



SECRETARÍA NACIONAL ANTILAVADO

MEMORIA ANUAL 2007

1) Informe detallado:

Se informan a continuación las principales líneas de trabajo desarrolladas en el año 2007 por el Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos (CeCPLA) y la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo creada por el Decreto 245-007.

i. Elaboración e implementación de una estrategia nacional coordinada contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT)

- a) A partir de la evaluación de nuestro sistema anti LA/FT realizada por el Fondo Monetario Internacional en noviembre/05 y aprobada por GAFISUD en julio/06, se acordó con el FMI el desarrollo de un trabajo conjunto que se concretó en febrero/07 en procura de dos objetivos:

- 1) elaboración de una estrategia nacional coordinada contra el LA/FT
- 2) implementación de una estructura de coordinación institucional adecuada.

La propuesta elaborada fue presentada a la Junta Nacional de Drogas, que en su reunión del 18/04/07 aprobó el documento base **Estrategia Antilavado**, que se encuentra publicado en su página web. En ese documento se destaca como objetivo fundamental de la Estrategia la identificación y reducción de las vulnerabilidades en el régimen anti LA/FT.

- b) Como paso inmediato, el pasado 2/07/07 el Presidente de la República, actuando en Consejo de Ministros, aprobó el Decreto No. 245-007 por el que se creó la Comisión Coordinadora contra el LA/FT, dependiente de la Junta Nacional de Drogas e integrada por el Prosecretario de la Presidencia de la República, que la preside, por los Subsecretarios de los Ministerios del Interior, Defensa Nacional y Educación y Cultura y por el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, quienes pueden hacerse representar mediante delegados especialmente designados al efecto.

Sus cometidos sustantivos son:

- i) Proponer al Poder Ejecutivo la estrategia nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo a partir del desarrollo de los componentes preventivos, represivos y de inteligencia financiera del sistema, asegurando la realización de diagnósticos periódicos generales que permitan identificar vulnerabilidades y riesgos, a efectos de posibilitar los ajustes que resulten necesarios en cuanto a objetivos, prioridades y planes de acción.
- ii) Elaborar y someter a consideración de la Junta Nacional de Drogas políticas nacionales en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, en coordinación con los distintos organismos involucrados.

- iii) Impulsar, en función de los objetivos y planes definidos, el desarrollo de acciones coordinadas de parte de los organismos con competencia en la materia.

La Comisión se constituyó a comienzos del mes de octubre y viene funcionando en forma regular, así como los dos primeros Comités Operativos constituidos en su órbita:

- i) Comité de Prevención, cuyos objetivos son:
 - proponer políticas y normas con relación al cumplimiento de la legislación y estándares internacionales sobre prevención y control del LA/FT
 - identificar debilidades, mejores prácticas, necesidades, nuevos sectores o actividades de riesgo y tipologías.
 - ii) Comité de Apoyo a la Investigación, con los cometidos de:
 - formular propuestas para la efectiva investigación de las conductas asociadas con el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo
 - proponer alternativas para superar las dificultades que se identifiquen en la aplicación de las técnicas de investigación.
- c) Fue promulgada la Ley No. 18172 (Rendición de Cuentas 2006) que en su Art. 112 establece la creación del cargo de Secretario General de la Secretaría Nacional Antilavado. Esta Secretaría entró en funciones en **enero/08** sustituyendo al Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos (CeCPLA) y oficiando como Secretaría Técnica de la Comisión Coordinadora.
- d) En el trabajo desarrollado en conjunto con la misión del FMI se asignó especial importancia a la realización de un diagnóstico de riesgo sistémico del Uruguay en materia de LD y FT. Un diagnóstico de esas características aportará insumos básicos para apoyar la definición de prioridades, la asignación de recursos y el desarrollo de planes de acción y ya se acordó su realización en un trabajo conjunto con dicho organismo a desarrollarse en el mes de **marzo/08**.

ii. Ajustes en la legislación para combatir el LA/FT y en su efectiva aplicación

- a) Como se señaló en la Memoria 2006, el marco legal gestado en el período de gobierno anterior era razonablemente bueno por lo que no radicaban allí las trabas para comenzar a desarrollar una labor efectiva; consecuentemente, la prioridad fue hacer todo lo que la ley permitía y no se estaba haciendo. A la vez, esa acción permitiría detectar la necesidad de modificar o complementar algunos aspectos legales.

Iniciado ese proceso, y a los efectos de realizar un diagnóstico de los ajustes legislativos requeridos, se constituyó una Comisión de Juristas que trabajó en el período junio-noviembre/07 elaborando un anteproyecto, entre cuyos temas centrales se destacan:

- Complementar la lista de delitos precedentes al lavado abarcando todos los delitos previstos en las recomendaciones internacionales.
- Modificar los artículos 14 y 16 de la Ley No.17.835 a los efectos de corregir las carencias detectadas.
- Mejorar el intercambio de información entre la UIAF y sus homólogas de otros países ajustando la redacción de los artículos 7 y 8 de la referida ley.
- Considerar la revisión del artículo 1º. de la ley mencionada, para evitar la confusión respecto de la obligación de reportar operaciones inusuales o sospechosas en los casos de que los fondos parezcan tener un origen legítimo.
- Mejorar el procedimiento de medidas cautelares.

- Incluir las facultades de detención e incautación en el transporte transfronterizo de dinero en efectivo y valores.
- Revisar y complementar las categorías de sujetos obligados con especial atención a las zonas de riesgo que no están alcanzadas completamente por la normativa vigente (incluyendo servicios societarios, mercado inmobiliario y zonas francas).
- Considerar la incorporación de nuevas técnicas de investigación.
- Proponer alternativas a la transformación de juzgados penales en juzgados especiales, prevista en la ley No.17.835.

Sobre esta base se elevará una propuesta con el objetivo de presentarlo al Parlamento para su consideración en el primer semestre del 2008.

- b) Desde el 10 de diciembre de 2006 se ha instrumentado la obligación de declarar el transporte a través de la frontera de efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios por importes superiores a U\$S 10.000 o su equivalente en otras monedas. Esta obligación había sido incorporada legalmente en setiembre/04 pero no había sido efectivamente implementada.

Si bien el procedimiento vigente desde dic/06 debe ser mejorado, durante al año 2007 la Dirección Nacional de Aduanas ha detectado movimientos de fondos no declarados por un total aproximado de U\$S 800.000. En esos casos, además de la sanción administrativa que pueda corresponder, el dinero no declarado ha sido retenido por disposición de la Justicia Penal competente y se han iniciado las investigaciones correspondientes para determinar su origen lícito o ilícito, solicitándose antecedentes a las autoridades de los países de origen o de destino de los valores.

iii. Mejoramiento del sistema preventivo en el sector financiero

- a) Durante el año 2007, el Banco Central del Uruguay puso en vigencia la nueva normativa aplicable a las entidades aseguradoras y reaseguradoras en materia de combate al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. El texto de la norma pone énfasis en los siguientes aspectos básicos:

- enfoque de riesgos en la tareas de prevención y control que deben desarrollar las entidades;
- medidas de debida diligencia de clientes;
- normas para los intermediarios en materia de conocimiento del cliente.

- b) En noviembre/07 el BCU emitió la Circular No. 1978, ajustando la normativa vigente en materia de prevención y control del lavado LA/FT para los Bancos, Casas Financieras, Instituciones Financieras Externas, Cooperativas de Intermediación Financiera, Casas de Cambio, Empresas Administradoras de Grupos de Ahorro Previo, Representantes de Instituciones Financieras del Exterior y Empresas Administradoras de Crédito.

Fue precedida por un fructífero proceso de intercambio con las propias instituciones supervisadas y su objetivo es actualizar la normativa vigente adecuándola a los estándares internacionales en la materia. En ella se prevé que las instituciones, en el marco de su Sistema de Gestión Integral de Riesgos, implementen políticas, procedimientos y mecanismos de control que permitan una apropiada identificación, medición, control y monitoreo de los riesgos de LA/FT a los que se encuentran expuestas.

Adicionalmente, se fortalece la información que debe ser enviada en forma periódica a la Unidad de Información y Análisis Financiero.

La norma contempla los siguientes aspectos principales:

- i) Se deberán definir políticas y procedimientos de debida diligencia con respecto de los clientes que contemplen:
 - reglas para su aceptación, su adecuada identificación, el conocimiento del origen de los fondos y el monitoreo de sus transacciones para detectar operaciones inusuales;
 - la determinación, en todos los casos, del beneficiario final de una cuenta o transacción, así como de una persona u otra estructura jurídica.
 - ii) Con relación a la identificación de clientes, se establecen datos mínimos a solicitar para clientes permanentes y ocasionales, así como excepciones a la obligación de identificar.
 - iii) Se establece la obligación de instrumentar medidas especiales de debida diligencia en los siguientes casos:
 - personas que se vinculen con la entidad a través de operativas en las que no sea habitual el contacto directo y personal;
 - personas y empresas -incluidas las instituciones financieras- residentes en países o territorios donde no se aplican las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional o no se las aplica suficientemente;
 - personas políticamente expuestas, sus familiares y asociados cercanos;
 - instituciones financieras corresponsales;
 - personas físicas o jurídicas que manejen fondos de terceros;
 - cuentas abiertas o transacciones cursadas utilizando información de conocimiento de cliente proporcionada por terceros.
 - iv) Se definen obligaciones específicas con relación a la identificación del ordenante de las transferencias de fondos recibidas o enviadas, así como la obligación de una institución que actúa como intermediaria en una cadena de transferencias.
 - v) Se hace referencia al deber de informar las operaciones inusuales o sospechosas y la existencia de bienes vinculados con el terrorismo, así como a la obligación de examinar las transacciones inusuales, complejas o de gran magnitud.
- c) A efectos de completar los avances expuestos, el BCU ha comenzado un trabajo tendiente a actualizar la normativa vigente para las entidades integrantes de la División Mercado de Valores y Control de AFAPs en materia de LA/FT y a reglamentar las disposiciones legales que asignaron a esa institución la supervisión en materia LA/FT de la actividad de las empresas que prestan servicios de transferencia de fondos.
- d) Durante el año 2007, se han continuado desarrollando inspecciones en las entidades supervisadas por el BCU que incluyeron la evaluación del sistema de prevención del LA/FT. Asimismo, se entiende que las nuevas competencias atribuidas a la UIAF en materia de supervisión contribuirán a reforzar la actividad de todas las áreas en ese sentido.
- e) En esa línea de trabajo, y actuando en el marco de la cooperación con la justicia penal, se desarrollaron actuaciones específicas sobre intermediarios de valores instalados tanto en Montevideo como en zonas francas las que permitieron verificar la operatoria desarrollada y evaluar el nivel de riesgo asociado.

iv. Mejoramiento del sistema preventivo en el sector no financiero

- a) Es el sector donde se registra un mayor atraso en cuanto a la implementación efectiva de las disposiciones contenidas en la legislación vigente y en el que las

investigaciones realizadas han permitido verificar la existencia de actividades relacionadas con el lavado de activos (especialmente en lo que se refiere a utilización de servicios societarios e inversiones en inmuebles).

- b) Se definió con la Auditoría Interna de la Nación, organismo que tiene a su cargo la supervisión del sector no financiero, un cronograma de trabajo con el objetivo de contar con una reglamentación específica en las áreas de casinos, servicios societarios e inmobiliarias. Ese cronograma comenzó a desarrollarse en 2007 y se completará en 2008:

- i) Casinos: se concretaron visitas de inspección al casino privado y a los principales casinos estatales; sobre la base de los relevamientos realizados (operatoria, nivel de riesgo, normativas internas) se comenzó la redacción del proyecto de reglamentación para el sector.
- ii) Servicios societarios: se realizó un relevamiento de la oferta en el sector y se cruzó la información con la obtenida en las investigaciones desarrolladas en el último año. Se confirmó la existencia de importantes zonas de riesgo y la necesidad de adecuar la legislación en la materia, por lo que se ha iniciado el estudio pertinente,
- iii) Inmobiliarias: teniendo en cuenta el riesgo asociado a este sector, se ha puesto énfasis en el cumplimiento del plan de trabajo definido.

En la primera etapa se ha verificado la existencia de dificultades de control derivadas de la realización de un elevado porcentaje de operaciones a través de canales informales por lo que en principio se ve en forma positiva una iniciativa generada a nivel parlamentario tendiente a la creación de un Registro Nacional de Operadores Inmobiliarios, reglamentando su funcionamiento y generalizando para todos los operadores la obligación de aplicar las normas previstas en materia de LA/FT.

Paralelamente, se comenzarán a desarrollar contactos con las principales agremiaciones de operadores inmobiliarios a los efectos de realizar un proceso de toma de conciencia y coordinación operativa que permita superar la resistencia que todavía se verifica en algunos operadores para la implementación de las medidas preventivas previstas en la legislación vigente. Esta actividad será coordinada con el Ministerio de Turismo y Deporte.

- c) Se profundizó el proceso de fortalecimiento del personal de la Auditoría Interna de la Nación a través de cursos desarrollados por el CeCPLA y mediante su participación en actividades externas de capacitación.

v. **Fortalecimiento de la cooperación e intercambio de información con autoridades y supervisores de otros países, con especial atención a los de la región.**

- a) En el año 2007, y a partir de que ha sido definida y asumida como un área clave del trabajo, se profundizó la cooperación internacional en todos los planos en que ella es posible: judicial, policial y administrativo.
- i) En materia judicial, se ha desarrollado una intensa labor por la Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y MERCOSUR del Ministerio de Educación y Cultura que ha actuado en forma rápida y eficaz ante los requerimientos del exterior, especialmente de Brasil y Argentina.
 - ii) En materia policial, el excelente grado de cooperación alcanzado fundamentó los exitosos operativos concretados por la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas en coordinación con sus similares de Brasil, EEUU y diversos países implicados en las acciones delictivas.

iii) En el plano administrativo, además de mantener un permanente intercambio de información con otras unidades de inteligencia financiera a efectos de investigar el LA/FT, el BCU también ha concretado una serie de iniciativas para mejorar el intercambio de información con otros supervisores del exterior:

- En el mes de enero de 2007 se firmó un Memorando de Entendimiento entre la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias del Banco Central de la República Argentina y la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera del Banco Central del Uruguay, que contempla disposiciones específicas para la cooperación en materia LA/FT.
- En el primer semestre de 2007, se recibió la visita de funcionarios de la Federal Deposit Insurance Commission (FDIC) -organismo con el que ya existe un acuerdo de cooperación firmado- y se realizaron actividades conjuntas de supervisión en materia de LA/FT.
- Actualmente, se está discutiendo la firma de memorandos de entendimiento con autoridades supervisoras de Paraguay, Brasil y México, sin perjuicio de que ya se realizan intercambios de información con dichos supervisores cuando ello se entiende necesario.

vi. **Generación de conciencia sobre el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en todas las áreas.**

- a) Dentro de la Estrategia Nacional, se incluyó el desarrollo de programas educativos y de concientización sobre los riesgos del LA/FT en el Uruguay dirigidos a los sectores privado y público.
- b) En ese sentido, se jerarquizó la relación con la Universidad de la República, habiéndose desarrollado la primera jornada de difusión en la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.
- c) Se definió y puso en marcha un plan de reuniones periódicas con los oficiales de cumplimiento de las instituciones que integran el sistema financiero. Se realizaron presentaciones e intercambios referentes a las definiciones en materia de estrategia antilavado y a la normativa propuesta por el BCU y se coordinaron exposiciones para el personal de las instituciones bancarias incorporadas recientemente al mercado local.
- d) Se participó en forma activa en eventos destinados a fortalecer la conciencia y capacidades de diversos actores, tanto del sector público como del sector privado, destacándose entre otros los organizados por la Asociación Uruguaya de Casas de Cambio Autorizadas, Uruguay Transparente, KPMG Uruguay, Escuela Nacional de Policía (en coordinación con oficinas de OEA y Naciones Unidas) y Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación.

vii. **Mejoras en el sistema de registro de personas jurídicas, inmuebles y otros bienes**

- a) El 1/01/07 entró en vigencia la disposición contenida en el Art. 13 de la Ley No. 17.904 que obliga a todas las sociedades comerciales a inscribir en el Registro Nacional de Comercio los nombramientos, ceses y revocaciones de administradores, directores y representantes de sociedades comerciales; en caso

de no realizarse la actualización de información, los actos realizados serán inoponibles ante terceros.

- b) Continúa avanzando el plan de reconversión del registro de inmuebles para posibilitar el acceso por nombre del titular.

viii. Apoyo al poder judicial, las fiscalías y los organismos a cargo de la aplicación de la ley

- a) Se desarrollaron en el año numerosos talleres con Jueces, Fiscales e integrantes de diferentes direcciones del Ministerio del Interior, con especial hincapié en la sistematización de las medidas cautelares requeridas en los procesos por LA y FT y en las características específicas de estos delitos que generan respuestas también específicas (en particular, importancia de la prueba indiciaria y de la técnicas especiales de investigación).
- b) A partir de un trabajo conjunto con el Poder Judicial, se produjeron importantes avances en el análisis y sistematización de los procedimientos tendientes a agilizar el proceso de decomiso y de transferencia de bienes decomisados al Fondo de la Junta Nacional de Drogas creado a esos efectos por la Ley No.18.046. Este proceso se profundizará durante 2008 ya que Uruguay es uno de los 3 países participantes del Proyecto BIDAD de la CICAD/OEA, cuyo objetivo específico es el fortalecimiento de los sistemas nacionales de aprovechamiento de los bienes decomisados.
- c) Como ya se señaló, se ha formalizado el Comité de Apoyo a la Investigación, que cuenta como miembros permanentes a representantes de la Unidad de Análisis Patrimonial de la Policía, la UIAF, la Dirección Gral. Impositiva, el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial y la Secretaría Nacional Antilavado. Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público están recurriendo en forma regular al apoyo de este equipo que consecuentemente ha tenido participación activa en la casi totalidad de los casos judiciales referentes a lavado de activos.
- d) A partir de esas actuaciones, se ha consolidado la cooperación operativa con organismos de aplicación de la ley de los países con los que se han compartido casos, en especial Brasil (Policía Federal) y los EEUU (DEA).
- e) En el mes de noviembre se organizó con el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR el 1er. Seminario sobre Lavado de Activos, con un programa amplio desarrollado en su totalidad por expositores locales.

ix. Mejora de la capacidad y los recursos de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay

- a) Se trata de una unidad clave para el funcionamiento del sistema de prevención y análisis por lo que se ha prestado especial atención al desarrollo requerido en dos áreas principales:
 - i) Fortalecimiento informático: se ha concretado y comenzado a ejecutar con el apoyo de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA) un plan de trabajo tendiente a posibilitar la gestión integral de toda la operativa, la ampliación de la base de datos existente y la

interconexión con los sujetos obligados por la vía informática (solicitudes de información y recepción de ROS y otros reportes). En este caso el cronograma de implementación fue definido por la CICAD, estimando su culminación en abril/08.

- ii) Estructura y recursos: en el primer semestre de 2007, el Directorio del B.C.U. aprobó la nueva estructura administrativa de la Unidad, que, además de atender sus funciones básicas como unidad de inteligencia financiera, le asigna un importante rol en materia de regulación y supervisión del cumplimiento de la normativa de LA/FT y refuerza considerablemente su dotación de personal. De acuerdo con el organigrama aprobado la UIAF está ubicada en el ámbito de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera y su estructura contempla tres unidades:

- Unidad de Información y Análisis, que es la encargada de desarrollar las funciones de unidad de inteligencia financiera que le han sido encomendadas legalmente a la UIAF.
- Unidad de Supervisión, que será un grupo especializado en la prevención del riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo con competencia para actuar en todas las distintas actividades y entidades supervisadas.
- Unidad de Casas de Cambio, que está encargada de supervisar las actividades de este tipo de entidades, dependiendo directamente del Gerente de la UIAF ya que, como en nuestro país no hay restricciones para el cambio de moneda, el principal riesgo a prevenir en las entidades cambiarias está asociado a la posibilidad de manejo de dinero proveniente de actividades ilícitas.

x. **Algunos resultados concretos**

- a) La cifra de reportes de operaciones sospechosas recibidos por la UIAF ha continuado evolucionando favorablemente: en el correr del año 2007 se recibieron 174 ROS frente a los 94 del año 2006. De los ROS recibidos en 2007, la UIAF ha puesto 6 casos en conocimiento de la justicia penal competente, habiendo dispuesto en 3 casos la inmovilización de los fondos -por aproximadamente U\$S 1:400.000- actuando en función de las facultades establecidas por el artículo 6 de la Ley 17.835.
- b) Durante 2007 se dictó sentencia sobre el primer caso de procesamiento por lavado de activos registrado en el país (2005) y se decretó un nuevo procesamiento. En este último caso, la resolución judicial ha tenido amplia difusión en la región dado que aporta una sólida fundamentación en lo referente al bien jurídico tutelado en los casos de lavado de activos y al rol e importancia que debe asignarse en esos casos a la prueba indiciaria.

2. Conclusiones generales:

- A. Las actividades desarrolladas reflejan la prioridad asignada al combate al lavado de activos, sus delitos precedentes y el financiamiento del terrorismo.
- B. Reflejan, además, que se ha encarado como una política de estado procurando asegurar su continuidad más allá de los intereses político-partidarios.

- C. Desde el punto de vista de los resultados, puede destacarse:
- a. la consolidación de un muy buen trabajo de coordinación interinstitucional.
 - b. el desarrollo de una acción eficaz que permitió detectar y desarticular importantes estructuras vinculadas al narcotráfico y a la legitimación de sus ganancias que operaban en el país y en la región.
 - c. la sustancial mejoría que un trabajo sobrio y responsable ha generado en la imagen internacional de nuestro país en la materia, tanto a nivel de relaciones binacionales como en organismos regionales e internacionales.



Ricardo Gil Iribarne
Secretario General de la
Secretaría Nacional Antilavado