



Banco Central de la República Argentina
2026 - AÑO DE LA GRANDEZA ARGENTINA

Resolución

Número:

Referencia: EX-2024-00215155- -GDEBCRA-GSENF#BCRA

VISTO: I. El Sumario Financiero 1637, el expediente EX-2024-00215155- -GDEBCRA-GSENF#BCRA, dispuesto por la Resolución 309/24 de SEFYC (RESOL-2024-309-E-GDEBCRA-SEFYC#BCRA) del 26/11/24 (v. RS de orden 15), en el cual se encuentran sumariados Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-, Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini, sustanciado en la Gerencia de Asuntos Contenciosos en lo Financiero, de acuerdo con lo previsto por el artículo 5 de la Ley 18.924 (conforme artículo 131 de la Ley 27.444) -complementarias y modificatorias- y el artículo 41 de la Ley de Entidades Financieras (LEF).

II. El informe IF-2024-00225643-GDEBCRA-GACF#BCRA -en adelante el informe de cargo o formulación de cargos- (v. IF de orden 8), como así también los antecedentes instrumentales glosados en autos (v. PV e IF de orden 1 a orden 7) que dieron sustento a la imputación puesta por la Resolución 309/24 de SEFYC (v. RS de orden 15):

Cargo: “Realización de una operatoria prohibida para el tipo de entidad”, en transgresión al texto ordenado (TO) sobre Operadores de Cambio, conforme Comunicación A 7554. Circular RUNOR 1-1742. Anexo. Sección 1, puntos 1.2.1. y 1.3. -complementarias y modificatorias-.

III. Las notificaciones cursadas (v. IF-2024-00236669-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 21 y sus archivos embebidos; IF-2025-00001303-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 22 y sus archivos embebidos; IF-2025-00005364-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 23 y sus archivos embebidos e IF-2025-00009980-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 28 y sus archivos embebidos), el edicto publicado (v. IF-2025-00022840-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 30 e IF-2025-00026677-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 31 y su archivo embebido), la vista conferida (IF-2025-00038658-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 33, archivo embebido 1, Acta 05/25), los descargos presentados y la documentación adjunta (v. IF-2025-00052782-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 34 y sus archivos embebidos), el proveído dictado mediante informe IF-2025-00057595-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 35, su notificación y respuesta (v. IF-2025-00062589-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 36 e IF-2025-00065830-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 37 y su archivo embebido).

IV. Las diligencias practicadas, conforme da cuenta el informe IF-2025-00068444-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 38 y su cuadro Anexo, y

CONSIDERANDO:

I. Que, con carácter previo a la determinación de las responsabilidades individuales, corresponde analizar la imputación de autos, los elementos probatorios que la avalan y la ubicación temporal de los hechos que la motivan.

I.1. Descripción de los hechos:

Que en el citado informe de formulación de cargos de orden 8, consta que estas actuaciones tuvieron origen en presuntas irregularidades detectadas por la ex Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras -actual Gerencia de Supervisión de Entidades VII- conforme lo instruido por orden de verificación 322/07/24 (v. IF de orden 2, punto 1 y Anexo 3); y que las conclusiones a las que se arribara y los cursos de acción propuestos fueron volcados en el informe IF-2024-00134187-GDEBCRA-GSENF#BCRA del 10/07/24 (v. IF de orden 2, Anexo 2).

Dicha actuación fue remitida a la Gerencia de Asuntos Contenciosos en lo Financiero mediante informe IF-2024-00214977-GDEBCRA-GSENF#BCRA del 04/11/24 -en adelante el informe presumarial- (v. IF de orden 2), dando cumplimiento a la providencia PV-2024-00215302-GDEBCRA-GSENF#BCRA del 04/11/24 (v. PV de orden 4).

Que, sentado ello, el área encargada de la formulación de cargos procedió a exponer los apartamientos a la normativa financiera resultantes del análisis de las actuaciones en su poder, conforme se dará cuenta a continuación.

I.1.1. Cargo: “Realización de una operatoria prohibida para el tipo de entidad”.

Que, en el marco de las tareas de inspección antes mencionadas, la entonces Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras concluyó que Cambio Belgrano SRL -en adelante también Cambio Belgrano- realizó una actividad no permitida para una agencia de cambio, dado que habría adquirido divisas a valores oficiales destinadas a abastecer el mercado paralelo. Ello por cuanto la sumariada efectuó operaciones de venta de divisas a otros operadores de cambio que no justificaron el origen de los fondos, los cuales, a su vez, abastecieron a otras entidades (v. IF de orden 2, pág. 5, octavo párrafo e IF de orden 8, pág. 1, quinto párrafo).

Que, el área de origen señaló que, si bien el TO sobre Operadores de Cambios habilita a la “Compra y venta de monedas y billetes extranjeros”, teniendo en cuenta la naturaleza y características de la operatoria, se vislumbró la implementación de una modalidad abusiva o en exceso de autorización que les fue otorgada (IF de orden 2, pág. 5, noveno párrafo e IF de orden 8, pág. 1, sexto párrafo).

Que, dicha operatoria involucró compras por un total de USD98.439.640 y ventas por USD98.405.529, tal como se expresó en el punto 2.1. del informe presumarial y en el apartado a) del informe de cargos y que a continuación se desarrolla:

1- Que, a partir del análisis del apartado A del Régimen Informativo de Operaciones de Cambio -en adelante RI OPCAM- (v. IF de orden 2, Anexo 5) el área de origen advirtió que, en 2023, la sumariada focalizó su negocio en realizar compras de dólares por montos de gran magnitud a entidades financieras, dinero que con posterioridad vendía a otros operadores cambiarios (v. IF de orden 2, pág. 1, punto 2.i., primer párrafo e IF de orden 8, pág. 1, séptimo párrafo).

Que, al respecto, el área preventora informó en página 1, punto 2.i), segundo, tercero y cuarto párrafo del informe de orden 2, reproducido en páginas 1, *in fine* y 2 del informe de orden 8 que:

“Esta operatoria de ‘intermediación’ se desarrolló desde marzo a diciembre de 2023, pero se concentró principalmente entre los meses de octubre a diciembre de ese año”.

“...que durante el año 2023, las ventas a clientes informadas por la entidad representaron sólo el 0,01% de las ventas totales registradas en el período”.

“Se observó además que durante todo el año 2022 y hasta marzo de 2023, Cambio Belgrano S.R.L. no había cursado ninguna operación con clientes ni entidades”.

Que, el detalle de tales operaciones luce en la planilla Excel que fue agregada en el Anexo 5 del informe de orden 2 del cual, tal como informó la preventora “...surge que la entidad revendió a otros operadores USD 98.405.529, que previamente había adquirido a entidades financieras y cambiarias, observándose que esas compras fueron realizadas mayormente a Banco Sucrédito Regional S.A.U. y a las entidades Rosario Cambio S.A. y Atlántida del Rosario Cambios S.A., ambas vinculadas a Cambio Belgrano S.R.L. por compartir accionistas y autoridades” (v. IF de orden 2, págs. 1/2 e IF de orden 8, pág. 2, segundo párr.).

En los siguientes cuadros que se extrajeron de página 2 del informe de cargos de orden 8, se sintetizan las compras y las ventas respectivamente (v. IF de orden 2, Anexo 5, solapas “compras” y “ventas”):

Compras

Nº Entidad (IF de orden 2, Anexo 5, celda "N_ENT_OPE")	Denominación	Mes								TOTAL en USD
		mar-23	abr-23	may-23	jun-23	jul-23	oct-23	nov-23	dic-23	
435	Banco Sucredito Regional SAU	1.310.000	1.680.000	2.000.000	1.200.000	400.000	13.910.000	494.000	6.750.000	27.744.000
91440	Rosario Cambio SA			800.000			4.390.000	15.130.000		20.320.000
20090	Atlantida del Rosario Cambios SA						2.000.000	15.226.000		17.226.000
20168	Fast Cambio SA				400.000		440.000	8.189.000		9.029.000
20006	Cambio Forex SAS						7.500.000			7.500.000
20174	Cambio Dem SAS							7.450.000		7.450.000
20253	Arg Exchange SA			400.000				2.990.000		3.390.000
20280	Cambio San Isidro SAS						3.140.640			3.140.640
341	Banco Masventas SA				1.590.000	400.000				1.990.000
20162	Suma Cambio SA	100.000						300.000	100.000	500.000
20192	Areco Cambios SA		150.000							150.000
TOTAL en USD		1.410.000	1.830.000	3.200.000	3.190.000	800.000	31.380.640	49.779.000	6.850.000	98.439.640

Ventas

Nº Entidad (IF de orden 2, Anexo 5, celda "N_ENT_OPE")	Denominación	Mes										TOTAL en USD
		mar-23	abr-23	may-23	jun-23	jul-23	ago-23	sep-23	oct-23	nov-23	dic-23	
20036	Cambio Imperial SA								6.830.000	46.935.000		53.765.000
20253	Arg. Exchange SA	1.071.389	1.830.000	400.000					24.550.640	2.800.000	6.850.000	37.502.029
20121	Centenera Agencia de Cambio y Turismo SRL			2.000.000	1.200.000							3.200.000
91440	Rosario Cambio SA				1.200.000	400.000	398.000	7.200		5.000		2.010.200
20053	Eden SRL			400.000	792.400							1.192.400
20009	Intercash SAS			400.000								400.000
20168	Fast Cambio SA	335.900										335.900
TOTAL en USD		1.407.289	1.830.000	3.200.000	3.192.400	400.000	398.000	7.200	31.380.640	49.740.000	6.850.000	98.405.529

2- Que, en esa línea, la preventora expresó que “La magnitud del volumen adquirido por Cambio Belgrano S.R.L. para su reventa no a clientes propios, sino a otros operadores, tornaba imperativo para la entidad indagar la genuinidad de las operaciones y el origen y destino lícito de esos fondos, debiendo tener presente que la consideración de esa operatoria no podía escindirse del contexto en el que tuvo lugar, el cual estaba determinado por un alto grado de regulación y de restricciones para acceder y operar en el mercado cambiario” (v. IF de orden 2, pág. 3, segundo párr.).

“Siguiendo esa línea, cabe destacar que las entidades que le compraron moneda extranjera a Cambio Belgrano S.R.L., no registraron ventas a clientes en el mismo período o registraron venta por montos muy reducidos, situación que no podía ser desconocida por esa entidad, teniendo en cuenta que esa información es de público acceso, siendo difundida en la página web del BCRA, en el sitio https://www.bcr.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Mercado_de_cambios.asp...” (v. IF de orden 2, pág. 3, tercer párrafo y Anexo 6, archivos “Informe anexo.xlsx”, “Informe_Diciembre_2023.pdf”).

“Esa situación constituye una alerta que no podía ser ignorada por la entidad, puesto que implicó su participación en un ‘pase de manos’ de pesos y dólares sin justificación económica aparente” (v. IF de orden 2, pág. 3, cuarto párr.).

Que, con relación a los operadores contraparte, la gerencia de origen los diferenció en dos grupos, indicando que:

- “...en algunos casos, fueron detectados indicios que permitieron concluir un origen y destino ilegal de los fondos utilizados y de las divisas adquiridas, y la presentación ante este B.C.R.A. de información falsa, incompleta e inconsistente (CAMBIO IMPERIAL S.A., CENTENERA AGENCIA DE CAMBIO Y TURISMO S.R.L., INTERCASH S.A.S. y EDEN S.R.L.)” (v. IF de orden 2, pág. 3, quinto párrafo).

“Dichas irregularidades dieron lugar al encuadramiento de estas entidades en el punto 2.6. del T.O. de Operadores de Cambio (suspensión y revocatoria de la autorización para operar como agencia de cambio), inicio de actuaciones presumariales correspondientes y reporte de operaciones inusuales” (v. IF de orden 2, pág. 3, sexto párrafo).

- “...los demás operadores contraparte de las ventas de cambio (ARG EXCHANGE S.A., ROSARIO CAMBIO S.A. y FAST CAMBIO S.A.) a su vez, revendieron la moneda extranjera adquirida, culminando en operadores que cometieron irregularidades como la descrita en el párrafo anterior (principalmente INTERCASH S.A.S., CAMBIO IMPERIAL S.A., GIS CAMBIO S.A., ANDIE SRL, EDEN S.R.L., CENTENERA AGENCIA DE CAMBIO Y TURISMO S.R.L.)” (v. IF de orden 2, pág. 3, séptimo párrafo).

Que, a modo de ejemplo, se señaló que del RI OPCAM informado por la agencia de cambio Arg. Exchange SA -entidad 20.253-, correspondiente al mes de octubre de 2023, surgió que la moneda extranjera adquirida por este operador a Cambio Belgrano SRL y a otras entidades, fue vendida principalmente al ex operador Intercash SAS -entidad 20.009- (v. IF de orden 2, pág. 3, décimo párrafo y Anexo 7 e IF de orden 8, págs. 2/3”).

Que, al respecto, el área con competencia técnica en la materia afirmó que “...la totalidad de la moneda extranjera adquirida y revendida por CAMBIO BELGRANO S.R.L. no tuvo por destino la venta genuina a clientes en el mercado libre de cambios oficial” (v. IF de orden 2, pág. 3, octavo párrafo e IF de orden 8, pág. 3, segundo párrafo).

3- Que, mediante la nota de requerimiento de información NO-2024-00122637-GDEBCRA-GSENF#BCRA del 25/06/24, que se envió por correo electrónico en esa fecha (v. IF de orden 2, Anexo 8, archivos “NO-2024-00122637-GDEBCRA-GSENF#BCRA.pdf” y “nota mail.pdf”), previa indicación de que la magnitud de la moneda extranjera involucrada en la operatoria excedía ampliamente el negocio autorizado para los operadores de cambio -es decir, la compraventa minorista de dólares-, en un contexto de control de cambios, el área de origen solicitó a la entidad que acompañara: (i) copia de la documentación recabada y análisis efectuados a fin de constatar la razonabilidad de esas operaciones y su adecuación a la realidad económica y la lógica del mercado y (ii) el respaldo del análisis realizado sobre el origen y destino lícito de los fondos involucrados, así como del carácter genuino de las operaciones cursadas conforme el punto 1.2. del TO sobre Exterior y Cambios (v. IF de orden 8, pág. 3, tercer párrafo).

Que, por medio de la nota del 18/07/24 enviada por correo electrónico (v. IF de orden 2, Anexo 9, archivo “Respuesta entidad.pdf”), la sumariada respondió el requerimiento y remitió los legajos de las entidades contrapartes (v. IF de orden 2, Anexo 9, archivos “documentación 1.pdf”, “documentación 2.pdf”, “documentación 3.pdf”, “documentación 4.pdf”, “documentación 5.pdf”, “documentación 6.pdf”). A su vez, describió las acciones llevadas a cabo por la agencia para cada cliente vinculado (v. IF de orden 2, Anexo 9, archivo “Respuesta entidad.pdf”, págs. 5/6), a lo cual se remite en honor a la brevedad.

4- Que, mediante el memorando de observaciones NO-2024-00143714-GDEBCRA-GSENF#BCRA del 24/07/24, enviado por correo electrónico en esa fecha (v. IF de orden 2, Anexo 10, archivos “memo mail.pdf” y “Memorando.pdf”), el área de origen notificó a la agencia de cambio las conclusiones a las cuales arribó, manifestando que:

“- No surge que Cambio Belgrano S.R.L. haya realizado análisis alguno del ‘cliente del cliente’, ni verificaciones tendientes a constatar el origen y destino lícito de los fondos involucrados en la misma”.

“- Tampoco surgen constancias de que la entidad haya constatado fehacientemente la razonabilidad de esas operaciones y su adecuación a la realidad económica y a la lógica del mercado”.

“Ello, teniendo en cuenta que no puede escapar al operador el hecho de que las magnitudes de moneda extranjera transadas entre entidades cambiarias, incluyendo Cambio Belgrano S.R.L., exceden ampliamente el negocio autorizado para esos operadores, es decir la compraventa de dólares minoristas, en un contexto de control de cambios”.

Que, asimismo, le informó que lo expuesto permitía concluir que “...Cambio Belgrano S.R.L. no constató el carácter genuino de las operaciones cursadas con los operadores de cambio citados y su correcto encuadramiento, de acuerdo con lo establecido por el punto 1.2 del T.O. de Exterior y Cambios”, que prevé:

“Las entidades podrán dar acceso al mercado de cambios a las personas humanas o jurídicas y los patrimonios y otras universalidades, en adelante ‘clientes’, cuando verifiquen el cumplimiento de las disposiciones generales y, en caso de corresponder, aquellas específicas previstas para el concepto pertinente en el presente texto ordenado.

En todos los casos, la entidad deberá contar con los elementos que le permitan constatar el carácter genuino de la operación a cursar y su correcto encuadramiento en el concepto declarado”.

Que, conforme se expuso en el memorando de referencia, el área de formulación de cargos consideró oportuno hacer presente que en el punto 1 de la Comunicación C 87688 se establece que: “Las entidades financieras y cambiarias deben ajustar los controles y monitoreos permanentes para dar estricto cumplimiento a lo establecido en los puntos 1.2. y 5.3. de las normas sobre ‘Exterior y Cambios’, especialmente en materia de identificación de los clientes y con relación al carácter genuino de las operaciones de cambio a cursar” (v. IF de orden 8, pág. 3).

Que, también se destacó que: “...el concepto de genuinidad que la normativa exige requiere el análisis de la razonabilidad de la operatoria del cliente y dicho análisis no debe circunscribirse al soporte documental, sino que también deben tenerse en cuenta las características del fondeo del cliente y de su operatoria, para poder dar acceso al mercado de cambios”.

“Atento la magnitud del monto transaccional involucrado, las características y particularidades de esta operatoria, la agencia de cambio debió contar con información suficiente que le permita constatar el carácter genuino de la operación a cursar, dado que no se considera debidamente justificado el origen de los fondos utilizados en la operatoria”.

“En ese marco, la entidad no recabó de sus clientes los elementos que le permitieran constatar si las operaciones cursadas guardaban relación con los usos y costumbres, la realidad económica y la lógica del mercado donde operan, atento las restricciones cambiarias vigentes, en claro incumplimiento a la normativa cambiaria señalada” (v. IF de orden 2, Anexo 10, archivo “Memorando.pdf”, pág. 2, tercero, cuarto y quinto párrafo e IF de orden 8, pág. 3).

5- Luego, en la respuesta presentada por el correo electrónico del 07/08/24 (v. IF de orden 2, Anexo 11), la sumariada manifestó, entre otras cosas, que: “...ha cumplido con los controles normativos para identificar el origen de los fondos de las contrapartes con las que se opera y la razonabilidad de las operaciones, y ha explicado cada una de las acciones llevadas a cabo para cada cliente desde su vinculación” (v. IF de orden 2, Anexo 11, pág. 6, tercer párrafo e IF de orden 8, pág. 3, *in fine*).

Que, también afirmó que “...ha evaluado la realidad económica y la lógica del mercado...” atento haber “...validado los informes públicos de la Evolución del Mercado de Cambio y Balances Cambiarios publicados por el propio Banco Central de La República Argentina desde 2020 en adelante” y detalló el volumen total operado en el mercado de cambios en cada mes de 2023, según se publicó en esos informes, concluyendo que, a su juicio, “...a la luz de esos números, el perfilamiento realizado a los clientes no luce irrazonable” (v. IF de orden 2, Anexo 11, pág. 7, último párrafo y pág. 8, primer párrafo e IF de orden 8, págs. 3/4).

Que, además manifestó que “...Cambio Belgrano S.R.L. ha cumplido con las obligaciones formales de reporte e información que involucran a la operatoria de todos los actores a través de los regímenes informativos diarios exigibles, mediante las OPCAM...” (v. IF de orden 2, Anexo 11, pág. 8, anteúltimo párrafo e IF de orden 8, pág. 4, segundo párrafo).

Que, la gerencia preventora, luego de analizar la respuesta, efectuó las consideraciones que se exponen a continuación (v. IF de orden 2, pág. 4 e IF de orden 8, pág. 4):

“Al respecto, cabe resaltar que las cifras expuestas por la entidad incluyen el volumen total operado entre entidades y clientes a través del mercado de cambios, el volumen operado por el BCRA y el operado entre entidades, por todo tipo de operaciones (incluyendo las vinculadas al comercio exterior), siendo además que, según surge de esa misma publicación del ente rector, más del 90% de las negociaciones cambiarias fueron canalizadas a través de entidades financieras (bancos)”.

“Por lo cual, las cifras con las que Cambio Belgrano S.R.L. intenta justificar su operatoria no resultan en absoluto comparables. Más aún, y tal como se expuso precedentemente, en anexos a ese mismo informe de Evolución del Mercado de Cambio y Balances Cambiarios [v. IF de orden 2, Anexo 6, archivos “Informe anexo.xlsx”, “Informe_Diciembre_2023.pdf”], puede verificarse que los operadores cambiarios contraparte no registraron ventas a clientes en el período, o registraron ventas por importes muy reducidos”.

“Adicionalmente, no adjuntó a su respuesta información adicional ni documentación que permita revertir las observaciones, ya que no remitió ningún análisis sobre el ‘cliente del cliente’, la genuinidad de las operaciones ni del origen y destino final lícito de los fondos transados”.

6- Que, con relación a todo lo desarrollado, se mencionó en el informe acusatorio que el área con competencia técnica en la materia ha afirmado que:

“...la suma de inconsistencias descriptas anteriormente torna inverosímil que la entidad pudiera desconocer lo atípico de esta operatoria, y que las magnitudes de moneda extranjera transadas entre entidades cambiarias, incluyendo a Cambio Belgrano S.R.L. exceden ampliamente el negocio autorizado para esos operadores” (v. IF de orden 2, pág. 4, último párrafo).

“A mayor abundamiento, las características descriptas permiten presumir una connivencia entre Cambio Belgrano S.R.L y las entidades contrapartes con las que concertó las operaciones, ya que, pese a contar con elementos suficientes para dudar de la genuinidad de esta operatoria, no implementó los controles necesarios a los fines de impedir convertirse en un vehículo para la concreción de la misma” (v. IF de orden 2, pág. 5, primer párrafo).

“Asimismo, se entiende que esa operatoria puede calificarse de prohibida, ya que el texto ordenado de Operadores de Cambio permite a las entidades cambiarias realizar compra venta de moneda extranjera, pero sólo en la medida en que lo hagan dentro del particular marco legal aplicable en la materia. En este caso, se vislumbra la implementación de una modalidad abusiva o en exceso de autorización que le fue otorgada, lo que torna prohibidas las operaciones realizadas” (v. IF de orden 2, pág. 5, segundo párrafo).

Que, en ese sentido, expresó que los operadores de cambio están autorizados a la “compra y venta de monedas y billetes extranjeros”, toda vez que esa actividad cambiaria sea desarrollada conforme a las normas vigentes y en el marco de la autorización que les fuera otorgada (v. IF de orden 8, pág. 4, décimo primer párrafo).

Que, así surge del propio TO sobre Operadores de Cambio en el que se dispuso que: “Las personas jurídicas autorizadas a operar en cambios deberán observar las normas sobre ‘Exterior y cambios’ que resulten de aplicación, incluyendo dar cumplimiento a los requisitos de identificación de sus clientes y registro de las operaciones ante el BCRA según el régimen informativo correspondiente” -conf. punto 1.5. del TO citado- (v. IF de orden 2, pág. 5, quinto párrafo e IF de orden 8, pág. 4, décimo segundo párrafo).

“Siguiendo esa línea, cabe tener presente que la consideración de esa operatoria no puede escindirse del contexto en el que tuvo lugar, el cual estaba determinado por un alto grado de regulación y de restricciones para acceder y operar en el mercado cambiario” (v. IF de orden 2, pág. 5, sexto párrafo e IF de orden 8, pág. 4, décimo tercer párrafo).

“Es así que la legalidad de las operaciones se encuentra sospechada a partir de múltiples y coincidentes indicios que ponen en duda su genuinidad y alertan sobre la implementación de un mecanismo en apariencia regular pero que tendría por finalidad adquirir moneda extranjera a valores oficiales, para luego ser destinadas a abastecer al mercado paralelo” (v. IF de orden 2, pág. 5, séptimo párrafo e IF de orden 8, pág. 4, décimo cuarto párrafo).

Que, por ello, la Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras concluyó en el informe de referencia (v. IF de orden 2, pág. 5, tercer párrafo) que: “...la operatoria en cuestión puede calificarse de prohibida, ya que los puntos 1.2. y 1.3 del texto ordenado de Operadores de Cambio (T.O. según Comunicación “A” 7554) permiten a las entidades cambiarias realizar compra venta de moneda extranjera, pero sólo en la medida en que lo hagan dentro del particular marco legal aplicable en la materia. En este caso, teniendo en cuenta la naturaleza, características y magnitud de la operatoria cuestionada, se vislumbra la implementación de una modalidad abusiva o en exceso de autorización que le fue otorgada, lo que torna prohibidas las operaciones realizadas” (v. IF de orden 8, pág. 4, anteúltimo párrafo).

Que, conforme se diera cuenta en páginas 4/5 del informe de cargos de orden 8, en los puntos 1.2. y 1.3. del TO sobre Operadores de Cambio -conforme Comunicación A 7554, vigente al momento de los hechos-, se estableció que las únicas actividades permitidas para este tipo de entidades son:

“1.2. Operaciones permitidas en el Mercado Libre de Cambios.

1.2.1. Agencias de cambio.

1.2.1.1. Compra y venta de monedas y billetes extranjeros.

1.2.1.2. Compra, venta y canje de cheques de viajero.

1.2.1.3. Compra y venta de oro amonedado y en barras de buena entrega.

1.2.1.4. Arbitrajes con instrumentos en los cuales pueden operar.

1.2.1.5. Operatoria con títulos valores concertada con turistas no residentes.

1.2.2. Casas de cambio.

Todas las operaciones previstas en las normas sobre “Exterior y cambios”.

1.3. Otras actividades permitidas.

Las casas y agencias de cambio podrán realizar simultáneamente actividades relacionadas con el turismo y venta de pasajes”.

Que, por lo tanto, en virtud de los hechos que han sido descriptos en el presente Cargo, como así también de la documental referida que le sirve de sustento, la instancia que formuló la imputación concluyó que Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-, habría realizado una operatoria prohibida para el tipo de entidad, vulnerando con su accionar la normativa de aplicación en la materia.

I.1.2. Período Infraccional:

Que en el informe de cargos se indicó que la infracción descripta, según informó la preventora, se habría extendido desde el 03/03/23 hasta el 07/12/23, considerando “...la primera y última de las operaciones informadas por Cambio Belgrano SRL en el RIOC” (v. IF de orden 2, pág. 6, punto 3.1.1.iii) e IF de orden 8, pág. 5, apartado b).

I.1.3. Encuadramiento Normativo:

Que de acuerdo con lo estipulado en el informe acusatorio (v. IF de orden 8, pág. 5, apartado c), se precisó que los hechos reprochados implicaron la transgresión de lo dispuesto en el TO sobre Operadores de Cambio, conforme Comunicación A 7554. Circular RUNOR -1742. Anexo. Sección 1, punto 1.2.1. y 1.3. -complementarias y modificatorias-, vigente al tiempo de los hechos narrados.

Dicho incumplimiento se encuentra individualizado en el Catálogo de Infracciones -Sección 10- (hoy Sección 11) del TO sobre Régimen Disciplinario a Cargo del Banco Central de la República Argentina (Leyes 21.526 y 25.065) y tramitación de sumarios cambiarios (Ley 19.359) - en adelante RD-, en el punto 10.2.1. - “Realización de operaciones no permitidas para cada clase de entidad y que exceden la autorización otorgada por el BCRA, no contempladas en otros puntos”, catalogado como de gravedad Muy Alta (v. IF de orden 2, pág. 6, segundo párrafo).

A la fecha, el mencionado incumplimiento se encuentra en el punto 11.2.1. de la Sección 11, solo habiéndose modificado la numeración.

Se hizo constar que la gerencia preventora calificó provisoriamente el incumplimiento objeto del presente como una infracción de gravedad Muy Alta con puntuación “5”, dada la gravedad de la misma, por la cual Cambio Belgrano SRL obtuvo ganancias a partir de su participación en un circuito de compra y venta de moneda extranjera la cual fue realizada sin justificación económica aparente y por montos inusualmente elevados, respecto de la cual no justificó adecuadamente su genuinidad y licitud de su origen y destino, lo que conllevó a la implementación de una operatoria abusiva en exceso de la autorización que le fuera otorgada por esta entidad, lo que torna prohibidas a las operaciones realizadas (v. IF de orden 2, pág. 8, punto 4).

II. Que, a continuación, corresponde exponer las defensas formuladas por los sumariados.

II.1. Exposición de los descargos:

II.1.1. Que el 20/03/25 Cambio Belgrano SRL presentó el descargo que luce agregado en el informe de orden 34, al cual Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini adhirieron por medio de la presentación efectuada en la misma fecha y embebida a ese informe.

II.1.1.1. Que la defensa comenzó su relato con la exposición acotada de los antecedentes que dieron origen al sumario (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 3/5).

Expresó que la premisa sobre la que partió la preventora fue confusa, tendenciosa y contradictoria. Ello por cuanto pareció que el Banco Central de la República Argentina (BCRA) reconoció que la sumariada actuó en el marco de las operaciones autorizadas, pero por conjeturas sin fundamento certero, esta entidad vislumbró una supuesta modalidad abusiva o en exceso de autorización, lo cual reflejaría un tinte de dogmatismo y carente de sustento lógico, dado que el monto de la operatoria era completamente normal (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 4).

Mencionó que, para dar curso a estas actuaciones, el argumento utilizado por el área de origen fue que la sumariada no destinaba las divisas extranjeras adquiridas a clientes minoristas, sino que las vendía a otros operadores cambiarios, lo cual hizo suponer que operar con otras agencias de cambio está prohibido, lo cual no fue sustentado en ninguna normativa concreta, y, agregó, que lo que no está prohibido está permitido (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 4/5).

Manifestó que la operatoria desarrollada se encuentra dentro del marco de lo expresamente permitido y autorizado por el BCRA, a través de operaciones debidamente informadas y con el cumplimiento de los análisis y constataciones de prevención de lavado, origen y destino lícito de fondos (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 5).

II.1.1.2. Que continuó su exposición haciendo reserva de efectuar el planteo de inconstitucionalidad del artículo 41 de la LEF y del RD y plantear la nulidad de la resolución (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 6).

Manifestó que el artículo 41 de la LEF no establece las bases o pautas a tenor de las cuales la autoridad administrativa debería fijar el *quantum* de las multas a aplicar ni tampoco montos o valores mínimos o máximos acerca de las sanciones pecuniarias a imponer, y que las pautas fijadas para la delegación son amplias y ambiguas (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 6).

Que expresó que se trata de una materia -derecho administrativo sancionador- y de multas administrativas de naturaleza penal, en donde la validez constitucional de una delegación legislativa es dudosa y en el que, a todo evento, la delegación debería ser completa, clara y precisa. Por ello, consideró que la delegación realizada en la LEF no cumple con lo establecido por el artículo 76 de la Constitución Nacional (CN), como tampoco con las exigencias que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), inclusive con anterioridad a la reforma constitucional de 1994 (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 6).

Agregó que el 24/08/10 habría caducado toda la delegación legislativa preexistente a la reforma constitucional, dado que la última de las leyes de ratificación -Ley 26.519- fue sancionada en 2009 por el plazo de un año, sin que se haya dictado una nueva ley ratificatoria con posterioridad, conforme la cláusula transitoria octava de la CN (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 6).

La defensa expresó también que el obrar del BCRA atentó contra el principio de tipicidad, el cual exige que las conductas punibles se encuentren descriptas o delimitadas en forma expresa por la ley, siendo esto una garantía para los particulares y cuyo fundamento se encuentra en el principio de la seguridad jurídica. Agregó que ese principio es incompatible con las fórmulas genéricas y abiertas que se emplean para calificar la infracción penal -leyes penales en blanco- o, como ocurre en este caso, con la aplicación analógica de tipos sancionatorios a conductas o inconductas que no están previstas expresamente (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 6/7).

II.1.1.3. Que planteó que las constancias de hecho y de derecho demuestran que la resolución de apertura sumarial adolece de los defectos de causa y motivación exigidos como condición de validez de todo acto administrativo conforme los incisos b) y e) del artículo 7 de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo (LNPA) y que, por ello, correspondería que se declare la nulidad y absolución de los sumariados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 17 de esa ley (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 7).

Ello por cuanto, manifestó que, de los hechos y antecedentes obrantes en el sumario, se advierte el adecuado cumplimiento de los deberes por parte de la sumariada, los cuales arbitraria e infundadamente esta entidad consideró como incumplidos (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 7).

Aclaró que un acto administrativo se halla viciado en su causa, entre otros supuestos, cuando exista una errónea apreciación y calificación de los hechos, cuando faltaren los presupuestos de hecho o cuando sean falsos los antecedentes invocados. Ello así, por cuanto tanto el acto que dispuso la apertura de estas actuaciones sumariales como el que contiene la imputación, se dictaron sin sustentarse en los hechos y antecedentes que debieron servirle de causa y en el derecho aplicable y esta violación conllevó, simultáneamente, la afectación de la motivación, entendiéndose a esta como la explicitación de la causa, esto es, la declaración de cuáles son las expresiones de las razones y las circunstancias de hecho y de derecho que llevaron a dictar el acto, siendo una necesidad tendiente a la observancia del principio de legalidad de la actuación de los órganos estatales (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 7).

Que expresó que la acusación no se sustenta en el marco normativo aplicable, sino en una interpretación tendenciosa y forzada de la normativa (TO sobre Exterior y Cambios, pto 1.2.), y se aleja en relación con los alcances de los deberes en ella establecidos y al encuadramiento jurídico que correspondería darle a los incumplimientos que se suponen configurados; y que, el acto administrativo, carece de motivación suficiente dado que, al estar viciada la causa, adolece también de la motivación que exige el inciso e) del artículo 7 de la LNPA, dado que no se explicitan fundamentos válidos que lleven a disponer la apertura del sumario (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 7).

Manifestó que la imputación se basó en la comisión de infracciones inexistentes que no habían sido verificadas y que se graduaron con fundamento en un régimen disciplinario de dudosa legalidad y constitucionalidad, siendo las interpretaciones del BCRA confusas y contradictorias, ya que, si bien se indicó que las operaciones efectuadas por la sumariada estaban prohibidas, se afirmó que habrían actuado en un supuesto exceso de actividades autorizadas (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 8).

Que agregó que la conducta investigada no es antijurídica dado que se trató del ejercicio de un derecho amparado por la CN de libertad de comercio, y en las causales de justificación del inciso 4 del artículo 34 del Código Penal (CP) (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 25).

Por lo antedicho, expresó que correspondería declarar la nulidad de la resolución de apertura sumarial de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 17 de la LNPA y archivar el presente liberando de toda culpa y cargo a los sumariados (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 8).

II.1.1.4. Que continuó su defensa expresando que este ente rector no especificó sobre qué hechos claros y concretos se basó para fundamentar el sumario, el cual, expresó, se encuentra plagado de acusaciones dogmáticas, tendenciosas, y carentes de asidero en la realidad, como tampoco indicó cuál es el reproche concreto y la norma infringida al realizar dichas operaciones.

Consideró que no hay certeza de que la actividad desplegada por la sumariada pueda calificarse de prohibida, lo que el BCRA supuestamente afirmó en el informe de cargo al utilizar el potencial, y, reiteró que era esperable que la acusación esté sustentada en argumentaciones claras, concisas y precisas, lo cual no sucedió (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 10).

Alegó que el principio de legalidad consagrado en el artículo 19 de la CN establece la necesidad de una ley anterior que mande o prohíba una acción para que una persona pueda incurrir en falta por haber obrado u omitido obrar en determinado sentido, y que, en este caso, no hay ley ni normativa que prevea una prohibición en ese sentido, lo cual habría demostrado que tal argumento sólo fue una excusa para unir forzada y tendenciosamente un sumario improcedente e intentar atribuir a los sumariados una supuesta connivencia con terceras empresas ajenas y sin ningún tipo de vínculo comercial por un supuesto hecho irregular (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 10).

Que manifestó que los clientes de la sumariada son agencias de cambio, por lo que esta entendió y tuvo la seguridad de que, su cliente, al adquirir la divisa extranjera la destinaría a su conjunto de actividades o giro habitual comercial propio de un operador cambiario, lo que desestima la intención infundada del BCRA de querer vincular a Cambio Belgrano SRL con actividades irregulares que habría hecho un tercero por quien no debe responder ni tiene vínculo societario ni comercial (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 10/11).

Expresó que el BCRA concluyó que la sumariada habría incumplido con los requisitos de la acreditación de la genuinidad de las operaciones, haciendo hincapié en la “magnitud del monto involucrado”, las restricciones cambiarias vigentes -sin indicar cuáles eran-, y, sobre una supuesta falta en desarrollar políticas y procedimientos de debida diligencia razonables, incumpliendo con lo previsto en el punto 1.2. del TO sobre Exterior y Cambios, pero que, por el contrario, Cambio Belgrano SRL las desarrolló y aplicó con total transparencia y fue minucioso con el correspondiente análisis de sus clientes (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 11).

Que, respecto de la “magnitud del monto involucrado”, manifestó que este es acorde y propio al giro habitual de las agencias de cambio y de la realidad de esa actividad, lo cual el BCRA no puede desconocer, por cuanto existen los “Informes de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario” de donde surgen todos los montos que las entidades cambiarias y financieras movilizan (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 11).

Reiteró que las fundamentaciones y argumentaciones esgrimidas por esta entidad rectora caen por sí mismas dejando entrever únicamente el desacuerdo personal de las personas que intervinieron en la formulación del cargo con las operaciones realizadas, las cuales no estaban prohibidas por ninguna normativa vigente, ni se ha constatado ningún incumplimiento relacionado a la debida diligencia o régimen informativo, por lo cual solicitó se archiven las actuaciones desvinculando a los sumariados de cualquier cargo y/o responsabilidad.

Que expresó también que las diferentes áreas intervinientes del BCRA desplegaron una conducta ambigua, vaga y contradictoria al momento de instruir el sumario y que se vulneró el principio de legalidad atento a la confusión en que se incurrió al fundamentarlo, dado que si bien se mencionó que las actividades realizadas no estaban expresamente prohibidas por una norma concreta, se tomaron forzosamente conceptos como “magnitud de montos”, y el haber operado con otras agencias de cambio, llegando a la conclusión de que serían prohibidas las operaciones efectuadas por la sumariada, lo cual resulta contrario a la doctrina de los actos propios (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 11/12).

Continuó su exposición mencionando que resultó palmaria la irrazonabilidad de las fundamentaciones esgrimidas por el área preventora, dado que el BCRA sancionaría por actos expresamente permitidos sólo por la discordancia de haber actuado en materia no legislada o no prohibida expresamente, constituyendo una vulneración a la seguridad jurídica y al principio de la confianza legítima de los sumariados (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 11/12).

Que por todo lo antedicho, consideró que quedó de manifiesto el obrar incongruente y contradictorio llevado a cabo por el BCRA, por haber efectuado interpretaciones y análisis contrarios y excluyentes entre sí, pretendiendo sancionar a los sumariados en función de una interpretación errática y con vaivenes de una misma norma (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 12).

II.1.1.5. Que respecto de la supuesta falta de implementación de controles de genuinidad de las operaciones indicadas, argumentó que en las que ha participado la sumariada se encuentran cabalmente documentadas y han sido informadas a esta entidad en diversas oportunidades, no sólo mediante los correspondientes regímenes informativos diarios y mensuales, sino también en el marco de los numerosos requerimientos recibidos y de las verificaciones realizadas (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 12).

Manifestó que el BCRA al momento de fundamentar la elevación y trámite de este sumario sugirió que la entidad participó de operaciones de “entramados”, “pases de manos”, y de no haber comprobado la genuinidad de tales operaciones, todo lo cual adoleció de fundamentación y seriedad, por cuanto fueron categóricas e imprecisas, de modo que impidió a los sumariados ejercer una defensa adecuada dado que no fue concreto respecto de las operaciones que consideró no genuinas (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 13).

Que agregó que las acusaciones son de enorme gravedad, y que estas no tienen respaldo en las evidencias que constan en este sumario, colocando a los sumariados en un rol cuasi delictivo en comisión dolosa con otros actores del sistema financiero y en la realización de operaciones marginales que no existieron. Contrariamente a la acusación dogmática efectuada, expresó que la sumariada brindó evidencias respecto de sus mecanismos de debida diligencia inicial, continuada y reforzada de sus clientes como del monitoreo minucioso de su transaccionalidad según la documentación obrante en el sumario (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 13).

Alegó que la fundamentación que motivó el sumario dejó entrever la carencia de comprensión, por cuanto los clientes con los que operó la sumariada eran agencias de cambio habilitadas por el BCRA -las cuales no operan con fondos propios, sino que lo hacen con fondos de terceros- y cuya actividad habitual era la compraventa de divisas extranjeras para su posterior venta (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 13).

Que sostuvo que la sumariada llevó a cabo procedimientos de debida diligencia reforzada, sumado a los procesos establecidos de alta de clientes (*screening* o búsqueda extensiva sobre el cliente, tales como las listas de Terrorismo, PEP, así como en virtud de hechos o noticias negativas y documentación de respaldo relacionada con el adecuado conocimiento del cliente), conforme acreditó con la prueba documental acompañada. Además, tuvo en cuenta los riesgos asociados, y, principalmente, la naturaleza del negocio, esto es, cuál es el giro comercial común y ordinario de las agencias de cambio. Por ello, rechazó la afirmación vertida en este sumario y en los memorandos de observaciones, por considerarlos contrarios a la realidad, por cuanto la sumariada habría recabado de los clientes la información apropiada para perfilarlos y llevar adelante el conocimiento de estos y el monitoreo de su operatoria (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 14).

Aclaró que siempre consideró el monitoreo transaccional de manera asociada con el perfil general de riesgos de los clientes y analizó el 100% de las transacciones, y, adicionalmente, envió esa información a el BCRA en tiempo real.

Que entendió que los requerimientos normativos en materia de monitoreo transaccional de clientes se encontraron cumplidos no sólo a nivel de políticas y procedimientos de la sumariada, sino también a nivel de implementación (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 23).

II.1.1.6. Que la defensa hizo referencia al contexto histórico y político de la Argentina que afectó a las agencias de cambio y otras entidades cambiarias y agregó que en el marco de la cuarentena obligatoria -devenida por el Covid 19- las entidades financieras y cambiarias no podían abrir sus sucursales para atención al público. Manifestó que el artículo 1.5 del TO sobre Operadores de Cambios establecía que “...con vigencia a partir del 1.12.23, para la determinación del nivel operativo mínimo que deben registrar las casas y agencias de cambio conforme a lo previsto en el punto 1.5. de las normas sobre “Operadores de cambio”, el importe total de venta mensual de moneda extranjera a entidades habilitadas a operar en cambios y a clientes vinculados al operador de cambio (...) no deberá superar el importe total de ventas de moneda extranjera a los restantes clientes registrado en el mes anterior...”, por lo que, en ese contexto, aquellas agencias que no pudieron operar por limitaciones de recursos no podrían hacerlo por las restricciones impuestas por el BCRA. En ese sentido, agregó que las entidades habilitadas, reguladas y supervisadas por esta entidad, como fruto de una coyuntura de mercado y sanitaria, al no tener resultados operativos en sus estados financieros, prácticamente no podrían operar, lo que provocaría el mismo resultado al año siguiente, repitiendo la misma problemática de manera permanente (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 15/16).

Manifestó que entiende que ese no es el espíritu de la norma ni la lógica del sistema, sino que en materia PLAFT se les pide a los sujetos obligados que apliquen criterios, políticas y procesos realistas, con enfoque basado en riesgo y apropiados a la realidad del negocio y del cliente que permitan identificar, prevenir y mitigar los riesgos, lo cual fue realizado por la sumariada (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 16).

Que expresó que la entidad efectuó un análisis de razonabilidad no sólo *ex ante* sino también *ex post* sobre el perfilamiento, la transaccionalidad, los controles internos y las contrapartes de sus clientes, teniendo en cuenta las características del fondeo del cliente y de su operación y acreditando la genuinidad de las operaciones impugnadas en este sumario (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 16).

Agregó que al ser entidades que no operan con fondos propios, la única información relevante de sus estados financieros a los fines de un mejor perfilamiento serían los ingresos operativos que dan cuenta parcialmente del margen obtenido por la entidad cambiaria en el marco de su operación. Por ello, el perfilamiento del cliente que se efectivizaba era el único que podía realizarse con la información disponible y era complementado con medidas de control posteriores que permitían ir ajustando mes a mes el perfil transaccional de los clientes en la medida en que ello fuera necesario (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 17).

Manifestó que respecto a los volúmenes operados que informó el BCRA, estos surgían de los “Informes de la Evolución del Mercado de Cambios y Balance Cambiario”, publicación mensual que expone y analiza la evolución de las compras y ventas de moneda extranjera realizadas por entidades a través del mercado de cambios y las operaciones efectuadas de forma directa por este Banco Central; y que todas las operaciones de cambios que realizan tanto las entidades cambiarias como las entidades financieras se abastecen de dólares suministrados por esta entidad, que, asimismo, recibe diariamente los regímenes informativos de operaciones de cambios y de posición global neta en moneda extranjera de cada una de las entidades financieras y de las entidades cambiarias que le permiten tener conocimiento en tiempo real de dichas transacciones (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 17/18).

Que argumentó que el perfilamiento dado a los clientes fue en su totalidad cubierto mes a mes, lo cual está respaldado por los boletos, OPCAM y regímenes informativos, siendo razonable y real dado que no fueron operaciones simuladas o que implicaron el ingreso al sistema de fondos en efectivo o de cuentas en el exterior, todo lo cual refuta la acusación de este Banco Central en cuanto a la no comprobación de la genuinidad de las operaciones, dado que todas derivaron de transferencias bancarias de cuentas en entidades financieras locales. Aclaró que todas las operaciones se realizaron bajo supervisión constante del BCRA y que implicaron el movimiento de dólares de origen lícito que se encontraba dentro del sistema financiero y que, en su totalidad, se originó en ventas realizadas por esta entidad a los actores del sistema financiero (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 18).

Expresó que, a la hora de perfilar a estos clientes surgió la dificultad de no poder hacerlo considerando los resultados o cualquier otra variable de sus propios estados contables ya que operaban con fondos de terceros, y por ello, se debía realizar no sólo una adecuada debida diligencia del cliente sino conocer y entender al cliente del cliente. Por definiciones internas de la sumariada, a estos clientes se les debía aplicar la política de clientes especiales, dado que se los asimilaba a clientes de riesgo alto y se les aplicaban medidas reforzadas de debida diligencia y monitoreo relacionadas con su propia operatoria y con la de los clientes de estos clientes. Por ello, se los perfiló en base a sus volúmenes operados en los ejercicios anteriores, o, en caso de no tener referencia, se les solicitó una declaración jurada de los volúmenes que esperaba operar en el ejercicio y se les otorgó un perfil transaccional extraordinario por operación hasta el equivalente a USD500.000 al tipo de cambio vigente al día de la operación. Luego, el cumplimiento de esos volúmenes se controlaba pidiendo periódicamente los boletos de cambio del propio cliente y sus OPCAM (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 18).

Aclaró que con la solicitud de los boletos de cambio y de los OPCAM, la sumariada podía conocer perfectamente quien es el cliente del cliente y en lugar de aplicar una debida diligencia sobre este por muestreo o con criterios internacionalmente aceptados para auditorías, tomó la decisión de realizar un proceso de debida diligencia también a esas compañías con el objetivo de profundizar su conocimiento y evaluar sus riesgos con similares criterios utilizados para vincular a un cliente (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 18).

Que manifestó que no existe una norma que obligue a las entidades cambiarias a vender sólo dólar minorista a consumidores finales, y que, mientras el BCRA no suspendiera las operaciones de estas entidades cambiarias, la sumariada no tenía buenas razones para hacerlo. Alegó que no hubo una definición legal, como sugirió este ente rector, que indicara que las casas o agencias de cambio sólo podían vender USD200 a personas humanas y, menos aún, una que mandara a la sumariada a ejercer ese control que el BCRA podía llevar a cabo con la información que recibe de los propios agentes en forma diaria, semanal y mensual (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 19).

La defensa expresó que: “...(i) si las entidades cambiarias están habilitadas para comercializar dólar minorista o para vender moneda extranjera a otras entidades cambiarias, es un aspecto que debería estar normado en la dirección que ese BCRA entienda y que, a todo evento, forma parte de las facultades de regulación y supervisión de ese Organismo, ajeno a las posibilidades de la Entidad; (ii) no es responsabilidad de CBSRL controlar que las Entidades Cambiarias vendan moneda extranjera en el mercado minorista o que lo hagan en el mercado mayorista -actividad definitivamente no prohibida- en tanto no exista una norma que así lo disponga expresamente, como resultan ser otras obligaciones cumplidas acabada y adecuadamente por la Agencia (i.e. la obligación de conocer el Cliente del Cliente, verificaciones normativas relacionadas con la debida diligencia inicial y continuada, reportaría a los reguladores y/o monitoreo específico sobre clientes que operan con fondos de terceros)” (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 19).

Que respecto del origen y destino de los fondos, aclaró que el monitoreo transaccional no se realiza por muestreo ni por enfoque basado en riesgo como indican las normas aplicables, sino que se le solicita al cliente de manera periódica el 100% de las OPCAM y de los boletos de cambios, permitiendo entender no sólo el destino de los fondos operados por el cliente en el sistema financiero, sino la integridad de sus operaciones dentro del sistema y los aspectos relacionados con el cumplimiento del perfil transaccional (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 19).

Agregó que, a cada cliente, además de proporcionar las OPCAM, la sumariada le exigía una certificación contable suscripta por profesional matriculado y debidamente legalizada por el Consejo Profesional de la jurisdicción donde se indicara el importe efectivamente operado mes a mes, para luego cruzar con la información provista. Aclaró que no se tomaron en consideración importes por encima de las OPCAM y, que, si el cliente suministraba información que difiriera con ello, era considerado como una señal de alerta que podía disparar la emisión de un reporte de operación sospechosa y/o la desvinculación del mismo. Además, debían proporcionar una declaración jurada en la cual indicaran el monto

proyectado para operar durante los seis meses siguientes, pero, en ningún caso, el perfil asignado era superior al arrojado en las proyecciones (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 20).

Manifestó que la determinación de los márgenes operativos estuvo asociada de manera aritmética no sólo al perfil transaccional, sino que también se tomaron en consideración -a partir del 01/12/23-, los umbrales transaccionales definidos por la Comunicación A 7901 (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 21).

Expresó que, lo antedicho, se encontraba respaldado tanto en la documentación relacionada con las operaciones realizadas, como en el hecho de que el BCRA continuó vendiendo a la agencia los dólares necesarios para seguir operando, dado que las agencias de cambio no contaban con *stock* de moneda extranjera y por ello todas las operaciones de venta de divisa extranjera que la sumariada realizó a sus clientes estuvieron precedidas de una operación de compra a este ente rector a través de otras entidades financieras. En esa línea afirmó que el BCRA tuvo conocimiento anterior, concomitante y posterior de las operaciones, siendo el que vendió en primera instancia, sin perjuicio de toda la información diaria suministrada por la sumariada con relación a las operaciones realizadas y con la documentación e instrumentación de definiciones de controles internos (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 21).

Que puso de manifiesto que la acusación de la falta de control cae por imposibilidad fáctica. Además, continuó, que no hubiesen podido operar con otras agencias de cambio suspendidas y/o inhabilitadas, dado que no figurarían en el Registro de Operadores de Cambio (ROC), y por lo tanto no estarían visibles en los desplegables para operar, por lo que si la sumariada pudo operar con sus clientes fue porque estos estaban habilitados, y, a su vez, todas las operaciones que en esta instancia se impugnaron, son las mismas que fueron previamente autorizadas tácitamente (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 24).

II.1.1.7. Que la defensa planteó, además, la nulidad por violación del debido proceso adjetivo -inciso f) del artículo 1 e inciso d) del artículo 7 de la LNPA- dado que previo al dictado de un acto, los interesados tienen derecho al debido proceso adjetivo que comprende el derecho a ser oído y el derecho a ofrecer y producir pruebas, lo cual consideró que no ocurrió en el caso que nos ocupa dado que la sumariada tuvo noticias del acto impugnado una vez que este fue dictado, luego de la toma de vista del 27/02/25, siendo que los memorandos de observación recibidos fueron contestados, y no obtuvieron respuesta ni pedido en concreto de realizar mejoras u oportunidad de enmendar alguna supuesta irregularidad que pudiera evitar el inicio de estas actuaciones (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 24/26).

II.1.1.8. Que continuó su exposición, como consideraciones adicionales a la defensa, haciendo referencia a los factores de ponderación y a la puntuación asignada a las infracciones (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 26/32).

Respecto del impacto real y potencial de la infracción sobre la entidad y el sistema financiero, expresó que ese factor fue vago y ambiguo y que no se vieron comprometidos intereses económicos ni sociales y no se afectó el espectro de la política monetaria.

Con relación al perjuicio ocasionado a terceros, manifestó que la inespecificidad respecto de cuál es el perjuicio que experimentó el BCRA como regulador por el presunto incumplimiento y cuáles son los intereses que se vieron frustrados o afectados impide la adecuada defensa de la sumariada.

Que agregó que no se advirtió un perjuicio a terceros, sino que la sumariada tuvo un comportamiento transparente y cumplió con las regulaciones en condiciones de extrema licitud y con máximo apego a las normas.

En cuanto al beneficio generado, indicó que la afirmación respecto de la obtención de beneficio por parte de la sumariada no tuvo fundamento. Reiteró que la actividad realizada fue legal y habilitada por el BCRA y que los dólares estadounidenses fueron adquiridos en mercados regulados y oportunamente informados, por lo que no consideró posible extender la pretendida ilegalidad de la operatoria o afirmar que incurrió en connivencia en ejercicio de su giro comercial legal.

Respecto de los factores agravantes, expresó que en todo momento la sumariada tuvo la convicción de estar efectuando operaciones permitidas por la normativa vigente y que no existió intencionalidad en la comisión de la infracción atribuida.

Que en lo referente a la puntuación, manifestó que no se fundó el motivo de la gravedad de la falta que, siendo 5, pone en peligro la habilitación para funcionar y todo el patrimonio de la sociedad y de sus accionistas, y que no se explicó de qué manera afectó al sistema en su conjunto, cómo se puso en peligro algún bien jurídico protegido por el complejo de normas del BCRA, cómo se entorpeció la actividad de la supervisión o se negó a prestar el máximo grado de colaboración. Sumado a ello, manifestó que el incremento del 235% en términos nominales respecto del valor de la unidad sancionatoria durante 2024 resultó injustificado, irrazonable, desproporcionado y exorbitante (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 30).

Agregó que el sumario contó una realidad parcializada, con números que no cruzan entre sí ni con la documentación que fuera aportada a lo largo del proceso y que no se contempló la situación en su conjunto, ni la vocación de cumplimiento estricto que mostró la sumariada, como tampoco la colaboración y respeto absoluto que dio a los inspectores.

Manifestó que, si se considerara que corresponde el reproche legal, no sería una infracción de máxima gravedad, sino que debería ser recalificada en el nivel mínimo, dado que el mantenimiento como definitiva de la puntuación provisoria sería un indebido e innecesario ensañamiento contra los sumariados, arbitrario y nulo de nulidad absoluta e insalvable. Por ello, en el peor de los escenarios, la puntuación no podría ser superior a 2 o 3.

Que con relación a los atenuantes, expresó que, conforme la norma, serían aplicables al caso la cooperación y adopción de medidas correctivas con anterioridad o posterioridad a la apertura del sumario y la demostración clara del funcionamiento adecuado de los controles internos.

Agregó que la sumariada contaba con mecanismos de control interno adecuados, no sólo en materia de regulaciones del BCRA sino en materia de PLAFT, lo cual se encuentra documentado en el Apéndice II.

Que además, expresó que al perder vigencia el cepo cambiario imperante al tiempo de los hechos, y por aplicación del principio de retroactividad de la norma penal más benigna, el sumario debería ser archivado ya que ello derivaría en un impacto en beneficio de los sumariados para determinar su responsabilidad por considerarse una circunstancia atenuante o eximente de responsabilidad. Ello, agregó, también debiera tenerse en cuenta para determinar la magnitud de la infracción, la relevancia de la norma supuestamente incumplida en el sistema de normas, el impacto de la infracción en el sistema y la puntuación definitiva de su gravedad (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 30/31).

II.1.1.9. Que continuó su exposición la defensa expresando que el ejercicio de la potestad sancionadora del Estado requiere siempre como presupuesto de su existencia una infracción, la cual para que exista, necesita que la conducta que la consuma este así considerada en el ordenamiento aplicable.

Agregó que la infracción posee en su estructura los requisitos de la acción (incumplimiento del deber, adecuación de la conducta con el modelo descripto por la ley previa y actuar culpable) y que la inadecuación de la conducta ejercida por el agente respecto de las previsiones del ordenamiento jurídico constituye el requisito de tipicidad exigido por el principio de legalidad. Además, agregó que, si bien los preceptos legales pueden ser en algunos casos genéricos dado que no podrían describirse con minuciosa precisión todas las conductas a observar o seguir, aún con alguna vaguedad, el núcleo de la conducta debe estar claramente caracterizado en la norma (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 32).

Manifestó que uno de los elementos esenciales del delito es el tipo y que solo pueden considerarse delitos los hechos descriptos como tales en la ley. Agregó que es opinión doctrinaria unánime que los artículos 18 y 19 de la CN -con los alcances previstos en el artículo 75, inciso 22 -, el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el punto 1 del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el punto 2 del artículo 11 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, fijan los principios de legalidad y reserva, lo que establece un doble juego de derechos y obligaciones entre el individuo y el Estado, y que, dada la desigualdad entre ambos intervinientes, es opinión unánime que ambos principios fueron establecidos en defensa del individuo contra toda intromisión, desconocimiento o avasallamiento de sus derechos. Así entendió que, cuando el encuadre de la conducta reprochada al actor como infracción resultase opinable, corresponde hacer jugar a su favor el beneficio de la duda (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 33).

Agregó que la sola aplicación de las garantías del proceso penal obliga al BCRA a absolver a los sumariados de cualquier cargo, toda vez que no cabría considerar como fundamento de la acción sumaria interpretaciones de este organismo administrativo, que en sí mismas importan una violación a los requisitos del debido proceso (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 34).

Que sostuvo que no existió un obrar doloso, perjuicio concreto ni tampoco un beneficio a favor de la sumariada, y que, no incurrió en infracción típica alguna, por lo que resulta inaudible la pretensión de toda sanción por no ser razonable (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 34).

Además, agregó que la razonabilidad alude a la medida con que la administración debe ejercitar sus potestades, la cual supone la proporcionalidad y que opera a través de un proceso valorativo de ponderación justificada y razonable de los elementos de la norma habilitante del órgano emisor. Expresó que el principio de proporcionalidad de la actuación administrativa obliga a disponer las medidas adecuadas a la situación de hecho para la consecución del fin previsto en la norma y que el medio elegido debe ser el más idóneo y de menor restricción posible. Ese principio, además de ser de índole constitucional, está consagrado en la LNPA junto con el de razonabilidad, norma que exige que el acto tenga causa o motivo (de hecho y derecho) y que establece la necesidad de que las medidas sean proporcionalmente adecuadas (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 34/35).

Que luego hizo referencia a la discrecionalidad de la administración y los márgenes en que puede operar, es decir que, si para el particular la sanción constituye un menoscabo real, debería ser consecuencia de un acto administrativo circunstanciadamente fundado y con referencias normativas precisas, derivado de un examen intrínseco y extrínseco contextual y el análisis de la validez o licitud del menoscabo que la sanción administrativa conllevaría (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 35).

Así, expresó, la imposición de sanciones conforme lo previsto en el régimen sancionatorio del BCRA para los incumplimientos considerados “muy graves”, derivaría en un monto irrazonable considerando que los supuestos incumplimientos no fueron conductas típicas bajo las normas analizadas, y aun cuando se constataran como infracciones, una eventual sanción de apercibimiento resultaría manifiestamente inconstitucional por arbitraria, irrazonable y confiscatoria, dado que la aplicación de la pena debe tener una relación razonable con la infracción o falta en virtud del principio de proporcionalidad, con el fin de evitar un exceso de punición, lo que conllevaría la nulidad absoluta de lo actuado por vicios en el procedimiento seguido para la aplicación (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 35).

Que concluyó este punto alegando que la conducta reprochada repele toda relación de proporcionalidad entre esta y cualquier eventual sanción proveniente de aplicar las normas, ya que no resulta típica bajo la norma vigente y solo podría ser considerada como incumplimiento formal reprimible con un mero apercibimiento.

II.1.1.10. Que la defensa expresó que no medió culpa o dolo en la conducta que aquí se reprocha, y que, no se puede presumir lo contrario teniendo en cuenta la naturaleza de las operaciones, las cuales no estaban prohibidas por el BCRA.

Agregó que además, en medio de las restricciones por Covid 19, los sumariados creyeron que su conducta era legal y que, en todo caso, existió un error excusable de prohibición sobre el alcance de lo que estaba prohibido o permitido derivado de la confusión normativa e interpretativa imperante, y que, ese margen de opinabilidad jurídica y correlativa incertidumbre, impidió que hayan incurrido en la tipicidad subjetiva -dolo- que reclama todo ilícito cambiario, por lo que, frente al error de prohibición, no puede considerarse punible la conducta (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 36/37).

Manifestó que la responsabilidad objetiva en derecho penal no existe y en el régimen infraccional cambiario debe regir el mismo principio por su naturaleza represiva, y que, la culpa no es punible si no está expresamente previsto el tipo culposo en la norma penal. Además, agregó que tampoco podría hablarse de una conducta negligente de la sumariada, dado que esta tomó todos los recaudos posibles para asegurarse de la legitimidad de la operación y que, dada la trayectoria y la falta de antecedentes de imputaciones, la intencionalidad debe descartarse (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 37).

Expresó que no medio dolo sino un error excusable que resulta en una causal de inculpabilidad, y que, en última instancia, debería aplicarse el principio *in dubio pro reo*, dado que el beneficio de la duda es siempre a favor del acusado y el error en la interpretación de la norma (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 38/39).

II.1.1.11. Que con relación a la responsabilidad personal de las personas humanas sumariadas, expresó que los socios y gerentes no actuaron de manera dolosa ni causaron perjuicios, como tampoco obtuvieron beneficios, dado que las operaciones impugnadas se encontraban dentro del marco legal y no estaban prohibidas expresamente por la normativa, sumado a que habían sido informadas a este Banco Central, y por ello, consideró que no correspondería aplicar sanciones a los sumariados, sino por el contrario, absolverlos o apercibirlos, dado que los mismos no presentan antecedentes (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 40).

Manifestó que las imputaciones contra las personas humanas fueron vagas, tendenciosas y carentes de motivación, y que la resolución de apertura no atribuyó responsabilidad subjetiva a los Directores ni tampoco indicó de manera circunstanciada el incumplimiento que habrían realizado ni sus elementos de tipicidad y dolo necesarios para el progreso del reproche legal, por lo que se afectó la garantía de defensa en juicio. Agregó que para tener conocimiento de los hechos imputados y poder ejercer su derecho de defensa, es necesario que sean identificados con respecto a cada uno de los sumariados y descriptos con precisión, como también, saber si la falta imputada fue cometida a sabiendas o por culpa (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 40/41).

Expresó que la extensión automática de la responsabilidad a las personas humanas por presuntos incumplimientos sólo establecidos respecto de la persona jurídica importaría un supuesto de arbitraria creación de tipos legales no previstos en la normativa legal vigente, circunstancia que configuraría una violación de los principios de legalidad y tipicidad consagrados en el artículo 19 de la CN (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 42).

Afirmó que la imputación formulada en estas condiciones implicó un principio de responsabilidad penal objetiva o responsabilidad refleja, esto es, responsabilidad por el mero ejercicio de un cargo, función o situación jurídica.

Que agregó que en virtud del principio de especialidad, la aplicación de la disposición específica debe prevalecer sobre la general, incluso en el ámbito del derecho administrativo sancionador, y que, a raíz del beneficio de la duda, debería estarse siempre por la solución que sea más favorable a la persona sumariada o imputada, conforme se dispuso en el epígrafe 7) del artículo 52 del nuevo Reglamento de Investigaciones Administrativas aprobado por el Decreto 456/22, que ante la falta de una previsión expresa en el RD del BCRA y por no contraponerse con ninguno de sus preceptos resultaría aplicable por analogía. Tal principio tiene sustento en los que emanan de la CN, las Convenciones Internacionales y la jurisprudencia y ha sido aplicado en numerosas oportunidades por este Banco Central en los sumarios financieros instruidos en el marco del artículo 41 y concordantes de la LEF (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 42).

Manifestó que el principio *in dubio pro administrado* deriva de la presunción de inocencia, lo que implica que, para que no resulte arbitrario, tanto la formulación de cargo como la sustanciación sumarial deben sustentar mediante argumentos categóricos que el modo en que sucedieron los hechos demuestre que el actuar de los sumariados encuadró perfectamente con el tipo de incumplimiento que corresponda (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 43).

Así, continuó, los hechos deben ser objeto de apreciación confrontados con las demás constancias del sumario, de forma tal que, evaluados en su conjunto con los elementos de prueba reunidos, pueda explicarse racionalmente la existencia de una duda de la que derive la aplicación del beneficio a favor de los sumariados.

Expresó que se debe evitar disponer de un encuadramiento infundado o dogmático en el tipo de infracción más gravosa dentro de varias disponibles, lo que se traduciría como un indebido e innecesario ensañamiento contra los sumariados susceptible de ser calificado como arbitrario y, consecuentemente, nulo de nulidad absoluta e insalvable.

Que con relación a la prueba, manifestó que el hecho de que los sumariados deban aportarla a fin de deslindarse de responsabilidad, vulnera el principio constitucional de inocencia, el cual atribuye la carga de la prueba al acusador, por lo que el BCRA es quien debería acreditar con pruebas concretas tanto la existencia de una infracción como que las personas humanas a las que se les atribuye la comisión de aquella fueron quienes ejecutaron de hecho la acción con conciencia, esto es, con comprensión sobre la criminalidad del acto e intención deliberada de vulnerar la normativa aplicable (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 43/44).

Concluyó que no se acreditaron en el caso las condiciones necesarias para formular una hipótesis sancionatoria contra los sumariados que permita atribuirles responsabilidad disciplinaria y sancionarlos en el marco de lo dispuesto por el punto 10.2.1. del RD, ya que la situación y el modo en que fue fundamentado el sumario genera una duda razonable que debería ser resuelta en su beneficio.

Que por último, realizó reserva de ampliar los fundamentos del descargo y la prueba, como también reserva del caso federal en los términos del artículo 14 de la Ley 48 (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 44).

II.2. Prueba ofrecida y aportada:

Por Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio- a la cual adhirieron Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini:

II.2.1. Documental: Acompañó poder de la entidad sumariada (v. IF de orden 34, archivo embebido “2.1. Anexo escrito de Cambio Belgrano - Apéndice 1.pdf”); set de políticas y procesos en materia PLAFTFP (v. IF de orden 34, embebido “2.2. Anexo escrito de Cambio Belgrano - Apéndice 2.pdf”); legajos de Cambio Imperial SA, Arg. Exchange SA, Centenera Agencia de Cambio y Turismo SRL, Rosario Cambio SA, Edén SRL, Intercash SAS y Fast Cambio SA (v. IF de orden 34, archivo embebido “2.3. Anexo escrito de Cambio Belgrano - Apéndice 3.pdf”) y boletos de cambio de los clientes del periodo 2023 (v. IF de orden 34, archivo embebido “2.4. Anexo escrito de Cambio Belgrano - Apéndice 4.pdf”).

II.2.2. Informativa: Solicitó se libren oficios a:

(i) Banco Sucredito Regional SAU y Banco Masventas SA a los fines de que acompañen copia del legajo de la sumariada, la totalidad de los correos electrónicos intercambiados, los pedidos de apertura de cuenta y la resolución definitiva adoptada por ellas con indicación expresa del sentido de esa resolución y las motivaciones, cualquier acta de sus respectivos comités de PLAFT y de créditos en las cuales se haya tratado la solicitud de apertura de productos y la definición adoptada e indicación de nombre, apellido, DNI, domicilio y correo electrónico de los oficiales de cuenta intervinientes a los fines de que se los cite a prestar declaración testimonial acerca del proceso seguido por Cambio Belgrano para la apertura de la cuenta, las definiciones adoptadas y su motivación.

(ii) la Unidad de Información Financiera a los fines de que indique la fecha desde la cual Cambio Belgrano se encuentra registrada como sujeto obligado, grado de cumplimiento de sus obligaciones regulatorias en materia PLAFT y existencia o inexistencia de sumarios administrativos en contra de esa entidad cambiaria.

II.2.3. Testimonial: Solicitó se cite a las personas indicadas en el apartado (i) del punto anterior, a los fines de que declaren sobre el proceso seguido por Cambio Belgrano para la apertura de la cuenta, las definiciones adoptadas y su motivación.

II.2.4. Documentación en poder de terceros: Solicitó que el BCRA adjunte constancias respecto de advertencias, apercibimientos o sanciones preexistentes contra los sumariados.

II.3. Análisis de los argumentos defensivos:

Que previo a analizar las defensas intentadas, corresponde señalar que es doctrina interpretativa de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) que los jueces no están obligados a ponderar uno por uno exhaustivamente todos los argumentos de los litigantes, sino aquellos que estimen conducentes para basar sus conclusiones. Además, pueden omitir el tratamiento de cuestiones propuestas como también el análisis de invocaciones que no sean decisivas (Conf. CSJN, Fallos: 258:304, 262:222, 265:301, 272:225, 278:271, 291:390, 397:140, 301:970, entre otros).

En esa línea "...tampoco es obligación del juzgador ponderar todas las pruebas agregadas, sino únicamente las que estime apropiadas para resolver el conflicto (conf. art. 386, *in fine*, del C.P.C.C.N.; C. Nac. Apel. Civ., Sala B, in re: "P., A. c/ S., E. S.", del 05/02/10, entre otros), y examinarlas con un criterio lógico jurídico, y asignándoles su valor de acuerdo con las reglas de la sana crítica y las máximas de la experiencia (conf. esta Sala, en una integración anterior, "Schalscha, Germán c/ A.N.A.", 14/05/10, entre otros)" (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal -CNACAF-, Sala II, Causa 56.836/2013 - Cambios Paris Casa de Cambio y Turismo SA y otros c/ BCRA s/ Entidades Financieras - Ley 21.526 - Artículo 42, sentencia del 17/07/14).

II.3.1. Nulidades.

Que, en primer lugar, corresponde tratar las nulidades planteadas contra la Resolución 309/24 de SEFYC, dado que, de admitirse, el tratamiento de las cuestiones restantes se tornaría inoficioso.

Es menester destacar que la declaración de nulidad conlleva la invalidez del acto administrativo y por ello debe ponderarse con carácter restrictivo, por lo que sólo procedería en caso de tener por acreditado un perjuicio real y concreto para los sumariados.

Que así lo ha considerado la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN), al señalar que: "Las nulidades de actos administrativos deben analizarse de modo restrictivo y en principio, prefiriendo la subsistencia y validez del acto atacado. Ciertamente, si el fundamento en que se apoya la pretensión nulificadora es sólo formal, se estaría en presencia de la perniciosa 'nulidad por nulidad misma'" (Dictámenes 256:134, febrero 2006).

Jurisprudencialmente, también se ha dicho que "...es sabido que quien plantea la nulidad de un acto administrativo debe señalar tanto los vicios que éste presenta como el perjuicio sufrido, y con esa finalidad, no es suficiente la mera invocación de la vulneración del derecho de defensa si no se indican, concretamente, las defensas que se ha visto impedido de oponer, y de qué modo ese vicio habría incidido en el ejercicio de aquel derecho para que, eventualmente, la autoridad administrativa arribara a una solución distinta de la adoptada..." (doc. Fallos: 320:1611; "Riquelme Medina", causa 31.485/14, del 16/06/15; "Bossi Arancibia", causa 24.656/15, del 29/09/15; "Laboratorios Imvi", causa 43.131/15, del 20/10/15; "Giménez", causa 1.354/15, del 17/11/15; "Coto", causa 68.816/15, del 25/08/16; CNACAF, Sala III "David Lucio Alberto", causa 23.005/12, del 04/02/14; "Securitas Argentina", causa 16.710/13, CNACAF, Sala III - 04/02/14), y que "...el postulado rector en lo que hace al sistema de nulidades es el de la conservación del acto. La interpretación de la existencia de aquéllas es restrictiva (conf. art. 2 C.P.P.N.) y solo procede la declaración cuando por la violación de las formalidades resulta un perjuicio real, actual y concreto para la parte, y no cuando aquéllas se vinculan con el único interés de la ley o para satisfacer formalidades desprovistas de aquel efecto perjudicial..." (Juzgado en lo Penal Económico 3, Secretaría 6, "Incidente de nulidad", causa 1455/2014, "Arpenta Sociedad de Bolsa S.A. y otros s/ inf. Ley 22.415", sentencia del 08/04/16).

Que esta línea interpretativa es la que sostiene la CSJN la que en más de una oportunidad ha expresado que: "...la declaración de invalidez de una norma es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico y su procedencia requiere que el pedido pertinente tenga un sólido desarrollo argumental y contar con fundamentos de igual carácter..." (conf. fallos 329:4135, 316:842, 327:5147, 5723 y 5863).

II.3.1.1. Que, sobre esa base interpretativa, respecto del planteo nulidad por violación al debido proceso adjetivo y al derecho de defensa en juicio (v. Consid. II.1.1.7. y II.1.1.11.), cabe mencionar lo dicho doctrinariamente sobre el particular, por cuanto las sanciones que prevé el artículo 41 de la LEF solo podrán aplicarse "...previa instrucción de un sumario, con audiencia de los imputados...". Bajo esta lógica, "La ley persigue posibilitar a quien resulta imputado, el pleno ejercicio de su derecho de defensa dentro del denominado 'debido proceso adjetivo' que consiste y resguarda el derecho a: ser oído y formular descargos, ofrecer y producir pruebas, obtener una decisión fundada" (v. Eduardo A. Barreira Delfino, "Ley de Entidades Financieras" ABA 1993, pág. 187).

El respeto al debido proceso adjetivo se complementa cuando la investigación sumarial ha girado -como se observa en este proceso- alrededor de una concreta e individualizada imputación del cargo y su fundamento, con la enunciación de las disposiciones transgredidas, la acreditación de los hechos configurantes, la indicación de las personas involucradas, sus cargos, funciones y su participación (v. Barreira Delfino, 1993, pág. 188), conforme se observa en los apartados II y III del informe de cargos de orden 8.

Que la jurisprudencia ha sido clara en este sentido y ha expresado que “...quien plantea la nulidad de un acto administrativo debe individualizar tanto los vicios que éste presenta como el perjuicio sufrido y, con esa finalidad, no es suficiente la mera invocación de la vulneración del derecho de defensa si no se indican, concretamente, las defensas que se ha visto impedido de oponer, y de qué modo ese vicio habría incidido en el ejercicio de aquel derecho para que, eventualmente, la autoridad administrativa arribara a una solución distinta de la adoptada (...). Además, por aplicación de la regla según la cual no hay nulidad sin perjuicio -no pudiendo entonces procurarse la declaración de nulidad por la nulidad misma-, su procedencia exige la acreditación de un daño serio e irreparable que no pueda ser subsanado sino por medio de esa declaración...” (CNACAF, Sala II, Banco Supervielle SA c/ BCRA - Resol. 157/21 - Expte. 388/76/19 - Sum. Fin. 1560, 03/03/23).

En el caso que aquí nos ocupa, los sumariados tuvieron conocimiento pleno y comprensión tanto del contenido del reproche formulado como de las constancias en que se apoyó desde el inicio, lo cual quedó evidenciado tanto en el informe presumarial (IF de orden 2), como en el informe de cargo (IF de orden 8).

En todo momento -se reitera- fueron especificadas las operaciones cuestionadas, las cuales se individualizaron tanto en lo referente al monto como también a la fecha y partes involucradas.

No es acertado afirmar que los sumariados se vieron imposibilitados de realizar una defensa adecuada a raíz de que los hechos imputados carecieron de fundamentación o precisión, como tampoco encuentra asidero en la realidad el planteo de que no fueron especificados los hechos concretos que dieron origen a este sumario y la normativa infringida, dado que todo ello se encuentra específicamente individualizado en los informes mencionados en los párrafos precedentes. Más aún, la defensa se limitó a realizar el planteo sin especificar concreta y no genéricamente de que defensas se vio privado de ejercer en consecuencia, dado que lo expresado al respecto en su descargo solo fueron manifestaciones amplias que no se ajustan a la realidad de los hechos.

La jurisprudencia tiene dicho que: “...resulta ineficaz la sola invocación del menoscabo al derecho de defensa en juicio, sin determinar las específicas alegaciones que el recurrente se habría visto privado de plantear con motivo de las falencias que atribuye al trámite, ni cuál podría ser la incidencia que aquéllas pudieron haber tenido en la decisión de caso...” (CNACAF, Sala I, Cooperativa de Crédito Pyramis Ltda. y otros c/ BCRA - Resol. 35/20 - Expte. 109.904/16 - Sum. Fin. 1151, 07/05/24).

A mayor abundamiento, se recuerda que al notificar a los sumariados del inicio de estas actuaciones también fueron debidamente anoticiados de su derecho a tomar vista del expediente, presentar descargo y de ofrecer y producir pruebas. De la compulsas del expediente surge que hicieron pleno uso de esos derechos y que no existió impedimento alguno para que accedieran a los actuados, siendo que se satisficieron los requisitos procesales tendientes a garantizar el derecho de defensa de las personas involucradas en el sumario en cumplimiento de la manda legal que prevé la aplicación de sanciones a quienes sean responsables de las infracciones a la LEF y sus normas reglamentarias.

En efecto, y concretamente en los hechos, han podido tomar vista del sumario (v. IF de orden 33, Acta 05/25), han tenido la posibilidad de presentar descargo (v. IF de orden 34, archivos embebidos 1 y 2) y ofrecer prueba (v. IF de orden 34, archivos embebidos 2.1., 2.2., 2.3. y 2.4.), sumado al hecho de que, previo a la instrucción de las actuaciones, también tuvieron oportunidad de oponer sus argumentos sobre los hechos que le fueran reprochados por la inspección (v. IF de orden 2, Anexos 9 y 11).

Cabe recordar que también la jurisprudencia ha señalado que: “...la garantía a un ‘debido proceso’ se halla resguardada siempre que pueda recurrirse ante un órgano judicial que efectúe un control suficiente de lo actuado en la instancia administrativa (Fallos: 319:3033; 327:1249)...” (CNACAF, Sala I, Cambio Internacional SA y otro c/ BCRA, - Resol. 966/15 - Expte. 109.806/11 - Sum. Fin. 1355, 17/08/17). Es de destacar que, tras el dictado de este acto, eventualmente, los sumariados podrían acceder al aludido control judicial mediante el recurso directo previsto en el artículo 42 de la LEF.

Que, en consecuencia, y con sustento en lo dicho hasta aquí, corresponde desestimar el planteo de nulidad invocado.

II.3.1.2. Nulidad por inversión de la carga probatoria (v. Consid. II.1.1.11.).

Que corresponde expresar que la jurisprudencia coincide prácticamente de manera unánime en reconocer la presunción de que la actividad de la Administración guarda conformidad con el ordenamiento jurídico y que cede únicamente ante la demostración de los vicios que la privan de validez jurídica -situación descartada en el este resolutorio-.

Dicha interpretación es la que debe primar atento a la peculiar naturaleza del procedimiento administrativo, ya que de lo contrario la prerrogativa de la administración respecto de la legitimidad de sus actos desaparecería frente a cualquier proceso judicial, obligando al estado a demostrar en cada caso, la veracidad de los hechos en los que se basa y la validez de las conclusiones extraídas como consecuencia de ellos, siendo que, por el contrario, es el interesado el que debe alegar y probar su nulidad en juicio (conf. CSJN Fallos 218:312; y 294:69).

Es así que recae en los sumariados el deber de acompañar los elementos probatorios tendientes a desvirtuar la mencionada presunción, siendo la posición imperante sobre el particular que: “...sobre la supuesta inversión de la carga de la prueba, debe recordarse que, desde antaño (Fallos: 316:1313, entre otros), el criterio que corresponde adoptar en materia de sanciones administrativas es que, comprobada que una conducta implicó una infracción a la normativa aplicable, pesa sobre el imputado la carga de la prueba a fin de revertir los extremos así comprobados” (CNACAF, Sala I, Devoto, Fernando Martín y otros c/ BCRA - Resol. 317/10 - Expte. 100.355/03 - Sum. Fin. 1099, 15/05/18).

Que por lo antedicho, no corresponde acoger el planteo de nulidad planteado.

II.3.1.3. Nulidad por defecto de causa y motivación (v. Consid. II.1.1.3.).

Que tampoco resultó acertado el argumento esgrimido respecto de que la resolución de apertura sumarial adolece de los defectos de causa y motivación. Ello, por cuanto la Resolución 309/24 de SEFYC se dictó como consecuencia de los hechos detallados y especificados en el informe de cargos de orden 8, que forma parte integrante de la misma.

Es así que la resolución de apertura se encuentra correctamente causada, dado que se basó en los hechos ocurridos durante el periodo infraccional imputado. Tales hechos, habrían consistido en la realización de operaciones en apariencia regulares pero cuya finalidad era la adquisición de moneda extranjera en el mercado oficial para luego ser destinadas a abastecer el mercado paralelo haciendo un uso abusivo de la autorización otorgada por el BCRA, hechos que se pretenden dilucidar en estas actuaciones.

Cabe mencionar -más allá de las consideraciones que posteriormente serán profundizadas- que la sumariada debió realizar un análisis pormenorizado del “cliente del cliente” como así también del origen y destino lícito del dinero involucrado en la operatoria. A su vez, hay un control de razonabilidad que en caso de efectivamente haberse realizado como manifestó la defensa, fue defectuoso atento a la realidad y la lógica del mercado imperando al tiempo de los hechos.

Sumado a ello, cabe destacar que el punto 1.2. del TO sobre Exterior y Cambios establece que “Las entidades podrán dar acceso al mercado de cambios a las personas humanas o jurídicas (...) cuando verifiquen el cumplimiento de las disposiciones generales y, en caso de corresponder, aquellas específicas previstas para el concepto pertinente en el presente texto ordenado. En todos los casos, la entidad deberá contar con los elementos que le permitan constatar el carácter genuino de la operación a cursar y su correcto encuadramiento en el concepto declarado”.

La entidad necesariamente debió realizar un análisis completo teniendo en cuenta la realidad del mercado en la que se encontraba inmersa, la cual no puede obviarse y no puede desconocer. Así, resulta inverosímil que un experto en la actividad cambiaria -calidad que debía necesariamente revestir cada uno de los integrantes de la agencia de cambio- pudiera desconocer las restricciones que se encontraban vigentes, y, más aún, no advertir lo llamativo de los volúmenes operados con otros operadores, siendo estos prácticamente los únicos clientes con los que la sumariada cursó operaciones de cambio.

Que es menester recordar que Cambio Belgrano SRL compró USD98.439.540 y revendió a otros operadores USD98.405.529, sumas que necesariamente merecían especial atención y diligencia en cuanto a los controles que se debieron realizar. Sumado a ello, no es menor que las entidades que compraron esos montos no hayan registrado ventas a clientes en el mismo periodo o lo hayan hecho por montos reducidos.

Por ello, no es válido el argumento esgrimido por la defensa respecto de que la acusación es el resultado de una interpretación tendenciosa y forzada, siendo que no especificó motivos concretos por los cuales el cargo no se ajustaría a derecho, cuando en realidad la operatoria desarrollada por la sumariada demostró un manifiesto uso excesivo de la autorización otorgada por este Ente Rector para desarrollar la delicada tarea de operar en cambios.

Por su parte, y sin perjuicio de que se ahondará en profundidad sobre la operatoria en cuestión en lo sucesivo, puesto que fuera de manifiesto la inexistencia de vicios en la causa del acto atacado, a la misma conclusión se arriba respecto de su motivación, atento a que los instrumentos aludidos en este Considerando reúnen todos los requisitos establecidos en el artículo 7 de la LNPA.

Que por lo antedicho, dado que la causa, circunstancias y antecedentes de hecho y de derecho surgen de manera inconcusa del texto de estos y, concordantemente, su motivación se expone explícitamente en el acto objetado, el que cumple con la formalidad de la exteriorización de las razones que justificaron y fundamentaron su dictado, resulta improcedente la nulidad planteada.

II.3.1.4. Que en cuanto al planteo de inconstitucionalidad formulado por parte de los sumariados respecto del artículo 41 de la LEF y la delegación de facultades efectuada en él (v. Consid. II.1.1.2.), corresponde poner de resalto que no corresponde a esta Instancia pronunciarse al respecto.

Sin embargo, no es ocioso recordar que las facultades procedimentales y sancionatorias atribuidas por ley a este Banco Central no se hallan dirigidas a individuos cualesquiera, sino a cierta clase de personas que desarrollan una actividad específica, quienes se someten a él con motivo de su libre decisión de emprender esa actividad, generando una relación de especial sujeción que se desenvuelve en el ámbito del derecho administrativo.

Por esta razón, a estos sujetos les está vedado el cuestionamiento de la validez constitucional de las normas que rigen esos vínculos, pretendiendo invocar las limitaciones al pleno ejercicio de sus facultades de contralor que fueron impuestas por las normas voluntariamente acatadas al tiempo de incorporarse al circuito cambiario/financiero (conf. CNACAF, Sala III, Causas 23.252/13, 39.034/13 y 40.469/13, Sala II; 27.120/13 y 41.544/13, entre otras).

En este sentido, se sostuvo que: “...la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado en reiteradas ocasiones que las ‘personas’ o ‘entidades’ que menciona el art. 41 de la ley 21526 saben de antemano que se hallan sujetas al ‘poder de policía bancario o financiero’, en cuyo ejercicio incluso puede el legislador, sin desmedro constitucional, remitir a la delegación administrativa la descripción de conductas sancionables, dentro de los términos de la ley” (CNACAF, Sala II, Banco de la Provincia del Neuquén SA c/ BCRA - Resol. 261/12 - Expte. 100.061/02 - Sum. Fin. 1036, 05/09/13).

Sobre esta base, no puede dejar de ponerse de resalto que el legislador ha instituido un sistema de contralor, puesto en cabeza del BCRA, y que ha procurado asegurar el efectivo cumplimiento de sus funciones de fiscalización de las entidades y su consecuente sanción de las transgresiones a dicho régimen; y que, dicho accionar “...se encuentra ligado a la delegación estipulada por la Constitución Nacional, debiendo reconocerse que las razones de bien público y de necesario gobierno a que responde la legislación financiera, en cuanto reguladora y ordenadora de la actividad bancaria [y cambiaria], encuentran base normativa en los incisos 6, 18 y 32 del artículo 75 de la Carta Magna...” (CNACAF, Sala II, Cambios Roca SA y otros c. BCRA - 250/22 - Expte. 388/053/21 - Sum. Fin. 1586, 16/08/24).

Así, se ha reconocido la validez constitucional a las sanciones que el BCRA puede aplicar, integrando la norma legal con otras disposiciones de distinta jerarquía, mediando facultad delegada expresamente por la ley (conf. CNACAF, Sala I, Causa 23822/04, fallo del 19/10/10).

El Banco Central es una entidad autárquica creada por el Congreso de la Nación de conformidad con lo establecido por el inciso 6) del artículo 75 de la CN, que faculta al Congreso a “Establecer y reglamentar un Banco Federal con facultad de emitir moneda...”. En uso de dicha facultad, el Congreso creó al BCRA, estableciendo normas, funciones y deberes que lo rigen a través del dictado de la ley que aprueba la Carta Orgánica (CO) del BCRA (Ley 24.144). El carácter de entidad autárquica otorgado por la ley al BCRA en términos de derecho administrativo se define como una descentralización administrativa que consiste en la atribución de competencias por distintos mecanismos -en el caso del BCRA lo ha sido por imperio de una ley del Congreso en cumplimiento de la CN - a un órgano o ente distinto. El Banco Central es, entonces, un ente creado por el Congreso, que tiene rango constitucional y cuyo contralor político corresponde a este.

Que en el artículo 4 de la LEF, el Congreso de la Nación dispuso que este ente rector tiene a su cargo la aplicación de dicha ley, con todas las facultades que ella y su CO le acuerdan y dictará las normas reglamentarias que fueren menester para su cumplimiento. En consonancia con lo establecido en aquel cuerpo legal, en la CO del BCRA se le otorga la potestad a esta Institución para dictar normas en materia financiera y cambiaria, conforme surge de ya citado artículo 4 de la LEF y del artículo 1 de la Ley 18.924, que la faculta para regular el funcionamiento del sistema financiero y cambiario y aplicar la LEF, la Ley de Casas, Agencias y Oficinas de Cambio y demás normas, así como también los incisos pertinentes del artículo 41 de la mencionada LEF.

Sobre el particular, se ha dispuesto que las personas que se dediquen de manera permanente o habitual a la actividad cambiaria deberán sujetarse a los requisitos y reglamentación que establezca el BCRA, quien será la autoridad de aplicación de la Ley 18.924, correspondiéndole también las facultades reglamentarias en la materia (conf. artículo 1, Ley 18.924).

Este ente rector se encuentra facultado para instruir los sumarios de prevención y adoptar las medidas precautorias que correspondan de acuerdo con las facultades que le otorguen las normas vigentes y, cuando se comprueben infracciones a las normas cambiarias y sus reglamentaciones administrativas, de aplicar las sanciones previstas en el artículo 41 de la LEF (Conf. artículo 5, Ley 18.924).

Que por todo lo expuesto -contrariamente a lo sostenido en página 6 del descargo embebido en el IF de orden 34-, y sobre la base de lo establecido en las normas previamente reseñadas, cabe entender que la normativa dictada por el BCRA en ejercicio de sus funciones y las facultades conferidas por la ley del Congreso de la Nación no se encuentran alcanzadas por la cláusula transitoria octava correspondiente al artículo 76 de la CN, en tanto no importan el ejercicio de funciones legislativas delegadas sino que resultan dictadas por esta Institución en el marco de las potestades reglamentarias que se le han asignado para el cumplimiento de fines públicos encomendados por leyes especiales y conforme las condiciones que estas establecen.

En ese marco, no toda norma jurídica emanada de un cuerpo administrativo implica el ejercicio de facultades delegadas por el Poder Legislativo. En tal sentido, no cabe considerar como delegantes a las disposiciones legales que establecen o regulan diferentes facultades del Banco Central para realizar operaciones o su funcionamiento interno, por entender que estas hacen a su condición como ente autárquico y, por ende, con capacidad para autoadministrarse.

Tampoco gozan de tal carácter las normas que asignan facultades de control del cumplimiento de normas financieras o cambiarias, incluyendo las que asignan potestades para la investigación y/o sanción de las infracciones a estas. Este ente rector, sin embargo, se encuentra habilitado *ex lege* para reglamentar las normas de rango legal que le atribuyen competencia en dichas materias, las que deben ser cumplidas por sus destinatarios. Ello surge, conforme se expuso, de la CO del BCRA y ha sido reconocido como válido por la jurisprudencia de la CSJN.

Más aún, se ha encuadrado a el BCRA como un ente al que se han asignado competencias técnico-administrativas permanentes (sobre la base de lo dispuesto en el inciso 28 del anterior artículo 67 de la CN) que lo facultan para dictar normas de carácter general -sin fijación de plazo alguno para su ejercicio-, destacándose, empero, que en el caso particular del BCRA debe atenderse a lo previsto por los incisos 11 y 19 del artículo 75 de la Carta Magna, que facultan al Congreso para fijar el valor de la moneda nacional y el de las extranjeras y para proveer lo conducente a la defensa del valor de aquella. Este encuadramiento lleva también a la conclusión de que las facultades acordadas a esta Institución por las leyes que lo rigen en forma especial para dictar normas no constituyen una delegación en los términos de la cláusula transitoria octava de la CN, ni deben considerarse caducas en caso de no ser ratificadas expresamente.

Dentro de esas competencias técnico-administrativas permanentes puede mencionarse a los ya citados artículos 4 de la LEF y 1 de la Ley 18.924, de donde surge que la autoridad de control es el BCRA, quien tiene a su cargo tanto el poder de policía financiero, bancario y cambiario como la aplicación de las citadas leyes, con las facultades de dictar las normas reglamentarias que fueren menester para ejercitar la supervisión de las entidades comprendidas en ellas. La CSJN ha reiterado en diferentes fallos que la actividad bancaria, financiera y cambiaria tiene una naturaleza peculiar que la diferencia de otras de esencia comercial y se caracteriza especialmente por la necesidad de ajustarse a las disposiciones y al control de este Banco Central, pues los vastos intereses económicos que se hallan involucrados en ellas exigen la existencia de un sistema de reglamentación y control permanente (v. CSJN, “Menzaghi, Darío y otro c/ BCRA s/ cobro, sentencia del 14/02/95, entre otros).

Más allá de dicho carácter reglamentario, debe señalarse que tampoco están dentro de las previsiones de la cláusula octava las facultades normativas asignadas a esta Institución con posterioridad a la reforma constitucional, en especial la del artículo 4 de la LEF, ya que su texto actual fue dispuesto por el artículo 1 de la Ley 25.780 (BO 31/10/03).

Cabe agregar a todo lo expuesto que las facultades en cuestión fueron ratificadas por la Ley 26.739 del 22/03/12, que modificó la CO del Banco Central.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 43 de esa CO, el BCRA ejerce la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por intermedio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias y puede, conforme lo previsto por el inciso d) del artículo 47 de esta, aplicar las sanciones que establece la LEF por infracciones cometidas por las personas o entidades, o ambas a la vez, a sus disposiciones.

Que por último, el artículo 41 de la LEF determina que: “Quedarán sujetas a sanción por el Banco Central de la República Argentina las infracciones a la presente ley, sus normas reglamentarias y resoluciones que dicte el Banco Central de la República en ejercicio de sus facultades”, aplicable ello a este sumario en virtud del ya mencionado artículo 5 de la Ley 18.924.

II.3.2. Que sentada la validez del acto acusatorio, corresponde analizar los restantes argumentos defensivos esgrimidos.

Tal como fue desarrollado al tratar los planteos de nulidad, y a riesgo de ser reiterativo, contrario a lo planteado por la defensa, los montos de las operaciones cuestionadas no fueron razonables en el contexto de restricción imperante durante el periodo infraccional.

Tal análisis de razonabilidad es el que la sumariada debió realizar para determinar la genuinidad de las operaciones teniendo en cuenta, como ya se dijo, el especial contexto en el que se desarrollaron y la magnitud de los montos involucrados.

Se recuerda que el monto adquirido para su reventa a otros operadores cambiarios fue de USD98.439.640, mientras que las ventas fueron de USD98.405.529; sumas que no resultan habituales a diferencia de lo alegado por la defensa, pues del conjunto de operadores contraparte, en algunos casos se concluyó que hubo un origen y destino ilegal de los fondos, sumado a la presentación ante el BCRA de información inconsistente, incompleta y/o falsa, lo que desencadenó, entre otras cosas, la revocación de la autorización para funcionar de -por ejemplo- entidades como Cambio Imperial SA e Intercash SAS, mediante Comunicación C 98326, y Comunicación B 12889, respectivamente (v. IF presumarial, punto 2, pág. 3).

Es por ello que no resulta conducente el argumento aducido por la defensa con relación a que efectivamente verificaron de manera minuciosa el carácter genuino de las operaciones cuestionadas, dado que, de haberlo hecho, no habrían sido cursadas, por lo que quedó al descubierto la negligencia de Cambio Belgrano SRL. Vale señalar que la documentación aportada con el descargo correspondiente a los legajos de los clientes, la cual constituye básicamente en una reiteración de la ya evaluada por la inspección de supervisión en la etapa presumarial, solo da cuenta de un control meramente formal y por ende superficial que no se condice con el prudente y exhaustivo análisis que demandaba la determinación de la genuinidad de las operaciones de cambio en el contexto fáctico que las exigencias normativas habían determinado.

Dicho accionar no responde a un capricho del ente rector, sino al comportamiento esperado por parte de entidades especializadas que han sido autorizadas a actuar dentro del mercado cambiario, lo cual se encuentra ligado a un deber de diligencia por su parte en el desarrollo de su actividad y la interpretación del marco normativo aplicable, inobservancia que puede advertirse en el caso que aquí nos ocupa.

No es correcto lo argumentado por la defensa respecto de que el reproche realizado a Cambio Belgrano haya incluido el hecho de haber operado con otras agencias de cambio, sino que los hechos resultaron controvertidos debido a la irrazonabilidad de la operatoria, tal como ya fue por demás expuesto a lo largo de este acto.

Si bien es cierto que al momento de los hechos investigados Cambio Belgrano SRL podía dar acceso al mercado de cambios a los clientes con quienes operó -otros operadores de cambio, tal como afirma en página 13 del descargo-, ello no implicaba de modo alguno que la sumariada pudiese realizar esas operaciones sin verificar su adecuación al marco normativo aplicable a la materia, tal como expresamente lo exige la reglamentación.

Que, en efecto, verificar el carácter genuino de las operaciones para dar acceso al mercado de cambios no se limita a controles meramente formales, sino que incluye la ponderación de la razonabilidad de la operatoria, tarea que imprescindiblemente requiere de la consideración de la realidad de dicho mercado. Va de suyo que los sumariados, profesionales de la actividad cambiaria, no podían desconocer esa realidad, la que se caracterizaba por importantes limitaciones y condicionamientos para los egresos de divisas por el mercado de cambio, como tampoco desconocían que era su obligación determinar la razonabilidad de la repentina demanda de montos significativos de moneda extranjera por parte de otros operadores, centrada principalmente en un breve lapso temporal -entre marzo y diciembre de 2023-, sumado al hecho de que las entidades que le compraron moneda extranjera no registraron ventas a clientes en el mismo período o lo hicieron por montos muy reducidos.

El hecho de que las contrapartes compradoras hayan sido, al momento de las operaciones de cambio comprendidas en la operatoria cuestionada, entidades autorizadas por esta Institución Rectora para operar en el mercado cambiario no eximía a la sumariada de realizar las diligencias que eliminaran toda duda razonable respecto de la eventual ilegalidad de las operaciones, por la sencilla razón de que la disposiciones aplicables no preveían un tratamiento diferencial respecto de este tipo de clientes.

Que, en consecuencia, también para cursar operaciones con casas y agencias de cambio, la entidad sumariada debió indefectiblemente -conforme lo exige el punto 1.5. del TO sobre Operadores de Cambio-, observar el TO sobre Exterior y Cambios, reuniendo los elementos que le permitiera constatar el carácter genuino de las compras, evaluando la razonabilidad de las transacciones de moneda extranjera, tarea que requería necesariamente considerar el contexto, la realidad económica y la lógica del mercado, circunstancia esta que no sucedió.

Estas exigencias, vale reiterarlo, no son producto de interpretaciones antojadizas, subjetivas o de desacuerdo personal de los funcionarios de esta Institución -como se aduce en páginas 11/12 del descargo embebido en el IF de orden 34-, sino que se derivan lógicamente del correcto entendimiento del marco normativo aplicable pues, determinando aquel un particular contexto restrictivo de público conocimiento al momento de realizarse las operaciones cuestionadas -caracterizado no solo por importantes limitaciones para acceder a las divisas sino por la existencia de un activo mercado paralelo-, la efectiva constatación de la genuinidad de las operaciones requería de su consideración en la realidad fáctica en la que tuvo lugar.

Ante esa realidad, el razonamiento de que una operación cambiaria era razonable y genuina porque la contraparte era otro operador con patente vigente para operar en cambios, controlando *ex post* las OPCAM de esos clientes y los boletos de cambio originados en las operaciones concertadas con sus propios clientes para así corroborar el perfil transaccional determinando por Cambio Belgrano no se condice con el grado de previsión, cuidado, prudencia, diligencia y conocimiento del delicado ámbito de la actividad cambiaria y de la que -se insiste- los sumariados son profesionales.

Que el mero hecho de que las disposiciones en juego exijan “en todos los casos” constatar la genuinidad de las operaciones de cambio lleva implícita la hipótesis de que aquellas no lo sean, por lo que el análisis requerido en ese sentido además de partir de la suposición de esa posible circunstancia. En este punto debe destacarse el carácter absoluto de la exigencia en tanto expresamente se remarca su obligatoriedad en la totalidad de los casos.

Además, si bien los sumariados manifestaron haber llevado a cabo procedimientos de debida diligencia reforzada (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 14), pretendiendo con ello circunscribir su obligación a un control estrictamente formal, lo cierto es que ese control, si es que se efectuó, fue deficiente.

Evidencia de ello es lo acontecido en la relación comercial -con, por ejemplo, Cambio Imperial SA, su principal compradora- pues en página 17 del descargo que luce anexo en el informe de orden 34, los sumariados advirtieron que la única información relevante de los estados financieros de sus clientes, a los fines de un mejor perfilamiento, serían los ingresos operativos, pues ellos darían cuenta parcialmente del margen obtenido por la entidad cambiaria en el marco de su operación.

Cambio Belgrano vendió a Cambio Imperial SA USD53.765.000 en tan solo dos meses -entre octubre y noviembre de 2023-, entidad que había registrado resultados netos negativos en los ejercicios cerrados al 30/06/21, 30/06/22 y 30/06/23, arrojando cifras de -\$5.389.884, -\$6.343.464 y -\$11.935.291 respectivamente. Ello conforme surge de la documentación obrante en autos que fue analizada oportunamente por la preventora (v. informe presumarial, archivo embebido “anexo 09 - documentación 3.pdf”, págs. 291, 297, 310, 317 y 330) y fue nuevamente aportada por los sumariados junto a su descargo (v. IF de orden 34, archivo “2.3 Anexo escrito de Cambio Belgrano”, págs. 1362, 1425, 1549, 1555 y 1588).

Que se desprende que los resultados indicados no se correlacionan con los montos que Cambio Imperial SA compró a Cambio Belgrano, generándose inmediatamente el interrogante de cómo hizo aquel operador para activar su negocio, cuanto menos, por el volumen demandando a la aquí sumariada en un mercado extremadamente restringido por imperativos normativos. Teniendo en cuenta ello, considerando el análisis y control que se alega haber efectuado y el cabal conocimiento que los sumariados tenían de la realidad del mercado cambiario -lo cual se evidencia en su descargo-, no resulta viable suponer que la sumariada no haya advertido la falta de razonabilidad de tales operaciones.

En ese orden, más allá de los cuestionamientos plasmados en el descargo en el legítimo ejercicio del derecho de defensa (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 12, *in fine*, 16 y 18), resulta inverosímil que los sumariados ignoren que el concepto de genuinidad que la normativa exige, requiere que el análisis de la razonabilidad de la operatoria no se circunscriba solo al soporte documental formal, sino que también deben tenerse en cuenta las características del fondeo del cliente y de su operatoria, para cuya correcta ponderación no puede prescindirse del contexto, realidad económica y la lógica del mercado en la que las operaciones tenían lugar.

Que a la luz de lo expuesto precedentemente y de la documental que surge del legajo del cliente tomado como ejemplo (v. IF de orden 2, Anexo 09), se concluye que de haber sido adecuadamente valorados todos los hechos en el contexto fáctico en el que tuvieron lugar -entre los cuales no es menor el dato de que los estados de resultados de los ejercicios con cierre al 30/06/21 y al 30/06/22 hayan arrojado pérdidas-, resultaba irrazonable la factibilidad de las operaciones cursadas.

Igual de irrazonable resultarían las operaciones si se pretendiera justificarlas en el perfil transaccional extraordinario de USD500.000 por operación que se afirma haber asignado cuando no era posible determinarlo con base en los volúmenes operados por los clientes en los ejercicios anteriores, ya que ese perfil extraordinario se habría basado exclusivamente en una declaración jurada del cliente respecto de los volúmenes que esperaba operar en el ejercicio. Es decir que la mera manifestación unilateral de una expectativa, intención o deseo habría sido suficiente para cursar múltiples operaciones -de hasta USD500.000 cada una- con el único recaudo, a *posteriori*, de controlar el cumplimiento del volumen declarado cotejándolo con los boletos de cambio y la OPCAM del cliente. La liviandad de este argumento contrasta con la importancia que implica la exigencia normativa de constatar la genuinidad de todas y cada una de las operaciones cambio.

Que de conformidad con lo expresado hasta aquí debe decirse que, más allá de la documentación de respaldo utilizada por Cambio Belgrano SRL como soporte para la factibilidad de las operaciones (IF de orden 2, Anexo 09, boletos de cambio, estados y certificaciones contables, entre otros, e IF de orden 34, archivo “2.3 Anexo escrito de Cambio Belgrano”) y de la apariencia de legalidad que aquella le habría dado individualmente a cada una de ellas, ante la existencia de un cúmulo de elementos que lógica, armónica y objetivamente valorados llevan a concluir que las operaciones no guardaban relación con la realidad económica de las partes involucradas, no resulta verosímil sostener que aquellas se hayan realizado legítimamente.

La total carencia de un análisis crítico -y no solo formal- de la documentación utilizada como respaldo para concertar las operaciones cuestionadas, hace evidente que la agencia de cambio no llevó a cabo las políticas y los procedimientos de una debida diligencia razonable para determinar la razonabilidad de la operatoria en su conjunto, así como tampoco identificó el origen legítimo de los fondos transados, como lo exige la normativa aplicable.

Que la autorización del BCRA para actuar como casa o agencia de cambio conlleva la aceptación y el sometimiento a un régimen jurídico que establece un marco de actuación particularmente limitado y controlado, razón por la cual la extrema e inusitada gravedad de los incumplimientos resulta reveladora de una conducta abusiva de la autorización oportunamente conferida por esta autoridad rectora. Esa autorización fue utilizada como una pantalla o telón legal para desarrollar una extensa operatoria cambiaria antirreglamentaria, lo que importa un abuso a la confianza que le fuera depositada a Cambio Belgrano SRL al otorgarle la habilitación para el ejercicio regular de la actividad, resultando ese obrar incompatible con el concepto de autorización que supone el desarrollo de la actividad comercial particular con apego a la normativa y al régimen vigente.

II.3.3. Que respecto de la afectación al principio de legalidad invocada, yerra la defensa en las páginas 11/12 del descargo (v. IF de orden 34, archivo embebido 2), pues no existe contradicción alguna en los actos de la Administración, ni mucho menos violación al principio de legalidad pues, como ha quedado claro ya, las operaciones entre operadores de cambio habilitados por el BCRA estaban permitidas en tanto y en cuanto se verificara -no solo formalmente- el cumplimiento de las disposiciones generales y específicas aplicables a las operaciones y la constatación de la genuinidad de aquellas, exigencia no cumplida por Cambio Belgrano SRL, ya que las condiciones y los volúmenes operados durante el periodo infraccional no podían razonablemente ser considerados adecuados con apoyo a la documental obtenida de sus cliente a la cual se ha hecho referencia a modo ejemplificativo en el Considerando anterior y del contexto en que se llevaron a cabo.

De este modo, lo alegado por el BCRA de ninguna manera afectó la razonabilidad de los actos propios del Estado ni el principio de legalidad, por cuanto no se verificó ni la genuinidad ni la razonabilidad de las operaciones efectuadas entre los operadores de cambio, que permitan tener por cumplida la exigencia necesaria para considerar a toda la operatoria analizada como permitida.

Que como ya se ha dicho a lo largo de este análisis, la agencia de cambio como operador especializado en la materia y poseedor de los conocimientos referidos a la normativa a la cual se encuentra sujeta, debió cuestionar la genuinidad de la operatoria con todos los recaudos y el criterio que el volumen operado ameritaba en el contexto en que tuvo lugar.

Mucho menos se vio vulnerado el principio de proporcionalidad, por cuanto el criterio de imputación aplicado se corresponde con las responsabilidades que tiene este el BCRA en ejercicio del poder de policía financiero, el cual vela en todo momento por el adecuado funcionamiento del sistema a raíz del interés público que reviste la particular actividad que regula.

Cabe subrayar que el bien jurídico tutelado por el régimen sancionatorio que prevé la LEF es la preservación de la política monetaria del Estado y, consecuentemente, el orden económico nacional, a través del buen funcionamiento del mercado financiero-cambiario; razón por la cual se le han confiado al BCRA facultades exclusivas de superintendencia sobre los intermediarios financieros y los operadores cambiarios, entre las que se encuentran las reglamentarias, de contralor y sancionatorias, que conforman el trípode donde se asienta el ejercicio del poder de policía financiero (v. Eduardo A. Barreira Delfino, “Ley de Entidades Financieras” ABA 1993, pág. 180).

Que los sujetos que se dedican a realizar actividades cambiarias y/o financieras -las cuales se encuentran caracterizadas por un altísimo grado de regulación- adhirieron voluntariamente al citado poder de policía del BCRA al solicitar la autorización para funcionar, de forma tal que su responsabilidad deviene del incumplimiento del deber de diligencia propio de la actividad que ejercen por voluntad propia y la cual deben conocer en profundidad.

Es por ello que, no solo resulta una facultad, sino que reviste el carácter de obligación, el uso del poder disciplinario que recae en cabeza de esta Institución, por lo cual, su legitimación no es algo que se encuentre en tela de juicio, siendo la naturaleza de la actividad que regula y su importancia económico-social la que justifica el grado de rigor con que deben ponderarse los comportamientos que *prima facie* lucen como transgresiones al régimen legal cuya custodia le ha sido encomendada.

Que sobre el punto ha de advertirse que las personas que menciona el artículo 41 de la LEF -aplicable a los aquí sumariados en virtud del artículo 5 de la Ley 18.924- saben de antemano -o deberían saberlo-, conforme con la “doctrina de la sujeción voluntaria”, que se hallan sujetas al poder de policía bancario y financiero que detenta este Ente Rector, y que su responsabilidad es la consecuencia del deber de diligencia que poseen debido a la específica actividad de la que hacen su profesión habitual, la cual está sujeta a un intenso control estatal.

Así las cosas, “...ha de tenerse presente que las personas y entidades comprendidas en el régimen de la Ley de Entidades Financieras no pueden desconocer que se hallan sujetas al poder de policía financiero y bancario del Banco Central de la República y que deben cumplir o, en su caso, fiscalizar o controlar que se cumplan las resoluciones, disposiciones e instrucciones de esa entidad...” (CNACAF, Sala III, Cambios Roca SA y otros c. BCRA - Resol. 250/22 - Expte. 388/053/21 - Sum. Fin. 1586, 16/08/24).

Que incluso de admitirse la tesis propuesta por la defensa (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, pág. 13) en cuanto a la alegada imprecisión sobre la cual se apoyó el reproche en estudio, de haber abrigado dudas sobre los alcances de la expresión “genuinidad”, la firma sumariada debió informarlo oportunamente y requerir aclaraciones y/o instrucciones al BCRA, situación tampoco evidenciada en los hechos, de acuerdo con las respuestas a los memorandos de inspección, obrantes en los anexos 9 y 11 del informe de orden 2.

II.3.4. Que dado que la defensa invocó la aplicación de las garantías y principios del derecho penal (v. Consid. II.1.1.2., II.1.1.8. y II.1.1.9.), es menester recordar que las sanciones que el BCRA aplica en el ejercicio de sus facultades disciplinarias tienen carácter meramente administrativo, por lo que, no resultan aplicables de manera acrítica los principios propios que rigen en materia penal.

Que se dijo que: “...es jurisprudencia del fuero, compartida por los miembros de este Tribunal, que las sanciones que impone el BCRA tienen carácter administrativo, no penal, y por lo tanto no resultan estrictamente aplicables los principios propios del derecho criminal (cfr., en ese sentido, Sala II, “Korch Heriberto Guillermo”, sent. del 10/05/11; Sala III, “Banco Serrano Cooperativo Limitado”, sent. del 15/10/96 y “Canovas Lamarque Mónica S.”, sent. del 15/04/04 [LL 29/11/04, 7]; esta Sala, “Álvarez Andrés Benigno y otros”, sent. del 15/06/10; “Pacífico Santiago Ángel”, sent. del 08/06/10; y Sala V, “Josephsohn Andrés Bruno y otro”, sent. del 12/12/06, entre muchos otros). Tal criterio, vale aclarar, encuentra sustento en la propia jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, según la cual las sanciones que aplica el BCRA integran la norma legal con otras disposiciones de distinta jerarquía, mediando facultad expresamente delegada por la ley, reconociendo a ellas carácter administrativo sancionatorio o represivo- y no penal (Fallos 275:265; 281:211; 303:1776 y 305:2130); calificación que se mantiene en los pronunciamientos más recientes de ese Tribunal (Fallos 326:2171 y 4216; 329:500; entre otros).” (CNACAF, Sala IV, HSBC Bank Argentina SA y otros c/ BCRA - Resol. 768/14 - Expte. 101.432/08 - Sum. Fin. 1341, sentencia del 21/12/17).

También que: “...la aplicación de sanciones por parte del Banco Central de la República Argentina no constituye ejercicio de la jurisdicción criminal propiamente dicha (Fallos 303:1776; 305:2130 y sus citas). Tal como se ha expresado, y como regla, no corresponde la aplicación indiscriminada de los principios del derecho penal al derecho administrativo sancionador, pues el primero parte de la premisa de la mínima intervención estatal dirigida exclusivamente a la represión de aquellas conductas de los particulares que merecen el máximo reproche legal, mientras que el segundo constituye el respaldo efectivo de la intervención estatal en la mayoría de los ámbitos sujetos a regulación administrativa y el medio necesario para asegurar su cumplimiento...” (CNACAF, Sala V - Global Exchange SA y otros c/ BCRA - Resol. 234/18 - Expte. 100.489/12 - Sum. Fin. 1397, 09/03/21).

Que, a mayor abundamiento, se sostuvo que “...en materia de control bancario, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido que las sanciones que aplica el BCRA ‘tienen carácter disciplinario y no participan de la naturaleza de las medidas represivas del Código Penal’ (Fallos: 275:265; 303:1776; 305:2130; y causa B.62.XXXI “Banco Patagónico S.A (en liquidación) c/B.C.R.A. s/ resol. 562/91”, pronunciamiento del 27 de febrero de 1997)” (causa ‘Citibank NA’, citada)” -CNACAF, Sala I, Banco Macro c/ BCRA - Resol. 132/20 - Expte. 100.889/15 - Sum. Fin. 1496, 09/02/23-.

Ahora bien, con relación al argumento invocado respecto de la ausencia de dolo, perjuicio concreto o beneficio para los sumariados, es dable destacar que dichas circunstancias no restan entidad infraccional ni resultan un eximente de responsabilidad. Es así que la existencia -o no- de

intención por parte de los infractores resulta indiferente para la configuración de infracciones financieras.

Se dijo que: "...no interesa que los imputados hubieran actuado con la intención de incumplir la obligación que constituye su antecedente, bastando que se haya omitido satisfacer el deber exigido por negligente o impudente conducta activa u omisión de adoptar las diligentes medidas que hubieran evitado la producción del resultado reprochado" (CNACAF, Sala II, Banco Patagonia y otros c/ BCRA sentencia del 23/04/19).

Que en este sentido se sostuvo que: "Precisamente, en actividades intensamente reguladas, corresponde a la autoridad administrativa ejercer con especial celo las potestades de verificación, control y sancionatoria que tiene a su cargo. Frente al carácter técnico administrativo de las irregularidades en cuestión, su punibilidad surge de la contrariedad objetiva de la regulación y el daño potencial que de ello derive, motivo por el cual, tanto la existencia de dolo como el resultado, son indiferentes..." (CNACAF, Sala IV, Estévez, Miguel Ángel c/ BCRA - Resol. 526/15 - Expte. 100.159/11 - Sum. Fin. 1376", sentencia del 16/02/17, CNACAF, Sala II, "Puente Hnos. SA y otros c/ BCRA - Resol. 540/18 - Expte. 100.448/15 - Sum. Fin. 1478", del 29/10/19, entre otros).

De ese modo, la ausencia de intencionalidad en la conducta no exime de la comisión de la infracción imputada, precisamente porque se trata de infracciones del tipo formal, no siendo necesaria la presencia del elemento subjetivo o el evento dañoso para su efectiva configuración.

Por ello, en nada modifica la existencia o no de intencionalidad por parte de los sumariados, toda vez que basta que se haya omitido satisfacer el deber exigido, por negligente o imprudente conducta activa u omisiva de adoptar las medidas diligentes que hubieran evitado la producción del resultado que aquí se reprocha.

Que ante la alegada violación del principio de tipicidad (v. IF de orden 34, archivo embebido 2, págs. 6/7), es necesario subrayar que, a fin de abarcar el mundo multiforme en que se desarrollan las actividades administrativas financieras y cambiarias, las conductas susceptibles de ocasionar la imposición de una sanción pueden ser descriptas de un modo más genérico y abarcativo en sus elementos constitutivos, ante la imposibilidad de prever anticipadamente y de manera completa, exhaustiva y taxativa, todas y cada una de las hipótesis en que es susceptible de manifestarse la actividad de los intermediarios financieros y cambiarios.

Es oportuno mencionar que la tipicidad forma parte del bloque de garantías que conforman el derecho penal, y en este sentido se pronunció la CNACAF, en cuanto a que "[...]lo que pretenden atacar los actores es la falta de tipicidad de la conducta sancionada. Sobre este aspecto, corresponde señalar que, si bien en materia de sanciones administrativas resulta de aplicación, por principio, la tipicidad propia del derecho penal, lo cierto es que en materia infraccional se admite una indeterminación mayor que en aquella" (CNACAF, Sala V, Transcambio SA y otros c/ BCRA - Resol. 101/21 - Expte. 100.312/16 - Sum. Fin. 1521, 09/06/22).

Que, no obstante, lo expuesto supra no importa en modo alguno desconocer la plena vigencia del principio de legalidad en el campo de las sanciones administrativas, las cuales estarán siempre condicionadas a que la conducta reprochada se encuentre prevista como tal en una norma anterior al hecho, como sucede claramente en el caso bajo análisis -pues el punto 11.2.1. del RD aplicable así lo prevé-, aunque pueda realizarse con un criterio más amplio y laxo.

Teniendo en cuenta lo manifestado hasta aquí, las conductas investigadas en el cargo reprochado encuentran adecuado sustento en las normas invocadas por la Gerencia de Asuntos Contenciosos en lo Financiero en la formulación de cargos, que forma parte integrante del acto administrativo por el que se resolvió instruir sumario, por lo que no se configura un agravio al principio de legalidad ni al de tipicidad.

La jurisprudencia tiene dicho que: "...es ampliamente conocida la jurisprudencia y la doctrina en cuanto a que la tipicidad propia del ilícito administrativo no requiere la estrictez propia del derecho penal, admitiéndose regulaciones más laxas dentro de las cuales la autoridad administrativa puede aplicar la sanción correspondiente, razón por la cual cabe estar en principio por la entidad reguladora del sistema financiero" (CNACAF, Sala V, Arpenta Servicios SA y otros c/BCRA - Resol. 137/20 - Expte. 101.004/14 - Sum. Fin. 1456, 14/05/24).

Que cabe agregar que jurisprudencialmente se ha considerado que las normas que integran o complementan los tipos infraccionales del artículo 41 de la LEF pueden interpretarse de conformidad con los criterios del derecho financiero al cual pertenecen, sin que ello signifique el menoscabo del debido respeto del principio de legalidad (v. CNACAF, Sala I, Causa 48.741/15, pronunciamiento del 14/07/16 y Causa 8.989/15, fallo del 21/02/19).

Al mismo tiempo, la CSJN ha rehusado convalidar la aplicación indiscriminada de los principios que rigen en materia penal, en virtud de la naturaleza preventiva del derecho administrativo sancionador, por contraposición con la represiva del derecho penal (v. Fallos: 330:1855; "Comisión Nacional de Valores"); interpretándose que si bien en ámbito contravencional las pautas generales y garantías propias del derecho penal están presentes, no puede dejarse de lado que el principio de tipicidad se aplica de manera menos rigurosa en aquel contexto (v. CNACAF, Sala II, Causa 23.287/11, sentencia del 13/03/12 y Causa 73.477/16, fallo del 26/09/17).

II.3.5. Que, en cuanto al argumento introducido en páginas 30/31 del descargo, relacionado con el establecimiento de una serie de modificaciones al régimen de cambios y la aplicación del principio de ley penal más benigna, no cabe más que recordar lo ya manifestado en el precedente Considerando II.3.4. sobre la imposibilidad de una traslación acrítica y en bloque de la normativa y principios propios de la materia criminal al ámbito administrativo sancionador.

A todo evento, es preciso indicar que la determinación de si el referido principio debe aplicarse o no depende, en cada caso concreto, de si ha mediado un cambio en la valoración social que llevó, en su momento, a sancionar determinadas conductas como ilícitas, situación que no se evidencia con base en la plataforma fáctica investigada.

Que las normas reputadas como transgredidas se encuentran actualmente vigentes, razón por la cual ha de advertirse que "...a efectos de evaluar la aplicación de la ley penal más benigna en otros casos, resulta irrazonable la pretensión de los recurrentes dirigida a escindir un régimen normativo, preservando de él sólo los beneficios -o la interpretación literal de un término dentro de una norma en forma aislada, sin tener en cuenta las restantes regulaciones vinculadas a la materia- y eliminando las contrapartidas que aquél contenga respecto de la aplicación a su situación infractora, advirtiendo que decidir lo contrario a lo plasmado por el BCRA en la resolución impugnada, importaría transgredir la regla

de la aplicación integral de las normas entonces vigentes, que impide a los jueces construir una nueva con los aspectos que estimen más convenientes de normas sucesivas...” (CNACAF, Sala II, Cambios Roca SA y otros c. BCRA - Resol. 250/22 - Expte. 388/053/21 - Sum. Fin. 1586, 16/08/24).

También se tuvo dicho que “...precisar cuál es la ley más benigna requiere un análisis completo y profundo en relación al caso concreto. No deben efectuarse pautas de comparación a priori para determinar en abstracto la norma de mayor benignidad, sino que se exige la aplicación íntegra de las leyes no siendo posible tomar las disposiciones más favorables de una y otra, ya que de ese modo el juzgador estaría creando una nueva, y ello se encuentra vedado (...). Más benigno no es sólo aquella ley que desincrimina o establece una pena menor a una conducta sino que puede tratarse de una causa de justificación o de inculpabilidad, o un cambio en la clase de pena o modalidad ejecutiva de la pena, por lo que esta valoración no puede formularse en abstracto, sino que resulta necesario hacerlo en cada caso concreto y teniendo en cuenta la totalidad de cada una de las leyes, sin que puede utilizarse una tercera ley creada por haberse tomado preceptos de una y otra ley (...) en definitiva y en cuanto aquí interesa (...) no corresponde aceptar la pretensión de los coactores de que deba tomarse en consideración el principio de la ley penal más benigna” (CNACAF, Sala V, Arpenta Servicios SA y otros c/ BCRA - Resol. 137/20 - Expte. 101.004/14 - Sum. Fin. 1456, 14/05/24).

Que evaluada que fuera la conducta de los sumariados -como exige la justicia del fuero- teniendo en cuenta la totalidad de cada una de las normas incumplidas, y no valorada en abstracto la emisión de una comunicación de fecha posterior, debe concluirse nuevamente que la interpretación de los hechos realizada por esta Institución, a la luz de los requerimientos reglamentarios, no logra ser desvirtuada por la cuestión reseñada en el Considerando II.1.1.8.

II.3.6. Que respecto a los cuestionamientos de los factores de ponderación aludidos en páginas 26/32 del descargo embebido en el informe de orden 34, cabe destacar que los argumentos de defensa esgrimidos en nada logran revertir los criterios utilizados para su ponderación por las instancias anteriores.

Con relación al impacto real y potencial de la infracción, la defensa únicamente manifestó que el análisis fue vago y ambiguo sin dar motivos concretos y explícitos de su discordancia, o por qué consideró que su accionar no generó ningún tipo de impacto.

En cuanto al perjuicio ocasionado a terceros, es claro que del accionar reprochado devino un perjuicio a este ente rector, ello por cuanto el país se encontraba en un contexto de grandes restricciones normativas para la adquisición de moneda extranjera y la operatoria cuestionada implicó la adquisición de una gran cantidad de divisas en el mercado oficial -luego revendida- sin un análisis de razonabilidad acorde tanto a las condiciones fácticas imperantes como a la diligencia requerida a los operadores de cambio. Ello resultó sumamente particular, y obviamente, a raíz de los volúmenes involucrados, tuvo un claro impacto en la política tanto cambiaria como monetaria nacional.

Además, tal como ya se ha dicho en el Considerando II.3.4., la existencia o no de perjuicios no es una condición necesaria para la configuración de la infracción.

Que respecto del beneficio, se reitera lo dicho con anterioridad en cuanto a que la configuración o no del mismo no resta entidad infraccional a la conducta reprochada, criterio que se sostiene en la jurisprudencia oportunamente citada.

Independientemente de ello, en el caso bajo análisis, resulta innegable que ha existido un claro beneficio en favor de la sumariada, atento al volumen de divisas involucrado en la operatoria en un marco de estrictas restricciones cambiarias que, como bien se señala en el descargo, redujo significativamente el negocio.

Que se destaca que no es correcto entender, como lo hace la defensa, que por haber operado con entidades autorizadas y dentro del marco de un mercado regulado la operatoria fue legal *per se*. Sobre las entidades autorizadas por esta Institución recaen una serie de obligaciones normativamente impuestas y otras implícitas en ellas que tienen que ser cumplimentadas de manera estricta para ser consideradas legales no bastando su apariencia si al analizarlas en profundidad se advierte que no se ajustan al plexo normativo, como sucede en el caso en estudio.

Por su parte, con relación al planteo de la falta de intencionalidad de los sumariados (v. págs. 30 y 37 del descargo), y a fin de evitar reiteraciones innecesarias, se remite al Considerando II.3.4. de este acto.

Que en orden a esclarecer el cuestionamiento respecto de la puntuación provisoria asignada a la infracción, es dable manifestar que la puntuación definitiva será establecida al momento de graduar las sanciones que pudieran corresponder, en caso de que se determine la aplicación de ellas.

De todos modos, es menester aclarar que la asignación de esa puntuación por parte del área preventora se desprende del análisis de los hechos y de los factores de ponderación que más adelante se desarrollarán, no siendo azarosa ni discrecional, sino el reflejo de que los hechos cuestionados revisten suma gravedad para el sistema en su conjunto.

No queda claro en este punto a qué se refiere la defensa al mencionar que en el sumario se contó una realidad parcializada, siendo solo una observación sin sustento alguno. Tampoco quedó claro lo manifestado respecto de que no se haya contemplado la situación en su conjunto, cuando es justamente por ello que se ha considerado la apertura de este sumario.

Por otra parte, con relación a los factores atenuantes, su análisis se realizará al momento de analizar los factores de ponderación de las eventuales sanciones que corresponda aplicar.

Que es fundamental resaltar que la apertura del sumario fue correctamente fundada y con referencias normativas precisas, surgiendo como consecuencia de la información recabada y analizada en la etapa presumarial y posteriormente expuesta en el informe de cargos (v. IF de orden 2 y 8) teniendo en cuenta la realidad fáctica en la que se desarrollaron los hechos y la normativa a la que se encontraba sujeta la sumariada, razón por la cual, no es válido el argumento presentado por la defensa que sostiene lo contrario.

II.3.7. Que respecto de la responsabilidad de las personas humanas sumariadas, es menester recordar que en materia de transgresiones normativas susceptibles de ser juzgadas en el marco de los sumarios instruidos en los términos del artículo 41 de la LEF, como es el caso, la coexistencia de

responsabilidad de los entes sociales y de las personas humanas deriva del propio texto de la citada disposición legal, el cual reza “Las sanciones serán aplicadas por la autoridad competente a las personas o entidades o ambas a la vez, que sean responsables de las infracciones...”.

Es la propia jurisprudencia del fuero contencioso administrativo competente quien sostuvo que: “...el artículo 41 de la Ley 21.526 consagra una coexistencia de responsabilidades individuales, la de la entidad y la de sus representantes. En tales condiciones, y atento a que la persona jurídica sólo puede actuar por medio de los órganos que la representan, se entendió que los hechos imputados le eran atribuibles y generaban su responsabilidad, en tanto contravenían la ley y las normas reglamentarias de la actividad financiera y cambiaria dictadas por el BCRA” (CNACAF, Sala II, Transcambio SA y otros c/ BCRA - Sum. Fin. 1498 - Resol. 100/21, sentencia del 01/02/23).

Que las entidades sujetas al contralor del BCRA encuentran comprometida su responsabilidad en virtud de la actuación de quienes intervinieron por y para ella, esto es, las personas humanas con facultades suficientes para actuar en su nombre. La responsabilidad de esas personas humanas deriva del mal desempeño de sus funciones, sea por acción u omisión, ya que es su obligación dirigir y conducir a la sociedad, así como controlar y supervisar que la actividad desarrollada por aquella se efectúe dentro de las prescripciones legales y reglamentarias del sistema en el que opera, contando con autoridad suficiente para impedir la comisión de infracciones, para oponerse a su realización, o bien para adoptar las medidas necesarias para lograr que su obrar se ajuste a derecho.

Debe tenerse presente que: “A quienes se desempeñan en un ámbito especializado, como lo es en este caso la actividad cambiaria, les es exigible la debida diligencia en cuanto al conocimiento de los ilícitos administrativos. Así, quienes realizan una actividad regida por la Ley de Entidades Financieras saben que se hallan sujetos al poder de policía financiero del Banco Central es decir que al aceptar sus respectivos cargos los imputados sabían -o debían saber- que quedaron sujetos al poder de policía de la mencionada autoridad y que su responsabilidad es consecuencia de asumir y aceptar funciones de dirección que los habilita razonablemente para verificar y oponerse a los procedimientos irregulares. Como señala Nieto, ‘en el derecho Administrativo Sancionador no vale plantear las cosas desde el conocimiento (ni del ficticio, que es injusto para el autor; ni del real, que es nocivo para los intereses públicos) y hay que ‘matizarla’ desde la perspectiva de la diligencia exigible’ (...) En ese marco, al referirse al principio de culpabilidad, es oportuno señalar que las infracciones en esta materia son formales, lo cual no supone inconstitucionalidad alguna, ni prescindir de la noción de culpa, aun cuando -como ya se señaló- ésta no sea exigible con los mismos alcances que en materia penal. Por ello es frecuente, en esta materia, la tipificación de infracciones formales, constituidas por una simple omisión o comisión antijurídica que no precisa ir acompañada de un resultado lesivo...” (CNACAF, Sala V, Cambio García Navarro Ramaglio y Cía. y otros c/BCRA - Resol. 793/14 - Expte. 101.372/10 - Sum. Fin. 1316, sentencia del 12/10/16; Banco de Galicia y Buenos Aires SA y otros c/ BCRA, fallo del 26/02/20).

Que como principio rector en materia de responsabilidad por transgresiones susceptibles de ser juzgadas en el marco de un sumario previsto en el artículo 41 de la LEF no es dirimente el haber tenido una intervención personal y directa en su configuración, ni el haber actuado con dolo ya que también procede atribuir responsabilidad “... frente al supuesto de haberse omitido una conducta oportuna, o habérsela realizado en forma insuficiente...” (conf. CNACAF, Sala IV, Mazzei, Miguel Ángel c/ BCRA, fallo del 08/04/21).

En esta línea se dijo que “En el plano sancionatorio, basta no satisfacer el deber exigido por negligente o impudente conducta activa u omisión de adoptar las diligentes medidas que hubieran evitado la producción del resultado, de suerte tal que resulta improcedente indagar sobre el elemento subjetivo...” (CNACAF, Sala II, HSBC Bank Argentina SA y otros c/ BCRA, causa 25.155/19, sentencia del 13/08/20).

En idéntico sentido se expresó que “...resultan sancionables quienes, por su omisión, aún sin actuar materialmente en los hechos, no desempeñaron su cometido de dirigir y fiscalizar la actividad desarrollada y coadyuvaban de ese modo -por omisión no justificable- a que se configuren los comportamientos irregulares...” (CNACAF, Sala III, Banco del Chubut y Otros c/ BCRA, causa 28.988/14, sentencia del 12/09/19).

Es así que, resulta correcta la imputación que fuera dirigida a las personas humanas, la cual se sustentó en el hecho de que estas se encontraban en funciones en el transcurso del periodo infraccional, siendo que los apartamientos normativos solamente pudieron producirse a raíz de un deficiente ejercicio de sus cargos, por acción o por omisión.

Considerando lo antedicho, el planteo de la defensa sobre la violación de los principios de legalidad y tipicidad derivados de una atribución de responsabilidad objetiva no resulta conducente.

Tampoco se ajustó a la realidad de los hechos lo manifestado respecto de que se les ha impedido ejercer su derecho de defensa, ya que, en el capítulo III del acto acusatorio -Sujetos del Sumario-, fueron concretamente detallados y explicitados los motivos por los cuales fueron sumariados, habiéndose fundamentado la imputación y considerado las normas infringidas a través del comportamiento de cada uno ellos, amén de lo manifestado al respecto en el Considerando II.3.1.1., al que cabe remitirse en honor a la brevedad.

Que habida cuenta de lo manifestado hasta aquí, cabe considerar que la defensa ensayada por Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-, a la cual adhirieron la totalidad de las personas humanas, no puede ser tenida como idónea a los fines de eximirlos de la responsabilidad administrativa que se les reprocha.

II.4. Análisis de la prueba:

II.4.1. En torno a la documental, luego de analizar la que fuera agregada, se concluye que esta, conforme con lo desarrollado en el Considerando II.3., no logra desvirtuar la imputación.

II.4.2. Informativa: No corresponde acoger favorablemente la prueba informativa propuesta, dado que la información que se pretende recabar no es relevante a los fines de dilucidar los hechos.

En cuanto al libramiento de oficios a distintas instituciones públicas y privadas, no se advierte, ni se desprende del descargo, qué extremos pretenden probar ni de qué modo la inclusión a estas actuaciones de los legajos de aperturas de cuentas y de productos de Cambio Belgrano SRL o la existencia de sumarios administrativos previos contra la entidad o sus directivos y accionistas permitiera arribar a la conclusión de que la

entidad sumariada realizó las operaciones cuestionadas en el marco de legalidad que le era exigida al momento de los hechos acaecidos.

II.4.3. Testimonial: Al respecto se da por reproducido lo expuesto en el párrafo que antecede por lo que procede su rechazo. Además, no corresponde producir prueba testimonial por cuanto el punto 1.1.7.3. del RD aplicable en la materia establece la desestimación de los testigos, sin sustanciación alguna, “...si los datos denunciados no posibilitaran su individualización, o no se acompañará al momento de presentar el descargo el interrogatorio pertinente...”.

II.4.4. Documentación en poder de terceros: La documentación ofrecida resulta inconducente para desvirtuar el reproche formulado, por lo que corresponde rechazar la medida.

De este modo, se encuentran satisfechos los requisitos establecidos en el tercer párrafo de punto 1.1.7.1. del RD a cargo del BCRA, que faculta a la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias a rechazar fundadamente la prueba que estime inconducente.

II.5. Que, en consecuencia, considerando que, en lo que hace a la cuestión de fondo referida a las irregularidades reprochadas, resultaron insuficientes las explicaciones y justificaciones brindadas por la defensa de Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-, Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini, corresponde tener por probado el cargo imputado.

II.6. Que, por último, en cuanto a la reserva del Caso Federal efectuada, no corresponde a esta Instancia expedirse sobre el particular.

III. De las responsabilidades:

Que en orden a la conclusión precedente, es menester evaluar la responsabilidad de las personas involucradas: Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-, Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini.

Los datos personales, funciones desempeñadas y períodos de actuación de las personas humanas señaladas surgen del punto 5, informe de orden 2; págs. 4/5, 16, 18, 20/21, 24, 36, 39, 50, 52, 58/59, 70, 82, 88/89, 92/93, 104, Anexo 4 “Estatuto y modificaciones.pdf”, informe de orden 2; Anexo 4 “Accionistas ROC.xlsx”, informe de orden 2; págs. 3 y 6, Anexo 9 “Respuesta entidad.pdf”, informe de orden 2; págs. 4 y 10, Anexo 11, informe de orden 2; archivo “Respuesta CNE.pdf”, informe de orden 20 y archivos embebidos 2 a 6, informe de orden 33.

Es oportuno recordar que las personas y entidades regidas por la Ley 18.924 conocen de antemano que se hallan sujetas al poder de policía de este Banco Central -doctrina de la sujeción voluntaria- en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 de dicho Cuerpo legal, siendo la naturaleza de la actividad y su importancia económica social la que justifica el grado de rigor con que debe ponderarse el comportamiento de quienes tienen definidas obligaciones e incumbencias en la gestión, dirección y fiscalización de estos entes sociales.

Que, por lo tanto, en primer término, se desarrollará lo referente a la entidad sumariada, para concluir con el análisis que cabe efectuar sobre las personas humanas.

III.1. Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-.

Que como entidad autorizada a realizar una actividad tan específica como la cambiaria, Cambio Belgrano SRL es la principal responsable del cumplimiento de la normativa dictada por el BCRA. Es en su ámbito donde deben cumplirse las exigencias establecidas por esta autoridad, a través de la actuación de las personas humanas miembros de su órgano de administración con potestades específicas para asegurar el regular funcionamiento de la sociedad y, de ser necesario, reencausar tempranamente los apartamientos normativos que se pudieran haber cometido. La entidad actúa y, en consecuencia, cumple o transgrede las normas de carácter financiero a través de las personas humanas con facultades estatutarias para actuar en su nombre.

La agencia de cambio sumariada es responsable por el obrar de aquellos órganos que derivan de su propia constitución e integran su estructura, pues como persona jurídica, ineludiblemente, requiere de la actuación y de la voluntad de las personas humanas mediante el obrar de sus órganos, y ese obrar es el que la hace responsable.

Sobre el particular, se tiene dicho que: “...la responsabilidad de la entidad resulta comprometida por las infracciones determinadas en su calidad de persona jurídica, en virtud de la actuación de los órganos que la representan y que intervienen por ella y para ella ...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, Banco del Chubut SA y otros c/ BCRA - Resol. 169/14 - Expte. 100.648/02 - Sum. Fin. 1119, - 12/09/19).

Que reciente jurisprudencia ha sostenido que: “La imputación de responsabilidad administrativa a la entidad no presupone la existencia de una voluntad en el sentido psicológico del término y la consiguiente posibilidad de comprender lo injusto del hecho, sino simplemente la atribución a título de responsable, no de autor, de las consecuencias jurídicas y patrimoniales de las acciones y omisiones de las personas físicas que integran sus órganos, y éstas son responsables en la medida en que obran por decisión individual (...); ya bien por acción u omisión, siempre que cuenten con poderes suficientes, dentro de la estructura societaria, para dar cumplimiento al mandato legal” (Satoshitango SRL y otro c/ BCRA - Resol. 42/23 - Expte. 173.905/22 - Sum. Fin. 1605, Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala V - 11/04/25).

Que Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio- es una entidad autorizada a realizar una actividad sumamente específica como lo es la cambiaria, y por ello -se reitera-, es la principal responsable del cumplimiento tanto de las leyes aplicables como de la normativa dictada por esta Institución, dado que en su ámbito deben cumplirse todas las exigencias establecidas por el BCRA y/o las disposiciones que hacen posible el cumplimiento de las funciones asignadas a este Ente Rector.

Conteste con ello, la jurisprudencia señaló que: “...tanto el derecho público como privado, conceptúan a las personas jurídicas como instituciones (...) reconociendo al ente personalidad y convirtiéndolo en sujeto de derecho...” (Corte Suprema de Justicia de Santa Fe, 03/05/90, “Taccari, Víctor José v. Municipalidad de Las Rosas”). En idéntico sentido se ha expedido la doctrina especializada, puntualizando que: “Las personas físicas y las entidades o ambas a la vez, pueden ser pasibles de sanciones, en mérito a una derivación de la personalidad que corresponde a las

entidades y que ciertamente es diferente a la de sus miembros componentes, circunstancia que la erige en un sujeto de derecho independiente y titular exclusivo de las relaciones en que interviene” (Eduardo A. Barreira Delfino, “Ley de Entidades Financieras”, pág. 186, Ed. Asociación de Bancos de la República Argentina, 1993).

Que dado que Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio- es una entidad de objeto específico, regida por la Ley 18.924 y sometida al control estricto del BCRA, “...régimen jurídico que no admite el desconocimiento de las obligaciones que se encuentran a su cargo ni la excusa de la responsabilidad que se sigue del incumplimiento de sus prescripciones por los hechos de sus dependientes” (CNACAF, Sala IV, Alhec Tours SA Cambio Bolsa y Turismo y otros c/ BCRA - Resol 150/13, Expte. N° 100.971/07, Sum. Fin. 1231, sentencia del 21/10/14), es que corresponde atribuirle responsabilidad por el apartamiento normativo comprobado en autos.

III.2. Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini.

Que respecto de Héctor Oscar Chiappini -Socio Gerente- y de Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini -Socias- durante la totalidad del período infraccional, debe ponderarse las circunstancias señaladas en oportunidad de formular la imputación en tanto no fueron controvertidas por los sumariados.

En ese orden debe tenerse presente la estructura mínima de la entidad, siendo una sociedad de tipo familiar, la cual contrasta con la magnitud y volumen de la operatoria desarrollada haciendo imposible suponer siquiera que aquella pudiese pasar desapercibida, máxime cuando los socios estaban a cargo de la fiscalización, conforme lo previsto en el Estatuto Social: “La fiscalización de la sociedad la realizarán los socios en los términos del art. 55 de la ley 19.550” (IF de orden 2, Anexo 4, pág. 117, cláusula sexta).

De allí que no puede menos que concluirse que las infracciones verificadas en autos son consecuencia directa del incumplimiento de los deberes que recaían sobre los nombrados, por haber declinado u omitido ejercer las facultades que les eran propias en cuanto a la conducción y control del accionar de Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-. Esa conducta resulta contraria al comportamiento diligente requerido en el ejercicio de una actividad en la que se halla comprometido el interés público, como ya se ha dicho en este análisis.

La responsabilidad que les corresponde tiene apoyatura en factores de atribución correlacionados con las obligaciones a la que están sometidos todos los actores del sistema financiero y cambiario: extremar los recaudos de previsión, cuidado, prudencia, transparencia y vigilancia de las operaciones que se desarrollan en el ámbito de su competencia, debiendo para ello contar con la pericia y el conocimiento necesario en el delicado ámbito en el que despliega su actividad. Estos deberes incluyen la asunción, el conocimiento y el estricto cumplimiento de las precisas y permanentes regulaciones dictadas por el BCRA, a las cuales se sometieron voluntariamente al momento de solicitar la autorización para funcionar como agencia de cambio.

En esta materia no es requisito que las personas humanas sumariadas hayan intervenido de manera personal en los hechos irregulares para ser alcanzadas por las consecuencias que acarrea la verificación de una infracción, ya que “La coyuntura de haber desempeñado funciones en una entidad financiera que desarrolló una operatoria irregular los hace responsables en la medida en que no acrediten -como les incumbe- que tales situaciones les resultaron ajenas o que se opusieron documentalmente a su realización, o demuestren la existencia de alguna circunstancia exculpativa válida...” (CNACAF, Sala III, Casa de Cambio Los Tilos SA y otros c/ BCRA, sentencia del 08/08/19), extremo que no se ha comprobado en estas actuaciones.

Que a tenor de las consideraciones expuestas al analizar el descargo, procede recordar que la legislación societaria nacional prevé que cuando la actuación de una sociedad constituye un mero recurso para violar la ley, como ha quedado acreditado en estas actuaciones, se imputará directamente a los socios que lo hicieron posible, quienes responderán solidaria e ilimitadamente por los perjuicios causados (conf. artículo 54 LGS).

En este punto se destaca que ninguna de las personas involucradas ha demostrado ser ajena a los hechos imputados más allá de las quejas planteadas respecto del acto acusatorio que fueron desvirtuadas en este acto.

Que por lo antedicho y conforme al análisis realizado en el Considerando II.3.7. que antecede y al que remitimos en honor a la brevedad, corresponde atribuir responsabilidad a Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini, toda vez que se verificó una infracción cuya comisión ha sido posible por su intervención personal y/o por su aceptación, tolerancia o negligencia. Se anticipa que a efecto de determinar la medida de la sanción se atenderá a los porcentajes de tenencia de cuotas sociales siendo que Hector Chiappini era titular del 90%, mientras que Giuliana Chiappini y Antonella Chiappini poseían el 5% del capital cada una (IF de orden 2, pág. 8, antúltimo párrafo, Anexo 4, archivo “Estatuto y modificaciones.pdf”, págs. 4/5 y archivo “Accionistas ROC.xlsx”).

IV. Determinación de las sanciones. Pautas de cálculo a aplicar.

Que, a tenor de lo expuesto en los precedentes Considerandos, procede sancionar a las personas halladas responsables del cargo comprobado de acuerdo con lo previsto en el artículo 41 de la LEF, de conformidad con lo dispuesto en ese texto legal y en el RD -conf. última incorporación Com. A 8415-.

Que tal como lo regula el RD aplicable, se tiene presente el análisis realizado por la ex Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras (v. IF de orden 2), área técnica que dio origen al expediente, las demás constancias que obran en las actuaciones y las consideraciones y conclusiones realizadas por esta Instancia en este acto.

IV.1. Clasificación de las infracciones:

Que tal y como surge del informe presumarial de orden 2 y se constata en el informe de formulación de cargos de orden 8, a la infracción imputada le corresponde el encuadramiento conforme el RD, que seguidamente se expone:

Cargo: “Realización de una operatoria prohibida para el tipo de entidad” establecido en el punto 11.2.1. de la Sección 11 del RD -Operaciones

prohibidas y limitadas. Realización de operaciones no permitidas para cada clase de entidad y que exceden la autorización otorgada por el BCRA, no contempladas en otros puntos- catalogado como infracción de gravedad “Muy Alta”, para la que se prevé una multa máxima de 250 unidades sancionatorias, de no corresponder su estimación atendiendo al beneficio obtenido conforme lo previsto en el punto 2.3.4 del RD.

Por su parte, se hace notar que, según surge en página 8, punto 4 del informe presumarial de orden 2, se calificó provisoriamente el incumplimiento con puntuación “5”.

Que el valor de la unidad sancionatoria para todo 2026 es de \$5.300.000, conforme lo dispuesto en el punto 9.2 del RD, adecuación dada a conocer mediante la Comunicación A 8384 del 09/01/26.

IV.2. Graduación de la sanción:

Que, en este punto, se ponderarán las consideraciones efectuadas por la Gerencia de origen de las actuaciones en el informe IF-2024-00214977-GDEBCRA-GSENF#BCRA de orden 2 y demás información que surja de las actuaciones.

1.- “Magnitud de la infracción” (RD, punto 2.3.1.1.).

a) Cantidad y monto total de las operaciones en infracción:

Que conforme lo manifestado por el área de origen de las actuaciones en el punto 3.1.1.i), página 6, informe de orden 2, el monto infraccional ascendió a USD98.405.529 correspondientes a las 300 operaciones mediante las cuales la sumariada vendió a otros operadores de cambio la moneda extranjera que previamente había adquirido a entidades financieras y cambiarias, sin haber demostrado que el origen y el destino hayan sido lícitos.

Se estima pertinente destacar el contraste que existe entre de la situación expuesta, que involucra 300 operaciones de ventas de divisas por USD98.405.529 a 7 operadores de cambio y el porcentaje de las ventas efectuadas a otro tipo de clientes durante todo 2023, el que alcanzo a tan solo el 0,01% de las ventas totales registradas, conforme se expuso al describir el cargo.

b) Cantidad de cargos infraccionales: En esta actuación se ha propiciado, imputado y comprobado un único cargo infraccional.

c) Relevancia de las normas incumplidas dentro del sistema:

Que en el punto 3.1.1.ii), página 6 del informe de orden 2, el área preventora señaló que: “Los hechos constitutivos de las infracciones imputadas se verificaron en el ámbito de una sociedad de objeto específico, sujeta a un régimen legal que establece un marco de actuación particularmente limitado y caracterizado por su sujeción permanente a la reglamentación y al control del BCRA, con fundamento en las razones de bien público que se hallan comprometidas en la actividad financiera-cambiaria”.

“La actividad desarrollada por este tipo de entidades afecta en una u otra forma todo el espectro de la política monetaria, en el que se hallan involucrados vastos intereses económicos y sociales, en razón de los cuáles se ha instituido un sistema de contralor permanente, cuya custodia la ley ha delegado en el BCRA. Esta Institución, a través de un conjunto de normas que se actualizan periódicamente, adecua la reglamentación en función de las necesidades que surjan de la propia operatoria o bien de las necesidades de la economía nacional”.

“En ese estado, la normativa emitida por el Banco Central circunscribe las operaciones permitidas a las casas y agencias de cambio, exclusivamente a las actividades allí detalladas, a efectos de impedir que estas entidades aprovechen la habilitación concedida por el BCRA, para adquirir moneda extranjera que sea luego destinada a otros fines no habilitados por estas normas”.

“En el caso particular de Cambio Belgrano S.R.L., tal como se expuso precedentemente, las características descriptas permiten presumir una connivencia entre la entidad y los operadores con los que concertó operaciones, ya que, pese a contar con elementos suficientes para dudar de la genuinidad de esta operatoria, no implementó los controles necesarios a los fines de impedir convertirse en un vehículo para la concreción de la misma”.

A lo expuesto por la preventora cabe agregar que la normativa vulnerada presta especial relevancia en tanto forma parte del entramado legal que procura evitar que las sociedades hagan aprovechamiento de la autorización que les fue otorgada para operar en cambios y se desvíen de su objeto mediante la realización de operatorias para las cuales no fueron inicialmente habilitadas. Se hace hincapié en que la finalidad de la norma trasciende a la protección de los intereses públicos comprometidos en el justo y delicado funcionamiento de la actividad monetaria, cambiaria, bancaria y financiera.

El incumplimiento detectado pone de manifiesto una conducta abusiva de la autorización oportunamente conferida por esta entidad, dado que se ha utilizado como una pantalla legal para el desarrollo de una operatoria cambiaria inobservando las disposiciones normativas, lo cual no puede menos que considerarse un acto de abuso a la confianza que le fue depositada al habilitarla para el ejercicio regular de la actividad.

Es tal la gravedad otorgada a la infracción por este ente regulador que es individualizada en el catálogo de infracciones -Sección 11- del RD (punto 11.2.1) “Realización de operaciones no permitidas para cada clase de entidad y que exceden la autorización otorgada por el BCRA, no contempladas en otros puntos” catalogada como de gravedad “Muy Alta”.

Además, se estima oportuno recordar que el mencionado marco dispositivo de la actividad cambiaria debe interpretarse de conformidad con el principio de buena fe, excluyendo el ejercicio abusivo del derecho (arts. 9 y 10 CCyCN).

Que por último, y no menos importante, el abuso de la autorización conferida y su desvirtuación acarrea la posible canalización de fondos desde y hacia las más variadas actividades ilícitas.

d) Duración del período infraccional:

Que conforme fue detallado en la página 5, apartado b) del informe de cargos de orden 8, las operaciones cuestionadas tuvieron lugar entre el 03/03/23 y el 07/12/23, considerando la primera y la última de las operaciones informadas por la sumariada en el RIOC.

Es decir que, en un período de aproximadamente 187 días hábiles, con una fuerte concentración en dos de ellos, la agencia efectuó 300 ventas de divisas por UDS98.405.529 a 7 operadores de cambio sin cumplir con la exigencia normativa de contar con los elementos que le permitieran constatar el carácter genuino de las operaciones.

e) Impacto sobre la entidad y/o el sistema financiero:

Que en este aspecto, el área preventora señaló que: “La sensibilidad económica y social de los insumos involucrados en las operaciones cambiarias a los que el autorizado accede, hacen que resulte claramente excedido su mero interés personal en el ejercicio de la actividad, debiendo las entidades sujetarse un régimen jurídico que establece un margen de actuación particularmente limitado y controlado, que impone la obligación de constituirse bajo un determinado tipo societario, especifica cuáles son las operaciones y actividades que se pueden realizar y cuales están vedadas, y faculta al Banco Central a determinar las modalidades del mercado cambiario, en razón de la incidencia directa que tiene la intermediación en la oferta y demanda de divisas, en la política monetaria y cambiaria. En ese sentido, la adquisición de moneda extranjera por parte de una agencia de cambio para su utilización en una actividad no permitida provoca un impacto en el sistema, puesto que Cambio Belgrano S.R.L. participo de un entramado de entidades que realizaron circuitos de compra y venta de moneda extranjera sin justificación económica aparente, mediante un “pase de manos” de pesos y dólares por montos inusualmente elevados, entre entidades situadas en distintos puntos del país, siendo el origen y destino de esos fondos sospechados de ilegalidad” (v. IF de orden 2, pág. 6, *in fine*, punto 3.1.1.iv).

Que con base en ello, se puede concluir que tal operatoria no permitida impactó significativamente en el sistema financiero en su conjunto. Es que el aprovechamiento de la autorización para operar en cambios oportunamente otorgada por este Banco Central y su utilización como vehículo para realizar operatoria que no se encuentra dentro de aquellas específicamente permitidas por la norma, trae aparejado un efecto negativo en la confiabilidad en el mercado, como también en la competitividad de los operadores de cambio y en el espectro de la política económica monetaria del país.

2.- “Perjuicio ocasionado a terceros” (RD, punto 2.3.1.2.):

Que la gerencia de origen señaló que: “La operatoria en infracción implicó un perjuicio respecto del B.C.R.A como regulador de la actividad cambiaria y financiera. Ello por cuanto, en un contexto de exigentes restricciones normativas para el acceso al mercado de cambios, la operatoria descripta permitió a operadores cambiarios adquirir USD98.405.529 al tipo de cambio oficial que fueron luego revendidos, respecto de los cuales surgieron indicios que hacen presumir que finalmente salieron del circuito legal. Al respecto cabe destacar que la sensibilidad económica y social de los insumos involucrados en las operaciones cambiarias a los que el operador autorizado accede, hacen que resulte claramente excedido su mero interés personal en el ejercicio de la actividad, debiendo las entidades sujetarse un régimen jurídico que establece un margen de actuación particularmente limitado y controlado, que entre otras cosas faculta al Banco Central a determinar las modalidades del mercado cambiario, en razón de la incidencia directa que tiene la intermediación entre la oferta y demanda de divisas, en la política monetaria y cambiaria” (v. IF de orden 2, pág. 7, punto 3.1.2.).

Es así que el incumplimiento comprobado afecta el correcto y transparente funcionamiento del sistema cambiario, bien jurídico protegido por la normativa aplicable, y el interés de esta Institución en su carácter de supervisor de la actividad.

Que la autorización de esta autoridad para actuar como operador de cambio “...conlleva la aceptación de un régimen jurídico que establece un marco de actuación particularmente limitado y controlado, que impone la obligación de constituirse bajo un determinado tipo societario, especificando operaciones y actividades que se pueden realizar y otras que se encuentran vedadas y faculta a aquél a determinar las modalidades del mercado cambiario, a dictar normas tendientes a asegurar un adecuado grado de solvencia y liquidez por parte de las entidades cambiarias, a establecer obligaciones a las que han de sujetarse en relación a los distintos aspectos vinculados con su funcionamiento, a inspeccionarlas cuando lo estimara conveniente, como así también a revocarles la autorización para funcionar cuando dejaran de cumplir los fines que se tuvieron en cuenta al otorgársela...” (conf. CSJN, en Fallos: 310:203 y 334:837 y CNACAF, Sala II, causa 15.654/21, Transcambio SA y otros c/ BCRA - Expte. 101.098/15 - Sum. Fin. 1498 - Resol. 100/21, sentencia del 01/02/23).

De ello derivan la obtención de beneficios por parte de un muy reducido grupo que promovió el aprovechamiento de la confianza estatal instrumentada a través del otorgamiento de la autorización para funcionar y, como contrapartida, múltiples consecuencias negativas que son soportadas por un número indeterminable de sujetos e instituciones, en perjuicio del interés público por el que fueron estipuladas.

Se recuerda que, para tener configurada una infracción y aplicar la correspondiente sanción, no es requisito *sine qua non* la verificación de un daño cierto. Así lo reconoce pacíficamente la jurisprudencia al señalar que: “...el mecanismo de contravenciones, faltas o infracciones -como parte del régimen de policía- prevé que la configuración de un hecho por parte de un agente provoca la aplicación de la sanción. Así, la ausencia de intencionalidad en la conducta no lo dispensa de la comisión de la infracción imputada por tratarse de infracciones de tipo formal, que no requieren la presencia del elemento subjetivo o el evento dañoso para su configuración...” (CNACAF, Sala II, Global Exchange SA -ex Agencia de Cambio y otros c/BCRA - Resol. 449/16 - Expte. 100.659/14 - Sum. Fin. 1435, - 26/09/17). En igual sentido, “Banco Masventas SA y Otros c/BCRA” (CNACAF, Sala III, Expte. 101096/14 - Sum. Fin. 1459 - Resol 126/21, sentencia del 26/03/24), entre otros.

Que no obstante lo informado por el área de origen, la totalidad de las consideraciones expuestas precedentemente, alertan sobre la posibilidad de resultados indeseados no mensurables en términos dinerarios, que deben ser ponderados debido al interés público que se halla comprometido en una actividad estrictamente regulada y particularmente limitada como es la cambiaria.

3.- “Beneficio generado para el infractor” (RD, pto 2.3.1.3.):

Que la ex Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras puso de manifiesto que, a pesar de que no resulta posible cuantificar de manera exacta el beneficio económico obtenido como consecuencia de la infracción, “...el beneficio existió, toda vez que la entidad obtuvo ganancias a

partir de su participación en un circuito de compra y venta de moneda extranjera realizada sin justificación aparente, mediante un ‘pase de manos’ de pesos y dólares por montos inusualmente elevados.

A efectos de obtener una aproximación de ese beneficio, se obtuvo, a partir de las cifras del régimen informativo de Operaciones de Cambio (...) el resultado bruto proveniente de la compraventa del importe que ‘intermedió’ (USD 98.405.529), el que ascendió aproximadamente a \$67.138.198.

Para determinar esa ganancia aproximada en dólares, se consideró el porcentaje que representó ese monto con relación a las compras en pesos (0,20%), y se aplicó ese guarismo sobre el total de las ventas en dólares, obteniéndose un resultado de USD194.148” (v. IF presumarial, anexo 05).

La preventora agregó que sin perjuicio de lo expresado “... presume que la ganancia obtenida es superior, atento que, tal como se expuso precedentemente, Cambio Belgrano SRL se configuró como un vehículo para retirar del mercado legal de cambios más de USD 98 millones.

Cabe tener en cuenta que, comparando la cotización promedio del periodo comprendido entre marzo y diciembre de 2023 del dólar oficial según la página del Banco de la Nación Argentina, y del dólar ‘blue’ que surge del diario ‘Ámbito Financiero’, surge una brecha promedio del 101%, por lo cual, se estima que el redito total obtenido por todos los participantes de esa maniobra habría rondado los USD 99.570.639...” (v. IF de orden 2, pág. 7, punto 3.1.3.).

Que, en razón de ello, no se torna aplicable el límite dispuesto por el punto 2.4.2 del RD.

4.- “Volumen operativo del infractor” (RD, punto 2.3.1.4.):

Que este factor de ponderación no resulta aplicable al caso, encontrándose reservado para fijar la sanción por el comprobado ejercicio de intermediación financiera no autorizada, y atento a que este sumario no versa sobre dicha infracción, no corresponde su ponderación (v. IF de orden 2, pág. 7, punto 3.1.4.).

5.- “Responsabilidad Patrimonial Computable” (RD, punto 2.3.1.5.):

Que según lo establecido por el punto 2.3.1.5. del RD, para fijar adecuadamente la sanción de multa “...se podrá considerar la RPC informada por la entidad sumariada a esta Institución al tiempo de ser graduada la sanción o la mayor declarada durante todo el período en que se produjeron los hechos infraccionales, la que fuere mayor”.

Respecto de este factor, la ex Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras señaló que “Al 30.06.24 -ultima información disponible- según los Estados Contables a esa fecha, el Patrimonio Neto de Cambio Belgrano S.R.L. ascendía a \$114.570.248, con un exceso de 69.570.248 con relación a la RPC mínima (\$ 45.000.000) para agencias de cambio exigida por el punto 3.1. del Texto Ordenado de Operadores de Cambio a esa fecha...” (v. IF de orden 2, pág. 7, pto. 3.1.5.), mientras que la última disponible al 30/06/25 asciende a \$173.367.817 conforme consta en el informe IF-2025-00247912-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 45.

No obstante, cabe aclarar que las multas impuestas conforme el punto 2.2.1.3., no están sujetas a los límites determinados en el punto 2.4. del RD.

6.- Otros factores de ponderación:

(i) Factores atenuantes (RD, punto 2.3.2.1.): De acuerdo con lo que surge de la página 7, punto 3.2.1. del informe presumarial, no se ha evidenciado la existencia de factores atenuantes, siendo esa circunstancia ratificada por esta Instancia.

(ii) Factores agravantes (RD, punto 2.3.2.2.): Al respecto, el área preventora informó en páginas 7/8, punto 3.2.2., del informe de orden 2, que hubo intencionalidad en la comisión de la infracción y que la justificación del incumplimiento brindada fue que “...ha cumplido con los controles normativos para identificar el origen de los fondos de las contrapartes con las que se opera y la razonabilidad de las operaciones...”. Agregó que no fue aportada información adicional o documentación que pueda revertir las observaciones, dado que no remitió análisis alguno sobre el “cliente del cliente”, la genuinidad de las operaciones ni tampoco del origen y destino final lícito de los fondos transados.

Además, se resaltó en el informe presumarial que la magnitud de la infracción -USD98.405.529-, comprendió prácticamente la totalidad de las operaciones de venta celebradas por la sumariada durante 2023, en violación a la normativa financiera y cambiaria que le era aplicable y a la que se sometió libremente.

Se expresó que, como consecuencia de la cantidad de operaciones involucradas en la operatoria cuestionada, se pudo vislumbrar un accionar contrario a la normativa vigente caracterizado por su sistematización y continuidad durante un extenso periodo de tiempo, no habiéndose tratado de casos aislados.

En conclusión, lo expresado por el área técnica permite verificar la existencia del factor agravante previsto en el inciso a) del punto 2.3.2.2 del régimen aplicable, “comisión con conocimiento deliberado”.

7.- Reincidencia:

Que se ha adjuntado al informe IF-2025-00161753-GDEBCRA-GACF#BCRA de orden 44, el detalle de la información extraída del Registro de Gestión de Sumarios (RGS), del que no surge la existencia de antecedentes sumariales computables como reincidencia en los términos del punto 2.5. del RD.

IV.3. Calificación de la infracción (RD, punto 2.3.4.):

Que considerando los factores de ponderación contemplados en el artículo 41 de la LEF que fueron recientemente explicados, la por entonces Gerencia de Supervisión de Entidades No Financieras calificó provisoriamente los incumplimientos constitutivos del cargo con una puntuación de “5” (v. IF de orden 2, página 8, punto 4), lo cual es ratificado por esta Instancia con fundamento en los citados factores y demás elementos señalados en los puntos precedentes surgidos del análisis integral de las constancias que integran estas actuaciones.

A mayor fundamento, el sólo abuso de la autorización conferida por este Banco Central y la utilización de la sociedad para la realización de operatoria prohibida es configuradora de una infracción dentro del rango de las consideradas más graves dentro del RD, imposibilitando a este ente de contralor ejercer sus funciones de supervisión y acreditación sobre la genuinidad y trazabilidad de las operaciones. Además, la sumariada obtuvo ganancias a partir de su participación en un circuito de compra y venta de moneda extranjera realizada sin justificación económica aparente y por montos inusualmente elevados, sin haber justificado su genuinidad y licitud de su origen y destino.

Respecto de quienes se desempeñan dentro del sistema financiero-cambiario y en el ámbito específico de la actividad de una agencia de cambio, se presume estar ante la presencia de profesionales que poseen especial conocimiento respecto de la materia que constituye su actividad principal en orden a llevar a cabo sus tareas de manera diligente.

Con la finalidad de explicitar la relevancia del mentado interés público que se presenta como afectado ante la realización de operaciones contrarias a la reglamentación dictada por este ente regulador, resulta procedente reproducir lo señalado en el Plenario de la CNACAF “Multicambio SA”, en el que por voto de la mayoría se dejó expuesto que el BCRA “...no sólo autoriza la realización de una actividad prohibida; también establece las condiciones con arreglo a las cuales esa actividad podrá ser ejercida, creando una auténtica relación de especial sujeción. No se trata ya del mero control negativo sobre el ejercicio de derechos, sino de una técnica mediante la cual se instrumenta la regulación global de la actividad. Por lo tanto, ya sea que se considere a tales actos como concesiones -por la situación de privilegio en que se coloca a los sujetos autorizados-, o como autorizaciones de funcionamiento, lo cierto es que se trata de verdaderos actos condición, esto es, actos que introducen al particular en una situación reglamentaria en la cual sus derechos y obligaciones surgen de cara a las normas en cada momento vigente. Por otra parte, la autorización para actuar como casa de cambio, a diferencia de las autorizaciones administrativas que se limitan a restablecer la libertad de obrar, es esencialmente obligatoria: se otorga para que el cambista negocie necesariamente (art. 2º, inc. e, ley 18.294; art. 7º, dec. 72/71), pues no procura que éste lucre -aunque sea el provecho lo que lo lleva a solicitarla- sino que cumpla con un interés público (Olivera, “Derecho económico”, núm. 43, ps. 117/119)”, conforme CNACAF, “Multicambio SA c/ BCRA”, fallo del 01/10/85, LA Ley 1.985-E.

Se entiende que la moneda extranjera que las entidades financieras y cambiarias adquieren debe ser utilizada para fines públicos (venta a sus clientes) que el BCRA ha determinado normativamente en orden al cabal seguimiento de la política económica, financiera, monetaria y cambiaria de la nación. Por lo tanto, los apartamientos y utilidades de la autorización para finalidad distintas que la estipulada implica alejarse del interés público que pretendía servir.

IV.4. Determinación de las sanciones a aplicar.

Que a continuación, se determinará la sanción que corresponde a la entidad y a las personas humanas halladas responsables del cargo comprobado, con sustento en los factores ya ponderados y demás pautas aplicables que fueron debidamente explicitadas en los apartados precedentes. Además, en lo que concierne concretamente a las personas humanas se ponderará el lapso de actuación durante el período en que se comprobó la infracción, su grado de intervención en los hechos y la función desempeñada.

IV.4.1. Sanción a imponer a Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio-.

Que a efectos de determinar la sanción se consideró:

a. El encuadramiento de la infracción conforme el RD, del que surge lo siguiente: Punto 11.2.1 “Realización de operaciones no permitidas para cada clase de entidad y que exceden la autorización otorgada por el BCRA, no contempladas en otros puntos”, de gravedad “Muy Alta”, con puntuación “5”, para la que se prevé sanción de multa de entre 4 y 5 veces el monto del beneficio determinado por el área preventora, conforme RD, punto 2.3.4.

b. La consideración de los factores de ponderación previstos en el artículo 41 de la LEF, de cuyo desarrollo surge la concurrencia en el caso particular que nos ocupa, de las siguientes circunstancias:

-Significativa relevancia de la normativa reglamentaria incumplida.

-Significativo monto infraccional de USD98.405.529, considerando el particular contexto de restricción de la actividad cambiaria, donde se realizaron 300 operaciones en infracción.

-Extensión del periodo infraccional (187 días hábiles).

- Impacto significativo para el sistema y la entidad.

- Existencia de perjuicios para el BCRA como supervisor de la actividad cambiaria.

- Existencia de cuantiosos beneficios para la entidad estimados en \$67.138.198.

- Existencia de factores agravantes.

- Inexistencia de factores atenuantes.

c. La inexistencia de antecedentes sumariales computables a los fines de la reincidencia (v. IF de orden 44).

d.- Los hechos constitutivos de la infracción imputada y comprobada se verificaron en el ámbito de una entidad de objeto específico, sujeta a un

régimen legal que establece un marco de actuación particularmente limitado y caracterizado por su sujeción permanente a la reglamentación y al control del BCRA, con fundamento en las razones de bien público que se hallan comprometidas en la actividad cambiaria.

Que en orden a lo expuesto y conforme lo previsto en el punto 2.3.4. del RD, a los fines de arribar al monto de la multa que corresponde aplicar debe tenerse en cuenta el beneficio obtenido por la entidad de \$67.138.198 acorde a lo informado por la gerencia preventora (v. IF de orden 2).

En ese marco, y a fin de realizar una actualización del beneficio obtenido que resulte concordante con la actividad desplegada por las entidades reguladas por el BCRA, es que se procedió a traducir el beneficio valorado en cotización oficial a unidades sancionatorias según el valor fijado por el RD en \$600.000 para 2023, año en que se desplegaron las conductas que constituyen el cargo. Así las cosas, el beneficio obtenido se corresponde a 111,89 unidades sancionatorias.

En vista de que la unidad sancionatoria fijada por el RD para 2026 es de \$5.300.000 se arriba a un beneficio actualizado equivalente a \$593.054.082,33.

Finalmente, la escala aplicable (RD, conf. ptos. 2.2.1.3. y 2.3.4.) fue determinada bajo la consideración de que la conducta desplegada por la entidad y por quien actuó por y para ella, conllevó a un incumplimiento de trascendencia tal que la infracción resultó encuadrada dentro de la más gravosa calificación y con la más elevada puntuación - "Muy Alta" con puntuación "5"-.

Que, por lo expuesto, corresponde imponer a Cambio Belgrano SRL -agencia de cambio- sanción de multa de \$2.965.270.412.

IV.4.2. Revocación de la autorización para funcionar.

Que en el punto 2.2.1.4. del RD se estipuló que "En el caso de infracciones de gravedad muy alta y alta, el Directorio podrá, a solicitud del Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias, disponer adicionalmente la revocación de la autorización para funcionar de los sujetos autorizados por el BCRA".

En este caso, dado que la gravedad de la infracción que se sanciona pecuniariamente es Muy Alta, y teniendo en cuenta las características particulares de esta en tanto entraña un abuso de la autorización otorgada por el BCRA a la sumariada para funcionar como agencia de cambio y el peligro potencial que supone su permanencia dentro del sistema cambiario y financiero en razón del interés público en juego en esta materia, se estima que corresponde solicitar al Directorio de este Banco Central la aplicación de la sanción prevista en el inciso 6 del artículo 41 de la LEF.

En efecto, en el cargo se constató la realización de operaciones de cambio cuyas particularidades revelaron que, bajo una inicial apariencia de regularidad, fueron operaciones prohibidas por exceder o abusar de la autorización otorgada por esta entidad. Todo ello sucedió en un contexto restrictivo del mercado cambiario que imperaba al tiempo de los hechos, cuestión que no podía ser desconocida por la entidad y sus autoridades.

Es menester resaltar que la entidad sumariada posee una autorización especial del Estado para realizar una actividad que se encuentra vedada por regla general a cualquier sujeto que no cuente con ella. Esa fue la voluntad del legislador al disponer, en el artículo 1 de la Ley 18.924 que: "Las personas que se dediquen de manera permanente o habitual al comercio de compra y venta de monedas y billetes extranjeros, oro amonedado o en barra de buena entrega y cheques de viajero, giros, transferencias u operaciones análogas en moneda extranjera, deberán sujetarse a los requisitos y reglamentación que establezca el Banco Central de la República Argentina. El Banco Central de la República Argentina será la autoridad de aplicación de la presente ley y corresponderán al mismo las facultades reglamentarias en la materia".

La autorización a la que se alude implica la totalidad de los procedimientos por los cuales la Administración consiente a los particulares que desarrollen una actividad y es una técnica por la cual se remueven los obstáculos que tiene el particular para realizar aquella a partir de una reglamentación previa. La Administración aprecia o valora ciertas circunstancias y entonces autoriza, o no, a los particulares. Por su parte, la autorización operativa implica el sucesivo control de la Administración en el desarrollo de la actividad. No sólo importa un control preventivo, sino que supone un "control operativo" en tanto que la Administración se interesa en el cómo, cuándo, por dónde, en una palabra, de qué manera va el administrado a actuar (cfr. Dromi, José Roberto, Derecho Administrativo Económico, T. 2, Buenos Aires, Astrea, 1979, páginas 456/457).

Es que la autorización otorgada a Cambio Belgrano SRL, conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Ley 18.924, tiende a proteger el orden público económico, ordenando la operatoria cambiaria bajo el contralor del poder de policía financiero ejercido por el BCRA. La utilización de una entidad autorizada para realizar operaciones como las expuestas constituye un hecho de gran trascendencia institucional, con extrema afectación de los intereses públicos que se hayan comprometidos, máxime en el contexto restrictivo en el que tuvieron lugar.

En consecuencia, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción cometida y probada en autos y que medió abuso de la autorización conferida por esta autoridad rectora y, sumado al peligro que entraña la permanencia de la agencia de cambio dentro del sistema cambiario y financiero por el alto interés público en juego, de acuerdo con lo estipulado en el punto 2.2.1.4. del RD, corresponde aplicar a Cambio Belgrano SRL la sanción de revocación de la autorización para funcionar prevista en el inciso 6) del artículo 41 de la LEF, juntamente con la sanción pecuniaria del inciso 3.

Que debe tenerse presente que la revocación de la autorización para funcionar es la sanción más grave que puede imponerse a una persona jurídica autorizada, y su aplicación tiene por objeto evitar que en lo sucesivo los operadores de cambio valiéndose de la autorización conferida por esta autoridad rectora cometan infracciones a las normas que los regulan en claro abuso de esa habilitación, impactando negativamente en el sistema financiero y cambiario que el BCRA procura proteger.

IV.4.3. Sanción a imponer a las personas humanas.

IV.4.3.1. Que las constancias que componen las actuaciones pusieron en evidencia que la actividad de la entidad sumariada no se ajustó a las exigencias normativas imperantes al tiempo de los hechos, generando una situación de peligro que resulta inadmisibles, siendo ello consecuencia de la acción o inacción indebida de las personas humanas encargadas de su administración y control, conforme su expuesto al analizar la

situación de los sumariados.

En definitiva, atento a que Héctor Oscar Chiappini, Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini han sido hallados responsables del cargo imputado y comprobado en el sumario, las sanciones que cabe imponerles serán determinadas atendiendo a:

- a. Las cuestiones indicadas en el precedente Considerando IV.4.1., apartados a) y b), en lo que resulte pertinente.
- b. Las funciones desempeñadas por los sumariados dentro de la estructura de la agencia de cambio y las facultades y deberes que les correspondían, como así también, su intervención personal en los hechos reprochados.
- c. El tiempo en que formaron parte de la entidad sumariada con sus respectivas obligaciones como Socio Gerente -en el caso de Héctor Oscar Chiappini- y como accionistas -en el caso de Giuliana y Antonella Chiappini-, lo cual abarcó la totalidad del periodo infraccional.
- d. Sus respectivos porcentajes de tenencias de cuotas sociales.
- e. La inexistencia de antecedentes sumariales computables a los fines de la reincidencia (v. IF de orden 44).
- f. La multa determinada para la entidad.
- g. El límite que debe observarse según lo dispuesto en los puntos 2.4.5., apartado a) y 2.4.6. de la norma ritual consistente en que el monto de las multas a imponer a las personas humanas no podrá superar en tres veces el monto de la multa impuesta a la entidad en el caso de infracciones de gravedad Muy Alta -sin considerar el incremento por reincidencia-, a la vez que cada una de ellas no podrá superar el monto de la multa impuesta a la persona jurídica.

Que consecuentemente, resulta procedente fijar las sanciones de multa a imponer conforme el siguiente detalle:

- (i) A Héctor Oscar Chiappini, en su carácter de Socio Gerente y titular del 90% del capital social del ente infractor multa de \$1.186.108.165, equivalente a 223,79 unidades sancionatorias, lo cual representa un 40% de la multa que le corresponde a la entidad.
- (ii) A Giuliana Gianina Chiappini y a Antonella Georgina Chiappini, en su calidad de socias y titulares del 5% cada una del capital social, multa de \$296.527.041 equivalente a 55,95 unidades sancionatorias, lo cual representa un 10% de la multa que le corresponde a Cambio Belgrano SRL.

IV.4.3.2. Sanción de Inhabilitación:

Que adicionalmente, en atención a la gravedad de la infracción imputada (Muy Alta) y la puntuación de 5 asignada a la misma, se torna procedente aplicar a las personas humanas involucradas, la sanción prevista en el inciso 5 del artículo 41 de la LEF, por lo que se dispondrá su inhabilitación temporaria para desempeñarse como promotores, fundadores, directores, administradores, miembros de los consejos de vigilancia, síndicos, liquidadores, gerentes, auditores, socios o accionistas de las entidades comprendidas en la LEF y en la Ley 18.924.

Cabe destacar que la sanción de “inhabilitación” es la más grave que puede imponerse a las personas humanas, y más allá de lo que se expresa seguidamente sobre lo establecido en el RD al respecto, su aplicación cumple un objetivo ejemplificador y preventivo. Este Banco Central está facultado a ejercer la supervisión y protección del sistema financiero y cambiario, por lo que uno de sus objetivos es que quienes operen en él lo hagan con la responsabilidad y el profesionalismo necesarios evitando de esa manera los efectos indeseados generados por los incumplimientos.

De allí que dicha sanción resulta de fundamental importancia a los efectos de evitar que quien comete una falta grave a la normativa financiera en lo inmediato y sucesivo se ponga al frente nuevamente de una entidad regulada por esta Institución con las consecuencias negativas que ello generaría para el sistema en su conjunto.

Cabe considerar que en el punto 2.2.2.2. del RD se estableció que: “En el caso de las infracciones de gravedad muy alta se dispondrá adicionalmente la sanción de inhabilitación de las personas humanas en los términos del artículo 41, inc. 5° de la LEF y del artículo 5° de la Ley 18.924, de forma permanente o temporaria, en este último caso por un plazo no superior a seis (6) años. Solo por razones debidamente fundadas podrá exceptuarse la medida de inhabilitación de las personas humanas sancionadas por la comisión de infracciones de gravedad muy alta”.

Que, por su parte, en el punto 2.2.2.4. del RD se dispuso que: “La sanción de inhabilitación de las personas humanas en los términos del artículo 41, inc. 5° de la LEF y del artículo 5° de la Ley 18.924 podrá disponerse para desempeñar o poseer todos o algunos de los cargos y/o funciones y/o calidades mencionad[a]s en la norma”.

“Sin perjuicio de la inhabilitación en forma simultánea para desempeñar todos o algunos de los restantes cargos y/o funciones y/o calidades, sólo se dispondrá la inhabilitación para ser socio o accionista -por aplicación de los artículos mencionados en el párrafo precedente- en los siguientes casos:

- a) cuando todas o alguna de las infracciones se califiquen de gravedad muy alta y el sumariado posea antecedentes en los términos del punto 2.5.1. por incumplimientos calificados por esta norma con la misma gravedad; y/o
- b) cuando el Superintendente de Entidades Financieras y Cambiarias proponga al Directorio del BCRA la revocación de la autorización para funcionar de la entidad respecto de la cual era socio o accionista; y/o
- c) cuando se trate de intermediación financiera no autorizada”.

Así, conforme las disposiciones expuestas precedentemente, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción contenida en el Cargo -Muy Alta-, su calificación -puntuación 5-, y las consideraciones efectuadas en esta resolución, se concluye que no existen razones que justifiquen exceptuar

a la personas humanas responsables de este incumplimiento de la aplicación de la aludida sanción; siendo que la aplicación de la sanción de inhabilitación para desempeñarse como socios o accionistas de las entidades reguladas por este ente rector deviene aplicable por verificarse el supuesto del inciso b) reseñado *supra*.

Finalmente se destaca que, el punto 2.5. Impedimentos. del TO sobre Operadores de Cambio establece que “No podrán ser principales integrantes del órgano de gobierno, ni integrar los órganos de administración y fiscalización de casas o agencias de cambio, ni ser responsable del cumplimiento de la normativa cambiaria, quienes se encuentren comprendidos en alguna de las siguientes situaciones: (...)”

2.5.9. los sancionados con inhabilitación temporaria o permanente por aplicación del artículo 41 de la Ley de Entidades Financieras; (...)”.

Que en consecuencia, además de la sanción de multa determinada, corresponde imponer a Héctor Oscar Chiappini sanción de inhabilitación por el plazo de 6 años para desempeñarse como socios o accionistas, promotores, fundadores, directores, administradores, miembros de los consejos de vigilancia, síndicos, liquidadores, gerentes y auditores de las entidades comprendidas en la Leyes de Entidades Financieras y 18.924 y a Giuliana Gianina Chiappini y Antonella Georgina Chiappini idéntica sanción por el término de 2 años.

CONCLUSIONES:

1. Que, han quedado comprobadas las transgresiones normativas imputadas en el cargo.
2. Que, han sido determinados los sujetos responsables de la infracción.
3. Que, han sido establecidas las sanciones correspondientes con arreglo a las pautas vigentes en la materia -artículo 41 de la LEF y RD, las cuales fueron debidamente explicitadas.
4. Que, en virtud de lo expuesto, corresponde sancionar a la persona jurídica y a las personas humanas sumariadas con las sanciones previstas en los incisos 3, 5 y 6 del artículo 41 de la LEF.
5. Que la Gerencia Principal de Asesoría Legal ha tomado la intervención que le compete.
6. Que esta Instancia se encuentra facultada para la emisión de este acto, de acuerdo con lo normado por el inciso d) del artículo 47 de la CO del BCRA, modificada por la Ley 26.739, aclarado en sus alcances por el Decreto 13/95, cuya vigencia fue reestablecida por el artículo 17 de la Ley 25.780.

Por lo expuesto,

EL SUPERINTENDENTE DE ENTIDADES FINANCIERAS Y CAMBIARIAS

RESUELVE:

- 1 - Rechazar los planteos de nulidad y las defensas esgrimidas en virtud de lo expuesto en el Considerando II.3.
- 2 - Estar a las conclusiones vertidas en el Considerando II.4, en cuanto a la prueba.
- 3 - Imponer las siguientes sanciones en los términos del artículo 41 de la Ley de Entidades Financieras:
 - a) Con el alcance del inciso 6:
 - Solicitar al Directorio del Banco Central de la República Argentina la revocación de la autorización para funcionar de Cambio Belgrano SRL –agencia de cambio– (CUIT 30-71615342-4).
 - b) Con el alcance del inciso 3:
 - A Cambio Belgrano SRL –agencia de cambio– (CUIT 30-71615342-4): multa de \$2.965.270.412 (pesos dos mil novecientos sesenta y cinco millones doscientos setenta mil cuatrocientos doce).
 - c) Con el alcance de los incisos 3 y 5:
 - A Héctor Oscar Chiappini (DNI 14.143.999): multa de \$1.186.108.165 (pesos mil ciento ochenta y seis millones ciento ocho mil ciento sesenta y cinco) e inhabilitación por el término de 6 (seis) años para desempeñarse como socio o accionista, promotor, fundador, director, administrador, miembro de los consejos de vigilancia, síndico, liquidador, gerente y auditor de las entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras y la Ley 18.924.
 - A Giuliana Gianina Chiappini (DNI 37.079.276) y a Antonella Georgina Chiappini (DNI 35.221.706): multa de \$296.527.041 (pesos doscientos noventa y seis millones quinientos veintisiete mil cuarenta y uno) e inhabilitación por el término de 2 (dos) años para desempeñarse como socias o accionistas, promotoras, fundadoras, directoras, administradoras, miembros de los consejos de vigilancia, síndicas, liquidadoras, gerentas y auditoras de las entidades comprendidas en la Ley de Entidades Financieras y Ley 18.924.
- 4 - Comuníquese que los importes de las multas mencionados en el punto precedente deberán ser depositados en este Banco Central en “Cuentas Transitorias Pasivas –Multas– Ley de Entidades Financieras – Artículo 41”, dentro de los 5 (cinco) días de notificada esta resolución, bajo apercibimiento de perseguirse su cobro por la vía de ejecución fiscal prevista en el artículo 42 de la Ley de Entidades Financieras.

5 - Notifíquese con los recaudos que establecen la Sección 3. del texto ordenado sobre Régimen Disciplinario a cargo del Banco Central de la República Argentina (Leyes 21.526 y 25.065) y Tramitación de Sumarios Cambiarios (Ley 19.359), en cuanto al pago y a su régimen de facilidades oportunamente aprobado por el Directorio, por el cual podrán optar –en su caso– los sujetos sancionados con la penalidad prevista en el inciso 3, del artículo 41 de la Ley de Entidades Financieras.

6 - Hacer saber a los sumariados que las sanciones impuestas únicamente podrán ser apeladas ante la Cámara Nacional en lo Contencioso Administrativo Federal de esta Ciudad, con efecto devolutivo, dentro de los 30 (treinta) días hábiles de notificados, en los términos del artículo 42 de la Ley de Entidades Financieras, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 25 bis de la Ley Nacional de Procedimiento Administrativo en cuanto al plazo para su interposición.

7 - Elevar las actuaciones al Directorio del Banco Central de la República Argentina a los fines previstos en el punto 3, apartado a) de esta resolución.