó el financiamiento de actos y organizaciones terroristas y creó las Ocho (luego ampliadas a Nueve) Recomendaciones Especiales sobre el FT.

Una nueva revisión llevó a la aprobación en 2012 de los ahora denominados Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación (los Estándares del GAFI). Estas reglas han sido avaladas por más de 180 países y son reconocidas universalmente como el estándar internacional contra el LA y el FT.

Los Estándares del GAFI cubren temas legales, institucionales, financieros,

---

<sup>2</sup> Para un estudio reciente de la evolución de reformas de transparencia e integridad, ver Casas y Carter (2017). Para un análisis acerca de la evolución de los diversos estándares de transparencia e integridad, ver Banco Interamericano de Desarrollo, Marco Sectorial de Transparencia e Integridad (2020).

de regulación y supervisión de actividades financieras y no financieras, de cooperación y asistencia internacional. Los Estándares tienen, a su vez, notas interpretativas que facilitan la comprensión de su alcance y el sentido que se busca en su aplicación.

El GAFI elaboró simultáneamente una metodología para la evaluación del grado de cumplimiento de los países con los Estándares. Esta metodología, que es revisada periódicamente, es aplicada por los países miembros del GAFI mediante un mecanismo de revisión entre pares (peer-review). La Metodología se complementa con el documento denominado “Principios Claves de las Evaluaciones Mutuas”, que ofrece una guía práctica de cómo conducir el proceso de evaluación<sup>3</sup>.

La evaluación del cumplimiento de los Estándares del GAFI a nivel regional se realiza a través de los denominados Grupos Regionales Semejantes al GAFI. Estos Grupos Regionales actúan en forma similar al GAFI diseminando y capacitando a los evaluadores de cada uno de los países en la aplicación de las metodologías de evaluación. Dichos grupos realizan las evaluaciones en África, Asia, el Caribe, Europa y Sud América.

La distribución geográfica de estos grupos permite además que realicen un importante trabajo de identificación de riesgos y desarrollo de tipologías propias del contexto, que posteriormente, al ser discutidas, permiten diseñar mecanismos de control a fin de adoptar medidas preventivas en forma oportuna y contribuir a mejorar la aplicación de políticas alineadas con los Estándares del GAFI y las buenas prácticas. Otra contribución importante de los Grupos Regionales ha sido el apoyo a los países en la redacción de legislación y regulaciones consistente con los Estándares, así como el entrenamiento de los supervisores del sector financiero, los operadores de justicia y actores del sector financiero – entre otros - en su correcta aplicación.

En nuestra región, el GAFI actúa a través de dos entidades regionales, el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFILAT) y el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC). El BID es observador ante el GAFI y el GAFILAT y figura como vinculado a las actividades del GAFIC. GAFILAT y GAFIC operan bajo las reglas del GAFI, tanto en lo que se refiere a los Estándares, como en lo relativo a la evaluación de la implementación, la elaboración y publicidad de informes.

El GAFI y sus organismos regionales conducen evaluaciones de pares, que tienen por objetivo verificar el nivel de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI, y establecer un plan de acción para superar las deficiencias identificadas. Conforme a la más reciente metodología adoptada

---

<sup>3</sup> Desde finales de los noventa y hasta el momento se han realizado 4 rondas de evaluaciones. La más reciente tuvo inicio en 2013.

por el GAFI en 2013, la evaluación mide no solo el cumplimiento técnico de las recomendaciones sino también la efectividad para implementarlas.

Según la Metodología de 2013, el cumplimiento técnico aborda los requisitos en lo que respecta al marco jurídico e institucional relevante del país, y los poderes y procedimientos de las autoridades competentes. Para el GAFI, éstos son desde el punto de vista técnico los pilares fundamentales de un régimen de Anti-Lavado de Activos y Contra-Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT).

Es importante notar que la evaluación del GAFI pone un nuevo énfasis en la efectividad, buscando evaluar la idoneidad de la implementación de los Estándares del GAFI e identificar “el grado en que un país alcanza un conjunto definido de resultados que son fundamentales para un sólido sistema ALA/CFT”. Es decir, la evaluación de la efectividad medirá la medida en que el marco legal e institucional produce los resultados previstos<sup>4</sup>.

La calificación insuficiente por parte de un país en cuanto al cumplimiento técnico y la efectividad de una serie de estándares puede llevar a que la jurisdicción sea identificada como una jurisdicción con deficiencias estratégicas en materia del marco ALA/CFT. El país debe acordar con el GAFI un Plan de Acción para resolver tales deficiencias. En tanto el GAFI, según los procedimientos aceptados para la ronda de evaluación, y según corresponda, puede incluir a la jurisdicción bajo lo que se denomina “seguimiento intensificado” y hacer público este hecho mediante un comunicado específico. Este proceso que aquí se describe sintéticamente es el que se denomina habitualmente el de “listado por el GAFI”. Y que la academia ha denominado el aspecto de “name and shame” que trae aparejado el incumplimiento de los Estándares del GAFI.

Como veremos más adelante, para los países este es un aspecto fundamental en el esquema de los Estándares del GAFI. El esquema de listado también ha sido analizado por diversos autores (Masciandaro, 2005; Arruda y Farias 2014) que confirman el efecto negativo que tiene para una jurisdicción no contar con un esquema suficiente para asegurar el cumplimiento técnico y la respectiva efectividad del marco antilavado.

### **Estándares Internacionales Complementarios al GAFI**

Junto con los estándares del GAFI, se han adoptado otros estándares en el ámbito internacional que complementan la agenda de transparencia financiera.

El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales de la OCDE (Foro Global) es el encargado de asegurar la efectiva implementación de los estándares de transparencia fiscal internacional entre sus miembros y otras jurisdicciones relevantes. Ha adoptado estándares de transparencia fiscal para el Intercambio de Información Previa Petición (IIPP)

---

<sup>4</sup> GAFI (2013).

y el Intercambio Automático de Información (IAI), y los miembros se someten a revisiones de pares para evaluar su cumplimiento. En 2015 el Foro tomó medidas para mejorar su estándar de transparencia fiscal IIPP al incluir la disponibilidad de información sobre beneficiarios finales, como lo requieren los estándares del GAFI de 2012. Todos los países miembros del Foro Global se han comprometido a implementar el Estándar IIPP y a someterse a un proceso de revisión de pares que evalúe su efectiva implementación.<sup>5</sup>

Otro ejemplo es la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), una organización no gubernamental internacional que promueve la adopción de estándares y reglas para incrementar la transparencia e integridad del sistema financiero internacional, con énfasis en los recursos originados en el sector extractivo. EITI ha desarrollado un estándar global para exigir que los países y sociedades mercantiles revelen información sobre la gestión de las ganancias derivadas del petróleo, el gas y los minerales. Los estándares EITI ponen especial énfasis en la información sobre los beneficiarios finales. En este tema coinciden con los Estándares del Foro Global y del GAFI. Los países deben asegurarse de que exista información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas que las autoridades competentes puedan obtener o acceder de manera oportuna, incluida la identidad de los beneficiarios finales, el nivel de propiedad y detalles de cómo ejercen dicha propiedad o control<sup>6</sup>.

### III. El enfoque del BID: principales resultados

El BID es uno de los principales proveedores de asistencia técnica a los países de América Latina y el Caribe en materia de transparencia e integridad y, específicamente, en apoyar los esfuerzos nacionales para implementar de manera efectiva los Estándares del GAFI.

El aporte del BID se ha visto recientemente consolidado en el Documento Marco Sectorial (DMS) de Transparencia e Integridad<sup>7</sup>. Como se plasma idénticamente en el DMS de Transparencia e Integridad: se tiene por objetivo orientar el trabajo que realiza el Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (GBID) con los países y gobiernos en el área de transparencia e integridad en los ámbitos operativos, de diálogo y de generación y difusión de conocimiento. Este documento describe cómo la calidad de las instituciones y la transparencia son fundamentales para la gobernanza democrática, la prestación efectiva

5 Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y Banco Interamericano de Desarrollo, Manual sobre Beneficiarios Finales (2019).

6 Ver Manual sobre Beneficiarios Finales (2019).

7 BID (2020).

de servicios públicos y el establecimiento de un clima para los negocios que incentive la inversión y respalde el desarrollo del sector privado<sup>8</sup>.

El documento contiene un pormenorizado análisis de los desafíos que enfrentan los países en materia de transparencia e integridad, incluido el cumplimiento de estándares internacionales en esta materia. En efecto, el trabajo del GBID se enfoca en reformas alineadas con el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de transparencia e integridad, poniendo especial énfasis en la calidad técnica de las leyes y en el fortalecimiento institucional como condición para el cumplimiento efectivo de estas reglas.

En lo que respecta al apoyo a los países en materia de implementación de los Estándares del GAFI, el Banco en primer lugar analiza en profundidad la situación de cada jurisdicción que solicita asistencia técnica. Esta tarea – realizada en colaboración con el país – implica una revisión exhaustiva de toda la información relevante para, en primer lugar, determinar qué tipo de problemas se presentan y su importancia. Para ello, se revisan los resultados de los informes de evaluación mutua, los informes de avance, los reportes del Fondo Monetario Internacional (FMI), en especial los llamados Financial System Stability Assessments (FSAP) y los resultados del Article IV Consultation del mismo organismo.

También se revisan estudios y análisis que provienen de organismos como la Organización de Estados Americanos y sus grupos de trabajo en la materia, así como los informes de Naciones Unidas y los resultados de otros mecanismos de evaluación mutua, como los del Foro Global de la OCDE y el Bank for International Settlements. También se revisan fuentes complementarias, como los informes del Grupo Egmont, el Basel Governance Institute y Global Financial Integrity, así como estudios de centros académicos que se especializan en la materia de regulación y transparencia financiera, como el Centre for Applied Research on International Markets, Banking, Finance and Regulation (BAFFI – CAREFIN).

Una vez concluido este trabajo, el Banco ofrece al país una alternativa de asistencia técnica, poniendo a disposición las principales herramientas de las que dispone el BID: generación de productos de conocimiento, asistencia técnica y operaciones de préstamo.

En cuanto a la cuestión técnica propiamente dicha, el trabajo del BID se ha centrado en los siguientes aspectos relacionados con los Estándares del GAFI.

- Asistencia para realizar Evaluaciones y Estrategias Nacionales basadas en riesgo. El Banco ha acumulado una significativa experiencia en apoyar a los países en la realización de evaluaciones nacionales de riesgo, según establece la Recomendación 1 del GAFI. Estas actividades se complementan,

---

<sup>8</sup> Contenido extraído de BID (2020).

por ejemplo, con asistencia a los países en desarrollar planes nacionales para atender los riesgos identificados en las evaluaciones nacionales.

- Fortalecimiento de la capacidad institucional. Esta asistencia apunta a incrementar la capacidad de los países para detectar, prevenir y sancionar actividades de lavado de activos. Por ejemplo, se brinda asistencia para reformas al marco legal y regulatorio de los sistemas nacionales ALA/CFT, mejoras de las plataformas tecnológicas, fortalecimiento de Unidades de Inteligencia Financiera o de las capacidades institucionales del sistema en general a través de programas de inducción y capacitación.
- Generación de conocimiento y difusión. En esta área se trabaja en la producción y difusión de conocimientos y mejores prácticas para detectar, prevenir y sancionar el lavado de activos y financiación del terrorismo. Este componente es particularmente importante, dado el cambiante contexto en el que se opera con los temas de lavado de activos, que requiere una actualización periódica del conocimiento.

Veamos en mayor detalle cada una de ellas y la experiencia recogida en la región.

Tal como indica la Recomendación 1 del GAFI, los países, como punto de partida, deben elaborar un diagnóstico exhaustivo y profundo de los riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo que enfrentan. Este ejercicio se conoce como Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) y es clave para cualquier estrategia nacional ALA/CFT. El desarrollo de la ENR requiere de un alto grado de organización y compromiso por el gran número de participantes de los sectores público y privado. Asimismo, se precisa emplear una metodología eficaz a los fines de recabar y analizar la información proveniente de múltiples fuentes, internas y externas, para poder determinar con certeza cuáles son los riesgos, la probabilidad de ocurrencia de estos y sus posibles consecuencias en un país determinado.

El Banco ha apoyado en la preparación y/o actualización de Evaluaciones Nacionales de Riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo y/o Estrategias Nacionales en más de 10 países de la región, entre los que se encuentran Chile, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Suriname. También ha provisto asistencia técnica a bancos de capital del estado para que realicen evaluaciones de riesgo de lavado de activos y adopten los planes de mitigación correspondiente.

En segundo lugar, los países solicitan apoyo del Banco para revisar la consistencia del marco legal y regulatorio con relación a los Estándares del GAFI. En efecto, el Banco brinda asistencia en revisar y fortalecer los marcos legales y regulatorios, de conformidad con los estándares internacionales. En esta área, el BID ha prestado asistencia para la reforma de leyes generales, decretos, reglamentos y distintos tipos de manuales de supervisión, entre otros.

Varios países de la región han encarado este tipo de reformas regulatorias y legales con apoyo del BID: Argentina, El Salvador, Guatemala, Guyana, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, entre otros. Se ha trabajado en cuestiones tales como las leyes generales contra el lavado de activos y financiación del terrorismo, así como los instrumentos regulatorios de segundo y tercer grado, tales como decretos, reglamentos y manuales de supervisión sectorial. También se ha trabajado en regulaciones especiales, como es el caso de leyes y registros de identificación de Beneficiarios Finales y regulaciones para Personas Expuestas Políticamente.

Un ámbito especial de trabajo es la elaboración de sistemas y reglamentaciones para cumplir con la Recomendación 2 del GAFI que requiere establecer procesos para asegurar que los distintos organismos públicos con responsabilidad en la materia cuenten con mecanismos eficaces que les permita cooperar y coordinar entre sí. Este es un aspecto fundamental para lograr una coordinación a nivel del Estado de las políticas para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Paraguay es uno de los países que cuenta con este mecanismo. Fue establecido mediante el Decreto No. 1548 / 2019 que crea el Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema Anti-Lavado de Activos / contra el financiamiento del terrorismo / contra el financiamiento para la proliferación de armas de destrucción masiva del Paraguay.

Finalmente, en lo que respecta al fortalecimiento de las instituciones, se brindó asistencia a organismos con responsabilidad principal en materia de prevención de lavado de activos, como es el caso de unidades de información financiera. Con estos organismos se ha trabajado en la preparación de reglamentos y manuales para establecer el régimen de reportes de operaciones sospechosas a partir de un esquema basado en riesgos. También se ha prestado asistencia para evaluar las mejoras de índole tecnológica para que estas unidades realicen más eficientemente sus labores, tanto en lo que hace a los reportes como al análisis de la información en sus bases de datos.<sup>9</sup>

El Banco posee una amplia agenda en producción y difusión de conocimiento en temas de ALA/CFT. En los últimos 10 años, el Banco ha producido numerosas publicaciones ampliamente reconocidas en el ámbito internacional. Por ejemplo, como resultado de los estudios del BID en materia de beneficiario final, la OCDE se asoció con el BID para producir el Manual sobre Beneficiarios Finales. Este documento fue preparado conjuntamente por La Secretaría del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales y el BID. La actividad de conocimiento del

---

<sup>9</sup> Existe un creciente interés en analizar los distintos modelos de unidades de información financiera y cuales de las opciones disponibles (administrativas, fiscales, etc.) producen mejores resultados. Ver Bartolozzi et al., (2019)



BID se difunde a través de su Infoguía de Transparencia Financiera,<sup>10</sup> una plataforma virtual que permite la publicación y actualización periódica de novedades y recursos en materia de integridad financiera y fiscal.

Por último, el Banco apoya a sus países miembros para la capacitación y entrenamiento de oficiales públicos en temas de ALA/CFT, utilizando recursos y programas reconocidos internacionalmente, como la Academia Latinoamericana de la OCDE para la Investigación de Delitos Tributarios y Financieros. Asimismo, el Banco produce cursos y programas a medida en esta agenda, como el Taller de Capacitación “Recomendaciones y Metodología de Evaluación del GAFI”, dirigido al sector público y privado de Paraguay e impartido en 2020 e inicios de 2021 junto con GAFILAT y el FMI.

En muchos casos, a partir del análisis que se describe al inicio de esta sección, el trabajo con los países puede incluir más de una actividad, ordenada secuencialmente o en forma paralela. Por ejemplo, puede identificarse la necesidad de trabajar en reformas legales requeridas por el plan de acción acordado con el GAFI y al mismo tiempo realizar una capacitación a funcionarios de unidades de inteligencia financiera junto con el Ministerio Público y la agencia de recaudación fiscal para mejorar las capacidades técnicas de los operadores del sistema y por lo tanto incrementar la efectividad del régimen sancionatorio.

El apoyo del BID a sus países miembros en la agenda ALA/CFT ha sido posible gracias al Fondo de Transparencia del BID (AAF, por sus siglas en inglés)<sup>11</sup>. El Fondo apoya reformas institucionales y regulatorias para mejorar la transparencia y la integridad a través de tres elementos estrechamente relacionados: (i) la alineación con normas y estándares internacionales; (ii) la transparencia focalizada; y (iii) el uso de la innovación y la tecnología. El AAF nació en 2007 gracias a un acuerdo entre el BID y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega, que hizo un aporte inicial de aproximadamente US\$5 millones. Desde entonces, el AAF ha recibido contribuciones adicionales del BID (2011), Noruega (2012, 2013, 2018, 2019), Canadá (2014), MasterCard (2014), Italia (2017) y Suecia (2017) hasta sumar más de US\$25 millones. Microsoft realiza contribuciones complementarias al AAF para expandir el uso de la tecnología para promover transparencia, integridad y control de la corrupción. La Moore Foundation también contribuye con recursos complementarios para que los ciudadanos utilicen mejor la información pública para controlar y fiscalizar.

El AAF cuenta con cuatro áreas de apoyo estratégico, una de ellas es la de integridad financiera, con el objetivo de contribuir a la prevención y control

---

10 Se puede acceder a la Infoguía en la siguiente dirección: [https://iadb.libguides.com/financiar\\_transparency](https://iadb.libguides.com/financiar_transparency)

11 Información disponible en: <https://www.iadb.org/es/transparencia/fondo-de-transparencia>

del lavado de dinero y el fortalecimiento de la transparencia fiscal a fin de incrementar la capacidad institucional para elaborar diagnósticos, mejorar la legislación e implementar estrategias que fortalezcan la integridad financiera.

Los esfuerzos del BID se llevan a cabo en estrecha colaboración y coordinación con otros organismos multilaterales, como el FMI, la OEA, el Banco Mundial, la OCDE y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, entre otros. Por ejemplo, junto al Banco Mundial se brindó asistencia a Guyana en la realización de su Evaluación Nacional de Riesgos. Junto con el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional de la OEA y la Embajada de los Estados Unidos en Surinam, se prestó asesoramiento técnico a este país para realizar su Evaluación Nacional de Riesgos. Junto al Fondo Monetario Internacional se han coordinado asistencias técnicas secuenciales en diversos países de América Latina, de modo de asegurar que estos países cuenten con apoyo en sus reformas en el mediano y largo plazo.

## **IV. Paraguay y el apoyo del BID en transparencia financiera**

Paraguay es un ejemplo de país que sostiene en el largo plazo el esfuerzo por mejorar su capacidad de prevenir y combatir el lavado de activos y el financiamiento de terrorismo. Estos han sido temas prioritarios para Paraguay en su trabajo con el BID por más de una década. El Banco ha acompañado y colaborado estrechamente con Paraguay en el fortalecimiento de su régimen ALA/CFT. La colaboración del Banco incluye el diálogo técnico, la asistencia técnica, prestamos, y el apoyo en difusión y producción de conocimiento en esta materia.

En el año 2008 Paraguay fue identificado como un país con deficiencias estratégicas e incluido en la “lista Gris” del GAFI. Paraguay, a través del Banco Central de Paraguay (BCP) y la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría para la Prevención de Lavado de Activos (SEPRELAD), decidieron hacer frente al reto desarrollando un plan de acción para atacar las deficiencias identificadas en las evaluaciones del GAFI e implementar las reformas de políticas requeridas.

Con este objetivo, el Gobierno en su momento solicitó asistencia técnica al BID para hacer frente a estos retos. El Programa de asistencia acordado con el BID incluyó diversas actividades directamente relacionadas a las reformas necesarias para cumplir con los Estándares y en especial con el plan de acción acordado con el GAFI. Entre las actividades financiadas se encontraban, entre otras:

- i) La realización de juicios simulados de delitos relacionados con el lavado de activos, llevado a cabo con apoyo de la OEA;

- ii) La preparación de borradores de las leyes requeridas para cumplir con los Estándares;
- iv) La capacitación en los nuevos requerimientos internacionales a más de 300 oficiales de cumplimiento del sector privado;
- v) La capacitación a Jueces y Fiscales en Asunción como también en otras ciudades del interior llegando a más de 100 miembros del Poder Judicial;
- vi) La adquisición de un *software* de investigación para optimizar la capacidad de investigación y análisis de la SEPRELAD y mejorar la efectividad de las investigaciones en lavado de activos; y
- vii) El entrenamiento intensivo a la Unidad de Inteligencia Financiera para aplicar las nuevas regulaciones y mejorar su capacidad supervisora del sector.

Estas y otras actividades fueron además coordinadas con el FMI, que ofreció asistencia técnica complementaria a la del BID.

En 2011, Paraguay fue evaluado nuevamente para ser finalmente removido de la “lista gris” del GAFI en el plenario de Febrero de 2012. Para el Gobierno, este importante acontecimiento no modificó el compromiso político de seguir mejorando el sistema nacional de prevención de lavado de activos. En efecto, en 2013, con apoyo del BID, el Gobierno del Paraguay aprobó su Plan Estratégico Nacional (PEN). El PEN define una serie actividades identificadas para fortalecer el Sistema de Prevención del País, enfocadas en Prevención, Detección e Investigación y Justicia Penal. Un dato importante de este proceso fue que el Plan fue aprobado por el Presidente de la República Federico Franco y en el mismo acto refrendado por el Presidente electo, Horacio Cartes, un ejemplo de continuidad de política de Estado.

Algunos temas destacados de esta etapa incluyen el desarrollo de su Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, en cumplimiento de la Recomendación No. 1 del GAFI.

Tal como se explicó, los Estándares del GAFI requieren que los países puedan identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. También deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (RBA, por sus siglas en inglés) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen ALA/CFT y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI.

La primera de las Recomendaciones resulta primordial para el desarrollo de una estrategia nacional ALA/CFT y para el cumplimiento de las demás Recomendaciones. El desarrollo de la ENR requiere de un alto grado de organización por el gran número de participantes de los sectores público y privado durante este ejercicio. Asimismo, se precisa emplear una metodología eficaz a los fines de recabar y analizar la información proveniente de múltiples fuentes, internas y externas, para poder determinar con certeza cuáles son los riesgos, la probabilidad de ocurrencia de mismos y sus posibles consecuencias en un país determinado.

En el caso de Paraguay, el resultado del ejercicio se vio plasmado en el informe final de la Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, que fuera elaborado con el apoyo del BID y bajo la coordinación de SEPRELAD y el Banco Central de Paraguay. Dicho informe fue aprobado por el Decreto No. 4779/2016 y se incorporaron los resultados de la evaluación al Plan Estratégico del Estado Paraguayo.

Simultáneamente a estas actividades encaminadas a que Paraguay responda a los requerimientos del plan de acción acordado con el GAFI, capacite a sus actores clave y realice una evaluación de riesgo, se recibió la solicitud de estudiar el impacto que habría sufrido el país por su inclusión en la lista del GAFI.

A tal efecto, el BID, en coordinación con las autoridades del BCP comisionaron al académico y experto internacional en materia de lavado de activos Profesor Donato Masciandaro para que realice este estudio específico. El resultado fue una publicación de amplio impacto en el ámbito académico y de referencia para quienes tienen la responsabilidad de implementar políticas públicas de prevención de lavado de activos. El estudio de Masciandaro (2013) sobre Paraguay confirma los efectos financieros negativos para los países que son listados por el GAFI y por ende refuerza el argumento de la importancia de invertir para fortalecer la capacidad del régimen ALA/CFT, con el propósito de evitar tales consecuencias.

Masciandaro analiza los flujos financieros internacionales de América Latina con el fin de verificar el “Efecto Estigma”. ¿Es la regulación ALA/CFT relevante en la configuración del patrón de los flujos bancarios internacionales? En el estudio se busca evidencia para responder si los mecanismos de listado o no listado por el GAFI son efectivos para influir en los flujos bancarios transfronterizos. Sobre la base del estudio de 34 países de América Latina en el período 1996-2007, se concluye que el mecanismo de listar o no listar a una jurisdicción puede influir en las operaciones bancarias, siempre que se mantengan algunas condiciones. La relevancia del efecto estigma parece depender, por un lado, de la eficiencia de los mercados de capitales internacionales, y por el otro, de las características del país listado o no listado: marco regulatorio, crecimiento per cápita, rentabilidad de la banca.

En años recientes y por estar frente a la evaluación mutua de la cuarta ronda por parte de GAFILAT, Paraguay solicitó al BID nuevamente asistencia técnica en distintas áreas de la agenda AML/CFT.

Entre estas actividades más recientes se incluye el Análisis de riesgo de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo de las Actividades y Profesionales No Financieras Designadas (APNFDs). Las APNFDs son una parte central de los Estándares GAFI. Presentan desafíos particulares, porque en general son sectores con menor grado de regulación y supervisión, en comparación con las actividades financieras. Estas últimas, en general se encuentran bajo la regulación y supervisión de organismos de mayor capacidad institucional relativa, como son los bancos centrales, las superintendencias de bancos, seguros y valores.

No por ello, las APNFDs son menos importantes. Diversas recomendaciones del GAFI hacen referencia a las APNFDs (particularmente 22, 27 y 28) y el tratamiento que se les debe aplicar. El GAFI incluye como APNFDs a los casinos, los agentes inmobiliarios, los comerciantes de metales y piedras preciosas, los abogados, notarios, otros profesionales jurídicos independientes y contadores y los proveedores de servicios societarios y fideicomisos.

La Recomendación No. 28 del GAFI refiere a la regulación y supervisión de las APNFDs y su nota interpretativa dispone que las autoridades competentes u organismo autorregulador (OAR) deben determinar la frecuencia e intensidad de sus acciones de supervisión o monitoreo de las APNFD sobre la base de su comprensión de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, y tomando en consideración las características de las APNFDs, en particular su diversidad y cantidad, a fin de asegurar una supervisión o monitoreo eficaz ALA/CFT. Esto significa contar con una clara comprensión de los riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo: (a) presentes en el país; y (b) asociados al tipo de APNFD y sus clientes, productos y servicios.

En Paraguay el BID apoyó a la SEPRELAD para realizar el análisis de las condiciones y facultades institucionales relacionadas a la prevención y combate al lavado de activos y financiamiento del terrorismo para identificar áreas de mejora de las APNFDs. En el marco de dicho proyecto, se realizó un diagnóstico sobre el régimen supervisor de APNFDs de la República del Paraguay y un plan de trabajo detallando las áreas prioritarias de acción.

El diagnóstico identificó dos necesidades clave. La primera, contar con un manual integrado de Supervisión de APNFDs, consistente con un marco general basado en riesgo. La segunda, la elaboración de matrices de riesgo de los diferentes sectores, en particular, casas de crédito, escribanos y juegos de azar. El resultado del proyecto fue la elaboración juntamente con SEPRELAD del Manual de Supervisión que incluye las categorías de gestión de riesgo de

Prevención de Lavado de Activos que están establecidas en los estándares internacionales y el desarrollo, revisión y ajuste de las matrices de riesgo de los tres sectores mencionados.

Como parte de esta nueva fase de asistencia técnica se llevó a cabo un estudio, en coordinación con SEPRELAD, para analizar las condiciones y facultades institucionales relacionadas al régimen ALA/CFT para identificar áreas de mejora del sector de las cooperativas. El objetivo del estudio era adoptar un Enfoque Basado en Riesgos, como indicado por el GAFI, y fortalecer las capacidades del ente Supervisor del sector (Instituto Nacional de Cooperativismo o INCOOP).

El punto de partida de este proyecto fue un diagnóstico preliminar llevado a cabo en enero de 2019 que identificó las acciones necesarias para superar las deficiencias identificadas y para la reforma del régimen aplicable a sus entidades integrantes. El plan de acción incluyó la elaboración de una matriz de riesgo del sector, la cual fuera preparada, revisada y ajustada en coordinación estrecha con INCOOP. Dicha matriz fue entregada a las 10 mayores cooperativas del país con la finalidad de elaborar el mapa nacional de riesgos del sector cooperativo. Como parte de la asistencia técnica se acompañó también un inventario de datos y documento preparatorio para la elaboración y fundamentación del análisis sectorial de riesgo.

En 2020, mediante una cooperación técnica no reembolsable cuyo beneficiario es la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda de Paraguay, el BID brindó asistencia técnica para el análisis sobre la disponibilidad de información de sociedades comerciales -y otras personas jurídicas- y consecuente diagnóstico de brechas legales a la luz de los estándares internacionales, mejores prácticas y marco legal e institucional local, en cumplimiento de los requerimientos GAFI y OCDE sobre beneficiario final.

Respecto al tema de identificación y registro de beneficiarios finales, los estándares del GAFI incluyen dos recomendaciones específicas (R. 24 y 25) sobre la transparencia y la titularidad real de las personas y estructuras jurídicas. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales (Foro Global) de la OCDE, el G20 y la Iniciativa de Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI), entre otras instituciones internacionales, también promueven estándares de transparencia que incluyen la regulación de los beneficiarios finales.

La identidad de los propietarios reales, o los beneficiarios finales de las empresas, generalmente está oculta por entidades no responsables, lo que permite que estos vehículos corporativos se utilicen en casos de corrupción y lavado de dinero. Este problema tiene un gran impacto tanto para el sector público como para el privado, ya que disminuye la transparencia de los sistemas

financieros y fiscales de los países. Regulaciones sobre beneficiarios finales y la implementación de registros públicos con información precisa y actualizada sobre beneficiario final accesible a las autoridades permite prevenir, descubrir y eventualmente procesar y/o sancionar a las personas que participan en tales prácticas ilegales. Además, los registros públicos mejoran la transparencia de las estructuras corporativas y promueven el crecimiento de las economías a través de la inversión del sector privado.

En el marco de dicho proyecto se revisaron y analizaron todas las leyes y/o proyectos de ley, e informes de organismos internacionales existentes en materia de acceso a la información, régimen de beneficiario final, registro de beneficiario final, régimen de sociedades comerciales y registro de sociedades comerciales.

En particular, se tuvo especialmente en cuenta la aprobación por parte del Poder Legislativo de la República del Paraguay de la Ley n°. 6.446, que crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios finales del Paraguay. Uno de los objetivos de la consultoría era proveer la asistencia técnico-jurídica para que dicha norma sea efectiva en los términos establecidos en la propia Ley.

Como parte del proyecto se hizo un análisis de las solicitudes de información realizadas por ciudadanos que constan en el Portal Unificado de Información Pública-Portal Unificado de Transparencia Activa del gobierno de Paraguay. Se condujo un agrupamiento y análisis de los resultados y se identificaron áreas de mejora del sistema.

Se llevaron a cabo numerosos encuentros y entrevistas con los funcionarios del gobierno de Paraguay directa o indirectamente involucrados en el régimen registral a fin de recoger datos, pareceres y experiencias que puedan servir de insumos para posteriormente sistematizar los aportes recibidos e incorporarlos al diagnóstico final.

También se realizó una revisión de las bases de información que subyacen a las indicaciones de la OCDE sobre transparencia de sociedades, y se analizó la evolución de los registros públicos mercantiles. Con posterioridad se comparó el modelo paraguayo con las tendencias y reglas internacionales en curso. En consecuencia, se realizaron propuestas tendientes a mejorar el funcionamiento registral de la República del Paraguay, así como para cumplir con los estándares internacionales aplicables, incluyendo aquellos relativos a la identificación y registro de beneficiarios finales de personas y estructuras jurídicas.

Teniendo en cuenta la relevancia de este tema, en enero de 2019, el gobierno de Paraguay requirió asistencia técnica al BID para analizar la regulación de los beneficiarios finales en Paraguay y la capacidad institucional existente para la aplicación de las reglas adecuadas al estándar internacional.

En el marco de dicho proyecto se analizaron las fallas y brechas identificadas en temas regulatorios, operativos y de acceso a la información de beneficiarios finales en Paraguay y se analizó el funcionamiento y regulación vigente del registro de sociedades del Paraguay a la luz de los estándares internacionales. Como resultado, se presentaron al gobierno de Paraguay los principales hallazgos del análisis de brechas y se emitieron recomendaciones a los instrumentos normativos y al régimen de registro de beneficiarios finales de Paraguay, de conformidad con los estándares internacionales.

En el mismo sentido, el GAFI requiere que los países establezcan mecanismos para identificar y regular a las Personas Expuestas Políticamente (PEPs). Una persona expuesta políticamente puede definirse como un individuo al que se le ha confiado una función pública prominente. Según el estándar del GAFI, la posición e influencia de los PEP genera riesgos particulares respecto al lavado de activos. También existe una conexión entre la identificación adecuada de las PEP y el mejoramiento de la prevención y la gestión de conflictos de intereses, ya que estos dos conceptos están estrechamente relacionados. A lo largo de la última década han surgido varias convenciones y estándares internacionales, incluidos los del GAFI, dirigidos a definir adecuadamente las PEP y alentar a los países a establecer políticas y mecanismos para identificar y regular las PEP, con el objetivo final de detectar y prevenir casos de corrupción y otros delitos.

Por tales motivos, el gobierno de Paraguay solicitó al BID el análisis, revisión y propuesta de regulación sobre personas expuestas políticamente. En consecuencia, el equipo técnico del BID juntamente con SEPRELAD se encomendó a la tarea de analizar y revisar la definición de PEPs según la regulación local de Paraguay, ubicación de información, identificación de PEPs, acceso a información y periodicidad de actualización, contrastándola con las reglas internacionales existentes. El producto final del proyecto fue un informe incluyendo recomendaciones en temas regulatorios y de publicidad de información para PEPs.

Durante la emergencia y crisis sanitaria producto de la pandemia del COVID-19, el gobierno de Paraguay requirió asesoramiento técnico al BID para la revisión de la ley de emergencia, especialmente en lo relativo al régimen de transparencia y uso de los recursos destinados a la emergencia (particularmente sobre el registro de beneficiarios finales recientemente implementado).

Uno de los proyectos más novedosos de la cartera de integridad financiera fue el relativo a Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) para entidades financieras. El objetivo de dicha asistencia técnica era revisar y analizar la estructura y el circuito real de los ROS para entidades financieras en el sistema paraguayo y establecer recomendaciones al ciclo de información, soporte y



contenido encaminadas a la aplicación de economías de escala, eficiencia y eficacia del sistema y al cumplimiento de los Estándares del GAFI. Este proyecto incluyó la participación de una Institución financiera del Paraguay para realizar la evaluación.

La importancia de este proyecto radica en la atención que el régimen regulatorio debe prestar a los temas de costos y beneficios. Este no solo debe incluir las ventajas para el sector público de recibir mejor información para realizar su labor de identificar posibles maniobras de lavado de activos. Debe además tener en cuenta el costo que implica para el sector privado cumplir con estas obligaciones. Tal como indica la literatura académica, un régimen más eficiente y eficaz para la prevención de lavado de activos debe tener en cuenta estas consideraciones de costo – beneficio al emitir regulaciones y supervisar a los sujetos obligados y al mismo tiempo evitar consecuencias no deseadas.<sup>12</sup>

En el marco de esta asistencia técnica se realizó una revisión de los diagnósticos e informes de organismos internacionales (OCDE, GAFI, Grupo Egmont) relacionados al ciclo de ROS, como así también los manuales que regulaban el proceso de ROS en Paraguay. Adicionalmente, se realizaron entrevistas a empleados y oficiales de cumplimiento de SEPRELAD y la institución financiera seleccionada para evaluar el ciclo y los procedimientos vigentes de preparación, presentación, soporte, procesamiento y análisis de los ROS, teniendo en cuenta el mapa de riesgo de la institución financiera y SEPRELAD.

El primer paso fue el establecimiento de las acciones diseñadas y ejecutadas con la finalidad de robustecer las características jurídicas, operativas, técnicas, institucionales y de entorno respecto de los ROS emitidos por las entidades financieras, de acuerdo con el régimen contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo aplicable en la República del Paraguay.

Como consecuencia de las entrevistas y revisiones realizadas, se elaboró un diagnóstico que identificó las principales disfuncionalidades del sistema paraguayo y se propusieron dos reformas críticas: (i) la modificación del sistema de comunicación y tratamiento de ROS, y (ii) la elaboración de un nuevo Manual de Análisis.

Con respecto a la primera reforma, un proveedor de tecnología sería el encargado de implementar el nuevo sistema y plataforma. En segundo lugar, se desarrolló, junto al equipo de análisis de SEPRELAD, el Manual de Tratamiento de Información Recibida (ROS) y de Análisis Operativo. Posteriormente se llevaron a cabo diversas jornadas de trabajo a los fines de su implementación, calibración y pruebas.

---

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, Dalla Pellegrina et al. (2018). Respecto de los efectos no deseados de regulaciones contra el lavado de activos, ver Slutsky et al. (2019)

En lo que a producción de conocimiento se refiere, como anteriormente señalado, el BID cuenta con amplia experiencia en la región de ALC. Las publicaciones del Banco estudian tendencias y fenómenos regionales, analizando el impacto de las mismas en el conjunto de países de la región.

Por último, el gobierno de Paraguay solicitó al BID la preparación de un programa de préstamo para Apoyo a la Agenda de Transparencia. El programa apoyó una serie de medidas legislativas y regulatorias para contribuir a la mayor transparencia en Paraguay a través de cuatro componentes para la mejora en: (i) la estabilidad macroeconómica; (ii) la eficacia en el acceso a la información pública por parte de ciudadanos y actores económicos; (iii) la eficiencia en la gestión de los recursos públicos, con énfasis en los proyectos de inversión pública y de las compras y contrataciones de bienes y servicios; y (iv) la eficacia en la supervisión financiera en el país.

En este último componente, se identificaron una serie de reformas que son sustanciales a la agenda de transparencia financiera. El Gobierno de Paraguay a través de este programa avanzó con cuatro medidas (i) elaboración de un anteproyecto de ley para actualizar el Sistema de Prevención y Mitigación de Riesgos de realización de actos destinados al lavado de activos; (ii) elaboración de un anteproyecto de ley para la adopción de un régimen legal de identificación y registro de beneficiarios finales en cumplimiento de las recomendaciones 24 y 25 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI); (iii) elaboración de un proyecto de resolución dirigido a la identificación y gestión de riesgos de clientes o beneficiarios finales que sean Personas Expuestas Políticamente (PEPs), en cumplimiento de las recomendaciones 12 y 22 del GAFI; y (iv) creación de un Consejo de Supervisores de Sujetos Obligados, componentes del Sistema de Anti Lavado de Activos (ALA) / Contra el Financiamiento del Terrorismo (CFT)/Contra el Financiamiento para la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva del Paraguay (CFP). Todas estas medidas están destinadas a fortalecer el régimen legal antilavado del país y velar por su efectividad, de conformidad con la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo País en materia de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo<sup>13</sup> y su Plan Estratégico en la misma materia<sup>14</sup>.

---

13 Decreto 507/2018.

14 Decreto 11.200/2013, modificado por Decreto 507/2018.

## || Difusión del conocimiento, capacitación y talleres

A lo largo de más de una década, las autoridades del Gobierno de Paraguay han recurrido al equipo del BID para asesoramiento técnico en la agenda de transparencia e integridad, incluyendo reformas al marco ALA/CFT. Dicho apoyo se produce regular y periódicamente a través del diálogo con las diferentes agencias, organismos y actores institucionales del régimen ALA/CFT de Paraguay. Especialistas y expertos internacionales del BID han viajado a Paraguay para reunirse personalmente con las autoridades y para analizar el contexto paraguayo y acompañar al país en sus procesos de reformas de políticas y regulatorias, a la luz de las buenas prácticas y estándares internacionales.

Recientemente, en abril de 2020, el BID apoyó la misión del Fondo Monetario Internacional para el estudio sobre gobernanza y transparencia en Paraguay, colaborando con insumos técnicos y acompañando la misión del equipo del FMI para elaborar el documento respectivo.

Adicionalmente, el BID ha invitado a funcionarios del gobierno de Paraguay a participar de sus eventos y diálogos de políticas en esta materia. Por ejemplo, durante el Diálogo Regional de Políticas BID-OCDE sobre Transparencia e Integridad en Infraestructura, funcionarios de rango ministerial de Paraguay participaron resaltando las experiencias del *RindiendoCuentas*<sup>15</sup> y Módulo COVID19 en la plataforma Mapainversiones<sup>16</sup> para seguimiento público del uso de recursos destinados a la emergencia de COVID-19.

En el marco de capacitación y talleres, no podemos dejar de resaltar el Programa de Capacitación Virtual “Recomendaciones y Metodología GAFI”, preparado e impartido por el BID junto al FMI y GAFILAT y dirigido a los actores institucionales en materia de ALA/CFT de Paraguay. Dicho entrenamiento se dividió en dos grandes bloques de 4 días cada uno; el primero fue desarrollado en diciembre 2020 y el segundo previsto para febrero 2021. Los participantes incluían un alto número de funcionarios y empleados del Banco Central de Paraguay, Ministerio de Hacienda, Aduana, INCOOP, CNV, Poder Judicial, entre otros Ministerios y Agencias directamente involucrados en la prevención y combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo en Paraguay.

El curso combinó secciones teóricas y prácticas, para lo cual se sumaron a los equipos del FMI y del BID, expertos de alto renombre en el ámbito internacional. Se cubrieron temas críticos como las Recomendaciones del GAFI, el Proceso y

---

15 Plataforma desarrollada por el BID en coordinación con la Dirección del Sistema Nacional de Inversión Pública (DSIP) del Ministerio de Hacienda de la República del Paraguay: <https://www.rindiendocuentas.gov.py/>

16 Mapainversiones es una plataforma de gestión de la información para mejorar la transparencia y la eficiencia de las inversiones públicas. Es una iniciativa liderada por la División de Innovación para Servir al Ciudadano (ICS) del Banco Interamericano de Desarrollo y financiada por el Fondo de Transparencia del BID. Más información aquí: <https://www.iadb.org/es/reforma-modernizacion-del-estado/iniciativas-mapainversiones>

Metodología de Evaluación del GAFI, y tanto el cumplimiento técnico como la evaluación de efectividad y los resultados inmediatos. El programa contó con una amplia convocatoria y un intercambio fructífero de preguntas y respuestas entre los participantes y los capacitadores.

## || Conclusión

Paraguay es uno de los países en los cuales se puede constatar la regular preocupación de las autoridades por avanzar reformas de política encaminadas a fortalecer la transparencia financiera, con especial atención a los requerimientos de estándares internacionales, como es el caso del GAFI.

El país es además un buen ejemplo del uso estratégico de la asistencia técnica internacional. A lo largo de más de una década de trabajo con el BID en esta agenda, también ha articulado esfuerzos con los principales organismos internacionales, incluidos el Banco Mundial, el FMI, la OEA, la OCDE, entre otros.

Como es el caso de muchos países, incluso en otras regiones, siempre existe el desafío de mantener la mayor capacidad posible de las instituciones, en especial en lo relativo a los aspectos de prevención de maniobras de lavado de activos. Tal como indica la revisión de la literatura académica que aquí se resume, en materia de transparencia financiera es éste el mejor enfoque posible.

Esta tarea requiere un esfuerzo constante y sostenido. En tal sentido, es importante rescatar la relevancia de mantener el apoyo tanto del sector público como del privado a que cada país cuente con el esquema más eficaz y eficiente para proteger a sus instituciones públicas y la actividad económica de los riesgos bien documentados del lavado de activos.

Para ello, como se desprende de varias de las actividades que aquí se describen, el diálogo y la retroalimentación con los sujetos obligados es un aspecto fundamental de la tarea preventiva. En efecto, otro modo de enfocar la llamada “lucha contra el crimen organizado y el lavado de activos” es ayudar a que las actividades económicas legales y formales sean cada vez más fáciles de cumplir. Este esfuerzo, en definitiva, expande y fortalece la frontera de la ley, incrementa la confianza interna y externa y margina progresivamente a las actividades ilegales.

## || Citas bibliográficas

Arnone M. y Borlini, L. (2010). International Anti-money Laundering Programs: Empirical Assessment and Issues in Criminal Regulation. Centre for Macroeconomics and Finance Research, Paolo Baffi Centre on Central Banking and Financial Regulation y Centre for Macroeconomics and Finance Research, Italy.

Arruda, M., y Farias, M. L. (2014). Does Saying 'Yes' To Capital Inflows Necessarily Mean Good Business? The Effect of Anti-money Laundering Regulations in The Latin American And the Caribbean Economies, *Economics & Politics*, Volume 26, John Wiley & Sons.

Bartolozzi, D., Gara, M., Marchetti, D.J. y Masciandaro, D. (2019). Designing the Anti-Money Laundering Supervisor: Theory, Institutions and Empirics. *Bocconi Working Papers Series No. 126*.

Casas-Zamora, K. y Carter, M. (2017). Beyond the Scandals, The Challenging Context of Corruption in Latin America, Rule of Law Report, Inter-American Dialogue, Washington, DC.

Chong, A., Lopez de Silanes, F. (2007). Money Laundering and its Regulation, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Dalla Pellegrina, L., Di Maio, G., Masciandaro, D., and Saraceno, M. (2018) Detecting the Fifty Shades of Grey: Local Crime, Suspicious Transaction Reporting and Anti-Money Laundering Regulation, *Bocconi Working Paper Series No. 93*.

Jorge, Guillermo (2018). Identification and Exchange of Information on Politically Exposed Persons in Central American Countries, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Knobel, Andres (2017). Regulation of Beneficial Ownership in Latin America and The Caribbean, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Manual sobre Beneficiarios Finales (2019), OCDE-BID, Washington, DC.

Marco Sectorial de Transparencia e Integridad (2020), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.

Masciandaro, Donato. (2005). False and Reluctant Friends? National Money Laundering Regulation, International Compliance and Non-Cooperative Countries, *European Journal of Law and Economics*, July, Springer.

Masciandaro, D. Takats, E., Unger, B., (2007). Black Finance, The Economics of Money Laundering, Edward Elgar Publishing Limited.

Masciandaro, D. y Barone, R. (2008), World-Wide Money Laundering Regulations: Estimating Costs and Benefits, Paolo Baffi Centre Research Paper Series No. 2008-12, Italy.

Masciandaro, Donato (2013). Is the Anti Money Laundering Compliance Convenient? International Capital Flows and Stigma Effect in Latin America: The Case of Paraguay, Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Pieth, M. y Aiolfi, G (2003). Anti-Money Laundering: Levelling the Playing Field. Basel Governance Institute.

Rawlings, G. y Unger, B. (2005). Competing for Criminal Money. Tjalling C. Koopmans Research Institute.

Slutzky, Pablo, Mauricio Villamizar-Villegas, and Tomas Williams (2019) Drug Money and Bank Lending: The Unintended Consequences of Anti-Money Laundering Policies. Institute for International Economic Policy Working Paper Series Elliott School of International Affairs, The George Washington University, IIEP-WP-2019-5.

Unger, Brigitte (2007). The Scale and Impacts of Money Laundering, Edward Elgar Pub.

UNODC (2016). Reporte anual.

# Epílogo

*Fernando Filártiga*



## Epílogo

Este libro reúne testimonios acerca del sistema paraguayo antilavado de activos (ALA), contra el financiamiento del terrorismo (CFT) y de la proliferación de armas de destrucción masiva (FPADM). Son testimonios directos de quienes han cumplido roles de liderazgo y de cooperación técnica en el pasado reciente, y de los actuales responsables del sistema.

Desde los primeros pasos en firme hasta hoy, nuestro país transitó un largo camino para consolidarse como jurisdicción cooperante en el combate global contra el crimen organizado. Hubo contratiempos. El ingreso a la lista gris del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a partir de una evaluación desfavorable en 2008 nos impulsó a replantear el sistema ALA/CFT/FPADM desde la base. Reaccionamos rápidamente, con ajustes en el marco jurídico e institucionales, para recuperar el carácter de jurisdicción cooperante en 2012.

### Cronología de Paraguay en la lista gris:



Ese lapso en listas del GAFI, si bien adverso, no produjo los efectos negativos que podría tener hoy cuando Paraguay está más conectado con el mundo, es activo en los mercados financieros internacionales y aspira roles de mayor protagonismo en los centros de política global, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Con la 4ª Ronda de Evaluaciones Mutuas del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) en marcha, las consecuencias de un hipotético ingreso a listas en este momento serían perjudiciales para el riesgo y la reputación del país, lo cual se traduciría en rebajas de la calificación crediticia, el encarecimiento o la pérdida de recursos para el desarrollo, la desconexión del sistema financiero internacional y el retroceso en el posicionamiento ante el mundo, por citar solo algunas consecuencias eventuales.

Hemos realizado esfuerzos significativos para evitar ese escenario. En los



últimos años la preparación para la 4ª Ronda de Evaluaciones ha sido intensa: incluyó rigurosas evaluaciones nacionales de riesgo, la aprobación de un paquete legislativo antilavado y actividades en el marco de un plan estratégico, público-privado, diseñado y ejecutado en dos periodos constitucionales, como corresponde a una auténtica política de Estado. En punto a la financiación del terrorismo, el gobierno nacional ha emitido señales enérgicas del más alto nivel al designar oficialmente a ISIS y Al-Qaeda como organizaciones terroristas globales, y a las milicias armadas de Hezbollah y Hamas como organizaciones terroristas internacionales. Todo ello, en un contexto de promoción de la integridad últimamente documentado en el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025.

### Paquete Legislativo Antilavado:

<b>Ley N° 5.895/2017</b>	Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades por acciones y establece medidas transitorias.
<b>Ley N° 6.379/2019</b>	Que crea la Competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la Jurisdicción del Fuero Penal.
<b>Ley N° 6.396/2019</b>	Que modifica el Artículo 46 de la Ley N° 5.876/2017 De Administración de Bienes Incautados y Comisados.
<b>Ley N° 6.399/2019</b>	Que modifica los Artículos 3° y 4° de la Ley N° 5.895/2017 Que establece Reglas de Transparencia en el Régimen de las Sociedades Constituidas por Acciones y establece Medidas Transitorias.
<b>Ley N° 6.408/2019</b>	Que modifica el Artículo 3° de la Ley N° 4.024/2010 Que Castiga los Hechos Punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo.
<b>Ley N° 6.419/2019</b>	Que regula la Inmovilización de Activos Financieros de Personas Vinculadas con el Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y los Procedimientos de Difusión, Inclusión y Exclusión en Listas de Sanciones.
<b>Ley N° 6.430/2019</b>	Que Previene, Tipifica y Sanciona los Hechos Punibles de Cohecho Transnacional y Soborno Transnacional.
<b>Ley N° 6.431/2019</b>	Que crea el Procedimiento Especial para la Aplicación del Comiso, el Comiso Especial, la Privación de Beneficios y Ganancias y el Comiso Autónomo.
<b>Ley N° 6.446/2019</b>	Que crea el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales del Paraguay.
<b>Ley N° 6.452/2019</b>	Que modifica varias disposiciones de la Ley N°1.160/1997 Código Penal y su modificatoria la Ley N° 3.440/2008.
<b>Ley N° 6.497/2019</b>	Que modifica disposiciones de la Ley N° 1.015/1997 Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes y su modificatoria Ley N° 3.783/2009.

En contrapartida, la 4ª Ronda de Evaluaciones abarca más que las anteriores. El argumento de la mejora del marco jurídico con la aprobación del paquete legislativo antilavado y la actualización de reglamentos de supervisión resultaría insuficiente si a la par no exhibiéremos avances concretos denotativos de eficacia, que se miden en términos de resultados previstos en la metodología del GAFI. Hablamos, por ejemplo, de una comprensión y gestión cabal de los riesgos, supervisión con enfoque en ellos, detección temprana de actividades ilícitas, cooperación internacional, así como la imposición de sanciones financieras dirigidas, administrativas, civiles y penales, todas ellas proporcionales, eficaces y disuasivas para infractores y criminales, según el caso. Dicho de otro modo, pruebas de que la economía paraguaya no es permeable a flujos de activos provenientes del crimen organizado. Por ello, hemos fortalecido las tres líneas de combate: los subsistemas de prevención, de inteligencia financiera y de justicia penal.

### **Componentes del sistema nacional ALA/CFT/FPADM:**

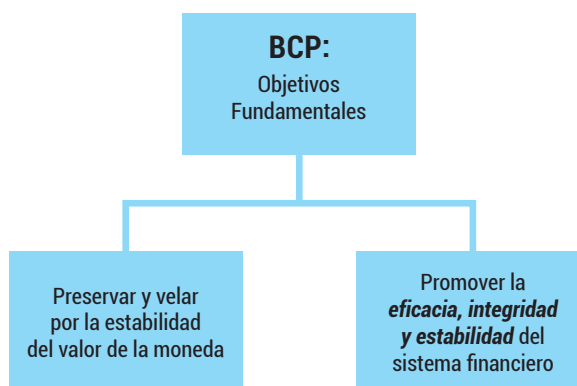


Cada nota en este libro es un alegato breve, con muestras de avances. Varios capítulos exhiben los resultados de la labor preventiva del Banco Central del Paraguay (BCP), a través de la supervisión con enfoque en riesgos de instituciones financieras y de seguros. Estas instituciones han mejorado sus sistemas de cumplimiento como producto de una serie de factores, entre ellos el perfeccionamiento y la rigurosidad de los controles y las sanciones, pero también el compromiso de las propias entidades en conocer a sus clientes y al beneficiario final, los avances en debida diligencia, en mitigación de riesgos y en adopción de acciones correctivas.

Para el BCP, el rol en la primera línea de combate es un mandato no sólo de la legislación antilavado, sino de la propia Carta Orgánica que incluye entre sus objetivos fundamentales: “promover la eficacia, integridad y estabilidad

del sistema financiero” (artículo 3º). Va de suyo que un sistema financiero de tales características no puede ser permeable a los flujos de fondos del crimen organizado. De allí que la eficacia preventiva del BCP es directamente proporcional a la calidad de toda su gestión como organismo técnico modelo de la administración pública paraguaya.

### Objetivos fundamentales del BCP:



La labor de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) ha sido fundamental en el subsistema de inteligencia financiera, en la optimización de los reglamentos preventivos para los sujetos obligados y en la coordinación de todo el sistema. La sinergia entre SEPRELAD y el BCP se ha manifestado en varias dimensiones, entre ellas las de capacitación y colaboración técnica. En 2020, 92,73% de los reportes de operaciones sospechosas recibidos por SEPRELAD, que representan 98,61% de los montos reportados, han provenido del sector bancario.

En la tercera línea de combate, el aparato represivo del Estado de derecho ha desempeñado un rol cada vez más preponderante. Los hechos punibles de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y conexos están tipificados en ley primaria según el estándar internacional. La ley también prevé la inmovilización de activos de personas vinculadas con el crimen e identificadas en listas de sanciones de Naciones Unidas. En cuanto a los actores, la Policía Nacional y el Ministerio Público, titular de la acción penal, cuentan con departamentos especializados para la persecución de hechos punibles de naturaleza económico-financiera, lo cual ha impulsado investigaciones sin precedentes para desbaratar redes domésticas e internacionales de lavado. En el caso del Poder Judicial, la ley 6.379/19 ha extendido la competencia de juzgados y tribunales del fuero penal a los hechos punibles de lavado de

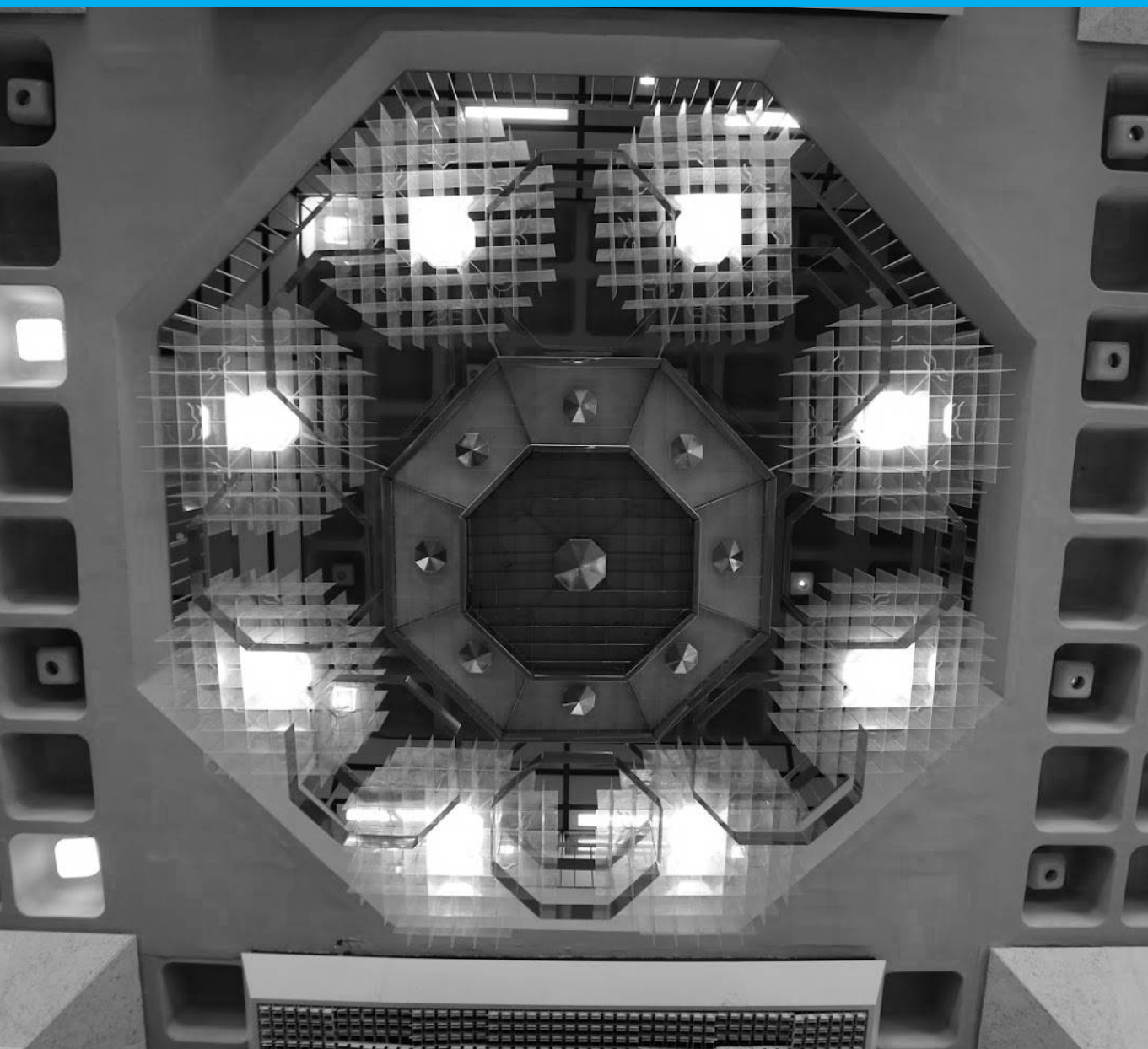
activos, el terrorismo, la asociación terrorista, el financiamiento al terrorismo, a la proliferación de armas de destrucción masiva y otros ilícitos conexos. Los jueces y tribunales especializados en el crimen organizado ya están en funciones y han emitido condenas. Y las consecuencias van más allá, pues el Estado paraguayo cuenta con las herramientas legales, así como con una estructura organizativa adecuada para privar a los criminales de las ganancias derivadas de su actividad ilícita.

Junto con los temas mencionados, ciertos autores han abordado otros aspectos igualmente importantes y vinculados con la causa antilavado, como el proceso de fortalecimiento institucional que ha vivido la República, los avances en transparencia de las sociedades comerciales, en bancarización e inclusión, la digitalización de los medios de pago, la comprensión de los nuevos desafíos del sistema financiero y la cercana cooperación de los organismos internacionales en el camino hacia el desarrollo y la formalización de nuestra economía.

En suma, este libro evidencia que estamos bien encaminados para el examen de GAFILAT. Hemos internalizado las 40 Recomendaciones; los evaluadores encontrarán instituciones fortalecidas, un orden jurídico acorde con el estándar internacional y un sistema ALA/CFT/FPADM eficaz, como resultado del compromiso público-privado.

Más allá de la evaluación, el combate contra el crimen organizado es una causa nacional que continuará afianzándose.

# Anexo



# Contenido

## I. Legislación relevante

## II. Paquete legislativo antilavado

## III. Decretos

Este anexo es una herramienta de apoyo y divulgación que presenta una selección importante, pero no exhaustiva, de disposiciones normativas vinculadas al combate contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva en el Paraguay.

Para acceder a la versión original de estas y otras normas del ordenamiento nacional anti-lavado, el lector deberá remitirse a los textos publicados en la Gaceta Oficial.

# I. Legislación relevante

## **Ley N° 1.015/1997**

Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes.

## **Ley N° 3.783/2009**

Modificatoria de la Ley N° 1015/97.

## **Ley N° 4.024/2010**

Que castiga los hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista y financiamiento del terrorismo.

## **Ley N° 5.895/2017**

Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades por acciones y establece medidas transitorias.

# Ley N° 1.015/1997

## Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes



PODER LEGISLATIVO

LEY No. 1015

QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILICITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACION DE DINERO O BIENES

### EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

#### CAPITULO I

#### DISPOSICIONES GENERALES

##### Artículo 1°.- Ambito de aplicación.

La presente ley:

a) regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados a la legitimación del dinero o de bienes que procedan, directa o indirectamente, de las actividades delictivas contempladas en esta ley, actos caracterizados en adelante como delitos de lavado de dinero o de bienes;

b) tipifica y sanciona el delito de lavado de dinero o bienes; y,

c) se aplicará sin perjuicio de otras acciones y omisiones tipificadas y sancionadas en la ley penal.

##### Artículo 2°.- Definiciones.

A los efectos de esta ley se entenderán como:

a) "**objeto**": los bienes obtenidos o derivados directa o indirectamente de la comisión de un delito tipificado en esta ley;

b) "**bienes**": los activos de cualquier tipo, corporales o incorporales, muebles o raíces, tangibles o intangibles y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos;

c) "**crimen**": todo delito cuya pena de penitenciaría media sea superior a dos años;

d) "**banda criminal**": asociación estructurada u organizada de tres o más personas con la finalidad de cometer hechos punibles o concretar sus fines por la vía armada, y los que las sostengan económicamente o les provea de apoyo logístico; y,

e) "**grupo terrorista**": asociación estructurada u organizada de tres o más personas que emplee la violencia, incluyendo la comisión de delitos, para la consecución de sus fines políticos o ideológicos, incluyendo a sus mentores morales.



**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**CAPITULO II**

**DISPOSICIONES PENALES**

**Artículo 3°.- Tipificación del delito de lavado de dinero o bienes.**

Comete delito de lavado de dinero o bienes, el que con dolo o culpa:

a) oculte un objeto proveniente de un crimen, o de un delito perpetrado por una banda criminal o grupo terrorista, o de un delito tipificado por la Ley 1.340/88 "Que reprime el tráfico de estupefacientes y drogas peligrosas" y sus modificaciones;

b) respecto de tal objeto, disimule su origen, frustre o peligre el conocimiento de su origen o ubicación, su encuentro, su decomiso, su incautación, su secuestro, o su embargo preventivo; y,

c) obtenga, adquiera, convierta, transfiera, guarde o utilice para sí u otro el objeto mencionado en el párrafo primero. La apreciación del conocimiento o la negligencia se basarán en las circunstancias y elementos objetivos que se verifiquen en el caso concreto.

**Artículo 4°.- Sanción penal.**

El delito de lavado de dinero o bienes será castigado con pena penitenciaria de dos a diez años.

El juez podrá dejar de aplicar la pena al coautor o partícipe si éste colabora espontánea y efectivamente con las autoridades para el descubrimiento del ilícito penal tipificado en la presente ley, para la individualización de los autores principales o para la ubicación de los bienes, derechos o valores que fueron objeto del delito.

**Artículo 5°.- Comiso.**

Será decomisado el objeto o el instrumento con el cual se realizó o preparó el delito de lavado de dinero o bienes.

**Artículo 6°.- Comiso especial.**

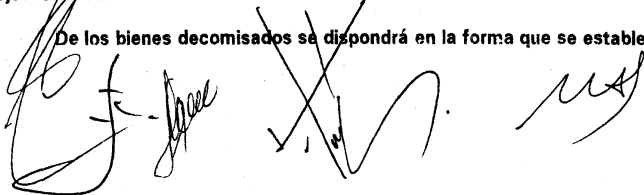
Cuando el autor del delito de lavado de dinero o bienes hubiese obtenido con ello un beneficio, para sí o para un tercero, se procederá a su comiso.

Cuando sea imposible el comiso especial, se impondrá el pago sustitutivo de una suma de dinero equivalente al valor del beneficio obtenido.

**Artículo 7°.- Efecto del comiso y del comiso especial.**

En caso de comiso y de comiso especial, la propiedad de la cosa decomisada o el derecho decomisado pasarán al Estado en el momento en que la sentencia quede ejecutoriada.

De los bienes decomisados se dispondrá en la forma que se establece en esta ley.



**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**Artículo 8º.- Terceros de buena fe.**

Las sanciones y medidas establecidas en esta ley se aplicarán sin perjuicio de los derechos de los terceros de buena fe.

**Artículo 9º.- Citación a terceros interesados.**

Todas las personas que pudieran tener interés legítimo en los procesos judiciales que se inicien por aplicación de la presente ley, deberán ser citados por edictos que se publicarán en dos diarios de gran circulación nacional por diez días consecutivos.

**Artículo 10.- Gradación de la pena.**

La autoría moral, complicidad o encubrimiento como también el delito tentado y el frustrado serán igualmente punibles conforme a lo previsto en la presente ley.

Al autor moral se le impondrá idéntica pena que la que corresponda al autor material; la complicidad, con la mitad de la pena que corresponda al autor material; y el encubrimiento, con la quinta parte de la pena que corresponda al autor material.

El delito tentado será sancionado con la mitad de la pena que corresponda al delito consumado, y el delito frustrado con las dos terceras partes de la pena que corresponda al delito consumado, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código Penal.

**Artículo 11.- Agravantes.**

Es circunstancia agravante que los empleados, funcionarios, directores, propietarios u otros representantes autorizados de los sujetos obligados, actuando como tales, tengan participación en el delito de lavado de dinero o bienes.

Las penas mencionadas en los artículos precedentes serán elevadas al doble si, a la fecha de la comisión del delito, el imputado fuese funcionario público.

**CAPITULO III**

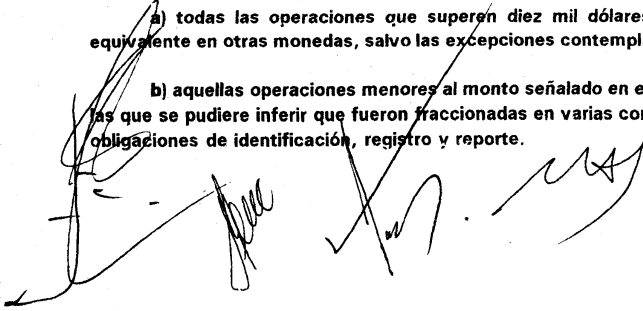
**DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 12.- Ambito de aplicación.**

Las obligaciones establecidas en este Capítulo se aplican a:

a) todas las operaciones que superen diez mil dólares americanos o su equivalente en otras monedas, salvo las excepciones contempladas en esta ley; y,

b) aquellas operaciones menores al monto señalado en el inciso anterior, de las que se pudiese inferir que fueron fraccionadas en varias con el fin de eludir las obligaciones de identificación, registro y reporte.



**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**Artículo 13.- Sujetos obligados.**

Quedan sujetos a las obligaciones establecidas en el presente capítulo las siguientes entidades:

- a) los bancos;
- b) las financieras;
- c) las compañías de seguro;
- d) las casas de cambio;
- e) las sociedades y agencias de valores (bolsas de valores);
- f) las sociedades de inversión;
- g) las sociedades de mandato;
- h) las administradoras de fondos mutuos de inversión y de jubilación;
- i) las cooperativas de crédito y de consumo;
- j) las que explotan juegos de azar;
- k) las inmobiliarias;
- l) las fundaciones y organizaciones no gubernamentales (ONG's);
- m) las casas de empeño; y,

n) cualquier otra persona física o jurídica que se dedique de manera habitual a la intermediación financiera, al comercio de joyas, piedras y metales preciosos; objetos de arte, antigüedades, o a la inversión filatélica o numismática.

**Artículo 14.- Obligación de identificación de los clientes.**

Los sujetos obligados deberán registrar y verificar por medios fehacientes la identidad de sus clientes, habituales o no, en el momento de entablar relaciones de negocio así como de cuantas personas pretendan efectuar operaciones.

**Artículo 15.- Modo de identificación.**

La identificación consistirá en la acreditación de identidad propiamente dicha, la representación invocada, el domicilio, la ocupación o el objeto social de la persona jurídica, en su caso.

**Artículo 16.- Identificación del mandante del cliente.**

Quando existan indicios o certeza de que los clientes no actúan por cuenta propia, los sujetos obligados recabarán la información precisa a fin de conocer la identidad de las personas por cuenta de las cuales actúan.

**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y N.º. 1015**

**Artículo 17.- Obligaciones de registrar las operaciones.**

Los sujetos obligados deberán identificar y registrar con claridad y precisión las operaciones que realicen sus clientes.

**Artículo 18.- Obligación de conservar los registros.**

Los sujetos obligados deberán conservar durante un período mínimo de cinco años los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente las operaciones. El plazo de cinco años se computará desde que se hubiera concluido la transacción o desde que la cuenta hubiera sido cerrada.

**Artículo 19.- Obligación de informar operaciones sospechosas.**

Los sujetos obligados deberán comunicar cualquier hecho u operación, con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados con el delito de lavado de dinero o bienes.

Se considerarán operaciones sospechosas en especial, aquellas que :

- 1) sean complejas, insólitas, importantes o que no respondan a los patrones de transacciones habituales;
- 2) aunque no sean importantes, se registren periódicamente y sin fundamento económico o legal razonable;
- 3) por su naturaleza o volumen no correspondan a las operaciones activas o pasivas de los clientes según su actividad o antecedente operativo; y,
- 4) sin causa que lo justifique sean abonadas mediante ingresos en efectivo, por un numero elevado de personas.

**Artículo 20.- Obligación de confidencialidad.**

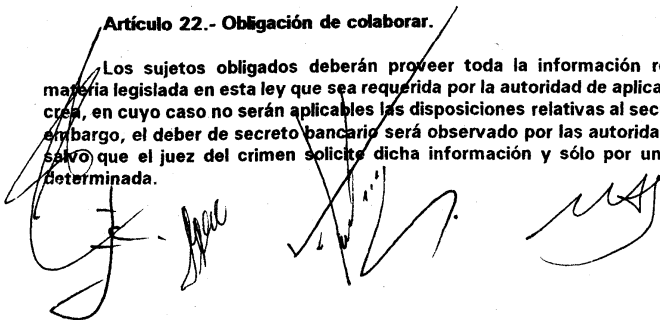
Los sujetos obligados no revelarán al cliente ni a terceros las actuaciones o comunicaciones que realicen en aplicación de las obligaciones establecidas por esta ley y sus reglamentos.

**Artículo 21.- Obligación de contar con procedimientos de control interno.**

Los sujetos obligados que sean entidades con o sin personería jurídica, establecerán los procedimientos adecuados para el control interno de la información a fin de conocer, prevenir e impedir la realización de operaciones de lavado de dinero o bienes. Los sujetos obligados notificarán e impondrán a sus directores, gerentes y empleados el deber de cumplir las disposiciones de la presente ley, así como de los reglamentos y procedimientos internos a los fines indicados en este artículo.

**Artículo 22.- Obligación de colaborar.**

Los sujetos obligados deberán proveer toda la información relacionada con la materia legislada en esta ley que sea requerida por la autoridad de aplicación que la misma crea, en cuyo caso no serán aplicables las disposiciones relativas al secreto bancario. Sin embargo, el deber de secreto bancario será observado por las autoridades de aplicación, salvo que el juez del crimen solicite dicha información y sólo por un sumario o causa determinada.



**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**Artículo 23.- Régimen especial de obligaciones.**

Los sujetos obligados que exploten juegos de azar, especialmente los casinos, deben cumplir lo dispuesto en el artículo 19 cuando:

- a) se pague en cheque a los clientes como consecuencia del canje de fichas de juego;
- b) se acredite u ordene la transferencia de fondos a una cuenta bancaria u otra forma de no percibir en efectivo; y,
- c) se expidan certificados acreditativos de las ganancias obtenidas por el cliente.

**Artículo 24.- Sanción administrativa a las personas jurídicas.**

El incumplimiento de las obligaciones establecidas en este capítulo y los reglamentos serán sancionadas con:

- a) nota de apercibimiento;
- b) amonestación pública;
- c) multa cuyo importe será entre el 50 (cincuenta) y 100 (cien) por ciento del monto de la operación en la cual se cometió la infracción; y,
- d) suspensión temporal de treinta a ciento ochenta días.

**Artículo 25.- Gradación de las sanciones.**

Las sanciones aplicables por la comisión de infracciones del artículo anterior se graduarán tomando en consideración las siguientes circunstancias:

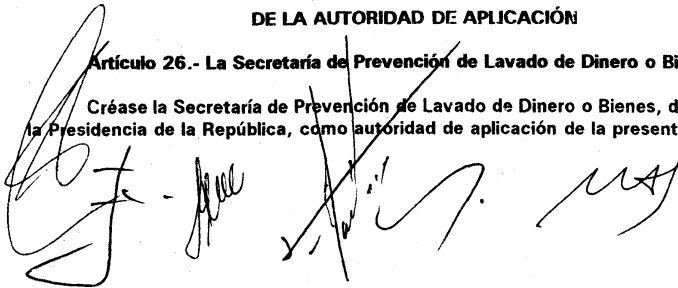
- a) el grado de responsabilidad o intencionalidad en los hechos;
- b) la conducta anterior del sujeto obligado en relación con las exigencias previstas en esta ley;
- c) las ganancias obtenidas como consecuencia de las infracciones;
- d) el haber procedido a subsanar la infracción por propia iniciativa; y,
- e) la gravedad de la infracción cometida, a los efectos de esta ley.

**CAPITULO IV**

**DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN**

**Artículo 26.- La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.**

Créase la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la Presidencia de la República, como autoridad de aplicación de la presente ley.



**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**Artículo 27.- Composición.**

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes estará compuesta por:

1. el Ministro de Industria y Comercio quien presidirá la Secretaría;
2. un miembro del Directorio del Banco Central del Paraguay que éste designe, quien sustituirá al Presidente en caso de ausencia o impedimento;
3. un Consejero de la Comisión Nacional de Valores designado por élla;
4. el Secretario Ejecutivo de la SENAD;
5. el Superintendente de Bancos; y,
6. el Comandante de la Policía Nacional.

**Artículo 28.- Atribuciones.**

Son funciones y atribuciones de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes:

1. dictar en el marco de las leyes, los reglamentos de carácter administrativo que deban observar los sujetos obligados con el fin de evitar, detectar y reportar las operaciones de lavado de dinero o bienes;
2. recabar de las instituciones públicas y de los sujetos obligados toda la información que pueda tener vinculación con el lavado de dinero;
3. analizar la información obtenida a fin de determinar transacciones sospechosas, así como operaciones o patrones de lavado de dinero o bienes;
4. mantener estadísticas del movimiento de bienes relacionados con el lavado de dinero o bienes;
5. disponer la investigación de las operaciones de los que se deriven indicios racionales de delito de lavado de dinero o bienes;
6. elevar al Ministerio Público los casos en que surjan indicios vehementes de la comisión de delito de lavado de dinero o bienes para que se inicie la investigación judicial correspondiente; y,
7. elevar los antecedentes a los órganos e instituciones encargados de supervisar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas a la ley o los reglamentos, a los efectos de su investigación y sanción en su caso.

**Artículo 29.-** La reglamentación, investigación y sanción de infracciones administrativas a la ley y a los reglamentos referidos al delito de lavado de dinero o bienes sólo se podrá realizar a través de las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados según su naturaleza.

El procedimiento será el establecido en las respectivas leyes que rijan a cada sujeto obligado.

**PODER LEGISLATIVO**

**L E Y No. 1015**

**Artículo 30.- La Unidad de Análisis Financiero.**

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes tendrá a su cargo una Unidad de Análisis Financiero que estará integrada por el personal profesional y técnico idóneo en materia de finanzas y procesamiento de datos para evaluar y analizar la información recibida por la Secretaría.

**Artículo 31.- La Unidad de Investigación de Delitos Financieros.**

La investigación a que se refiere el inciso 5) del artículo 28 será realizada por la Unidad de Investigación de Delitos Financieros, dependiente de la SENAD.

**Artículo 32.- Deber del secreto profesional.**

Todas las personas que desempeñen una actividad para la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes y cualquiera que reciba de élla información de carácter reservado o tenga conocimiento de sus actuaciones o datos de igual carácter, estarán obligadas a mantener el secreto profesional. El incumplimiento de esta obligación acarreará la responsabilidad prevista por la ley.

**Artículo 33.- Colaboración internacional.**

En el marco de convenios y acuerdos internacionales, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes colaborará en el intercambio de información, directamente o por conducto de los organismos internacionales, con las autoridades de aplicación de otros Estados que ejerzan competencias análogas, las que estarán igualmente sujetas a la obligación de confidencialidad. Al responder a las solicitudes de información de otros Estados se valorará la concurrencia de aspectos relativos a la soberanía y la defensa de los intereses nacionales.

**Artículo 34.- Exención de responsabilidad.**

La información proporcionada a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes en el cumplimiento de esta ley y sus reglamentos no constituirá violación al secreto o confidencialidad y los sujetos obligados, sus directores, administradores y funcionarios, estarán exentos de responsabilidad civil, penal o administrativa, cualquiera sea el resultado de la investigación, salvo caso de complicidad de los mismos con el hecho investigado.

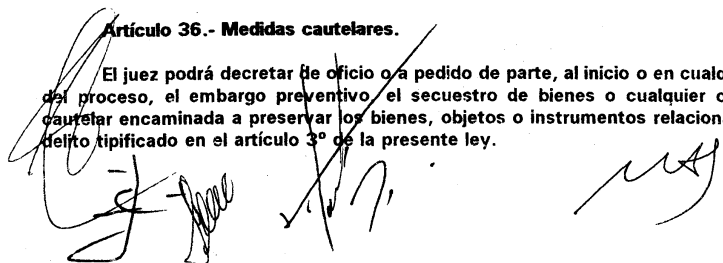
**CAPITULO FINAL**

**Artículo 35.- Jurisdicción penal.**

Si el delito tipificado en la presente ley fuera cometido en territorio paraguayo, tendrán jurisdicción los tribunales de la República del Paraguay, sin perjuicio de las investigaciones que pudieran o debieran realizarse en jurisdicción extranjera por delitos conexos, o que los delitos que dieron origen al objeto de lavado hubiesen ocurrido en otra jurisdicción territorial.

**Artículo 36.- Medidas cautelares.**

El juez podrá decretar de oficio o a pedido de parte, al inicio o en cualquier estado del proceso, el embargo preventivo, el secuestro de bienes o cualquier otra medida cautelar encaminada a preservar los bienes, objetos o instrumentos relacionados con el delito tipificado en el artículo 3º de la presente ley.



PODER LEGISLATIVO

L E Y No. 1015

Artículo 37.- Destino de los bienes, objetos o instrumentos.


Los bienes, objetos o instrumentos referidos en el artículo anterior, que no deban ser destruidos o resulten peligrosos para la población, una vez ejecutoriada la sentencia definitiva, serán transferidos a organismos especializados en la lucha contra el tráfico ilícito, la fiscalización, la prevención del uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, para el tratamiento de rehabilitación y reinserción social de los afectados por su consumo. El Juez podrá disponer que parte del producido de los bienes sea transferido a otro país que haya participado en la incautación de los mismos, siempre que medien acuerdos internacionales que regulen la materia.

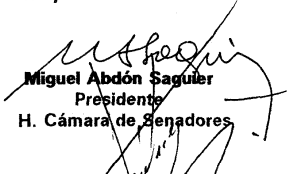
Artículo 38.- Cooperación judicial.

El juez competente cooperará con sus similares de otros Estados para el diligenciamiento de los mandamientos de embargos y de otras medidas cautelares previstas en nuestra ley procesal a fin de identificar al delincuente y localizar bienes, objetos e instrumentos relacionados con el delito tipificado en el artículo 3° de esta ley, a cuyo efecto dará curso a todos los requerimientos formulados por exhortos recibidos del extranjero.

Artículo 39.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobada por la Honorable Cámara de Senadores el veinticuatro de octubre del año un mil novecientos noventa y seis y por la Honorable Cámara de Diputados, sancionándose la Ley, el tres de diciembre del año un mil novecientos noventa y seis.

  
Atiño Martínez Casado  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Miguel Abdón Saguler  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Edgar Ramírez Cabrera  
Secretario Parlamentario

  
Victor Sánchez Villagra  
Secretario Parlamentario

Asunción, 10 de ~~enero~~ de 1997

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

Juan Carlos Wasmosy

  
Angel Roberto Sefart

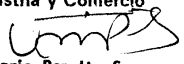
  
Carlos Tacetti  
Ministro de Hacienda

  
Luis Vera Cañisa  
Ministro Sustituto  
de Hacienda

  
Juan Manuel Morales  
Ministro del Interior

  
Sebastian González Insfrán  
Ministro Justicia y Trabajo

Ubaldo Scavone  
Ministro de Industria y Comercio

  
Dario Peralta Sosa  
Ministro Sustituto  
de Industria y Comercio

odc.



# || Ley N° 3.783/2009

## Modificatoria de la Ley N° 1015/97.

*Bicentenario de la Independencia Nacional 1811 - 2011*



PODER LEGISLATIVO  
LEY N° 3.783

QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY N° 1.015/97 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES".

### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1°.-** Modifícanse los Artículos 1°, 13, 19, 26, 27, 28, 29 y 30 de la Ley N° 1.015/97 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES", los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**"Art. 1°.-** **Ámbito de aplicación.**

La presente Ley regula las obligaciones, las actuaciones y los procedimientos para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la realización de los actos destinados al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, conforme a los acuerdos y tratados internacionales ratificados por el Paraguay."

**"Art. 13.-** **Sujetos obligados.**

Quedan sujetos a las obligaciones establecidas en el presente capítulo, los siguientes sectores:

- a) los bancos;
- b) las financieras;
- c) las compañías de seguro;
- d) las casas de cambio;
- e) las sociedades y agencias de valores (bolsas de valores);
- f) las sociedades de inversión;
- g) las sociedades de mandato;
- h) las administradoras de fondos mutuos de inversión y de jubilación;
- i) las cooperativas;
- j) las que explotan juegos de azar;
- k) las inmobiliarias;
- l) las organizaciones sin fines de lucro (OSL)

LEY N° 3.783

- m) las casas de empeño;
- n) las entidades gubernamentales,
- ñ) las actividades y profesiones no financieras,
- o) la/s persona/s física/s o jurídica/s que se dedique de manera habitual a la intermediación financiera,
- p) el comercio de joyas, piedras y metales preciosos;
- q) objetos de arte y antigüedades, a la inversión filatélica o numismática; y,
- r) las que realicen actos de comercio en general, que impliquen transferencias de dineros o valores, sean éstas formales o informales, de conformidad a lo establecido en esta Ley.

Esta enumeración no será taxativa.”

**“Art. 19.- Obligación de informar operaciones sospechosas.**

Los sujetos obligados deberán comunicar a la SEPRELAD cualquier hecho u operación con independencia de su cuantía, respecto de los cuales exista algún indicio o sospecha de que estén relacionados al ámbito de aplicación de esta Ley.

Se considerarán operaciones sospechosas en especial, aquéllas que:

- 1) sean complejas, insólitas, importantes o que no respondan a los patrones de transacciones habituales;
- 2) aunque no sean importantes, se registren periódicamente y sin fundamento económico o legal razonable;
- 3) por su naturaleza o volumen no correspondan a las operaciones activas o pasivas de los clientes según su actividad o antecedente operativo;
- 4) sin causa que lo justifique sean abonadas mediante ingresos en efectivo, por un número elevado de personas; y,
- 5) las señaladas en los reglamentos de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.”

**“Art. 26.- La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.**

Créase la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, (SEPRELAD) como organismo técnico y autoridad de aplicación de la presente Ley, dependiente de la Presidencia de la República.”

**“Art. 27.- La SEPRELAD, se constituye como Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay, la cual gozará de autonomía funcional y administrativa dentro de los límites de la ley y de los reglamentos.**

La Secretaría estará a cargo de un Secretario Ejecutivo, quien deberá cumplir para su nombramiento con los mismos requisitos exigidos para un Ministro del Poder Ejecutivo, y contar con la probada idoneidad en la materia. Será nombrado por el Presidente de la República. El Secretario Ejecutivo nombrará a los demás funcionarios por resolución, conforme a las disposiciones legales.

**LEY N° 3.783**

En caso de enfermedad o cualquier ausencia temporal, el Secretario será reemplazado interinamente por la autoridad que le siga en el orden jerárquico inmediato, de acuerdo con los reglamentos de la Institución.

La Secretaría de Prevención del Delito de Lavado de Dinero tendrá una partida específica en el Presupuesto General de la Nación, y administrará con autonomía los recursos que le sean asignados así como los ingresos provenientes del cobro de aranceles.”

**“Art. 28.- Atribuciones.**

Son funciones y atribuciones de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes dentro del ámbito de aplicación que le confiere la presente Ley:

1. dictar en el marco de las leyes que rigen la materia, los reglamentos de carácter administrativo que deban observar los sujetos obligados con el fin de evitar, detectar y reportar las operaciones de lavado de dinero y las operaciones, relacionados al ámbito de aplicación de la presente Ley;

2. recabar de las instituciones públicas y de los sujetos obligados toda la información que pueda tener vinculación con las informaciones analizadas;

3. analizar la información obtenida, a fin de determinar transacciones sospechosas, así como operaciones o patrones relacionados al ámbito de aplicación de la presente Ley;

4. mantener estadísticas del movimiento financiero relacionadas con las informaciones sometidas a su competencia;

5. disponer la investigación de las operaciones de las cuales se deriven indicios racionales de hechos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente Ley;

6. elevar al Ministerio Público los casos en que surjan indicios vehementes de la comisión de delitos relacionados con el ámbito de aplicación de la presente Ley para que se inicie la investigación correspondiente;

7. elevar los antecedentes a los órganos e instituciones encargados de supervisar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas a la ley o los reglamentos, a los efectos de su investigación y sanción en su caso;

8. disponer la reglamentación, supervisión y sanción de los sujetos obligados establecidos en el Artículo 13 de esta Ley, que no cuenten con entidades reguladoras o supervisores naturales;

9. percibir aranceles en contraprestación de los servicios que esta Secretaría brinde. Estos recursos serán destinados a la implementación, operación, desarrollo, mantenimiento y actualización de los mecanismos destinados a la lucha del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; y,

10. recibir y aceptar como fuente de recursos extraordinarios, donaciones y legados de terceros.”

**“Art. 29.-** La reglamentación, investigación y sanción de infracciones administrativas a la ley y a los reglamentos, conforme al ámbito de aplicación de la presente Ley, sólo se podrá realizar a través de las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados según su naturaleza.

**PODER LEGISLATIVO**

Pág. 4/4

**LEY N° 3.783**

El procedimiento será el establecido en las respectivas leyes que rijan a cada sujeto obligado.”

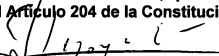
**“Art. 30.- Del Consejo Consultor.**

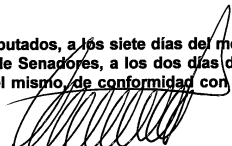
La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, para el cumplimiento de sus fines y objetivos, podrá conformar un Consejo de carácter consultivo, compuesto por representantes de las distintas instituciones afines al ámbito de aplicación de la presente Ley.”

**Artículo 2°.-** Deróganse los Artículos 23 y 31 de la Ley N° 1.015/97 “QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES”.

**Artículo 3°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los siete días del mes de abril del año dos mil nueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los dos días del mes de julio del año dos mil nueve, quedando sancionado el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Enrique Salyn Buzamuis Cáceres  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Miguel Carrizosa Galiano  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Oscar Luis Tuma Bogado  
Secretario Parlamentario


  
Orlando Fiorotto Sánchez  
Secretario Parlamentario

Asunción, 20 de julio de 2009.  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Fernando Lugo Méndez

  
Rafael Filizzola  
Ministro del Interior

  
Humberto Blasco  
Ministro de Justicia y Trabajo

  
Francisco José Rivas Almada  
Ministro de Industria y Comercio

# || Ley N° 4.024/2010

## Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades por acciones y establece medidas transitorias

*“Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011”*



### PODER LEGISLATIVO

LEY N° 4024

**QUE CASTIGA LOS HECHOS PUNIBLES DE TERRORISMO, ASOCIACION TERRORISTA Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

#### EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

##### Artículo 1°.- Terrorismo.

El que, con el fin de infundir o causar terror, obligar o coaccionar para realizar un acto o abstenerse de hacerlo, a:

1. la población paraguaya o a la de un país extranjero;
2. los órganos constitucionales o sus miembros en el ejercicio de sus funciones; o,
3. una organización internacional o sus representantes,

realizare o intentare los siguientes hechos punibles previstos en la Ley N° 1160/97 "CODIGO PENAL" y su modificación, la Ley N° 3440/08:

1. genocidio, homicidio y lesiones graves en sentido de los Artículos 319, 105 Y 112;
2. los establecidos contra la libertad en sentido de los Artículos 125, 126 y 127;
3. los establecidos contra las bases naturales de la vida humana en sentido de los Artículos 197, 198, 200, 201;
4. hechos punibles contra la seguridad de las personas frente a riesgos colectivos en sentido de los Artículos 203 y 212;
5. los establecidos contra la seguridad de las personas en el tránsito en sentido de los Artículos 213 al 216;
6. los establecidos contra el funcionamiento de instalaciones imprescindibles en sentido de los Artículos 218 al 220; o,
7. sabotaje en sentido de los Artículos 274 y 288,

será castigado con pena privativa de libertad de 10 (diez) a 30 (treinta) años.

##### Artículo 2°.- Asociación Terrorista.

1°.- El que:

1. crea una asociación, organizada de algún modo, dirigida a la realización de hechos punibles de terrorismo previstos en el Artículo 1° de la presente Ley;

IA

***“Bicentenario de la Independencia Nacional 1811 – 2011”***

PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 2/2

**LEY Nº 4024**

2. fuera miembro de la misma o participara de ella;
3. la sostuviera económicamente o la proveyera de apoyo logístico;
4. prestara apoyo a ella; o,
5. la promoviera,

será castigado con pena privativa de libertad de 5 (cinco) a 15 (quince) años.

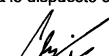
2º.- Se aplicará en lo pertinente, lo previsto en el Artículo 239, incisos 3 y 4 de la Ley Nº 1160/97 “CODIGO PENAL” y su modificación la Ley Nº 3440/08.

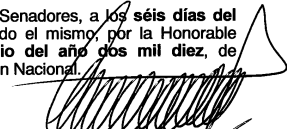
**Artículo 3º.-** Financiamiento del Terrorismo.


El que proveyera, solventara o recolectara objetos, fondos u otros bienes, con la finalidad de que sean utilizados o a sabiendas que serán utilizados total o parcialmente para la realización de alguno de los hechos punibles en el sentido del Artículo 1º de la presente ley, será castigado con pena privativa de libertad de 5 (cinco) a 15 (quince) años.

**Artículo 4º.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a los **séis días del mes de mayo del año dos mil diez**, quedando sancionado el mismo por la Honorable Cámara de Diputados, a los **diez días del mes de junio del año dos mil diez**, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
César Ariel Oviedo Verdún  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Miguel Carrizosa Galiano  
Presidente  
H. Cámara de Senadores


  
Juan Artemio Barrios Cristaldo  
Secretario Parlamentario

  
Orlando Fiorotto Sánchez  
Secretario Parlamentario

Asunción, 23 de junio de 2010  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Fernando Armindo Lugo Méndez

  
Humberto Blaseg  
Ministro de Justicia y Trabajo

## || Ley N° 5.895/2017

### Que establece reglas de transparencia en el régimen de las sociedades por acciones y establece medidas transitorias



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 5.895

QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES.

#### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1.° Objeto.** La presente ley tiene por objeto incorporar mecanismos de transparencia dentro del régimen de funcionamiento de las sociedades constituidas por acciones, con la finalidad de asegurar la existencia de información adecuada, precisa y oportuna sobre el beneficiario final y el control de las personas jurídicas operantes dentro de este sistema.

**Artículo 2.° Modificación de Estatutos.** Los estatutos sociales de las sociedades constituidas en la República del Paraguay, cuyo capital social estuviere representado por acciones al portador, quedan modificados de pleno derecho con arreglo a las disposiciones establecidas en la presente ley, una vez operada su vigencia.

A los efectos indicados en el párrafo anterior, no se requerirá de asamblea de modificación estatutaria.

**Artículo 3.° Canje de Acciones.** Los accionistas deberán canjear sus acciones al portador por acciones nominativas ante el directorio de la sociedad, dentro de un plazo máximo de veinticuatro meses contados desde la vigencia de la presente ley. Las sociedades deberán comunicar dicho canje a la Abogacía del Tesoro, dependiente del Ministerio de Hacienda, en forma y plazo que determine la reglamentación pertinente.

Fenecido dicho plazo sin realizarse el canje, quedarán suspendidos los derechos económicos que corresponden a los titulares de dichas acciones, hasta tanto se formalice la conversión y serán pasibles de las multas establecidas en el artículo 6.° de la presente ley.

**Artículo 4.° Impedimentos y Prohibiciones.** Vencido el plazo de adecuación establecido en el artículo anterior, las sociedades constituidas por acciones que no hayan cumplido con la obligación de convertir sus acciones al portador en nominativas hasta un 90% (noventa por ciento) como mínimo, quedarán sujetas a las siguientes consecuencias:

1. Las entidades que integran el Sistema Financiero considerados sujetos obligados conforme al artículo 13 de la Ley N° 1.015/97 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES", tales como: Bancos, Financieras, Casa de Cambios, Casas de Bolsa, Cooperativas, otras, no podrán realizar operaciones activas, pasivas o neutras con personas jurídicas cuyo capital se encuentre representado por acciones al portador.

2. La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda, deberá proceder al bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) de aquellas sociedades por acciones que no hayan procedido a convertir sus acciones al portador a nominativas endosables e informado en los términos establecidos en la presente ley.

**Artículo 5.° Comunicación de Transferencias.** Toda transferencia de acciones deberá ser comunicada a la sociedad por el adquirente en un plazo máximo de cinco días hábiles desde que fuera efectuada la transferencia, indicando como mínimo su nombre, Cédula de Identidad o RUC y su domicilio, sin perjuicio de la facultad que asiste al anterior titular de realizar dicha comunicación.

## LEY N° 5.895

Además, toda transferencia de acciones deberá ser comunicada por la sociedad a la Abogacía del Tesoro dependiente del Ministerio de Hacienda en un plazo máximo de cinco días hábiles de efectuada la comunicación prevista en el párrafo anterior. Para aquellas sociedades anónimas emisoras de valores de oferta pública que operan en el mercado de valores, con régimen especial establecido, la comunicación de transferencia será realizada por su órgano supervisor, conforme a la reglamentación de la presente ley.

**Artículo 6.º Sanciones.** Las sociedades que incumplan las disposiciones de la presente ley y sus reglamentos serán pasibles de multas directas que podrán variar entre cincuenta y quinientos jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

La autoridad de aplicación de la presente ley es el Ministerio de Hacienda a través de la Abogacía del Tesoro.

Los montos que resulten de la aplicación y percepción de las multas serán destinados exclusivamente al fortalecimiento institucional de la Abogacía del Tesoro.

**Artículo 7.º Exención Tributaria.** La conversión de pleno derecho de acciones al portador en acciones nominativas y el respectivo canje, dispuestos en la presente ley, quedan exentos de todo tributo.

**Artículo 8.º Excepción.** Las disposiciones establecidas de la presente ley en cuanto a la transferencia de acciones, no resultan aplicables a las sociedades anónimas emisoras de valores de oferta pública que operan en el mercado de valores.

**Artículo 9.º Reglamentación.** El Poder Ejecutivo reglamentará esta ley a través del Ministerio de Hacienda.

**Artículo 10. Vigencia.** Esta ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación.

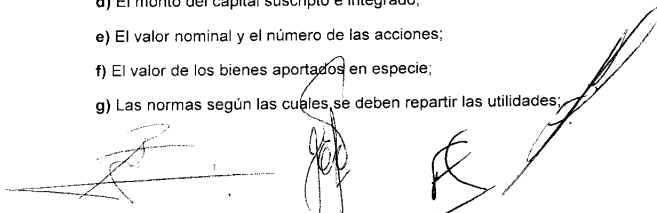
**Artículo 11. Cláusula Modificatoria.** Modifícanse los Artículos 1050, 1069 y 1070 de la Ley N° 1.183/85 "CÓDIGO CIVIL", modificado por la Ley N° 388/94, que quedan redactados de la siguiente forma:

**"Art. 1.050.** Las sociedades anónimas adquieren personalidad jurídica y comienzan su existencia a partir de su inscripción en el Registro de Personas Jurídicas y Asociaciones.

Deberán anotarse en dicho registro la escritura pública en la que conste el acto constitutivo, los estatutos sociales, y la designación del primer directorio y del o de los primeros síndicos.

La sociedad debe constituirse por escritura pública. El acto constitutivo indicará:

- a) El nombre, nacionalidad, estado, profesión y domicilio de los socios, y el número de acciones suscriptas por cada uno de ellos;
- b) La denominación y el domicilio de la sociedad, y el de sus eventuales sucursales, dentro o fuera de la República;
- c) El objeto social;
- d) El monto del capital suscrito e integrado;
- e) El valor nominal y el número de las acciones;
- f) El valor de los bienes aportados en especie;
- g) Las normas según las cuales se deben repartir las utilidades;





LEY N° 5.895

h) La participación en las utilidades eventualmente concedida a los promotores o a los socios fundadores;

i) El número de los administradores y sus poderes, con indicación de cuáles de ellos tienen la representación de la sociedad; y,

j) La duración de la sociedad."

"Art. 1.069. El estatuto social establecerá las formalidades de las acciones y de los certificados provisionales. Son esenciales las siguientes menciones:

a) denominación de la sociedad, domicilio, fecha y lugar de constitución, duración e inscripción;

b) el capital social;

c) el número, valor nominal y clase de acciones que representa el título y derechos que comporta;

d) el nombre del titular; y,

e) en los certificados provisionales, la anotación de las integraciones que se efectúen.

Las variaciones de las menciones precedentes, deberán hacerse constar en los títulos."

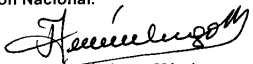
"Art. 1.070. Las acciones serán nominativas y su transferencia estará sujeta a las condiciones establecidas para los títulos nominativos."

**Artículo 12. Cláusula Derogatoria.** Deróganse todas las disposiciones contrarias a la presente ley.

**Artículo 13.** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los catorce días del mes de junio del año dos mil diecisiete, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los siete días del mes de setiembre del año dos mil diecisiete, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 2 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Fernando Lugo Méndez  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Julio Enrique Mineur De Witte  
Secretario Parlamentario

  
Hugo Richer Florentín  
Secretario Parlamentario

Asunción, 5 de octubre de 2017  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Horacio Manuel Cartes Jara

  
Lea Giménez Duarte  
Ministra de Hacienda



## II. Paquete legislativo antilavado

### Ley N° 6.379/2019

Que crea la Competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la Jurisdicción del Fuero Penal.

### Ley N° 6.396/2019

Que modifica el Artículo 46 de la Ley N° 5.876/2017 De Administración de Bienes Incautados y Comisados.

### Ley N° 6.399/2019

Que modifica los Artículos 3° y 4° de la Ley N° 5.895/2017 Que establece Reglas de Transparencia en el Régimen de las Sociedades Constituidas por Acciones y establece Medidas Transitorias.

### Ley N° 6.408/2019

Que modifica el Artículo 3° de la Ley N° 4.024/2010 Que Castiga los Hechos Punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo.

### Ley N° 6.419/2019

Que regula la Inmovilización de Activos Financieros de Personas Vinculadas con el Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y los Procedimientos de Difusión, Inclusión y Exclusión en Listas de Sanciones.

### Ley N° 6.430/2019

Que Previene, Tipifica y Sanciona los Hechos Punibles de Cohecho Transnacional y Soborno Transnacional.

### Ley N° 6.431/2019

Que crea el Procedimiento Especial para la Aplicación del Comiso, el Comiso Especial, la Privación de Beneficios y Ganancias y el Comiso Autónomo.

### Ley N° 6.446/2019

Que crea el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro Administrativo de Beneficiarios Finales del Paraguay.

### Ley N° 6.452/2019

Que modifica varias disposiciones de la Ley N° 1.160/1997 Código Penal y su modificatoria la Ley N° 3.440/2008.

### Ley N° 6.497/2019

Que modifica disposiciones de la Ley N° 1.015/1997 Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes y su modificatoria Ley N° 3.783/2009.



# Ley N° 6.379/2019

## Que crea la Competencia en Delitos Económicos y Crimen Organizado en la Jurisdicción del Fuero Penal

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.379

QUE CREA LA COMPETENCIA EN DELITOS ECONÓMICOS Y CRIMEN ORGANIZADO EN LA JURISDICCIÓN DEL FUERO PENAL.

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

### Artículo 1.º COMPETENCIA EN DELITOS ECONÓMICOS Y CORRUPCIÓN.

Créase la competencia especializada en delitos económicos y corrupción, para los Juzgados de Garantía, Juzgados de Ejecución, Tribunales de Sentencia y Tribunales de Apelación de la jurisdicción del fuero penal del Poder Judicial, que tendrán la potestad de conocer, decidir y ejecutar lo juzgado, en los procesos por los siguientes hechos punibles tipificados en el Código Penal o en las leyes penales especiales:

- a) Contra el Lavado de activos, cuando el monto estimado de los bienes resulte equivalente o superior a 750 (setecientos cincuenta) jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas.
- b) Contra la propiedad de los objetos y contra los derechos patrimoniales tipificados como: Apropiación, Frustración de la ejecución individual; Conducta conducente a la quiebra; Conducta indebida en situaciones de Crisis; Violación del deber de llevar libros de comercio; Favorecimiento de acreedores; Favorecimiento del deudor; Violación del derecho de autor y derechos conexos; Violación de los derechos de marcas, dibujos y modelos industriales, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.
- c) Contra el patrimonio tipificado como: estafa; estafa mediante sistemas informáticos; aprovechamiento clandestino de una prestación; siniestro con intención de estafa; lesión de confianza; cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.
- d) Contra el ejercicio de las funciones públicas tipificados como: cohecho pasivo; cohecho pasivo agravado; soborno; soborno agravado; prevaricato y exacción y cobro indebido de honorarios. En este último caso, se incluirá a los abogados y auxiliares de la justicia cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.
- e) Contra el erario tipificado como evasión de impuestos y adquisición fraudulenta de inversiones, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.
- f) Contra la recaudación aduanera tipificado como contrabando cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.
- g) Contra el mercado de valores tipificados en la ley respectiva, cuando el valor supere los 5.500 (cinco mil quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas.

**LEY N° 6.379**

h) Los hechos punibles realizados en concurso con los delitos mencionados precedentemente.

**Artículo 2.° COMPETENCIA EN CRIMEN ORGANIZADO.**

Créase la competencia especializada en hechos punibles de Narcotráfico y Crimen Organizado, para los Juzgados de Garantía, Juzgados de Ejecución, Tribunales de Sentencia y Tribunales de Apelación de la jurisdicción del fuero penal del Poder Judicial, que tendrán la potestad de conocer, decidir y ejecutar lo juzgado, en los procesos por los siguientes hechos punibles tipificados en el Código Penal o en leyes penales especiales:

a) Contra el terrorismo, la asociación terrorista, el financiamiento al terrorismo y el financiamiento a la proliferación de armas de destrucción masivas.

b) Contra el tráfico ilícito de estupefacientes, tipificados como crímenes en la ley respectiva.

c) Contra la trata de personas.

d) Contra la fabricación ilícita, el tráfico ilícito y delitos conexos tipificados como: crímenes en la Ley de Armas de fuego, sus piezas y componentes, municiones explosivas, accesorios y afines.

e) Los hechos punibles realizados en concurso con los crímenes mencionados precedentemente.

**Artículo 3.° COMPETENCIA TERRITORIAL.**

La Corte Suprema de Justicia establecerá la competencia territorial en toda la República para el funcionamiento de los juzgados y tribunales mencionados en los artículos 1.° y 2.° de esta ley, conforme a su presupuesto general y a su programa de descentralización judicial.

**Artículo 4.° REGLAMENTACIÓN.**

La Corte Suprema de Justicia reglamentará la cantidad necesaria de los juzgados y tribunales mencionados en los artículos 1.° y 2.° de esta ley, y todo lo concerniente a su funcionamiento. Igualmente, podrá disponer de su actual nómina de magistrados para la designación de aquellos que integrarán los Juzgados y Tribunales con las competencias indicadas.

**Artículo 5.° CONEXIDAD.**

En caso que, en una misma causa o, en causas conexas, se procese a personas por la realización de hechos punibles que son de competencia de los Juzgados y Tribunales mencionados en los artículos 1.° y 2.° de esta ley, serán competentes los del artículo 2.°.

**Artículo 6.° AUTORIZACIÓN PARA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**

Los Juzgados de Garantías mencionados en los artículos 1.° y 2.°, serán competentes para analizar y resolver sobre la procedencia de la realización de actos procesales que requieran autorización judicial en caso de una investigación preliminar por hechos punibles que caen bajo sus respectivos juzgamientos.

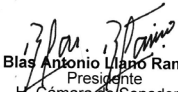
PODER LEGISLATIVO

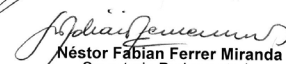
LEY N° 6.379

Artículo 7.º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los tres días del mes de julio del año dos mil diecinueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los doce días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, número 1 de la Constitución.

  
Pedro Alfiana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores


  
Néstor Fabian Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario

  
Hermelinda Alvarenga de Ortega  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 1 de octubre de 2019  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Eber Osvaldo Ovelar Benítez  
Ministro de Justicia

  
Eber Osvaldo Ovelar Benítez  
Ministro de Justicia

# Ley N° 6.396/2019

## Que modifica el Artículo 46 de la Ley N° 5.876/2017 De Administración de Bienes Incautados y Comisados

GACETA OFICIAL N° 200 Sección Registro Oficial - Asunción, 15 de octubre de 2019 Pág. 3

PODER LEGISLATIVO

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6396

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 46 DE LA LEY N° 5876/17 "DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS Y COMISADOS"

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

**Artículo 1°.-** Modifícase el Artículo 46 de la Ley N° 5876/17 "DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES INCAUTADOS Y COMISADOS", que queda redactado de la siguiente manera:

**"Art. 46.- Destino de los bienes.** Los productos financieros, el dinero en efectivo y el producto de la subasta de bienes, declarados en comiso, ingresarán en su totalidad a la Tesorería General administrada por el Tesoro Público del Ministerio de Hacienda.

El 20% (veinte por ciento) de los recursos ingresados a la Tesorería General, serán destinados para cubrir los gastos de operación, mantenimiento y preservación de los bienes incautados y en comiso.

El 30% (treinta por ciento) será distribuido entre el Ministerio Público, el Centro Nacional de Control de Adicciones del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, la Secretaría Nacional Antidrogas, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados y la Policía Nacional, en un porcentaje individual del 5% (cinco por ciento) para el fortalecimiento institucional.

El 50% (cincuenta por ciento) será destinado para financiar proyectos de rehabilitación de adictos y reinserción social, así como proyectos de prevención de lavado de activos, crimen organizado, el financiamiento del terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y narcotráfico.

La evaluación y selección de los proyectos de rehabilitación de adictos y reinserción social y de prevención de hechos punibles, serán establecidos por un consejo que se integrará con representantes del Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional Antidrogas, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

NCR



"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"

PODER LEGISLATIVO

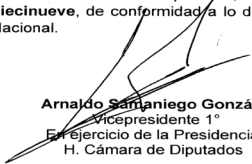
Pág. N° 2/2


LEY N° 6396

Las condiciones para la presentación y selección de los proyectos, así como el funcionamiento del consejo, deberán ser reglamentados por Decreto."

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a doce días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a veinticinco días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 207 numeral 2) de la Constitución Nacional.

  
Arnaldo Samaniego González  
Vicepresidente 1°  
Ejercicio de la Presidencia  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Néstor Fabián Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario


  
Hermelinda Avarenga de Ortega  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 14 de octubre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Presidencia de la  
REPUBLICA  
del PARAGUAY  
Mario Abdo Benítez

  
Eber Osvaldo Ovetar Benítez  
Ministro de Justicia

NCR

# Ley N° 6.399/2019

## Que modifica los Artículos 3° y 4° de la Ley N° 5.895/2017 Que establece Reglas de Transparencia en el Régimen de las Sociedades Constituidas por Acciones y establece Medidas Transitorias

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.399

QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 3.º Y 4.º DE LA LEY N° 5.895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES" Y ESTABLECE MEDIDAS TRANSITORIAS.

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1.º** Modifícanse los artículos 3.º y 4.º de la Ley N° 5.895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES", los cuales quedan redactados de la siguiente manera:

**Art. 3.º Canje de Acciones.** Las sociedades tendrán tiempo hasta el 10 de diciembre de 2019 para iniciar los trámites de solicitud de dictamen de modificación de Estatutos ante el Departamento de Registros y Fiscalización de Sociedades, dependiente de la Abogacía del Tesoro. El Ministerio de Hacienda, vía Resolución, establecerá los trámites y plazos que deberán cumplir posteriormente las sociedades y accionistas para materializar efectivamente el canje del total de sus acciones, que en ningún caso podrá superar los ciento ochenta días contados desde el 10 de diciembre del presente año. Las sociedades deberán comunicar dicho canje a la Abogacía del Tesoro, dependiente del Ministerio de Hacienda, en forma y plazo que determine la reglamentación pertinente, en base a lo siguiente:

a) Fenecido dicho término sin realizarse el canje de todas las acciones emitidas al portador, quedarán suspendidos los derechos económicos que corresponden a los titulares de las acciones no canjeadas, hasta tanto se formalice el canje y serán pasibles de las multas establecidas en el artículo 6.º de la presente ley.

b) Si transcurridos seis meses desde el vencimiento del término para el canje de las acciones al portador por acciones nominativas, existieren aún acciones al portador sin canjear, estas perderán su validez como título accionario representativo de capital social. Quienes acrediten la legítima propiedad de dichos instrumentos, tendrán derecho a ser reembolsados por el valor nominal de las acciones, salvo que solicitaren a este efecto su reajuste conforme a valores reales, pero siempre con la reducción proporcional del pasivo asumido por la sociedad con anterioridad a la pérdida de validez del título. La acción de cobro por reembolso contra la sociedad prescribirá a los cinco años.

Los certificados provisionales que representen la totalidad de una acción, serán canjeados por acciones nominativas a nombre de quien figure como en el libro de registro de acciones de la sociedad.

c) Dentro de los seis meses posteriores al vencimiento del plazo para la pérdida de validez de las acciones al portador no canjeadas, señalado en el inciso b), las sociedades deberán convocar a asamblea extraordinaria para reducir del capital emitido el valor de las acciones no canjeadas."

## LEY N° 6.399

**"Art. 4.º Impedimentos, prohibiciones y consecuencias.** La sociedad que no adecue su capital accionario, de manera que esté íntegramente representado por acciones nominativas, en el plazo establecido en el artículo anterior, no podrá realizar operaciones activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero, considerados sujetos obligados conforme el artículo 13 de la Ley N° 1015/1997 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACION DE DINERO O BIENES", tales como: Bancos, Financieras, Casas de Cambio, Cooperativas y otras. Asimismo, se procederá al bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda.

Aquellas sociedades que, una vez transcurridos seis meses desde el vencimiento del plazo previsto, no hubieren iniciado ningún trámite de cumplimiento a lo establecido en la presente ley, deberán iniciar inmediatamente su proceso de disolución y liquidación conforme al procedimiento previsto en el Código Civil. La Abogacía del Tesoro tendrá acción para requerir judicialmente la disolución y liquidación en el caso previsto en este párrafo, así como el inicio de las acciones de extinción de la sociedad cuando sobreviniere imposibilidad física o jurídica de alcanzar a su fin, como consecuencia de la aplicación de la presente ley.

Las multas que se generen como consecuencia del no canje de acciones, tendrán privilegio especial sobre todo crédito que el infractor pueda tener contra la sociedad y que deriven de las relaciones de éstos entre sí.

La sociedad, antes de proceder al pago de lo que corresponda en concepto de reembolso previsto en el artículo 3.º, deberá exigir al requirente que acredite el pago de las multas por infracciones ante el incumplimiento generado por el no canje de acciones, por medio de una constancia emitida por la autoridad de aplicación."

### **Artículo 2.º Disposiciones transitorias. Asamblea extraordinaria.**

La asamblea extraordinaria que se convoque a los efectos previstos en el artículo 3.º de la presente Ley N° 5.895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES", solo podrá tener como único punto del orden del día la reducción del capital emitido por el valor de las acciones no canjeadas.

Se reunirá en primera convocatoria con la presencia de accionistas que representen el 60 % (sesenta por ciento) de las acciones nominativas, y en la segunda convocatoria se requiere la concurrencia de accionistas que representen cuando menos el 30 % (treinta por ciento) de las acciones nominativas.

No formarán parte de la asamblea las acciones al portador no canjeadas, habiendo estas perdido su validez como título accionario representativo de capital social.

Las resoluciones se adoptarán por el voto favorable de la mayoría de las acciones con derecho a voto.

Si, como consecuencia de lo resuelto en la asamblea extraordinaria, el capital social que resulte de la reducción a los valores de las acciones nominativas no alcance el capital mínimo requerido para su tipo u objeto social, las sociedades tendrán un plazo de seis meses para convocar asamblea extraordinaria con el objeto de resolver el aumento del capital.

En el supuesto que el capital social integrado no alcance los mínimos requeridos por ley, según el tipo social o el objeto social específico que constituya la actividad de la sociedad, los accionistas deberán acreditar la integración del capital social hasta alcanzar los mínimos requeridos dentro del plazo de seis meses, contados desde la fecha en que se llevó a cabo la asamblea extraordinaria de reducción del capital.

**LEY N° 6.399**

Facúltase al Ministerio de Hacienda a emitir las reglamentaciones correspondientes a efectos de establecer las pautas generales sobre registraciones contables a ser implementadas como consecuencia del ajuste de capital emitido y el patrimonio de la sociedad, a partir de lo resuelto en la asamblea extraordinaria.

**Artículo 3.º** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

**Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los dieciocho días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los veintiséis días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución.**

  
**Pedro Alfiana Rodríguez**  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

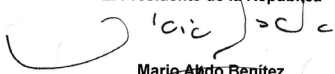
  
**Martín Arévalo**  
Vicepresidente 1º  
En ejercicio de la Presidencia  
H. Cámara de Senadores

  
**Néstor Fabián Ferrer Miranda**  
Secretario Parlamentario

  
**Arnaldo Franco**  
Secretario Parlamentario

Asunción, 9 de Octubre de 2019  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
**Mario Aldo Benítez**

  
**Benigno María López Benítez**  
Ministro de Hacienda

## Ley N° 6.408/2019

### Que modifica el Artículo 3° de la Ley N° 4.024/2010 Que Castiga los Hechos Punibles de Terrorismo, Asociación Terrorista y Financiamiento del Terrorismo.

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.408

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 3° DE LA LEY N° 4024/2010 "QUE CASTIGA LOS HECHOS PUNIBLES DE TERRORISMO, ASOCIACION TERRORISTA Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO".

#### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1.º** Modifícase el artículo 3º de la Ley N° 4024/2010 "QUE CASTIGA LOS HECHOS PUNIBLES DE TERRORISMO, ASOCIACION TERRORISTA Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO", que queda redactado de la siguiente manera:

**"Art. 3.º-** Financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

1. El que, directa o indirectamente, por el medio que fuere, organizare, proveyere, facilitare o recolectare fondos, activos o cualquier tipo de bienes y valores, recursos o medios económicos o logísticos con independencia de la licitud o ilicitud de la fuente con intención de financiar, en todo o en parte:

- a) A actos de terrorismo o relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.
- b) A una asociación terrorista o a un miembro de esta.
- c) A un terrorista individual o cualquier persona con fines terroristas.
- d) Actos relacionados con la propaganda, difusión o incitación a la planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.

Aun cuando dichas conductas delictivas no se realizaren en el territorio nacional, será castigado con pena privativa de libertad de 5 (cinco) a 15 (quince) años.

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.408

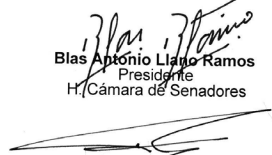
2. La pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta 20 (veinte) años, cuando los fondos, activos u otros bienes y valores de cualquier naturaleza, referidos en el numeral precedente, tuvieran origen en la comisión de otros hechos antijurídicos.

3. Se aplicará, si resultara pertinente, las previsiones del artículo 94 de la Ley N° 1160/97 "CÓDIGO PENAL".

Artículo 2.º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veinticinco días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los diecisiete días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores


  
Arnaldo Andrés Rojas Feris  
Secretario Parlamentario

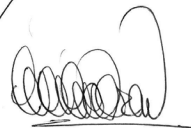
  
Arnaldo Franco  
Secretario Parlamentario

Asunción, 25 de octubre de 2019  
Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Eber Osvaldo Ovelar Benítez  
Ministro de Justicia

  
Cecilia Pérez Rivas  
Ministra Sustituta  
Ministerio de Justicia

## Ley N° 6.419/2019

### Que regula la Inmovilización de Activos Financieros de Personas Vinculadas con el Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva y los Procedimientos de Difusión, Inclusión y Exclusión en Listas de Sanciones

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"



#### PODER LEGISLATIVO

#### LEY N° 6419

QUE REGULA LA INMOVILIZACIÓN DE ACTIVOS FINANCIEROS DE PERSONAS VINCULADAS CON EL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE DIFUSIÓN, INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN EN LISTAS DE SANCIONES ELABORADAS EN VIRTUD DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

#### L E Y

##### Artículo 1°.- OBJETO Y ALCANCE.

La presente Ley tiene como objeto regular como medida preventiva de carácter administrativo, la Inmovilización Inmediata de los Fondos y Activos Financieros de personas físicas o jurídicas sobre quienes existan sospechas de estar relacionadas con el Terrorismo, la Asociación Terrorista, el Financiamiento al Terrorismo o el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; y establecer los procedimientos para la difusión, inclusión, designación y exclusión de personas físicas o jurídicas en listas de sanciones emitidas en virtud y conforme a los criterios de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La inmovilización inmediata de los fondos y activos financieros será aplicada a personas físicas o jurídicas, cuando estas sean calificadas como presuntos autores que puedan estar relacionados con el terrorismo, la asociación terrorista, el financiamiento al terrorismo o el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y que se encuentren vinculadas a:

- a) Hechos punibles de terrorismo, asociación terrorista, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de conformidad con las Leyes vigentes;
- b) Las Listas de Sanciones dictadas por Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o sus Comisiones Permanentes, Comités o Grupos de Trabajo por terrorismo, asociación terrorista, financiamiento al terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, así como aquellas que se emitan en virtud y acorde a los criterios establecidos por las Resoluciones de dicho Consejo de Seguridad, sobre la materia, sus sucesivas, concordantes, complementarias; y,
- c) Solicitudes formuladas por terceros países en el marco de la cooperación internacional para la inmovilización de fondos o activos de personas físicas o jurídicas en los términos previstos en la presente Ley.

##### Artículo 2°.- ACTIVOS AFECTADOS.

Se considerarán como activos sujetos a la inmovilización, aquellos incluidos en las operaciones donde están involucradas personas físicas o jurídicas referidas en el Artículo 1°, cuando:

1. Sean de su propiedad directa o indirecta;
2. Estén controlados o vinculados de cualquier manera a ella;
3. Estén incluidos en las operaciones realizadas por dicha persona, o,

NCR

LEY N° 6419

4. Estén incluidos en las operaciones en que dicha persona sea el destinatario o beneficiario.

**Artículo 3°.- INMOVILIZACIÓN INAUDITA PARTE Y COMUNICACIÓN.**

Los Sujetos obligados establecidos de conformidad a la Ley N° 1015/97 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES" y su modificatoria; una vez que tomen conocimiento de que posean, administren o tengan bajo su control fondos o activos de una o varias de las personas identificadas en el Artículo 1° de la presente Ley, deberán inmovilizar inaudita parte y sin demora dichos activos y comunicar inmediatamente a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), con una descripción detallada de los datos y el domicilio del afectado, así como las razones que motivaron la inmovilización.

En caso de que la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), tome conocimiento por otros medios de la existencia de fondos o activos que pudieren estar relacionados con las personas señaladas en el Artículo 1° de esta Ley, deberá comunicar inmediatamente a los sujetos mencionados en el párrafo anterior, a fin de que procedan a aplicar de forma inmediata la medida de inmovilización.

**Artículo 4°.- RATIFICACIÓN JUDICIAL DE LA MEDIDA DE INMOVILIZACIÓN DE ACTIVOS.**

A efectos de ratificar judicialmente la medida preventiva de inmovilización de fondos o activos, se procederá acorde al siguiente procedimiento:

a) La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), una vez recibida la comunicación señalada en el artículo anterior y dentro de las doce horas, deberá solicitar la ratificación judicial de la inmovilización de activos, ante el Juez Penal de Garantías competente, quien deberá, inmediatamente, correr traslado al afectado en su domicilio.

Cuando no pueda identificarse el domicilio del afectado, se correrá traslado al Ministerio de la Defensa Pública, por el plazo de doce horas, para precautelar la inexistencia de homonimias o falsas causales en la aplicación de la medida.

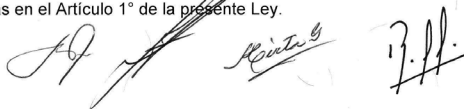
b) El Juez interviniente se expedirá sobre la medida, dentro del plazo perentorio de veinticuatro horas desde que haya sido contestado el traslado o hubiere vencido el plazo para hacerlo.

Los fondos permanecerán inmovilizados por mandato de esta Ley, hasta tanto se emita la decisión judicial y en caso de que los activos sujetos a inmovilización sean bienes registrables, el Juez deberá dictar una medida cautelar de prohibición de innovar y comunicarla a las oficinas de registros correspondientes.

En su decisión, el Juez se limitará a verificar si la persona física o jurídica está subsumida dentro de las causales del Artículo 1° de la presente Ley.

c) De ser confirmada la medida judicial, permanecerá vigente hasta que fuera revocada a partir de un requerimiento formal, por cesar las causales de inmovilización, señaladas en el Artículo 1° de la presente Ley.

NCR





PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 3/6

LEY N° 6419

**Artículo 5°.- BIENES, FONDOS Y ACTIVOS.**

Se entenderán como "fondos o activos" a aquellos fondos o activos financieros, recursos económicos, bienes de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, como quiera que hayan sido adquiridos, y los documentos legales o instrumentos en cualquier forma, incluso electrónica o digital, que evidencien la titularidad de, o la participación en, tales fondos u otros activos, además de, aunque no exclusivamente, los créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros postales, acciones, valores, bonos, letras de cambio o letras de crédito, y cualquier participación, dividiendo u otros ingresos en, o valor acumulado a partir de, o generado por, tales fondos u otros activos.

Son susceptibles de ser inmovilizados los activos, bienes, cuentas, saldos y posiciones financieras, así como las transacciones y movimientos de capitales, aun ocasionales, y sus correspondientes operaciones de cobro, pago o transferencia, en las que el titular, ordenante, emisor, beneficiario o destinatario sea una persona física o jurídica vinculada a actos de terrorismo o asociación terrorista, o cuando se hubiera realizado la transacción, movimiento u operación con motivo u ocasión de la financiación de actos terroristas o financiación de proliferación de armas de destrucción masiva.

La medida de inmovilización también se aplicará, en forma inmediata, sobre los intereses, rendimientos u otros beneficios correspondientes a las cuentas bancarias sobre la que se dictó la medida.

Las entidades financieras o sus sucursales que operen en la República del Paraguay se abstendrán de abrir cuentas a personas físicas o jurídicas mencionadas en el Artículo 1° de la presente Ley, sean que éstas se presenten como titulares, directivos, autorizados para operar o representantes.

La Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (SENABICO), será competente para administrar los fondos o activos que fueren objeto de medidas preventivas, de conformidad a su Ley Orgánica. Excepcionalmente podrá autorizar pagos y transacciones destinados a sufragar necesidades básicas de los afectados, de terceros de buena fé, así como gastos ordinarios y extraordinarios ocasionados por la medida preventiva de acuerdo con lo dispuesto en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

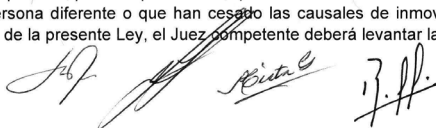
**Artículo 6°.- INMOVILIZACIÓN.**

A los efectos de esta Ley, la inmovilización de fondos u otros activos se entenderá como la prohibición de transferencia, conversión, disposición o movimiento de fondos u otros bienes durante el plazo de vigencia de la medida dispuesta por la autoridad judicial competente, conforme al mecanismo de inmovilización establecido en la presente Ley. Los fondos u otros bienes inmovilizados seguirán siendo propiedad de las personas o entidades a quienes pertenecían al tiempo de dictarse su inmovilización.

**Artículo 7°.- LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA DE INMOVILIZACIÓN. LEVANTAMIENTO FICTO.**

Si se comprobare, por cualquier medio, que la inmovilización de fondos u otros activos afecta a una persona diferente o que han cesado las causales de inmovilización señalados en el Artículo 1° de la presente Ley, el Juez competente deberá levantar la medida.

NCR



PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 4/6

LEY Nº 6419

El pedido de levantamiento de la medida, podrá ser presentado por el afectado, por el Ministerio de la Defensa Pública cuando haya tenido participación o por los sujetos señalados en el Artículo 3° de la presente Ley que han realizado la inmovilización inaudita parte. En estos casos se correrá traslado a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), quien deberá expedirse inmediatamente sobre el pedido.

Cuando el pedido de levantamiento sea presentado por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), el Juez resolverá directamente sin trámite alguno.

La medida preventiva de inmovilización de activos, quedará levantada automáticamente cuando la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) o el Juez Penal de Garantías especializado en terrorismo y crimen organizado, no se hayan expedido dentro de los plazos señalados en los incisos a) y b) del Artículo 4° de la presente Ley. En estos casos el Juez Penal de Garantías de turno del fuero ordinario, ordenará el levantamiento de la medida.

También quedará levantada la medida, cuando los activos inmovilizados hayan sido objeto de comiso o de privación de ganancias y beneficios dentro de un proceso penal.

**Artículo 8°.- RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO.**

Los funcionarios públicos y privados obligados por la presente Ley, sólo serán personalmente responsables de las acciones u omisiones en las que incurrieran, cuando en las mismas hayan excedido los deberes y competencias que la Ley les asigna; en los demás casos solo será exigible la responsabilidad subsidiaria del Estado, prevista en el Artículo 106 de la Constitución Nacional.

**Artículo 9°.- SUBSCRIPCIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LAS LISTAS DE SANCIONES EMITIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Las listas de personas sancionadas por Resolución del Consejo de Seguridad o sus Comisiones Permanentes, órganos especiales o subsidiarios, Comités o Grupos de Trabajo, mencionadas en el Artículo 1° de la presente Ley, será considerada instrumento público y su contenido deberá ser monitoreado periódicamente por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD).

Para tales efectos, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) deberá solicitar por los canales formales que correspondan al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la suscripción a la red de entidades a quienes se difunden las actualizaciones de las referidas listas.

Las listas a que se refiere el presente artículo no podrán ser modificadas, ampliadas o reducidas por ningún órgano del Estado, debiendo ceñirse estrictamente a los nombres de las personas físicas o jurídicas contenidas en ellas.

NCR

LEY N° 6419

**Artículo 10.- DIFUSIÓN DE LAS LISTAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Aprobada la subscripción, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), deberá difundir de manera inmediata la lista de sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, a los sujetos señalados en el Artículo 3° de la presente Ley.

También serán comunicadas, a los organismos de investigación del Estado que tienen facultades en la prevención y persecución de actos de terrorismo, asociación terrorista, lavado de activos, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

**Artículo 11.- OBLIGACIÓN DE ESTAR ACTUALIZADOS.**

Los sujetos señalados en el Artículo 3° de la presente Ley, deberán revisar constantemente las actualizaciones de dichas listas difundidas por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD) y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y cotejar con la base de datos de sus clientes, socios, asociados o integrantes. De existir coincidencias, procederá a la inmovilización de activos, conforme al procedimiento señalado en la presente Ley.

**Artículo 12.- PROCEDIMIENTO PARA LA INCLUSIÓN, DESIGNACIÓN Y EXCLUSIÓN DE PERSONAS EN LISTAS DE SANCIONES, DE CONFORMIDAD A LOS CRITERIOS SEÑALADOS EN LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS.**

El Estado paraguayo, a través de la autoridad designada por el Poder Ejecutivo, podrá proponer al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la inclusión o exclusión de personas relacionadas con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, fundamentando debidamente los motivos que sustenten la aplicación de la medida.

Los criterios, procedimientos y mecanismos a ser observados en la tramitación de las propuestas de inclusión, identificación y designación, o exclusión de personas en las listas, serán los establecidos en las propias Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las pautas que emita dicho Consejo sobre la materia.

Las personas incluidas directamente o, los familiares de personas que luego de integrar la lista hayan fallecido o, las personas afectadas por la extinción de la personalidad de las personas jurídicas, podrán solicitar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la exclusión de dichas personas físicas o jurídicas de las listas de sanciones, de acuerdo al procedimiento interno del Consejo de Seguridad y las convenciones internacionales. Indistintamente, podrán solicitar al Estado, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, que acompañe el pedido de exclusión ante el Consejo de Seguridad.

Ninguna autoridad administrativa del Estado, tendrá la facultad de crear por sí solo, listas nacionales o locales, debiendo respetarse y seguir los procedimientos regulados por el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, conforme con lo establecido en la presente Ley.

NCR

" Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870 "

PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 6/6

LEY Nº 6419

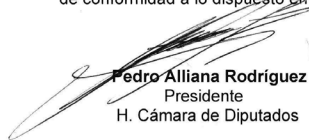
Artículo 13.- REGLAMENTACIÓN.

Facúltese al Poder Ejecutivo a reglamentar la presente Ley.

Artículo 14.- Derógase la Ley Nº 4503 "DE LA INMOVILIZACIÓN DE FONDOS O ACTIVOS FINANCIEROS", promulgada el 26 de octubre de 2011.

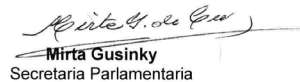
Artículo 15.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a diez días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a veintitrés días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

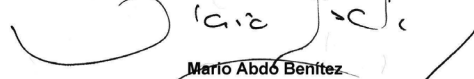
  
Néstor Fabián Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario

  
Mirta Gusinky  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 18 de noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República



Mario Abdó Benítez

  
Euclides Roberto Acevedo Candia  
Ministro del Interior

NCR

# Ley N° 6.430/2019

## Que Previene, Tipifica y Sanciona los Hechos Punibles de Cohecho Transnacional y Soborno Transnacional

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"



### PODER LEGISLATIVO

#### LEY N° 6430

#### QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA LOS HECHOS PUNIBLES DE COHECHO TRANSNACIONAL Y SOBORNO TRANSNACIONAL

#### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

#### LEY

##### Artículo 1°.- Objeto de la Ley.

La presente Ley tiene por objeto tipificar y sancionar los hechos punibles de Cohecho Transnacional y Soborno Transnacional.

##### Artículo 2°.- Cohecho Transnacional.

1. El funcionario extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de una contraprestación proveniente de una conducta propia del servicio que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 3 (tres) años o multa.

2. El funcionario extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de un voto para una elección de autoridades, la sanción de Leyes o aprobación de normas internacionales, reglamentos o la celebración o continuación de un contrato u otro beneficio en la realización de actividades económicas internacionales sometidos a la decisión del colegiado extranjero o internacional al que represente, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 3 (tres) años o multa.

3. El juez, fiscal o arbitro extranjero o de una organización internacional que solicitara, se dejara prometer o aceptara un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de una resolución u otra actividad judicial ya realizada o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 5 (cinco) años o multa.

4. La pena privativa de libertad será aumentada hasta 5 (cinco) años cuando el autor, conjuntamente con la realización de alguno de los hechos señalados en los incisos anteriores, lesione los deberes del cargo que ejerce.

##### Artículo 3°.- Soborno Transnacional.

1. El que prometiera o garantizara a un funcionario extranjero o de una organización internacional un beneficio para él o para un tercero, a cambio de un acto de servicio ya realizado o que realizara en el futuro y que dependiera de sus facultades discrecionales, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

2. El que prometiera o garantizara a un funcionario extranjero o de una organización internacional un beneficio para sí o para un tercero, a cambio de un voto para una elección de autoridades, la sanción de Leyes o aprobación de normas internacionales, reglamentos o la celebración o continuación de un contrato u otro beneficio en la realización de actividades económicas internacionales sometidos a la decisión del colegiado extranjero o internacional al que represente, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 2 (dos) años o con multa.

3. El que prometiera o garantizara a un juez, fiscal o arbitro extranjero o de una organización internacional un beneficio para él o para un tercero, a cambio de una resolución u otra actividad judicial que haya realizado o que realizará en el futuro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta 2 (dos) años o con multa.

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 2/2

LEY N° 6430

4. La pena privativa de libertad será aumentada hasta 5 (cinco) años cuando el autor, conjuntamente con la realización de alguno de los hechos señalados en los incisos anteriores, lesione los deberes del cargo que ejerce.

**Artículo 4°.- Disposiciones adicionales.**

1. Será equiparada a la realización de un acto de servicio, en el sentido de los artículos de esta Ley, la omisión del mismo.

2. Se considerará como beneficio de un árbitro, en el sentido de los artículos de esta Ley, la retribución que éste solicitara, se dejara prometer o aceptara de una parte, sin conocimiento de la otra, o si una parte se la ofreciere, prometiére garantizarse, sin conocimiento de la otra.

**Definiciones.**

A los efectos de esta Ley, se entenderá como:

1. Funcionario extranjero: a toda persona que ejerza una función pública conforme al derecho del país al que represente.


2. Organización internacional: es aquella de la cual forme parte en carácter oficial la República del Paraguay o los Organismos y Agencias debidamente acreditados en el Paraguay.

3. Funcionario de una organización internacional: a toda persona que pertenezca o represente a una agencia u organización internacional descripta en el inciso 2. También se aplicará esta Ley a la persona que haya sido autorizada a actuar en su nombre o sea miembro del personal de la misma.

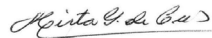
**Artículo 5°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.**

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a **veinticinco días del mes de setiembre del año dos mil diecinueve**, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a **treinta días del mes de octubre del año dos mil diecinueve**, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alljána Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

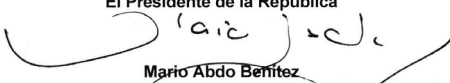
  
Arnaldo Andrés Rojas Feris  
Secretario Parlamentario


  
Mirta Gusinky  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 18 de Noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Eucher Roberto Acevedo Candia  
Ministro del Interior

NCR

# Ley N° 6.431/2019

Que crea el Procedimiento Especial para la Aplicación del Comiso, el Comiso Especial, la Privación de Beneficios y Ganancias y el Comiso Autónomo.



## PODER LEGISLATIVO

### LEY N° 6431

QUE CREA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DEL COMISO, EL COMISO ESPECIAL, LA PRIVACIÓN DE BENEFICIOS Y GANANCIAS Y EL COMISO AUTÓNOMO

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

### LEY

#### Artículo 1°.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

La presente Ley tendrá por objeto regular el procedimiento para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o comiso especial y el comiso especial extensivo, tanto en el marco de un proceso penal ordinario como en un proceso penal autónomo, según los presupuestos del Artículo 96 del Código Penal.

La investigación como su juzgamiento se realizará con arreglo a la Constitución Nacional, al Derecho Internacional vigente, al Código Procesal Penal y las reglas especiales establecidas en la presente Ley.

#### Artículo 2°.- REGLAS GENERALES.

Las reglas de este procedimiento especial serán aplicadas en el proceso penal ordinario o de forma autónoma, generalmente, cuando proceda:

1. La privación al autor o partícipe de un hecho antijurídico, del beneficio obtenido de éste.
2. La privación de beneficios a un tercero, cuando éste sea beneficiario, conforme al alcance establecido en el Artículo 90 inciso 2° del Código Penal.
3. Cuando no sea suficiente o no sea posible ejecutar la orden de comiso especial, porque los presupuestos de los Artículos 91 y 94, inciso 2°, se dieran con posterioridad a su dictado, especialmente cuando:
  - a) Se determine con posterioridad la existencia de otros bienes sujetos a comiso especial;
  - b) Cuando los bienes sujetos a comiso han desaparecido con posterioridad a la orden; y,
  - c) Cuando luego del comiso autónomo se determine con posterioridad la existencia de otros bienes sujetos a comiso especial.
4. Cuando no corresponda el inicio de un procedimiento penal por muerte del supuesto autor.
5. Cuando no corresponda la prosecución de un procedimiento penal contra una persona determinada, debido a que:
  - a) Operó la prescripción del hecho punible conforme a las previsiones del Código Penal;

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 2/7

LEY N° 6431

b) Operó la extinción de la acción penal conforme a las previsiones del Código Procesal Penal; y,

c) No es posible identificar a los autores o partícipes del hecho antijurídico o no sea posible someterlo al procedimiento del cual se ha constatado que proceden las cosas, derecho o bienes.

6. Por muerte del autor o participante después de la sentencia de condena.

7. Un obstáculo procesal impida la condena de una determinada persona.

8. Cuando el tribunal prescinda de la pena.

9. Cuando proceda una salida alternativa a la realización del juicio, tal como:

a) La aplicación de un criterio de oportunidad; (incisos 3° y 4° del Artículo 19 del Código Procesal Penal);

b) La aplicación de una suspensión condicional del procedimiento;

c) La conciliación; y,

d) El procedimiento abreviado.

En todos estos casos, la orden de comiso podrá abarcar también el usufructo u otro beneficio proveniente de lo obtenido. Cuando lo originalmente obtenido haya sido sustituido por otro objeto, podrá ordenarse el comiso especial de éste.

También se aplicará el Comiso Especial del valor sustitutivo y el Comiso Especial Extensivo, conforme a los alcances establecidos en los Artículos 91 y 94 del Código Penal.

No procederá el Comiso Especial si ello perjudicara la satisfacción del derecho de la víctima al resarcimiento o cuando la cosa o el derecho, al tiempo de la decisión, pertenezca a un tercero de buena fe.

**Artículo 3°.- DEL RÉGIMEN DE LA ACCIÓN.**

El Ministerio Público tendrá la acción para solicitar la privación de los beneficios y ganancias provenientes de un hecho antijurídico. Esta acción es pública, de carácter real y de contenido patrimonial, podrá ser ejercida incluso sin la declaración de reprochabilidad.

**Artículo 4°.- DE LA JURISDICCIÓN.**

Corresponderá a la justicia penal el conocimiento del comiso y la privación de los beneficios y ganancias provenientes de un hecho antijurídico, y la ejecución de sus resoluciones, de conformidad con lo establecido en el Código Procesal Penal y esta Ley.

Si el comiso o la privación de beneficios y ganancias fuera solicitado como consecuencia accesoria en un proceso penal ordinario, se aplicarán las reglas dispuestas en el Código Procesal Penal.

Si correspondiere un procedimiento autónomo de comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo proveniente de un hecho antijurídico, serán competentes los órganos jurisdiccionales establecidos en el Código Procesal Penal.

NCR



**PODER LEGISLATIVO**

Pág. N° 3/7

**LEY N° 6431**

Si un juez penal de garantías o un tribunal tiene a su cargo el proceso penal ordinario, será igualmente competente para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo en el caso que:

1. No corresponda la condena de una determinada persona;
2. El tribunal prescinda de la pena; y,
3. Proceda una salida alternativa a la realización del juicio.

El juez penal que resuelva una salida alternativa a la realización del juicio, será competente para conocer sobre la admisibilidad de la solicitud de una audiencia oral y pública, a los efectos de que un Tribunal de Sentencia ordene el comiso, la inutilización o la privación de los beneficios y ganancias.

Con respecto a la competencia territorial se aplicarán las mismas previstas en el Código Procesal Penal.

**Artículo 5°.- DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**

La finalidad de la investigación preliminar tendrá por objeto buscar, identificar, localizar y comprobar que los bienes provengan de hechos antijurídicos, recolectar los elementos probatorios que permitan fundar la solicitud del Ministerio Público, a los efectos de acreditar los presupuestos establecidos en la Ley para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo.

El Ministerio Público tendrá a su cargo la investigación patrimonial de los bienes provenientes de los hechos antijurídicos, para lo cual contará con el auxilio de los órganos competentes establecidos en la Ley.

**Artículo 6°.- MEDIDAS CAUTELARES SOBRE BIENES.**

A solicitud fundada del Ministerio Público, en cualquier momento del procedimiento, el Juez Penal de Garantías podrá disponer la aplicación de medidas cautelares sobre los bienes cuyo comiso se pretende, con base a las prescripciones del Título XIV "De las Medidas Cautelares y la Contracautela" in extenso, de la Ley N° 1337/88 "CÓDIGO PROCESAL CIVIL" y sus modificatorias, para lo cual no se le exigirá contracautela.

Cuando corresponda un procedimiento penal contra una persona determinada, no se requerirá de una imputación para la solicitud y aplicación de la medida cautelar.

**Artículo 7°.- AUDIENCIA PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.**

Recibida la solicitud de medida cautelar el Juzgado Penal deberá resolverla en el plazo máximo de veinticuatro horas, con citación a todas las partes. La audiencia se llevará a cabo con aquellas que concurran.

Vencido el plazo sin que el Juez se haya expedido, se deberá resolver el levantamiento de la medida cautelar.

**Artículo 8°.- ACTIVIDAD PROBATORIA.**

A los efectos de comprobar el nexo causal entre el hecho antijurídico y el objeto sujeto a comiso o los beneficios y ganancias obtenidos, se utilizarán todos los medios probatorios y las técnicas de investigación establecidas en el Código Procesal Penal y las dispuestas en las Leyes especiales.

NCR



PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 4/7

LEY Nº 6431

**Artículo 9°.- DE LOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO.**

Además del Ministerio Público, también serán partes de este procedimiento el autor o el partícipe del hecho antijurídico, los beneficiarios según el Artículo 90 inciso 2) del Código Penal y los terceros que invoquen derecho sobre la cosa o derechos en los términos del Artículo 89 y 90 inciso 4) del Código Penal.

**Artículo 10.- DE LOS DERECHOS DEL AFECTADO.**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 17 de la Constitución Nacional, el afectado accederá al proceso, directamente o a través de la asistencia y representación de un abogado, desde la notificación de la solicitud de comiso o desde la materialización de las medidas cautelares previstas en esta Ley.

Igualmente, será informado de los hechos y fundamentos que sustentan el proceso en términos claros y comprensibles, así como a presentar, solicitar y producir pruebas, garantizándose el derecho de controvertir en defensa de sus derechos.

**Artículo 11.- OBJETO Y SOLICITUD.**

Cuando existan elementos de convicción suficientes que acrediten los presupuestos establecidos en la Ley para la aplicación de la orden posterior o la orden autónoma de comiso, prevista en el Artículo 96 del Código Penal, el Ministerio Público solicitará el comiso de forma autónoma, por escrito fundado, el cual contendrá:

- a) la especificación del objeto sobre el que se pretende aplicar la orden;
- b) la relación circunstanciada de los hechos que funden la admisibilidad de la orden;
- c) la expresión fundada de los elementos de convicción que sustentan los hechos citados en el apartado anterior;
- d) la mención precisa de los preceptos jurídicos aplicables;
- e) el ofrecimiento de pruebas;
- f) la individualización de las personas que pudieran tener eventualmente derechos sobre el objeto y que podrían ser afectados por la orden, en los casos en que se tuviere conocimiento de su existencia;
- g) la solicitud, en su caso, de aplicación de medidas cautelares sobre los objetos o la ratificación de las vigentes; y,
- h) el señalamiento de una audiencia oral y pública a los efectos de la sustanciación de la solicitud.

Los demás casos de comiso se regirán por las reglas del procedimiento penal ordinario.

**Artículo 12.- ADMISIBILIDAD DE LA SOLICITUD.**

Una vez recibida la solicitud del Ministerio Público, el Juez resolverá, en el plazo de 5 (cinco) días, si se hallan reunidos los presupuestos de su admisibilidad, y notificará su decisión al Ministerio Público, así como a las demás partes.

El Juez también podrá ordenar que la solicitud sea corregida en el plazo de cinco días, bajo apercibimiento de tenerla por no presentada.

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 5/7

LEY N° 6431

En todos los casos, además de las notificaciones previstas para las partes, el Juez ordenará la publicación de edictos por el plazo de diez días en un diario de circulación nacional. El edicto contendrá el extracto de la decisión que declare admisible el pedido, así como la especificación de los objetos sobre los que versará el procedimiento. En lo pertinente, se aplicarán las tecnologías de comunicación para facilitar las notificaciones.

A través de esa misma resolución, el Juez convocará a una audiencia de preparación del procedimiento principal, la que deberá ser realizada en un plazo no menor de treinta días de finalizada la publicación de los edictos señalados en el párrafo anterior.

**Artículo 13.- DERECHOS DE LAS PARTES.**

Las personas que estimen tener derechos sobre los bienes u objetos sobre los que versará el procedimiento y que podrían ser afectados por la orden, podrán solicitar su intervención hasta el día de la audiencia.

Igualmente, la audiencia de preparación se llevará a cabo ante la inasistencia injustificada de quienes hayan solicitado con anterioridad su participación en el procedimiento.

En la misma resolución, el Juez establecerá, además del Ministerio Público, quienes serán las partes admitidas en dicha audiencia y elevará la causa a juicio oral y público.

**Artículo 14.- AUDIENCIA DE PREPARACIÓN.**

Hasta la fecha fijada para la audiencia de preparación las partes podrán manifestar lo siguiente:

1. Señalar los vicios formales o el incumplimiento de aspectos formales de la solicitud;
2. Objetar la solicitud sobre la base de defectos formales o substanciales;
3. Oponer las excepciones previstas en el Código Procesal Penal, siempre que sean aplicables;
4. Proponer los medios de prueba que serán producidos en el juicio;
5. Plantear cualquier otra cuestión incidental que permita una mejor preparación del juicio; y,
6. Solicitar la imposición o revocación de medidas cautelares.

Dentro del mismo plazo las partes deberán ofrecer la prueba que será necesaria para resolver las cuestiones propias de la audiencia de preparación.

**Artículo 15.- RESOLUCIÓN.**

Dentro del plazo de tres días de finalizada la audiencia el Juez resolverá, y en su caso:

1. Ordenará la corrección de los vicios formales de la solicitud;
2. Resolverá las excepciones planteadas;
3. Ratificará, sustituirá, revocará o impondrá medidas cautelares;

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 6/7

LEY Nº 6431

4. Admitirá o rechazará la solicitud de elevación a juicio oral para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo;

5. Establecerá, además del Ministerio Público, quienes serán las partes admitidas;

6. Individualizará las pruebas ofrecidas por las partes, cuya admisibilidad estará a cargo del Tribunal de Sentencia.

La resolución será notificada a quienes hayan tomado intervención en la audiencia, de conformidad a lo previsto en el Código Procesal Penal.

La decisión de apertura a la audiencia del juicio oral y público será irrecurrible.

**Artículo 16. PREPARACIÓN DEL JUICIO ORAL Y PÚBLICO.**

Recibidas las actuaciones el Presidente del Tribunal de Sentencia fijará día y hora de la audiencia de juicio oral y público, la que no realizará antes de diez días ni después de treinta días.

La decisión que ordene la apertura del juicio oral y público será notificada a las partes, de conformidad a lo previsto en el Código Procesal Penal; igualmente, citará a los testigos, peritos o intérpretes, solicitará objetos y documentos y dispondrá de otras medidas necesarias para la organización y desarrollo del juicio oral y público.

**Artículo 17. DEL JUICIO ORAL Y PÚBLICO.**

El día y hora fijados, el Tribunal se constituirá en la sala de audiencia. El Presidente, después de verificar la presencia del Ministerio Público y de las demás partes, los testigos, peritos o intérpretes, declarará abierto el juicio, el cual se realizará aun en ausencia de algunas de los afectados, siempre que hayan sido debidamente notificados.

En la tramitación del juicio, regirá, en lo pertinente, las reglas establecidas en el Código Procesal Penal concernientes al Juicio Oral y Público.

La resolución del Tribunal observará en lo que fuera aplicable las reglas de la sentencia definitiva, pronunciándose, si así correspondiere, acerca de la indemnización de terceros. Esta resolución será notificada además a los afectados que no hubieran concurrido al juicio, quienes podrán recurrirla.

Asimismo, serán publicados edictos que contendrá la parte resolutive, por el plazo de diez días en un periódico de circulación nacional. A quien invoque justificadamente la indebida afectación de un derecho sobre la cosa o bienes, le asistirá el derecho a recurrir la resolución, computándose el plazo a dicho efecto, a partir del día siguiente hábil a la última publicación.

**Artículo 18. DE LOS RECURSOS.**

Contra las decisiones jurisdiccionales recaídas en el desarrollo de este procedimiento procederán los recursos de reposición y apelación general previstos en los Artículos 458 y 461, respectivamente, del Código Procesal Penal.

Contra las decisiones definitivas sólo procederá el procedimiento para el recurso de apelación especial contra la sentencia de primera instancia y el recurso extraordinario de casación en el supuesto del inciso 3° del Artículo 478 del Código Procesal Penal.

NCR

" Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870 "

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 7/7

LEY N° 6431


Artículo 19.- DE LA RESPONSABILIDAD POR ERROR JUDICIAL.


En los casos de error judicial durante el proceso de Comiso, serán personalmente responsables en el siguiente orden de prelación, los magistrados y subsidiariamente el Estado.

Artículo 20.- Derógase la Ley N° 4575/12 "QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DE LA ORDEN POSTERIOR Y ORDEN AUTÓNOMA DE COMISO".

Artículo 21.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a tres días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a treinta días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Arnaldo Andrés Rojas Feris  
Secretario Parlamentario


  
Mirta Gusinky  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 20 de noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Eber Osvaldo Ovelar Benítez  
Ministro de Justicia

  
Cecilia Pérez Rivas  
Ministra de Justicia

NCR

# Ley N° 6.431/2019

## Que crea el Procedimiento Especial para la Aplicación del Comiso, el Comiso Especial, la Privación de Beneficios y Ganancias y el Comiso Autónomo

"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"



### PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6431

QUE CREA EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DEL COMISO, EL COMISO ESPECIAL, LA PRIVACIÓN DE BENEFICIOS Y GANANCIAS Y EL COMISO AUTÓNOMO

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

### L E Y

#### Artículo 1°.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.

La presente Ley tendrá por objeto regular el procedimiento para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o comiso especial y el comiso especial extensivo, tanto en el marco de un proceso penal ordinario como en un proceso penal autónomo, según los presupuestos del Artículo 96 del Código Penal.

La investigación como su juzgamiento se realizará con arreglo a la Constitución Nacional, al Derecho Internacional vigente, al Código Procesal Penal y las reglas especiales establecidas en la presente Ley.

#### Artículo 2°.- REGLAS GENERALES.

Las reglas de este procedimiento especial serán aplicadas en el proceso penal ordinario o de forma autónoma, generalmente, cuando proceda:

1. La privación al autor o partícipe de un hecho antijurídico, del beneficio obtenido de éste.
2. La privación de beneficios a un tercero, cuando éste sea beneficiario, conforme al alcance establecido en el Artículo 90 inciso 2° del Código Penal.
3. Cuando no sea suficiente o no sea posible ejecutar la orden de comiso especial, porque los presupuestos de los Artículos 91 y 94, inciso 2°, se dieran con posterioridad a su dictado, especialmente cuando:
  - a) Se determine con posterioridad la existencia de otros bienes sujetos a comiso especial;
  - b) Cuando los bienes sujetos a comiso han desaparecido con posterioridad a la orden; y,
  - c) Cuando luego del comiso autónomo se determine con posterioridad la existencia de otros bienes sujetos a comiso especial.
4. Cuando no corresponda el inicio de un procedimiento penal por muerte del supuesto autor.
5. Cuando no corresponda la prosecución de un procedimiento penal contra una persona determinada, debido a que:
  - a) Operó la prescripción del hecho punible conforme a las previsiones del Código Penal;

NCR

LEY Nº 6431

b) Operó la extinción de la acción penal conforme a las previsiones del Código Procesal Penal; y,

c) No es posible identificar a los autores o partícipes del hecho antijurídico o no sea posible someterlo al procedimiento del cual se ha constatado que proceden las cosas, derecho o bienes.

6. Por muerte del autor o participante después de la sentencia de condena.

7. Un obstáculo procesal impida la condena de una determinada persona.

8. Cuando el tribunal prescinda de la pena.

9. Cuando proceda una salida alternativa a la realización del juicio, tal como:

a) La aplicación de un criterio de oportunidad; (incisos 3º y 4º del Artículo 19 del Código Procesal Penal);

b) La aplicación de una suspensión condicional del procedimiento;

c) La conciliación; y,

d) El procedimiento abreviado.

En todos estos casos, la orden de comiso podrá abarcar también el usufructo u otro beneficio proveniente de lo obtenido. Cuando lo originalmente obtenido haya sido sustituido por otro objeto, podrá ordenarse el comiso especial de éste.

También se aplicará el Comiso Especial del valor sustitutivo y el Comiso Especial Extensivo, conforme a los alcances establecidos en los Artículos 91 y 94 del Código Penal.

No procederá el Comiso Especial si ello perjudicara la satisfacción del derecho de la víctima al resarcimiento o cuando la cosa o el derecho, al tiempo de la decisión, pertenezca a un tercero de buena fe.

**Artículo 3º.- DEL RÉGIMEN DE LA ACCIÓN.**

El Ministerio Público tendrá la acción para solicitar la privación de los beneficios y ganancias provenientes de un hecho antijurídico. Esta acción es pública, de carácter real y de contenido patrimonial, podrá ser ejercida incluso sin la declaración de reprochabilidad.

**Artículo 4º.- DE LA JURISDICCIÓN.**

Corresponderá a la justicia penal el conocimiento del comiso y la privación de los beneficios y ganancias provenientes de un hecho antijurídico, y la ejecución de sus resoluciones, de conformidad con lo establecido en el Código Procesal Penal y esta Ley.

Si el comiso o la privación de beneficios y ganancias fuera solicitado como consecuencia accesoria en un proceso penal ordinario, se aplicarán las reglas dispuestas en el Código Procesal Penal.

Si correspondiere un procedimiento autónomo de comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo proveniente de un hecho antijurídico, serán competentes los órganos jurisdiccionales establecidos en el Código Procesal Penal.

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 3/7

LEY N° 6431

Si un juez penal de garantías o un tribunal tiene a su cargo el proceso penal ordinario, será igualmente competente para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo en el caso que:

1. No corresponda la condena de una determinada persona;
2. El tribunal prescindida de la pena; y,
3. Proceda una salida alternativa a la realización del juicio.

El juez penal que resuelva una salida alternativa a la realización del juicio, será competente para conocer sobre la admisibilidad de la solicitud de una audiencia oral y pública, a los efectos de que un Tribunal de Sentencia ordene el comiso, la inutilización o la privación de los beneficios y ganancias.

Con respecto a la competencia territorial se aplicarán las mismas previstas en el Código Procesal Penal.

**Artículo 5°.- DE LA INVESTIGACIÓN PRELIMINAR.**

La finalidad de la investigación preliminar tendrá por objeto buscar, identificar, localizar y comprobar que los bienes provengan de hechos antijurídicos, recolectar los elementos probatorios que permitan fundar la solicitud del Ministerio Público, a los efectos de acreditar los presupuestos establecidos en la Ley para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo.

El Ministerio Público tendrá a su cargo la investigación patrimonial de los bienes provenientes de los hechos antijurídicos, para lo cual contará con el auxilio de los órganos competentes establecidos en la Ley.

**Artículo 6°.- MEDIDAS CAUTELARES SOBRE BIENES.**

A solicitud fundada del Ministerio Público, en cualquier momento del procedimiento, el Juez Penal de Garantías podrá disponer la aplicación de medidas cautelares sobre los bienes cuyo comiso se pretende, con base a las prescripciones del Título XIV "De las Medidas Cautelares y la Contracautela" in extenso, de la Ley N° 1337/88 "CÓDIGO PROCESAL CIVIL" y sus modificatorias, para lo cual no se le exigirá contracautela.

Cuando corresponda un procedimiento penal contra una persona determinada, no se requerirá de una imputación para la solicitud y aplicación de la medida cautelar.

**Artículo 7°.- AUDIENCIA PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES.**

Recibida la solicitud de medida cautelar el Juzgado Penal deberá resolverla en el plazo máximo de veinticuatro horas, con citación a todas las partes. La audiencia se llevará a cabo con aquellas que concurran.

Vencido el plazo sin que el Juez se haya expedido, se deberá resolver el levantamiento de la medida cautelar.

**Artículo 8°.- ACTIVIDAD PROBATORIA.**

A los efectos de comprobar el nexo causal entre el hecho antijurídico y el objeto sujeto a comiso o los beneficios y ganancias obtenidos, se utilizarán todos los medios probatorios y las técnicas de investigación establecidas en el Código Procesal Penal y las dispuestas en las Leyes especiales.

NCR



PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 4/7

LEY Nº 6431

**Artículo 9°.- DE LOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO.**

Además del Ministerio Público, también serán partes de este procedimiento el autor o el partícipe del hecho antijurídico, los beneficiarios según el Artículo 90 inciso 2) del Código Penal y los terceros que invoquen derecho sobre la cosa o derechos en los términos del Artículo 89 y 90 inciso 4) del Código Penal.

**Artículo 10.- DE LOS DERECHOS DEL AFECTADO.**

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 17 de la Constitución Nacional, el afectado accederá al proceso, directamente o a través de la asistencia y representación de un abogado, desde la notificación de la solicitud de comiso o desde la materialización de las medidas cautelares previstas en esta Ley.

Igualmente, será informado de los hechos y fundamentos que sustentan el proceso en términos claros y comprensibles, así como a presentar, solicitar y producir pruebas, garantizándose el derecho de controvertir en defensa de sus derechos.

**Artículo 11.- OBJETO Y SOLICITUD.**

Cuando existan elementos de convicción suficientes que acrediten los presupuestos establecidos en la Ley para la aplicación de la orden posterior o la orden autónoma de comiso, prevista en el Artículo 96 del Código Penal, el Ministerio Público solicitará el comiso de forma autónoma, por escrito fundado, el cual contendrá:

- a) la especificación del objeto sobre el que se pretende aplicar la orden;
- b) la relación circunstanciada de los hechos que funden la admisibilidad de la orden;
- c) la expresión fundada de los elementos de convicción que sustentan los hechos citados en el apartado anterior;
- d) la mención precisa de los preceptos jurídicos aplicables;
- e) el ofrecimiento de pruebas;
- f) la individualización de las personas que pudieran tener eventualmente derechos sobre el objeto y que podrían ser afectados por la orden, en los casos en que se tuviere conocimiento de su existencia;
- g) la solicitud, en su caso, de aplicación de medidas cautelares sobre los objetos o la ratificación de las vigentes; y,
- h) el señalamiento de una audiencia oral y pública a los efectos de la sustanciación de la solicitud.

Los demás casos de comiso se regirán por las reglas del procedimiento penal ordinario.

**Artículo 12.- ADMISIBILIDAD DE LA SOLICITUD.**

Una vez recibida la solicitud del Ministerio Público, el Juez resolverá, en el plazo de 5 (cinco) días, si se hallan reunidos los presupuestos de su admisibilidad, y notificará su decisión al Ministerio Público, así como a las demás partes.

El Juez también podrá ordenar que la solicitud sea corregida en el plazo de cinco días, bajo apercibimiento de tenerla por no presentada.

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. Nº 5/7

LEY Nº 6431

En todos los casos, además de las notificaciones previstas para las partes, el Juez ordenará la publicación de edictos por el plazo de diez días en un diario de circulación nacional. El edicto contendrá el extracto de la decisión que declare admisible el pedido, así como la especificación de los objetos sobre los que versará el procedimiento. En lo pertinente, se aplicarán las tecnologías de comunicación para facilitar las notificaciones.

A través de esa misma resolución, el Juez convocará a una audiencia de preparación del procedimiento principal, la que deberá ser realizada en un plazo no menor de treinta días de finalizada la publicación de los edictos señalados en el párrafo anterior.

**Artículo 13.- DERECHOS DE LAS PARTES.**

Las personas que estimen tener derechos sobre los bienes u objetos sobre los que versará el procedimiento y que podrían ser afectados por la orden, podrán solicitar su intervención hasta el día de la audiencia.

Igualmente, la audiencia de preparación se llevará a cabo ante la inasistencia injustificada de quienes hayan solicitado con anterioridad su participación en el procedimiento.

En la misma resolución, el Juez establecerá, además del Ministerio Público, quienes serán las partes admitidas en dicha audiencia y elevará la causa a juicio oral y público.

**Artículo 14.- AUDIENCIA DE PREPARACIÓN.**

Hasta la fecha fijada para la audiencia de preparación las partes podrán manifestar lo siguiente:

1. Señalar los vicios formales o el incumplimiento de aspectos formales de la solicitud;
2. Objetar la solicitud sobre la base de defectos formales o substanciales;
3. Oponer las excepciones previstas en el Código Procesal Penal, siempre que sean aplicables;
4. Proponer los medios de prueba que serán producidos en el juicio;
5. Plantear cualquier otra cuestión incidental que permita una mejor preparación del juicio; y,
6. Solicitar la imposición o revocación de medidas cautelares.

Dentro del mismo plazo las partes deberán ofrecer la prueba que será necesaria para resolver las cuestiones propias de la audiencia de preparación.

**Artículo 15.- RESOLUCIÓN.**

Dentro del plazo de tres días de finalizada la audiencia el Juez resolverá, y en su caso:

1. Ordenará la corrección de los vicios formales de la solicitud;
2. Resolverá las excepciones planteadas;
3. Ratificará, sustituirá, revocará o impondrá medidas cautelares;

NCR

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 6/7

LEY N° 6431

4. Admitirá o rechazará la solicitud de elevación a juicio oral para la aplicación del comiso, la inutilización de publicaciones, la privación de beneficios o Comiso Especial y el Comiso Especial Extensivo;

5. Establecerá, además del Ministerio Público, quienes serán las partes admitidas;

6. Individualizará las pruebas ofrecidas por las partes, cuya admisibilidad estará a cargo del Tribunal de Sentencia.

La resolución será notificada a quienes hayan tomado intervención en la audiencia, de conformidad a lo previsto en el Código Procesal Penal.

La decisión de apertura a la audiencia del juicio oral y público será irrecurrible.

**Artículo 16. PREPARACIÓN DEL JUICIO ORAL Y PÚBLICO.**

Recibidas las actuaciones el Presidente del Tribunal de Sentencia fijará día y hora de la audiencia de juicio oral y público, la que no realizará antes de diez días ni después de treinta días.

La decisión que ordene la apertura del juicio oral y público será notificada a las partes, de conformidad a lo previsto en el Código Procesal Penal; igualmente, citará a los testigos, peritos o intérpretes, solicitará objetos y documentos y dispondrá de otras medidas necesarias para la organización y desarrollo del juicio oral y público.

**Artículo 17. DEL JUICIO ORAL Y PÚBLICO.**

El día y hora fijados, el Tribunal se constituirá en la sala de audiencia. El Presidente, después de verificar la presencia del Ministerio Público y de las demás partes, los testigos, peritos o intérpretes, declarará abierto el juicio, el cual se realizará aun en ausencia de algunos de los afectados, siempre que hayan sido debidamente notificados.

En la tramitación del juicio, regirá, en lo pertinente, las reglas establecidas en el Código Procesal Penal concernientes al Juicio Oral y Público.

La resolución del Tribunal observará en lo que fuera aplicable las reglas de la sentencia definitiva, pronunciándose, si así correspondiere, acerca de la indemnización de terceros. Esta resolución será notificada además a los afectados que no hubieran concurrido al juicio, quienes podrán recurrirla.

Asimismo, serán publicados edictos que contendrá la parte resolutive, por el plazo de diez días en un periódico de circulación nacional. A quien invoque justificadamente la indebida afectación de un derecho sobre la cosa o bienes, le asistirá el derecho a recurrir la resolución, computándose el plazo a dicho efecto, a partir del día siguiente hábil a la última publicación.

**Artículo 18. DE LOS RECURSOS.**

Contra las decisiones jurisdiccionales recaídas en el desarrollo de este procedimiento procederán los recursos de reposición y apelación general previstos en los Artículos 458 y 461, respectivamente, del Código Procesal Penal.

Contra las decisiones definitivas sólo procederá el procedimiento para el recurso de apelación especial contra la sentencia de primera instancia y el recurso extraordinario de casación en el supuesto del inciso 3° del Artículo 478 del Código Procesal Penal.

NCR

" Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870 "

PODER LEGISLATIVO

Pág. N° 7/7

LEY N° 6431

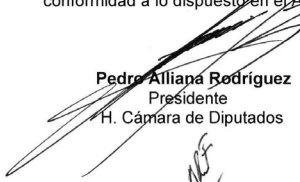
Artículo 19.- DE LA RESPONSABILIDAD POR ERROR JUDICIAL.


En los casos de error judicial durante el proceso de Comiso, serán personalmente responsables en el siguiente orden de prelación, los magistrados y subsidiariamente el Estado.


Artículo 20.- Derógase la Ley N° 4575/12 "QUE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL PARA LA APLICACIÓN DE LA ORDEN POSTERIOR Y ORDEN AUTÓNOMA DE COMISO".


Artículo 21.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a tres días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a treinta días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Arnaldo Andrés Rojas Feris  
Secretario Parlamentario


  
Mirta Gusinky  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 30 de noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Eber Osvaldo Ovelar Benítez  
Ministro de Justicia

  
Cecilia Pérez Rivas  
Ministra de Justicia

NCR

# **Ley N° Ley N° 6.446/2019**

## **Que modifica disposiciones de la Ley N° 1.015/1997 Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes y su modificatoria Ley N° 3.783/2009**

*"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"*



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6446

**QUE CREA EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE PERSONAS Y ESTRUCTURAS JURÍDICAS Y EL REGISTRO ADMINISTRATIVO DE BENEFICIARIOS FINALES DEL PARAGUAY**

**EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE**

**L E Y:**

### **Artículo 1°.- Objeto.**

La presente Ley tiene por objeto crear:

1. Un registro administrativo de personas jurídicas y estructuras jurídicas que operan en la República del Paraguay; y,
2. Un registro de beneficiarios finales.

Estos registros estarán a cargo del Ministerio de Hacienda como autoridad de aplicación, a fin de incorporar los mecanismos de transparencia dentro del régimen de funcionamiento de las mismas, para asegurar la existencia de información adecuada, precisa y oportuna sobre el Beneficiario Final y el control de las personas y estructuras jurídicas.

### **Artículo 2°.- Sujetos obligados.**

Los sujetos obligados a registrarse e informar son las personas jurídicas tales como sociedades, asociaciones, fundaciones y las demás reguladas por el Código Civil paraguayo y leyes especiales en la materia, y las estructuras jurídicas entendidas como fideicomisos y fondos de inversión.

### **Artículo 3°.- Del Registro administrativo de personas y estructuras jurídicas.**

Las personas jurídicas o estructuras jurídicas señaladas en el artículo precedente, por medio de su representante legal, deberán proporcionar a la autoridad de aplicación el registro o la indicación de los accionistas o autoridades que se encuentran a cargo de la dirección, control y administración de las mismas, sus estatutos sociales u otros instrumentos de creación y la última asamblea de asociados de elección de autoridades, dentro de un plazo máximo de 9 (nueve) meses contados desde la vigencia de la presente Ley y conforme al calendario que será emitido por la autoridad de aplicación, sin perjuicio de otras disposiciones legales vigentes en la materia.

Las personas o estructuras jurídicas habilitadas para emitir participaciones o títulos nominativos deberán comunicar a la autoridad de aplicación, en los plazos y condiciones que éste establezca, los datos identificatorios de sus titulares, así como el porcentaje y su categoría o derecho que comporta de su participación en el capital correspondiente.

Aquellas personas o estructuras jurídicas cuya participación sustantiva del capital pertenezca total o parcialmente a sociedades o entidades jurídicas residentes en el extranjero, además de lo dispuesto en el párrafo anterior, deberán informar y mantener actualizada la información sobre la propiedad de las acciones o cuotas del capital de las mismas y poderes otorgados en el país.

LE

**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6446**

En el caso de las personas o estructuras jurídicas cuya participación sustantiva del capital pertenezca a entidades jurídicas residentes en el extranjero, en países o jurisdicciones donde se permitan las acciones al portador, deberán cumplir con la obligación de informar sobre la totalidad de las acciones en todos los casos.

Las personas o estructuras jurídicas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley deberán comunicar los datos e informaciones correspondientes en el citado registro administrativo dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días hábiles posteriores a su constitución.

En caso de no realizar la comunicación correspondiente, será susceptible a la aplicación de sanciones, acorde a los términos de lo establecido en la presente Ley.

**Artículo 4°.- Del Beneficiario Final.**

El Beneficiario Final se refiere a la o las personas físicas que, directa o indirectamente, posean una participación sustantiva o control final sobre la persona jurídica o estructura jurídica, o se beneficie de éstas, de manera que se enmarque por lo menos en una de las siguientes condiciones:

- a) Tenga participación sustantiva: la tenencia de acciones o participaciones en un porcentaje igual o mayor al 10% (diez por ciento) con respecto al capital total de la persona o estructura jurídica;
- b) Controle más del 25% (veinticinco por ciento) del derecho de votación en la persona o estructura jurídica;
- c) Gerentes, administradores o quienes frecuentemente usen o se beneficien de los activos que son propiedad de la persona o estructura jurídica o, en cuyo nombre o beneficio se realice una transacción de la persona o estructura jurídica;
- d) No estando contemplado en los incisos anteriores, tenga derecho a designar o cesar parte de los órganos de administración, dirección o supervisión; o,
- e) Que posea la condición de control de esa persona o estructura jurídica en virtud de sus estatutos, reglamentos u otros instrumentos.

**Artículo 5°.- Del Registro de Beneficiario Final.**

Las personas o estructuras jurídicas deberán informar sobre los Beneficiarios Finales en el registro habilitado para el efecto, dentro de un plazo máximo de 9 (nueve) meses contados desde la vigencia de la presente Ley, y conforme al calendario que será emitido por la autoridad de aplicación, indicando los porcentajes de participación sustantiva y quienes no tienen participación sustantiva, así como de quienes ejercen su control final, si correspondiere, y respaldarlo con la documentación que lo acredite fehacientemente.

Queda incluida en lo dispuesto en el párrafo anterior, la información relativa a la cadena de titularidad en los casos en que el Beneficiario Final lo sea indirectamente, o por otros medios ejerza el control final.

En el caso de los fideicomisos, deberá identificarse a la o las personas físicas que se constituyan en Beneficiarios Finales en relación al fideicomitente, fiduciario y beneficiario.

En el caso de las personas o estructuras jurídicas residentes en el Paraguay, cuya participación sustantiva del capital pertenezca, total o parcialmente, a entidades jurídicas residentes en el extranjero, cuando resulte imposible identificar al Beneficiario Final, se presumirá que el Beneficiario Final es el representante legal de la persona o estructura jurídica residente en el Paraguay.

LE

**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6446**

La provisión de la información requerida se realizará en los plazos, formas y condiciones que establezca la reglamentación y tendrá carácter de declaración jurada, sin perjuicio de la verificación y requerimientos por parte de la autoridad de aplicación.

Las personas o estructuras jurídicas constituidas con posterioridad a la entrada en vigencia de la presente Ley deberán presentar los documentos para el registro e informar los Beneficiarios Finales dentro de los 45 (cuarenta y cinco) días hábiles posteriores a su constitución.

En caso de no realizar la comunicación correspondiente, será susceptible a la aplicación de sanciones, acorde a los términos de lo establecido en la presente Ley.

**Artículo 6°.- Individualización de Beneficiario Final.**

Las personas y estructuras jurídicas deberán individualizar a los Beneficiarios Finales de las mismas y mantener un archivo actualizado, indicando en una declaración jurada a la autoridad de aplicación, como mínimo los siguientes datos:

- a) Nombres y Apellidos;
- b) Cédula de Identidad o Pasaporte en caso de ser extranjero;
- c) Registro Único del Contribuyente (RUC) o Identificación Tributaria en caso de ser extranjero;
- d) Domicilio;
- e) Nacionalidad y Residencia;
- f) Profesión;
- g) Condición por la cual se constituye en beneficiario final y, en su caso, indicar la cadena de control o la persona jurídica accionista a través de la cual ejerce el control efectivo de la sociedad y la cuantía de dicha condición; y,
- h) Fecha desde la que es Beneficiario Final.

La numeración precedente es enunciativa y podrá ser ampliada por la autoridad de aplicación.

En caso de no realizar la comunicación correspondiente, será susceptible a la aplicación de sanciones, acorde a los términos de lo establecido en la presente Ley.

**Artículo 7°.- Comunicación de modificaciones en el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiario Final.**

Se establece el deber de informar toda modificación en el Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiario Final de la misma, de conformidad a los artículos precedentes, a la autoridad de aplicación dentro del plazo máximo de 15 (quince) días hábiles desde que se ha producido formalmente el hecho.

Las comunicaciones a ser efectuadas deberán ser formalizadas en las modalidades y condiciones a ser determinadas por la autoridad de aplicación.

En caso de no realizar la comunicación correspondiente, será susceptible a la aplicación de sanciones, acorde a los términos de lo establecido en la presente Ley.

LE

**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6446**

**Artículo 8°.- Impedimentos y Prohibiciones.**

Vencidos los plazos de registros e informes establecidos, las personas y estructuras jurídicas que no hayan cumplido con la obligación señalada, hasta tanto se formalice la obligación, quedarán sujetas a las siguientes consecuencias:

1.- No podrán abrir nuevas cuentas, emitir títulos de deuda o de participación, ni realizar trámites de depósitos o de remesas, o realizar otras operaciones sean activas, pasivas o neutras ante las entidades que integran el Sistema Financiero considerados sujetos obligados conforme al Artículo 13 de la Ley N° 1015/1997 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES", tales como: Bancos, Financieras, Casa de Cambios, Casas de Bolsa, Cooperativas, y demás entidades financieras;

2.- Bloqueo del Registro Único del Contribuyente (RUC) por parte de la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) dependiente del Ministerio de Hacienda; y,

3.- Suspensión de la tramitación de cualquier otra presentación ante la autoridad de aplicación de la presente Ley.

Para la realización de estos actos, una vez regularizada la obligación incumplida, la autoridad de aplicación emitirá una constancia de cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley.

**Artículo 9°.- Sanciones.**

Las personas y estructuras jurídicas que incumplan las disposiciones de la presente Ley y sus reglamentos serán pasibles de multas directas de 50 (cincuenta) a 500 (quinientos) jornales mínimos para actividades diversas no especificadas o hasta el 30% (treinta por ciento) de las utilidades o dividendos a ser distribuidos entre sus accionistas o socios. La autoridad de aplicación se remitirá supletoriamente al procedimiento sancionatorio previsto en la Ley N° 125/91, del 9 de enero de 1992 "QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO" a los efectos de fijar la sanción correspondiente atendiendo los elementos atenuantes o agravantes dispuestos en la citada Ley o la disposición legal que eventualmente la modifique o reemplace y las reglamentaciones de la presente Ley a ser previstas.

La sanción establecida en el párrafo anterior también será aplicada a quien se negare a proporcionar información o proporcionare información errónea, falsa o incompleta sobre el registro administrativo de la persona y estructura jurídica y el Beneficiario Final, efectivamente corroborada por la autoridad de aplicación.

Los montos que resulten de la aplicación y percepción de las multas serán destinados exclusivamente a programas de prevención y mitigación de riesgos del lavado de activos, la formalización del sistema financiero, económico y tributario, así como al fortalecimiento del Sistema Integrado de Control de Personas y Estructuras Jurídicas, y Beneficiarios Finales y de las instituciones vinculadas a tales actividades.

**Artículo 10.- Información periódica y consecuencias.**

La autoridad de aplicación informará bimestralmente al Banco Central del Paraguay (BCP), a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), y a la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) del Ministerio de Hacienda el listado de las personas jurídicas que han cumplido con las obligaciones previstas.

LE



**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6446**

A partir de esa información, las instituciones citadas tomarán las medidas necesarias en cumplimiento a lo establecido en sus respectivas disposiciones orgánicas y lo señalado en la presente Ley.

El referido listado de cumplimiento deberá ser publicado y actualizado semestralmente en el portal web y será de libre acceso ciudadano, conforme a los términos de la Ley N° 5282/2014 "DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL".

**Artículo 11.- Acceso al registro y cooperación.**

El Registro Administrativo de Personas y Estructuras Jurídicas y el Registro de Beneficiarios Finales serán accesibles para los Organismos y Entidades del Estado, así como los sujetos que cumplan funciones de prevención, investigación y sanción de hechos punibles que pudieren realizarse mediante la utilización o control efectivo final de una persona jurídica u otras estructuras jurídicas.

El Ministerio de Hacienda habilitará interconexiones para obtener accesos en línea a la base de datos del Registro para el Banco Central del Paraguay (BCP), la Subsecretaría de Estado de Tributación (SET), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), los sujetos obligados por la Ley N° 1015/1997 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES", conforme lo determine la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), y otros organismos competentes que requieran de la información contenida en la misma para el cumplimiento de sus atribuciones y el desarrollo de sus funciones.

La autoridad de aplicación podrá además habilitar el acceso, a los efectos de su consulta en línea, exclusivamente para otras autoridades tributarias, autoridades administrativas, agentes fiscales y órganos jurisdiccionales intervinientes en materia de persecución de lavado de dinero, infracciones monetarias, evasión fiscal y financiación del terrorismo, y supervisión o superintendencia bancaria, financiera, de seguros, de valores y de pensiones.

**Artículo 12.- Mantenimiento de registros y documentación.**

Las personas y estructuras jurídicas deberán conservar por el plazo de 5 (cinco) años los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente a los Beneficiarios Finales y toda la documentación que respalda la información requerida por la autoridad de aplicación, independientemente a las declaraciones juradas e informes elevados, bajo pena de aplicar las sanciones previstas en esta Ley.

**Artículo 13.- Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas, y Beneficiarios Finales.**

El Ministerio de Hacienda deberá habilitar un Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales, el cual contendrá la información requerida y posibilitará la realización de trámites, procesamiento de datos, así como la certificación de veracidad y consistencia de la información, a la cual se hace referencia en esta Ley y la Ley N° 5895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES" y sus reglamentaciones.

Los Organismos y Entidades del Estado permitirán el acceso a su base de datos a través del sistema integrado o por los medios apropiados proveerán la información que sea requerida por la autoridad de aplicación de la presente Ley, a los efectos de implementar y operar el sistema.

LE

**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6446**

La autoridad de aplicación definirá nuevas acciones que formarán parte del sistema integrado.

**Artículo 14.- Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales.**

Créase la Dirección General de Personas y Estructuras Jurídicas y de Beneficiarios Finales, dependiente del Ministerio de Hacienda que desarrollará como mínimo las siguientes funciones:

- a) Actuar en calidad de autoridad de aplicación de la presente Ley.
- b) Actuar en calidad de autoridad de aplicación, en reemplazo de la Abogacía del Tesoro, de la Ley N° 5895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES".
- c) Realizar la fijación de pautas, el registro administrativo y la fiscalización de las personas y estructuras jurídicas.
- d) Emitir dictamen para los fines previstos en el Artículo 1051 de la Ley N° 1183/1985 "CÓDIGO CIVIL", redacción actual conforme a la Ley N° 3228/2007 "QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 5° DE LA LEY N° 388/94, QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 1051 DE LA LEY N° 1183/85 "CÓDIGO CIVIL".
- e) Administrar el Sistema Integrado de Registro Administrativo y Control de Personas Jurídicas, Estructuras Jurídicas y Beneficiarios Finales.
- f) Las funciones asignadas en materia societaria por disposiciones legales al Departamento de Registro y Fiscalización de Sociedades de la Abogacía del Tesoro.
- g) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por normas legales o reglamentarias.

Para el cumplimiento de sus fines, dispondrá de los recursos que la Ley del Presupuesto General de la Nación le asigne a través del Ministerio de Hacienda y de los que perciba eventualmente, la asignación en concepto de multas en virtud de la Ley N° 5895/2017 "QUE ESTABLECE REGLAS DE TRANSPARENCIA EN EL RÉGIMEN DE LAS SOCIEDADES CONSTITUIDAS POR ACCIONES" y sus reglamentaciones, y otras fuentes que establezca la legislación vigente.

Facúltase al Ministerio de Hacienda a establecer la estructura orgánica y funcional de esta Dirección General; asignar y reasignar los recursos humanos, informáticos y materiales, así como toda la documentación e información contenida en el archivo físico y electrónico existente en materia societaria.

**Artículo 15.- Reglamentación.**

El Poder Ejecutivo reglamentará esta Ley, dentro de los 90 (noventa) días de su promulgación.

LE

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6446

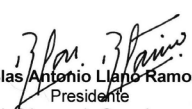
Artículo 16.- Vigencia.

Esta Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación. Las consecuencias establecidas en el Artículo 8° y las sanciones establecidas en el Artículo 9° de la presente Ley, se aplicarán de manera progresiva mediante un calendario de cumplimiento a ser emitido por el Ministerio de Hacienda, otorgándose un periodo de tiempo necesario para realizar las adecuaciones estructurales pertinentes, así como la capacitación previa y necesaria a los sujetos obligados.

Artículo 17.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a **veinticuatro días del mes de octubre del año dos mil diecinueve**, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a **veinte días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve**, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 204 de la Constitución Nacional.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores


  
Néstor Fabián Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario

  
Hermelinda Alvareriga de Ortega  
Secretaria Parlamentaria


Asunción, <sup>29</sup> de noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Benigno López Benítez  
Ministro de Hacienda

  
Cecilia Pérez Rivas  
Ministro de Justicia

LE

# Ley N° 6.452/2019

## Que modifica varias disposiciones de la Ley N°1.160/1997 Código Penal y su modificatoria la Ley N° 3.440/2008

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO  
LEY N° 6.452

QUE MODIFICA VARIAS DISPOSICIONES DE LA LEY N° 1160/1997 "CODIGO PENAL" Y SU MODIFICATORIA LA LEY N° 3.440/2008.

### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1.º** Modifícanse los artículos 91, 191, 196 y 268 e incorpórase un Capítulo III en el Título VI, del Libro Segundo de la Ley N° 1160 "CODIGO PENAL", de fecha 26 de noviembre de 1997, que fuera modificado por la Ley N° 3.440 del 16 de julio del 2008, que quedan redactados de la siguiente manera:

#### "Art. 91.- Comiso especial de valor sustitutivo

Quando con arreglo al artículo 90 inciso 4º, no proceda una orden de comiso especial, sea imposible su ejecución o se prescinda de ejecutarla en una cosa, derecho o bien sustitutivo, se ordenará su sustitución mediante el pago de una suma de dinero o se podrá optar por otras cosas, bienes o derechos, que corresponda al valor de lo obtenido."

#### "Art. 191a.- Promoción fraudulenta de inversiones

1.º El que en conexión con:

1. la venta de valores bursátiles, derechos a obtener tales valores, o certificados destinados a garantizar la participación en las ganancias de una empresa; o,

2. la oferta de aumentar la inversión en tales certificados, proporcionara a un número indeterminado de destinatarios, con respecto a circunstancias relevantes para la decisión, datos falsos o incompletos sobre las ventajas de la inversión, en folletos de propaganda o en presentaciones o resúmenes de estado patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta tres años o con multa.

2.º Se aplicará también lo dispuesto en el inciso anterior, cuando el hecho se refiera a certificados de participación en un patrimonio que la empresa administrara en nombre propio, pero por cuenta ajena.

3.º No será punible, conforme a los incisos anteriores, quien voluntariamente haya impedido que, en base al hecho, se otorgara la prestación condicionada por la adquisición o el aumento. Cuando la prestación no haya sido otorgada por otras razones, el autor también será eximido de pena siempre que haya tratado voluntaria y seriamente de impedirla."

#### "Art. 191b.- Manipulación de mercados

1.º El que con la intención de manipular o alterar los mercados financieros o de valores:

**LEY N° 6.452**

1. Difundiera hechos falsos en cuanto a la oferta, la demanda o el precio de un instrumento financiero o de un contrato al contado de materias primas relacionadas con él.

2. Fijare el precio de uno o varios instrumentos financieros o de un contrato sobre materias primas relacionadas con ellos en un nivel artificial, en comparación a los precios y variables del mercado; o,

3. Efectuare una transacción, diere una orden de negociación o realizare cualquier otra actividad en los mercados financieros que afecte al precio de uno o varios instrumentos financieros o de un contrato al contado de materias primas relacionadas con ellos, mediante el empleo de dispositivos ficticios o cualquier otra forma de engaño o artificio.

Será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

2.° A los efectos de este artículo se entenderá por instrumento financiero a todo contrato que da lugar a un activo financiero en una empresa y, simultáneamente, a un pasivo financiero o a un instrumento de patrimonio en otra empresa.

3.° La pena podrá ser aumentada hasta ocho años, cuando:

1. El autor utilizara información privilegiada.

2. El autor utilizara su posición privilegiada como accionista, directivo o funcionario de una persona o estructura jurídica.

3. El autor fuera funcionario de la institución pública encargada de la supervisión del mercado financiero o de valores.

4. El autor actuara como miembro de una asociación criminal conforme al artículo 239; o,

5. Se causara un perjuicio patrimonial relevante."

**"Art. 196.- Lavado de activos**

1.° El que convirtiera u ocultara un objeto proveniente de un hecho antijurídico, o respecto de tal objeto disimulara su procedencia, frustrara o peligrara el conocimiento de su procedencia o ubicación, su hallazgo, su comiso, su comiso especial o su secuestro, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa.

A los efectos de este artículo, se entenderá como hecho antijurídico:

1. los previstos en los artículos 129a, 139, 184a, 184b, 184c, 185, 186, 187, 188, 191a, 191b, 192, 193, 200, 201, 246, 261, 262, 263, 268b, 268c, 300, 301, 302, 303, y 305 de este Código.

2. un crimen.

3. el realizado por un miembro de una Asociación Criminal previsto en el artículo 239.

4. los señalados en los artículos 37 al 45 de la Ley N° 1340/1988 "QUE MODIFICA Y ACTUALIZA LA LEY N° 357/72, QUE REPRIME EL TRAFICO ILICITO DE ESTUPEFACIENTES Y DROGAS PELIGROSAS Y OTROS DELITOS AFINES Y ESTABLECE MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y RECUPERACION DE FARMACODEPENDIENTES", y sus modificatorias.

**LEY N° 6.452**

5. los señalados en los artículos 94 al 104 de la Ley N° 4.036/2010 "DE ARMAS DE FUEGO, SUS PIEZAS Y COMPONENTES, MUNICIONES, EXPLOSIVOS, ACCESORIOS Y AFINES".

6. el previsto en el artículo 336 de la Ley N° 2422/2004 "CODIGO ADUANERO".

7. los previstos en la Ley N° 2523/2004 "QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO EN LA FUNCIÓN PUBLICA Y EL TRAFICO DE INFLUENCIAS".

8. el previsto en el artículo 227, inciso e) de la Ley 5.810/2017 "MERCADO DE VALORES".

9. los hechos punibles de soborno y cohecho transnacional, previstos en la Ley respectiva.

2.º La misma pena se aplicará al que:

1. obtuviera un objeto señalado en el inciso anterior, lo transfiriera o proporcionara a un tercero; o,

2. lo guardara o lo utilizara para sí o para otro, habiendo conocido su procedencia en el momento de la obtención.

3.º En estos casos, será castigada también la tentativa.

4.º Cuando el autor actuara comercialmente o como miembro de una banda formada para la realización continuada de lavado de activos, la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. Se aplicará además lo dispuesto en los artículos 57 y 94.

5.º El que en los casos de los incisos 1º y 2º, y por negligencia grave, desconociera la procedencia del objeto de un hecho antijurídico señalado en el inciso 1º, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o con multa.

6.º El hecho no será punible conforme al inciso 2º, cuando el objeto haya sido obtenido con anterioridad por un tercero de buena fe.

7.º A los objetos señalados en los incisos 1º, 2º y 5º se equiparán los provenientes de un hecho antijurídico realizado fuera del ámbito de aplicación de esta ley, cuando el hecho se halle penalmente sancionado en el lugar de su realización.

8.º No será castigado por lavado de activos el que:

1. voluntariamente informara o hiciera informar sobre el hecho a la autoridad competente, siempre que éste aun no haya sido totalmente o parcialmente descubierto, y que el autor lo supiera; y,

2. en los casos de los incisos 1º y 2º, bajo los presupuestos del numeral anterior, facilitara el secuestro de los objetos relativos al hecho punible.

9.º Cuando el autor, mediante la revelación voluntaria de su conocimiento, haya contribuido considerablemente al esclarecimiento:

1. de las circunstancias del hecho que excedan la propia contribución al mismo; o,

**LEY N° 6.452**

2. de un hecho señalado en el inciso 1°, realizado antijurídicamente por otro, el tribunal podrá atenuar la pena con arreglo al artículo 67 o prescindir de ella.

10.- El lavado de activos será considerado como un hecho punible autónomo, en el sentido de que para su persecución no se requerirá sentencia sobre el hecho antijurídico subyacente.

11.- En los casos en que el hecho antijurídico precedente sea el previsto en el artículo 261 del Código Penal no será punible por lavado de activos cuando:

1. El que oculte el objeto proveniente del hecho antijurídico previsto en el artículo 261 del Código Penal sea autor de este hecho.

2. El autor haya realizado la conducta conforme al inciso 5°.”

**TÍTULO VI**

**HECHOS PUNIBLES CONTRA EL ORDEN ECONÓMICO Y TRIBUTARIO**

**CAPÍTULO II**

**HECHOS PUNIBLES CONTRA LA AUTENTICIDAD DE MONEDAS Y VALORES**

**“Art. 268a.- Moneda, marcas de valor y títulos de valor del extranjero**

Los Artículos 263 al 267 se aplicarán también a la moneda, las marcas de valor y los títulos de valor del extranjero.”

**CAPÍTULO III**

**HECHOS PUNIBLES CONTRA LA COMPETENCIA**

**“Art. 268b.- Cohecho privado**

1.° El que como encargado o representante de una sociedad, asociación, entidad u organización de cualquier índole, solicitara, se dejara prometer o aceptara en el tráfico comercial un beneficio para sí o para un tercero a cambio de aceptar la oferta de productos, mercaderías o servicios de otro, en condiciones desventajosas para otros competidores del mercado, será castigado con pena privativa de la libertad hasta dos años o con multa.

2.° La pena podrá ser aumentada hasta tres años, cuando:

1. El hecho se refiera a una ventaja de gran cuantía, o

2. El autor actúe profesionalmente o como miembro de una banda que se haya asociado para cometer continuamente el hecho.

3.° Se aplicarán los incisos anteriores aun cuando careciera de validez la base jurídica que debía fundamentar la representación de la sociedad, asociación, entidad u organización.”

**“Art. 268c.- Soborno privado**

1.° El que, con el fin de obtener una ventaja competitiva frente a otros competidores del mercado, ofreciera, prometiera o garantizara a un encargado o representante de una empresa, asociación u organización, un beneficio a cambio de favorecerle en la adquisición de sus productos, mercaderías o servicios, en condiciones desventajosas para otros competidores del mercado, será castigado con pena privativa de libertad hasta dos años o con multa.

LEY N° 6.452

2.º La pena podrá ser aumentada hasta tres años, cuando:


1. El hecho se refiera a una ventaja de gran cuantía, o

2. El autor actúe profesionalmente o como miembro de una banda que se haya asociado para cometer continuamente el hecho."

Artículo 2.º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los treinta días del mes de octubre del año dos mil diecinueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los veintidós días del mes de noviembre del año dos mil diecinueve, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 1 de la Constitución.

  
Pedro Alliana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Blas Antonio Llano Ramos  
Presidente  
H. Cámara de Senadores

  
Néstor Fabián Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario

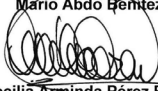
  
Hermeinda Alvaranga de Ortega  
Secretaria Parlamentaria

Asunción, 29 de noviembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Cecilia Arminda Pérez Rivas  
Ministra de Justicia



## Ley N° 6.497/2019

### Que modifica disposiciones de la Ley N° 1.015/1997 Que Previene y Reprime los Actos Ilícitos destinados a la Legitimación de Dinero o Bienes y su modificatoria Ley N° 3.783/2009

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

QUE MODIFICA DISPOSICIONES DE LA LEY N° 1015/1997 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES" Y SU MODIFICATORIA LEY N° 3783/2009.

#### EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

**Artículo 1.º** Modifícanse los Artículos 2º, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22, 24, 27, 35, 36, 37 y 38 de la Ley N° 1015/1997 "QUE PREVIENE Y REPRIME LOS ACTOS ILÍCITOS DESTINADOS A LA LEGITIMACIÓN DE DINERO O BIENES" y su modificatoria Ley N° 3783/2009, que quedan redactados de la siguiente manera:

#### "Art. 2º.- Definiciones.

A los efectos de esta Ley se entenderán como:

a) **Objeto:** los bienes obtenidos o derivados directa o indirectamente de la comisión de un hecho punible;

b) **Activo, bienes, o fondos:** cualquier activo, incluyendo, aunque no exclusivamente, los activos financieros, activos virtuales, recursos económicos, bienes de todo tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, como quiera que hayan sido adquiridos, y los documentos legales o instrumentos en cualquier forma, incluso electrónica o digital, que evidencien la titularidad de, o la participación en, tales fondos u otros activos, además de, aunque no exclusivamente, los créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros postales, acciones, valores, bonos, letras de cambio o letras de crédito, y cualquier participación, dividendo u otros ingresos en, o valor acumulado a partir de, o generado por, tales fondos u otros activos;

c) **Beneficiario Final:** es la persona física que finalmente posee o controla a un cliente, así como la persona física en cuyo nombre se realiza una transacción. Incluye también a las personas que ejercen el control efectivo final sobre una persona jurídica u otra estructura jurídica;

d) **Reporte:** es la comunicación de hechos, transacciones u operaciones que realizan los sujetos obligados a la autoridad de aplicación de esta Ley;

e) **Operación sospechosa:** operación realizada o tentada, con independencia de su cuantía, respecto del cual exista sospecha de que esté relacionada al hecho punible de lavado de activos, financiamiento del terrorismo u otros hechos punibles precedentes o relacionados;

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

f) **Debida Diligencia:** es el conjunto de normas, medidas y procedimientos tendientes a obtener la información que permita conocer la identidad de un cliente o su beneficiario final, establecer su perfil transaccional y verificar que sus operaciones sean compatibles con dicho perfil;

g) **Informe de inteligencia:** es el producto elaborado por la Unidad de Inteligencia Financiera en base a los reportes de operaciones y reportes de operaciones sospechosas, además de toda la información proveniente de otras fuentes a las que accede la misma, en el marco de su competencia.

Asimismo, se aplicarán las definiciones que emita la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, resolución mediante, para ajustar la terminología a los estándares internacionales.”

“Art. 12.- Alcance.

Este Capítulo abarca los lineamientos básicos y políticas que todo sujeto obligado debe incorporar dentro de sus procesos de prevención, mitigación de riesgos y detección de operaciones, en base a un enfoque de riesgo y contexto, acorde a las pautas reglamentarias emitidas por la autoridad de aplicación.”

“Art. 14.- Obligación de debida diligencia de los clientes.

Los sujetos obligados deberán aplicar la debida diligencia de sus clientes, sean estos personas físicas, jurídicas o estructuras jurídicas, en el momento de entablar la relación comercial o contractual, y continuamente durante la misma, así como cuando exista sospecha de la vinculación de los clientes o sus operaciones con actividades que sean conducentes, representen amenazas o exterioricen indicadores sobre la comisión de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

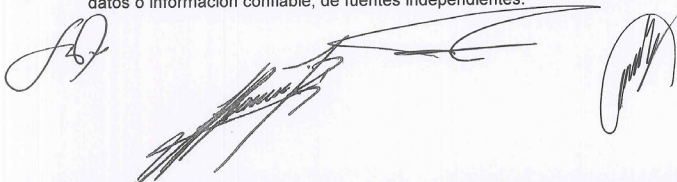
Se deberán examinar las transacciones llevadas a cabo para asegurar que las mismas sean consistentes con el conocimiento que tiene el sujeto obligado del cliente, su actividad comercial y el perfil de riesgo, incluyendo, cuando corresponda, el origen de los fondos.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, en coordinación con los organismos de supervisión y fiscalización, podrá reglamentar los parámetros de debida diligencia a ser aplicados por los sujetos obligados a sus clientes, pudiendo ser estos simplificados, generales o ampliados, los cuales serán determinados en base al riesgo, y a criterios operacionales, reputacionales, legales, de concentración y otros a ser establecidos reglamentariamente por éstas.”

“Art. 15.- Medidas de debida diligencia de los clientes.

Las medidas de debida diligencia a adoptar, son las siguientes:

a) Identificar al cliente, y verificar la identidad del mismo utilizando documentos, datos o información confiable, de fuentes independientes.



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

b) Identificar al beneficiario final y tomar medidas razonables para verificar la identidad del mismo. Entender el propósito o carácter que los clientes pretendan dar a la relación comercial o contractual.

c) Monitorear periódicamente las transacciones ejecutadas, verificando su correspondencia con el perfil del cliente.

En caso de que los sujetos obligados no pudieran cumplir con las medidas de debida diligencia, esto dará lugar a no iniciar la relación comercial, no realizar la operación, terminar la relación comercial, y en su caso, emitir los reportes de operaciones sospechosas correspondientes a la autoridad de aplicación, de conformidad a las reglamentaciones emitidas.”

**“Art. 16.- Obligación de contar con procedimientos y sistemas de identificación y administración de riesgos, y medidas de transparencia.**

Los sujetos obligados deberán implementar procedimientos y sistemas de identificación y administración con un enfoque basado en riesgos, destinados a conocer, prevenir e impedir la realización de los hechos punibles de Lavado de Activo y Financiamiento del Terrorismo.

Al efecto, la autoridad de aplicación de la presente Ley podrá establecer los parámetros mínimos de evaluación de dichos riesgos.

Los sujetos obligados deben velar por la transparencia relativa a los beneficiarios finales de las personas o estructuras jurídicas, implementando mecanismos razonables que permitan identificar y mantener actualizados sus correspondientes registros.”

**“Art. 17.- Obligaciones de registrar las operaciones y las medidas de debida diligencia.**

Los sujetos obligados deberán identificar y registrar con claridad y precisión la totalidad de las operaciones tanto nacionales como internacionales realizadas por sus clientes, conteniendo, como mínimo, montos, tipos de moneda, y otros elementos que permitan su reconstrucción.

El registro debe incluir los documentos, archivos y correspondencia que acrediten o identifiquen adecuadamente las operaciones, el cliente, así como todos los registros obtenidos a través de las medidas de debida diligencia, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado, independientemente de que los mismos hayan derivado o no en un reporte a la autoridad de aplicación.”

**“Art. 18.- Obligación de conservar los registros.**

Los sujetos obligados deberán conservar durante un período de cinco años los registros de las operaciones y las medidas de debida diligencia que implementen.

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

El plazo de conservación de los registros de las operaciones, de forma precisa y completa, se computará desde que se ha efectuado la operación o ha finalizado la relación comercial.

Igualmente, los registros obtenidos a través de las medidas de debida diligencia del cliente, los archivos, correspondencia y los resultados de los análisis, se conservarán durante cinco años después de finalizada la relación comercial o desde la fecha de la transacción ocasional.”

**“Art. 19.- Obligación de reportar operaciones sospechosas.**

Los sujetos obligados deberán reportar a la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, conforme a las reglamentaciones establecidas, cualquier operación realizada o tentada, con independencia de su cuantía, respecto de la cual se tengan motivos razonables o exista sospecha de la vinculación con actividades que sean conducentes, representen amenazas o exterioricen indicadores sobre la comisión de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

El contenido de los reportes de operaciones sospechosas (ROS), así como los datos del oficial de cumplimiento y del sujeto obligado remitente serán confidenciales.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes analizará los reportes de operaciones sospechosas recibidos, u otras informaciones o datos procedentes de otras fuentes, con la finalidad de establecer la existencia de indicios de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, dentro del marco de su competencia.

Una vez obtenida de manera motivada la conclusión que correspondiera al caso, y en la medida en que los indicios hubieran sido establecidos, elaborará un informe de inteligencia, en base a un análisis financiero, operativo o estratégico, que será puesto a conocimiento del Ministerio Público y otros Organismos y Entidades del Estado competentes que formen parte del sistema Anti Lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo, en su caso, en el marco de sus atribuciones legales, acorde a la naturaleza del informe, el cual tendrá carácter de reserva.”

**“Art. 22.- Deber de colaboración y administración de la información.**

Las personas físicas, los Organismos y Entidades del Estado, las entidades del sector privado, así como los sujetos obligados, deberán proveer toda la información relacionada con la materia legislada en esta Ley que sea requerida por la autoridad de aplicación para el cumplimiento de sus funciones. En estos casos no serán aplicables las disposiciones relativas al deber de secreto o reserva legal alguna.

Además, en el marco de las políticas de cooperación y coordinación, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes podrá requerir a los Organismos y Entidades del Estado, la implementación de interconexiones para obtener accesos en línea a las bases de datos, centrales de información y otras fuentes de archivo, tanto de estas, así como sujetos obligados, que requiera para desarrollo de sus funciones.

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

A los fines de este artículo, ninguna persona, pública o privada, podrá oponer el carácter reservado de la información solicitada por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, ya que la misma está exceptuada del deber de secreto bancario, tributario o de otra naturaleza establecida en disposiciones legales.

Los informes de inteligencia emitidos, así como la información administrada, por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes tendrán el carácter de reservado y solo podrán ser provistos con fines de inteligencia en el marco de lo establecido en la presente Ley.

Los mismos no podrán ser requeridos por particulares ni terceros, resultando potestad exclusiva de la autoridad de aplicación la determinación de los sujetos que los podrán recepcionar, siempre en el carácter de reservado señalado.”

“Art. 24.- Responsabilidad administrativa de sujetos obligados.

Los incumplimientos a la presente Ley, las reglamentaciones y demás normas dictadas por la autoridad de aplicación darán lugar a sanciones administrativas a personas jurídicas y a personas físicas.

**1. Sanciones administrativas a personas físicas infractoras.** La comisión de faltas administrativas por parte de personas físicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y las reglamentaciones que se dicten en virtud a esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:

- a) Nota de apercibimiento.
- b) Amonestación pública.
- c) Multa de hasta 500 (quinientos) salarios mínimos mensuales.
- d) Multa cuyo importe será entre el 1% (uno por ciento) y el 10% (diez por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).
- e) Remoción del cargo con inhabilitación, por un período de 3 (tres) a 10 (diez) años, para el ejercicio de cargos de dirección y administración.
- f) Fiscalización de personas jurídicas que fueron sujetos obligados de la presente Ley.
- g) Cancelación de su autorización o equivalente en el registro correspondiente.
- h) Suspensión de distribución de dividendos de hasta en 3 (tres) ejercicios a los accionistas con cargos directivos.

**PODER LEGISLATIVO**

**LEY N° 6.497**

**2. Sanciones administrativas a personas jurídicas infractoras.** La comisión de faltas administrativas por parte de las personas jurídicas, por los actos u omisiones previstas en la presente Ley y en las reglamentaciones que se dicten en virtud a esta, dará lugar a la imposición de una de las siguientes sanciones:

- a) Nota de apercibimiento.
- b) Amonestación pública.
- c) Multa de hasta 5000 (cinco mil) salarios mínimos mensuales.
- d) Multa de hasta el 50 % (cincuenta por ciento) del monto de la operación en la cual se cometió la infracción, para cuyo caso tomará en cuenta el valor de la operación a la fecha de su realización. En caso de no ser posible determinar el monto de la operación de infracción, se aplicará lo dispuesto en el inciso c).
- e) Suspensión, clausura o inhabilitación temporal de la licencia para operar hasta 1 (un) año.
- f) Revocación de la autorización para operar.

A los funcionarios, empleados, directores y altos gerentes de las personas jurídicas infractoras se les impondrán las sanciones previstas para las personas físicas infractoras cuando se demuestre que existe causal de involucramiento en los hechos detectados.”

**“Art. 27.- Administración y organización.**

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, se constituye como la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay, la cual gozará de autonomía funcional y administrativa y contará con personería jurídica propia, dentro de los límites de la Ley y de los reglamentos.

La Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, tendrá una partida específica en el Presupuesto General de la Nación y administrará con autonomía los recursos que le sean asignados, incluyendo los ingresos provenientes del cobro de multas, aranceles, bienes, productos financieros, dinero, producto de las subastas y otros conceptos que le fueren asignados en Leyes especiales, así como las donaciones nacionales y extranjeras destinadas a la consecución de los objetivos institucionales.

Estará a cargo de un Secretario Ejecutivo, quien ostenta el rango, las prerrogativas y los honores correspondientes a los Ministros del Poder Ejecutivo, y un Secretario Adjunto, quien ostenta el rango, las prerrogativas, los honores correspondientes a los Viceministros del Poder Ejecutivo y depende jerárquicamente del Secretario Ejecutivo. Ambos serán nombrados por el Poder Ejecutivo y deberán contar con probada idoneidad en la materia.”

**“Art. 35.- Aplicación de sanciones administrativas.**

Para la aplicación de las sanciones previstas en el Artículo 24 de la presente Ley, las autoridades de supervisión considerarán faltas administrativas, las siguientes:

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

- a) Carecer de políticas o procedimientos escritos adecuados para prevenir el lavado de activo y el financiamiento del terrorismo.
- b) El incumplimiento de la obligación de implementar sistemas de administración de riesgos establecida por la presente Ley.
- c) El incumplimiento de las medidas de debida diligencia al cliente, según los parámetros relativos a su perfil, así como a las reglamentaciones relacionadas al sector del cual provienen.
- d) No conservar los registros de las operaciones y los que acrediten la aplicación de las medidas de debida diligencia, de conformidad a lo establecido por la presente Ley.
- e) Carecer de un registro adecuado, claro y preciso de las operaciones realizadas.
- f) La falta de designación de un oficial de cumplimiento.
- g) Obstaculizar las actuaciones de inspección o supervisión realizadas por las autoridades de supervisión competentes.
- h) No realizar en tiempo y forma los reportes de operaciones sospechosas (ROS) a la autoridad de aplicación.
- i) Revelar a terceros las actuaciones o comunicaciones remitidas a la autoridad de aplicación.
- j) Incumplir con la obligación de colaborar en tiempo y forma con la autoridad de aplicación o con las instituciones encargadas de la supervisión o fiscalización de los sujetos obligados, según su naturaleza.
- k) Incumplir con la obligación de realizar auditoría externa, conforme con las disposiciones dictadas por la autoridad de aplicación.
- l) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta materia por las instituciones encargadas de la supervisión y fiscalización de los sujetos obligados.
- m) El incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley y los reglamentos dictados por la autoridad de aplicación.”

**“Art. 36.- Plazo de prescripción para iniciar procesos sancionatorios.**

La acción para iniciar los procesos sumariales tendientes a imponer sanciones por faltas administrativas prescribe a los cinco años, contados a partir de que se hubiera concluido la transacción o de la cancelación de la cuenta según el caso.”

**LEY N° 6.497**

**“Art. 37.- Recursos admisibles.**

Contra las resoluciones particulares dictadas por la máxima autoridad del órgano de supervisión en el marco de un sumario administrativo, podrá ser interpuesto el recurso de reconsideración, dentro del plazo perentorio de diez días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución respectiva, quien deberá expedirse sobre el mismo dentro de los siguientes veinte días hábiles. El silencio de éste implicará la denegatoria solicitada planteada.

Contra la resolución que rechaza el recurso de reconsideración podrá plantearse la acción contencioso-administrativa, dentro del plazo perentorio de dieciocho días hábiles contados, a partir de la notificación de dicha resolución. En caso de denegatoria ficta, el cómputo para plantear la acción contencioso-administrativa se iniciará a partir del día siguiente del término del plazo otorgado al órgano competente para expedirse.

Asimismo, cuando las decisiones no hayan sido adoptadas por las máximas autoridades, se podrá interponer recurso jerárquico ante éstas, dentro de los siguientes diez días contados a partir de la notificación de la decisión. Para resolver dicho recurso, regirán los mismos plazos aplicables al recurso de reconsideración.

La interposición de los recursos puramente administrativos y de la acción contencioso-administrativa contra las resoluciones no tendrá efecto suspensivo, salvo para la aplicación de multas.

El juez o tribunal podrá decretar, como medida cautelar, la suspensión de los efectos del acto administrativo recurrido, siempre que se reúnan los presupuestos genéricos de las medidas cautelares y solo cuando pueda garantizarse debidamente que las mismas no afectarán la estabilidad o integridad del sistema financiero o económico.”

**“Art. 38.- Ejecución y adjudicación.**

Será título ejecutivo a los efectos del cobro compulsivo, la resolución dictada firme y ejecutoriada que impone la multa, y la gestión judicial de cobro se hará en la forma establecida en la legislación vigente, siendo competente la jurisdicción Civil y Comercial de la Capital por el procedimiento establecido para la ejecución de sentencia.

El resultado de las multas que se apliquen en el caso de infracciones administrativas, se distribuirá de la siguiente manera:

- a) El 75% (setenta y cinco por ciento) para los órganos e instituciones encargados de supervisar y fiscalizar a los sujetos obligados cuando se detecten infracciones administrativas a la Ley o los reglamentos, propios de su competencia.
- b) El 25% (veinticinco por ciento) para la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes.

En los casos en que no exista un supervisor natural, la totalidad del monto correspondiente a las multas será adjudicado al órgano de aplicación de la presente Ley.



PODER LEGISLATIVO

LEY N° 6.497

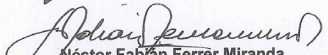
Quando sea requerido, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes también se constituirá en parte actora junto con los órganos de supervisión correspondientes.”

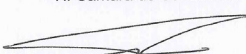
Artículo 2.º Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los once días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los diecinueve días del mes de diciembre del año dos mil diecinueve, queda sancionado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 204 de la Constitución.

  
Pedro Allana Rodríguez  
Presidente  
H. Cámara de Diputados

  
Martín Arévalo  
Vicepresidente 1º  
En ejercicio de la Presidencia  
H. Cámara de Senadores

  
Néstor Fabián Ferrer Miranda  
Secretario Parlamentario


  
Arnaldo Fránc  
Secretario Parlamentario


Asunción, 26 de diciembre de 2019

Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

El Presidente de la República

  
Mario Abdo Benítez

  
Cecilia Arminda Pérez Rivas  
Ministra de Justicia

  
Eucides Roberto Acevedo Candia  
Ministro del Interior

# III. Decretos

## **Decreto No. 4.779/2016**

POR EL CUAL SE TIENE POR PRESENTADO EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO ELABORADO CON EL APOYO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Y SE INCORPORAN LOS RESULTADOS DE DICHA EVALUACIÓN AL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO.

Tal como indica su título, por este decreto se tiene por presentado el Informe Final de la Evaluación Nacional de Riesgo País en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El mismo también incorpora las conclusiones y recomendaciones del mencionado informe a los objetivos del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) y faculta a la SEPRELAD y al BCP a emplear los medios necesarios para implementar las conclusiones y recomendaciones del informe.

El contenido del Decreto No. 4.779/2016 se puede encontrar en la Gaceta Oficial No. 15, Sección Registro Oficial del 22 de enero de 2016, en la página 37.

Enlace: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/32242](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/32242).

## **Decreto No. 9.302/2018**

POR EL CUAL SE ACTUALIZA LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, RECONOCIDO POR DECRETO N° 4.779/2016 Y SE APRUEBA SU INCORPORACIÓN COMO NUEVOS OBJETIVOS Y ACCIONES DEL PLAN EXTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP) DE LUCHA CONTRA EL LD/FT/FP, APROBADO POR DECRETO N° 11.200/2013

Por este decreto se tiene por presentado el Informe Final para la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo País en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. El mismo también incorpora las conclusiones y recomendaciones de dicho Informe a fin de ajustar los objetivos y acciones del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) y faculta al Coordinador General del Sistema ALA/CFT a emplear los medios necesarios para impulsar la implementación y difusión de dichos objetivos y acciones ajustados del PEEP. Por su parte, en el Anexo I del Decreto se presenta el resumen y las conclusiones principales del Informe final.

El contenido del Decreto No. 9.302/2018 se puede encontrar en la Gaceta Oficial No. 152, Sección Registro Oficial del 13 de agosto de 2018, en la página 143.

Enlace: [http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle\\_publicacion/55900](http://www.gacetaoficial.gov.py/index/detalle_publicacion/55900).

### **Decreto No. 3.265/2020**

POR EL CUAL SE ESTABLECE LA PERIODICIDAD PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO, ASÍ COMO EL DE LA VERIFICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL ESTADO PARAGUAYO (PEEP) DE LUCHA CONTRA EL LD/FT/FP

Por este decreto se establece la periodicidad de seis años para verificar la metodología para la realización de la Evaluación Nacional de Riesgo País (ENR) en materia de LA y FT y de tres años para la actualización de cada ENR de LA/FT. Asimismo se autoriza la actualización del PEEP una vez que se emita cada actualización de la ENR de LA/FT.

El contenido del Decreto No. 3.265/2020 se puede encontrar en la página web de la Gaceta Oficial: Gaceta Oficial N 14, Sección Registro Oficial del 21 de enero de 2020, en la página 9.

Enlace: <http://www.gacetaoficial.gov.py/index/getDocumento/61998>.

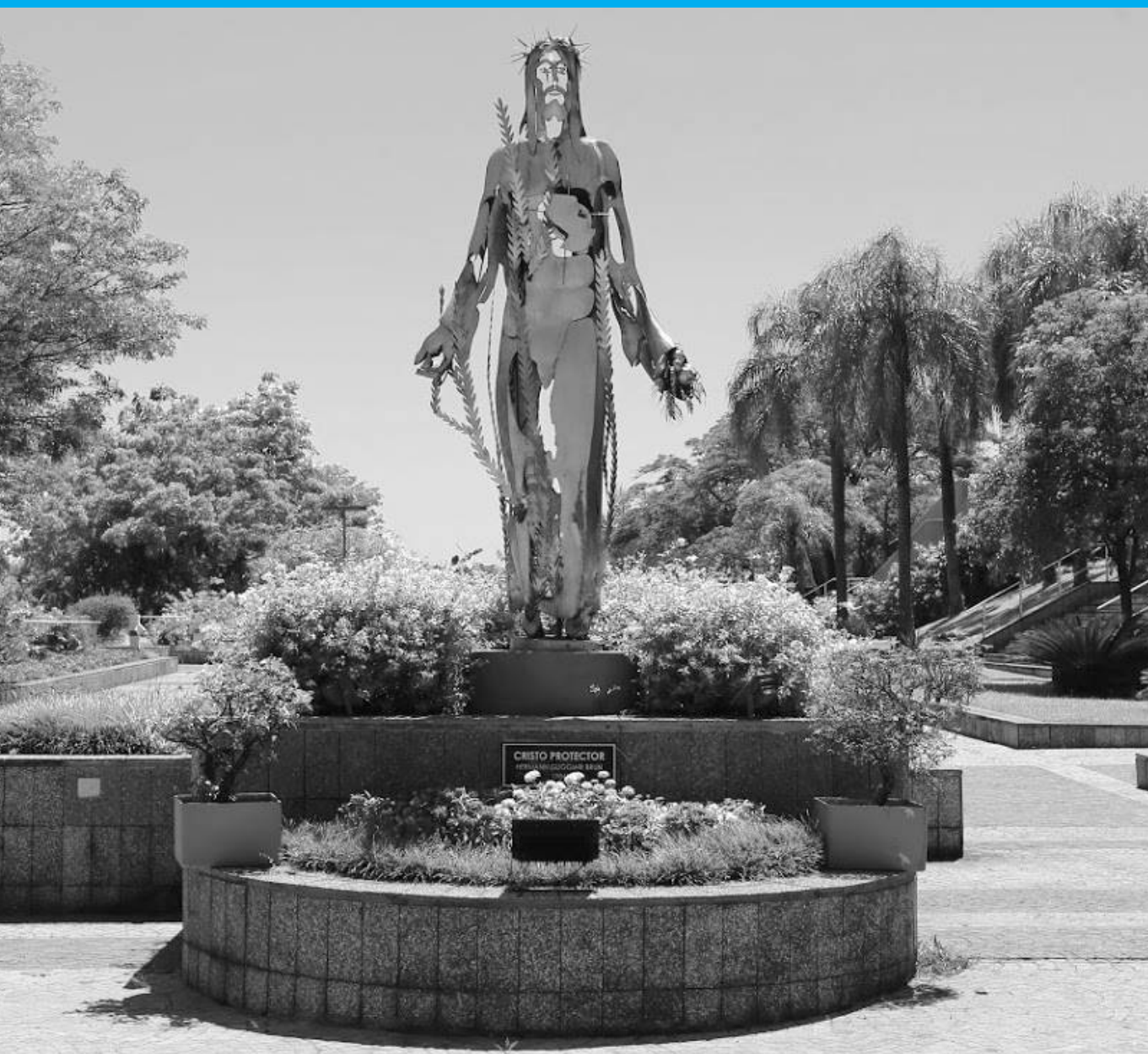
### **Decreto No. 4.312/2020**

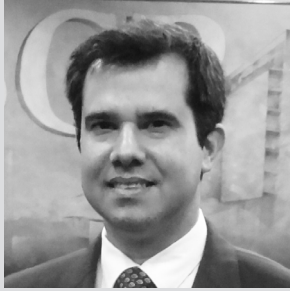
POR EL CUAL SE TIENEN POR PRESENTADOS EL INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y EL PLAN DE ACCIÓN CORRESPONDIENTE, DESARROLLADOS CON LA ASISTENCIA TÉCNICA DEL BANCO MUNDIAL (BM) Y LA PARTICIPACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE COOPERAN EN EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA ALA/CFT DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

Por este decreto se tiene por presentado el Informe Final para la actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo de Financiamiento del Terrorismo (ENR-FT). Asimismo, se incorporan las conclusiones y recomendaciones de dicho Informe a los objetivos y acciones del Plan Estratégico del Estado Paraguayo (PEEP) y se faculta al Coordinador General y al Coordinador Ejecutivo del Sistema ALA/CFT a emplear los medios necesarios a fin de socializar el resultado de la ENR-FT con el sector público y privado y a implementar los objetivos del Plan de Acción, conforme se encuentra en el Anexo II del Decreto. Por su parte, en el Anexo I del Decreto se presenta el resumen y las conclusiones principales del Informe Final de la ENR-FT.

El contenido del Decreto 4.312/2020 se puede encontrar en el siguiente enlace: <https://www.seprelad.gov.py/userfiles/files/DECRETO%20N4312-2020.pdf>.

# Los autores





## José Cantero

Máster en Finanzas Internacionales y Política Económica por la Universidad de Illinois. Posee licenciaturas en Ciencias Políticas y en Ciencias Económicas por la Universidad de Kansas. Realizó cursos de especialización en el Fondo Monetario Internacional, Banco Central de Inglaterra, Gobierno de Corea del Sur y en City University de Londres.

Autor de los libros Economía Monetaria y Financiera; Macroeconomía para Empresas y Pensar Como Sócrates y coautor de los libros Banca Central: una Introducción y 70 años de Estabilidad del Guarani.

Desde el 2016 es Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay.



## Juan Ernesto Villamayor

Recibido en la Universidad del Salvador de la Ciudad de Buenos Aires – República de Argentina. Diputado del Congreso Nacional por dos períodos. Autor de varios proyectos de Ley. Durante 1991 fue Convencional Constituyente para la realización de la Constitución Nacional. Ocupó cargos de alto liderazgo en gabinetes ministeriales de la presidencia. Fue Ministro de Integración (1996-1997), Secretario General la Presidencia de la Republica, Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional de la Reforma del Estado. Recientemente se desempeñó como Ministro del Interior (2018-2019) y Jefe del Gabinete Civil (2020-2021) Conferencista en varios foros sobre Procesos de Reformas Estatales, Seguridad Jurídica y Legislación Bancaria



## Benigno López

Ciudadano paraguayo, fue nombrado Vicepresidente de Sectores y Conocimiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 16 de noviembre de 2020.

Antes de ingresar al BID, el señor López fue Ministro de Hacienda de Paraguay desde agosto de 2018. Encabezó una amplia reforma tributaria con el objetivo de mejorar la capacidad progresiva del sistema tributario. Lideró el plan económico de emergencia de Paraguay en respuesta a la crisis de la COVID-19 y también dirigió los esfuerzos para implementar una reforma sistémica de educación, mejorar el capital humano y fomentar la investigación. Encabezó las actividades dirigidas a asegurar el cumplimiento de Paraguay de las nuevas normas del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). De 2014 a 2018, se desempeñó como Presidente del Instituto de Previsión Social, el sistema de pensiones y de seguro de salud de los trabajadores asalariados de Paraguay. En 2013, fue nombrado Director Jurídico Ejecutivo y miembro del Consejo de Administración de Itaipú Binacional, entidad que administra la represa hidroeléctrica más grande del mundo, en la frontera de Paraguay con Brasil. De 2012 a 2013, fue Asesor Senior del Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional en Washington, D.C. Previamente, trabajó por más de 20 años en el Banco Central de Paraguay. Entre 2007 y 2012, como Miembro Titular del Directorio, brindó su visión estratégica para iniciativas sobre metas de inflación e inclusión financiera. Gracias a las actividades de prevención del blanqueo de dinero y el financiamiento del terrorismo, Paraguay salió de la lista negra del GAFI. Como Jefe del Departamento Legal, ayudó a formular el marco para asegurar el fortalecimiento institucional y la independencia de la entidad. El señor López tiene un título en Derecho de la Universidad Católica de Paraguay y una maestría en Derecho de la Universidad de Georgetown.



## Óscar Boidanich

Fue Ministro, Secretario Ejecutivo de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero (SEPRELAD) de Paraguay. Es Licenciado en Ciencias Contables y Administrativas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay). Tiene una extensa experiencia bancaria en el sector privado con Banco Real del Paraguay, The Chase Manhattan Bank, Banco Corporación y Banco Sudameris Paraguay. También estuvo en la Superintendencia de Bancos del Banco Central del Paraguay como Supervisor de Inspectores, Interventor de Bancos intervenidos, Jefe de Inspectores de Casas de Cambio y Coordinador del Área de Prevención de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo del Banco Central.



## Jorge Corvalán

Se desempeña como asesor del director ejecutivo del Fondo Monetario Internacional desde el 1 de noviembre de 2013. Anteriormente, fue director del Departamento de Economía Internacional del Banco Central del Paraguay (BCP), director general del Gabinete Técnico del Ministerio de Industria y Comercio, consultor del Instituto Desarrollo y presidente del Banco Central del Paraguay. También ha sido profesor de economía y finanzas en varias instituciones en Paraguay, en cursos de grado universitario como de post grado. Posee una Maestría en Política Económica por la Universidad de Illinois en Urbana-Champaign y es Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Algunas de sus publicaciones son:

- Paraguay: más allá de la estabilidad macroeconómica. Logros y desafíos. Capítulo 1: una década de estabilidad. 2016.
- Construyendo un Fondo Latinoamericano de Reservas: los 35 años del FLAR. Capítulo 4: Paraguay en el FLAR. 2014.
- El Guaraní, 70 años de estabilidad. Una conquista de la sociedad. Capítulo 5: Política monetaria y medidas macro prudenciales. 2013.
- The Quarterly Review of Economics and Finance. The Paraguayan financial system and Paraguay's experience in universal banking. January 2012.
- Políticas públicas para los objetivos de Desarrollo del milenio (ODM). ¿Cómo lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio en América Latina y El Caribe? Capítulo 18 – Paraguay. Gustavo Biedermann y Jorge R. Corvalán. UNDP – 2008.
- Social Accounting Matrix for Paraguay – SAM 1998 por José R. Molinas y César Cabello, Instituto Desarrollo. Documentación de la matriz SAM por Jorge R. Corvalán. 2004.



## Carlos Fernández Valdovinos

Es economista por la Universidad Federal de Paraná (1990), Máster en Economía por la Universidad Illinois, Urbana-Champaign, EE.UU (1994) y Doctor en Economía por la Universidad de Chicago, EE. UU. (1999). Actualmente es Director del Banco Basa. Ha sido Presidente del Banco Central del Paraguay entre octubre de 2013 y Agosto de 2018, recibiendo numerosos reconocimientos internacionales por su gestión: Mejor Banquero Central Global Finance 2015-16-17 y 18; Banquero Central del Año 2017 - Central Banking y Banquero Central del Año-Américas 2017 - The Banker. Anteriormente fue representante Residente del FMI para Brasil y Bolivia entre el 2011 y el 2013. Además se desempeñó como economista senior en el FMI (2006-2011) y en el Banco Mundial (2004-2006). En el área académica, ha sido docente en la Universidad Nacional de Asunción y en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Igualmente fue parte del plantel de profesores en cursos de postgraduación de la Universidad de San Andrés (Argentina) y de la Universidad de Georgetown (Estados Unidos). Posee numerosas publicaciones a nivel nacional y en revistas especializadas del exterior.



## Holger Aníbal Insfrán Ibarrola

Es Gerente General del Banco Central del Paraguay. Economista por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Especialista en Macroeconomía Aplicada por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile. Maestría en Finanzas Internacionales por Fundación de Estudios Financieros, Madrid, España. En el Banco Central del Paraguay se desempeñó como Sub Gerente General de Operaciones Financieras, Gerente de Mercados y Director del Departamento de Mercado Abierto. Ha participado en la implementación de proyectos relacionados a sistemas de pagos como la Depositaria de Valores del BCP en el marco del proyecto SIPAP y el Sistema de Pagos en Moneda Local (SML). Además, fue integrante de los equipos técnicos del BCP como contraparte de proyectos de sistemas de pagos desarrollados por el sector financiero como la Digitalización de la Cámara Compensadora de Cheques y la Cámara Compensadora de EMPE. También participó del proyecto de modernización y adecuación de las operaciones de mercado abierto en el marco de un esquema de Metas de Inflación.



## Irene Cristina Escribá Sakoda

Abogada (2008) y Escribana (2010) egresada de la Universidad Nacional de Asunción. Especialista en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción (Año 2010). Maestría en Derecho (LLM) por la Universidad de Michigan, Ann Arbor, EE.UU. (2018).

Previo a su incorporación al Banco Central del Paraguay (BCP) en el año 2015, ocupó varios cargos como funcionaria local de la Embajada de Estados Unidos en Paraguay. Actualmente se desempeña como Analista Senior del Departamento Jurídico Sector Entidades Financieras del BCP.



## Aldo Javier Rodríguez González

Abogado (1994) y Escribano (2002) egresado de la Universidad Nacional de Asunción. Posgrado en Didáctica Universitaria de la Universidad Nacional de Asunción (Año 2000). Egresado de la Escuela Judicial del Paraguay (Año 2004). Máster en Derecho de los Mercados Financieros por la Universidad de Salamanca, España (Año 2015).

Profesor Asistente escalafonado de la asignatura Derecho Civil (Obligaciones) en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción. Profesor invitado de la asignatura Derecho Mercantil (2ª. Parte) en la misma Casa de Estudios. Desde el 2018 es Director del Departamento Jurídico del Sector Entidades Financieras, en la Unidad Jurídica del Banco Central del Paraguay.



## Ángel Fernando Benavente

Abogado por la Universidad Nacional de Asunción. (2001). Maestría en Derecho Público y Gestión de Políticas Públicas con énfasis en Derecho Constitucional Administrativo e Internacional Público, Universidad Columbia (2016). Especialista en Tributación por el Centro de Estudios Fiscales (2012).

Abogado del Tesoro del Ministerio de Hacienda (2014 a la fecha). Ejerce la representación legal del Ministerio de Hacienda, la asesoría al ministro y a las reparticiones del Ministerio de Hacienda en todos los asuntos jurídicos. Abogado fiscal, coordinador jurídico administrativo (2004-2014). Jefe del Servicio Jurídico IV (2009-2014). Procurador fiscal (2003). Además, fue funcionario en la Subsecretaría de Estado de Economía e Integración.

Becado en Programa de Liderazgo para visitantes internacionales (IVLP) "Improving Paraguayan Public Sector Capacity to Deliver Quality Infrastructure", Embajada de los Estados Unidos de América (2019).



## Viviana Mercedes Benítez

Abogada por la Universidad Nacional de Asunción (2014). Cuadro de honor de la promoción 2014. Notaria y escribana pública por la Universidad Nacional de Asunción (2018). Egresada del Programa de Formación Judicial de la Escuela Judicial del Consejo de la Magistratura (2017). Especialista en Didáctica de la Educación Superior, Universidad Nacional de Asunción (2015). Abogada fiscal de la Abogacía del Tesoro del Ministerio de Hacienda (desde el 2019). Miembro del equipo de Fiscalidad Internacional ante el GAFI, Foro Global de la OCDE y ONU (desde el 2016 hasta la actualidad). Representante ante el Gobierno de los Estados Unidos, para la implementación y aplicación de la Foreign Account Tax Compliance Act - FATCA (Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras en el Paraguay.) Gestor fiscal (2015). Proyectista de leyes, decretos y resoluciones en materia de sociedades anónimas y la eliminación de las acciones al portador; y en materia de personas y estructuras jurídicas y sus beneficiarios finales, referentes a la Ley N° 5895/2017, Ley N° 6399/2019 y Ley N° 6446/2019.



## Carlos Arregui

Egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Realizó Posgrado en Metodología del Derecho y Técnica Jurídica en la Parte General y Especial realizado en el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal de la Ciudad de Asunción. Actualmente tiene a su cargo la conducción política y técnica de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), ejerce el cargo de Secretario Ejecutivo, así como la Coordinador Nacional del Paraguay ante el GAFILAT y ante otros organismos internacionales e intergubernamentales en materia antilavado de activos. Al mismo tiempo, ocupa el cargo de la presidencia del Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos GELAVEX/OEA para el periodo 2020 -2021. Es Coordinador Ejecutivo del Comité Interinstitucional, para el Sistema Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo de la República del Paraguay. Además, de ser miembro del Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (ENIT), nombrado por el Decreto del Poder Ejecutivo N° 3003/2019. Coordinador Técnico de la Comisión Especial de Supervisión y Control de Compras COVID 19 para acompañar al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y a Organismos y Entidades del Estado, en los procesos de adquisición de Bienes e Insumos necesarios para la atención del Estado de Emergencia. Igualmente, posee más de 25 años de experiencia en el ejercicio del Derecho en diversas áreas desempeñándose principalmente en la investigación penal, ejerciendo como Agente Fiscal del crimen en el año 1998 hasta el 2004. Desde esta fecha, y hasta marzo del 2014, se desempeñó como Fiscal Adjunto de Delitos Económicos y Anticorrupción en el Ministerio Público. Asimismo, ocupó el puesto de Relator de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, a cargo del Ministro Jerónimo Irala Burgos. Por Decreto del Poder Ejecutivo N° 432 del mes de octubre del 2018 se le nombra como Asesor del Señor Presidente de la República del Paraguay en las Áreas de Transparencia e Integridad, la cual ejerció hasta julio del 2019. Asimismo, durante toda su trayectoria desde el año 1990 hasta la fecha, ha participado en una serie de conferencias, talleres, seminarios, simposios, foros y congresos a nivel nacional e internacional en materia de derecho penal y procesal penal, anticorrupción, anti lavado de activos, contra el terrorismo y contra el financiamiento del terrorismo, recuperación de activos, investigación financiera, formación de expertos en evaluaciones mutuas, protección de derechos humanos, cursos intensivos sobre liderazgo y alto gerenciamiento; además de la especialización en justicia constitucional de la Universidad de Bolonia - Italia.





## Carmen María Pereira Bogado

Abogada, se desempeña actualmente en el puesto de Directora General de Análisis Financiero y Estratégico de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes. Cursó sus estudios universitarios y egresó de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Asunción, habiendo formado parte del Cuadro de Honor en el año 2008.

Asimismo, cuenta con varios estudios de especialización, es Magíster en Derecho de la Administración del Estado, por la Universidad de Salamanca, especialización cursada en el año 2018; egresada de la Escuela Judicial del Paraguay 2017; especialista en Ciencias Penales por el Instituto de Ciencias Penales y Criminología 2013; diplomada en Derecho Administrativo con énfasis en Gestión Pública 2014, y especialista en Didáctica Superior Universitaria, por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción 2009. Además ha participado en cursos como diplomados, seminarios, talleres y actualizaciones con énfasis en derecho penal, delitos económicos, prevención de lavado de dinero y crimen transnacional, en calidad de participante y como disertante.



## Juan Francisco Fernández Albertini

Abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Actualmente se desempeña como Director General de Supervisión y Regulaciones de la SEPRELAD. Asimismo, se desempeñó como Jefe de Supervisión de la SEPRELAD. En cuanto a su experiencia laboral en otros ámbitos, se ha desempeñado como Oficial de Secretaría y relator en el Juzgado Civil y Comercial y Niñez de la Ciudad de Asunción. Asimismo, fue Auditor de la Corte Suprema de Justicia en cuanto a Gestión Jurisdiccional por más de 10 años, posteriormente ejerció la Jefatura de la División tanto Civil y Comercial como Penal de la Dirección de Auditoría Jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia. Cuenta con varios cursos de especialización, ha realizado Maestría en "Gestión Pública para el desarrollo Humano" en la Universidad de Asunción (UNA) y la Secretaría de la Función Pública; estudios en Auditoría Gubernamental y Forense a través del programa Umbral- Usaid de la Embajada Americana. Estudios de Derecho Penal en el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal a cargo del Prof. Dr. Jur. Wolfgang Schöne. Participó en programas de lucha contra el "Narcotráfico" en el marco del Programa Democracia y Gobernabilidad (USAID-SEAMSO); en el Proceso de Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP) por la CSJ - Programa Umbral -Usaid. Cursó diversos talleres en materia de prevención y persecución de lavado de activos; igualmente, cuenta con la Certificación Internacional FIBA AMLCA (Florida International Bankers Association) y FIU (Florida International University) Executive and Professional Education en calidad de experto en Prevención de Lavado de Activos y Contra el Financiamiento al Terrorismo.



## Crismilda Maricel Espinoza

Cumple funciones como Directora General en la Dirección General de Relaciones Públicas e Internacionales de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes. Es abogada egresada de la Universidad Nacional del Este de la carrera de Derecho y Ciencias Sociales del año 2001, así también es egresada de la carrera de Escribanos y Notarios Públicos de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, sede Asunción. En cuanto al ámbito ALA/CFT, ha integrado varios equipos multidisciplinarios a nivel institucional e interinstitucional, en ese sentido, formó parte del equipo coordinación nacional para la Tercera ronda de Evaluación Mutua del Paraguay GAFISUD/FMI. Año 2008. Asimismo, integró el grupo de coordinación para la elaboración y ejecución del plan de acción y evaluación del Grupo de Revisión de Cooperación Internacional (ICRG) 2009 - 2011) para la salida del Paraguay de la lista gris. Realizó varios otros cursos de actualización y de especialización, en ese aspecto es Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal, por la Universidad Americana; es diplomada en Derecho Procesal Profundizado y Estrategia de Litigación, por la Academia Virtual de Derecho, de Rosario Santa Fe, República Argentina, dictado en convenio con el Banco Central del Paraguay; en Gestión Pública y Alta Gerencia, por Escuela de Administración de Negocios de Educación Superior - EDAN y en Derechos Humanos, dictada por la Defensoría del Pueblo.



## Diego Duarte Schusmuller

Miembro Titular de Directorio del Banco Central del Paraguay (BCP) desde el 21 de setiembre de 2017 por un periodo de cinco años.

Entre los años 2013 y 2017 ha sido Director de Solventa SA Calificadora de Riesgos. Consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y miembro titular del Consejo Fiscal Asesor del Ministerio de Hacienda entre los años 2016 y 2017. Presidente y Miembro del Directorio de la Agencia Financiera de Desarrollo (AFD) entre los años 2010 y 2013. Previamente, se ha desempeñado como oficial senior del Citibank de Sao Paulo-Brasil y como analista de riesgos del Citibank Paraguay. Es candidato a Doctor en Economía por la Universidad de Barcelona-España y ha sido becario de la misma Institución en el Departamento de Política Económica y Estructura Económica Mundial. Asimismo, es Máster en Finanzas por la Universidad de Valencia-España, Diplomado en Desarrollo de Micro Regiones por el CERUR de Israel y Licenciado en Economía por la Universidad Católica de Asunción. Ha sido profesor de programas de maestrías en universidades locales, ha asistido a cursos de formación en diversos países. Expositor en foros y congresos y columnista de opinión en revistas y medios periodísticos.



## Hernán Colmán

**SUPERINTENDENTE DE BANCOS.** Previamente Gerente de Supervisión Extra Situ de la Superintendencia de Bancos, Gerente de Mercados Financieros, Director del Departamento de Operaciones de Mercado Abierto, del Fondo de Garantía de Depósitos y de otras áreas encargadas de Análisis Financiero, Asesoramiento, Organización, Sistemas y Métodos, y de Recursos Humanos del BCP.

Master en Administración de Empresas, por INCAE Business School y Programa de Intercambio con la University of Saint Thomas, Minneapolis, Minnesota, USA. Licenciado en Ciencias Contables por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción". Egresado del Programa de Formación de Instructores en Educación Económica del Consejo de Educación Económica (CEE) de USA. Post Grado en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción. Docente Universitario de la UCA, UNA, EDAN y Univ. Americana, en cátedras de las ramas de Economía, Administración y Finanzas.



## Franklin Boccia S.

Obtuvo el título de Administración de la Universidad Nacional de Asunción, cuenta con posgrado en Economía y Gestión Bancaria de la Universidad Nacional de la República Oriental del Uruguay, así mismo cuenta con certificaciones internacionales, en materia ALA/CFT, como la Certified Professional in Anti-Money Laundering (CPAML) realizada por Florida International Bankers Association en asociación con Florida International University.

Tiene a su cargo la supervisión del mercado financiero con el rol de Intendente de Riesgo de LD/FT de la Superintendencia de Bancos, del Banco Central del Paraguay, -institución que ingreso en 1999-; hace más de diez años que se desempeña como docente en cursos de grado y posgrado, y es un reconocido expositor internacional; actualmente es docente de la materia Contabilidad Financiera V, en la carrera de Contabilidad de la Universidad Nacional de Asunción y es coordinador académico y docente del Posgrado "Combate Global del lavado de activos y financiación del terrorismo" de la Universidad de Buenos Aires.

Ha desempeñado varios roles y tiene siguientes responsabilidades:

- Representante del Banco Central del Paraguay ante el MERCOSUR, (Grupo de trabajo SGT4).
- Representante del Banco Central del Paraguay ante el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica GAFILAT, (Coordinador del GTARIF).
- Evaluador del GAFI, en el marco de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas llevadas a cabo en Latinoamérica.



## Humberto Ariel Colmán Castillo

Postgraduado en Macroeconomía Aplicada en la Pontificia Universidad Católica de Chile y Economista por la Universidad Nacional de Asunción. Ha tomado cursos sobre políticas financieras en el Fondo Monetario Internacional y en la Universidad de Columbia de los Estados Unidos de América. Es Profesor de Macroeconomía en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Ha sido Director de Estudios Económicos, Director de Política Macro Fiscal de la Subsecretaría de Estado de Economía, y Viceministro de Economía del Ministerio de Hacienda. Desde agosto de 2020 es Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay.



## María Graciela Mora de Talavera

Es Licenciada en Contabilidad y Administración de Empresas (Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción) y Máster en Auditoría Integral (Universidad Nacional de Asunción), actualmente es Superintendente de Seguros del Banco Central del Paraguay (BCP), cargo al que fue designada el pasado 6 de marzo de 2019 por Decreto N° 1376 de la Presidencia de la República (por un periodo de cinco años).

Su experiencia académica abarca cursos de supervisión basado en riesgos, prevención de lavado de activos, gobierno corporativo, seguro agrario; solvencia de seguros, curso de matemática actuarial, régimen contable, responsabilidad civil y regulación, entre otros.

En el ámbito laboral, cabe destacar que ingresó al Banco Central del Paraguay en el año 1994 desempeñando funciones como analista y auditora de seguros; luego cumplió funciones como jefe de división de auditoría, y finalmente estuvo como jefa de división de supervisión in situ.

En la función pública además se destacó como contraparte en el proyecto de modificación de la industria del seguro, proyecto financiado por el BID – Banco Interamericano de Desarrollo, además ha desempeñado cargos de Interventora de Seguros.



## Liana Caballero Krause

Maestría en Economía en la State University of New York, Becada por la Fulbright en el año 2009 y Economista por la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", posee un Diplomado en Didáctica Universitaria en la Universidad Americana. Fue Analista del Departamento de Cuentas Nacionales y Mercado Interno del Banco Central del Paraguay del 2008 al 2009, Jefa de División de Deuda Externa e Integración Económica del 2009 al 2011. Entre el 2011 al 2013 se desempeñó como Economista Local en la Oficina Representativa Residente del Fondo Monetario Internacional y desde el 2013 al 2014 como Jefa de Gabinete del Directorio del Banco Central del Paraguay. Finalmente, se desempeñó como Gerente de Desarrollo y Gestión Institucional desde el 2014 al 2016 y como Gerente de Mercados desde el 2016 al 2019 cuando asumió como Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay. Entre los años 2007 al 2018 ejerció la docencia en cursos de grado en la Facultad de Ciencias Contables, Administrativas y Económicas de la Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", en las cátedras de Introducción a la Economía, Teoría Económica I y II, Economía Internacional y Teoría de la Dinámica Económica.



## Christian Tondo

Lidera el Departamento de Inclusión Financiera del Banco Central de Paraguay. Está a cargo de los proyectos relacionados con la bancarización, la educación financiera y la conducta de mercado. Es miembro del Equipo Técnico de apoyo a la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, el principal esfuerzo de coordinación de organizaciones públicas y privadas para reducir la pobreza y aumentar el crecimiento económico a través de un mayor acceso, uso y calidad de los instrumentos financieros. Así también, es representante ante el Grupo de Expertos en Política de Inclusión Financiera de la Alianza para la Inclusión Financiera (AFI). El Dr. Tondo fue anteriormente Intendente de Estabilidad Financiera de la Superintendencia de Bancos. Antes de incorporarse al Banco Central, trabajó para una reconocida compañía de consultoría internacional en Montevideo y Múnich y fue consultor del Ministerio de Hacienda. Él ha recibido un doctorado en economía de la Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg y ha realizado especializaciones en las universidades de Harvard y Tufts en los EEUU. Publicaciones recientes: "Building the Bridge between Mobile Accounts and Savings Accounts". Policy Memoranda 2018, The Fletcher School, Medford, EEUU.



## Fernando Filártiga

Miembro Titular del Directorio del Banco Central del Paraguay desde enero de 2020. Antes se desempeñó como asesor jurídico independiente, consultor en proyectos macro-fiscales del Banco Interamericano de Desarrollo, asesor principal del Directorio Ejecutivo del Grupo Banco Mundial y abogado en el Banco Central del Paraguay. Integró la lista de árbitros del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Grupo Banco Mundial y ha sido columnista del diario paraguayo La Nación. Obtuvo los títulos de Bachiller Científico del Colegio de San José, como mejor egresado con medallas de oro y de la excelencia de su promoción; de Abogado, como mejor graduado con medalla de oro de la Universidad Nacional de Asunción; y, de Master of Laws de la Universidad de Nueva York (NYU), donde recibió la beca Arthur T. Vanderbilt. Se graduó del Curso de Desarrollo de la Universidad de Defensa Nacional, República de China, con medalla de honor. Entre sus publicaciones recientes destaca El Dinero del Futuro, con mención especial en el marco del XXI Concurso de Monografías Jurídicas para Abogados Menores de 35 años, de la Federación Latinoamericana de Bancos (2019).

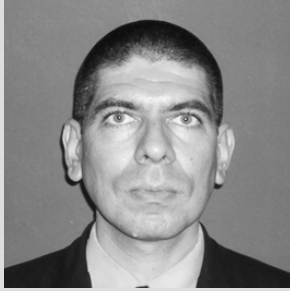


## Luis María Benítez Riera

Ministro de la Corte Suprema de Justicia desde diciembre de 2010. El doctor Benítez Riera es egresado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica Nuestra Sra. de la Asunción con el título de ABOGADO. Es también Notario y Escribano Público y Doctor en Ciencias Jurídicas, con calificación summa cum laude. Otras experiencias: Carrera Judicial: Años de permanencia en el poder judicial como funcionario y magistrado de primera, segunda y tercera instancia: 39 años. Un año como practicante, 7 años como funcionario y 31 años como magistrado en los cargos de juez de primera instancia en lo criminal, miembro del Excmo. Tribunal de apelación en lo criminal, cuarta sala de la capital y actualmente ministro de la Excmo. corte suprema de justicia, siendo Presidente de la Excmo. Corte Suprema de Justicia en el año 2011 y año 2017. Secretario Pro Tempore de la Cumbre Judicial iberoamericana periodo 2014-2016.

Miembro de la Comisión Permanente de Coordinación y Seguimiento de la Cumbre Judicial Iberoamericana, electo por los Presidentes de Corte Supremas y Consejo de la Magistratura de los 23 países Miembros. Periodos 2014-2016/ 2016-2018/ 2018-2020.

Publicaciones recientes: Varias publicaciones realizadas en el ámbito académico- varios proyectos de ley remitidos al congreso de la Nación, colaboración en el diseño de proyectos iberoamericanos en materia de reforma judicial y propuestas y modificaciones de las Acordadas Institucionales.



## Avelino Alí Hetter Garay

Avelino Alí Hetter Garay es relator de la Corte Suprema de Justicia desde enero de 2011. Recibió los títulos de Abogado de la Facultad de Derecho UNA y de Magister en Política y Estrategia Aeroespacial de CPEA – Fuerza Aérea Paraguaya. También es egresado de la Escuela Judicial. Otras experiencias: Docencia en las cátedras de Derecho Penal Parte General y Criminología en la Universidad Tecnológica Intercontinental y en la Universidad Privada del Este. Docencia en la cátedra de Criminología en la Universidad del Norte.



## Mónica Paredes Marinheiro

Directora de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional de la Corte Suprema de Justicia desde agosto de 2008. Es Abogada por la Universidad Nacional de Asunción, diplomada en Ciencias Penales, egresada de la Escuela Judicial del Paraguay y egresada de Didáctica Universitaria de la Universidad Nuestra Señora de la Asunción. Otras experiencias: Carrera Judicial: Nominada desde el año 2000, ejerciendo los cargos de oficial de secretaria, acturaria judicial, coordinadora de la Oficina de Apoyo a la Gestión Jurisdiccional, Juzgados de la Etapa Intermedia, Directora de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional. Coordinadora Nacional de la Cumbre Judicial Iberoamericana, Miembro de IberRed, punto focal del Programa el PacCto- Euro social 1y 2; Integrante del Equipo de Planificación Estratégica, Integrante del Equipo técnico para el proceso de Evaluación del Gafilat. Publicaciones recientes: La Justicia en el Paraguay. Avances y cumplimiento de los compromisos en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Guía de espacios amigables del Poder Judicial con la ciudadanía. Programa de Democracia más justicia. USAID. Avances en la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia. Compromiso con el acceso a la Justicia de las Personas en Situación de vulnerabilidad. Corte Suprema de Justicia. Código de Buen Gobierno de la República del Paraguay. USAID-Corte Suprema de Justicia. El Poder Judicial. Avances y Modernización en la Gestión Judicial. Desde la perspectiva de los Compromisos Internacionales. Corte Suprema de Justicia. Coordinación de varios proyectos Iberoamericanos, entre ellos Carta Iberoamericana de los Derechos de la Víctimas, Estatuto de la Red Iberoamericana de Integridad Judicial, etc.



## Carmen Montaña Cibils

Directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Corte Suprema de Justicia desde 2009. Recibió los títulos de Abogada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la Universidad Católica de Asunción (1988) y de Máster en Derecho por la Universidad "Albert - Ludwigs – Universität" Freiburg – Alemania (1995). Experiencia: Dirección y gerenciamiento administrativo, elaboración de proyectos de investigación y publicación de investigaciones, entre otros.

Trabajos de investigación y análisis en materia jurídica como miembro de la División de Investigación, Legislación y Publicaciones del Centro Internacional de Estudios Judiciales de la CSJ de 1997 a 2009. Proyectos de investigación; sistematización, análisis y consolidación de legislación y jurisprudencia; coordinación para el mantenimiento y actualización de contenido judicial de las bases de datos de la CSJ información jurídico-judicial, consolidación de legislación, elaboración de proyectos de ley, dictámenes, manejo de documentación jurídica. Responsable por el Poder Judicial del Paraguay ante la Red Iberoamericana de Centros de Documentación Judicial (Red Iberius). Otras experiencias: Docencia en la Escuela Judicial, desde 2014 Publicaciones recientes: Lavado de Activos Disposiciones Normativas, Corte Suprema de Justicia, Año 2020.



## **Fabiana María López Baruja**

Directora de la Dirección de Estadística Judicial de la Corte Suprema de Justicia desde 2012. Es Notaria y Escribana Pública, Egresada de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción (1993), con post-grado realizado en la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, en la materia de Políticas Públicas (2007). También es especialista en mediación, grado realizado en el Colegio de Escribanos del Paraguay (2006). Experiencia: Asistente Administrativo, Oficina de Estadística Civil Capital (2004 al 2007). Jefa de la Sección Procesamiento de Datos Estadísticos, Área Civil, Capital (2007 al 2012). Otras experiencias: Ejercicio de la Profesión de Escribana Pública (1994 al 2004).



## **Sandra Quiñónez**

Abogada por Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción en el año 1996. Es especialista en Derecho Penal y Derecho Procesal Penal y posee un Diplomado en Políticas Públicas. Magister en Planificación y Conducción Estratégica Nacional en el año 2011. También realizó sus estudios en la Facultad Politécnica: Escuela de Bibliotecología obteniendo el título de "Técnico en Bibliotecología". Ingresó al Ministerio Público en el año 1994, donde se desempeñó inicialmente como asistente fiscal del Área Tutelar, luego pasó por el Departamento de Derechos Humanos y por Garantías Procesales del Ministerio Público, por lo que trabajó con reclusos del Correccional "Panchito López" y de la "Penitenciaría Nacional de Tacumbú y la Penitenciaría de Emboscada". Fue asistente fiscal de las Fiscalías del Séptimo y Noveno Turno Criminal, de la Unidad de Transición. Posteriormente, ascendió como agente fiscal, cargo que desempeñó inicialmente en la Circunscripción Judicial de Caaguazú y luego en las Unidades Ordinarias: 4, 8, 9 y 11. Desde el 2006 la misma se desempeñó como Agente Fiscal Penal Coordinadora de la Unidad Especializada en la Investigación de Hechos Punibles contra la Libertad de las Personas (Antisequestro y Antiterrorismo), desempeñándose como Coordinadora de la Unidad. El 8 de marzo de 2018 Jura como la Primera Mujer Fiscal General del Estado de la República del Paraguay, sentando un hito histórico en este sentido.



## **Patricia Beatriz Doria Argaña**

Abogada (1999), egresada de la UNA; Especialista en Derecho Procesal Penal (2003), Universidad Católica - Coronel Oviedo; ex docente de la Universidad Tecnológica de Asunción y del Centro de Entrenamiento del Ministerio Público (2005 - 2016). Ha realizado varios cursos nacionales e internacionales de Derecho Penal; Derecho Penal Económico; Procesal Penal, Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo, entre otros.-

Funcionaria del Ministerio Público con antigüedad de 21 años, ocupando varios cargos, auxiliar, asistente fiscal; relatora fiscal de la Oficina Especializada en Recursos de Casación (2002/2010); Ex directora de la Unidad de Delitos Económicos y Anticorrupción (2010 - 2018). Actualmente, en el cargo de Asesora Jurídica del Ministerio Público.

Coautora del libro "El Recurso de Casación Penal - Manual para Agentes Fiscales". Ministerio Público - República del Paraguay (2010).



## René Fernández

Abogado y Docente, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Asunción, participó de diversos cursos a nivel nacional e internacional sobre Corrupción Pública, Delitos Económicos, Investigación Financiera y Lavado de dinero en EE.UU., Colombia, Argentina y otros. Ejerció la docencia en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNA), INECIP – Universidad Nacional de Pilar, Escuela Judicial Paraguaya, Centro de Entrenamiento de la Fiscalía General del Estado, y el Centro de Investigación René Cassin. Con una destacada labor como Agente Fiscal desde el año 1999, asignado a la Unidad Fiscal Especializada en Hechos Punibles contra el Orden Económico desde junio de 2004, posteriormente a la Unidad Fiscal Anticorrupción desde septiembre de 2005 y Fiscal Delegado de la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción desde febrero de 2008.



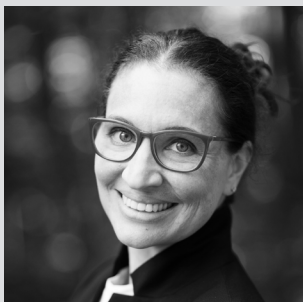
## Edsel Daniel González Fariña

Es Abogado, con experiencia en distintas áreas tanto en el sector privado como público, actualmente se desempeña como Analista en el Gabinete del MTD Fernando Filartiga del Banco Central del Paraguay, habiendo ocupado anteriormente varios otros cargos, desde Jefe de División de Sumarios Administrativos hasta Director Jurídico, en el Instituto de Previsión Social se ha desempeñado como Gerente de Administración y Finanzas y Miembro del Consejo de Administración, también se ha desempeñado como Asistente en la Unidad de Delitos Económicos de la Fiscalía General del Estado. Posee una Maestría en Dirección y Gestión de los Sistemas de Seguridad Social por la Universidad de Alcalá en conjunto con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, Diplomado en Derecho Procesal Profundizado y Estrategia de Litigación por la Academia Virtual de Derecho de Rosario, Santa Fe, Argentina en convenio con Banco Central del Paraguay, Especialización en Finanzas por Incae Bussines School, además ha participado en numerosas capacitaciones ejecutivas y seminarios a nivel nacional e internacional.



## Raúl Vera Bogado

Es Presidente Ejecutivo del Banco Regional, y Presidente de la Asociación de Bancos del Paraguay. Es miembro del Consejo Asesor para Latinoamérica del Banco Holandés para el Desarrollo – FMO, y miembro del Consejo de Bancard. Ha sido Presidente del Banco Central del Paraguay (BCP), Ministro de Industria y Comercio, Jefe de la Misión Paraguaya ante la Unión Europea y Embajador ante el Reino de Bélgica, el Reino de los Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo. En el BCP, también ocupó responsabilidades como Gerente de Estudios Económicos, Director del Departamento de Economía Internacional, Jefe de División de Estudios Monetarios y Jefe de Sección de Programación Monetaria. Fue Vice-Director de Servicios Institucionales para Latinoamérica y el Caribe en el Grupo Louis Berger Inc. (EEUU – Panamá). Además, realizó consultoría de largo plazo con el Banco Interamericano de Desarrollo y el PNUD, ambos en Paraguay y República Dominicana. Es Economista, graduado en la Universidad Nacional de Asunción, y Master of Science in Policy Economics por la University of Illinois at Urbana-Champaign. Ha participado en programas ejecutivos en Wharton School of the University of Pennsylvania, INSEAD Business School, INCAE Business School, el Instituto del Fondo Monetario Internacional, y el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos – CEMLA.



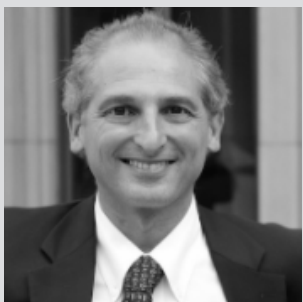
## Yara Esquivel

Abogada con más de quince años de experiencia en la investigación de fraude y corrupción, trabajando con la Iniciativa STAR para la recuperación de activos robados, del Banco Mundial y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, proveyendo de asistencia técnica y recomendaciones de política pública en el tema de la recuperación de activos producto de la corrupción, a través del fortalecimiento de la gobernanza, los sistemas anti lavado de activos, y apoyando la persecución penal y la cooperación internacional. Posee una maestría en Derechos Humanos Internacionales por la Universidad de Oxford y ha trabajado extensamente en América Latina, África y Europa.



## Selva Bazzana

Abogada con diez años de experiencia en el sector privado bancario y financiero trabajando en temas de derecho tributario internacional. Actualmente colabora con el Banco Mundial brindando apoyo a los países en el cumplimiento de los estándares del GAFI sobre la lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Previamente ha trabajado en proyectos en Infraestructura de Transporte y de Comunicación en Latinoamérica con el Banco Mundial; en temas de Corrupción y Lavado de Activos en el Departamento Legal de la Organización de los Estados Americanos; y realizando evaluaciones de riesgos, supervisando cumplimiento de procesos y políticas internas en el Banco Interamericano de Desarrollo. Posee una Maestría en Derecho Internacional realizado en Georgetown University y el Diploma de abogada obtenido en la Universidad de Buenos Aires.



## Roberto de Michele

Especialista Principal de la División de Servicios al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Roberto lidera el Clúster de Transparencia e Integridad del BID, responsable de brindar apoyo a las reformas públicas en materia de transparencia, integridad y control de la corrupción. Es Secretario del Fondo de Transparencia del BID y responsable del programa "Fortalecimiento de la Integridad de los Sistemas Financieros: Reformas para Prevenir el Lavado de Dinero y el Financiamiento del Terrorismo". Sus artículos y blogs se publican ampliamente en los principales medios de la región. Entre sus publicaciones más recientes se incluyen "Efectos de la corrupción en los contratos de asociaciones público-privadas: Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero" y "Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control" y "Transparency and Digital Government". Es responsable de la Infoguía de Transparencia Financiera del BID, un recurso digital de conocimiento en materia de prevención de lavado de activos. Roberto es miembro de la Junta Asesora Superior de la Academia Internacional Anticorrupción de las Naciones Unidas, IACA. Antes de unirse al BID, fue director de la Oficina Anticorrupción de Argentina, Presidente de la Fundación Poder Ciudadano, (Capítulo Argentina de TI) y miembro fundador de la Asociación por los Derechos Civiles (ADC). Roberto se graduó en derecho de la Universidad de Buenos Aires con un LL.M. de la Escuela de Derecho de Yale.





## **María Cecilia Álvarez Bollea**

María Cecilia Álvarez Bollea es Consultora en Integridad Financiera de la División de Servicios al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). María Cecilia integra el Clúster de Transparencia e Integridad y se especializa en la agenda de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), y apoyo técnico y operativo a los países miembros del BID para la implementación y cumplimiento de estándares internacionales. El trabajo de María Cecilia incluye la asistencia técnica a entidades del sector privado para implementar reformas de transparencia e integridad, como parte del Plan de Acción del Dialogo Empresarial de las Américas. Antes de unirse al BID, fue Abogada Senior del Departamento Legal y de Compliance de Aes Argentina y de Pampa Energía (Argentina) e integró el equipo de Integridad del Pacto Global de las Naciones Unidas en Nueva York. María Cecilia se graduó en derecho de la Universidad Nacional de Córdoba y cuenta con una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Bologna, Italia y un LL.M. de la Escuela de Derecho de Fordham, Nueva York.



# PARAGUAY

COMPROMISO CON LA EFICACIA

*“El esfuerzo que el país está llevando adelante se evidencia en este libro, que, a la vez, propone reflexionar sobre la importancia de los avances realizados y los desafíos venideros. Esta obra testimonia el compromiso de la República del Paraguay de seguir transitando, con pasos firmes, hacia una economía más transparente, segura y resistente a las amenazas que impone el crimen organizado. Se trata de un trayecto sin retorno, que supondrá grandes beneficios para la sociedad paraguaya”.*

**José Cantero**

Presidente del Banco Central del Paraguay

*“Hoy vemos con mucho optimismo que la preparación del Paraguay para enfrentar esta nueva evaluación es mucho más robusta, el Paraguay se ha organizado mejor y ha realizado avances enormes en su marco normativo desde el 2008 a la fecha, apuntando a tener un sistema de prevención del Lavado de Dinero y del Financiamiento al Terrorismo en línea con las mejores prácticas internacionales”.*

**Benigno López**

Vicepresidente de Sectores y Conocimiento  
del Banco Interamericano de Desarrollo

*“Verdaderamente, las acciones y políticas del gobierno desarrolladas por cada una de las instituciones competentes, se proyectan hasta la actualidad con el firme propósito de contar con las adecuaciones tendientes al desarrollo exhaustivo del régimen de prevención y detección de los fenómenos del LA y FT. En este aspecto, el plexo normativo presupone consolidar y determinar un conjunto de reglas destinadas a lograr los objetivos para la prevención y persecución”.*

**Carlos Arregui**

Ministro-Secretario Ejecutivo  
de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes