

**INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA  
SOBRE LAVADO DE ACTIVOS  
Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

---

**URUGUAY  
INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA**

**4 de diciembre de 2009**

## Informe de evaluación Mutua

### Introducción y metodología utilizadas para la evaluación

Esta evaluación del régimen antilavado de activos (ALA) y contra el financiamiento del terrorismo (CFT) de Uruguay se basó en las 40 Recomendaciones del año 2003 y las 9 Recomendaciones Especiales sobre el financiamiento del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI), que representan los estándares internacionales en la materia. La evaluación se basó en la leyes, reglamentos y otros materiales aportados por Uruguay vigentes al momento de la visita de evaluación que se realizó los días 10 de mayo al 19 de mayo de 2009, y en la información obtenida por el equipo evaluador durante dicha visita. El equipo se reunió con funcionarios y representantes de los organismos gubernamentales competentes y del sector privado alcanzado por las normas ALA-CFT de Uruguay.

La evaluación fue realizada por un equipo integrado por expertos del GAFISUD en derecho penal, aplicación de la ley y en cuestiones de reglamentación relacionados con el sector financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD), y miembros de la Secretaría del GAFISUD. Los expertos examinaron el marco institucional, las leyes, reglamentaciones, directrices y otros requisitos ALA/CFT pertinentes, los sistemas reglamentarios y otros sistemas vigentes para combatir el lavado de activos (LA) y el financiamiento del terrorismo (FT) por medio de instituciones financieras y actividades y APNFD. **En esta tercera ronda de evaluaciones, a partir de las modificaciones introducidas en la metodología de evaluación en el año 2007, se analiza especialmente la capacidad, instrumentación y eficacia de estos sistemas, lo cual implica una mayor relevancia de los aspectos vinculados a la efectividad en el cumplimiento de las recomendaciones**

Es necesario hacer presente que con posterioridad a la visita *in situ* del equipo evaluador, la República de Uruguay promulgó, con fecha 05 de junio de 2009, la Ley 18.494 que introdujo importantes modificaciones a la Ley 17.835 sobre Sistema de Prevención y Control del Lavado de Activos y de la Financiación del Terrorismo. Como bien se señaló en un párrafo anterior, los evaluadores solo consideraron para calificar, la legislación vigente al momento de la visita, esto en función del criterio adoptado por GAFISUD. Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo presente la cercanía y magnitud de las modificaciones, los evaluadores han hecho mención en el cuerpo de este informe, en los puntos que corresponde, de los avances incorporados la Ley 18.494, no pudiendo ser posible evaluar tampoco la efectividad de una norma no vigente al momento de la visita.

El equipo de evaluación estuvo integrado por: **Carlos Gesto**, del Ministerio de Justicia, Seguridad y derechos Humanos de la República de Argentina, como experto operativo; **Francisco de Asís Machado Cardoso**, Fiscal del Estado de Río de Janeiro, de la República de Brasil, como experto legal, y **Maritza Velastégui**, Directora de análisis de la Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Ecuador, **Wendy Acosta**, Analista de la Unidad de Análisis Financiera de la República de Honduras, y **Gustavo Rivera**, Intendente de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de la República de Chile, como expertos financieros. Asimismo, se contó con la participación, en calidad de observador, de **Francisco Javier Martínez Sanchiz**, Consejero Legal del Directorio Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas. El equipo estuvo coordinado por el Secretario Ejecutivo Adjunto de GAFISUD, Esteban Fullin y el Asistente Técnico de GAFISUD, Tomás Koch. El informe presenta un resumen de las medidas ALA/CFT de Uruguay vigentes en la fecha de la visita de evaluación. Describe y analiza las medidas desarrolladas y el nivel de cumplimiento del país con las 40 + 9 Recomendaciones del GAFI y provee recomendaciones en como ciertos aspectos del sistema pueden fortalecerse.

Tanto la Secretaría Ejecutiva como el equipo evaluador desean agradecer la colaboración prestada por todas las autoridades entrevistadas y en especial al Coordinador Nacional de la República del Uruguay ante GAFISUD, Ricardo Gil Iribarne, Director de la Secretaría Nacional Antilavado de Uruguay.

## **I. General**

### **1.1 Información General sobre Uruguay**

1. La República Oriental del Uruguay tiene una superficie de 176.215 kilómetros cuadrados y se encuentra ubicada en América del Sur teniendo límites con las Repúblicas de Argentina y Brasil y con el Océano Atlántico.

2. La Constitución del país establece que adopta para su gobierno la forma democrática republicana y que la soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos así previstos, e indirectamente por los Poderes representativos que establece esta Constitución. Los poderes del Estado son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros. El Presidente es electo por el Cuerpo Electoral por un período de 5 años. El Poder Legislativo es ejercido por una Asamblea General compuesta por una Cámara de Senadores y una Cámara de Representantes. El Poder Judicial está integrado por la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales y Juzgados previstos en la Constitución. Los cinco Ministros de la Suprema Corte son designados por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo, por un período de diez años. El sistema jurídico se basa en el derecho continental y Uruguay acepta la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia.

3. La población del país asciende a algo menos de tres millones cuatrocientos mil habitantes, de los que aproximadamente un millón y medio constituye la población económicamente activa de más de 14 años de edad. El 85% de la población total vive en localidades de más de 5.000 habitantes y en la capital del país (Montevideo) se concentran 1.326.000 personas. El 97,5 % de la población urbana sabe leer y escribir mientras en la población rural ese porcentaje es del 96,3%.

### **Panorama de la economía**

4. En los últimos años la economía uruguaya ha venido haciendo sustanciales progresos en la transición desde la profunda crisis financiera experimentada por el país en el año 2002, hacia una senda sustentable de crecimiento económico.

5. Ya en el transcurso de 2004 la economía uruguaya había consolidado el proceso de recuperación iniciado a comienzos de 2003, tras la salida diseñada para la crisis del sistema financiero y la solución brindada a la concentración de vencimientos de deuda pública. En ese sentido, la producción global de bienes y servicios mostró un fuerte crecimiento en 2004, recuperando de ese modo buena parte de la caída de la actividad registrada entre 1999 y 2002. El dinamismo productivo se sustentó en un entorno externo favorable y en un contexto interno de mejora en la situación financiera del gobierno y de política monetaria prudente.

6. Por su parte, el Banco Central del Uruguay continuó aplicando un esquema de metas de base monetaria, en un régimen de flotación cambiaria, logrando mantener los precios bajo control. En ese contexto, la inflación minorista descendió nuevamente a niveles de un dígito. Adicionalmente, se consolidó el proceso de fortalecimiento del sistema financiero iniciado en 2003, constatándose una significativa mejora de los indicadores de solidez y liquidez de las instituciones de intermediación financiera.

7. El ancla de la política económica radicó en el mantenimiento de una fuerte disciplina fiscal que permitió reducir el ratio de deuda a producto, una política monetaria

que preservó bajos niveles inflacionarios y una profundización de las reformas estructurales para asegurar la sustentabilidad fiscal, fortalecer la credibilidad en el compromiso del Banco Central con un nivel de inflación reducida, mejorar la eficiencia de las empresas públicas y restablecer el rol fundamental del sistema bancario como intermediario financiero.

8. Los resultados así obtenidos permitieron encarar en forma casi inmediata un aspecto fuertemente restrictivo de la acción del gobierno, como lo era el nivel y las características de la deuda pública: no solamente se la redujo sino que se procuró y obtuvo un reperfilamiento a partir del cual una deuda condicionada y con vencimientos concentrados en el corto plazo se transformó en deuda soberana y a largo plazo, con la consiguiente reducción de costos. Eso no implicó una afectación de los activos de reserva, ya que estos pasaron de 2.500 millones de dólares a fines de 2004 a 6.300 millones de dólares a fines de 2008.

### **1.2 Situación general del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo**

9. Al igual que otros países de la región, Uruguay se encuentra expuesto a las actividades de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Según lo expresado por las autoridades nacionales se reconocen los riesgos y vulnerabilidades presentes desde las últimas décadas, por el debilitamiento de las barreras para prevenir la legitimación de las ganancias provenientes de los delitos precedentes del lavado de activos, los que muchas veces tienen el carácter de transnacional.

10. La mayor preocupación en ese sentido era generada por el narcotráfico, ya que si bien Uruguay no es un país productor, sí constituye una vía de tránsito.

11. Las acciones desarrolladas en los últimos 4 años han confirmado esa percepción:

- Entre 2005 y 2008 se realizaron 7.375 detenciones por vinculaciones con el tráfico de drogas, de las que resultaron en 2050 procesamientos dispuestos por la justicia penal.
- Dentro de esas cifras obviamente predominan los casos vinculados al microtráfico local, pero deben destacarse algunos relacionados con organizaciones regionales, con presencia de carteles colombianos y mexicanos y cifras significativas de incautación de cocaína en tránsito principalmente hacia Europa.
- Se han registrado 33 procesamientos por los delitos englobados en el concepto de lavado de activos (mientras que desde su tipificación en 1998 hasta marzo/05 no se había registrado ninguno) y 30 de ellos se vinculan a fondos provenientes del narcotráfico. También en este aspecto pueden distinguirse aquellos casos que implicaban legitimación de ganancias obtenidas a nivel local de los que se relacionan con delitos transnacionales, generalmente con cifras más significativas y estructuras más sofisticadas.
- Los otros 3 procesamientos corresponden a un mismo expediente (Juzgado Penal de Ciudad de la Costa, 24/09/08) y se trata de integrantes de una organización que, si bien participaba en el tráfico de drogas, estaba centralmente dedicada a la trata de personas. Las autoridades consideran que ese delito, conjuntamente con el contrabando y la corrupción son fuente de fondos ilegales que, si bien en volúmenes menores que el narcotráfico, generan ingresos ilegales que presumiblemente se blanquean en Uruguay.
- En la actualidad se tramita la extradición desde Argentina de una persona cuyo procesamiento ha sido solicitado por la Fiscalía; se trata de un caso originado en un ROS y vinculado a presunto lavado de fondos provenientes de corrupción.

- En lo referente al marco normativo, la base se obtiene con la aprobación de Ley 17.835, del 24/09/2004, que incluían otras iniciativas concretadas desde el año 2000, entre las que se destacan la creación y funcionamiento de una unidad de inteligencia financiera (Unidad de Información y Análisis Financiero dentro del Banco Central del Uruguay, en adelante UIAF) y del Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos (en adelante CeCPLA), y la participación activa en los esfuerzos regionales que culminan con la creación de GAFISUD.
- En el segundo semestre de 2007, se crea la Comisión Coordinadora contra el LA y el FT y la Secretaría Nacional Antilavado de Activos.
- Paralelamente se procuró que la UIAF retomara sus cometidos centrales, que habían sido desplazados por otras prioridades a raíz de la crisis financiera de 2002, con un importante debilitamiento funcional.
- En materia de cooperación internacional, es inevitable referirse a las Sociedades Anónimas Financieras de Inversión conocidas por su sigla (SAFIs) este tipo de sociedad off shore, prevista por la legislación uruguaya desde 1948, concentra las críticas de la comunidad internacional (y en particular de los países vecinos) por su notoria utilización con fines de ocultamiento del origen y los beneficiarios finales de los capitales. En el año 2005 se presentó un proyecto de Reforma Tributaria (finalmente aprobado en 2006 a través de la Ley No. 18.083) con medidas drásticas. Los fundamentos aparecen resumidos en la exposición de motivos con que el Poder Ejecutivo presentó la iniciativa al Parlamento expresando que las SAFIs *“constituyen un instrumento anacrónico, inadecuado a los estándares que impone la legislación comparada y a las recomendaciones de los organismos multilaterales especializados en esta problemática. Es por ello que se propone la prohibición de la constitución de dichas sociedades especiales a partir de la entrada en vigencia de la reforma así como la adecuación de las existentes al régimen de tributación de las sociedades en general no más allá del 31 de diciembre de 2010”*.
- En Uruguay no se han detectado actividades vinculadas al FT y consecuentemente no existen procesos judiciales en esta materia.
- El delito fue tipificado en el año 2004 a través de la Ley 17.835 y posteriormente se ha incorporado a todos los ajustes normativos, en forma paralela al proceso desarrollado con el LA.

### 1.3 Panorama del sector financiero y APNFD

12. El sector financiero en Uruguay presenta un nivel de actividad que se puede considerar de tamaño reducido en el contexto internacional y se divide en cuatro grandes áreas:

**Bancos y otras instituciones financieras:** sistema financiero, que es el área que concentra el mayor volumen de movimientos y que agrupa a las empresas de intermediación financiera, las que están habilitadas para captar depósitos y realizar préstamos, entre otras actividades, las administradoras de crédito, que son entidades que participan en la financiación de compras a comercios, y las casas de cambio que básicamente se dedican a la compraventa de monedas extranjeras y también pueden realizar transferencias de fondos.

Los activos del denominado sistema financiero uruguayo ascendieron a U\$S 21.844 millones al cierre del ejercicio de 31 de diciembre de 2008, mientras que los Pasivos totales se situaron en U\$S 19.579 millones. Bajo “Sistema financiero” se incluyen todas las empresas de intermediación financiera (2 bancos públicos, 12 bancos privados, 1 cooperativa de intermediación financiera, 5 casas financieras, 4 instituciones financieras externas y 4 administradoras de grupos de ahorro previo), las administradoras de crédito (12 entidades) y las casas de cambio (85 entidades).

A fines de diciembre de 2008 los bancos acumulaban el 87,8%2 de los activos del total del sistema financiero, mientras que el total de instituciones de intermediación financiera poseía el 97,4% de los activos del mismo. La participación relativa de los bancos públicos en el total del activo bancario se ha mantenido en un valor importante en el año cerrado a diciembre de 2008, representando un 48,9% del activo bancario a diciembre de 2008.

Tal como ya fue dicho, el Total de Pasivos del sistema financiero al 31 de diciembre de 2008 ascendió a U\$S 19.579 millones, correspondiendo a colocaciones de No Residentes un importe de U\$S 4.676 millones, lo que representa un 24 % del pasivo total. Estos fondos se reparten de la siguiente manera: sistema bancario (U\$S 2.749 millones), Instituciones Financieras Externas (U\$S 1.795 millones.) y Casas Financieras (U\$S 132 millones).

Al cierre del año 2001, previo a la importante crisis bancaria que sufrió Uruguay en el año 2002, que originó la pérdida de más del 40 % de los depósitos del sistema y el cierre de varios bancos, esta cifra de colocaciones de no residentes era muy superior y alcanzaba un total de U\$S 6.600 millones.

**Mercado de Valores:** Los dos mercados de valores que operan en Uruguay son la Bolsa de Valores de Montevideo y la Bolsa Electrónica de Valores S.A., estando inscritos en el Registro de Mercado de Valores 104 intermediarios de valores (74 corredores de bolsa y 30 agentes de valores).

Según cifras del informe Trimestral del Mercado de Valores al mes de diciembre de 2008, la actividad del mercado en el período ascendió a U\$S 1.422 millones, correspondiendo la mayoría (U\$S 1.325 millones) a la actividad bursátil mientras que la actividad extrabursátil se situó en U\$S 96 millones.

Por otra parte, se destaca que la actividad de las administradoras de fondos de inversión no es significativa, existiendo un único fondo en actividad en el trimestre, que alcanzó un patrimonio neto de U\$S 2,6 millones

A continuación se presenta un cuadro, con datos al 30 de junio de 2008 y en millones de U\$S, donde se detalla el total de activos, el patrimonio y el total de los valores de terceros en custodia, que manejaban los intermediarios de valores inscritos a esa fecha.

CANTIDAD	TIPO DE INTERMEDIARIO	ACTIVOS	PATRIMONIO	VALORES DE 3ros. CUSTODIADOS
25	AGENTES	127	66	1.430
70	CORREDORES	30	23	1.635
95	TOTAL	157	89	3.065

Del total de valores de terceros custodiados por los intermediarios de valores (U\$S 3.065 millones), los Valores custodiados de No Residentes ascienden a U\$S 1.530, lo que representa un 50 % del total manejado.

**Seguros:** el sector de Seguros y Reaseguros, en el que la principal actividad es desarrollada por 16 empresas de seguros, que están habilitadas para operar en las diferentes ramas del negocio (incendio, robo, vehículos automotores, responsabilidad civil, transporte, vida, vida previsional). Según la información del mercado al 31 de diciembre de 2008, estas entidades manejaban activos por un total de U\$S 933 millones y, en el ejercicio anual cerrado a esa fecha, su volumen operativo -medido en base a las primas emitidas en el período- ascendió a un total de U\$S 417 millones, obteniendo ganancias netas por U\$S 10 millones.

**Las Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional**, que comprende 4 instituciones, cuya actividad se reduce al manejo de los ahorros de los particulares a efectos de su posterior jubilación. Al 31 de diciembre de 2008 el sistema contaba con 841.945 afiliados y manejaba fondos por el equivalente a U\$S 2.655 millones.

Todas las áreas de actividad financiera mencionadas están bajo la supervisión de la Superintendencia de Servicios Financieros que funciona en el ámbito del Banco Central de Uruguay, organismo que ha establecido requerimientos regulatorios para las distintas categorías y desarrolla la supervisión de su actividad en base a los principales estándares en la materia (Basilea, IOSCO, IAIS).

**Casinos**, operan en el país tres tipos de Casinos, con fuerte presencia del sector público:

- **Casinos del Estado**, dependientes de la Dirección General de Casinos del Ministerio de Economía y Finanzas. Dentro de ellos, se distinguen dos sistemas de explotación:  
En el Sistema Tradicional, la inversión, la explotación directa y la prestación de los servicios es realizada por el Estado. Consta de 4 Casinos, 4 Salas Anexas a Casinos y 17 Salas de Esparcimiento  
En el Sistema Mixto, desarrollado desde 1995, la explotación de los juegos de azar está a cargo directa y exclusivamente de la Dir. Nal. de Casinos, pero existe un inversor privado que opera a nivel turístico y/o comercial y se obliga a dar en arrendamiento a la Dir. Nal. de Casinos el local y los muebles e instalaciones, incluyendo el equipamiento de juego, así como a prestar los servicios de seguridad, vigilancia, etc. y los de promoción del Casino e intermediación turística. En este sistema funcionan en la actualidad 4 Casinos, 1 Sala Anexa y 4 Salas de Esparcimiento.
- **Casinos Municipales**, dependientes del Servicio respectivo de la Intendencia Municipal de Montevideo, con 2 salas en el Departamento.
- **Casino Privado**: Se trata de un casino que es explotado por una empresa privada y que funciona bajo supervisión de la Auditoría Interna de la Nación.

#### **1.4 Panorama de la legislación y los mecanismos comerciales vigentes sobre personas y estructuras jurídicas**

13. La legislación uruguaya prevé que son personas jurídicas y por consiguiente capaces de derechos y obligaciones civiles: el Estado, el Fisco, el Municipio, la Iglesia y las corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública (Código Civil, artículo 21).

14. Dentro del concepto de “corporaciones, establecimientos y asociaciones reconocidas por la autoridad pública” están comprendidas: 1- las sociedades comerciales (anónimas, de responsabilidad limitada, en comandita simple y por acciones, de capital e industria, colectivas). 2- los grupos de interés económico. 3- las sociedades cooperativas. 4- las asociaciones y sociedades agrarias. 5- las sociedades anónimas de garantía recíproca; 6- las sociedades anónimas deportivas. 7- las sociedades civiles de propiedad horizontal. 8- las asociaciones y fundaciones.

15. Otros institutos o estructuras jurídicas como los fideicomisos no tienen personalidad jurídica en la legislación uruguaya.

16. Las distintas personas jurídicas privadas tienen diversos sistemas de constitución, pero básicamente existen dos sistemas de obtención de la personalidad jurídica por estas entidades:

- la personalidad jurídica se adquiere por la celebración del contrato fundacional entre los futuros integrantes de la persona jurídica, siendo la escritura, el registro y la publicación meros requisitos de regularidad del tipo social. De esta forma se constituyen las sociedades comerciales, los grupos de interés económico, las asociaciones y sociedades agrarias, las sociedades anónimas de garantía recíproca y las deportivas.
- la personalidad jurídica se obtiene cuando la autoridad pertinente la otorga mediante un acto de autorización o cuando se cumple algún requisito como el registro. Así ocurre con las asociaciones, fundaciones, las cooperativas y las sociedades civiles de propiedad horizontal.

17. **Constitución de sociedades comerciales:** conforme al Art. 2 de la ley 16.060, las sociedades comerciales son sujetos de derecho desde la celebración del contrato, entendiéndose por tal, el momento en que se da el consentimiento de los socios ya que el contrato de sociedad es personal, no real. Las sociedades comerciales deben adoptar un tipo ( S.A, S.R.L. Colectivas, etc. ) por lo cual y a los efectos de su regularización, deben cumplir con los siguientes requisitos formales: el contrato debe otorgarse en escritura pública o privada protocolizada notarialmente; inscribirse en el Registro Nacional de Comercio dentro de los treinta días de su otorgamiento y eventualmente ( sólo S.A. y S.R.L) publicarse en el Diario Oficial un extracto que contenga los siguientes datos: denominación, capital, objeto, plazo domicilio y el nombre de los socios fundadores. Otro requisito formal, sólo aplicable a las sociedades anónimas es el control de legalidad por parte de la Auditoría Interna de la Nación, organismo estatal que tiene el control externo de estas sociedades y en consecuencia interviene en su constitución, funcionamiento y liquidación.

18. El Art. 4 de la ley 18.083 del 27/12/06 (Reforma Tributaria) prohibió a partir del 1º de julio de 2007, la constitución de nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs), una clase de sociedad anónima cuyo objeto se ejerce en el exterior ( sociedades off-shore ).

19. Además de la previsiones generales que se acaban de detallar, existen en nuestro derecho, limitaciones legales a la propiedad de ciertos bienes, actividad u objeto a desarrollar y participación de una sociedad en otras sociedades. En este sentido destacamos. a- sólo pueden ser titulares de la propiedad de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias las sociedades cuyos capitales se dividan en cuotas o acciones nominativas y sus titulares sean personas físicas, con alguna excepción puntual autorizada por el Poder Ejecutivo, ley 18.092 de 7 de enero de 2007, modificada por el Art. 349 de la ley 18.172 de 31 de agosto de 2007. b- Una sociedad no puede participar en otra sociedad por un monto superior a su patrimonio social, salvo que su objeto principal sea la inversión en el capital de otras sociedades, Art. 47 de la ley 16.060 en la redacción dada por el Art.100 de la ley 18.083. c- Las entidades de intermediación financiera previstas en el decreto-ley 15.322 (bancos, casas bancarias, etc.) no pueden invertir en acciones, obligaciones u otros valores emitidos por empresas privadas (Art. 18), autorizándose por excepción la inversión en bancos offshore, bancos de inversión, fondos de ahorro previsional y fondos de inversión y siempre con la autorización del Poder Ejecutivo con asesoramiento del Banco Central del Uruguay. d- la actividad de usuario de zonas francas, ya sea industrial, comercial o de servicios sólo puede ser realizada fuera del territorio nacional o dentro de la zona franca y requiere autorización del Poder Ejecutivo.

20. **Sociedades constituidas en el extranjero:** conforme a la ley 16.060, Arts. 192 a 198, la existencia, capacidad y funcionamiento de estas sociedades se rigen por la ley del lugar de su constitución, pudiendo solamente en la República, celebrar actos aislados o estar en juicio. Para ejercer su actividad en territorio nacional, mediante el establecimiento de sucursales o representación permanente deberán inscribirse en el Registro Nacional de Comercio y efectuar las publicaciones que la ley exija para las sociedades constituidas en el país, según el tipo social adoptado.

21. **Sociedades cotizadas:** las sociedades que pretendan cotizar sus acciones en bolsa o realicen en general oferta pública de valores (acciones, obligaciones negociables) ya sean nacionales o extranjeras deben inscribirse en el Registro de Entidades y Valores del Banco Central, acreditando e identificando a sus representantes (ley 16.749 de 31 de mayo de 1996, decreto 344/1996 de 28 de agosto de 1996).

22. Todas las sociedades comerciales salvo las anónimas tienen estipulado en su contrato respectivo el nombre de sus socios y las transmisiones de las participaciones sociales. Las sociedades anónimas con acciones nominativas tienen la obligación legal de llevar un Libro Registro de Títulos Nominativos donde se individualizan sus titulares y las transferencias de dichos títulos (ley 16.060, Art. 333). Si la transmisión accionaria no se registra, no está completa y en consecuencia, el comprador de las acciones no puede ejercer sus derechos como accionista (decreto-ley 14.701, Art. 34). Las sociedades anónimas con acciones al portador deben registrar la asistencia de los tenedores de acciones a las asambleas sociales en el Libro Registro de Asistencia de Accionistas a las Asambleas, (ley 16.060, Art. 335), donde se anotarán los nombres de los accionistas que se propongan concurrir, la clase, número y valor de las acciones registradas y el número de votos que les corresponda.

23. La administración de la sociedad la ejercen el o los administradores o un directorio. El Art. 13 de la ley 17.094 del 7 de octubre de 2005, sustituyó el Art. 86 de la ley 16.060 y estableció la obligación de inscribir en el Registro Nacional de Comercio la designación y remoción de administradores, representantes y liquidadores de sociedades comerciales, así como los cambios de sede social. La omisión de la inscripción trae como consecuencia la inoponibilidad de los actos que realicen respecto de terceros. Esta disposición se aplica a todas las sociedades comerciales.

24. Las demás personas jurídicas dejan constancia de sus integrantes en los documentos constitutivos respectivos, así como de sus administradores.

25. Todas las personas jurídicas tienen un domicilio y pueden tener varias sedes. El domicilio es el lugar donde se establece su administración (ciudad, departamento, localidad), mientras que la sede es la ubicación precisa dentro del domicilio (local o edificio). El domicilio debe constar en el documento constitutivo y la sede se comunica al Registro respectivo así como sus cambios.

26. En la legislación uruguaya no existe la figura del agente registrado, como en el derecho anglosajón. Quienes tienen la obligación legal de registrarse son los administradores y representantes sociales ya sea en el registro que corresponda a cada persona jurídica como en las oficinas de impuestos y de la seguridad social. Quienes estén allí inscriptos son quienes pueden ser emplazados como representantes de una persona jurídica determinada.

27. Ya vimos más arriba que todas las sociedades, asociaciones y fundaciones se registran por mandato legal y hemos señalado el nombre del registro correspondiente. La registración se realiza por un escribano, quien debe presentar el documento en que se constituyó la persona jurídica y llenar una ficha registral con los datos que surgen del mismo. El Registro realiza un control de legalidad, es decir controla si el contrato

constitutivo se ajusta las prescripciones legales. En aquellas entidades donde la persona del socio o asociado consta en ese documento, quedan registrados sus nombres, domicilio, demás datos filiatorios y su participación social. En los otros tipos sociales quedan registrados los fundadores; si existen cambios de titularidad, éstos se registran en los libros obligatorios ya mencionados. Todos los registros de sociedades son públicos.

28. Las entidades, si son comerciales tienen la obligación de mantener la información por el plazo de veinte años, Art. 80 del Código de Comercio.

29. Las autoridades competentes (Auditoría Interna de la Nación, Dirección General Impositiva) y los socios tienen acceso a esa información.

30. Ya se explicó que las sociedades y los fiduciarios del exterior deben inscribirse en el país para poder actuar en él e incorporar al registro respectivo los documentos que en cada caso se les exige. En consecuencia, le son aplicables las normas de las entidades nacionales.

### **1.5 Panorama de la estrategia para prevenir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo**

#### **a) Estrategias y prioridades ALA/CFT**

31. Las Autoridades del Uruguay, con el objetivo de identificar y reducir las vulnerabilidades detectadas en el régimen ALA/CFT, definieron objetivos prioritarios en diversos niveles, los que han significado importantes avances en el fortalecimiento del sistema, entre estos objetivos fijados se destacan:

- La conformación de un equipo de trabajo a fin de liderar este proceso participando activamente y articulando la relación con las distintas instituciones implicadas.
- En el plano preventivo, se fortaleció el sistema ya desarrollado en el sector financiero, sin desconocer la importancia creciente de las APNFDs.
- En el plano represivo, se asignó prioridad a la conformación de equipos interinstitucionales, posibilitando que cada integrante aportara su conocimiento y su experiencia, en un marco de confianza y reserva.

32. Los primeros resultados no tardaron en llegar, de un cero absoluto, el país pasó a más de 30 procesamientos y una sentencia firme, con la característica de que algunos fallos muestran, además, un avance significativo en cuestiones doctrinarias, que debe vincularse a los procesos de capacitación e intercambio desarrollados en el período.

33. Paralelamente, los avances incorporados en la Ley 17.835 sumados a una mayor supervisión debían reflejarse en un incremento en la cantidad y calidad de los ROS, y estos se multiplicaron por más de 17 desde al 2004 al 2008, sin que se verifique un deterioro de su calidad; por el contrario, se han originado expedientes judiciales, congelamientos de fondos y, en un caso, un pedido de procesamiento que se encuentra en trámite.

34. Se mejoró sustancialmente los niveles de cooperación internacional, se logró un tránsito fluido y eficaz de los pedidos de cooperación en el plano judicial, pero también en el policial y en lo referente a inteligencia financiera. Las investigaciones y operaciones bi o multinacionales concretadas en el período, la mejora en los niveles de respuesta, y el reconocimiento que se ha obtenido de los países con los que se comparten estos casos, reflejan que los buenos resultados obtenidos por las medidas adoptadas.

35. En los últimos años Uruguay ha fortalecido su marco jurídico en materia de ALA/CFT, logrando resultados tangibles que respaldan la propuesta de nuevos objetivos, impulsando iniciativas que se consideran determinantes, entre ellas:

- Creación de los Juzgados y Fiscalías especializados en Crimen Organizado, por el aporte que representará al mejor funcionamiento de todo el sistema
- La aprobación, con fecha 03 de junio de 2009 de la Ley 18.494, la que constituye una adecuada actualización del marco legal de actuación, destacándose los ajustes en el sistema preventivo, la normatización de los procedimientos tendientes a hacer efectivo el sistema de recuperación de bienes de origen ilícito, y por la ampliación y mejoramiento de las técnicas especiales de investigación y los medios de prueba.
- El fortalecimiento de la estructura y recursos de la UIAF
- La actualización de la normativa bancocentralista para los sujetos obligados del sector financiero
- El inicio efectivo del proyecto de análisis sistémico de riesgo que se está llevando adelante con el apoyo del Fondo Monetario Internacional.

36. Como objetivos del año 2009 se destacan:

- Atención prioritaria de aquellos APNFDs consideradas de mayor riesgo y en las cuales ya existe un avance: sector inmobiliario y casinos. Se plantea como objetivo culminar el presente año con el sistema reglamentado y funcionando. Paralelamente, se inició del trabajo en dos sectores igualmente importantes: proveedores de herramientas societarias y zonas francas
- Consolidar el funcionamiento del Fondo de Bienes Decomisados e incorporar las recomendaciones que se deriven del proyecto BIDAL que se está desarrollando con CICAD/OEA. Se plantea como objetivo lograr un funcionamiento ajustado en las tres etapas del proceso: investigaciones patrimoniales, administración de bienes incautados y administración de bienes decomisados.
- Mantenimiento de los equipos de apoyo a las investigaciones, estructurados en torno a la labor de los Juzgados Especializados. En este plano, existe un objetivo al que se asigna importancia desde el punto de vista de la profundización de la conciencia colectiva sobre el problema del LA: “De la misma manera que se ha demostrado, con resultados concretos, la existencia de lavado de fondos provenientes del narcotráfico y la trata de personas, debe procurarse demostrar que también se lavan fondos provenientes de la corrupción (nacional o regional) y del contrabando.”
- Fortalecer la cooperación internacional en todos sus niveles (judicial, policial y administrativo)
- Procesar el ingreso de la UIAF al Grupo EGMONT

**b) Marco institucional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo**

37. **Junta Nacional de Drogas (JND).** Es un organismo creado en la órbita de la Presidencia de la República por el Decreto 463/88 y que tiene, entre otros, los cometidos de:

- instrumentar las directivas relacionadas con la fijación de la política nacional en materia de drogas, incluyendo la represión del tráfico de drogas y precursores químicos, lavado de dinero y delitos conexos (Decretos 463/88 y 170/00).
- supervisar y evaluar la ejecución de los planes y programas que se establezcan de conformidad a las políticas referidas en el punto anterior (Idem.).
- promover y coordinar las acciones referidas al lavado de activos y delitos conexos y, en general, el delito internacional organizado (Decretos 346/999 y 170/00).

38. La responsabilidad en el cumplimiento de estos cometidos se encuentra asignada actualmente a la **Secretaría Nacional Antilavado de Activos**, en dependencia directa del Prosecretario de la Presidencia de la República y Presidente de la Junta.

Dependencias de la JND relacionadas directamente con el combate al LA y el FT:

➤ **Comisión Coordinadora contra el LA y el FT.** Fue creada por el Decreto 245/07 y está integrada por el Prosecretario de la Presidencia, el Director de la UIAF y los Subsecretarios de los Ministerios del Economía y Finanzas, Interior, Educación y Cultura y Defensa Nacional.

Sus cometidos fundamentales son:

- Proponer al Poder Ejecutivo la estrategia nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- Elaborar y someter a consideración de la JND las políticas nacionales en materia ALD/CFT, en coordinación con los distintos organismos involucrados.
- Impulsar el desarrollo de acciones coordinadas por parte de los organismos con competencia en la materia.

➤ **Secretaría Nacional Antilavado de Activos.** Prevista por el Art. 112 de la Ley 18.172 es, desde enero/08, el órgano funcional encargado de implementar las políticas contra el LA y el FT y de articular la coordinación interinstitucional requerida a esos efectos, oficiando además como Secretaría Técnica de la Comisión Coordinadora.

Su Secretario General integra y preside la Comisión Coordinadora en representación del Prosecretario de la Presidencia de la República, y actúa como Coordinador Nacional ante GAFISUD y como representante del país ante el Grupo de Expertos en Lavado de Activos de CICAD/OEA-

Con fecha 20 de mayo de 2009 se aprobó, por el Consejo de Ministros el Decreto 239/09 que establece los cometidos y atribuciones de esta Secretaría.

➤ **Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos.** Fue creado por el Decreto 82/001 con el cometido esencial de coordinar y ejecutar programas de capacitación en la materia. Sin embargo en los hechos fue desde entonces y hasta la creación de la Secretaría Nacional, el ámbito en que se generaron e impulsaron las principales iniciativas en materia de combate al LA y el FT. Su Consejo Directivo fue el ámbito de coordinación entre los principales actores estatales, y su Comité Asesor posibilitó la realización de contactos regulares con el sector privado.

39. **Banco Central del Uruguay (BCU).** Tiene poderes jurídicos para dictar reglamentaciones dirigidas a las personas físicas o jurídicas bajo su supervisión para prevenir el lavado de activos (Leyes 17.016, 18.735 y 18.401) y ejerce la supervisión en la materia sobre las Instituciones Financieras, Compañías de Seguros, Mercado de Valores, Administradoras de Fondos Previsionales y empresas que prestan servicios de transferencia o envío de fondos. Asimismo las personas físicas o jurídicas sujetos al control del BCU deberán comunicarle el transporte de dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios que realicen a través de la frontera por un monto superior a los U\$S 10.000 (Ley No. 17.835)

Dependencias del BCU relacionadas directamente con el combate al LA y el FT:

- **Superintendencia de Servicios Financieros.** Fue creada como superintendencia unificada por la Ley 18.401, que en su artículo 9 incluye dentro de sus responsabilidades las referentes a la prevención en del LA y el FT. A su vez el Art.11 establece que corresponderá a esta Superintendencia “*desarrollar las funciones encomendadas al Banco con la finalidad de combatir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo*”.
- **Unidad de Información y Análisis Financiero.** Es la Unidad de Inteligencia Financiera uruguaya, y fue creada en la órbita del BCU por la Circular N° 1.722 del 20/12/2000. Sus competencias también fueron establecidas inicialmente por circulares del BCU, pero se complementaron y fortalecieron con las disposiciones de las Ley No. 17.835 y 18.401. La Ley 18.401, del 24/10/08, incorporó al la Carta Orgánica del BCU la existencia, la ubicación jerárquica y las atribuciones de la UIAF. El Decreto 455/07 al crear la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo estableció que el Director de la UIAF será uno de sus integrantes permanentes.

40. **Ministerio de Economía y Finanzas.** Tiene a su cargo la conducción superior de la política nacional económica, financiera y comercial; coordina la planificación y efectúa la programación y control de su ejecución, así como la administración de los recursos públicos de todo origen, de acuerdo con prioridades establecidas, contribuyendo al desarrollo económico y social del país. Es rector de los sistemas de administración financiera, tributaria, aduanera y del sistema arancelario.

41. Asimismo, tiene como cometido sustantivo, entre otros, el definir políticas en materia de mercados de valores y de capitales, deuda pública, funcionamiento de bancos, casas bancarias.

42. El Decreto No.86/2005, por el que se reglamentó la Ley No.17.835, le asignó a este Ministerio la supervisión del cumplimiento de las normas de prevención de los delitos de LA y FT por parte de los sujetos obligados del sector no financiero, en coordinación con la UIAF del Banco Central del Uruguay. Por resolución del Ministerio de Economía del 22/11/06 se delegó esa responsabilidad en la Auditoría Interna de la Nación.

43. Dependencias del Ministerio de Economía y Finanzas relacionadas directamente con el combate al LA y el FT:

- **Auditoría Interna de la Nación (AIN).** La AIN tiene por cometido sustantivo verificar los sistemas de control de los organismos públicos y el control de legalidad y funcionamiento de las sociedades anónimas y cooperativas de su competencia. (Ley No. 16.736). Como se señaló, es la unidad del MEF en que se radicó la responsabilidad de supervisión sobre las APNFDs en materia de LA y FT.
- **Dirección Nacional de Aduanas (DNA).** La Dirección Nacional de Aduanas, según la Ley 17.835, es la encargada de recibir las comunicaciones referentes al transporte de dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios que realicen a través de la frontera por un monto superior a los U\$S 10.000 por parte de personas físicas o jurídicas no

sujetas al control del BCU. El Decreto 86/2005 establece la obligación de reglamentar los procedimientos, lo que se concreta en los Decretos 255/006 y 471/006.

- **Dirección General Impositiva (DGI).** Si bien no tiene responsabilidades específicas en el tema, es una importante fuente de información y ha sido integrada a las tareas tanto en la zona preventiva como represiva

44. **Ministerio del Interior.** Tiene competencia en el área represiva y de investigaciones actuando a través de sus diferentes unidades y direcciones nacionales. Entre sus dependencias se destaca la actuación de la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas. Por resolución 11/2005 del 7/12/05 se crea en el ámbito de esta Dirección una Unidad de Investigación Patrimonial, con la Misión de “*detectar, investigar y denunciar a las personas naturales y/o jurídicas que financien o efectúen operaciones de Lavado de Activos*” y amplios cometidos en la materia. Esta Unidad ha participado activamente en la mayoría de las investigaciones concretadas desde esa fecha.

45. **Ministerio de Educación y Cultura.** Jerarquizado al Poder Ejecutivo, a través de este Ministerio actúa el Ministerio Público y Fiscal, el que constituye un cuerpo técnico-administrativo, bajo la jefatura directa del Fiscal de Corte y Procurador general de la Nación, integrado por la Fiscalía de Corte y Procuraduría General de la Nación, Fiscalías Letradas Nacionales, Fiscalía Adjunta de Corte, Fiscalía Letrada Suplente, Fiscalías Letradas Departamentales y Fiscalías Letradas Adjuntas, que tiene como objetivos la defensa de la sociedad, la defensa y representación del Estado en el ámbito que las leyes le asignen y el asesoramiento al Poder Ejecutivo y a la Justicia cuando le sea requerido.

Al Ministerio Público, en cuanto actividad funcional que tiene como objetivo la protección y defensa de los intereses generales de la sociedad, le corresponde el cometido primordial de comparecer ante los tribunales, con el objeto de actuar en materia civil o penal en representación de la causa pública, toda vez que ésta pudiera hallarse interesada.

46. Al Ministerio Fiscal, en cuanto actividad funcional que tiene como objetivo la vigilancia y defensa de los intereses patrimoniales del Estado, le compete fundamentalmente comparecer ante los organismos jurisdiccionales, en representación y defensa de los intereses del Estado cuando así corresponda, o en las situaciones especiales dispuestas por la Ley.

47. Dentro de las múltiples funciones del Ministerio, se incluye la fiscalización y control de las fundaciones y asociaciones civiles.

48. Dependencias del Ministerio de Educación y Cultura relacionadas directamente con el combate al LA y el FT:

- **Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y del MERCOSUR.** En el ámbito de esta Dirección se encuentra radicada la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional, responsable de dar trámite a las solicitudes de cooperación jurídica internacional realizadas o recibidas por Uruguay (Leyes 17.016 y 17.060 y Decreto 398/99).
- **Junta de Transparencia y Ética Pública" (JUTEP).** Su actuación tiene por objetivo general propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y en particular en materia de los delitos previstos por las normas anticorrupción, que se imputen a funcionarios públicos (Ley No.17.060).

A esos efectos, tiene atribuciones para:

- Recabar información sobre las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios.

- Recibir las declaraciones juradas de bienes e ingresos de funcionarios públicos legalmente obligados.
  - Elaborar un informe anual que será elevado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **Dirección General de Registros.** Unidad ejecutora independiente que tiene a su cargo los registros de bienes muebles e inmuebles, de personas jurídicas y de actos personales.

49. **Ministerio de Defensa Nacional.** Dentro de sus funciones generales, algunas de sus dependencias tiene actuación directa en la prevención y represión tanto del FT como del LA y sus delitos precedentes. En ese sentido se destaca la participación de la Prefectura Nacional Naval y la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado.

50. **Ministerio de Relaciones Exteriores.** Dentro de sus funciones generales, este Ministerio tiene competencia en la recepción de las solicitudes de cooperación jurídica internacional con aquellos países que no tienen tratado con Uruguay.

51. **Poder Judicial.** Tiene jurisdicción a través de los tribunales con competencia en la materia penal en el juzgamiento de los delitos y ejecución de las penas y en la admisión de las solicitudes de cooperación internacional (Constitución Nacional, Código de Procedimiento Penal, Ley 15.750, Ley 17.016). Por el Art. 415 de la Ley 18.362 del 6/10/08, fueron creados dos Juzgados Letrados de Primera Instancia en materia Penal con especialización en Crimen Organizado, que comenzaron a funcionar a partir del 1o. de enero de 2009.

#### c) Adelantos desde la última evaluación mutua

52. Luego que se aprobara el segundo Informe de Evaluación Mutua de Uruguay, en el XIII Pleno de Representantes de GAFISUD, celebrado en julio de 2006, y de acuerdo con los procedimientos de GAFISUD, el Pleno decidió la inclusión de la República de Uruguay en el Procedimiento de Seguimiento Intensificado debido a que algunas de las 40 Recomendaciones para Prevenir el Lavado de Activos, consideradas claves por GAFISUD, fueron calificadas como “Parcialmente Cumplidas” o “No Cumplidas”. En cumplimiento de lo establecido en dicho procedimiento, Uruguay presentó informes semestrales, entre diciembre de 2006 y diciembre de 2008, en relación a los avances acaecidos en estas recomendaciones claves. En virtud de lo anterior, en diciembre de 2008 se decidió la exclusión de Uruguay del Procedimiento de Seguimiento Intensificado.

53. Dos pasos importantes fueron dados en miras de mejorar el sistema ALA/CFT del Uruguay, en primer lugar la laboración de una *Estrategia Nacional coordinada contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo*, conjuntamente con la implementación de una *Coordinación Institucional adecuada*, abarcando al conjunto de dependencias implicadas.

54. Se entendió también que para ambos objetivos el diagnóstico de la realidad nacional debía y podía enriquecerse con la experiencia acumulada por la comunidad internacional. Se realizaron consultas con diversos países y organismos procurando incorporar sus aportes.

55. El 30/10/06 se formalizó una solicitud de asistencia técnica con el Fondo Monetario Internacional respecto a los dos puntos señalados anteriormente, y en lo referente al análisis sistémico del riesgo. El 13/11/06 se recibe una respuesta positiva del Departamento Legal del FMI, acordando el envío de una misión de asistencia técnica que se concretó en febrero/07. El resultado del trabajo desarrollado se resume en el documento “Coordinación Interinstitucional”, aprobado por la Junta Nacional de Drogas, en su reunión del 18/04/07. (Acta disponible en [http://www.infodrogas.gub.uy/html/actas/2007-Acta008\\_Anexos.pdf](http://www.infodrogas.gub.uy/html/actas/2007-Acta008_Anexos.pdf))

56. En aplicación de las definiciones adoptadas, por decreto del Consejo de Ministros No. 245/07 se constituyó la **Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo**, con los cometidos sustantivos de:

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

57. Asimismo se constituyeron y comenzaron a funcionar en forma regular en el ámbito de dicha Comisión el *Comité de Prevención*, y el *Comité de apoyo a la Investigación*, ambos de carácter operativo.

58. El 30/08/07 fue promulgada la Ley No. 18172 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 de 2008, actuando además como Secretaría Técnica de la Comisión Coordinadora.

59. Una segunda etapa del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional apunta a la realización de un diagnóstico de riesgo sistémico del Uruguay en materia de LA y FT, en el entendido de que aportará insumos básicos para apoyar la definición de prioridades, la asignación de recursos y el desarrollo de planes de acción. Una primera instancia de trabajo comenzó a desarrollarse en enero/09, en la que se acordó un plan de trabajo que está previsto culminar en noviembre/09.

60. En lo referente a normas aprobadas en el período y destinadas a fortalecer el marco de actuación, se destacan:

**Leves:**

- Ley 17.498, por la que se limita el secreto bancario a las operaciones pasivas
- Ley 18.026 por la que se incorporan como precedentes del lavado de activo los delitos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad
- Ley 18.046, que crea el Fondo de Bienes Decomisados de la JND
- Ley 18.083, por la que se implementa una profunda reforma tributaria que incluye la prohibición de constitución de nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs) y un plazo en el que las ya existentes deberán adecuarse preceptivamente al régimen general de tributación
- Ley No.18.092 que en su Art. 1 establece que las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones sólo podrán ser titulares de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias cuando la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas, salvo casos excepcionales debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo

- Ley 18.362, que entre sus disposiciones incluye la creación de los Juzgados Letrados de Primera Instancia en materia penal con especialización en crimen organizado. En la misma norma se ajusta el marco de funcionamiento del Fondo de Bienes Decomisados de la JND
- Ley 18.390 por la que se crean dos Fiscalías Nacionales en materia penal con especialización en crimen organizado.
- Ley 18.401, que reforma la Carta Orgánica del BCU incluyendo una nueva asignación de funciones y atribuciones en lo referente a LA y FT

**Decretos:**

- Decreto 255/06 por el que se reglamenta la declaración de transporte transfronterizo de valores prevista en la Ley 17.835
- Decreto 471/06, complementario del anterior
- Decreto 245/07 por el que se crea la Comisión Coordinadora contra el LA y el FT
- Decreto 239/09, que establece cometidos y atribuciones de la Secretaría Nacional Antilavado de Activos.

**Normativa bancocentralista:** Fueron aprobadas e implementadas en el período. Son normas tendientes a unificar en el conjunto de las entidades supervisadas las exigencias en materia de enfoque de riesgos y de debida diligencia de clientes, destacándose:

- Circulares No. 1978 y 1987 para las instituciones de intermediación financiera
- Circular No. 1993 para bolsas de valores, intermediarios de valores y administradoras de fondos de inversión
- Circular No. 88 para entidades aseguradoras y reaseguradoras
- Circular 91 de 21/11/08 del área de Seguros

61. Asimismo fueron emitidas:

- Comunicación 277/06 por la que se reglamentan las obligaciones de las instituciones supervisadas en materia de transporte de efectivo, metales preciosos y otros instrumentos monetarios a través de frontera por importes superiores a U\$S 10.000, según lo establecido por el Artículo 19 de la Ley 17.835.
- Circular No. 1995, que reglamenta el registro de empresas que prestan servicios de transferencias de fondos, según lo establecido por la Ley No. 17.835 y el Decreto 86/005.

62. Por otro lado, más allá de esos avances inmediatos, se entendió conveniente la conformación de una Comisión de Juristas que analizaran el conjunto de recomendaciones derivadas de la última evaluación que implicaban modificaciones de la Legislación vigente. La comisión estuvo integrada por los Dres. Olga Carballo (Fiscal en lo Penal), Jorge Díaz (Juez Letrado en lo Penal), Leonardo Costa (Prosecretario de la Presidencia de la República y Presidente de la JND durante el gobierno anterior) y Gabriel Adriassola (ex juez y catedrático en materia penal) con la coordinación de la Dra. María Rosa Longone (CeCPLA). El trabajo de la Comisión culminó en diciembre/07 con la presentación de sus propuestas desglosadas en dos anteproyectos:

- Creación de Juzgados y Fiscalías Especializados en Crimen Organizado
- Propuesta de ajustes legales propiamente dichos

63. Ambos anteproyectos fueron posteriormente revisados y ajustados por una Comisión Interinstitucional en la que participaron el Poder Judicial (Presidente de la Suprema Corte de Justicia, Directora del Centro de Estudios Judiciales y Jueces en lo Penal), Poder Ejecutivo (Ministerio Público, Secretarios Generales de las Secretarías de Droga y Antilavado, Ministerio de Economía y Finanzas) y Poder Legislativo (Presidentes de las Comisiones Especiales contra el Crimen Organizado y Lavado de Activo de ambas Cámaras). Una vez consensuados los textos, se definió el trámite parlamentario a seguir.

64. Los Juzgados y Fiscalías Especializados en Crimen Organizado suponían adecuación de la estructura y creación de cargos, lo que requirió un tratamiento legislativo especial. Por tal razón el articulado respectivo fue remitido de inmediato al Parlamento dentro del proyecto de Rendición de Cuentas y Ejecución Presupuestal. Como ya se señaló, la creación de los Juzgados fue incluida en la Ley No. 18.362 y la de las Fiscalías en la Ley 18.390

65. Con las restantes propuestas se conformó un proyecto independiente que fue remitido por el Poder Ejecutivo al Parlamento el 15/12/08, el que en definitiva fue promulgado en junio de 2009 mediante la Ley 18.494.

66. En materia de Actividades y Profesiones No Financieras designadas, en cuanto a su marco general, por resolución del Ministro de Economía y Finanzas del 22/11/06 se asignó a la Auditoría Interna de la Nación de la supervisión de los sectores de APNFDs. La actuación posterior de la AIN se vio limitada por carencias en su estructura funcional pero la Ley 18.362 incluyó en su Art.169 la provisión de los fondos requeridos para implementar una reestructura que permitirá absorber las nuevas funciones asignadas. Pese a esas limitaciones, en todo el período se ha profundizado el proceso de fortalecimiento del personal de la AIN a través de su participación en actividades de capacitación desarrolladas en el país y en el exterior.

#### **Servicios societarios:**

- La Ley 18.083 de Reforma Tributaria prohibió la constitución de nuevas Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFIs)
- Se encuentra plenamente vigente la disposición legal aprobada el 07/10/05 que obligó 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 procederse a la actualización de información, los actos realizados serán inoponibles ante terceros.
- Dentro de la actuación del Comité de Apoyo a las Investigaciones se han instrumentado los mecanismos de coordinación con la Dirección General de Registros y la Dirección General Impositiva que permiten la obtención fluida de la información referente a sociedades comerciales.
- Durante 2008 se tomó contacto con la asociación que nuclea a los estudios que realizan actividades previstas den el Art. 2 de la Ley 17.835 (basicamente administración de sociedades comerciales por cuenta de terceros) iniciando un proceso de intercambio tendiente a una adecuada reglamentación de las obligaciones que esa ley les asigna.

#### **Casinos:**

- Se concretaron visitas de inspección al casino privado que opera en el país 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
- Personal jerárquico de la AIN y de los casinos públicos participó en actividades de capacitación desarrolladas por GAFISUD en coordinación con Inwent-Alemania y la Oficina de Asistencia Técnica del Departamento del Tesoro de Estados Unidos
- Al 12/12/08 se concretó una doble jornada de capacitación para el personal del Casino Privado, con participación de 400 funcionarios.

#### **Sector inmobiliario:**

- Se ha apoyado las iniciativas legislativas existentes para la implementación de un registro de operadores inmobiliarios y la reglamentación general de sus actividades.
- Teniendo en cuenta que por el Art. 2 de la Ley 17.835 solamente se asignaron obligaciones en este sector a las inmobiliarias, en la recientemente promulgada Ley 18.494, se propone la extensión de esas obligaciones a “otros intermediarios en transacciones que involucren inmuebles”, a los escribanos (cuando participan en ciertas operaciones entre las que se incluyen la compra-venta de inmuebles) y a los rematadores.
- Durante 2008 se mantuvieron reuniones con la Camara Inmobiliaria del Uruguay (CIU), la Asociación de Administradores de Propiedades Inmuebles, la Asociación de Rematadores y la Asociación de Escribanos del Uruguay. En el caso de la CIU se les presentó un primer borrador de *Señales de Alerta* para el sector y el 19/05/08 se desarrolló una jornada de capacitación para sus afiliados.

#### **Sector financiero:**

- El tema ha estado especialmente contemplado en la normativa bancocentralista emitida en el período.

**Estructuras jurídicas:** Anteriormente ya se detallaron las disposiciones legales aprobadas en el período y tendientes a fortalecer el control sobre las herramientas societarias comerciales en general u off shore en particular.

67. El Banco Central pone especial énfasis en el control del efectivo funcionamiento de las instituciones bancarias a través de inspecciones periódicas en las oficinas de las entidades y control a distancia de sus estados financieros.

68. Las debilidades de la UIAF, especialmente en lo que se refiere a dotación de personal, limitaron inicialmente la cantidad y periodicidad de las inspecciones, pero esta situación se ha revertido en virtud de las modificaciones en la estructura y las atribuciones de la UIAF, posibilitando planificar e incrementar las inspecciones in situ. Esta mejora generada en el plano de la supervisión, se vio enriquecida por el desarrollo también creciente de las acciones en el plano policial y judicial. En el marco de actuaciones dispuestas por la Justicia Penal, desde el año 2006 y con participación directa del Comité de Apoyo a la Investigación, se realizaron numerosas solicitudes de información a instituciones financieras y entrevistas con sus funcionarios, así como allanamientos en diversas dependencias. Estos últimos incluyeron un agente de valores en una zona franca, un corredor de bolsa en Montevideo y varias casas de cambio, además de numerosos estudios contables y de venta y administración de sociedades.

La información obtenida en estos procedimientos fue en todos los casos trasladada a la UIAF aportando un elemento fundamental para complementar la evaluación del funcionamiento

efectivo de los controles instrumentados por las instituciones. Y de esa información han derivado sanciones, algunas ya efectivizadas y otras que se están procesando.

69. Se firmó un acuerdo de cooperación entre el BCU y el Federal Deposit Insurance Corporation. En el primer semestre de 2007, se recibió la visita de funcionarios de la FDIC y se realizaron actividades conjuntas de supervisión en materia de LA/FT.

70. 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 de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo.

71. En el primer semestre de 2008 el BCU concretó acuerdos bilaterales para la cooperación y el intercambio de información con el Banco Central de Paraguay y con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México, mientras que en el segundo semestre de 2008 se firmó un acuerdo con el Banco Central de Brasil. Todos contemplan disposiciones específicas para permitir la cooperación en materia de delitos financieros.

72. Estos nuevos acuerdos se suman a los que ya habían sido firmados con España, Argentina, EEUU y Venezuela.

73. Para las autoridades uruguayas, el primer elemento aportado para elevar la conciencia sobre el riesgo del LA y el FT, fue reconocer la existencia de ese riesgo. El segundo elemento fue la expresión clara de la voluntad existente para combatir a fondo ambos delitos y aquellos que generan los fondos ilícitos.

74. Pero a partir de setiembre /06 se agrega otro elemento fundamental, en ese mes es desarticulada una organización montada para lavar en Uruguay fondos procedentes del narcotráfico colombiano y a partir de allí se suceden numerosas operaciones exitosas en el plano policial.

75. Se desarrolló un conjunto de actividades tendientes a fortalecer la conciencia de los diferentes sectores, con especial atención a aquellos considerados de mayor riesgo. En especial, debe mencionarse:

- La difusión inmediata de la evaluación aprobada por GAFISUD en julio/06 y de las Memorias Anuales del CeCPLA y la Secretaría Antilavado.
- Dentro del plan acordado a partir del trabajo con el FMI, 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. Esos programas fueron efectivamente implementados desarrollándose un conjunto de actividades de capacitación en las que se puso especial énfasis en las necesidades específicas de cada sector. Es decir que no se trataba simplemente de sumar actividades sino que las mismas fueron articuladas en función del diagnóstico realizado.
- Se mantuvo un régimen 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 al mercado local.
- Si bien se privilegiaron las instancias por sector, se procuró desarrollar también actividades donde participaron simultáneamente diversos actores (tanto del sector público como del privado).

- Se promovió y apoyó la realización de actividades de difusión y capacitación por parte del sector privado.
- Se asignó especial importancia a la promoción del tema en los institutos universitarios, tanto públicos como privados.

76. 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.

77. En el marco de un proceso destinado a transparentar la propiedad de un recurso básico como la tierra, se promulgó la ley No.18.092 del 17/01/07 que en su Art. 1 establece que las sociedades anónimas y sociedades en comandita por acciones sólo podrán ser titulares de inmuebles rurales y de explotaciones agropecuarias cuando la totalidad de su capital accionario estuviere representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas, salvo casos excepcionales debidamente autorizados por el Poder Ejecutivo.

78. Paralelamente, se generó un vínculo permanente con la Dirección General Impositiva y la Dirección General de Registros para posibilitar el acceso fluido a la información de sus respectivas bases. Se está implementando un sistema de acceso remoto a las base de información de bienes muebles e inmuebles para la UIAF y la Secretaría Antilavado.

79. Teniendo en cuenta las dificultades evidenciadas en el sistema de registros de la propiedad se apoyó el plan de reconversión para posibilitar el acceso por nombre del titular. En la actualidad esa información está disponible para el equipo de apoyo a las investigaciones.

80. La AIN elaboró una propuesta de plan de trabajo con los casinos, cuya discusión se vio demorado pero se encuentra en curso.

81. Se desarrolló un relacionamiento especial con el Poder Judicial, formalizado a través de un convenio entre la Suprema Corte de Justicia y la Junta Nacional de Drogas. En ese marco y con la participación del Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU), la Fiscalía de Corte y la Secretaría Nacional Antilavado de Activos, se procesaron los avances que culminaron con la creación e instalación de los Juzgados y Fiscalías especializados en crimen organizado y con el proyecto de ley de actualización del marco normativo que se encuentra actualmente a consideración del Parlamento.

82. También en ese marco interinstitucional se desarrolló un trabajo a fin de mejorar los mecanismos que permitan su recuperación en beneficio de la sociedad, de los bienes ligados a actividades delictivas. Dentro del plan de trabajo definido se incluyó:

- La sistematización de las medidas cautelares requeridas en los procesos por LD y FT.
- 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 de Bienes Decomisados creado por Ley No.18.046.
- La realización de talleres con Jueces y Fiscales para difundir y consolidar las líneas de trabajo sistematizadas.
- En función de este análisis, algunas propuestas comenzaron a ser implementadas de inmediato, otras fueron incorporadas al proyecto de ley presentado al Parlamento en diciembre de 2008, transformado en ley en junio de 2009 (Ley 18.494) y otras a un proyecto

de mediano plazo que Uruguay viene desarrollando (junto a Argentina y Chile) con el apoyo del Grupo de Expertos para el control del Lavado de Activos de CICAD/OEA.

83. Con carácter más general, se ha desarrollado un trabajo especial de sensibilización, capacitación y motivación de jueces y fiscales, dándole participación en numerosos eventos desarrollados en el período.

84. En el plano policial, resulta claro que la inexistencia de casos judicializados al momento de la anterior evaluación implicaba que tampoco se había desarrollado la capacidad de realizar investigaciones patrimoniales ni existía la conciencia de que era necesario procesar esas investigaciones a partir de la detección de los delitos precedentes. En función del análisis de riesgo efectuado, se priorizó lo referente al combate al narcotráfico y se apoyó y consolidó el funcionamiento de la Unidad de Análisis Patrimonial de la DGRTID, que ha trabajado en forma intensa y coordinada con la UIAF, la Dirección Gral. Impositiva, el Instituto Técnico Forense del Poder Judicial y la Secretaría Nacional Antilavado en los casos investigados en el período. Desde 2008, se ha comenzado a trabajar en el mismo sentido con la Dirección Nacional de Información e Inteligencia del Ministerio del Interior, con el objetivo de que en ese ámbito, especializado en otros delitos vinculados al crimen organizado, también exista una unidad con capacidad para desarrollar investigaciones patrimoniales.

85. 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).

86. En materia de capacitación, además de aquella dirigida a unidades específicas, se han desarrollado diversos eventos en la Escuela Nacional de Policía incorporando el tema en la etapa de formación de los efectivos policiales. Asimismo, y en coordinación el Centro de Coordinación de Capacitación Policial del MERCOSUR se organizó el 1er. Seminario Regional sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, con un programa amplio desarrollado en su totalidad por expositores locales.

87. En todo el período ha sido una preocupación constante de las autoridades el fortalecimiento de la Unidad de Información y Análisis Financiero, considerada pieza clave en el esquema de combate al LA y FT. Teniendo en cuenta las carencias detectadas al inicio del período, se planificó e implementó su fortalecimiento en diversos planos.

88. **Respaldo legal e inserción institucional:** si bien la creación de la UIAF se había concretado por resolución del Directorio del BCU en uso de las potestades conferidas por la ley, la nueva carta Orgánica del BCU dio rango legal a su existencia, a la vez a que la ubica en el ámbito de la Superintendencia de Servicios Financieros, como unidad responsable de *“desarrollar las funciones encomendadas al Banco con la finalidad de combatir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”*.

89. **Estructura funcional:** la nueva estructura definida para la UIAF contempla, en primer término, el desarrollo de sus funciones básicas como unidad de inteligencia financiera, pero también le asigna un importante rol en materia de regulación y supervisión del cumplimiento de la normativa de LA/FT, previendo la existencia de dos unidades especializadas para la supervisión:

- Unidad de Supervisión, que es 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 financieras y entidades supervisadas por el Banco Central del Uruguay.

- 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, desde el punto de vista del supervisor el principal riesgo a prevenir en las entidades cambiarias está asociado a la posibilidad de manejo de dinero proveniente de actividades ilícitas.

90. **Recursos humanos:** actualmente la UIAF cuenta con 18 funcionarios, por lo que se ha completado la dotación de personal necesaria para permitir su funcionamiento pleno, corrigiendo una de las principales limitaciones detectadas en la evaluación y asumida por las Autoridades.

91. **Fortalecimiento informático:** Durante 2007, y especialmente en 2008, se concretó la ejecución del programa de desarrollo informático desarrollado con el apoyo de CICAD/OEA, con el objetivo de:

- Implementar un sistema informático que posibilite la gestión integral de toda la operativa que desarrolla la UIAF y la digitalización de sus archivos, asegurando la máxima confidencialidad de la información manejada.
- Ampliar la base de datos de reporte sistemático que posee la UIAF y fortalecer las herramientas de análisis de esa información, estableciendo nuevas consultas y señales de alerta.
- Implementar un sistema que permita la comunicación con los sujetos obligados y organismos públicos que posean información relevante para la UIAF, asegurando que el intercambio de información en ambos sentidos (reporting sistemático, ROS y pedidos de información) se realice en condiciones óptimas de agilidad y seguridad

92. **Funcionamiento del sistema de reportes:** El período registra una evolución creciente del número de reportes de operaciones sospechosas manteniéndose la buena calidad, lo que ha permitido la judicialización de un número razonable de casos. Uno de los casos judicializados ha derivado en el pedido de procesamiento del titular de una cuenta por parte de la fiscalía, habiéndose iniciado el proceso tendiente a su extradición. Los principales reportantes continúan siendo los sujetos obligados del sector financiero, especialmente bancos y casas de cambio.