



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

**URUGUAY
INFORME DE EVALUACIÓN MUTUA**

[20 de Julio de 2006]

El presente informe fue realizado por expertos del FMI, presentado ante GAFISUD y aprobado por el XIII Pleno de Representantes de GAFISUD de Brasilia el 20 Julio de 2006

Índice

Página

SIGLAS.....	
A. PREFACIO	1
B. RESUMEN.....	2
C. ASPECTOS GENERALES.....	11
Información general sobre Uruguay	11
Situación general del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.....	11
Panorama general del sector financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD)	12
Instituciones financieras.....	12
Actividades y profesiones no financieras designadas.....	14
Panorama general de la estrategia de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo	17
D. EVALUACIÓN DETALLADA	24
1. Leyes y reglamentos	24
1.1 Tipificación del lavado de dinero como delito (R.1, 2 y 32)	24
1.2 Tipificación del financiamiento del terrorismo como delito (RE. II y R. 32)	28
1.3 Decomiso, congelamiento e incautación del producto del delito (R.3 y 32).....	30
1.4 Congelamiento de bienes utilizados para financiar el terrorismo (RE. III y R.32)	32
1.5 La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y sus funciones (R.26, 30 y 32).....	36
1.6 Autoridades a cargo de la aplicación coercitiva de la ley, de la acción penal y demás autoridades competentes: el régimen aplicable a la investigación y procesamiento de delitos y el decomiso y el congelamiento (R.27, 28, 30 y 32).....	39
1.7 Declaración o divulgación en la frontera (RE. IX y R.32)	42
2. Medidas preventivas: Instituciones financieras	44
2.1 Riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo	44
2.2 Diligencia debida con la clientela, incluido el fortalecimiento o la reducción de las medidas (R.5 a 8)	48
2.3 Terceros y captación de nuevos clientes (R.9).....	58
2.4 Secreto o confidencialidad de las instituciones financieras (R.4).....	59
2.5 Conservación de registros y normas para las transferencias por cable (R.10 y RE. VII).....	60
2.6 Vigilancia de operaciones y vínculos (R.11 y 21)	64
2.7 Informes de operaciones sospechosas y otras declaraciones (R.13, 14, 19, 25 y RE. IV).....	66
2.8 Controles internos, cumplimiento, auditoría y sucursales extranjeras (R.15 y 22)	70
2.9 Bancos pantalla (R.18).....	74
2.10 El sistema de supervisión y vigilancia: autoridades competentes y organizaciones autorreguladas: papel, funciones, deberes y facultades (incluidas las sanciones) (R.17, 23, 25, 29, 30 y 32)	75
2.11 Servicios de transferencia de dinero o valores (RE. VI).....	84
3. Medidas preventivas: Actividades y profesiones no financieras designadas.....	85

3.1 Diligencia debida con la clientela y conservación de registros (R.12) (aplicación de R.5, 6, 8 a 11 y17).....	85
3.2 Reporte de operaciones sospechosas (R.16) (aplicación de R.13 a 15, 17 y 21)....	95
3.3 Regulación, supervisión y seguimiento (R.17, 24-25) (aplicación del criterio 25.1, APNFD)	98
3.4 Otras actividades y profesiones no financieras: Técnicas modernas para transacciones seguras (R.20).....	100
4. Personas y estructuras jurídicas y organizaciones sin fines de lucro.....	102
4.1 Personas jurídicas: acceso a información de beneficiarios finales y de control (R.33)	102
4.2 Estructuras jurídicas: acceso a información de beneficiarios finales y de control (R.34)	104
4.3 Organizaciones sin fines de lucro (RE. VIII).....	105
5. Cooperación nacional e internacional.....	108
5.1 Cooperación y coordinación nacional (R.31 & 32) (únicamente el criterio 32.1)	108
5.2 Convenciones y resoluciones especiales de las Naciones Unidas (R.35 y RE. I)	109
5.3 Asistencia judicial mutua (R.32, 36, 37, 38, RE .V).....	112
5.4 Extradición (R.32, 37 y 39, y RE. V).....	117
5.5 Otras formas de cooperación internacional (R.32, 40, y RE. V)	118
6. Otros asuntos.....	120
Cuadro 1. Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI.....	121
Cuadro 2: Plan de trabajo para reforzar el sistema ALD/CFT.....	130
E. Respuesta de las autoridades a la evaluación	142
Anexo 1: Lista de autoridades o entidades gubernamentales, representantes del sector privado y otros organismos entrevistados durante la misión.	150

SIGLAS

AIN	-	Auditoría Interna de la Nación
ALD/CFT	-	Antilavado de dinero y contra el financiamiento del terrorismo
APNFD	-	Actividades y profesiones no financieras designadas
BCU	-	Banco Central del Uruguay
CECPLA	-	Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos
CP	-	Código Penal
CPP	-	Código de Proceso Penal
CGP	-	Código General del Proceso
DDC	-	Diligencia debida con la clientela
DGRTID	-	Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas
DNA	-	Dirección Nacional de Aduanas
FT	-	Financiamiento del terrorismo
GAFI	-	Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales
IAIS	-	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
JND	-	Junta Nacional de Drogas
IOCN	-	Informe sobre la observancia de los códigos y normas
LD	-	Lavado de dinero
MDE	-	Memorando de Entendimiento
MEC	-	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	-	Ministerio de Economía y Finanzas
MERCOSUR	-	Mercado Común del Sur
MI	-	Ministerio del Interior
MLA	-	Asistencia judicial mutua
MPF	-	Ministerio Público y Fiscal
MRE	-	Ministerio de Relaciones Exteriores
ONU	-	Organización de las Naciones Unidas
PESF	-	Programa de evaluación del sector financiero
ROS	-	Reportes de operaciones sospechosas
SAFI	-	Sociedad Anónima Financiera de Inversión
UIAF	-	Unidad de Información y Análisis Financiero
UIF	-	Unidad de inteligencia financiera
ZLC	-	Zona de Libre Comercio

A. PREFACIO

1. Esta evaluación del régimen contra el lavado de dinero (ALD) y el financiamiento del terrorismo (CFT) de Uruguay se basa en las Cuarenta Recomendaciones sobre el blanqueo de capitales de 2003 y las Nueve Recomendaciones Especiales sobre la financiación del terrorismo de 2001, del Grupo de Acción Financiera (GAFI), y se preparó utilizando la Metodología de evaluación del 2004. Para realizar la evaluación se examinaron las leyes, las normas y otros documentos proporcionados por las autoridades, así como la información obtenida por el equipo de evaluación durante la misión que se llevó a cabo del 3 al 21 de noviembre de 2005, y posteriormente. Durante la misión, se sostuvieron reuniones con las autoridades y los representantes de los organismos gubernamentales y del sector privado listados en el anexo 1 de este informe.

2. La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de evaluadores conformado por personal técnico del Fondo Monetario Internacional (FMI) y un especialista externo bajo la supervisión del personal técnico del FMI. El equipo de evaluación estuvo integrado por Manuel G. Vásquez (Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros, director del equipo); Ernesto López (Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros); Antonio Hyman Bouchereau (Departamento Jurídico) y Nelson Mena (Jefe de la Unidad de Inteligencia Financiera de El Salvador, bajo supervisión del Departamento Jurídico del FMI). El señor Esteban Fullin, Secretario Ejecutivo Adjunto del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD) participó, mediante previo acuerdo con las autoridades, en calidad de observador durante toda la visita al país. Los evaluadores examinaron el marco institucional, las leyes, normas, directrices y otros requisitos pertinentes en el área de ALD/CFT, los sistemas normativos y de otra índole que existen para impedir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo a través de las instituciones financieras y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD). También examinaron la capacidad, la instrumentación y la eficacia de estos sistemas.

3. Este informe fue discutido y aprobado por GAFISUD el 20 de julio de 2006, durante su XIII Reunión Plenaria en Brasilia. Contiene un resumen de las medidas ALD/CFT adoptadas en Uruguay al momento de la misión o inmediatamente después. Se presentan una descripción y análisis de estas medidas y se formulan recomendaciones sobre cómo mejorar algunos aspectos (véase el cuadro 2). Se indican asimismo los niveles de cumplimiento de Uruguay con las 40+9 Recomendaciones del GAFI (véase el cuadro 1).

4. Los evaluadores quisieran expresar su agradecimiento a las autoridades de Uruguay por su asistencia, hospitalidad, y actitud positiva a lo largo de toda la misión de evaluación.

B. RESUMEN

Antecedentes

5. **El actual régimen contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo está en general poco desarrollado.** No obstante, existe un compromiso político de emprender las reformas que son tan necesarias para cumplir los requisitos de las recomendaciones del GAFI. El nuevo gobierno uruguayo asumió el 1 de marzo de 2005 y ha puesto las actividades de lucha contra el lavado de dinero entre sus prioridades. Aunque Uruguay tiene establecidos muchos de los elementos jurídicos básicos para la lucha contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, queda aún mucho por hacer para implementar y cumplir plenamente con la mayoría de las Recomendaciones del GAFI. El fortalecimiento de los recursos y el aumento del grado de conciencia respecto de los diversos riesgos de lavado de dinero (LD) y financiamiento del terrorismo (FT) a través de todos los sectores serán desafíos clave para una implementación eficaz.

6. **Las autoridades de Uruguay han adoptado importantes medidas para subsanar algunos de los puntos débiles del régimen de ALD/CFT.** En 2004 y 2005 se aprobaron dos leyes importantes (la Ley No. 17.835/2004 y el Decreto No. 86/2005) que, entre otros aspectos, introdujeron medidas CFT, reforzaron la función de la UIF, e impusieron requisitos ALD/CFT para la mayoría de las APNFD. Se ha establecido un grupo integrado por diversos organismos que tiene por objetivo coordinar las actividades ALD/CFT a escala nacional. Los órganos gubernamentales que encabezarán los esfuerzos ALD/CFT en materia de políticas y cuestiones operativas son los siguientes: 1) el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); 2) el Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos (CECPLA), y 3) la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF: la unidad de inteligencia financiera). El Banco Central (BCU), Ministerio del Interior (MI) y el Ministerio de Defensa también desempeñan funciones importantes en el ámbito de la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

7. **Uruguay tiene dos organismos que intervienen en actividades de lucha contra el terrorismo.** La Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (que depende del Ministerio de Defensa) se ha encargado de recopilar información sobre actividades terroristas a escala nacional e internacional, mientras que la Dirección de Información e Inteligencia (del Ministerio del Interior) se ocupa de la prevención y la lucha contra el terrorismo. Estos organismos no sólo se dedican a combatir el terrorismo sino que también intervienen en las actividades para combatir la delincuencia organizada. Una disposición de la Ley de Presupuesto 2006 asignará la tarea de la coordinación de los asuntos relacionados con el crimen organizado y el terrorismo a un Coordinador Nacional de Inteligencia.³

³ Con posterioridad a la misión, el Artículo 59 de la Ley 17.930 creó el cargo de Coordinador de los Servicios de Inteligencia del Estado (promulgada el 19 de Diciembre, 2005).

8. **Al igual que otros países, Uruguay es vulnerable al riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.** Si bien la delincuencia local se considera relativamente baja, su papel como centro financiero *offshore* con una amplia gama de servicios financieros y empresariales para no residentes, lo hace especialmente vulnerable al lavado de dinero y financiamiento del terrorismo internacionales. La implementación insuficiente de las obligaciones de ALD/CFT en negocios clave (por ejemplo, agentes de valores, proveedores de servicios societarios y casinos) también agrava esos riesgos. Dado que la ley y el registro de sociedades no proveen una adecuada transparencia sobre la titularidad y control de las personas jurídicas, una inquietud fundamental atañe al posible uso de sociedades de acciones al portador (especialmente las sociedades uruguayas *offshore* conocidas como SAFIs) para fines ilícitos. El gobierno ha presentado al Congreso un proyecto de ley que busca eliminar el registro de nuevas SAFIs y reducir gradualmente su atractivo mediante la incorporación de las existentes al régimen legal de sociedades general.

9. **Durante la misión, había un juicio por lavado de dinero en curso, pero antes de eso, no se habían llevado a cabo procedimientos penales relacionados con el lavado de dinero en Uruguay, y se han presentado muy pocos ROS en los últimos cuatro años.** A las autoridades les preocupa el número relativamente bajo de informes de operaciones sospechosas y han tomado algunas medidas importantes para tratar esta cuestión. La Ley No. 17,835 de ALD/CFT de septiembre de 2004 introdujo la protección legal para las instituciones informantes que presenten ROS y se cree que ello ha contribuido a un aumento en la cantidad de declaraciones presentadas de 11 en 2004 a 42 en 2005. El lavado de dinero (LD) se tipificó como delito en 1998, pero la crisis financiera de 2002 contribuyó a reducir la atención y los recursos dedicados a cuestiones de ALD/CFT. Ahora existe la necesidad urgente de volver a dirigir recursos al riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, lo que incluye fortalecer la conciencia, el cumplimiento y la aplicación de la ley en el sector privado.

10. **Hasta ahora no se ha analizado en forma sistémica el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en la jurisdicción.** Un análisis de esta índole es necesario para apuntalar el desarrollo de un enfoque para las estrategias, directrices y controles de ALD/CFT más orientados en función del riesgo, y para ayudar a elevar la conciencia sobre la vulnerabilidad del sistema al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Resumen de las recomendaciones clave para fortalecer el régimen de ALD/CFT

- | | |
|------|---|
| i) | Elaborar, según se planea, una estrategia nacional coordinada de ALD/CFT programada para empezar a implementarse en 2006 ; |
| ii) | Mejorar la legislación para combatir el financiamiento del terrorismo y el marco normativo para todas las instituciones financieras; |
| iii) | Alcanzar los sectores de APNFD aún no cubiertos en la legislación de ALD/CFT y priorizar la implementación en los sectores de servicios societarios y de casinos; |
| iv) | Fortalecer y aplicar las obligaciones de diligencia debida con la clientela (DDC) en todos los sectores y priorizar la DDC para las actividades y estructuras jurídicas <i>offshore</i> o internacionales (por ejemplo, beneficiarios finales y control de sociedades); |
| v) | Mejorar y aumentar la supervisión de ALD/CFT en todos los sectores, especialmente las inspecciones in situ de instituciones no bancarias y <i>offshore</i> ; |

<u>vi)</u>	Establecer mecanismos formales de cooperación e intercambio de información con supervisores de otros países que incluyan elementos de ALD/CFT (por ejemplo, con Argentina, Brasil y Paraguay);
<u>vii)</u>	Elevar la conciencia sobre el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en todas las áreas, en particular para los sectores de mayor riesgo;
<u>viii)</u>	Mejorar el sistema de registro de personas jurídicas, inmuebles y otros bienes;
<u>ix)</u>	Fortalecer los mecanismos de control en sectores clave (por ejemplo, los casinos del estado);
<u>x)</u>	Mejorar la eficiencia y los recursos del poder judicial, las fiscalías y los organismos a cargo de la aplicación de la ley; y
<u>xi)</u>	Mejorar la capacidad y los recursos de la unidad de inteligencia financiera (UIAF) y las unidades de supervisión del BCU (por ejemplo, para las inspecciones in situ de las actividades de valores, seguros, casas de cambio y remesas de dinero).

Sistemas jurídicos y medidas institucionales conexas

Tipificación del LD y FT como delitos

11. **En octubre de 1998 Uruguay tipificó el lavado de dinero como delito pero el Decreto Ley No. 14.294 no abarca todas las categorías de delitos (determinantes) graves que exigen las Recomendaciones del GAFI.**⁴ Aunque originalmente se limitaba a ilícitos relacionados con drogas, la legislación ahora cubre una gama más amplia de delitos que incluyen; diversos delitos relacionados con la corrupción (según se definen en la Ley 17.060); terrorismo; fraude contrabando; tráfico ilícito de armas, explosivos y municiones; tráfico de órganos y tejidos humanos y medicamentos; tráfico de personas; extorsión; secuestro; soborno; tráfico de sustancias nucleares y tóxicas, y tráfico ilícito de animales o antigüedades. El LD se considera un delito separado de los delitos subyacentes y abarca los delitos determinantes cometidos en otros países, siempre que cumpla el requisito de la doble criminalidad. No existen impedimentos jurídicos para enjuiciar en forma independiente a un delincuente por blanquear los ingresos de su propio delito (lavado de dinero propio), y no es necesaria una condena previa por el delito determinante para interponer una acción por lavado de dinero. Desde que se tipificó este delito se ha iniciado un juicio penal por lavado de dinero, que se estaba tramitando durante la visita de la misión.

12. **En septiembre de 2004 Uruguay tipificó el lavado de dinero pero la Ley No. 17.835 sólo abarca el financiamiento de actividades terroristas.** El FT se define como un delito autónomo e independiente que puede procesarse penalmente en forma independiente de otros delitos relacionados con actividades terroristas, y también se aplica cuando el acto terrorista se comete en otro país. La ley abarca el financiamiento del terrorismo o de organizaciones

⁴ Las categorías de ilícitos no incluidas como determinantes del lavado de dinero son: participación en un grupo delictivo organizado y asociación para delinquir; tráfico ilícito de bienes robados y de otro tipo (además de obras de arte); falsificación de moneda; falsificación y piratería de productos; delito contra el medio ambiente; homicidio; lesión física grave; hurto o rapiña; falsificación; piratería y uso indebido de información privilegiada y manipulación del mercado.

terroristas en los casos en que se han cometido o se planifican actos terroristas en concreto. Una limitación importante es que la ley no cubre en forma clara el mero suministro o recolección de fondos en favor de terroristas u organizaciones terroristas a sabiendas de su calidad de tales, para fines ajenos a actos terroristas. Actualmente, no existen mecanismos específicos para implementar las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1267, 1373 y posteriores, salvo por la posibilidad de suspensión administrativa de una operación en una institución financiera máximo por 72 horas. Hasta la fecha, no se han registrado casos de financiamiento del terrorismo en Uruguay.

Decomiso, congelamiento, e incautación del producto del delito.

13. **Los tribunales tienen amplias facultades para incautar y decomisar bienes o instrumentos financieros vinculados al lavado de dinero y a los delitos determinantes.** En la práctica, no obstante, la ineficiencia de los registros nacionales complica el acceso a información sobre la identidad de los titulares de sociedades, inmuebles y otros bienes que puedan incautarse y decomisarse. En caso de los inmuebles la identificación de los propietarios es problemática porque la propiedad no se registra por el nombre de los dueños. Las autoridades han adoptado algunas medidas para abordar este problema (i.e. asignación de recursos al proyecto de registro patronímico, mediante Ley 19.905 de 2005, artículo 6).

14. **En Uruguay el sistema de decomiso está basado en condenas y es aplicable a todos los delitos graves, incluyendo al lavado de dinero, en cualquier oportunidad y sin aviso previo.** El sistema judicial uruguayo permite la posibilidad de incautar o decomisar activos que han sido total o parcialmente procesados, transformados o mezclados con otros bienes. También es posible decomisar bienes de terceros y hay alguna capacidad para ordenar el comiso permanente con beneficio al Estado aunque no exista una condena definitiva.

La unidad de inteligencia financiera y sus funciones

15. **Se ha establecido una unidad de inteligencia financiera (Unidad de Información y Análisis Financiero o UIAF), pero aún no está plenamente en funciones principalmente debido a la falta de recursos adecuados.** La UIAF es una división del BCU pero opera en forma independiente de sus jerarquías y está bajo las órdenes directas del Directorio. Es responsable de recibir y analizar los informes de operaciones y actividades sospechosas que provienen de las instituciones y personas declarantes y de comunicar la información a las autoridades judiciales y a cargo de aplicar la ley que correspondan. Las entidades obligadas a presentar ROS incluyen a las instituciones financieras supervisadas por el BCU, así como casinos; casas de remesas; agentes inmobiliarios, comerciantes de antigüedades o metales preciosos y ciertos proveedores de servicios societarios. Las disposiciones legales sobre el secreto profesional no imponen restricciones a la UIAF que está autorizada a solicitar información a las instituciones declarantes para el ejercicio de sus funciones. Existe la necesidad urgente de incrementar lo antes posible el financiamiento, el personal y demás recursos de la UIAF. La UIAF aún no es miembro del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera.

Las fuerzas del orden, fiscalías y otras autoridades competentes

16. **Las fuerzas del orden y las fiscalías no cuentan con los recursos adecuados, lo que contribuye a una acumulación de casos penales atrasados, y los jueces o fiscales no han**

sido suficientemente capacitados para encargarse de casos de LD/FT. No existen tribunales o unidades de fiscalía capacitados especialmente para enfrentar delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo o delitos económicos. Los jueces penales supervisan las investigaciones pero la carencia de recursos adecuados en los tribunales y el Ministerio Público y Fiscal (MPF) ha generado una acumulación significativa de casos penales. La Ley No. 17.835 dispone la transformación de los tribunales penales inferiores de Montevideo y las oficinas fiscales nacionales en unidades especializadas para la investigación y el enjuiciamiento del delito de lavado de dinero y los delitos determinantes. El financiamiento de este proceso se incluye en la Ley de Presupuesto de 2006. Todos los órganos responsables de aplicar las leyes pueden participar en operaciones de LD/FT y tienen facultades para utilizar diversas técnicas especiales de investigación, como entregas vigiladas, operaciones encubiertas, intervenciones de teléfono, informantes e interceptación de correo. El proyecto de la Ley de Presupuesto también prevé la utilización de los activos confiscados por las autoridades.

Medidas preventivas: Instituciones financieras

17. **La obligación de adoptar la diligencia debida con la clientela (DDC) debería poner mayor énfasis en el riesgo, en particular de clientes y servicios que representan un mayor grado de riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.** Uruguay es un centro financiero *offshore* y corre riesgo de LD/FT, especialmente el proveniente de operaciones internacionales y de no residentes. Uruguay tiene un sector financiero diverso con un importante componente *offshore*, que atiende principalmente los mercados de América Latina, incluyendo a Argentina y Brasil. Su sector financiero se caracteriza por una concentración considerable de clientes no residentes y una economía altamente dolarizada. Las instituciones financieras uruguayas actúan intensamente en operaciones internacionales como depositarias y/o intermediarias para acceder a e invertir en los mercados internacionales, en los servicios de banca, finanzas, corretaje de valores, cambio de moneda y transferencias de dinero, entre otros.

18. **Uruguay aún no ha concluido acuerdos formales de cooperación para la supervisión y el intercambio de información con contrapartes clave en América Latina y otros países, aunque una gran proporción de las instituciones financieras que operan en Uruguay tienen titulares extranjeros.** Durante la misión, el BCU firmó un memorando de entendimiento con el Banco de España para facilitar la cooperación de supervisión. Son necesarios otros instrumentos formales de cooperación que incluyan elementos de ALD/CFT, en particular con países tales como Argentina y Brasil, dos de los principales mercados de Uruguay para servicios financieros internacionales. Sin embargo, el BCU señala que mantiene una comunicación habitual e informal con contrapartes de estos países y que se están considerando instrumentos más formales, en especial con Argentina.

19. **Las obligaciones y la práctica de DDC pueden fortalecerse en áreas clave, en especial con respecto a las personas jurídicas.** La ausencia de una obligación clara y explícita de realizar procedimientos de DDC sobre los principales beneficiarios finales y controladores de clientes empresariales en todos los casos es una insuficiencia importante. Ello es especialmente importante dada el papel de Uruguay como proveedor de servicios empresariales *offshore*.

20. **Las restricciones dispuestas por el secreto bancario en la ley de instituciones financieras (artículo 25 de la Ley No. 15.322) en la práctica limitan el cumplimiento con la DDC y las Recomendaciones del GAFI.** En general, se interpreta que estas restricciones prohíben a las instituciones financieras incluir información completa sobre el remitente en los

giros cablegráficos, concretamente, sobre números de cuenta. Con excepción de información suministrada a la UIAF, tal información sólo puede revelarse con el consentimiento expreso o escrito del cliente o por orden judicial bajo circunstancias determinadas.

21. **Es necesaria una mayor conciencia del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo a través de todos los sectores financieros para respaldar la implementación eficaz de las obligaciones de ALD/CFT.** Aunque la incidencia de los delitos determinantes de lavado de dinero ha sido relativamente baja, existe un riesgo considerable de LD/FT de fuentes internacionales vinculado a las operaciones transfronterizas realizadas desde Uruguay. La creencia de que estas operaciones están asociadas en gran medida a la fuga de capitales y/o cuestiones tributarias constituye una visión estrecha de los riesgos de LD/FT y crea vulnerabilidades al reducir la vigilancia. Además en general las instituciones financieras no tienen posibilidad de diferenciar, por ejemplo, entre la evasión de impuestos y el lavado de dinero. Deberían emprenderse programas más intensos de toma de conciencia de riesgos para aumentar la vigilancia y fortalecer las prácticas de declaración de actividades sospechosas.

22. **La supervisión ALD/CFT es más avanzada para el sector bancario y no está suficientemente desarrollada en otros.** Debido a las crisis financieras de 2002, la atención de los supervisores a cuestiones de AML/CFT se redujo, pero en 2004 y 2005, el BCU empezó a prestar mayor atención a las cuestiones relacionadas con ALD/CFT inclusive elaborando procedimientos mejorados de inspección in situ para los bancos. Un desafío clave para el BCU será desarrollar la capacidad para realizar exámenes in situ continuos, dado el número relativamente grande de instituciones que están bajo su responsabilidad, especialmente en los sectores de casas de cambio y de valores. Los programas de supervisión deberían enfocarse en forma prioritaria en estos sectores e instituciones que se considera presentan un grado mayor de riesgo LD/FT.

23. **La supervisión del cumplimiento de las obligaciones de ALD/CFT de las compañías de valores y de seguros es exigua especialmente las evaluaciones in situ.** Hasta ahora, no existen procedimientos específicos para realizar exámenes ALD/CFT en estos sectores, y los informes de exámenes no incluyen elementos ALD/CFT. Las firmas de seguros y valores deben presentar al BCU informes anuales de cumplimiento con el régimen ALD/CFT elaborados por auditores externos, pero existe escasa evidencia de acciones adoptadas en función de estos informes. La misión observó la necesidad de intensificar la supervisión ALD/CFT del sector de valores, especialmente las inspecciones in situ de los agentes y corredores de bolsa que mantienen una intensa actividad internacional, inclusive los bancos que brindan tales servicios, independientemente de que mantengan o no cuentas de inversión de clientes.

24. **Las recomendaciones específicas realizadas por la misión para mejorar el marco normativo y de supervisión en materia de ALD/CFT de las instituciones financieras incluyen:** i) introducir medidas mejoradas con respecto a la diligencia debida con la clientela (DDC) enfocadas en función del riesgo; ii) exigir en forma explícita DDC e identificación de los beneficiarios finales de las cuentas y operaciones en todos los casos, incluyendo a los principales beneficiarios finales y controladores de entidades y personas jurídicas; iii) introducir directrices y requisitos específicos de DDC para no residentes y actividades comerciales internacionales; iv) eliminar/aclarar las restricciones en materia de secreto (artículo 25 de la Ley No. 15.322) que permitan la inclusión de **números de cuenta** en los giros cablegráficos; v) introducir directrices específicas de DDC en el caso de la captación de nuevos clientes presentados por terceros, en particular del extranjero; vi) implementar la

supervisión consolidada de ALD/CFT para todo el grupo económico; y vii) establecer la cooperación formal en materia de supervisión y establecer mecanismos con otros supervisores del exterior, (por ejemplo, Argentina y Brasil).

Medidas preventivas: Actividades y profesiones no financieras designadas

25. **Las APNFD fueron cubiertas en forma muy reciente como entidades en virtud de la Ley No. 17.835 de septiembre de 2004 y el Decreto 86 de febrero de 2005.** Esta ley abarca casinos, agentes inmobiliarios y administradores profesionales de sociedades, entre otros. Los abogados, contadores y otros profesionales sólo están cubiertos por la ley si realizan operaciones financieras o administran sociedades comerciales en favor de terceros en forma habitual. Se exige que estas APNFD declaren toda actividad sospechosa (independientemente de su monto), que identifiquen a sus clientes sólo cuando las operaciones superan los US\$15.000, y que mantengan registros de las mismas. El Decreto 86/005 de hecho excluye a los casinos de las obligaciones de DDC. No han empezado a implementarse las obligaciones legales de ALD/CFT de las APNFD y las autoridades deberán formular una estrategia de comunicación para despertar la toma de conciencia por las APNFD de sus obligaciones ALD/CFT y acelerar el cumplimiento. El gobierno ha establecido un grupo de trabajo entre varios organismos para proponer normas y políticas de implementación de las obligaciones de ALD/CFT en estos sectores.

26. **La supervisión de las APNFD se encuentra aún en la etapa de planificación.** La ley asigna esta función primordialmente al MEF, el cual delegó gran parte de esta función a la Auditoría Interna de la Nación (AIN) que forma parte del MEF. Esto parece razonable dada la experiencia de fiscalización de la AIN de un amplio abanico de sectores económicos, pero deberá contar con los recursos y entrenamiento adecuados para esta nueva función. Además, las autoridades deberían establecer reglamentaciones para aplicar las obligaciones ALD/CFT y elaborar directrices específicas para cada sector que respalden el cumplimiento. Se debería dar prioridad a los sectores de servicios societarios y a los casinos.

Personas jurídicas y estructuras jurídicas

27. **Debería reforzarse la transparencia de las personas jurídicas, en particular de las organizaciones sin fines de lucro y de las sociedades anónimas de acciones al portador (incluyendo a las sociedades offshore SAFI).** La ley de sociedades y el sistema de registro no garantizan una adecuada transparencia sobre la propiedad y control de las personas jurídicas. Además, no todos los proveedores de servicios societarios están cubiertos bajo la nueva ley y aún no existe una supervisión efectiva de ellos. La misión se complace por el compromiso de las autoridades a este respecto y las alienta a examinar mecanismos adicionales para facilitar la identificación eficiente de los titulares y quienes ejercen el control real sobre personas jurídicas, para propósitos de investigaciones penales y cooperación internacional, entre otros. La Dirección Nacional de Registros ha tomado importantes medidas iniciales para establecer un sistema de registro para las personas y estructuras jurídicas más eficiente y transparente, pero sus recursos son muy limitados. Es necesario modernizar los registros para facilitar el ingreso y las búsquedas en las bases de datos. La legislación reciente exige a las sociedades el registro de todo cambio de los directores o de domicilio, pero no sobre su titularidad. En general, los datos sobre las sociedades en los registros permanecen desactualizados.

28. **La información sobre fideicomisos será adecuadamente detallada y accesible.** No existían los fideicomisos en Uruguay antes de la Ley No. 17.703 de octubre de 2003. Esta ley

exige el registro y la divulgación al público de toda la información incluida en escrituras de fideicomiso (incluidos el cedente, el fideicomitente y los beneficiarios). Además, los fideicomitentes profesionales deberán inscribirse ante el BCU.

Cooperación nacional

29. **No existen mecanismos formales de coordinación entre todas las autoridades responsables de aplicar las leyes para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.** El Secretario General de la Junta Nacional de Drogas (JND) es responsable de promover y coordinar iniciativas relacionadas con el lavado de dinero, los delitos determinantes y la delincuencia organizada internacional. El Director del CECPLA funge como coordinador de todas las entidades gubernamentales en cuestión para la definición de las directrices generales de política y la implementación de las políticas del Gobierno. Adicionalmente, existe una activa coordinación entre la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y las fuerzas del orden que intervienen en ALD/CFT. En la Ley de Presupuesto de 2006, las autoridades propusieron establecer un Coordinador de Inteligencia Nacional que se encargue de las cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada y el terrorismo (ver nota pie 1). El BCU, que es un supervisor integrado para todas las instituciones financieras, facilita la coordinación y cooperación de supervisión a través de los sectores financieros nacionales.

Cooperación internacional

30. **Uruguay ha suscrito la Convención de Viena, la Convención de Palermo, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, y 9 de los 11 instrumentos de la ONU sobre los delitos relacionados con el terrorismo.** Uruguay también ha suscrito la Convención Interamericana contra el Terrorismo y la Convención de la ONU contra la Corrupción. Ante la ausencia de un tratado la asistencia jurídica recíproca en material penal puede prestarse tanto en virtud de los tratados suscritos por Uruguay como en función del principio de reciprocidad. La cooperación judicial se realiza por la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional (Autoridad Central) cuando existe tratado o por canales diplomáticos o consulares en su ausencia. Este organismo también es el organismo competente para la cooperación internacional en investigaciones y enjuiciamientos relacionados con la corrupción, LD o cualquiera de sus delitos determinantes. El Ministerio de Relaciones Exteriores es la autoridad competente para procesar las solicitudes provenientes de los países cuando no existen tratados de asistencia judicial mutua. Las solicitudes externas para el levantamiento del secreto financiero pueden autorizarse conforme a una orden del tribunal penal competente.

31. **Todos los delitos son extraditables en virtud de la legislación de Uruguay, incluidos los delitos relacionados con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.** Las disposiciones sobre extradición del Código Penal, el Código del Proceso Penal y la ley contra la corrupción no establecen un tratamiento diferente para los ciudadanos uruguayos y, por lo tanto, posibilitan su extradición. Las solicitudes de extradición por la comisión de actos terroristas no se rechazan con el fundamento de que sean de naturaleza política.

Otros asuntos**Evaluación resumida con respecto a las Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales**

32. **En general, el marco actual en Uruguay aún se está desarrollando y no se ha implementado suficientemente para alcanzar el cumplimiento con las recomendaciones del GAFI.** La Tabla 2, que aparece al final de este informe de evaluación, resume las medidas recomendadas para lograr el cumplimiento de las obligaciones del GAFI.

C. ASPECTOS GENERALES

Información general sobre Uruguay

33. La República Oriental del Uruguay (Uruguay) es un país de América del Sur que limita con Argentina, Brasil y el Océano Atlántico Sur. Tiene un territorio de 176.220 kilómetros cuadrados, es el segundo país más pequeño de América del Sur (después de Suriname) y su población total es de 3.415.920 habitantes aproximadamente.

34. Uruguay es una república constitucional y cuenta con una Asamblea General bicameral que se compone de una Cámara de Senadores y una Cámara de Representantes. El sistema jurídico se basa en el derecho continental y Uruguay acepta la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia son designados por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo y elegidos por mandatos de diez años.

35. La economía de Uruguay se caracteriza por un sector agrícola orientado a la exportación, por una población activa que tiene un alto nivel educativo, y por altos niveles de gasto social. En 1999–2002, la economía sufrió una grave recesión, debido primordialmente a los efectos adversos de los problemas económicos que experimentaron los grandes países vecinos, Argentina y Brasil. El sector financiero está dominado principalmente por los bancos y se encuentra muy dolarizado. A junio de 2005, alrededor del 90% de los depósitos y del 73% de los préstamos al sector privado estaban denominados en moneda extranjera. La deuda del gobierno representa gran parte de los activos del sistema. El mercado bursátil es muy pequeño, lo que refleja el importante papel de las empresas de propiedad del Estado y el acceso de las grandes empresas a otras fuentes de financiamiento. Casi todas las operaciones en el mercado bursátil corresponden a deuda del gobierno. Existen, no obstante, bancos offshore, agentes de valores y corredores que brindan servicios a los clientes en el exterior (por ejemplo, Argentina) para invertir en mercados financieros internacionales.

Situación general del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

36. Al igual que otros países, Uruguay es vulnerable a las actividades relacionadas con el lavado de dinero (LD) y el financiamiento del terrorismo (FT), especialmente el que proviene de operaciones internacionales. Su papel como centro financiero offshore plantea riesgos de LD/FT provenientes de tales actividades. Uruguay tiene una larga tradición en materia de secreto bancario y profesional y cuenta con un régimen cambiario liberal.

37. Al momento de la visita de la misión, existía un juicio penal por lavado de dinero en trámite. Con anterioridad, no se registraron procedimientos penales relacionados con el lavado de dinero en Uruguay, y se han presentado a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) muy pocos reportes sobre operaciones sospechosas (ROS) en los últimos cuatro años. Se cree que la falta de protección legal para las instituciones obligadas a declarar contribuía a la cifra relativamente baja de ROS. En septiembre de 2004, se dispuso la protección legal y en 2005 la cantidad de informes aumentó en relación a años anteriores, pero las autoridades opinan que queda mucho por mejorar. Aunque las autoridades no consideran que el lavado de

dinero y el financiamiento del terrorismo representen riesgos significativos para Uruguay en la actualidad, reconocen la naturaleza internacional del delito y han adoptado algunas medidas legales e institucionales para encarar tales riesgos. Sin embargo, la misión considera que la posición de Uruguay como centro offshore con actividades financiera y societaria offshore significativas lo hace vulnerable a los riesgos de LD/FT.

38. Tal como se mencionó anteriormente, el sector de servicios offshore es vulnerable al riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo tanto en el área de instituciones financieras como en el área de empresas. En particular, se considera que las compañías offshore o sociedades anónimas financieras de inversión (SAFI), plantean un grado mayor de riesgo de lavado de dinero. El régimen de titularidad y control de las SAFI no suele ser transparente y agrava el riesgo potencial de abuso. Además, en septiembre de 2004 se introdujeron disposiciones limitadas de supervisión de ALD/CFT para los proveedores de servicios societarios que no se han implementado aún. Las autoridades han reconocido este riesgo y han propuesto poner fin a la creación de nuevas SAFI y eliminar gradualmente las existentes. La consideración de iniciativas firmes del gobierno es encomiable y se manifiesta con un proyecto de ley ya bajo consideración del Parlamento.

39. Hasta la fecha no se han realizado estudios o análisis para determinar el grado de riesgo sistémico y sectorial de LD/FT. Tampoco existen datos oficiales sobre el monto estimado de fondos que se blanquean en Uruguay o a través de este país. La misión recomendó realizar un examen sistémico del riesgo de LD/FT, y las autoridades tienen la intención de utilizar esta evaluación para sustentar sus esfuerzos al emprender tal análisis de riesgo en el futuro.

Panorama general del sector financiero y las actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD)

Instituciones financieras

40. **Bancos y otras instituciones financieras de depósito.** El sector financiero interno de Uruguay se encuentra muy concentrado y dolarizado. El Estado es el propietario de las principales instituciones financieras, que corresponden a más de la mitad de los activos y pasivos del sistema bancario. A junio de 2005, alrededor del 90% de los depósitos y del 73% de los préstamos al sector privado estaban denominados en moneda extranjera.

41. En la actualidad, unas 40 instituciones financieras operan en el país, incluidos dos bancos de propiedad del Estado, 13 bancos privados nacionales, seis bancos internacionales, seis compañías financieras y cuatro cooperativas de crédito. Además, 24 bancos extranjeros tienen oficinas de representación en Uruguay. Los bancos nacionales e internacionales son sobre todo filiales o sucursales de bancos internacionales y existe un solo banco de propiedad privada local. El Banco de la República Oriental de Uruguay (de propiedad del Estado) tiene una posición dominante en el sector financiero. Al 30 de junio de 2005, representaba el 46% de los activos totales del sistema bancario y cuenta con 114 de las 648 sucursales en todo el país. La magnitud de los principales sectores de depósitos a junio de 2005 era la siguiente:

Instituciones financieras	No. de instituciones	Activos (miles de dólares de EE.UU.)	No. de empleados
Bancos nacionales/1	15	12.221.137	7.653
Bancos internacionales	6	3.304.463	141
Compañías financieras	6	149.896	102
Cooperativas	4	241.316	683

/1 Aproximadamente un 30% de los depósitos corresponden a no residentes. Asimismo, las financieras sólo pueden aceptar depósitos de no residentes mientras que las cooperativas en general pueden aceptar depósitos tanto de residentes como de no residentes.

42. **Mercados de capital.** Los mercados de capital de Uruguay son muy pequeños. Los dos mercados de valores que operan en Montevideo son: La Bolsa de Valores de Montevideo y la Bolsa Electrónica de Valores. Al 31 de diciembre de 2004, la capitalización bursátil de ambos mercados en conjunto ascendía a alrededor de US\$84,4 millones. El valor de la deuda pendiente negociable se eleva a casi US\$6,7 millones y el monto de las operaciones bursátiles (del mercado primario y el secundario) a alrededor de US\$2,1 millones. Las operaciones se concentran primordialmente en las obligaciones negociables, los bonos y letras de tesorería, y los certificados bancarios de depósito. A mediados de 2005, sólo se cotizaban las acciones de 14 empresas. Hay unos 74 corredores de bolsa registrados, y 16 agentes de bolsa que no negocian en los mercados locales.

43. **Seguros.** En el mercado nacional de Uruguay hay unas 15 compañías de seguros cuyos activos totales ascienden aproximadamente a US\$540. La mayor parte de estas compañías están afiliadas a aseguradoras del extranjero pero el sector está dominado por el Banco de Seguros del Estado (BSE), una entidad del sector público, que representa el 66% del sector, y las 14 compañías privadas representan el 34% restante. Aunque el mercado de seguros se abrió a la competencia en 1994, el BSE sigue manteniendo un monopolio sobre las operaciones del sector público y las indemnizaciones de los trabajadores. Las primas de seguros suscritas en 2004 sumaron unos US\$266 millones (US\$216 millones en 2003). Las carteras tienen una vulnerabilidad muy elevada a los títulos públicos y los bancos nacionales. Las operaciones de seguros generales (excluidas las pólizas de accidentes laborales) representan alrededor del 65% del total de las pólizas, y los seguros de vida un 20%. En los últimos 10 años, se ha registrado un aumento de los productos de seguros de vida con características de inversión. El BCU mantiene un registro de 10 agentes de reaseguros que representan a 48 compañías de reaseguros con sede en el extranjero.

44. A junio de 2005, había cuatro administradoras de ahorro previsional (AFAP) cuyos activos ascendían a alrededor de US\$1.9000 millones. Una AFAP de propiedad del Estado administra el 55% de los activos totales del sistema. Las otras tres que son de propiedad privada constituyen principalmente filiales de bancos comerciales que operan en Uruguay.

Invierten primordialmente en bonos públicos y del banco central y su financiamiento proviene de las contribuciones de los trabajadores.

45. **Casas de cambio.** Pueden ofrecer una amplia gama de servicios, como cambio de moneda, transferencias, cajas de seguridad, venta de cheques de viaje, etc. Al 31 de diciembre de 2005, había 71 casas de cambio autorizadas en Uruguay que realizaban operaciones en 112 puntos del país (agencias y sucursales), principalmente en Montevideo. Las ventas de divisas correspondientes al semestre al 30 de junio de 2005, ascendieron a alrededor de US\$5,600 millones (incluyendo la compraventa de moneda entre las casas de cambio).

46. **Empresas de remesas.** Existen seis empresas conocidas que se dedican a la actividad de remesa de dinero, además de las casas de cambio. Tres de ellas son firmas nacionales con grandes redes en el país y otras tres son internacionales. No existe la obligación de obtener permiso o autorización para estas empresas de remesas y no están sujetas a supervisión, salvo en lo que atañe a la ALD/CFT bajo el Decreto 86/005 que atribuye esta responsabilidad al BCU.

Sector financiero extraterritorial (*offshore*)

47. En virtud de la legislación uruguaya pueden concederse licencias a varios tipos de instituciones financieras extraterritoriales (*offshore*): (por ejemplo, bancos *offshore*, (Instituciones de Intermediación Externa o IIE) bancos de inversiones, fondos de inversión colectiva, compañías de seguros internacionales y compañías financieras. Los bancos *offshore* constituyen la principal actividad *offshore* y los activos en libros de los seis bancos *offshore* que operan en Uruguay en total suman unos US\$3.300 millones, la mayor parte del cual se concentra en una sola institución y se caracteriza de transacciones con entidades relacionadas al mismo grupo. Como en el caso de otras jurisdicciones extraterritoriales, las instituciones financieras extraterritoriales sólo pueden realizar operaciones con no residentes en moneda extranjera, y en algunos sectores prestan únicamente servicios de intermediación y no tienen activos registrados en cuentas en Uruguay. También existen corredores y agentes de valores que ofrecen servicios de tipo *offshore* para no residentes para invertir fuera de Uruguay. Las autoridades estiman que los clientes internacionales provienen principalmente de América Latina, en especial de Argentina y Brasil.

Actividades y profesiones no financieras designadas

48. Tal como se explica en la evaluación detallada más adelante, hasta ahora no todas las categorías de actividades y profesiones no financieras designadas, tal como las definen las recomendaciones del GAFI, están alcanzadas por la legislación uruguaya de ALD/CFT. Las siguientes APNFD han sido cubiertas por la ley de ALD/CFT desde septiembre de 2004:

APNFD	No. de instituciones
Casinos	13
Establecimientos de máquinas tragamonedas	19
Salas Anexas (en la práctica, solo máquinas tragamonedas)	8

Agencias inmobiliarias	Registradas:	Total: 30 316
Comerciantes de metales preciosos	No registradas:	Desconocido
Comerciantes de antigüedades y objetos de arte		Desconocido
Proveedores de servicios societarios (con limitaciones; véase la sección 3)		Desconocido

49. El mayor casino de Uruguay es de propiedad privada mientras que el resto son relativamente pequeños y son de propiedad del Estado de Uruguay o de la Municipalidad de Montevideo (que se denominan en conjunto casinos oficiales). Tres de los casinos estatales tienen un tamaño significativamente mayor que los restantes casinos oficiales, pero no se acercan aún al casino privado que obtiene, en promedio, ingresos de aproximadamente US\$6 millones al mes. Los 12 casinos oficiales en su conjunto alcanzan una cifra de unos US\$10 millones. Uruguay no cuenta con una junta, comisión u organismo similar de regulación para los casinos. La regulación se encuentra asignada según la naturaleza de cada grupo de casinos: los estatales están controlados por la Dirección de Casinos del Estado (del Ministerio de Economía), los Municipales por la Dirección de Casinos (Mide la Intendencia Municipal de Montevideo) y el privado por la Auditoría Interna de la Nación (también del Ministerio de Economía). La supervisión de todos ellos en materia de lavado de activos asignada legalmente al MEF, ha sido radicada en la AIN. Algunos de los casinos del estado operan en locales de propiedad de inversores privados (como hoteles, por ejemplo). Estos inversores promueven el casino y aportan todos los insumos (inclusive las mesas y las máquinas tragamonedas) a cambio de participación en las ganancias.

50. Las autoridades estiman que existen aproximadamente 4.000 máquinas tragamonedas ilegales en operación en todo el país (la mitad en Montevideo) que generan unos beneficios mensuales de alrededor de US\$430. Estas máquinas se encuentran en establecimientos pequeños, con no más de dos o tres máquinas cada uno, y las autoridades no han podido determinar si son de propiedad de un grupo pequeño o grande.

Panorama general de las leyes comerciales y los mecanismos que rigen sobre las personas jurídicas y organización de las mismas.

51. En Uruguay las entidades jurídicas pueden organizarse en forma de asociaciones, sociedades comerciales, sociedades civiles, asociaciones y sociedades agrarias. Los tipos sociales que pueden adoptar las sociedades comerciales son sociedades anónimas, sociedades colectivas y sociedades de responsabilidad limitada, sociedades en comandita simple y por acciones, sociedades de capital e industria, y sociedades accidentales o en participación. Todas estas organizaciones comerciales deben estar inscritas en el Registro del Ministerio de Cultura y Educación. El régimen de inversiones de Uruguay no distingue entre inversionistas nacionales y extranjeros. No existen limitaciones a la inversión en empresas nacionales, salvo en la radiodifusión, el transporte y la televisión. Por el momento, el Registro no cuenta con estadísticas sobre el número total de personas jurídicas inscritas en Uruguay.

52. Las sociedades anónimas requieren un mínimo de dos accionistas que pueden designar a un administrador o a un directorio. Las acciones pueden ser nominativas o emitidas al portador y no existe obligación de mantener en custodia a las acciones al portador. Las acciones al portador deben ser exhibidas por el titular para ejercer sus derechos de accionista (por ejemplo, para participar y votar en las asambleas, caso en el cual deben firmar el libro de Registro de Asistencia mantenido por la sociedad). Las acciones al portador son trasmisibles por su simple entrega y las nominativas mediante endoso y registro en el Libro Registro de Acciones Nominativas, que la sociedad debe llevar obligatoriamente.

53. Hay dos clases de sociedades anónimas: abiertas y cerradas. Las sociedades abiertas son aquellas que: 1) negocian sus acciones en la Bolsa de Valores; 2) se establecen mediante emisión pública de acciones; o 3) que emiten obligaciones, y las sociedades cerradas que son las que no cumplen los requisitos anteriores. Los estatutos de ambos tipos de sociedades pueden ser tanto privados como públicos (por escritura pública), pero en todos los casos deberán figurar, inter alia: 1) el nombre de los accionistas; 2) la denominación y el domicilio de la sociedad; 3) el objeto social. Los estatutos deben inscribirse en el Registro de Comercio y son documentos públicos obtenibles fácilmente. Las sociedades extranjeras con actividad en Uruguay. Las sociedades anónimas extranjeras deben cumplir con requisitos similares a las sociedades nacionales con respecto a la inscripción y la publicación de los documentos de la sociedad. Sus prácticas y operaciones están sujetas a las leyes nacionales.

Sociedades Anónimas Financieras de Inversión (SAFI)

54. Las sociedades anónimas financieras de inversión (SAFI) son a grandes rasgos similares a las sociedades comerciales internacionales (SCI) que se registran en otras jurisdicciones offshore y se utilizan en parte por no nacionales para obtener beneficios tributarios y de otro tipo. Aparte del tratamiento tributario especial, están sujetas a las mismas reglas que las sociedades uruguayas comunes. Las SAFI se utilizan habitualmente como instrumentos de fideicomiso (por ejemplo, para fondos, valores y otro tipo de propiedad fuera de Uruguay). La ley establece que las SAFI deben mantener por lo menos el 51% de sus activos fuera de Uruguay por cuenta de terceros o para terceros. Tal como sucede en otros centros financieros, las personas pueden adquirir una SAFI constituyendo una nueva sociedad, o adquiriendo una entidad inactiva o disponible, con lo que se evitan las demoras en el proceso de constitución. Como se menciona anteriormente, existe un proyecto de ley para discontinuar esta clase de sociedad, de las cuales se crearon aproximadamente 2,500 entre enero y septiembre de 2004⁵.

Otras sociedades

55. Esta categoría abarca las sociedades colectivas o las sociedades en comandita o las sociedades de capital e industria. En las sociedades colectivas los socios responden subsidiaria, solidaria e ilimitadamente por las obligaciones de la sociedad. Salvo que se estipule lo

⁵ De acuerdo con estimaciones de las autoridades informadas verbalmente, pues no fue posible obtener estadísticas al respecto.

contrario, cualquier socio puede desempeñar funciones de administración y puede representar a la sociedad. Las sociedades en comandita o las sociedades de capital e industria se diferencian de las sociedades colectivas primordialmente por el grado de responsabilidad de los socios. Para la constitución de estas sociedades son necesarios por lo menos dos socios.

Panorama general de la estrategia de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

a. Estrategias y prioridades ALD/CFT

56. En los últimos años Uruguay ha mejorado su marco jurídico de ALD/CFT. En septiembre de 2004, el Parlamento aprobó la nueva Ley No. 17.835 de ALD/CFT, que, inter alia, fortaleció el papel de la UIAF, otorgó protección legal a las instituciones obligadas a presentar informes de operaciones sospechosas y amplió el ámbito de la ley para alcanzar a varias actividades y personas no financieras designadas. Sin embargo, sólo se han registrado avances modestos en la implementación de las obligaciones de ALD/CFT en el sector financiero y prácticamente no se ha avanzado en los sectores de las APNFD. El gobierno reconoce la necesidad de acelerar la aplicación de medidas en todos los sectores y ha tomado algunas decisiones importantes para fortalecer el régimen ALD/CFT, incluyendo:

- La creación de un grupo de trabajo dentro del MEF a fin de coordinar las actividades para la implementación de la nueva legislación ALD/CFT , y de un órgano compuesto por funcionarios de varias reparticiones para coordinar los esfuerzos de ALD/CFT en el plano nacional (estos dos grupos han empezado a reunirse en forma regular);
- La aprobación de legislación para ampliar el alcance de la ley ALD/CFT a servicios de transferencia de dinero y ciertas APNFD, y fortalecer las facultades de la UIF y las autoridades responsables de aplicar las leyes;
- La puesta en práctica de programas de capacitación en áreas prioritarias para ayudar a implementar la legislación de ALD/CFT;
- La presentación al Parlamento de un proyecto de ley que incluye artículos para eliminar paulatinamente el régimen societario especial para las SAFI por considerar que tales entidades representan riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo;
- Después de la misión, las autoridades informaron de la creación de una Unidad de Investigación Patrimonial dentro de la Policía; y
- La aprobación de normas legales que, en ciertas condiciones, posibilitan el decomiso sin sentencia previa y una administración centralizada de los bienes decomisados.
- El impulso patrimonial dado al proyecto de base de datos patronímica del registro inmobiliario.

b. El marco institucional para luchar contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo

57. Existen tres órganos de gobierno principales encargados de las políticas y las cuestiones operativas en el ámbito de ALD. Estos son: i) la Junta Nacional de Drogas (JND), al frente de la política ALD; ii) el Centro de Capacitación en Prevención de Lavado de Activos (CECPLA) que también representa un foro de debate y asesoramiento en materia de políticas para el sector público y privado, y iii) la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) que representa la unidad de inteligencia financiera que actúa como unidad de inteligencia financiera de Uruguay y es responsable de recibir y analizar los informes de actividad sospechosa y de comunicar dicha información a las autoridades a cargo de aplicar la ley y judiciales competentes. El MEF, el MI (a través de la policía) y el Ministerio de Defensa (a través de la Prefectura Naval) también participan en los esfuerzos de ALD.

58. Desde 1999, la Dirección Nacional de Inteligencia de Estado (DINACIE; Ministerio de Defensa) se encarga de recopilar información sobre actividades terroristas a escala nacional e internacional, mientras que la Dirección de Información e Inteligencia (Ministerio del Interior) se ocupa de la prevención y la lucha contra el terrorismo.

59. **La Junta Nacional de Drogas (JND)** se encarga de formular y evaluar las políticas nacionales relativas a las drogas ilícitas, el lavado de dinero y delitos conexos. También coordina las actividades relacionadas con el lavado de dinero y la delincuencia internacional organizada. La JND es presidida por el Prosecretario de la Presidencia de Uruguay y sus responsabilidades operativas han sido adjudicadas al CECPLA.

60. **El CECPLA** coordina y organiza los programas de capacitación de ALD/CFT para los sectores público y privado, incluyendo a las instituciones financieras sujetas a supervisión del BCU. Estos programas han incluido la capacitación de integrantes del poder judicial, fiscales y otras secretarías de gobierno. El Consejo Directivo del CECPLA, presidido por un representante de la Presidencia de la República, es integrado por un representante de la UIAF, dos del MEF y uno de la Autoridad Central. Es el órgano que realiza la planificación y coordinación de la lucha contra el LA y el FT.

61. **La UIAF** se estableció en el 2000 dentro de la estructura organizacional del BCU. Sus principales funciones son recibir, solicitar y analizar información sobre actividades sospechosas de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y, cuando corresponda, comunicar dicha información a las autoridades competentes para entablar acciones penales. La UIAF también contribuye a desarrollar programas de capacitación conducidos por el CECPLA. En noviembre de 2004, el Directorio del BCU elevó la categoría de la UIAF dentro de la organización al nivel de Dirección, con lo que rinde cuentas directamente a dicho Directorio.

62. **El BCU** es un ente regulador integrado que está facultado para establecer las reglamentaciones en el ámbito de ALD/CFT a las que deberán ajustarse las personas e instituciones sujetas a su supervisión (Ley No. 17.016 y Decreto No. 398/99). Supervisa los intermediarios financieros (principalmente bancos, cooperativas de crédito, compañías financieras y casas de cambio, compañías de seguros, bolsas y compañías de valores, administradores de fondos de inversión colectiva y administradores de fondos de pensiones (AFAP). El BCU no supervisa las firmas de remesas de dinero pero el Decreto 86/005 le

atribuyó la responsabilidad de supervisión en materia de ALD/CFT. La supervisión con respecto al cumplimiento de las reglamentaciones en el ámbito de ALD/CFT se lleva a cabo mediante una combinación de vigilancia in situ y fuera del establecimiento. El incumplimiento de las reglamentaciones por parte de estas entidades está sujeto a sanciones en virtud de las leyes pertinentes. (Ley No. 15,322).

63. El BCU ha realizado inspecciones in situ solo de entidades bancarias y casas de cambio que incluyeron elementos de ALD/CFT. Los procedimientos de supervisión de ALD/CFT para los sectores de valores y seguros aún están por establecerse. La supervisión se cumple a través de tres unidades principales de regulación y supervisión: la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la División Mercado de Valores y Control de Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP). Además, las entidades sujetas al control del BCU deben presentar informes al BCU sobre el transporte de efectivo, metales preciosos y otros instrumentos monetarios por valor superior a US\$10.000.

64. El MEF se encarga de la gestión de la política económica, financiera y comercial. Dirige los sistemas financiero, tributario y de administración de aduanas, y el sistema arancelario. Además, una de sus principales funciones es definir las políticas con respecto a los mercados de capital y de valores, la deuda pública y el funcionamiento de los bancos, las instituciones financieras y entidades similares (Decreto No. 442/997). El Decreto No. 86/2005, por el que se establecen las reglamentaciones en virtud de la Ley No. 17.835, otorgó al Ministerio de Economía y Finanzas la función de supervisar el cumplimiento de las disposiciones para prevenir la actividad delictiva en relación con el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, en coordinación con la UIAF. En virtud de estas disposiciones, el Ministerio de Economía y Finanzas deberá ejercer la supervisión directa de personas y entidades que tienen obligaciones en virtud de la reglamentación y que no están sujetas al control del BCU, concretamente sobre las actividades y personas no financieras designadas.

65. Dos organismos del MEF con cierto grado de responsabilidad por la política de ALD/CFT son la DNA y la AIN. La DNA es responsable de recibir informes de personas y entidades que no están bajo el control del BCU sobre transporte de dinero, metales preciosos u otros instrumentos monetarios a través de fronteras uruguayas que supere los US\$10.000. La AIN es una unidad ejecutora dentro del MEF, con competencia en la supervisión de entes públicos y algunas empresas privadas. La AIN está encargada de verificar los sistemas de controles internos de los organismos de gobierno y de supervisar el cumplimiento de determinadas obligaciones legales de parte de todas las sociedades anónimas y algunas cooperativas (por ejemplo aquellas cuyo capital alcanza un cierto umbral). Recientemente se designó a la AIN para supervisar el cumplimiento de las normas ALD/CFT por parte de entidades que no están bajo la supervisión del BCU.

66. La AIN también supervisa al único casino privado en Uruguay a través de una firma de auditoría externa. El Poder Judicial, considera los casos de lavado de dinero presentados a consideración de la justicia penal y se encarga de conceder o denegar las solicitudes de cooperación judicial internacional. La estructura judicial se compone de jueces de carrera e

incluye: la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Apelaciones, los Jueces Letrados en casos civiles, penales, laborales y de familia, y los Jueces de Paz, que pueden realizar las investigaciones preliminares de los casos penales.

67. El Ministerio del Interior (MI) participa en la lucha contra el lavado de dinero por intermedio de la Dirección Nacional de Policía, la 19 Jefaturas de Policía y la Dirección Nacional de Información e Inteligencia. Dentro del MI, la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas (DGRTID) tiene la principal responsabilidad sobre las actividades de lavado de dinero.

68. El Ministerio de Educación y Cultura (MEC) está a cargo de vigilar e inspeccionar a las asociaciones y fundaciones sin fines de lucro. La Dirección Nacional de Registros, a cargo del registro de las personas y estructuras jurídicas, es una unidad ejecutora independiente del MEC. Salvo el caso de vehículos y naves, esta Dirección registra todas las personas jurídicas y bienes incluyendo sociedades, fundaciones, asociaciones civiles y fideicomisos. Los vehículos y los buques se registran en el Ministerio de Transporte y la Armada, respectivamente.

69. El Ministerio Público y Fiscal (MPF) es un órgano de asesoramiento del sistema judicial que pertenece al Ministerio de Educación y Cultura y que se encarga de procesar todos los delitos. (Merece señalarse que Uruguay no tiene un Ministerio de Justicia y que las funciones habitualmente asociadas con el mismo son desempeñadas por el Ministerio de Educación y Cultura.) En el sistema judicial uruguayo, las investigaciones penales se llevan a cabo bajo las órdenes de un juez penal, y no de un fiscal. Uruguay no tiene una policía judicial especial. No existen oficinas fiscales o fiscales especiales asignados a los casos de tráfico de drogas o lavado de dinero.

70. La Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional, una dependencia del MEC, se encarga de recibir y procesar las solicitudes de cooperación jurídica internacional basadas en tratados bilaterales o multilaterales. El Ministerio de Relaciones Exteriores se encarga de recibir y procesar las solicitudes de cooperación jurídica internacional de países con los que Uruguay no ha suscrito un tratado.

71. La Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado brinda asesoramiento a los tribunales penales nacionales sobre los delitos que impliquen a funcionarios públicos en virtud de la legislación anticorrupción. Tal asesoramiento puede presentarse a iniciativa de la Junta, a solicitud de los tribunales o a pedido del MPF.

72. El Ministerio de Defensa Nacional participa en la lucha contra el lavado de dinero por intermedio de la DINACIE y de la Prefectura Nacional Naval. Esta última, que se encarga de la vigilancia y la seguridad de las fronteras.

c. Enfoque del riesgo

73. Uruguay no ha efectuado un examen sistémico del riesgo de LD/FT en el país pero reconoce la necesidad de tal análisis y planea utilizar esta evaluación para respaldar tales

esfuerzos. Las leyes, reglamentaciones y directrices vigentes generalmente no están basadas en el riesgo, y es necesario contar con directrices integrales para los sectores que ayuden a las instituciones financieras y a las APNFD a identificar y gestionar los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Las autoridades prevén completar en 2006 la elaboración de un plan de trabajo que se espera incluya un análisis amplio a través de todo el sistema de los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

74. El nivel de conciencia del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo a través de todos los sectores puede mejorarse considerablemente. La opinión general parece ser que el LD y el FT no son una amenaza seria para Uruguay debido a los niveles relativamente bajos de delincuencia en el país. Las autoridades reconocen, no obstante, que la naturaleza internacional del LD/FT exige la implementación de mecanismos de ALD/CFT para proteger al país contra estos delitos y ha empezado a implementar algunas de estas medidas. La misión observa, sin embargo, que el rol de Uruguay como centro financiero offshore representa riesgos significativos de LD/FT para Uruguay provenientes de sus actividades a través de fronteras, lo que debería atraer una mayor atención de las autoridades e instituciones. (Las autoridades sostienen que el Gobierno actual no centra su proyecto de país en el desarrollo del centro offshore y que ha tomado pasos concretos en este sentido, como el proyecto de ley que eliminaría paulatinamente las sociedades SAFIs.) Un análisis sistémico del riesgo de LD/FT ayudaría a identificar a los sectores y actividades más expuestos a los riesgos de LD/FT de todas las fuentes. Para colaborar en este proceso, la misión sugiere que todo análisis sistémico que se emprenda debería tomar en cuenta, aunque no exclusivamente, a los siguientes sectores:

- Las casas de cambio y los servicios de transferencia de dinero;
- Los proveedores de servicios societarios, en particular los profesionales que prestan servicios a no residentes inclusive a través de la utilización de las SAFI y sociedades de acciones al portador;
- Los servicios financieros extraterritoriales que ofrecen los bancos, las financieras y los corredores y agentes de bolsa;
- Los casinos, incluyendo a las empresas de propiedad del estado o administradas por el estado y
- Los agentes inmobiliarios.

75. También es necesario disipar la noción en el sector privado de que, dado que la mayoría de las operaciones a través de fronteras y con no residentes se considera vinculada con la fuga de capitales, el nivel de lavado de dinero de esta fuente es necesariamente bajo. Las autoridades no obstante sostienen que aun cuando no hay indicaciones de que el volumen de lavado de activos en Uruguay sea elevado, sí existe un alto riesgo y por ello están tomando medidas para disminuir la vulnerabilidad del país. Por lo tanto, es importante que el sector financiero en particular también tome cuenta de este riesgo, si no podría reducir la vigilancia y afectar en forma negativa la forma en que las instituciones financieras llevan a cabo la DDC, el control y la declaración de actividades sospechosas. Para la presentación de ROS no es necesario, bajo la ley y las prácticas óptimas uruguayas, identificar la actividad subyacente, sea

o no ilegal, que hace despertar la sospecha (Por referencias véase la Recomendación 13 del GAFI, Criterio Esencial 13.4). Una evaluación del riesgo sistémico que comprenda a las actividades internacionales promoverá el cumplimiento con el régimen de ALD/CFT y la práctica de presentación de informes y también reduciría el riesgo de las instituciones financieras de cierre de sus servicios bancarios internacionales de corresponsalía, lo que ha afectado a varias instituciones en la región.

d. Avances desde el último examen del FMI/Banco Mundial o desde la última evaluación mutua

76. Uruguay fue evaluado por el GAFISUD, que aplicó sus propios procedimientos, en mayo de 2002. En su informe de evaluación mutua, el GAFISUD concluyó que Uruguay ha adoptado un nuevo marco jurídico y normativo contra el lavado de dinero que satisface las exigencias básicas de las 40 Recomendaciones del GAFI. También observó que en la definición de lavado de dinero en la legislación uruguaya se enumeran como ilícitos determinantes algunos de los delitos más graves. No obstante, el GAFISUD propuso ampliar el alcance de los ilícitos determinantes para incluir otros delitos graves. Las principales recomendaciones y conclusiones del GAFISUD, y las medidas tomadas posteriormente, según informaron las autoridades, son las siguientes:

- Incluir el fraude como delito determinante de lavado de dinero. **Medida tomada:** La nueva Ley No. 17.835 contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo incluye el fraude como un ilícito determinante cuando lo cometen las personas físicas. La nueva ley también considera como delitos determinantes los ilícitos contemplados en la Ley Anticorrupción No. 17.060.
- Brindar protección legal a las personas que en virtud de la ley ALD/CFT declaran operaciones sospechosas. **Medida tomada:** En la ley 17.835 (ALD/CFT) ahora se estipula que la presentación de reportes de operaciones sospechosas de buena fe, de acuerdo con requisitos y procedimientos establecidos, no implicará responsabilidad civil, comercial, penal, administrativa ni de cualquier otro tipo.
- Brindar orientación a las instituciones obligadas por ley a declarar sobre la manera de presentar reportes de operaciones sospechosas y seguir elaborando seminarios de capacitación sobre tipologías para los funcionarios encargados de verificar el cumplimiento. **Medida tomada:** Se organizaron tres seminarios de capacitación sobre tipologías para estos funcionarios. Además, en noviembre de 2002 se emitió una guía sobre transacciones inusuales y sospechosas. Sin embargo, no existen directrices sobre la manera de llevar a cabo la diligencia debida y la identificación de la clientela, que sin condiciones previas fundamentales para la vigilancia y la denuncia de operaciones sospechosas. Si bien es útil, la guía sobre transacciones inusuales y sospechosas es de alcance limitado y no aborda los aspectos clave de riesgo a los que se enfrentan las instituciones financieras de Uruguay.
- Aclarar en la ley que las instituciones declarantes no tienen que establecer un vínculo con un delito determinante para denunciar operaciones sospechosas, sino que deben fundamentar las denuncias en la existencia de transacciones inusuales y sospechosas.

Medida tomada: En la nueva Ley de ALD/CFT No. 17.835 se aclara esta condición con respecto a la denuncia de operaciones sospechosas a la UIF.

- Incrementar los recursos que la UIF tiene a su disposición para cumplir con su responsabilidad jurídica, así como su capacidad de análisis, dándole un mayor acceso a la información de los órganos encargados del cumplimiento de la ley. **Medida tomada:** La nueva Ley No. 17.835 (ALD/CFT) le confiere a la UIF autoridad para solicitar información a todas las autoridades del sector público. Sin embargo, la dotación de personal y de recursos aún están en la etapa de planificación.
- Dotar a la policía con expertos especializados para investigar el lavado de dinero y con los conocimientos y la capacitación necesarios. **Medida tomada:** Durante la misión, esta recomendación se había cumplido solo en parte gracias a la capacitación que han recibido al respecto las autoridades policiales. Después de la visita, la misión fue informada de la creación de una Unidad de Investigación Patrimonial, y que ya se ha comenzado un programa de capacitación del personal de esta nueva Unidad.
- Poner en práctica planes de capacitación para jueces y fiscales sobre cuestiones de lavado de dinero desde la perspectiva de la nueva ley ALD. **Medida tomada:** Todos los años se proporciona capacitación dentro del país. Asimismo, los jueces y fiscales han participado en reuniones de capacitación en el extranjero organizadas por el GAFISUD y otras organizaciones regionales e internacionales.
- Considerar la posibilidad de someter a los casinos y al sector inmobiliario a la legislación contra el lavado de dinero, y estudiar medidas para superar las restricciones que impiden obtener a partir de los registros información sobre el régimen de propiedad de los bienes inmuebles. **Medida tomada:** La ley 17.385 (ALD/CFT) impone ciertas obligaciones de cumplimiento a los casinos y al sector inmobiliario, pero no se han expedido las reglamentaciones básicas y la ley aún no se les aplica. Las autoridades han adoptado las primeras acciones para empezar a abordar este problema pero el proyecto para reforzar el registro inmobiliario aún no está en capacidad de brindar información patronímica sobre la propiedad de los bienes inmuebles.

77. Una de las conclusiones de GAFISUD en su informe es la necesidad de reforzar el cumplimiento de la supervisión contra el lavado de dinero en los sectores bancario y no bancario, prestando especial atención a las ámbitos en que el riesgo de lavado de dinero es alto, tal como la función que desempeña Uruguay como plaza regional de actividades financieras y offshore. Si bien no se ha emitido una recomendación específica en el informe de GAFISUD, las autoridades han reconocido los riesgos que ello implica y han comenzado a considerar ciertas medidas como la propuesta de eliminación gradual de las sociedades offshore (SAFI) tal como se mencionó anteriormente.

D. EVALUACIÓN DETALLADA

Sistema jurídico y medidas institucionales conexas

1. Leyes y reglamentos

1.1 Tipificación del lavado de dinero como delito (R.1, 2 y 32)
Descripción y análisis
<p>Tipificación del lavado de dinero como delito:</p> <p>El lavado de dinero (LD) está tipificado como delito en la ley de estupefacientes, Decreto – ley No. 14,294 de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por las leyes No. 17.016 de 22 de octubre de 1998 y No. 17.343 de 25 de mayo de 2001 (esta Ley fue derogada por el Art. 22 de la ley 17.835. Esta ley sanciona a quien convierta o transfiera, adquiera, posea, utilice, tenga en su poder o realice cualquier tipo de transacción que involucre bienes, productos o instrumentos que procedan de cualquiera de los delitos relacionados con drogas, cualquiera de sus delitos conexos y algunos otros delitos determinantes. La legislación uruguaya opta por el sistema de elaborar una nómina de los delitos determinantes del lavado de dinero. En un principio, la Ley No. 14.294 solo tipificaba el lavado de dinero procedente del tráfico de drogas y delitos conexos, hasta que la Ley No. 17.343 introdujo el artículo 81 que amplió la lista de delitos determinantes para incluir algunos delitos no relacionados con drogas. Desde el punto de vista jurídico, se considera al lavado de dinero como delito autónomo de los delitos subyacentes enumerados formalmente en la legislación. En resumen, los delitos determinantes del delito de lavado de dinero en la legislación uruguaya son:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Tráfico de drogas y delitos conexos. b) Corrupción y delitos conexos (Ley No. 17.060). c) Terrorismo. d) Contrabando por un monto superior a US\$20.000. e) Tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones o materiales utilizados en su fabricación. f) Tráfico ilícito de órganos, tejidos o medicamentos. g) Tráfico ilícito de seres humanos. h) Tráfico ilícito de materiales nucleares o tóxicos. i) Tráfico ilícito de obras de arte. j) Tráfico ilícito de animales. k) Extorsión. l) Secuestro. m) Proxenetismo. n) Fraude. <p>El delito de lavado de dinero previsto en la Ley No. 14.294 se estipula mediante cuatro tipos diferentes de delitos en los artículos 54 a 57 (según la redacción del artículo 5 de la Ley No.17.016). El primer delito de lavado de dinero se aplica a quien convierta o transfiera cualquier activo, producto o instrumento derivado de los delitos determinantes enumerados anteriormente (artículo 54). El segundo delito de lavado de dinero se aplica a quien adquiera, posea, utilice, tenga en su poder o realice cualquier transacción con cualquiera de tales bienes, productos o instrumentos del delito (artículo 55). El tercer delito de lavado de dinero se aplica a quien oculte, suprima, altere los indicios u o obstaculice la determinación de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad real de tales bienes, productos del delito o derechos relativos a los mismos (artículo 56). El cuarto delito de lavado de dinero se aplica a quien proporcione cualquier clase de asistencia o asesoramiento a los agentes de los delitos determinantes enumerados anteriormente (artículo 57).</p> <p>Responsabilidad penal de las personas jurídicas:</p> <p>Todos estos delitos de lavado de dinero se aplican sólo a las personas físicas. De acuerdo a las autoridades, sólo se puede imputar responsabilidad penal a las personas físicas debido a que la legislación uruguaya se basa en el</p>

principio de *societas delinquere non potest*. El artículo 20 del Decreto Ley 15.322 dispone sanciones administrativas por infringir la legislación sobre intermediación financiera o los instructivos del BCU, con independencia de los procedimientos penales pertinentes. Conforme al artículo 71 del Decreto Ley 14.294 (en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley 17.016) la infracción de las regulaciones aprobadas por el Poder Ejecutivo o el BCU para prevenir el lavado de dinero puede dar lugar a la aplicación de las sanciones y medidas administrativas que prescribe el Decreto Ley No. 15.322.

La Ley de Sociedades Comerciales No. 16.060 (artículos 411 and 412) prevé sanciones civiles y administrativas aplicables a las sociedades y cooperativas que realicen actividades ilícitas, las cuales van desde la imposición de multas de hasta 10,000 Unidades Reajustables (aprox. \$120.000) y la intervención administrativa por parte del órgano de control, hasta la liquidación de la sociedad mediante orden judicial. Dichas sanciones pueden ser aplicables con independencia de cualquier procedimiento o sanción penal. Diversas otras normas sancionan a las asociaciones, fundaciones y otras sociedades dedicadas a distintas actividades con la disolución y la adjudicación de sus bienes al Estado en caso de comprobarse la realización de actividades ilícitas. Este régimen es sin perjuicio del poder sancionatorio del que disponen, además, el BCU y la AIN sobre las entidades jurídicas sujetas a su control y fiscalización.

Delitos determinantes:

Aunque la lista de ilícitos determinantes es extensa, las disposiciones de la Ley No. 14.294 no abarcan todas las categorías exigidas de delitos graves conexos con el delito de lavado de dinero. La gama de delitos contenida en los artículos 54 a 57 del Decreto Ley 14.294 (en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley No. 17.016 y el artículo 8 de la Ley No. 17.835), no incluye delitos en las siguientes categorías de delitos designados: participación en un grupo de delincuencia organizada y asociación para delinquir, tráfico ilícito de bienes robados y otros bienes (además de obras de arte); falsificación de moneda; falsificación y piratería de productos; delitos ambientales; homicidio; lesiones físicas graves; robo o hurto; falsificación documentaria; piratería y operaciones utilizando información privilegiada⁶ y manipulación del mercado de valores.

El contrabando y el fraude solo se cubren parcialmente. El contrabando es un delito determinante del delito de lavado de dinero en la medida en que el monto de los bienes contrabandeados supere los US\$20.000. Se informó a la misión que el propósito de fijar este umbral fue concentrar los esfuerzos para prevenir el lavado de dinero procedente del contrabando en gran escala. La posición de las autoridades suscita las siguientes inquietudes: i) no son claros los criterios utilizados para determinar que el contrabando superior a US\$20.000 sea “contrabando en gran escala” o, concomitantemente, que el contrabando de bienes cuyo valor sea de US\$20.000 o menor sea “contrabando menor”; ii) no está claro si, para establecer si el delito es o no determinante del delito de lavado de dinero, se determina el valor de los bienes contrabandeados por una única operación de contrabando o por varias operaciones. Este umbral parece inadecuado y puede malograr los esfuerzos para combatir el contrabando y recuperar, incautar o decomisar el producto de este delito.

Aparentemente, cometer una estafa es un delito determinante del lavado de dinero si lo cometen personas o representantes o empleados sujetos al control del Banco Central en el ejercicio de sus funciones. En consecuencia, el fraude cometido por otros individuos no es determinante del delito de lavado de dinero. El razonamiento que fundamenta esta limitación no resulta claro, y es posible que esta interpretación sea consecuencia de problemas con la redacción de la disposición. Para evitar confusiones, sería preferible abarcar la estafa sin ninguna reserva.

Con respecto al terrorismo, la legislación uruguaya no incluye ningún delito denominado “terrorismo”. En su lugar, la ley establece criterios para determinar la "naturaleza terrorista" de un delito (artículos 14 a 16 de la Ley No. 17.835). El legislador uruguayo ha optado por no tipificar como delito al ilícito per se, sino más bien a una variedad de actos ilegítimos cuya naturaleza un juez puede categorizar de terrorista. Las autoridades no consideran la naturaleza amplia de esta definición como un obstáculo a la implementación. Sin embargo, no resulta claro si la naturaleza terrorista de un ilícito sería considerada terrorismo por los tribunales, a efectos de los artículos 54 a 57 de la Ley 14.294. Sería mejor aclarar el texto del artículo 14 de la Ley No. 17.835 para asegurar que la disposición haga referencia a actos terroristas, más que a delitos de naturaleza terrorista.

⁶ El delito de utilización de información privilegiada por un funcionario público se establece en el artículo 163bis del Código Penal, en la redacción dada por el artículo 98 de la Ley No. 17.060. Este delito es determinante del delito de lavado de dinero conforme al artículo 8 de la Ley No. 17.835.

Con respecto a los delitos determinantes no incluidos en la lista mencionada anteriormente, las autoridades informaron que, de acuerdo a la jurisprudencia de los tribunales locales, el delito de encubrimiento previsto en el artículo 197 del Código Penal se aplica los actos realizados para ocultar el origen del producto derivado de delitos no incluidos en la nómina. El delito del artículo 197 del Código Penal abarca el producto procedente del delito original y los instrumentos utilizados para cometerlo y se sanciona con 3 meses a 10 años de prisión. Sin embargo, en virtud de las normas internacionales pertinentes, los delitos determinantes del lavado de dinero deberían incluir a todos los delitos graves. La interposición de una acción penal con respecto al lavado del producto de algunos delitos graves sólo en función del ilícito de encubrimiento no cumple con las normas internacionales.

Producto del delito cometido en otro país:

Conforme a lo dispuesto por el artículo 8 de la Ley No. 17.835, los delitos de lavado de dinero comprenden los delitos determinantes cometidos en otro país, siempre que la conducta de donde derivan los bienes, productos o instrumentos del delito sea punible tanto en aquel país como en Uruguay. Las autoridades informaron a la misión que para realizar dicha determinación se analiza el hecho subyacente cometido en el extranjero, independientemente del nombre dado al delito en ambos países. Sin embargo, por las razones anteriormente expuestas, de acuerdo a la legislación uruguaya no estarían comprendidos aquellos delitos cometidos en el extranjero que no figuran en la lista de delitos determinantes del lavado de dinero.

Sanciones penales:

Los primeros dos delitos de lavado de dinero (cometidos por el autor principal del delito) se penan con prisión de dos a quince años (artículo 13 de la Ley No. 17.835), mientras que los otros dos delitos de lavado de dinero (referidos a la colaboración) se penan con 12 meses a seis años de prisión. En el caso del tercer y cuarto delito de lavado de dinero, puede aumentarse la pena cuando el agente haya actuado con la intención de obtener provecho o lucro para sí o para un tercero (artículo 58 de la Ley No. 14.294). La pena puede aumentarse hasta la mitad cuando se cometa cualquiera de los delitos establecidos en la Ley No. 14.294 en el contexto de una asociación⁷ u organización delictiva, mediante el empleo de violencia o armas, o utilizando menores de edad o incapaces. (artículo 59, Ley No. 14.294). Las sanciones para el lavado de dinero son adecuadas y están en concordancia con el promedio de las penas previstas en otros países para el lavado de dinero.

La legislación uruguaya tipifica la participación en un grupo delictivo organizado como asociación para delinquir, que conlleva una pena de seis meses a cinco años de prisión (artículo 150 del Código Penal). La sanción para el delito de asociación ilícita se eleva a una pena de prisión de 18 meses a ocho años cuando la asociación se forma para cometer determinados ilícitos específicos, tales como la adquisición, recepción y ocultamiento de dinero o efectos provenientes de un delito. Este delito es una forma de conspiración y concuerda con el concepto de “grupo delictivo organizado” previsto en la Convención de Palermo.

Definición de producto del delito:

El delito lavado de dinero abarca cualquier bien que proceda o haya sido obtenido, directa o indirectamente, de la comisión de un ilícito. De acuerdo a las autoridades, la legislación uruguaya no distingue el significado de “producto” y por lo tanto la definición de “producto”, tal como la emplean los artículos 54 a 57 de la Ley No. 14.294 abarca cualquier bien que el agente de un delito haya obtenido a través de la comisión de ese delito o recibido de la comisión de ese delito, o que represente el valor del bien o de los fondos obtenidos o recibidos originalmente.

No existe una disposición específica que exija la condena previa de una persona por un delito determinante para establecer que los bienes son producto de un delito. Los funcionarios que estuvieron en contacto con la misión

⁷ El Artículo 150 del CP tipifica el acto de participar en una asociación para cometer cualquier tipo de delito. Según los juristas uruguayos el “mero acto de asociación” es un delito sancionable, independientemente de que en última instancia se cometa o no el delito para el cual se formó la asociación. La asociación se da si dos personas se asocian con el propósito de cometer un único delito.

informaron que el grado de prueba exigido para establecer el origen ilícito de los bienes en la práctica es el mismo exigido para probar cualquier delito.

Lavado del producto del propio delito:

En teoría, no existen impedimentos legales para acusar a un delincuente e interponer acción penal en su contra en forma independiente por lavar el producto de su propio delito. Se puede enjuiciar a un delincuente en forma concurrente por el delito determinante y por lavado de dinero, conforme lo disponen las normas generales previstas en los artículos 46 a 51 del Código Penal (*concurso de delitos*). El sistema judicial uruguayo no tiene la tradición de “seguir el rastro del dinero” asociado a los delitos que son objeto de la acción penal. El sistema tiene una cultura basada en la condena. Las autoridades informaron a la misión que son concientes de este hecho y que existen acciones encaminadas a mejorar las facultades del Poder Judicial y los fiscales de rastrear el producto del delito. Además, el Poder Judicial cuenta con recursos limitados y por lo tanto la mayoría de los jueces cree más adecuado llevar adelante los procedimientos relacionados con el delito determinante o por encubrimiento (artículo 197 del Código Penal) o por el delito de recibir bienes de origen delictivo (artículo 350 del Código Penal), que promover la acción penal por el delito de lavado de dinero.

Delitos accesorios:

Los delitos accesorios figuran en la Parte General del Código Penal. Además, el artículo 32 de la Ley 14.294 también pena a quien oculte, suprima, altere los indicios o impida la determinación de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad real de tales bienes, productos del delito o derechos sobre los mismos. Se castigará cualquier clase de asistencia o asesoramiento brindado a los agentes de los delitos mencionados.

El artículo 7 del Código Penal dispone que “la conspiración existe, cuando dos o más personas se conciertan para la ejecución de un delito” y que la conspiración solo es punible en los casos en que la ley prevé especialmente esa posibilidad.

Tentativa de lavado de dinero:

Conforme lo dispone el artículo 56 de la Ley Decreto No. 14.294 (en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley No. 17.016), la tentativa de cualquiera de los delitos previstos en la ley, incluyendo al lavado de dinero, se sanciona con la misma pena que la comisión del delito.

La intención en el delito de lavado de dinero:

De acuerdo con los artículos 18 y 19 del Código Penal, sólo puede entablarse acción contra las personas que cometen un delito intencionalmente, excepto en los casos previstos por la ley. Por consiguiente, el requisito de *mens rea* previsto para estos delitos en los artículos 54 a 57 de la ley 14.294 consiste en que se cometa intencionalmente el delito, incluyendo al *dolus eventualis*.

No existe una disposición específica bajo la ley uruguaya que exija que el juez infiera el elemento intencional de las circunstancias de hecho objetivas. Al valorar la prueba el juez tiene libertad de determinar si un acto delictivo se cometió intencionalmente o a sabiendas, de acuerdo al artículo 174 del Código del Proceso Penal. Sin embargo, conforme al artículo 61 de la Ley No. 14.294 (en la redacción dada por el artículo 5 de la Ley No. 17.016), el juez puede inferir el dolo de las circunstancias de cada caso de acuerdo a los principios generales los que, según las autoridades, incluyen a todas las circunstancias relativas al caso, aún las circunstancias objetivas de hecho. El juez, tiene obligación de considerar circunstancias de hecho objetivas, si lo cree necesario.

Debido a la falta de experiencia en el enjuiciamiento del lavado de dinero y a la ausencia de jurisprudencia relativa a la materia, no queda claro cómo se aplicaría la norma establecida por el artículo 61 del Código Penal sobre *mens rea* en el contexto de un juicio de lavado de dinero.

Desde la aprobación de las enmiendas a la Ley No. 14.294 tipificando el delito de lavado de dinero en 1998 hasta hace poco tiempo no había habido arrestos o juicios penales por lavado de dinero. Poco antes del inicio de la visita de evaluación a Uruguay, se remitió a los tribunales la primera persona acusada de lavar el producto de un delito. Por lo tanto, no existen estadísticas disponibles sobre investigaciones, acciones penales o condenas.

Recomendaciones y comentarios		
<ul style="list-style-type: none"> • Enmendar el Código Penal para incluir todos los delitos graves que generan un producto, asegurando que abarque sin condición alguna todos los ilícitos previstos en la nómina de categorías de delitos designadas. • Fortalecer los programas de capacitación de jueces en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para extender los objetivos del sistema judicial penal más allá de la condena del agente del delito, y alcanzar la recuperación del producto del delito, los instrumentos y otros bienes de quienes infrinjan las leyes de lavado de dinero. • Compilar y llevar estadísticas pertinentes para analizar la eficacia del sistema de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. • 		
Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
R.1	MC	<ul style="list-style-type: none"> • La imputación del delito de lavado de dinero no concuerda plenamente con las convenciones de Viena y Palermo. • Algunos delitos graves no se consideran determinantes del lavado de dinero.
R.2	MC	<ul style="list-style-type: none"> • No hay evidencia del uso de la potestad de liquidar una sociedad por su participación en la comisión de delitos.
R.32	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de estadísticas sobre investigaciones, acciones penales y condenas relacionadas con el lavado de dinero.
1.2 Tipificación del financiamiento del terrorismo como delito (RE. II y R. 32)		
Descripción y análisis		
<p>Tipificación como delito del financiamiento del terrorismo:</p> <p>Uruguay tipificó como delito el financiamiento del terrorismo a través del artículo 16 de la Ley No. 17.835. El artículo 16 penaliza la organización, la provisión o la recolección de fondos con la intención de utilizarlos para cometer un delito de naturaleza terrorista. Conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la misma ley, los delitos de “naturaleza terrorista” incluyen todos los delitos cuyo autor tenga el propósito de causar la muerte o lesiones corporales a civiles o a quienes no participen en un conflicto armado. El artículo 14 también dispone el requisito de <i>mens rea</i> para todos los delitos de naturaleza terrorista, que consiste del propósito de “<i>intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo</i>”.</p> <p>La conducta de organizar el financiamiento del terrorismo concuerda con el delito que describe el artículo 2.5 del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo⁸.</p> <p>Elementos materiales:</p> <p>El delito del financiamiento del terrorismo, tal como lo define el artículo 16, no abarca claramente todos los elementos materiales del financiamiento del terrorismo estipulados por el artículo 2.1 del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo (Convenio de FT). La disposición sobre financiamiento del terrorismo sólo parece cubrir la financiación de un delito de naturaleza terrorista (aquellos a que hace referencia el artículo 14 de la misma ley) y no se extiende específicamente al suministro o recaudación de fondos para organizaciones terroristas o terroristas que actúan en forma individual. Además, el texto del artículo 14 parece requerir que tales delitos (no actos) de naturaleza terrorista sean consumados. De acuerdo a esta lectura, dos niveles de prueba deben alcanzarse: 1) Que el acto llevado a cabo es un delito; y 2) que el delito ha sido consumado. No resulta</p>		

⁸Artículo 2.5. Comete igualmente un delito quien c) Contribuya a la comisión de uno o más de los delitos enunciados en la Convención por un grupo de personas que actúe con un propósito común. La contribución deberá ser intencionada y hacerse: i) Ya sea con el propósito de facilitar la actividad delictiva o los fines delictivos del grupo, cuando esa actividad o esos fines impliquen la comisión de un delito enunciado en la Convención; o ii) Ya sea con conocimiento de la intención del grupo de cometer un delito enunciado en el Convenio.

claro si el delito de financiamiento del terrorismo sería aplicable a los casos en los que los fondos hayan sido puestos a disposición solamente de una organización terrorista o de un terrorista en particular. Para que el artículo 16 se aplique a estos casos, la organización terrorista o el terrorista individual que recibe los fondos por lo menos debería haber planeado cometer un acto terrorista específico. En consecuencia, la legislación uruguaya no admite la acción penal contra una persona que proporciona fondos para apoyar las actividades de un grupo terrorista, sin la intención de cometer un ilícito específico de terrorismo, aún si las actividades son de naturaleza terrorista.

No queda claro si el financiamiento de las actividades de naturaleza terrorista, en el sentido dado en el artículo 14 de la Ley No. 17,835 abarcaría el ámbito de aplicación de todos los delitos definidos en los tratados internacionales que figuran en el anexo al Convenio para la represión de la financiación del terrorismo. Parecería que no, ya que la definición del artículo 14 incluye solo aquellos delitos que causan la muerte o lesiones corporales a civiles o personas que no participen en un conflicto armado. No se incluyen, por ejemplo, los ataques contra estructuras como edificios o aeronaves que no provoquen la muerte o lesiones corporales. El artículo 2.1(a) del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo exige la inclusión de "*Un acto que constituya un delito comprendido en el ámbito de uno de los tratados enumerados en el anexo*" (es decir, los nueve tratados previos al Convenio que definían los delitos de terrorismo). De esa forma, el artículo 16 no cubre por completo el delito de financiamiento del terrorismo, tal como lo exige el artículo 2 del mencionado Convenio

El elemento psíquico:

En cuanto a los elementos psíquicos que dispone el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, el delito previsto en el artículo 16 abarca ambos elementos de *mens rea* previstos en el Convenio: la "intención" y el "conocimiento" de que los fondos provistos o recolectados se utilizarán para la comisión de (futuros) delitos terroristas. La "intención" y el "conocimiento" son elementos alternativos en la disposición. Debido a que el artículo 14 exige la ejecución de un acto terrorista, el delito del artículo 16 es aplicable sólo en los casos en que de hecho el acto financiado no haya sido cometido o intentado. Sería suficiente si los fondos se recolectasen o proporcionasen con la intención y/o el conocimiento de que se utilizarán para realizar los actos posteriormente, con independencia de la naturaleza de su origen.

Se informó a la misión que el Juez, que tiene libertad al evaluar la prueba, es quien decide si un acto se cometió intencionalmente o a sabiendas. Tal como se explicó en la sección sobre lavado de dinero, la ley uruguaya permite que el juez infiera el elemento intencional del delito a partir de las circunstancias de hecho objetivas, de acuerdo al artículo 174 del Código del Procedimiento Penal.

En el contexto del artículo 16 de la Ley No. 17,835, "fondos" tiene el mismo significado que en el artículo 1.1 del Convenio⁹ que se incorpora a la legislación uruguaya mediante la Ley No. 17,704.

Financiamiento del terrorismo que afecte a otro país:

El delito de financiamiento del terrorismo se aplica si la organización, la provisión o la recolección de fondos tiene lugar en Uruguay, aún si el acto terrorista es, o se planea que sea, cometido en otro país (artículo 16 de la Ley No.17.835).

Sanciones penales:

El financiamiento del terrorismo lleva una pena de prisión de tres a dieciocho años. La pena para los coautores es generalmente la misma que para los autores (Código Penal, artículo 88), mientras que la pena para los cómplices es generalmente menor porque su participación es de menor grado. Sin embargo, puede ser la misma que la del autor si implica mayor peligro, como en el caso del terrorismo (Código Penal, artículo 89).

Financiamiento del terrorismo como delito determinante del lavado de dinero:

⁹ A los efectos de la Convención de FT "fondos" significa los "bienes de cualquier tipo, tangibles o intangibles, muebles o inmuebles, con independencia de cómo se hubieran obtenido, y los documentos o instrumentos legales, sea cual fuere su forma, incluida la forma electrónica o digital, que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos bienes, incluidos, sin que la enumeración sea exhaustiva, créditos bancarios, cheques de viajero, cheques bancarios, giros, acciones, títulos, obligaciones, letras de cambio y cartas de crédito".

El delito de lavado de dinero proveniente del terrorismo está establecido en el artículo 8 de la Ley No. 17.835. Sin embargo, tal como se explicó anteriormente, aparentemente el “terrorismo” como tal no está penalizado en Uruguay. Según el régimen uruguayo, el terrorismo no es un delito único sino una actividad que se manifiesta a través de diversos delitos específicos. No obstante, conforme a lo dispuesto por el artículo 1 del Código Penal, los delitos penales deben establecerse y sancionarse por ley para ser considerados tales. El artículo 14 de la Ley No. 17.835 define básicamente las condiciones para que ciertos delitos se consideren “de naturaleza terrorista”.

Por su parte, el artículo 15 de la misma ley estipula que “Cuando la finalidad o los medios enunciados en el artículo anterior no constituyen elementos del delito, la pena prevista legalmente para la respectiva figura se elevará en dos tercios en su mínimo y en su máximo”. Sujeto a confirmación de las autoridades, las palabras “no constituyen” parecerían un error tipográfico en la ley (de lo contrario sería una contradicción). Asumiendo que se trate de un error tipográfico, la conclusión es que el artículo 15 determina que la “naturaleza terrorista” del delito es meramente una circunstancia agravante del delito principal.

No obstante, de acuerdo a las autoridades, la jurisprudencia ha definido al acto terrorista como la actividad sancionable penalmente que, a diferencia de un delito común, tiene inicialmente un móvil político; el método (terror) corrompe y desnaturaliza el ilícito transformándolo en un delito bajo la ley común. Estas consideraciones están contenidas en los casos No. 12.623 y 12.642 del Tribunal de Apelaciones en lo Penal de Primer Turno de marzo de 1994.

En el período 2002-2004 no se remitieron a los tribunales uruguayos casos de delitos relacionados con actividades terroristas, su financiamiento, el reclutamiento de organizaciones terroristas o el apoyo a los mismos.

Recomendaciones y comentarios

- Enmendar el artículo 16 de la Ley No. 17.835 para que incluya también el suministro o la recaudación de fondos para organizaciones terroristas o terroristas individuales.
- Enmendar el artículo 14 de la Ley No. 17.835 para asegurar que alcance con que los fondos se recaudan o provean con la intención y/o el conocimiento de que después se utilizarán para llevar a cabo un acto terrorista, sea o no que el acto se realice.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
RE. II	MC	<ul style="list-style-type: none"> • El delito de financiamiento del terrorismo no cumple los requisitos estipulados en el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo (por ejemplo, con respecto al financiamiento del terrorismo de parte de terroristas individuales u organizaciones terroristas).
R.32	NC	

1.3 Decomiso, congelamiento e incautación del producto del delito (R.3 y 32)

Descripción y análisis

El artículo 211 del Código del Proceso Penal dispone la facultad del juez de incautar cualquier bien que pueda vincularse a un delito o pueda servir como prueba de un delito. En virtud del artículo 460 del Código Civil, un bien es todo lo que pueda tener una medida de valor y ser objeto de propiedad, sea corporal o incorporal. De acuerdo al artículo 215 del Código del Proceso Penal, el juez ordenará el decomiso de los bienes incautados tras condenar al acusado. Los artículos 353 a 356 del Código del Proceso Penal contienen las normas generales aplicables al decomiso.

El artículo 62 de la Ley No. 14.294 autoriza al Juez a decretar el decomiso, incautación o secuestro provisorio o cualquier otra medida cautelar destinada a garantizar o preservar la disponibilidad de los bienes, productos o instrumentos utilizados en una actividad delictiva, en cualquier momento y sin necesidad de notificación previa.

De acuerdo a la ley uruguaya, el único requisito previo al congelamiento de bienes vinculados al delito de lavado de dinero o a otros delitos relacionados es que debe existir información suficiente para formar un juicio de probabilidad sobre el hecho de que se haya cometido un delito vinculado al lavado de dinero o a cualquier otro

ilícito vinculado.

El artículo 63 de la Ley No. 17.016 establece que en la sentencia definitiva el juez ordenará que los bienes, productos o instrumentos del delito de cualquiera de los delitos previstos en dicha ley o conexos, deben decomisarse y disponerse de ellos conforme a derecho. Una modificación a dicho artículo agrega normas específicas con relación a la disposición de bienes confiscados está prevista en el proyecto de ley de presupuesto, de acuerdo a la cual los tribunales tendrán el poder de ordenar el decomiso durante el proceso y aún previo a una sentencia condenatoria, en el caso de activos percederos¹⁰. Esta modificación prevé que en el caso de sobreseimiento el interesado podrá solicitar al Estado la reparación por los daños y perjuicios resultantes del decomiso.

Adicionalmente, en caso que esos bienes, productos o instrumentos no puedan decomisarse, el juez ordenara la incautación de cualquier otro bien de valor equivalente propiedad del imputado o, si esto no es posible, el Juez impondrá el pago de una multa por el mismo monto. A estos efectos, el decomiso se entiende como la pérdida definitiva de todo bien, producto o instrumento en cumplimiento de la decisión de la legítima autoridad pertinente.

El sistema judicial uruguayo prevé la posibilidad de que las autoridades competentes puedan incautar o decomisar bienes que estén total o parcialmente procesados, transformados, o mezclados con otros bienes.

A la fecha de la visita de evaluación, las autoridades uruguayas no habían ordenado la incautación de ningún bien o instrumento relacionado con un delito de lavado de dinero sobre el que hubiera recaído una condena de los tribunales nacionales. Sin embargo, existe información que revela que las autoridades uruguayas han incautado bienes procedentes de delitos determinantes, en particular de actividades delictivas vinculadas al tráfico ilícito de drogas. Las estadísticas sobre incautaciones que se proporcionaron a la misión son incongruentes de un año a otro con respecto a las clases de activos aprehendidos y su valor estimado, lo que dificulta su análisis.

Con posterioridad a la misión, se estableció un fondo de bienes decomisados según el Artículo 68 de la Ley 17.930. No existe un mecanismo específico para repartir los bienes con contrapartes extranjeras, pero en principio estaría permitido en virtud de las disposiciones de los tratados y acuerdos firmados por Uruguay. De acuerdo a esta ley, la JND estará a cargo de asignar los bienes incautados y confiscados. Aunque las modalidades de asignación y administración de dichos bienes aún no se han elaborado, las autoridades informaron que esto se realizará en forma discrecional, siguiendo el principio de prioridad de las necesidades.

Desde la fecha de la visita de evaluación, no se han registrado incautaciones y decomisos de bienes que proceden de actividades de lavado de dinero o delitos relacionados, pero las autoridades prevén que ocurran a medida que avancen las investigaciones en curso. La única excepción concierne a determinados bienes vinculados a un caso de tráfico de drogas. Sin embargo, en este caso se sigue adelante una acción penal solo por delito relacionado con drogas y no se prevén acusaciones por el lavado de dinero asociado.

El artículo 5 de la Ley No. 17.835, otorga poderes a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) para solicitar información sobre antecedentes y cualquier otra información que considere útil para identificar los bienes, a todas las partes comprendidas en dicha ley así como a todos los organismos de gobierno, los que deberán obedecer y presentar los informes dentro del plazo especificado por la Unidad, a lo que no se pueden negar con el fundamento de que viola el principio de confidencialidad o un privilegio. La UIAF puede utilizar estas facultades a efectos de incautar tales bienes.

El artículo 6 de la Ley No. 17.835 faculta a la UIAF a instruir a las instituciones supervisadas por el BCU para que suspendan por un período de hasta 72 horas, todas las operaciones que involucren a personas físicas o jurídicas bajo sospecha fundada de estar vinculadas a organizaciones delictivas relacionadas con los delitos que esa ley procura prevenir. La decisión debe comunicarse inmediatamente al tribunal penal competente, que después de examinar la situación que rodea el caso resolverá, si corresponde, el congelamiento de los bienes de las partes involucradas sin noticia previa.

La ley uruguayana dispone, en teoría, de medios adecuados para identificar, ubicar, tasar e incautar bienes

¹⁰ Esta modificación fue aprobada con posterioridad a la misión mediante la Ley 17.930.

provenientes de actividades de lavado de dinero o delitos relacionados. A pesar de la facultad de los tribunales de decomisar bienes vinculados con el lavado de dinero, la propiedad de inmuebles no se registra públicamente en nombre de su titular, lo que complica los esfuerzos de rastrear el lavado de dinero en esta área. Las limitaciones del sistema oficial de registro vigente en Uruguay para la propiedad inmueble, automotores y otros bienes de registro obligatorio, dificultan el rastreo y subsiguiente identificación de bienes que puedan ser sujetos a incautación y decomiso. No es posible hacer una búsqueda de todos los bienes registrados de una persona física o jurídica dada, por ejemplo, porque la propiedad está registrada bajo el número asignado a la propiedad y no bajo el nombre del propietario.

La ley uruguaya faculta a sus tribunales competentes a ordenar la presentación de documentos bancarios, financieros o comerciales (artículos 211 a 213 del Código de Proceso Penal).

En caso de incautación el artículo 42 de la Ley No. 14.294 y el artículo 105(a) del Código Penal, contemplan la protección de los derechos de terceros que actúen de buena fe. Las normas para accionar los derechos de terceros se establecen en los artículos 335 y 336 del CPP.

El artículo 1296 del Código Civil admite acciones para anular la transferencia y/o disposición ilegal de bienes vinculados al lavado de dinero o a delitos relacionados.

A efectos de la aplicación, una importante desventaja es la insuficiencia del sistema de registro de bienes, que fue una de las principales recomendaciones de la evaluación del GAFISUD del año 2002.

Recomendaciones y comentarios

- Elaborar normas para la asignación y administración de los bienes confiscados.
- Enmendar el Código del Proceso Penal para habilitar la inmediata anulación de transferencias de la propiedad de bienes y su correspondiente registro cuyo objeto sea excluirlos de las medidas provisorias o del decomiso, sin perjuicio de los derechos de terceros que actúan de buena fe.
- Mejorar la coordinación entre jueces y fiscales para aumentar la eficacia de las medidas preventivas en los juicios penales, y
- Mejorar el sistema de registro de bienes para permitir rastrear e identificar más fácilmente los propietarios de bienes inmuebles.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.3	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Las deficiencias del sistema oficial de registro de bienes obstaculizan el rastreo y la identificación de bienes sujetos a incautación y/o decomiso.
R.32	NC	Si bien en esta sección los criterios se encuentran cumplidos por cuestión de consistencia se fija una sola calificación general.

1.4 Congelamiento de bienes utilizados para financiar el terrorismo (RE. III y R.32)

Descripción y análisis

Leyes y procedimientos para congelar los fondos o bienes relacionados con el terrorismo de acuerdo a las Resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

El artículo 17 de la Ley 17.835 exige que las instituciones financieras informen a la UIAF sobre la existencia de fondos relacionados con: a) personas identificadas como terroristas o que pertenezcan a organizaciones terroristas de acuerdo a las listas elaboradas por la ONU; y b) personas que hayan sido condenadas como terroristas por sentencia firme (aquella que ya no puede seguir apelándose) nacional o extranjera. La designación como terrorista se basa en listas emitidas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas conforme a lo dispuesto por la Resolución 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las listas emitidas por los países.

En caso de que se informe a la UIAF sobre la existencia de fondos tales como los descritos anteriormente, el artículo 18 de la Ley No. 17.835 autoriza a la UIAF a ordenar que la institución financiera informante impida la

realización de operaciones que involucren a las personas identificadas. De acuerdo al artículo 6 de la misma ley, puede impedirse la realización de operaciones en tales cuentas hasta por 72 horas. Una vez dictada la orden, la UIAF deberá informar de inmediato al tribunal penal competente, quien determinará si los bienes de las personas afectadas deberían congelarse.

En virtud de los artículos 81, 159 y 162 del Código del Proceso Penal, los jueces penales pueden decretar medidas provisionales tales como las ordenes de congelamiento. Según el artículo 159, el Juez puede determinar el plazo del congelamiento y exigir una garantía. Una vez decretada la medida provisional, la medida deberá notificarse debidamente a la persona afectada (artículo 162 del Código Penal).

Conforme al artículo 81 del Código del Proceso Penal, la víctima del delito, incluido el Estado, puede pedir medidas preventivas. Previa comunicación de la UIAF, el Juez determinará el congelamiento al igual que en caso de otras medidas cautelares. Suponiendo que la parte perjudicada sea el estado, según el artículo 81 los fiscales de Hacienda en Montevideo y los departamentales en el resto del país serán quienes presenten la petición, pero una vez que el tribunal los notifique. Existen inquietudes acerca de la agilidad con que puedan aplicarse estos procedimientos.

En virtud del artículo 159, el juez puede decretar medidas cautelares contra quien haya sido imputado por un delito. En esta etapa, el presunto terrorista aún no ha sido determinado como tal, excepto en el caso de personas condenadas como terroristas por sentencia judicial nacional o extranjera. Por lo tanto, el sistema vigente no habilitaría a las autoridades a congelar los fondos u otros bienes de propiedad o controlados por personas o entidades designadas por el Comité de sanciones contra las organizaciones Al Qaeda y el Talibán o establecidas por la Resolución 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o designadas por distintos países según las Resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, salvo por las 72 horas de congelamiento que la UIAF puede ordenar bajo la Ley No. 17.835. Bajo la legislación vigente puede ser difícil llevar a cabo las órdenes de congelamiento así como recolectar la prueba conforme a las Resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto aún no se ha confirmado en la práctica, ya que no han surgido casos prácticos.

Leyes y procedimientos para analizar y hacer efectivos los mecanismos de congelamiento de otras jurisdicciones:

De acuerdo a las autoridades, el artículo 54 del Decreto-Ley No. 14.294 habilita a congelar, por orden de un juez uruguayo o extranjero acorde a los tratados sobre cooperación penal de los que Uruguay es parte, las cuentas y otros bienes financieros de individuos que realicen o pretendan realizar actos de terrorismo o que participen en tales actos o los faciliten.

Los artículos 75 a 77 de la Ley No. 14.294, en combinación con el artículo 34 de la Ley No. 17.016 de 22 de octubre de 1998, estipulan que la solicitud de asistencia proveniente de otros países se ejecutará de acuerdo a las leyes de Uruguay. Las solicitudes pueden rechazarse si afectan seriamente el orden o la seguridad pública u otros intereses fundamentales de Uruguay. Para levantar el secreto bancario se exige que la figura esté tipificada en ambos países y la demanda debe provenir de las autoridades jurisdiccionales. Sin perjuicio de lo antedicho, el Juez puede, en cualquier momento y sin notificación previa, decretar una orden de decomiso, incautación, secuestro provisional o cualquier otra medida cautelar con miras a su posible decomiso o incautación.

Alcance de las acciones de congelamiento (bienes propiedad de o controlados por o derivados o generados de, bienes propiedad de o controlados por las personas designadas, terroristas, financistas u organizaciones terroristas):

Las medidas preventivas bajo la legislación uruguayana solo abarcan los bienes de propiedad de la persona que ha sido imputada por un delito (artículos 352 y 353 del Código del Proceso Penal). Las autoridades opinan que las amplias facultades de imponer medidas cautelares concedidas al Juez establecidas en el Artículo 62 de la Ley 14.294 serían aplicables en estos casos. No obstante, estas disposiciones parecen no alcanzar a los fondos y demás bienes que no sean directa o indirectamente de propiedad de la persona. La orden de congelamiento alcanzaría los fondos y demás bienes derivados o generados de bienes de propiedad o bajo el control de terroristas.

Mecanismos para comunicar al sector financiero las acciones adoptadas en virtud de los mecanismos de congelamiento inmediatamente después de tomar tal acción:

No existe un mecanismo específico para comunicar las acciones tomadas en virtud del artículo 17 de la Ley No. 17.835. Se aplican las normas generales para las notificaciones administrativas o judiciales.

Orientación para las instituciones financieras y otras personas o entidades que puedan tener en su poder los fondos u otros bienes que se pretende congelar respecto a sus obligaciones de actuar conforme a los mecanismos de congelamiento:

No existen procedimientos que describan el mecanismo de congelamiento. El BCU emitió la Circular No. 18.090 en 2003 que pone en conocimiento de las instituciones financieras las obligaciones de Uruguay con respecto a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas relativas al combate del financiamiento del terrorismo, les ordena verificar si existen personas incluidas en las listas entre sus titulares de cuentas y en caso de encontrar coincidencias, comunicarlo a la UIAF. La circular no contiene instrucciones específicas relativas a los mecanismos de congelamiento. No se han aportado directrices adicionales a los bancos u otras instituciones financieras relativas a su obligación de actuar en virtud del artículo 17 de la Ley No. 17.835.

Por lo tanto, no está claro qué acciones debe realizar una institución financiera según las instrucciones de la UIAF respecto a cuentas u otros bienes relacionados con personas físicas o jurídicas afectadas. Sería adecuado que dicha orientación incluyese un esquema de los respectivos deberes y facultades de la UIAF, el Poder Judicial, el Ministerio Público y otros organismos de gobierno, con respecto al congelamiento de los bienes de sospechosos de terrorismo.

Procedimientos para retirar nombres de la lista o para descongelar bienes:

No existen procedimientos específicos para retirar personas de la lista luego de verificar que no son personas designadas, o cuando inadvertidamente las afecta una orden de congelamiento, ni para la descongelación de bienes de las personas retiradas de las listas. En caso de órdenes de congelamiento dictadas por la UIAF en función del artículo 6 de la Ley No. 17.835, parecería que pueden aplicarse los recursos administrativos genéricos.

Procedimientos para autorizar el acceso a fondos/bienes congelados para gastos conforme la Resolución 1452 (2002) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

No existen procedimientos específicos para autorizar el acceso a fondos u otros bienes congelados conforme a lo dispuesto por la Resolución 1267 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y que se consideren necesarios para cubrir los gastos básicos, el pago de honorarios, gastos o costos de servicios.

Procedimientos adecuados para impugnar la medida con miras a presentar una apelación judicial por parte de la persona o entidad cuyos fondos u otros bienes fueron congelados:

Tampoco existen procedimientos explícitos para impugnar las acciones de congelamiento de fondos u otros bienes y para levantar dichas acciones.

Las leyes deberían disponer el decomiso de la propiedad que ha sido lavada o que constituye el producto de, o el instrumento utilizado o que se pretende utilizar para cometer el delito de financiar el terrorismo y los bienes con valor equivalente:

El artículo 62 de la Ley No. 14.294 faculta al juez a decretar el decomiso, la incautación, el secuestro provisorio o cualquier otra medida cautelar destinada a asegurar o preservar la disponibilidad de los bienes, productos o instrumentos utilizados en una actividad delictiva, en cualquier momento y sin notificación previa.

De acuerdo con la ley uruguaya, el único requisito que debe cumplirse para congelar bienes vinculados al delito de lavado de dinero u otros delitos relacionados, es que debe existir suficiente información para formar un juicio de probabilidad con respecto al hecho de que se haya cometido un delito vinculado al lavado de dinero o a cualquier delito relacionado (artículo 211 del Código del Proceso Penal).

Leyes y otras medidas deberían prever medidas provisionales, incluyendo el congelamiento y/o la incautación de bienes, para prevenir las operaciones con transferencia o disposición de bienes sujetos a decomiso en

relación al congelamiento, incautación y decomiso de fondos relacionados con el terrorismo:

El artículo 211 del Código del Proceso Penal estipula la facultad del juez de incautar cualquier bien que pueda estar vinculado a un delito o que pueda servir como prueba de un delito.

Las leyes o medidas deberían habilitar la presentación inicial de una solicitud ex parte o sin aviso previo para el congelamiento o incautación de bienes sujeto a decomiso en relación al congelamiento, la incautación y el decomiso de fondos relacionados con el terrorismo, excepto si ello contradice los principios jurídicos nacionales fundamentales:

El artículo 62 de la Ley No. 14.294 establece que el congelamiento de bienes puede realizarse sin aviso previo. No está claro si las disposiciones analizadas pueden aplicarse para congelar bienes financieros o recursos económicos de entidades propiedad de, o controladas por, directa o indirectamente, personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o que participen en o faciliten la comisión de actos terroristas. Las autoridades estiman que dicha disposición es claramente aplicable a estos supuestos.

Se debería otorgar a los organismos a cargo de aplicar la ley, la unidad de inteligencia financiera y otras autoridades competentes facultades suficientes para identificar y rastrear bienes que estén, o que puedan llegar a estar, sujetos a decomiso o que se sospeche sean producto de un delito en relación al congelamiento, la incautación y el decomiso de fondos relacionados con el terrorismo:

El artículo 5 de la Ley No. 17.835 faculta a la UIAF a solicitar informes, antecedentes y cualquier otra información que considere útil para identificar bienes, a todas las partes sujetas a dicha ley, así como a los organismos gubernamentales.

Deberían existir facultades de tomar medidas para prevenir o anular acciones, contractuales o de otra naturaleza, en las que las personas involucradas hayan sabido o deberían haber sabido que como resultado de esas acciones las autoridades se verían perjudicadas en su capacidad de recuperar bienes sujetos a decomiso en relación al congelamiento, la incautación y el decomiso de fondos relacionados con el terrorismo:

Las normas generales del Código Civil habilitarían a llevar adelante procedimientos para anular estos instrumentos. Véase el anterior análisis con respecto a la Recomendación 3.

Las leyes y otras medidas deberían amparar los derechos de terceras personas de buena fe. Tal protección debería estar en consonancia con las normas dispuestas en el artículo 8 del Convenio para la represión de la financiación del terrorismo, en cuanto corresponda:

El artículo 62 de la Ley No. 14.294 no aborda en forma explícita el congelamiento de bienes de terceros. Sin embargo, los artículos 64 a 66 contemplan expresamente los derechos de terceras personas de buena fe. De allí que parezca posible el congelamiento de bienes de terceros.

Los países deberían contar con medidas adecuadas para vigilar en forma eficaz el cumplimiento con la legislación, los reglamentos o regulaciones pertinentes que rigen las obligaciones en virtud de la RE III e imponer sanciones civiles, administrativas o penales por la omisión en el cumplimiento de tales leyes, reglamentos o regulaciones:

Uruguay no cuenta con un sistema establecido para identificar, rastrear, congelar, incautar y comisar bienes relacionados con el terrorismo. A la fecha de la evaluación, las autoridades no han detectado ningún activo perteneciente a terroristas u organizaciones terroristas.

Aplicación de medidas dispuestas en el informe sobre Mejores Prácticas para la RE III:

A la fecha, las autoridades no han tomado medidas específicas para asegurar la aplicación efectiva de los mecanismos para congelar bienes relacionados con el terrorismo. Sin embargo, el Centro de capacitación contra el lavado de bienes desarrolla un programa activo de toma de conciencia de todos los sectores, dentro de los límites de sus recursos insuficientes.

<ul style="list-style-type: none"> Establecer un sistema adecuado para identificar, rastrear, congelar, incautar y decomisar bienes relacionados con el terrorismo, inclusive aquellos vinculados a personas u organizaciones identificadas en las listas de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 		
Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
RE. III	PC	<ul style="list-style-type: none"> Para bloquear los activos de personas de la lista de la UNSCR 1267 más allá de las 72 horas que puede ordenar la UIAF, es necesaria una orden judicial. Bloqueo de activos por razón de la Res. 1267 no sería rápido e indefinido (sólo sería posible aplicar el procedimiento penal general). No se cumplen los requisitos de la UNSCR 1373 porque no existen procedimientos adecuados para: a) crear lista de terroristas en Uruguay y b) bloquear sus activos sin demora y por tiempo indefinido.
R.32	NC	Si bien en esta sección los criterios se encuentran cumplidos por cuestión de consistencia se fija una sola calificación general.

Autoridades

<h2>1.5 La Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y sus funciones (R.26, 30 y 32)</h2>
<p>Descripción y análisis</p> <p>Recomendación 26</p> <p>La UIAF está establecida como división del Banco Central, su presupuesto depende del mismo, pero opera en forma independiente de su Directorio. La decisión de diseminar un informe a las autoridades judiciales se consulta únicamente con la Comisión Directiva de la UIAF, compuesta por funcionarios técnicos de carrera del BCU (los tres Superintendentes y el Secretario General del Banco Central) lo cual garantiza la independencia de la Unidad con respecto al Directorio. La creación y las facultades de la UIAF también se detallan en la Circular No. 1.722 dictada por el BCU.</p> <p>La UIAF funciona como centro nacional para recibir, solicitar, analizar y diseminar a las autoridades judiciales reportes de operaciones sospechosas (ROS). Las siguientes personas están obligadas por ley a presentar ROS ante la UIAF: todas las personas físicas o jurídicas bajo supervisión del BCU, los casinos, los servicios de remesas que realizan transferencias o envíos de fondos, las inmobiliarias, quienes compren y vendan antigüedades, objetos de arte o metales preciosos, así como las personas que, conforme a las condiciones legales, realicen operaciones financieras o administren sociedades comerciales en nombre de terceros. (artículos 1 y 2 de la Ley No. 17.835).</p> <p>La UIAF ha emitido guías para los sujetos obligados del sector financiero con ejemplos de transacciones sospechosas y sobre la manera de realizar los ROS (Comunicación 2002/198 de noviembre 2002, y Comunicación 2005/44 de febrero 2005). Este aspecto es evaluado más detalladamente en la sección 2.7 de este informe.</p> <p>La UIAF se beneficia de las medidas físicas de seguridad del BCU, dentro del cual dispone de un espacio reservado y exclusivo. A su vez, el acceso a la información administrada por la UIAF sólo está permitido a sus funcionarios, y no a otras personas del BCU.</p> <p>La UIAF recibe información de todas las partes obligadas y está autorizada a solicitar informes adicionales, antecedentes y cualquier otra información que considere útil para cumplir con sus responsabilidades. Puede solicitar esta información a todos los sujetos alcanzados por la obligación de los artículos 1 y 2 de la Ley No. 17.835 y a todos los organismos gubernamentales. Mediante pedido escrito la UIAF accede en tiempo razonable a información tributaria, antecedentes policiales, registros públicos, y toda otra información de entidades del Estado, y se encuentra en gestiones para obtener acceso remoto a alguna de ellas. También accede directamente</p>

(por medios electrónicos) a toda la información del BCU, tal como las centrales de riesgo, base de datos de grupos económicos, registro de personas inhabilitadas para desarrollar actividades financieras, infractores a la ley de cheques, propietarios de entidades financieras, etc. El principio de confidencialidad no se aplica en estos casos (artículo 5 de la Ley No. 17.835). La UIAF tiene facultades para presentar denuncia penal ante los tribunales si presume que se ha realizado una operación inusual o sospechosa.

Las disposiciones que facultan a la UIAF a tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y/o de los agentes a cargo de aplicar la ley se aplican eficazmente a las instituciones y las personas bajo supervisión del BCU. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, algunas entidades obligadas no se supervisan en forma constante, lo que tiene como consecuencia la falta de supervisión adecuada sobre el nivel de cumplimiento con estas disposiciones.

Una solicitud de membresía a EGMONT hecha en 2001 fue retirada en su momento, en espera de superar los obstáculos legales entonces existentes para el intercambio de información con otras UIFS. La ley actual ya superó dicho obstáculo y la UIAF planea aplicar nuevamente al EGMONT en el mediano plazo, una vez que avance en su proceso de consolidación. Para ello, habrá de ceñirse a los principios del grupo EGMONT.

La UIAF no ha producido informes públicos en los que figuren estadísticas, tipologías y tendencias.

Recomendación 30

La UIAF cuenta con una estructura administrativa adecuada para cumplir las principales funciones de una unidad de inteligencia financiera, pero aún está en proceso de consolidación (al momento de aprobación de este informe contaba únicamente con 4 funcionarios carecía de un organigrama definido). También se le otorgaron herramientas adecuadas, aunque insuficientes, para este fin. También carece de varias disposiciones importantes que regulan su independencia técnica, administrativa y presupuestaria.

Las autoridades informaron a la misión que la UIAF aún no ha establecido un sistema informático para gestionar su información pero que espera implantarlo en el mediano plazo con la asistencia de organizaciones internacionales y los recursos propios del Banco Central. La UIAF no ha elaborado modalidades de detección de diferentes tipos de actividades de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo como guía para las personas encargadas de informar, y la cantidad de informes recibidos a la fecha aún son insuficientes para intentar realizar una actividad de esta naturaleza.

El incumplimiento de la obligación impuesta por la Ley No. 17.835 se sanciona mediante la aplicación por el Poder Ejecutivo de una multa mínima de 1.000 UI (mil unidades indexadas, o alrededor de US\$63) y máxima de 20.000.000 UI (veinte millones de unidades indexadas, o alrededor de US\$1.252.000), según las particularidades de cada caso, el comportamiento y el volumen habitual de actividad comercial de la parte culpable y el informe recibido de la UIAF.

Según lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley No. 17.835, la presentación de informes de actividad sospechosa no generará responsabilidad, sea civil, comercial, laboral o administrativa ni de ninguna especie.

El sujeto obligado no podrá informar a las partes involucradas acerca de los procedimientos o informes que se estén elaborando sobre ellas conforme a la obligación de informar.

La UIAF tiene facultades para ordenar a las instituciones supervisadas por el BCU que impidan, por un período de hasta 72 horas, todas las operaciones que involucren a personas físicas o jurídicas bajo sospecha fundada de estar vinculadas a organizaciones delictivas relacionadas con los delitos de lavado de dinero y delitos conexos. La decisión debe comunicarse de inmediato al tribunal penal competente, que después de analizar las circunstancias del caso, determinará, de ser necesario, y sin aviso previo, el congelamiento de los bienes de las partes involucradas.

Asimismo, en función del principio de reciprocidad, el BCU a través de la UIAF puede intercambiar

información relevante para la investigación del delito de lavado de dinero con funcionarios de otros estados que, en el desempeño de responsabilidades similares, tengan fundamentos sólidos para solicitarla. Con este fin está autorizada a firmar Memorandos de Entendimiento. En la época de la visita de evaluación, se tenía prevista la firma de memorandos de entendimiento para el intercambio de información con España, EE. UU., Argentina, Colombia y Brasil, México, Paraguay, Perú y Chile.

Por otra parte, de acuerdo al artículo 17 de la Ley No. 17.835, las instituciones financieras deben informar a la UIAF sobre la existencia de bienes vinculados a individuos comprendidos en las siguientes categorías: a) identificados como terroristas o miembros de organizaciones terroristas en las listas de personas o entidades vinculadas al terrorismo elaborada por la ONU; y b) declaradas terroristas por decisión judicial nacional o extranjera. Una vez recibida esta información, la UIAF, por sí misma, puede ordenar que la institución informante impida todas las operaciones que involucren a las partes identificadas y actuar de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 6 de dicha ley.

Recomendación 32

A fin de dirigir sus actividades de forma eficaz, la UIAF dispone de herramientas analíticas así como de búsqueda que le permiten obtener información de diferentes bancos de datos a los que tiene acceso; también ha desarrollado sus propios procedimientos especiales para el análisis de ROS, que pueden resumirse así: preparación de una ficha administrativa, búsqueda en diferentes bases de datos, examen de la información obtenida y, finalmente, presentación de informe final ante la Comisión Directiva de la UIAF para eventualmente presentar una denuncia ante las autoridades solicitando la aplicación de la legislación pertinente.

Las bases de datos preparadas por la UIAF hasta la fecha de elaboración de este informe se componen de informes de operaciones de efectivo superiores a US\$10.000, informes de operaciones sospechosas (ver Rec. 19), de antecedentes penales, agencias de crédito y registro de instituciones financieras. Esta base de datos también recibe información de otros organismos gubernamentales, tales como el Banco Central y las UIF extranjeras, entre otros.

La eficacia de la UIAF se ve afectada por limitaciones de recursos presupuestarios, de infraestructura, humanos y técnicos y la falta de publicación de informes regulares que incluyan estadísticas, tipologías y tendencias relativas al lavado de dinero. La eficacia de las funciones de la UIAF radica en la utilización adecuada de los escasos recursos adjudicados para cumplir sus tareas.

Recomendaciones y comentarios

- La base normativa para la creación de la UIAF debe fortalecerse para asegurar su independencia y autonomía operativa;
- La UIAF, en coordinación con las autoridades competentes, debería propender por que todas las entidades e individuos informantes cumplan con la obligación de informar;
- La UIAF debería elaborar normas internas que le permitan desempeñar sus funciones de forma más eficaz;
- La UIAF debería mejorar sus estadísticas sobre todos los informes de operaciones en efectivo; y
- El BCU debería considerar la mejora del espacio físico y de los recursos humanos de la UIAF y apoyarla con la tecnología apropiada que responda a sus necesidades.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 1.5
R.26	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La operatividad de la UIAF, después de más de 5 años de existencia, es aún precaria. • No existen informes públicos en los que figuren estadísticas, tipologías y tendencias.
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La UIAF no tiene recursos suficientes para desempeñar sus funciones.

R.32	NC	<p>Si bien en esta sección la mayoría de los criterios se encuentran cumplidos por cuestión de consistencia se fija una sola calificación general.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de estadísticas constantes sobre operaciones en efectivo.
------	----	--

1.6 Autoridades a cargo de la aplicación coercitiva de la ley, de la acción penal y demás autoridades competentes: el régimen aplicable a la investigación y procesamiento de delitos y el decomiso y el congelamiento (R.27, 28, 30 y 32)

Descripción y análisis

Recomendación 27

Las autoridades uruguayas a cargo de la prevención y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo son: los jueces penales de primera instancia, los fiscales penales, el Tribunal de Apelaciones en lo penal y la Suprema Corte de Justicia, la rama de operaciones del Ministerio del Interior y la UIAF.

Las siguientes instituciones son competentes y tienen jurisdicción, particularmente en el área operativa, para la adopción del régimen legal de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas; la DINACIE; la DNA; la Policía Nacional a través de la División Investigación; la Prefectura Naval del Ministerio de Defensa Nacional y la Policía Departamental.

El Código del Proceso Penal uruguayo, en su artículo 68, dispone que el MPF es responsable de interponer las acciones fundadas en delitos o infracciones. Según cuál sea el estado de la causa, el MPF deducirá una acusación o, en los casos alcanzados por el artículo 236, solicitará el sobreseimiento.

Todos los organismos policiales y de aplicación de la ley a cargo de la lucha contra el lavado de dinero están facultados legalmente para utilizar técnicas especiales de investigación orientadas a investigar actividades de lavado de dinero, tales como entrega vigilada, uso de informantes e interceptación de la correspondencia, pero no existen disposiciones específicas relativas a la vigilancia electrónica (intervención de líneas telefónicas, interceptación de otras comunicaciones electrónicas, instalación de micrófonos, etc.). Sin embargo, en aplicación del principio de libertad para producir prueba, que se aplica en el proceso penal, se admite esta técnica siempre que no viole las garantías constitucionales.

La ley uruguaya no regula en forma específica las actividades encubiertas. Tampoco el uso de informantes y/o arrepentidos. Sin embargo, estas herramientas de investigación se admiten en los procedimientos penales mientras sean debidamente utilizadas, no violen las garantías constitucionales y estén autorizadas y controladas por el juez.

El artículo 11 de la Ley No. 17.835 define la entrega vigilada y es compatible con la Convención de Viena de 1988 y la Convención de Palermo de 2000.

El artículo 9 de la Ley No. 17.835 prevé que el juez competente asignado a la causa penal puede autorizar la circulación o la entrega vigilada de efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios, sustancias tóxicas, drogas, alucinógenos, precursores u otras sustancias ilegales, en función de una resolución fundada y bajo la más estricta confidencialidad y reserva a solicitud del Jefe de Policía del departamento correspondiente o del Ministerio del Interior.

La ley dispone la estructura jurídica básica para implementar técnicas adecuadas de investigación. Pero hasta ahora no han sido utilizadas en investigaciones de lavado de dinero per se. En general no se aplican técnicas especiales de investigación debido a los recursos limitados de las autoridades competentes.

El Artículo 46.12 del CP permite a las autoridades competentes a postergar el arresto o abstenerse de arrestar sospechosos con el propósito de investigar delitos de lavado de dinero y delitos conexos.

Recomendación 28

En virtud de la legislación uruguaya, el juez penal competente es quien dicta las órdenes de incautación de documentos o registros financieros, comerciales o bancarios o el congelamiento de activos, así como las solicitudes de información dirigidas a personas o entidades públicas o privadas. El MPF no tiene autoridad para ordenar directamente estas medidas y debe solicitarlas al juez.

El artículo 159 del CPP (Principios de las medidas cautelares) dispone que a petición de parte, el Juez puede decretar sobre los bienes del imputado y del tercero civilmente responsable las medidas cautelares que estime necesarias para proteger los intereses del Estado o del damnificado siempre que exista peligro de daño o pérdida de estos bienes. Estas medidas sobre bienes deben cumplir, en cuanto a su extensión y limitación, con los principios incorporados al Código General del Proceso y otras leyes aplicables.

El artículo 162 del CPP (Cumplimiento de las medidas) dispone que las medidas cautelares deben cumplirse inmediatamente después de decretarse y que una vez impuestas se notificarán a la parte a quien perjudican.

Otra posibilidad, conforme al artículo 176 del CPP (Inspección corporal y mental), el juez puede decretar el examen corporal y mental del imputado cuando lo estime necesario. El juez también puede imponer la misma medida sobre otra persona, en casos en que existan sospechas serias y fundadas o una necesidad real. Si se requieren conocimientos especiales, el examen puede practicarse con la ayuda de peritos.

Con respecto al registro del domicilio o la requisita personal (artículo 201 del CPP), el juez ordenará el registro si lo estima conveniente y en función de la prueba, cuando hayan razones suficientes para suponer que en un lugar determinado existen objetos relacionados con el delito u otros objetos que puedan ser útiles para descubrir y probar la verdad, o que en tal lugar es posible arrestar al imputado o a cualquier otro sospechoso o fugado. Al efecto, el juez puede recurrir a la policía y puede participar en algunos o todos los registros, en presencia del actuario o de dos testigos hábiles.

En virtud del artículo 202 del CPP, el registro de una casa o de sus dependencias bajo orden judicial solo puede realizarse desde el amanecer hasta el crepúsculo (lo que se ajusta al artículo 11 de la Constitución). Bajo el artículo 203 del CPP, esta disposición no se aplica cuando el registro o la inspección se realiza:

1ero) En edificios públicos o lugares utilizados para oficinas de la Administración Nacional, Municipal o de los entes descentralizados; 2do) en locales destinados a reuniones o actividades recreativas; 3ero) en cualquier otro edificio o lugar cerrado que no se destine a habitación o residencia particular; 4to) en barcos o aeronaves de propiedad del Estado, los Municipios o los entes descentralizados, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 207.

El artículo 205 del Código del Proceso Penal establece que los requisitos dispuestos en los artículos 202 a 204 no se aplicarán a los casos de flagrante delito.

El artículo 210 del CPP también estipula que en los casos en que existan fundamentos sólidos para suponer que alguien esconde en su cuerpo cualquier objeto relacionado con un delito, el juez deberá ordenar una inspección corporal. Pero antes de hacerlo, se invitará a la persona a mostrar el objeto presuntamente escondido.

El artículo 211 del CPP reglamenta debidamente el secuestro preventivo que el juez de la causa debe ordenar en función de razones fundadas. Un año después de cerrar una causa, el Juez deberá decretar la incautación de todos los bienes secuestrados durante los procedimientos que no sean reclamados por su propietario original.

En virtud del artículo 217 del CPP, el juez está facultado a tomar declaraciones de testigos para utilizarlas en la investigación de cualquier delito.

La DNA tiene facultades entre otras para 1) dirigir, organizar, coordinar y controlar los servicios de todas las oficinas aduaneras en el país; 2) comprobar el cumplimiento de los plazos y requisitos para introducir mercaderías y bienes al país y resolver todos los casos en que se solicita el retorno de mercaderías; 3) autorizar operaciones aduaneras una vez cumplidos todos los requisitos legales; 4) registrar en el libro mayor, artículo por artículo, todas las rentas recaudadas por unidades o dependencias bajo su administración, controlar los informes

sobre recaudación y gastos presentados en forma periódica para su aprobación y vigilar la ejecución del presupuesto; 5) coordinar la vigilancia de las aduanas para prevenir o impedir cualquier acto ilícito o violación de la ley aduanera; 6) autorizar la utilización de instalaciones para realizar actividades aduaneras; y 7) obtener de cualquier organismo, persona o sociedad la información necesaria que la habilite a llevar adelante las investigaciones del caso para determinar la aplicación de una obligación tributaria impuesta por aduanas (artículo 2 del Decreto 282/002).

Dentro de su esfera de acción, la DNA está facultada a coordinar acciones con instituciones públicas que actúen dentro de su territorio aduanero, a fin de evitar la duplicación de actividades y para cumplir en forma eficaz con sus responsabilidades.

La DNA también cuenta con una Dirección de Investigación y Técnica Aduanera a la que se confió la gestión, el seguimiento y la vigilancia de toda actividad relacionada con la investigación, planificación y evaluación de la fiscalización a efectos de estudiar las normas aduaneras vigentes para elaborar los proyectos pertinentes, desarrollar los mecanismos correspondientes y determinar los criterios para preparar estadísticas sobre comercio exterior y otras funciones enumeradas en el artículo 29 del decreto antes mencionado.

La DNA también cuenta con un Departamento de Vigilancia Aduanera a cargo de dirigir y coordinar la vigilancia del territorio aduanero nacional, a efectos de prevenir y controlar todo acto ilícito o infracción a la ley aduanera. El artículo 59 del Decreto 282/2002 describe esas funciones en mayor detalle.

Recomendación 30

El MPF tiene un presupuesto limitado y no cuenta con los recursos logísticos suficientes para perseguir eficazmente el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Los funcionarios que representan a los diversos organismos policiales y de inteligencia demostraron contar con buenos conocimientos y determinación para combatir el lavado de dinero. Sin embargo, los servicios policiales no están bien equipados y necesitan una mayor y continua capacitación a todos los niveles.

La ley uruguaya no ofrece un procedimiento específico para investigar la idoneidad e integridad del personal que trabaja para la UIAF, el MPF, la Aduana o la Policía; los candidatos solo se someten al procedimiento de selección establecido por el respectivo departamento o ministerio.

Las diversas autoridades policiales facultadas para investigar los delitos de lavado de dinero y conexos en Uruguay, así como los jueces en lo contencioso y los fiscales, podrían obtener ventajas de recibir capacitación adicional sobre lavado de dinero en forma permanente. Esto les permitiría estar mejor preparados para los casos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

Con posterioridad a la misión, las autoridades informaron de la creación de la Unidad de Investigación Patrimonial dentro de la DGRTID mediante Resolución del 07/12/05.

El artículo 21 de la Ley No. 17.835 autoriza al Poder Ejecutivo y la Suprema Corte a transformar los tribunales inferiores dentro de Montevideo y las fiscalías nacionales en oficinas especializadas en lavado de dinero. Como otra posibilidad, podría ser aconsejable establecer dentro del MPF una nueva división con personal legal (fiscales) y técnico especialmente capacitado en el campo de la economía, finanzas, contabilidad e informática.

El MPF tiene un total de 14 fiscales penales en la ciudad de Montevideo y 74 fiscales distribuidos en el resto del país, lo que perjudica su trabajo debido a la pesada carga de casos. Los fiscales pertenecientes al MPF no han recibido capacitación especializada en ALD/CFT. También se carece de determinado personal técnico, lo cual obliga a recurrir al mercado privado para obtener profesionales con capacitación especial, tales como contadores, expertos financieros y economistas. La rama judicial emplea sólo a dos contadores forenses para responder a todas las pericias solicitadas en el territorio nacional entero.

Con respecto a la capacitación de ALD/CFT, desde 2002 hasta junio de 2005, el Centro de Capacitación en Prevención de Lavado de Activos (CECPLA) ha dictado casi 20 cursos de capacitación a diferentes autoridades

competentes en el área de ALD/CFT.

El artículo 21 de la Ley No. 17.835 autoriza al Poder Ejecutivo y la Suprema Corte a llevar a cabo la transformación de los tribunales penales inferiores dentro de la capital y las oficinas de los fiscales nacionales en oficinas especializadas en los delitos previstos por el Decreto Ley No. 14.294, modificado. Sin embargo, hasta la fecha, esos tribunales y oficinas fiscales especiales que menciona la ley aún no se han instalado.

Recomendación 32

No se ha llevado a cabo hasta ahora ningún análisis propiamente dicho de la eficacia y eficiencia de la estructura para la investigación y enjuiciamiento de los delitos de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.

Recomendaciones y comentarios

- Brindar capacitación especializada para ciertos fiscales y otros funcionarios del MPF en las áreas de economía, finanzas, contabilidad y tecnología de la información con miras a mejorar su preparación para enjuiciar delitos de lavado de dinero.
- Brindar más capacitación a la policía y otras autoridades que sean responsables de investigar los delitos de lavado de dinero y delitos conexos.
- Mejorar la infraestructura y el equipamiento disponible para los organismos a cargo de aplicar la ley.
- Adjudicar un presupuesto más adecuado a los jueces y tribunales para proporcionarles mejores recursos, capacitación y especialización del personal en cuestiones relacionadas con delitos complejos, tales como el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 1.6
R.27	C	
R.28	C	
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Los fondos y los recursos técnicos para la aplicación de la ley, los jueces y fiscales son insuficientes.
R.32	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Compilar y mantener estadísticas que sean relevantes para analizar la eficacia del sistema de ALD/CFT.

1.7 Declaración o divulgación en la frontera (RE. IX y R.32)

Descripción y análisis

La Ley No. 17.835 de septiembre de 2004 (artículo 19) estableció la obligación de declarar, cuando se cruzaba una frontera, el transporte de efectivo e instrumentos negociables al portador. A la fecha de la visita de la misión la obligación no está vigente aún, pero el personal técnico del MEF y de la DNA estaba elaborando los reglamentos que habiliten su aplicación. La obligación legal es lo suficientemente amplia para comprender efectivo e instrumentos negociables al portador, y aunque no está estipulado expresamente, se aplica al ingresar y salir del país. La disposición legal dice lo siguiente:

“Todas las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central del Uruguay que transporten dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios a través de la frontera por un monto superior a US\$10.000 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América), deberán comunicarlo al Banco Central del Uruguay en la forma en que determinará la reglamentación que éste dicte”.

Toda otra persona que transporte dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios a través de la frontera por un monto superior a US\$10.000 (diez mil dólares de los Estados Unidos de América), deberá declararlo a la Dirección Nacional de Aduanas en la forma que determinará la reglamentación”.

El incumplimiento de esta obligación determinará la aplicación de las sanciones establecidas en el artículo 1º de la presente ley a los sujetos comprendidos en el inciso primero del presente artículo; y de las sanciones

establecidas en el artículo 2 de esta ley para los sujetos comprendidos en el inciso segundo de este artículo”.

En caso de declaración falsa del monto en el formulario (falsa declaración en contraposición a la omisión en declarar) sería necesario demostrar el delito de falsificación ideológica previsto en el Artículo 239 del CP y correspondería la comunicación al Juez de turno para que disponga las medidas que entienda pertinentes. Sin embargo, no está prevista la posibilidad de una sanción administrativa expedita por el hecho objetivo de falsear una declaración.

La ejecución y el control de esta obligación se confiará a las Direcciones de Investigación y Técnica Aduanera y de Fiscalización. Se informó a la misión que una vez que se adopten la reglamentación y los formularios de declaración, toda la información contenida en las declaraciones juradas se informatizará y pondrá a disposición de la UIAF, así como a las autoridades competentes (no existen estadísticas hasta este momento). En función de la coordinación preliminar de acciones entre las autoridades, la misión espera que exista adecuada coordinación entre aduanas, migraciones y otras autoridades vinculadas a estas cuestiones.

Aduanas tiene muy poca experiencia en detener efectivo en fronteras. Para las raras ocasiones en que ha descubierto montos considerables de efectivo escondido en equipajes (nunca se encontró en transporte de carga), no existen lineamientos internos sobre la forma de proceder (por ejemplo, las autoridades aduaneras no saben qué hacer con el efectivo incautado y quién debería ser responsable de su custodia). Se informó a la misión que las normas vigentes del Código Aduanero serán suficientes para autorizar a los funcionarios de aduana en las fronteras a incautar y detener el efectivo en caso de omisión de declarar o de falsas declaraciones en relación a los montos. Sin embargo, en tales casos será necesario recurrir a la justicia para que a su vez puede descubrir que no existe suficiente información que justifique una acción penal inmediata).

Recomendaciones y comentarios

- Aprobar la reglamentación que permita exigir la obligación de declarar.
- Crear mecanismos en el marco de la DNA para exigir la declaración, tales como inspecciones aleatorias de pasajeros, equipaje y carga.
- Facultar a Aduanas en forma explícita a detener o interceptar en casos de incumplimiento, y en casos en que se sospechen actividades de financiamiento de terrorismo o lavado de dinero.
- Formular procedimientos internos claros (y capacitar debidamente a los funcionarios de aduanas) sobre cómo actuar en casos de infracciones y proporcionar mecanismos para la retención temporal de efectivo y valores.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
RE. IX	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Al momento de la evaluación no se había hecho efectiva la obligación legal de divulgar el transporte de efectivo, metales preciosos e instrumentos monetarios a través de fronteras (salvo por el efectivo transportado por instituciones financieras) y los redactores de las normas de implementación se han encontrado con interrogantes jurídicos sustanciales que deben superarse. • La facultad legal de aduanas para detener o interceptar no es clara. • Faltan procedimientos legales e institucionales que se ocupen del efectivo que eventualmente se incaute y ninguna autoridad es claramente responsable por su custodia.
R.32	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de estadísticas sobre transporte de efectivo, metales preciosos e instrumentos monetarios a través de fronteras.

2. Medidas preventivas: Instituciones financieras

2.1 Riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo
Descripción y análisis
<p>Aspectos Generales</p> <p>Panorama general del sector financiera y ámbito de aplicación de las leyes y reglamentos en materia de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo: El artículo 71 del Decreto-Ley No. 14.294, el artículo 1 de la Ley No. 17.835 y el Decreto-Ley 389/999 son las principales leyes que obligan a las instituciones financieras (IF) sujetas a la supervisión del BCU a cumplir con los requisitos relacionados con la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Estas instituciones financieras son principalmente las reguladas por la Ley de Intermediación Financiera No. 15.322 (LIF) y comprenden toda empresa financiera que se lleve a cabo en forma habitual y profesional, incluyendo las siguientes:</p> <p>a) Empresas de intermediación financiera:</p> <p>El artículo 1 de la Ley de Intermediación Financiera No. 15.322 (LIF) y el Decreto 614/992 definen la actividad comercial de intermediación financiera como la de cualquier persona (privada, pública, gubernamental o no gubernamental) que realice habitual y profesionalmente operaciones de intermediación que impliquen la oferta y demanda de dinero, valores y metales preciosos. En la práctica, estas instituciones financieras son:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Bancos comerciales nacionales (15); 2) Bancos <i>offshore</i> también denominados “Empresas de Intermediación Financiera Externas” o IFE (6); 3) Cooperativas financieras (4 reducidas a 3)¹¹; 4) Financieras (6)¹²; y 5) Administradoras de ahorros colectivos (“Administradoras de Grupos de Ahorro Previo” o “Consortios”)¹³. <p>Los bancos de inversión se rigen por la Ley No. 15.322 y la Ley No. 16.131, pero no se ha autorizado ninguno. También existen siete grandes firmas emisoras de tarjetas de crédito pero su actividad no se considera como de intermediación financiera bajo la ley. Se financian a sí mismas y se considera que presentan un riesgo bajo. Las primeras cuatro categorías de instituciones en adelante se denominarán “instituciones bancarias” o “cuasi bancos”.</p> <p>b) Otras instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Entidades de seguros y reaseguros (15 de las cuales ofrecen productos relacionados con seguros de vida e inversión). No existen empresas nacionales de reaseguros. La ley estipula la regulación y supervisión de los corredores de seguros pero, hasta la fecha, no existen obligaciones de ALD/CFT en la ley o establecidas de otro modo para los agentes y corredores de seguros. Tampoco están licenciados, registrados o supervisados salvo los corredores que representan empresas extranjeras sin oficinas en Uruguay. También

¹¹ Las cooperativas financieras llevan a cabo negocios con sus miembros que suponen a la mayoría de las actividades que se autoriza a los bancos a realizar. Existen dos tipos de autorización: una general para realizar todo tipo de actividad bancaria y una limitada para llevar a cabo tal actividad con restricciones sobre el tipo de moneda y los montos de las operaciones

¹² Las sociedades financieras son en esencia bancos offshore, pero con capacidad de invertir sus activos en Uruguay

¹³ Estas son las empresas que administran planes de “ahorros” constituidos por aportes de grupos de personas que pueden hacer retiros principalmente mediante préstamos “ganados” a través de rifas. Los créditos se utilizan para adquirir bienes de consumo específicos, que garantizan tales préstamos. Los desembolsos de los créditos se pagan directamente al vendedor de los bienes y los pagos del préstamo se realizan mediante nuevos aportes al plan.

existe un registro de 46 empresas de reaseguros extranjeras sin oficinas en Uruguay. El BCU no lleva una lista de agentes o corredores que representen empresas locales de seguros y no ha solicitado específicamente hacerlo a las empresas de seguros. Un número considerable de agentes están “cautivos” en el sentido que solo trabajan para un asegurador específico, pero en la práctica generalmente actúan en forma independiente (por ejemplo, se hacen cargo de su oficina y organización empresarial, sus costos, etc. propios y no los alcanzan los programas de ALD/CFT generales de la empresas). También existen disposiciones en la ley para licenciar a las empresas de seguros *offshore* pero hasta ahora no se ha establecido ninguna (artículo 13 de la Ley No. 16.426).

2) Valores:

- Dos bolsas de valores: (pero solo una de ellas tiene un volumen de operaciones considerable: una pertenece a los bancos y una a los corredores de bolsa);
- Corredores de bolsa con asientos en las bolsas de valores (74);
- Agentes de seguros sin asientos en la bolsa de valores (15);
- Administradoras de fondos de inversión y fiduciarias financieras (14, pero la actividad comercial de gestión de fondos es reducida en Uruguay);
- Administradoras de fondos de pensión (AFAP) (4).

A efectos de esta evaluación, no se incluyen las bolsas de valores y las AFAP, y se hará referencia a las demás como "**firmas de valores**".

3) Casas de cambio (73).

4) Empresas de servicios de transferencia o envío de fondos (6). Aunque estas empresas de remesas no están comprendidas específicamente por la ley de intermediación financiera No. 15.322 a efectos de la supervisión del BCU, la Ley 17.835 y el artículo 7 del Decreto 86/005 designan al BCU como la autoridad a cargo de supervisar que las empresas de remesas cumplan con las obligaciones relativas a la prevención de los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. También los artículos 5 y 6 del Decreto 86/2005 disponen una obligación legal fundamental al exigir que las empresas de remesas de fondos identifiquen a los clientes que realicen operaciones superiores a US\$15.000, y que lleven registros adecuados para la eventual reconstrucción de tales operaciones. Sin embargo, la obligación de llevar y mantener registros en virtud del artículo 6 de este decreto aún no está en vigor ya que requiere de ulteriores reglamentaciones que aún no se han dictado. .

A efectos de esta evaluación, se hará referencia a las instituciones financieras pertinentes como “IF” , las que comprenden:

- 1) Bancos (incluidos los bancos *offshore*, financieras y cooperativas de crédito).
- 2) Empresas e intermediarios de seguros (corredores y agentes).
- 3) Intermediarios de valores: corredores, agentes y administradoras de fondos de inversión.
- 4) Casas de cambio.
- 5) Empresas de servicios de transferencia o envíos de fondos.

También existen empresas de procesamiento de tarjetas de crédito, consorcios y AFAP pero se considera que estos presentan un bajo nivel de riesgo en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, tanto por el volumen de sus actividades u operaciones, como por la intervención de las instituciones reguladas en su titularidad o gestión . La misión comparte esta idea tras sus conversaciones al respecto con las autoridades relevantes y no conoce casos declarados que involucren lavado de dinero o financiamiento del terrorismo por estas entidades o a través de las mismas.

Las actividades de arrendamiento financiero y factoraje requieren autorización del BCU pero son los bancos quienes principalmente las realizan. Las autoridades no tienen conocimiento de ninguna otra empresa fuera de su manto de supervisión que lleve a cabo tales actividades. También existe una ley de banca de inversión pero hasta la fecha no se ha otorgado ninguna licencia. Si en el futuro se creara una empresa tal, las leyes AML/CFT la comprenderían automáticamente porque se aplican a todas las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU.

Con respecto a las firmas de remesas de dinero, el Decreto 86/005 de febrero de 2005 atribuyó responsabilidad al

BCU por la supervisión del cumplimiento con las obligaciones de ALD/CFT. Sin embargo, aún no queda claro si las leyes regulatorias (por ejemplo, la Ley 15.322) cubren a las empresas que sólo se dedican a esta clase de actividades. Este punto debe aclararse.

Marco legal y reglamentario aplicable a las instituciones financieras en materia de prevención y combate de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. Existen tres niveles básicos en el marco legal en materia de prevención y combate del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo: i) leyes y decretos que establecen las disposiciones habilitantes y las obligaciones básicas; ii) regulaciones (resoluciones de regulación dictadas por el BCU mediante circulares, que forman parte del compendio de regulaciones del BCU “Recopilación de Normas de Regulación y Control”) que definen en mayor detalle las exigencias legales; y iii) cartas o instrucciones de supervisión (“Comunicaciones”) que precisan las exigencias legales y de regulación específicas. Las directrices y las recomendaciones también pueden dictarse mediante estas comunicaciones (véase el artículo 39 de la carta orgánica del BCU bajo la Ley No. 16.696 y el artículo 20 de la Ley No. 15.322). Mientras que las leyes y los decretos son aprobados por los órganos ejecutivo y legislativo, las regulaciones se dictan mediante resolución del Directorio del BCU. Las autoridades del BCU dictan las comunicaciones, a saber, los superintendentes de los sectores o el gerente de la División Mercado de Valores. El BCU tiene facultades para hacer cumplir las leyes y los decretos aplicables así como las regulaciones e instrucciones que dicta y sancionar su incumplimiento. En esta evaluación, aludiremos a las leyes, los decretos ley y los decretos como “legislación”. Se hará referencia a las regulaciones como “circulares” y a las cartas de supervisión como “instructivos” o “directrices”.

Nota: Las obligaciones fundamentales básicas de las instituciones financieras en relación a la prevención y lucha contra el financiamiento del terrorismo se establecieron en septiembre de 2004 (artículo 17 de la Ley No. 17.835 y Decreto 86/005), que exige que las instituciones financieras informen a la unidad de inteligencia sobre la existencia de bienes vinculados a personas que han sido identificadas como terroristas por la ONU, Uruguay u otro país. No se han dictado regulaciones o directrices que funden la implementación de esas disposiciones. Las regulaciones vigentes para la prevención y combate del lavado de dinero son en su mayoría anteriores a esta ley y no se aplican directamente a cuestiones de financiamiento del terrorismo, con la excepción siguiente.

Respondiendo a las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para combatir el financiamiento del terrorismo, el BCU dictó en diciembre de 2001 la Comunicación 2001/194 “exhortando” a todas las instituciones financieras bajo su supervisión a reforzar sus políticas y procedimientos para detectar operaciones vinculadas al financiamiento del terrorismo. No se considera que esta nota sea legalmente vinculante. En diciembre de 2003, el BCU dictó la Circular 1.890 informando a las instituciones financieras sobre las diversas resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad para luchar contra el terrorismo (Nos. 1267 de 1999, 1333 de 2000, 1390 de 2002, 1455 de 2003). El BCU también informó a las instituciones financieras la lista de Naciones Unidas de personas sujetas a sanciones por cuestiones relacionadas con el terrorismo y los instruyó en la adopción de medidas preventivas para detectar e informar a la UIAF sobre operaciones asociadas con personas u organizaciones incluidas en dicha lista. No se han dictado directrices o tipologías para ayudar a las instituciones financieras a detectar o informar acerca de tales operaciones. Como parte de estos nuevos procedimientos de inspección in situ, el BCU ha dispuesto el análisis del cumplimiento con la Circular No. 1.890.

Antes de 1993, el sector de los seguros era monopolio de la empresa de seguros estatal Banco de Seguros del Estado. La Ley No. 16.426 que puso fin al monopolio de los seguros, facultó al BCU a supervisar tanto a las empresas como a los intermediarios de seguros (agentes y corredores), pero hasta la fecha los intermediarios no han sido autorizados, registrados, o supervisados (artículo 6 de la Ley No. 16.426). La legislación ALD/CFT no alcanza a los intermediarios de seguros.

Supervisión: Los siguientes son los tres departamentos dentro del Banco Central oficialmente responsables de supervisar en materia de prevención y lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo:

1. *Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera:* Bancos, financieras, empresas administradoras de crédito (empresas de tarjetas de crédito), administradoras de planes de ahorro colectivo (“consorcios”) y casas de cambio.
2. *Superintendencia de Seguros y Reaseguros:* Las empresas de seguros y reaseguros y el registro de corredores de empresas extranjeras de reaseguros.

3. *División Mercado de Valores y Control de AFAP*: Mercados de valores, corredores y agentes de valores, fondos de inversión, fiduciarios y fondos de pensiones.

2.1 Riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo

No se ha llevado a cabo un análisis sistémico del riesgo en materia de actividades de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo concentrado en los sectores más vulnerables. Las leyes y regulaciones vigentes generalmente no han sido redactadas en función del riesgo y no existen directrices integrales en el sector para ayudar a las instituciones financieras y las profesiones y actividades no financieras designadas a manejar los riesgos clave. Las autoridades están desarrollando un plan de acción, cuya finalización se programa para 2006, que debería tomar en cuenta este tipo de análisis.

Las autoridades son de la opinión que, desde un “punto de vista teórico”, no se considera que actualmente el lavado de dinero represente un riesgo serio para el país, pero que dada la naturaleza internacional de tal delito, se están adoptando medidas más intensas para prevenir y detectar tal actividad. La misión observa, sin embargo, que un segmento significativo del sector financiero uruguayo lleva adelante actividades offshore y que la naturaleza internacional de tales actividades sí presenta posibles riesgos considerables de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo para Uruguay. Cuando las autoridades realicen una evaluación sistémica de los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, la misión considera útil que incluyan por lo menos a los siguientes sectores y actividades:

- Casas de cambio;
- Servicios de transferencias de dinero;
- Servicios societarios, en particular los profesionales que brindan servicios para no residentes, inclusive la utilización de SAFI;
- Servicios financieros offshore, comprendiendo a bancos, financieras, corredores y agentes de bolsa, y casinos, incluyendo a los de propiedad del estado o administrados por éste; y
- Sector inmobiliario.

También es importante disipar la percepción común de que dado que la mayoría de las operaciones a través de fronteras y de no residentes se asocian a cuestiones tributarias o fuga de capitales, existe un riesgo bajo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo de esta fuente. Esta impresión puede reducir la vigilancia y afectar negativamente la forma en que las instituciones financieras llevan a cabo la DDC, el control y la declaración de actividades sospechosas. Para presentar informes de actividades sospechosas, no es necesario bajo la ley y las prácticas óptimas uruguayas identificar la actividad subyacente, sea o no ilegal, que hace despertar la sospecha. (Por referencias, véase la Recomendación 13 del GAFI, Criterios Esenciales 13.4). Una evaluación del riesgo sistémico que incluya a las actividades internacionales promoverá el cumplimiento con el régimen de ALD/CFT y la práctica de presentación de informes, y también reduciría el riesgo de cierre de servicios bancarios internacionales de corresponsalía de las instituciones financieras, lo que ha afectado a varias instituciones en la región.

Ciertos esfuerzos recientes de varias autoridades gubernamentales (por ejemplo, el CECPLA, la UIAF y el BCU) desempeñarán un papel clave para desarrollar abordajes en función del riesgo en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo para la identificación y gestión de dicho riesgo en el sector financiero. El BCU ha preparado un marco de supervisión bancaria en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo elaborado en función del riesgo, que sería útil como referencia para los sectores no bancarios y de actividades y profesiones no financieras designadas, inclusive en el sector de sociedades offshore, por ejemplo, las SAFI.

Diligencia debida con la clientela y conservación de registros

2.2 Diligencia debida con la clientela, incluido el fortalecimiento o la reducción de las medidas (R.5 a 8)

Descripción y análisis

Recomendación 5

Cuentas anónimas o bajo nombres ficticios (5.1)

El artículo 72 del Decreto-Ley No. 14.294 de 1974 (en la redacción dada por la Ley No. 17.016) prohíbe que las instituciones financieras mantengan cuentas sin obtener y verificar la identidad de las personas (físicas o jurídicas) de acuerdo a las dictadas por el BCU. Este requisito debería efectivamente impedir que se abran cuentas anónimas o bajo nombres ficticios. Aunque se conoce que en el pasado algunas instituciones financieras han utilizado las cuentas “numeradas, no existe información que sugiera que esta práctica sea generalizada o que continúe. Las recomendaciones del GAFI no prohíben la utilización de tales cuentas, pero sería útil que el BCU emitiera una directiva o directrices (por ejemplo, una Comunicación) con respecto a tales actividades para ayudar a para mitigar el riesgo de abuso, particularmente en el sector *offshore*. Aunque las cuentas de inversión en valores no siempre se asientan en los libros en Uruguay, los corredores o agentes sí ofrecen a los clientes la opción de establecer cuentas numeradas con otros corredores o bancos de inversión en otras jurisdicciones.

Una cuestión relacionada tiene que ver con los servicios de “retención de la correspondencia” que ofrecen las instituciones financieras, en especial a clientes no residentes, es decir, abstenerse de enviarle correspondencia al cliente, o las órdenes de no enviar correspondencia a las direcciones principales que brindan los clientes. Como en el caso de las cuentas numeradas, sería útil emitir una directiva o directriz específicas con respecto a tales servicios para ayudar a mitigar la posibilidad de abuso de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.

Casos en que se exige el procedimiento de debida diligencia con la clientela (5.2)

Los artículos 71 y 72 del Decreto-Ley No. 14.294 establecen la obligación fundamental de adoptar sistemas para prevenir el lavado de dinero, de acuerdo a las regulaciones emitidas por el BCU. Estas normas obligan a las instituciones financieras a identificar y verificar el cliente pero no cubren en forma explícita toda la gama de obligaciones de DDC bajo la Recomendación 5 del GAFI.

Se prohíbe que las instituciones financieras mantengan cuentas sin debida identificación de sus clientes, y se exige el registro y la verificación de tal identidad utilizando los medios más eficaces. Aquí no se distingue entre el establecimiento de vínculos comerciales y las operaciones ocasionales. Tampoco, ni en esta norma, ni en las regulaciones o instructivos posteriores que se describen en los siguientes párrafos, se define adecuadamente qué constituye un medio eficaz de identificación. Además, la legislación habilitante (el artículo 72 del Decreto Ley No. 14.294) parece exigir sólo la identificación de los titulares de cuentas, lo que no se extendería a los clientes beneficiarios o a quienes solicitan otros servicios que no sean de cuenta (por ejemplo, para clientes ocasionales). Las obligaciones legales básicas se desarrollan en mayor profundidad en las diversas circulares¹⁴ que dicta el BCU aplicables a las diversas instituciones financieras bajo su jurisdicción. En algunos casos, las circulares, que son instrumentos exigibles, amplían las obligaciones de la ley básica, requiriendo que las instituciones financieras cuenten con **políticas y procedimientos** en vigor para, inter alia, "conocer en forma adecuada a sus clientes e identificar otras personas con quienes hacen negocios....". Estas se analizan en los párrafos siguientes.

Obligaciones generales para Instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU: El párrafo 1(a) de la Circular 1,712/2000 **obliga en forma general** a las instituciones financieras a tener políticas contra el lavado de dinero y procedimientos para conocer a sus clientes, identificar las personas con quienes interactúan comercialmente y conservar registros de las operaciones. Se interpreta que el procedimiento de DDC debería seguirse en toda relación comercial, incluyendo las **operaciones comerciales ocasionales** de cualquier monto. Sin embargo, no se ha establecido un umbral específico para las operaciones ocasionales, incluyendo disposiciones que permitan agregar a las operaciones aisladas a lo largo de un período de tiempo. Existe una obligación explícita de identificar a los clientes que efectúan operaciones cuantiosas de efectivo superiores a US\$10.000, pero se aplica a todas las operaciones y se dirige a posibilitar el cumplimiento de las instituciones

¹⁴ Las circulares del BCU son obligatorias una vez que sus disposiciones se incorporan a la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero.

financieras con sus obligaciones de registro de las operaciones cuantiosas y de llevar registros. Las disposiciones específicas para las operaciones ocasionales también son necesarias para posibilitar que las instituciones financieras cumplan con las obligaciones de DDC comprendiendo, en virtud de la Recomendación Especial VII, a los giros ocasionales, situación que exige un umbral menor de US\$3.000 (reducido por GAFI a US\$1,000 después de la misión). Toda norma de DDC para operaciones ocasionales también exigiría disposiciones para vincular operaciones conexas que sumen montos inferiores al umbral durante un determinado período de tiempo. Estas disposiciones que permiten vincular a las operaciones no están en vigencia ni siquiera en cuanto a la exigencia de registro y declaración de operaciones cuantiosas, que también se aplica a vínculos establecidos. El BCU sostiene que el requisito de identificación del cliente para operaciones superiores a US\$10,000 también se aplica a las operaciones ocasionales pero esto resulta insuficiente por las razones mencionadas anteriormente.

No existe una obligación explícita en ninguna parte de llevar a cabo procedimientos de DDC cuando se sospecha que existe lavado de dinero o financiamiento del terrorismo. Por el contrario, las regulaciones prohíben que las instituciones financieras efectúen operaciones sospechosas (incluyendo la tentativa de operación) con cualquier cliente. Esto de hecho podría impedir realizar el procedimiento de DDC con clientes nuevos u ocasionales, ya que reduciría la oportunidad y la capacidad de obtener la información necesaria para este procedimiento, y también podría limitar la posibilidad de presentar un informe de operación sospechosa. Del mismo modo, las regulaciones no obligan a las instituciones financieras a obtener información de identificación del cliente cuando existen dudas sobre la suficiencia de la información obtenida previamente (véase la Recomendación 5.2 y la nota interpretativa).

La Circular No. 1.712 no especifica satisfactoriamente el tipo de medida de DDC que las instituciones financieras deberían adoptar para asegurar que se obtenga información confiable acerca de un cliente y que tal información se verifique debidamente. Esta Circular en su párrafo 1c) dispone los requisitos de identificación del cliente, a vía de ejemplo, para un número limitado de operaciones o clientes, a saber:

- Para el caso de clientes que soliciten servicios que involucren importes significativos y rehusar servicios a cualquiera que se niegue a brindar información. No se define el significado de importe significativo.
- Para el caso de clientes que solicitan la apertura de cuentas corrientes en base a un mínimo de tres referencias personales de personas reconocidas en Uruguay para establecer fehacientemente los antecedentes, la solvencia, y las actividades del solicitante.
- Para el caso de depositantes que realicen depósitos de efectivo de montos importantes (no se define lo que se entiende por montos importantes) prestando atención más cuidadosa cuando involucren moneda extranjera y billetes de baja denominación, cuando el cliente intente convertir efectivo en cheques, transferencias, valores, metales preciosos y otros instrumentos de fácil comercialización.

Tal como se mencionó anteriormente, la DDC (obligaciones de identificación y verificación) son insuficientes para operaciones ocasionales no recurrentes por encima de un umbral determinado, En la práctica algunas casas de cambio no han identificado clientes por debajo de US\$10.000.

Requisitos para los distintos sectores: Las regulaciones normas específicas para el sector, conforme a lo dispuesto por la Circular 1.712, establecen las siguientes obligaciones básicas respecto a la adopción de medidas de DDC para las instituciones bancarias y casas de cambio:

1. Instituciones bancarias (bancos, cooperativas de crédito y financieras) y casas de cambio:

Sistemas contra el lavado de dinero y para conocer a los clientes: La Circular No. 1.713/2000 (artículo 39.1), enmendada por la Circular No. 1.738/2001 (artículo 39.2), obliga a las instituciones financieras a establecer sistemas integrales contra el lavado de dinero que incluyan: i) políticas y procedimientos para prevenir y detectar el lavado de dinero; ii) políticas y procedimientos para asegurar la integridad del personal y la capacitación continua en cuestiones relacionadas con la prevención y el combate del lavado de dinero; iii) el nombramiento de un oficial de cumplimiento; y iv) un programa de auditoría interna para poner a prueba el sistema en forma regular. La anterior es una exigencia de políticas y procedimientos y no una obligación de DDC explícita. Conforme a esta circular, los sistemas contra el lavado de dinero deberían hacer posible que las instituciones financieras:

- Adopten políticas y procedimientos para conocer a todos los clientes que interactúen comercialmente con las IF, prestando especial atención al monto, actividad comercial y demás actividades de los

clientes.

- Adopten medidas razonables para obtener, actualizar y llevar registros de la identidad de personas en cuyo beneficio se abre una cuenta o realiza una operación, solo cuando existan dudas de que los clientes no están actuando por cuenta propia. También debería prestarse especial atención a las operaciones con entidades *offshore*.

La Circular No. 1.738 dispone además que las instituciones financieras deberían adoptar determinadas medidas de DDC en las siguientes circunstancias limitadas:

- Obtener información sobre los depositantes, especialmente en ocasión de grandes depósitos de efectivo, prestando atención más cuidadosa cuando involucren billetes extranjeros o de baja denominación.
- Obtener información sobre los clientes y prestar cuidadosa atención cuando intenten convertir efectivo en cheques, transferencias bancarias, valores, metales preciosos, y otros instrumentos de fácil comercialización en el mercado.
- Verificar el origen de los fondos en las circunstancias descritas en los dos puntos anteriores o cuando el monto no guarde congruencia con la actividad de la empresa depositante (debe señalarse que los individuos y otros quedarían fuera de este requisito).
- Prestar cuidadosa atención a grandes aumentos de transferencias entre entidades afiliadas o cuando tales operaciones se consideren cuantiosas en relación al tamaño de las entidades.

Aunque las circulares regulatorias en gran medida establecen una obligación en cuanto a políticas y procedimientos de DDC y no una obligación explícita y directa (excepto para un número limitado de operaciones, tal como se describió anteriormente), el BCU considera que es suficiente a los efectos del cumplimiento y en ocasiones ha impuesto sanciones por incumplimiento. Sin embargo, las obligaciones de DDC no contemplan en toda su extensión a la DDC, incluyendo a los titulares efectivos finales en todos los casos.

2. Firmas de valores (corredores y agentes y administradoras de fondos de inversión): La Circular No. 1.920/2004 obliga a los intermediarios de valores a adoptar sistemas contra el lavado de dinero, incluyendo políticas y procedimientos para conocer la clientela con quien interactúan, prestando especial atención al monto y el tipo de empresa o actividad económica de los clientes. Al aplicar estos procedimientos, las firmas de valores deberían:

- Identificar adecuadamente los titulares de cuentas y sus representantes autorizados;
- Obtener información sobre clientes, especialmente cuando realicen grandes depósitos de efectivo, prestando cuidadosa atención si implican moneda extranjera o billetes de baja denominación; y
- Verificar la prueba del origen de los fondos en las circunstancias descritas en el punto anterior o cuando los montos no sean congruentes con la actividad del cliente.

En la práctica, las administradoras de fondos de inversión pueden abrir cuentas de clientes bajo interpósita persona (por ejemplo, los servicios de apertura de cuentas a nombre de terceros que ofrecen las firmas administradoras de fondos o fiduciarias). Se desconoce la extensión de esta práctica y no existen normas o directrices que prevean estos casos.

3. Seguros: La Circular No. 55/2001 exige que las entidades de seguros adopten sistemas integrales contra el lavado de dinero que deberían incluir, entre otros aspectos, “procedimientos que permitan prevenir y detectar operaciones que puedan estar relacionadas con la legitimación de activos provenientes de actividades delictivas”. En cuanto a otros sectores, la circular no impone una obligación de DDC explícita y no existen normas que prevean en qué consistirían las formas de identificación y verificación aceptables. A través de la Comunicación No. 03/29 de agosto de 2003, el BCU informó a los aseguradores que, cuando llevan a cabo medidas de DDC, deberían tomar en cuenta la Guía para prevenir el lavado de dinero de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) para supervisores y empresas de seguros. La aplicación de esta comunicación no es obligatoria y el BCU no la ha verificado.

Los requisitos de DDC para las empresas de seguros no se extienden directa ni indirectamente a los agentes y corredores de seguros y en la práctica no se exige que las empresas de seguros incluyan disposiciones para prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en sus contratos de agencia o corretaje — tanto sea con agentes o corredores cautivos como independientes — para hacer posible que los aseguradores cumplan plenamente con sus obligaciones legales y reglamentarias de ALD/CFT. Si bien imponer el conjunto total de obligaciones para prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo sobre los

agentes y corredores puede resultar impracticable, la ausencia de tales controles dispuestos a través de contratos de representación u otros instrumentos, en particular con respecto a los agentes o corredores independientes, podría limitar su propia capacidad para realizar procedimientos eficaces de DDC sobre los clientes subyacentes. Como mínimo, debería incluirse a los intermediarios en los programas de capacitación de ALD/CFT.

4. Transferencia o envío de fondos: El artículo 5 del Decreto 86/005 impuso a las empresas de servicios de transferencia o envío de fondos la obligación de identificar a los clientes, exigiendo que lleven registros y verifiquen la identidad de los clientes (personas físicas y jurídicas), incluyendo domicilio, capacidad legal, ocupación u objeto social, según el caso. Estos requisitos se aplican solo para operaciones superiores a US\$15.000 o su equivalente en otros países y son insuficientes a efectos del cumplimiento con la DDC. Las actuales obligaciones de DDC son demasiado generales y deberían dictarse nuevas regulaciones y directrices sobre DDC para especificar requisitos más detallados (por ejemplo, para las personas jurídicas y los beneficiarios de las operaciones). Además, el umbral de US\$15.000 es demasiado elevado para las firmas de remesas de dinero y debería reducirse considerablemente (umbral reducido de US\$3,000 a US\$1,000 después de la misión) y compatibilizarse con la Recomendación Especial VI sobre giros cablegráficos. Además, debe aclararse si el BCU tiene la jurisdicción para supervisar a quienes realizan remesas de fondos en virtud por ejemplo, de la ley de intermediación financiera (Ley No. 15.322) que lo habilitara a supervisar su cumplimiento con las normas de prevención y lucha contra el lavado de dinero. El Decreto 86/005 asigna la supervisión de ALD/CFT al BCU.

Medidas obligatorias de diligencia debida con la clientela (5.3–5.7) [Véase el numeral 5.2 anterior.]

Las siguientes son las regulaciones específicas de prevención y lucha contra el lavado de dinero dictadas por el BCU:

1. Instituciones bancarias (bancos, cooperativas de crédito, casas financieras y casas de cambio):

Las obligaciones de políticas y procedimientos de DDC se encuentran principalmente en la Circular No. 1.713 (artículo 39.3) y la Circular No. 1.738 (artículo 39.2). Existe una obligación directa de identificación para operaciones determinadas tales como las superiores a US\$10.000. Las regulaciones no indican qué tipo de información y medidas se pueden tomar para identificar adecuadamente las diversas categorías de clientes y no se han emitido directrices detalladas a estos efectos. Además, las circulares en gran medida se han concentrado en la identificación de clientes que realicen operaciones que podrían, bajo una interpretación estricta, excluir a determinados servicios no incluidos en el balance y de custodia o cajas fuertes. El BCU ha interpretado estas exigencias de identificación en forma amplia como de aplicación a todos los servicios que se brindan a los clientes.

La Circular No. 1.713 (artículo 39.2) contiene disposiciones específicas de identificación de todos los clientes, sean personas físicas o jurídicas, que realicen operaciones superiores a US\$10.000 (o su equivalente en otras monedas), cuando impliquen la conversión de moneda (local o extranjera) o metales preciosos en cheques, depósitos bancarios, transferencias, valores u otros instrumentos de fácil realización en el mercado. La identificación del cliente, así como los detalles de tales operaciones, se conducirán de acuerdo a las instrucciones dictadas por el BCU (por ejemplo, de acuerdo a la Circular No. 2001/46).

Aunque no se previó explícitamente a efectos de ALD/CFT, el artículo 145 de la Circular No. 1.713 obliga a identificar al cliente al momento de la apertura de cuentas corrientes de personas físicas y jurídicas en la siguiente forma:

Personas físicas: Nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, estado civil, domicilio, profesión o actividad principal y documento de identidad.

Personas jurídicas: Objeto social, fecha de constitución, actividad principal, domicilio, número de registro de contribuyente, otra documentación (por ejemplo, poderes, representantes autorizados, constancia del estatuto y del registro, etc.).

Al establecer estas cuentas, las instituciones financieras también deberían obtener información suficiente sobre la integridad y actividad de los clientes, incluyendo tres o más referencias personales.

No se han emitido regulaciones o directrices detalladas que respalden la adopción de las políticas y

procedimientos de DDC. En consecuencia, no existen normas específicas para identificar diversas categorías de clientes (por ejemplo, personas no residentes, personas y formas jurídicas, organizaciones sin fines de lucro, giros telegráficos, banca privada y otros clientes de alto riesgo, etc.). Tampoco existen normas o directrices que dispongan la verificación de identidad.

Con respecto a las personas jurídicas, no existen requisitos específicos para constatar su estructura, identificación del principal accionista o beneficiarios finales y otras partes controladoras, etc. La Circular No. 1.738 (artículo 39.2) solo dispone que las instituciones financieras “deberán adoptar medidas razonables para obtener, actualizar y conservar información acerca de la verdadera identidad de las personas en cuyo beneficio se abra una cuenta o se lleve a cabo una transacción, **cuando exista alguna duda acerca de que tales clientes puedan no estar actuando en su propio beneficio, especialmente en el caso de personas jurídicas que no lleven a cabo operaciones comerciales, financieras o industriales en el Estado donde tenga su sede o domicilio**”. Esta disposición tiene un alcance muy limitado y no se aplica a la identificación de los accionistas beneficiarios de las personas jurídicas en todos los casos. Además, es bastante fiel a las normas modelo de la CICAD-OEA que se basan en las antiguas recomendaciones del GAFI. El BCU entiende que esta exigencia supone una obligación de identificación de beneficiarios en todos los casos, y que esta disposición no debería ser interpretada literalmente. La misión no comparte esta posición y considera que la Circular debería ser más explícita en este caso.

En la práctica, algunas instituciones bancarias cuentan con procedimientos para identificar tanto las personas físicas como jurídicas, pero en general no están elaborados en función del riesgo y no exigen normalmente la identificación de los beneficiarios finales. La falta de identificación del beneficiario final de cuentas u operaciones es una debilidad clave del sistema y parece ser más aguda en los sectores de alto riesgo, incluyendo las casas de cambio, financieras y bancos *offshore*. Las inspecciones para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo realizadas hasta ahora por el BCU han detectado deficiencias en la identificación del cliente y la documentación relativa al procedimiento de DDC de las instituciones financieras.

2. Intermediarios de valores y administradoras de fondos de inversión:

Las firmas de valores también están obligadas a contar con políticas y procedimientos que les permitan conocer adecuadamente a sus clientes, sus representantes autorizados y mandatarios. Aunque no fue proyectada específicamente a los fines de ALD/CFT, la Circular No. 1.920 del BCU (artículo 159) enuncia que las firmas de valores deberían identificar adecuadamente la identidad de estos clientes y completar y conservar un formulario de información sobre el cliente (Ficha de Cliente) conforme a las instrucciones dictadas por el BCU. Esta información se revisa durante las visitas in situ de rutina del BCU principalmente a efectos del cumplimiento con las obligaciones ajenas a la materia de ALD/CFT. La circular también exige que estas firmas obtengan información sobre clientes que llevan a cabo operaciones cuantiosas en efectivo y que verifiquen el origen de sus fondos, particularmente cuando el monto no concuerda con las actividades conocidas del cliente. El BCU también emitió una carta de supervisión (Comunicación No. 2004/275) en octubre de 2004 que exige que las firmas de valores registren la siguiente información en las fichas de los clientes:

Personas físicas: Código de cliente, nombre de los titulares de la cuenta, persona autorizada para operar la cuenta y forma de autorización (por ejemplo, conjunta o separada). La identificación de los titulares de cuentas incluirá: nombres, fecha de nacimiento, número y tipo de documento de identificación, estado civil, domicilio, teléfono, fax, y correo electrónico, actividad profesional o comercial, y la institución donde trabajan. Para clientes nuevos también se exigen detalles de tres referencias bancarias o personales. Asimismo, se requieren las firmas de los titulares de las cuentas y personas autorizadas. Como mínimo, se exigirá solo a los titulares de cuentas una copia del documento de identidad. No se disponen requisitos específicos para las personas autorizadas que actúan en nombre de terceros.

Personas jurídicas: Titular de la cuenta, nombres de las personas autorizadas a operar la cuenta y medios de autorización (por ejemplo, conjunta o separada), identificación del titular de la cuenta (nombre comercial, tipo de sociedad, fecha de constitución, número de registro de contribuyente, domicilio social y dirección, país, actividad principal), identificación de los representantes y de otras personas autorizadas (nombre completo, fecha y lugar de nacimiento, tipo, número y país emisor del documento de identidad, estado civil, nombre del cónyuge, domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, profesión u otra actividad e institución). Para los clientes nuevos se exigen detalles de tres referencias bancarias o personales. También se requieren las firmas de los representantes y personas autorizadas. Asimismo, como mínimo se exige una copia del estatuto de la persona jurídica y el documento que autoriza a las personas a representar al cliente (por ejemplo, resolución de la sociedad y poderes). En forma similar a la banca y otros sectores, no existen disposiciones específicas que identifiquen a los

clientes beneficiarios o establezcan la titularidad principal o beneficiaria y las estructuras de control de las personas jurídicas.

También existe un requisito limitado de identificación en la Circular 1.920 (artículo 160) para clientes que realicen operaciones superiores a US\$10.000, principalmente para posibilitar el cumplimiento de la obligación de informar al BCU/ UIAF operaciones cuantiosas de efectivo.

3. Empresas de seguros:

Las empresas de seguros están obligadas a adoptar un sistema integral para la prevención y el combate del lavado de dinero que incluya como mínimo políticas y procedimientos que permitan la prevención y detección de operaciones que puedan relacionarse con el lavado de dinero. No se exigen expresamente políticas o procedimientos de DDC o identificación del cliente y no hay otras obligaciones directas de identificar los clientes, salvo la de registrar la información del cliente cuando realiza operaciones cuantiosas (artículo 46.1 de la Circular No. 55). Esta circular obliga a las empresas de seguros a llevar un registro de la información de todas las operaciones realizadas por personas físicas o jurídicas que incluyan pagos equivalentes o superiores a US\$10.000. Para determinar si se alcanza el umbral de US\$10.000, las entidades de seguros deberán considerar tanto los pagos del monto global como los pagos parciales. Para operaciones cuantiosas, debería conservarse un registro/base de datos que incluya la siguiente información mínima:

i) Identificación de la póliza (número, sector y riesgo asegurado);

ii) Identificación de la parte asegurada;

- Personas físicas: nombre completo, documento de identidad, domicilio y profesión;
- Personas jurídicas: nombre, número de registro de contribuyente, domicilio, datos personales del representante legal que gestionó la póliza;

iii) Monto de la póliza, detalles de la forma de pago y de la fecha de vigencia de la póliza; y

iv) Cancelación de la póliza que implique el pago de fondos iguales o superiores al equivalente de US\$10.000.

Como para las instituciones financieras, en este caso tampoco existe la obligación específica de identificar y llevar a cabo DDC con respecto a quienes sean los principales o auténticos titulares efectivos y controladores de las personas jurídicas.

Este requisito también está previsto para facilitar el cumplimiento con las obligaciones relativas a la base de datos y de declaración establecidas por la Circular No. 1.712. pero resulta insuficiente a los efectos de la Recomendación 5. Las pólizas de pago único que se abonan mediante transferencias de una cuenta de ahorros de pensión existente (cuenta AFAP) a la empresa de seguros son una exoneración a la obligación de llevar registros de operaciones cuantiosas. Las obligaciones contenidas en las regulaciones se aplican a todos los tipos de pólizas de seguros, con independencia del grado de riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo inherente a tales pólizas.

Se advierte que el BCU ha enviado comunicaciones a las empresas de seguros (Comunicación 05/07 de febrero de 2005 y 03/39 de agosto de 2003) informándoles que a efectos de cumplir con sus obligaciones para establecer un sistema contra el lavado de dinero (artículo 39.1 de la Circular 55), deberían tomar en cuenta la Guía para prevenir el lavado de dinero de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. Se trata de una medida útil para complementar los requisitos nacionales, pero probablemente no se podría hacer cumplir.

4. Remesas de dinero: El Decreto de ALD/CFT No. 86/005 (artículo 5) obligó a las empresas de remesas a registrar e identificar al cliente (personas físicas y jurídicas), incluyendo domicilio, capacidad legal, ocupación u objetos sociales, según el caso. Tal como se mencionó anteriormente, no resulta claro si en virtud de la Ley de intermediación financiera No. 15.322, el BCU tiene jurisdicción sobre quienes prestan servicios de remesas que lo autorice a supervisar el cumplimiento de dichas firmas con las normas para prevenir el lavado de dinero.

Resumen de las principales debilidades para todos los sectores:

El actual marco legal y regulatorio de DDC es fragmentario y carece de normas o directrices específicas para las cuestiones clave de DDC. Una importante debilidad que afecta a todos los sectores en cuanto al sistema de identificación del cliente es la ausencia de la obligación específica de constatar la propiedad y estructura de control de las personas jurídicas, que incluiría la **identificación** de sus accionistas principales o controladores y directores. El punto principal y la práctica parece consistir sólo en la identificación de sus representantes autorizados. Con respecto a los fideicomisos clientes y otros mecanismos similares, no se contempla la identificación de las diversas partes involucradas (por ejemplo, fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios). Otra deficiencia es la ausencia de obligaciones o directrices para verificar el procedimiento de DDC (por ejemplo, la prueba de residencia y la profesión de las personas y, cuando corresponda, el origen de los fondos). Aunque se reconoce que pueden disponerse elementos detallados de DDC en otras normas o directrices, permitiendo a la vez que las instituciones financieras implementen sus propios sistemas y controles en función del riesgo, esto aún no se ha realizado.

Salvo en algunos pocos casos, **la regulación no obliga a las instituciones financieras a identificar el beneficiario final de las cuentas, operaciones o servicios**. La práctica habitual de las instituciones financieras tampoco parece exigir una declaración o información expresa de los potenciales clientes con respecto a la calidad en que actúan. Los procedimientos de apertura de cuenta normalmente solo requieren la identificación del agente o agentes autorizados para el caso de personas jurídicas. Para *las instituciones bancarias*, la Circular No. 1.738 (artículo 39.2) exige que las instituciones adopten “medidas razonables para obtener, actualizar y conservar información acerca de la verdadera identidad de las personas en cuyo beneficio se abra una cuenta o se lleve a cabo una transacción, pero sólo cuando exista alguna duda acerca de que tales clientes puedan no estar actuando en su propio beneficio, especialmente en el caso de personas jurídicas que no lleven a cabo operaciones comerciales, financieras o industriales en el Estado donde tenga su sede o domicilio.” Aún en esta instancia, la referencia a las sociedades *offshore* agrega otro factor que limita la identificación y verificación del cliente y no está claro si se extendería a las entidades uruguayas *offshore*, (por ejemplo, las SAFI). **Nota:** La actual redacción de esta norma sigue al reglamento modelo de la CICAD-OEA de 1997, tal como resulta de las enmiendas realizadas hasta 2002, cuya base son las antiguas 40 Recomendaciones del GAFI, en especial la Recomendación 11. Las obligaciones de identificar los clientes beneficiarios fueron modificadas por las 40 + 8 Recomendaciones del GAFI en junio de 2003.

Tampoco existe ninguna norma legal, reglamentaria o de otro tipo que obligue a las instituciones financieras de ningún sector a obtener información sobre el propósito y la naturaleza y utilización previstas (por ejemplo, el volumen de operaciones previsto) de las cuentas y servicios ofrecidos en virtud de vínculos comerciales. Además, no se exige que las instituciones financieras realicen procedimientos de diligencia debida y vigilancia de cuentas y operaciones durante el curso de vínculos comerciales establecidos. La Circular No. 1.738 (artículo 39.2) incluye una obligación general de obtener y actualizar la identificación de beneficiarios de cuentas, pero tal como se mencionó en el párrafo anterior, solo cuando existen dudas sobre la calidad en que actúa el titular de la cuenta. Esto es insuficiente.

Las disposiciones contenidas en las regulaciones son limitadas y no existen directrices que indiquen qué constituye una fuente confiable de documentos a utilizar para identificar y verificar clientes. Las obligaciones básicas relativas a la información podrían explicitarse mejor en las regulaciones o a través de directrices, dejando una amplia discrecionalidad para que las instituciones financieras establezcan requisitos más detallados (por ejemplo, en función de la necesidad y el riesgo).

Las lagunas en cuanto a la DDC o la identificación son más graves en los sectores de seguros y valores y estas obligaciones prácticamente no están contempladas en sectores de alto riesgo como los de cambio de divisas y de remesas. Dada la posición de Uruguay como centro financiero, con considerable actividad *offshore* e internacional, las instituciones financieras podrían verse favorecidas por pautas y obligaciones de DDC e identificación que tomen más en cuenta al riesgo, incluyendo a individuos no residentes, clientes societarios y otras estructuras jurídicas (por ejemplo, en el caso de las sociedades y fideicomisos, la DDC con respecto a los principales accionistas, controladores o beneficiarios cobra cada vez mayor importancia).

Riesgo (5.8-5.12)

Las autoridades no han llevado a cabo un análisis del riesgo sistémico y la conciencia del riesgo de LD/FT es escasa en todos los sectores. Las obligaciones contenidas en las leyes y regulaciones en cuanto a políticas y procedimientos de DDC no tienen por base al riesgo y no existen directrices elaboradas en función del riesgo para intensificar la diligencia debida sobre los clientes, vínculos u operaciones comerciales de alto riesgo.

Tampoco existen disposiciones generales que habiliten a las instituciones financieras a reducir o simplificar sus

medidas de DDC según el riesgo (por ejemplo en el sector de seguros).

Algunas de las circulares obligan específicamente a las instituciones financieras a ejercer cuidados extraordinarios con respecto a un número muy limitado de operaciones inusuales o potencialmente sospechosas. También existe una directiva para las instituciones financieras que proporciona ejemplos de operaciones inusuales o sospechosas (por ejemplo, la Comunicación No. 2002/198 para las entidades bancarias). La Circular No. 1.712 prevé los siguientes casos de operaciones concretas que exigen un escrutinio más minucioso: i) se deberá obtener información de los depositantes, especialmente cuando realicen grandes depósitos de efectivo, tomando particular cuidado si se hacen en moneda extranjera y en billetes de baja denominación y ii) se deberán ejercer cuidados extraordinarios si el cliente intenta convertir billetes a cheques, transferencias, valores, metales preciosos u otros instrumentos fácilmente realizables en el mercado. Las Circulares No. 1.738 (artículo 39.2) y No. 1.713 contienen ejemplos similares para las instituciones de tipo bancario y la Circular 1.920 contempla las firmas de valores. No hay ejemplos disponibles para las empresas de seguros, salvo por la limitada identificación del cliente que paga pólizas de vida de prima única cuando el pago se hace a través de una transferencia de un plan de jubilación existente (AFAP). [Nota: El BCU, a través de su Comunicación 05/14 de abril de 2005, ha informado a las aseguradoras sobre los ejemplos de operaciones sospechosas de la IAIS publicados en su sitio en Internet.] Aunque útiles, se trata básicamente de pautas con ejemplos de operaciones inusuales o posiblemente sospechosas y no son sustitutos adecuados para un sistema general de DDC en función del riesgo.

Las filiales y sucursales locales de bancos extranjeros tienen algunas políticas que toman por base al riesgo tales como listas, para todo el grupo, de clientes considerados de alto riesgo (por ejemplo las personas que participan en política y las organizaciones religiosas, pero solo en unos pocos casos dichas listas se han enfocado en los riesgos que le son específicos a Uruguay). En conversaciones mantenidas con algunas instituciones financieras se señaló que consideraban a determinados sectores como de alto riesgo (por ejemplo, las casas de cambio y las SAFI pero generalmente la mayoría de las instituciones con las que se reunió la misión opinaban que el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en Uruguay es insignificante porque el país y su economía son pequeños). Esta opinión, no obstante, parece minimizar los riesgos asociados a las actividades comerciales internacionales y offshore de Uruguay. Una excepción en la que parece existir consenso sobre el riesgo es el sector de cambio de moneda (las "casas de cambio" que ofrecen una amplia gama de servicios financieros) y de sociedades offshore (SAFI). En general se considera que ambos presentan un alto riesgo de lavado de dinero.

El BCU recientemente desarrolló un sistema básico para la supervisión bancaria en función del riesgo que incluye un conciso procedimiento de análisis para prevenir el lavado de dinero para las instituciones bancarias. Este es un avance bienvenido y debería sentar las bases para impulsar nueva labor de desarrollo de sistemas ALD/CFT de base más amplia en cuanto a las regulaciones, directrices y la supervisión a través de todos los sectores. Para apoyar esta medida, sería útil si las autoridades, en colaboración con instituciones financieras, realizaran una evaluación sistémica del riesgo de LD/FT y promovieran la toma de conciencia de este riesgo a través de todos los sectores. .

Otras: No existen disposiciones, directrices o códigos sectoriales con respecto a la aceptación de efectivo, inclusive el que proviene de clientes offshore o no residentes.

Momento de la verificación, procedimiento de DDC inconcluso y clientes existentes (5.13-5.17)

El BCU y las instituciones financieras interpretan que las regulaciones contra el lavado de dinero exigen que se realicen los procedimientos de DDC en forma previa a la apertura de una cuenta o el establecimiento de un vínculo comercial, y las normas no contemplan situaciones en las que las instituciones financieras completen la verificación de la identidad cuando el vínculo comercial ya está establecido. En la práctica, incluso en los casos de servicios bancarios telefónicos o por Internet, es necesario que los clientes abran una cuenta antes de que puedan utilizar tales servicios. Pero tal como se indicó anteriormente, no hay una obligación expresa de identificar a todos los beneficiarios de operaciones y titulares efectivos finales de entidades jurídicas, previo a la apertura de cuentas o la realización de operaciones (por ejemplo, para operaciones ocasionales). Este hecho dificultaría la vigilancia permanente de operaciones no realizadas en forma personal, especialmente cuando involucran no residentes.

No existen obligaciones o directrices específicas para, por ejemplo, prohibir que las instituciones financieras abran cuentas o establezcan vínculos comerciales cuando no pueden completar o cumplir con las obligaciones vigentes de DDC. Además, las instituciones financieras no están obligadas explícitamente a poner fin a relaciones comerciales y/o, según corresponda, considerar la presentación de un informe de sospecha a la unidad de inteligencia financiera cuando no pueden obtener una identificación y verificación adecuada, inclusive de clientes beneficiarios. Tales obligaciones o directrices serían útiles para ayudar a las instituciones financieras a evitar la puesta sobre aviso cuando están llevando a cabo un procedimiento de DDC y presentando informes de

actividad sospechosa (véase también la nota a la Recomendación 5). La Circular No. 1.713 y las directrices emitidas con ejemplos de operaciones sospechosas enuncian que la omisión en brindar información de clientes puede dar motivo a una sospecha y un informe a la UIF.

No existe una obligación de realizar procedimientos periódicos de DDC permanente con respecto a clientes existentes en función de su importancia y riesgo. Cuando se introdujeron las leyes y las regulaciones para luchar contra el lavado de dinero, el BCU preveía que en el lapso de un año se identificarían todos los clientes existentes según los nuevos requisitos, pero no existen indicios que confirmen que las instituciones financieras aplicaron los requisitos de DDC a los clientes existentes. No obstante, las inspecciones del BCU se concentraron principalmente en el cumplimiento de las obligaciones dispuestas por las normas vigentes, y abarcaría revisión de DDC sobre clientes existentes antes de la emisión de los reglamentos.

Recomendación 6

Las instituciones financieras no están obligadas a conducir procedimientos reforzados de CCD respecto a personas del medio político (PEP, por sus siglas en inglés), ni a obtener la aprobación de la alta gerencia para establecer o continuar una relación comercial con estas personas, establecer el origen de sus fondos y patrimonio y llevar a cabo una vigilancia más intensa de la relación. En la práctica, algunas filiales y sucursales de las instituciones bancarias extranjeras de hecho clasifican a las personas del medio político como clientes de mayor riesgo. Asimismo, algunas instituciones financieras tienen la política de no abrirles cuentas. Sin embargo, no todas las instituciones financieras tienen acceso a bases de datos internacionales o servicios que las ayuden a identificar PEP.

Recomendación 7

Los bancos uruguayos son principalmente instituciones cliente y en general no actúan como corresponsales de otros bancos. Algunos de ellos, por ejemplo, no abren cuentas en favor de casas de cambio y empresas de remesas de dinero. No existen obligaciones o directrices específicas de adopción de medidas reforzadas de DDC para los servicios de corresponsalía de banca y para establecer la naturaleza de la actividad comercial, la reputación y la calidad de la vigilancia de ALD/CFT por parte de los supervisores del banco cliente. Tampoco existen directrices específicas para la aprobación de relaciones de corresponsalía bancaria que documenten las respectivas responsabilidades en relación a la prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo de cada institución. De las conversaciones con el BCU y las instituciones financieras, se desconoce la utilización en Uruguay de servicios de cuentas de transferencias de pagos en otras plazas (*Payable Through Accounts*, o PTA, por sus siglas en inglés) y no se han dictado directrices o requisitos con respecto a tales cuentas.

Recomendación 8

No existen disposiciones en las regulaciones y directrices de supervisión de prevención del lavado de dinero que obliguen específicamente a las instituciones financieras a adoptar políticas y medidas dirigidas a impedir la utilización indebida de desarrollos tecnológicos para lavar dinero o financiar al terrorismo. Aunque las normas no lo obliguen, en la práctica, algunas instituciones (por ejemplo, los bancos) brindan servicios telefónicos y por Internet a sus clientes pero que solo se autorizan una vez que los clientes han abierto sus cuentas a través de los procedimientos establecidos. No obstante, la utilización de cajeros automáticos y otras redes de pago y depósito que facilitan las operaciones no personales parece generalizada y las mismas podrían beneficiarse de directrices de vigilancia de tales operaciones, aún cuando los topes para los retiros sean bajos, debido al posible riesgo de que tales operaciones se “organicen”.

Recomendaciones y comentarios

Recomendación 5

- Dictar regulaciones y directrices más exhaustivas que cubran toda la gama de obligaciones de DDC conforme a la Recomendación 5 del GAFI e incluir específicamente cuestiones para combatir el financiamiento del terrorismo y considerar la introducción de obligaciones directas explícitas, en lugar de solamente políticas y procedimientos, en cuanto a los elementos básicos de DDC.
- Imponer en forma general la obligación de que las instituciones financieras cuenten con sistemas integrales de AML/CFT-DDC basados en el riesgo, y exigir procedimientos reforzados de diligencia debida para las categorías de clientes, servicios y productos de mayor riesgo y, si corresponde, emitir directrices específicas para ayudar al cumplimiento.
- Emitir directrices sectoriales detalladas de DDC en particular para definir en qué consiste una identificación y verificación del cliente aceptable para las diversas categorías de clientes de IF, por

ejemplo, individuos, sociedades, fideicomisos, clientes no residentes y para servicios especializados tales como los de banca privada, depósitos cruzados y operaciones de participación.

- Exigir expresamente a las instituciones financieras que identifiquen clientes que realicen operaciones ocasionales y aisladas superiores a un umbral establecido (US\$10.000 y US\$1.000 para giros) y considerar umbrales menores adecuados para instituciones no bancarias como por ejemplo, las casas de cambio y las empresas de remesas de fondos. También debería obligarse a sumar las operaciones pequeñas vinculadas que sean inferiores a los umbrales establecidos a lo largo de un período de tiempo determinado.
- Las instituciones financieras deberían estar obligadas a conducir el procedimiento de DDC aún cuando exista sospecha de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo y a tomar medidas para evitar alertar a los clientes.
- Debería existir la obligación específica de realizar el procedimiento de DDC cuando existan dudas sobre la validez de la información obtenida previamente y cuando existan sospechas.
- Aclarar en la regulación del BCU (Circular 1.738) que las instituciones financieras tienen la obligación de identificar y verificar la identidad de los verdaderos beneficiarios de las operaciones o cuentas, en todos los casos, y no solo cuando exista dudas que clientes operan en beneficio propio.
- Introducir procedimientos reforzados de DDC e identificación del cliente para personas y formas jurídicas que incluyan a los auténticos beneficiarios, accionistas principales y controladores de personas jurídicas, incluidas las SAFI.
- Introducir obligaciones específicas de DDC en todos los casos para identificar clientes intermediarios que administren fondos o lleven a cabo operaciones en beneficio de terceros, especialmente para escribanos, contadores, abogados, corredores y agentes de bolsa.
- Exigir explícitamente que las instituciones financieras identifiquen el origen auténtico de los fondos de los clientes, para alcanzar especialmente las operaciones con origen en el extranjero, incluidas las operaciones que se originan de fuentes no bancarias, como por ejemplo las que se reciben a través de casas de cambio y empresas de remesas de dinero.
- Los clientes existentes deberían estar sujetos a procesos permanentes de diligencia debida basados en riesgos.
- Introducir directrices o códigos de sector que impongan controles para la aceptación de efectivo, en especial, de clientes no residentes.
- Otras: Llevar a cabo una evaluación sistémica de los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en Uruguay que respalde la elaboración de un marco de DDC en función del riesgo.

Recomendación 6

- Adoptar requisitos o directrices específicos para reforzar el proceso de diligencia debida en los casos de personas del medio político.

Recomendación 7

- Adoptar requisitos o directrices específicos para las relaciones de banca corresponsal o cliente, incluyendo a las casas de cambio y actividades de transferencia de dinero locales para asegurar el cumplimiento de esta Recomendación.

Recomendación 8

- Adoptar requisitos o directrices con respecto a las relaciones/transacciones comerciales que implican nuevas tecnologías, en especial las que hacen posibles las transacciones sin presencia física.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.5	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas de implementación deberían extenderse a toda la gama de obligaciones de DDC sin limitarse a la identificación directa del cliente y a las obligaciones de políticas y procedimientos, preferiblemente reflejándose como una obligación directa. • No existe una obligación específica de DDC para las operaciones ocasionales que establezca: i) umbrales mínimos (por ejemplo, US\$10.000 y umbrales menores para giros telegráficos, casas de cambio y remesas) y ii) que agrupe operaciones inferiores a los umbrales establecidos durante un período determinado. • La DDC no es obligatoria cuando se sospecha lavado de dinero o

		<p>financiamiento del terrorismo (por ejemplo, con respecto a nuevos probables clientes o a operaciones aisladas intentadas o cuando existen dudas sobre la validez de la identificación del cliente obtenida previamente).</p> <ul style="list-style-type: none"> • No existe obligación de establecer el fin ni la índole de la relación comercial entre los clientes y las instituciones financieras. • Debe establecerse una obligación general de DDC, en todos los casos, para los beneficiarios de cuentas y operaciones, personas y estructuras jurídicas, incluyendo a sus principales titulares, controladores y beneficiarios. • Es necesario establecer la obligación específica de DDC para los clientes intermediarios que administran fondos en favor de otros, incluyendo a los corredores de bolsa y las casas de cambio. • Las obligaciones de ALD/CFT – DDC deberían establecerse en función del riesgo y deberían requerir procedimientos reforzados para clientes y servicios de mayor riesgo. . • Se necesitan disposiciones/directrices más claras sobre lo que constituye formas aceptables de identificación y verificación. • No es obligatorio someter las relaciones comerciales existentes a procedimientos de diligencia debida periódicos, en especial en el caso de los clientes de mayor riesgo.
R.6	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No es obligatorio realizar DDC reforzadas en el caso de personas del medio político.
R.7	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No existen normas obligatorias con respecto a los bancos internacionales y otros tipos de relaciones similares.
R.8	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones financieras no están obligadas a aplicar controles específicos para impedir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y mediante el uso de nuevas tecnologías, en especial las que permiten realizar transacciones anónimas o sin presencia física.

2.3 Terceros y captación de nuevos clientes (R.9)

Descripción y análisis

Las normas para prevenir y combatir el lavado de dinero hacen a las instituciones financieras plenamente responsables por todos los aspectos del procedimiento de DDC y no contemplan situaciones en que las instituciones financieras pueden valerse de intermediarios o terceros para determinados aspectos del procedimiento. (Esto no debería significar necesariamente delegación de responsabilidad de DDC). En la práctica, una proporción considerable de la actividad comercial que involucra no residentes conocidos y presentados por filiales o terceros en el exterior, principalmente de Argentina o Brasil, se realiza en o se gestiona desde Uruguay. En estos casos, es habitual que las filiales extranjeras que se encargan de parte del procedimiento de DDC realicen el “escrutinio” previo de los clientes, lo que parecería razonable. Esta situación es más frecuente entre clientes de bancos *offshore* que generalmente solo cuentan con dos o tres empleados en Uruguay para “manejar” cientos de cuentas de clientes no residentes. Esta práctica también parece relevante para los corredores o agentes de valores que se dedican a actividades con el exterior. En los casos por ejemplo en que los bancos offshore sólo tienen poco personal en Uruguay, parecería impracticable que tales entidades e instituciones financieras que hacen negocios con ellos puedan llevar a cabo eficazmente el procedimiento íntegro de CDD y la vigilancia de clientes desde Uruguay. En el caso por ejemplo de los clientes argentinos, la relativa proximidad permite que las instituciones financieras visiten clientes, pero esto parecería impráctico o no se justificaría comercialmente, por ejemplo, para pequeños ahorristas, aunque algunas instituciones financieras afirman que visitan a los clientes en su país de origen. Bajo estas circunstancias, y dada la cantidad relativamente grande de instituciones financieras que tienen actividades a través de fronteras, sería razonable contar con obligaciones y/o directrices de DDC que puedan cumplir otras instituciones financieras, no sólo para poder cumplir con las obligaciones de DDC locales sino también para asegurar que los procedimientos y obligaciones de DDC de tales terceros sean adecuados y que estén sujetos a controles eficaces de ALD/CFT en Uruguay y otros países. Al momento, las instituciones financieras tampoco están obligadas a determinar que esos terceros estén sujetos a controles y supervisión eficaces para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y verificar si provienen de países que apliquen adecuadamente las Recomendaciones del GAFI.

Recomendaciones y comentarios		
<ul style="list-style-type: none"> Implantar reglas o requisitos para las instituciones financieras que dependen en cierta medida de los procedimientos de DDC de terceros, de acuerdo con los criterios fundamentales de la Recomendación 9 del GAFI. 		
Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
R.9	NC	<ul style="list-style-type: none"> Se necesitan obligaciones de DDC para casos en que las instituciones financieras dependen en cierta medida de terceros (sobre todo en otros países), teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la información sobre el grado en que los otros países cumplen las Recomendaciones del GAFI y la categoría de las personas/instituciones de las que se depende.
2.4 Secreto o confidencialidad de las instituciones financieras (R.4)		
Descripción y análisis		
<p>El secreto financiero está previsto en el artículo 25 del Decreto-Ley No. 15.322 de 17 de septiembre de 1982, como una categoría de secreto profesional. En virtud del artículo 25, las instituciones financieras no deben revelar información confidencial sobre sus clientes y operaciones, salvo bajo autorización expresa por escrito de la persona afectada o por orden de un juez penal o de familia en causas de pensión alimenticia. La violación de esta disposición se castiga con una pena máxima establecida por el artículo 302 del Código Penal de 100 a 600 Unidades Reajustables. Se interpreta que el artículo 25 comprende todas las operaciones de los clientes de las IF, incluyendo créditos y depósitos.</p> <p>Asimismo las instituciones financieras generalmente interpretan que las normas sobre secreto contenidas en la Ley No. 15.322 también prohíben la inclusión de números de cuenta de clientes en transferencias telegráficas, lo que impediría el pleno cumplimiento con la Recomendación Especial VII del GAFI (véase la sección 2.5 a continuación). Se aclara que, salvo el número de cuenta, toda la demás información del cliente puede ser suministrada en las transferencias.</p> <p>El alcance del antes mencionado artículo 25 se extiende al artículo 17 del Decreto 614/92 que dispone que el deber de secreto allí establecido también se aplica a todas las personas naturales que adquieran información confidencial en el cumplimiento de sus funciones en una IF, tales como los empleados, consultores y auditores externos.</p> <p>Conforme al artículo 25, para el caso de orden judicial de revelar información confidencial relacionada con procedimientos penales, tal orden debe contener los fundamentos jurídicos que vinculen la solicitud a la investigación de un delito. Se informó a esta misión que, en la práctica, las instituciones financieras normalmente consultan a sus abogados en forma exhaustiva para asegurar que la resolución judicial que solicita el levantamiento del secreto satisfaga los requisitos legales pertinentes. Si bien ello es razonable considerando la necesidad de las instituciones financieras de proteger su responsabilidad civil, según las autoridades locales encargadas de la aplicación de la ley entrevistadas, esta práctica habitualmente retrasa el cumplimiento de la orden judicial y obstaculiza la investigación penal.</p> <p>La hipótesis que presenta el artículo 25 de acceso excepcional a información protegida se refiere a los tribunales uruguayos (véase el artículo 77.2 de la Ley No. 14.294). Las resoluciones de tribunales extranjeros para levantar el secreto en una instituciones financieras en Uruguay deben seguir los canales establecidos de asistencia judicial mutua, a través de la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional (Autoridad Central) del MEC o MRE. Además, de conformidad con el artículo 77.1 de la Ley 14.294, el artículo 15 del Decreto 398/999 requiere al MPF (Ministerio Público y Fiscal) solicitar al BCU un informe fundado sobre la pertinencia de la medida cuando requiera el levantamiento de secreto bancario o medidas de confiscación o inmovilización de depósitos bancarios. Las autoridades sostienen que este procedimiento no se aplica en la practica.</p> <p>Además de las autoridades judiciales señaladas en el artículo 25 las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU no podrán oponer el secreto financiero a dicha autoridad monetaria ni a la AIN (artículo 15 del Decreto-Ley 15.322). Sin embargo, el BCU solo puede acceder a información protegida por motivos</p>		

relacionados con la supervisión prudencial, que en la práctica incluye el análisis del cumplimiento con las obligaciones de prevención y combate del lavado de dinero.

El secreto financiero no le es oponible a la UIAF, que está autorizada a requerir cualquier información para el cumplimiento de sus funciones de las instituciones obligadas a declarar (artículo 5 de la Ley No. 17.835).

En diciembre de 2003, la Cámara de Diputados uruguaya aprobó un proyecto cuyo objeto es limitar el secreto bancario y la confidencialidad. El proyecto proponía aumentar la transparencia del crédito mediante la eliminación del secreto bancario para la información relativa a préstamos personales, créditos financieros, hipotecas u obligaciones similares. [Posteriormente a la misión, el proyecto fue promulgado como la Ley 17.948, que en su Art.1 establece que el secreto sólo ampara a las operaciones pasivas.]

El Poder Judicial y otras autoridades pueden compartir información protegida entre ellos, a condición que la misma se use al objeto para el que se solicitó. Autoridades extranjeras pueden brindar información protegida, siempre que se utilicen los canales y condiciones adecuados de asistencia judicial mutua.

Recomendaciones y comentarios

- Derogar el Artículo 15 del Decreto 398/999.
- Modificar la disposición sobre el secreto de la Ley No. 15.322 para hacer posible que toda la información acerca del remitente (números de cuenta del cliente) se incluya en los giros cablegráficos.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.4	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Hay dificultades para aplicar eficazmente las disposiciones para levantar el velo de confidencialidad. • Las normas sobre secreto prohíben que las instituciones financieras incluyan números de cuenta de los clientes en los giros telegráficos sin el consentimiento del cliente.

2.5 Conservación de registros y normas para las transferencias por cable (R.10 y RE. VII)

Descripción y análisis

Recomendación 10

Las obligaciones de llevar y conservar registros se establecen en la ley contra el lavado de dinero y sus reglamentaciones, así como en el compendio de regulaciones del sector. A continuación se analizan estas normas separadamente.

Obligaciones de ALD

El artículo 72 de la Ley No. 14.294 exige que todas las instituciones financieras sujetas a supervisión del BCU registren información sobre la identidad de clientes, sean personas físicas o jurídicas (por ejemplo, capacidad legal, ocupación y objeto, en el caso de las personas jurídicas), conforme a las regulaciones dictadas por el BCU. Además, el artículo 73 de esta ley obliga a las instituciones financieras a llevar, en la forma que exija el BCU, los registros y correspondencia comercial que permitan reconstruir las operaciones financieras que superen el umbral (equivalente a US\$10,000) establecido por las regulaciones, así como una base de datos de tales operaciones que permita el acceso inmediato a la información sobre dichas operaciones. El BCU ha emitido las siguientes regulaciones con respecto a la documentación de registros:

- 1) La Circular No. 1.712 exige que todas las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU:
 - párrafo 1(a): conserven registros de las operaciones realizadas con clientes.
 - párrafo 1(c): obtengan información sobre la identidad de clientes que soliciten servicios que involucren sumas cuantiosas; información sobre clientes que soliciten cuentas corrientes, información sobre depositantes que realicen depósitos de grandes sumas de efectivo o conviertan efectivo en otro instrumento monetario; y desarrollen una base de datos que permita el rápido acceso a información relacionada con cualquier persona que realice operaciones de efectivo tales como las mencionadas superiores a US\$10,000.

- 2) La Circular No. 1.738 también obliga a las instituciones bancarias y casas de cambio a:

Obtener, actualizar y conservar la información relativa a la identidad de los individuos a beneficio de quienes se abre una cuenta o se realiza una operación, cuando existan dudas de que estén actuando en nombre propio, especialmente cuando se trata de sociedades *offshore*. Las instituciones financieras también deberían obtener información sobre los depositantes que realicen depósitos cuantiosos de efectivo y clientes que deseen convertir efectivo en otros instrumentos monetarios, valores o metales preciosos (artículo 39.2).

Debe notarse que la obligación de conservar registros se limita solo a la identificación del cliente en casos de duda sobre la calidad en la que actúan.

3) La Circular No. 1.713 en su artículo 39.3 obliga a las instituciones bancarias y casas de cambio a registrar la identidad de toda persona, así como las características de las operaciones de conversión de efectivo o metales preciosos a cheques, transferencias, depósitos bancarios, valores enumerados u otros activos fácilmente rescatables, por montos superiores a US\$10.000 o su equivalente en otras monedas. Esta información deberá llevarse en un registro cronológico que permita el fácil acceso a la información por individuo. La Circular No. 1.715 estipula los requisitos regulatorios para que las instituciones financieras incorporen tal información a una base de datos centralizada llevada por el BCU/UIF. Las instrucciones de supervisión (como por ejemplo, la Comunicación No. 2001/46) dispone las instrucciones específicas sobre qué debe incorporarse a esta base de datos.

Adviértase que esta obligación de registrar se limita solo a operaciones cuantiosas de efectivo. Los requisitos adicionales de información se detallan en el artículo 145 de esta circular pero solo se relacionan con la información sobre identificación para cuentas corrientes.

a. La Circular No. 1.920 obliga a las firmas de valores a:

- Llevar y actualizar una ficha de identificación del cliente y demás documentación exigida y obtener información sobre clientes que realizan operaciones cuantiosas de efectivo (artículo 159).
- Registrar la identidad de todas las personas, así como las características de las operaciones de conversión de efectivo o metales preciosos en cheques, transferencias, depósitos bancarios, valores enumerados u otros instrumentos fácilmente rescatables, por montos superiores a US\$10.000 o su equivalente en otras monedas. Esta información deberá conservarse en un registro cronológico que permita acceder fácilmente a la información por individuo. En forma análoga a los bancos, tal información se incorporará a la base de datos centralizada que conserva el BCU. A estos efectos, se dictó la instrucción de supervisión 2004/275.

b. Empresas de seguros: La Circular 55 (artículo 46.1) exige que las empresas de seguros conserven un registro de operaciones que involucren pagos de primas anuales iguales o superiores a US\$10.000 o su equivalente en otras monedas. Esta regulación establece la información mínima para este registro, que comprende información sobre identificación de la póliza, incluyendo detalles de los medios de pago y cancelaciones anticipadas cuando impliquen reembolsos superiores a US\$10.000 o su equivalente. El registro también deberá incluir información sobre operaciones que puedan vincularse al lavado de dinero. Además de éstas, no existen otras obligaciones específicas de registro para prevenir el lavado de dinero, tales como el registro de la correspondencia, cuentas y operaciones inferiores a US\$10.000.

Otras obligaciones de registro establecidas en las regulaciones

Aunque las leyes y regulaciones no contienen una obligación expresa y general de preservar los registros por un período no menor a cinco años, etc., el BCU ha dictado otras regulaciones que prevén la conservación de registros que podrían satisfacer en gran medida los requisitos del GAFI. En aras de la claridad, podría considerarse la posibilidad de establecer un vínculo explícito entre las medidas de lucha contra el lavado de dinero y estos otros requisitos de conservación de registros. Las demás obligaciones de llevar registros para las instituciones bancarias y casas de cambio dispuestas en la Recopilación de Normas de Regulación y Control se resumen a continuación.

Instituciones bancarias y casas de cambio

Circular No. 1.878, artículo 307.1 (Registro): Las instituciones financieras deberán adoptar procedimientos para resguardar la información en forma tal que permita la reconstrucción de operaciones y cuentas incluyendo cualquier otra información que pueda ser relevante para la reconstrucción de operaciones para su utilización por el

BCU u otras autoridades judiciales. Estos procedimientos deberían exigir el almacenamiento semanal de por lo menos dos copias de la información en lugares separados como respaldo. Por lo menos una vez al año deberían hacerse pruebas para asegurar la integridad de los registros y que puedan recuperarse, conservando un registro de dichas pruebas. **Artículo 307.1:** Las instituciones financieras también deberán resguardar los registros de toda la documentación exigida sobre identificación y actividades de sus clientes. **Artículo 307.2:** Los más altos directores y gerentes serán responsables del resguardo de los registros. **Artículo 307.4:** Los registros societarios de las instituciones financieras deberán conservarse por 20 años y la demás información por un mínimo de 10. **Artículo 307.5:** Las instituciones financieras también deberán tener un plan de continuidad operacional que incluiría la recuperación de información. Este plan debe probarse todos los años. **Artículo 307.8 y artículo 307.9:** Las instituciones financieras están habilitadas para llevar registros en medios digitales y otros medios siempre y cuando observen los requisitos legales, y prohíben la destrucción de documentos relacionados con procedimientos vigentes o pendientes.

Firmas de valores: Las obligaciones de registro son, a grandes rasgos, similares a los de los bancos. La Circular No. 1.919 (artículo 95.15 de la Recopilación de Normas) enuncia que las firmas de valores deberán conservar los registros de operaciones y clientes que especifique la División Valores y AFAP del BCU (Comunicaciones 2004/274, 2004/275, 2004/276 y 2004/277 de 2004), además de los registros exigidos por ley o por las bolsas de valores.

Empresas de seguros: No existen obligaciones específicas de conservación de registros para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo en las normas sobre seguros, salvo en los artículos 47 y 48 de la Recopilación de Normas para las empresas de seguros que enuncian que los aseguradores deberán conservar registros por un período de cinco años. Esta información incluye una lista bastante detallada de requisitos de información de clientes y pólizas que deberían permitir el acceso por las autoridades y la reconstrucción de operaciones, que es similar a grandes rasgos a los requisitos para las demás instituciones.

Empresas de servicios de remesas: No existen obligaciones independientes de conservación de registros para las empresas de remesas ya que el Ejecutivo aún no ha dictado las regulaciones que exige el artículo 6 del Decreto 86/005 para su instrumentación.

Recomendación Especial VII

No existen regulaciones o directrices específicas que contemplen los giros telegráficos y en consecuencia no hay procedimientos basados en el riesgo para gestionarlos sin la información completa del ordenante. Las instituciones financieras que prestan servicios de giros en Uruguay son principalmente bancos y casas de cambio. Los requisitos de identificación del cliente para estas instituciones financieras deberían en la mayoría de los casos permitirles obtener e incluir “toda la información acerca del ordenante” en los giros telegráficos, tal como exige la RE VII, incluyendo su nombre, número de cuenta y dirección.

No obstante, las restricciones que impone el secreto dispuesto por el artículo 25 de la ley de instituciones financieras No. 15.322 actúan como un impedimento para incluir toda la información del ordenante de giros telegráficos. El BCU y la mayoría de las instituciones bancarias interpretan que el secreto profesional previsto en el artículo 25 les impide incluir números de cuenta en los giros telegráficos sin el consentimiento del cliente. Algunas instituciones financieras las interpretan de forma más amplia o parecen desconocer la restricción legal y vienen incluyendo números de cuenta en los giros telegráficos (véase el análisis del artículo 25 en la anterior Recomendación 4).

Las casas de cambio también realizan giros, incluyendo algunos que pueden emitir órdenes directamente a las cuentas de corresponsales extranjeros. En este caso existen dos cuestiones relevantes. Las casas de cambio, en el curso habitual de sus actividades, no mantienen “cuentas” de clientes (la ley les prohíbe mantener saldos de clientes por períodos extensos de tiempo). Para los clientes empresariales, una casa de cambio puede incluir el nombre y dirección del ordenante y en lugar del número de cuenta, puede utilizar el número de registro de contribuyente de la sociedad. Ello no es posible para clientes pequeños cuyas órdenes pueden incluirse en lotes de transferencias internacionales. En tales casos, ni los bancos (que brindan servicios de giros para las casas de cambio) ni las casas de cambio dispondrían de los números de cuenta de los clientes. Además, algunas casas de cambio han interpretado que las regulaciones para la prevención y lucha contra el lavado de dinero (por ejemplo, la circular 1.713) no exigen el procedimiento de DDC para sumas inferiores a US\$10.000 lo que dificultaría en gran medida el rastreo de operaciones individuales.

Las regulaciones vigentes para combatir el lavado de dinero no establecen obligaciones o una directiva sobre el tratamiento de giros telegráficos internos y transferencias en lotes y no existe una obligación específica para las instituciones intermediarias de registrar toda la información del ordenante en la cadena de pagos. Además, si bien no se ha establecido un umbral mínimo para los giros telegráficos, algunas casas de cambio han adoptado la suma de US\$10.000 para identificar clientes, lo que en general haría imposible llevar registros de identificación y operaciones para operaciones inferiores a esta suma aún cuando estuvieran vinculadas y en total superaran el umbral. Además, esta suma es muy superior al umbral de US\$3.000 recomendado por el GAFI (reducido por GAFI a US\$1,000 después de la misión).

El BCU ha iniciado inspecciones in situ de bancos y otras instituciones financieras que realizan giros telegráficos y ha prestado estrecha atención a esta área de actividad. También exige que las instituciones financieras presenten un informe especial elaborado por auditores externos sobre el cumplimiento de los requisitos relacionados con la prevención y el combate del lavado de dinero que puede incluir un examen de los giros telegráficos. En el pasado, el BCU ha encontrado deficiencias en cuanto al cumplimiento en esta área, especialmente con respecto a documentación sobre el cliente subyacente, incluso en bancos y casas de cambio.

Los giros telegráficos sin información completa y precisa acerca del remitente y, en especial, en los casos en que la diligencia debida con el cliente ha sido insuficiente, representan un riesgo significativo de LD/FT para las instituciones financieras y la jurisdicción. Un análisis exhaustivo de los informes de inspección, de auditoría interna y externa y de cualquier otro documento similar o conexo sería muy útil para que el BCU detecte las

insuficiencias sectoriales en la DDC que se realiza para las transferencias cablegráficas y actividades conexas, determinando su grado de riesgo, y para implementar medidas correctivas cuando ello sea necesario.

Recomendaciones y comentarios

Recomendación 10

- Los requisitos de conservación de registro deberían definir claramente el inicio y el fin del período de retención, tanto para las operaciones como para los vínculos comerciales.
- Imponer obligaciones de conservar registros específicas para los servicios de remesas con el propósito de prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
- El BCU debería exigir y hacer cumplir en forma rigurosa los requisitos de conservación de registro especialmente en relación a los beneficiarios de operaciones y cuentas (por ejemplo, en los giros telegráficos).

Recomendación Especial VII

- Dictar regulaciones específicas que habiliten a incluir la información completa del ordenante en los giros telegráficos y enmendar las disposiciones sobre el secreto contenidas en la legislación (por ejemplo, en la Ley No. 15,322), para incluir los números de cuenta de los clientes, en caso de existir, y eliminar cualquier restricción relacionada con el secreto que impida incluir números de cuenta.
- Efectuar un examen concreto de las prácticas de transferencia de las casas de cambio y otras instituciones financieras no bancarias para cerciorarse de que cumplan las mismas normas que los bancos.
- Introducir normas específicas para lotes de transferencias, por ejemplo, giros de las casas de cambio a través de bancos nacionales, que incluyan transferencias internacionales, de conformidad con la Recomendación Especial VII del GAFI.
- Imponer un umbral mínimo más bajo para las transferencia telegráficas (por ejemplo, US\$1.000).
- Exigir procedimientos elaborados en función de los riesgos para giros telegráficos que no estén acompañados de la información completa del ordenante.
- Llevar a cabo un análisis exhaustivo de los informes de inspección, de auditoría interna y externa y de cualquier otro informe relativo a las instituciones financieras que contenga evaluaciones o análisis de las giros cablegráficos y otras actividades de DDC conexas, para determinar la medida de la insuficiencia en el cumplimiento y los riesgos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo comprendidos y la eficacia de toda acción de cumplimiento adoptada.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

Cumplimiento

Resumen de factores

R.10	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe exigir y hacer cumplir en forma más rigurosa las obligaciones de registro, prestando especial atención a la identificación de los beneficiarios y las fuentes de los fondos de clientes no residentes en todos los sectores, incluyendo a los servicios de banca, valores, intermediación, cambio de divisas y transferencia de dinero.
RE. VII	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige que en los giros telegráficos se registre e incluya la información completa del ordenante, tanto para las transferencias internacionales como para las nacionales. • No pueden registrarse los datos completos del ordenante en los giros telegráficos debido a las restricciones relativas al secreto sobre la inclusión de números de cuenta de clientes aún si ellos existen. • No existen obligaciones o directrices aplicables a los giros telegráficos internos o internacionales, incluidas las transferencias en lotes que comprenden fondos enviados por las casas de cambio y los servicios de transferencia de dinero. • No es obligatorio aplicar procedimientos basados en riesgos para los giros que no tienen los datos completos del ordenante. • No existen umbrales mínimos para los giros telegráficos, salvo para operaciones de efectivo superiores a US\$10.000, lo que resultaría muy elevado y no cubriría las transferencias de cuentas establecidas, lo que debería ser la norma. • Ninguno de los intermediarios en la cadena de pagos está obligado a mantener toda la información obligatoria sobre el ordenante.

Operaciones inusuales y sospechosas

2.6 Vigilancia de operaciones y vínculos (R.11 y 21)
Descripción y análisis
<p>Recomendación 11</p> <p>La Ley 17.835 de lucha contra el lavado de dinero obliga implícitamente a todas las instituciones financieras a vigilar todas las operaciones complejas o inusitadamente cuantiosas y los patrones desacostumbrados de operaciones. El artículo 1 dispone que todas las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU deberán informar a la UIF sobre todas las operaciones sin justificación legal o económica evidente u operaciones que se planteen con una complejidad inusual o injustificada. Las instituciones financieras también deberán vigilar las operaciones financieras que involucren activos cuyo origen sea sospechoso. La Circular 1.722 del BCU por la que se estableció la UIF a los efectos de recibir informes sobre transacciones sospechosas contiene disposiciones similares. Todos estos requisitos están relacionados a la obligación de instituciones financieras de informar transacciones sospechosas a la UIF.</p> <p>La Circular No. 1.712 para todas las instituciones financieras y las Circulares 1.713 y 1.738 (para las instituciones bancarias y casas de cambio) también presentan ejemplos de operaciones a las que las instituciones financieras deberían prestar especial atención debido a sus características inusuales y exigen a dichas instituciones que obtengan información de clientes sobre ciertas operaciones cuantiosas e inusuales. Para las firmas de valores, la Circular No. 1.920 obliga a contar con procedimientos para obtener información sobre clientes que realicen las operaciones cuantiosas de efectivo dispuestas y a obtener la justificación del origen de los fondos en tales casos. La Circular 55 contiene disposiciones más limitadas para las empresas de seguros. El BCU también ha dictado una guía que contiene 80 ejemplos de operaciones inusuales para colaborar con las instituciones financieras en la detección de operaciones inusuales o sospechosas. Esta lista cubre ejemplos que comprenden las operaciones bancarias, con valores y de seguros. Además, el BCU ha emitido varias comunicaciones informando a las empresas de seguros sobre la lista de ejemplos de operaciones sospechosas de la IAIS. No se contemplan ejemplos específicos de operaciones de cambio de divisas o transferencia de dinero.</p> <p>Ninguna de las circulares contiene una obligación explícita de vigilar e investigar los antecedentes y el objeto de tales operaciones y de registrar las conclusiones por escrito ni de conservar los registros por cinco años como</p>

mínimo durante los que estarían disponibles para su examen por supervisores, auditores y otras autoridades competentes. Asimismo, el interés parece estar principalmente en las operaciones cuantiosas y no en patrones de operaciones realizadas por sumas inferiores para evitar la detección de actividades inusuales.

En la práctica, las instituciones financieras usan sistemas tanto manuales como informáticos para vigilar operaciones inusuales. Estos parecen dirigirse principalmente a detectar operaciones cuantiosas inesperadas, a efectos tanto comerciales como de lucha contra el lavado de dinero. Una limitación importante en algunas instituciones bancarias es la ausencia de sistemas informáticos y la imposibilidad de combinar las operaciones de clientes en toda la institución o el grupo a efectos de vigilancia y análisis, incluso para informar sobre actividades sospechosas. Algunos bancos *offshore* no tienen, por ejemplo, vínculos informáticos con las casas matrices que habilitarían tal vigilancia a nivel del grupo, si bien las regulaciones los obligan a aplicar controles contra el lavado de dinero en todas sus sucursales y filiales en Uruguay y el exterior.

Recomendación 21

Las instituciones financieras no están obligadas expresamente a prestar especial atención a operaciones y vínculos comerciales con contrapartes de países que no aplican las Recomendaciones del GAFI o que lo hacen en forma insuficiente. En consecuencia, no están específicamente obligadas a prestar especial atención y analizar tales operaciones para detectar actividades inusuales o sospechosas. Además, no existen procedimientos para que Uruguay contrarreste medidas de países que no aplican las Recomendaciones del GAFI o que lo hacen en forma insuficiente.

En la práctica, particularmente las sucursales y filiales de bancos extranjeros de países del GAFI sí cuentan con procedimientos que les exigen vigilar estrechamente operaciones con países incluidos en la lista del GAFI de países y territorios no cooperantes (PTNC). Esta lista, sin embargo, dejó de ser relevante ya que solo quedan dos países en la misma: Myanmar y Nigeria. En conversaciones con instituciones financieras no se evidenció que estas hubiesen identificado que países determinados aplicaran las Recomendaciones del GAFI en forma insuficiente o que presentaran un riesgo mayor de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo que exigiera una vigilancia especial de operaciones con contrapartes de tales países.

Recomendaciones y comentarios

Recomendación 11

- Exigir expresamente a las instituciones financieras que se deje constancia escrita por 5 años como mínimo de los resultados de examen de transacciones o patrones de transacciones inusuales o complejas.
- Emitir directrices específicas sobre transacciones o patrones de transacciones inusuales o complejas y distribuir las a los sectores de cambio de divisas y de servicios de transferencia de dinero.

Recomendación 21

- Se debe exigir a las instituciones financieras que intensifiquen la DDC y la supervisión de transacciones con entidades homólogas en otros países en que el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI sea nulo o deficiente.
- Se deberían emitir directrices a las instituciones financieras sobre los países que aplican las Recomendaciones del GAFI en forma insuficiente, especialmente con respecto a aquellos donde se ubican u operan las instituciones financieras homólogas.

Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI

Cumplimiento

Resumen de factores

R.11	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe exigir explícitamente a las instituciones financieras vigilar e investigar los antecedentes y el objeto de toda transacción o todo patrón de transacciones inusuales y complejas, y registrar las conclusiones por escrito y conservar los registros por cinco años como mínimo. Los mecanismos que utilizan las instituciones financieras para hacer el seguimiento de las transacciones o las tendencias complejas e inusuales son limitados en la práctica. • Se debe exigir la aplicación de este requisito en la práctica ya que constituye un instrumento importante para identificar y presentar informes sobre transacciones sospechosas, que hasta la fecha han sido muy escasos. • Las debilidades sectoriales (implementación etc.) bajo la Recomendación 13 y Recomendación 5.71, ambas no cumplidas, respaldan esta calificación.
R.21	NC	<ul style="list-style-type: none"> • A las instituciones financieras no se les exige que presten atención especial a los vínculos comerciales con instituciones homólogas de otros países que no aplican las Recomendaciones del GAFI, o que las aplican deficientemente, ni que registren las conclusiones de la investigación de transacciones inusuales con esas instituciones homólogas. • Las instituciones financieras no han recibido directrices sobre los países en los que podrían existir deficiencias en la aplicación de las Recomendaciones del GAFI.

2.7 Informes de operaciones sospechosas y otras declaraciones (R.13, 14, 19, 25 y RE. IV)

Descripción y análisis

El artículo 1 de la Ley No. 17.835 dispone que todas las personas físicas o jurídicas supervisadas por el Banco Central del Uruguay están obligadas a informar a la UIAF sobre las “transacciones que, en los usos y costumbres de la respectiva actividad, resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente, o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada, así como también las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud¹⁵¹⁶”.

Todas las regulaciones dictadas por el BCU antes de la promulgación de la Ley No. 17.835 de 2004 establecen que las instituciones financieras deberán comunicar inmediatamente a la UIAF aquellas transacciones (transacciones sospechosas conforme se definen en el artículo 3 de la Circular No. 1.722) en las que “a su juicio, existan indicios o sospechas fundados de estar relacionadas con el lavado de dinero” (artículo 3 de la Circular No. 1.722/2000 sobre las instituciones de crédito; artículo 39.3 de la Circular No. 55/2001 sobre las entidades aseguradoras y reaseguradoras, y las Circulares Nos. 1.737 y 1.756 de 2001 que ordenan el sector del mercado de valores y los fondos de pensiones).

Aunque la ley tiene prioridad sobre estas regulaciones, es preciso actualizarlas lo antes posible porque podrían afectar negativamente a la aplicación efectiva de la obligación de informar a la que están sujetas las instituciones financieras. Además, si bien el Decreto 86/005 (emitido también después de las distintas regulaciones del BCU) designa al BCU como la autoridad a cargo de supervisar que las empresas de remesas cumplan con las obligaciones relativas a la prevención de los delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, aún no está claro si en virtud del Decreto Ley de intermediación financiera No. 15.322 al que se refieren las distintas leyes y regulaciones sobre la prevención de delitos de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, el BCU tiene jurisdicción sobre las empresas de remesas.

Las estadísticas proporcionadas a la misión indican que entre 2002 y 2004 la UIAF recibió los siguientes informes de operaciones sospechosas:

Tipo de institución o profesión	ROS presentados por año			
	2002	2003	2004	2005/*
Bancos	4	9	10	32
Bancos <i>off-shore</i>	1			
Compañías financieras				
Bolsas de valores				1
Mercados de seguros	1			
Fondos de pensiones				

Fondos de inversión				
Casas de cambio		1	1	7
Empresas de remesas				
Otras instituciones financieras Inmobiliarias				
Casinos				
Contadores o auditores				
Abogados				
Escribanos				
Demás personas sujetas a la obligación de informar				
Organismos de supervisión y otros organismos de gobierno	1	3		2
TOTAL	7	13	11	42

*/ Estadísticas proporcionadas por las autoridades después de la misión.

Las estadísticas sobre los ROS correspondientes a 2005 que se presentaron después de la misión indican que la UIAF recibió 42 informes, provenientes principalmente de un pequeño número de bancos nacionales.

El número de ROS presentados al sistema judicial penal durante este período son los siguientes:

2002	2003	2004	2005
1	1	0	1

Dado el número de instituciones financieras que operan en Uruguay que están sujetas a los requisitos ALD/CFT, la cantidad de ROS presentados a la UIAF ha sido exiguo. Deberá darse prioridad al cumplimiento de la obligación de informar mediante la adopción de nuevas directrices y tipologías sobre el LD/FT y el fortalecimiento de la supervisión con respecto al cumplimiento y la vigilancia. Además, la evaluación sistémica de los riesgos relacionados con el LD/FT en la jurisdicción contribuiría a identificar los sectores y actividades de alto riesgo que exigen un escrutinio más minucioso.

Sanciones por incumplimiento de la obligación de informar. El artículo 1 de la Ley 17.835 también aplica al incumplimiento de la obligación de informar las mismas sanciones establecidas en el Decreto-Ley No. 15.322. Estas van desde la observación del incumplimiento, apercibimientos y multas de hasta el 50% del capital mínimo establecido para operaciones bancarias, hasta la intervención (incluida la destitución total o parcial de autoridades), suspensión total o parcial de actividades por un determinado período, y la revocación de la autorización para operar. Hasta la fecha, no se han aplicado sanciones por incumplimiento de la obligación de informar.

Transacciones intentadas: La Circular No. 1.722 (artículo 3) del BCU dispone que la obligación de las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU de presentar ROS se aplica tanto a las transacciones realizadas como no realizadas (intentadas). La obligación de informar de las transacciones intentadas también está implícita en el Decreto 86/005 (artículo 3b) para las empresas de remesas de moneda (y las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) reguladas por la Ley 17.835) con respecto al contenido de los ROS que deben presentarse a la UIAF.

Informes sobre actividades sospechosas relacionadas con el terrorismo, el financiamiento del terrorismo o cuestiones tributarias (R.13.2, RE. IV.1, R.13.4, RE. IV.2)

El artículo 1 de la Ley No. 17.835 establece la obligación amplia de informar sobre las transacciones inusuales, sin criterios específicos, así como también las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de prevenir el delito de lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En opinión de los evaluadores, podría formularse con mayor claridad el requisito estableciendo explícitamente que la obligación abarca también las circunstancias en que los fondos sean de procedencia lícita.

El artículo 1 también implica la obligación de notificar aunque se considere que la transacción está relacionada con cuestiones de evasión de impuestos. Sin embargo, como se señala en secciones anteriores de este informe, la nueva obligación jurídica aún no ha influido en la percepción común de bajo riesgo de LD que han tenido tradicionalmente las instituciones declarantes con respecto a las transacciones relacionadas con cuestiones tributarias.

La obligación de informar sobre todas las transacciones inusuales (que reduce la norma anterior sobre la

presentación de informes a la UIAF) podría generar la presentación de un exceso de informes de escaso valor a la UIAF, lo que con el tiempo puede “atascar” el sistema. Para reducir la posibilidad de que se produzca este problema, se recomienda que en disposiciones y/o directrices futuras se interprete y establezca con mayor claridad la aplicación de esta obligación de forma que se declaren a la UIAF las transacciones inusuales solamente cuando existan fundamentos razonables para creer o sospechar que están relacionadas con actividades criminales, tras analizar detenidamente toda la información pertinente de la que dispone la institución financiera. En las leyes y reglamentaciones (por ejemplo, el artículo 1 de la Ley No. 17.835 y el artículo 3 de la Circular 1.722) también se presenta la definición de actividad sospechosa. También convendría aclarar en las reglamentaciones y/o directrices que al decidir si deben o no presentar un reporte de operaciones sospechosas, las instituciones financieras no deberán determinar la naturaleza de ningún delito/ilícito determinante subyacente que pudiera estar comprendido en la ley. La capacitación del personal técnico de las instituciones financieras debe hacer hincapié en estas interpretaciones, incluido el hecho de que se aplica la obligación de informar independientemente de si se considera que las transacciones involucran, entre otros aspectos, cuestiones tributarias.

La ampliación de la obligación de informar (incluidas las transacciones inusuales) y la protección legal brindada a las instituciones declarantes, posiblemente contribuyeron al incremento en el número de ROS de 11 en 2004 a 42 en 2005. Aunque el incremento en términos de porcentaje es considerable, el número sigue siendo bajo en términos absolutos en vista del número de entidades obligadas a informar. Ello parece apuntar a una dificultad más fundamental para el cumplimiento no sólo de la obligación de informar sino de los requerimientos ALD/CFT más amplios. Los sectores público y privado deberían abordar lo antes posible estas cuestiones, a través, entre otros medios, del fortalecimiento de la capacitación, la supervisión y el cumplimiento.

Protección para quien presenta un ROS (R.14.1)

Según lo dispuesto por el artículo 4 de la Ley No. 17.835, en tanto siga los procedimientos establecidos a este respecto por el BCU o el Poder Ejecutivo, el cumplimiento de buena fe de la obligación de presentar un ROS no constituye violación de ningún principio de confidencialidad o privilegio profesional o comercial. Por consiguiente, no estará sujeto a responsabilidad de ninguna naturaleza, tanto sea civil, comercial, laboral, administrativa o de otra clase.

Prohibición de revelar informes de transacciones sospechosas o cualquier otra información conexas (R.14.2)

El artículo 3 de la Ley No. 17.835 prohíbe que todas las partes sujetas a la obligación de declarar transacciones a la UIAF comuniquen a las partes afectadas los informes que se realicen sobre ellas en cumplimiento de las obligaciones establecidas en esa ley. Una vez que reciba el ROS, la UIAF notificará a la parte declarante la conducta a seguir con respecto a las transacciones y las relaciones comerciales con el cliente. Además, el artículo 5 de la misma ley dispone que la UIAF, en el ejercicio de sus funciones, estará facultada para solicitar informes a los obligados por esta ley o a todos los organismos públicos obligados a proporcionarlos. El obligado o requerido no podrá poner en conocimiento de las personas involucradas las actuaciones e informes que se realicen sobre ellas. Las sanciones por incumplimiento de estas normas están previstas en el artículo 20 del Decreto-Ley 15.322: observación del incumplimiento, apercibimientos, multas de hasta 50 % del capital mínimo establecido para operaciones bancarias, intervención (incluyendo la remoción parcial o total de directores), suspensión total o parcial de actividades por un período determinado, cancelación temporal o definitiva de la autorización para empresas financieras y hasta la revocación de la autorización para funcionar.

Las prohibiciones anteriores con respecto a la divulgación de información establecidas en la Ley No. 17.835 no se aplican a las personas que no están sujetas a los ROS y a otra información enviada a la UIAF. Ello constituye una limitación importante de la prohibición de divulgar información.

Según lo dispuesto por el artículo 4 del Decreto 86/005, los informes sobre transacciones presentados por las empresas de remesas de moneda (y por las APNFD reguladas por este decreto) están sujetos a las disposiciones generales en materia de reserva, lo que se interpreta como la prohibición de divulgar los ROS y otra información conexas. Estas disposiciones en materia de reserva también son aplicables a la UIAF, pero no a las otras instituciones financieras reguladas por la legislación sobre ALD/CFT.

Las autoridades no han descubierto ningún incumplimiento de la prohibición de revelar información sobre los ROS o cualquier otra exigida por las autoridades. Por ello, no se han aplicado sanciones hasta la fecha.

Sistema de declaración de operaciones de efectivo (R.19)

La Circular No. 1.712 (artículo 1.c) y la Circular No. 1.713 (artículo 39.3) del BCU disponen que las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU elaboren una base de datos que permita acceder rápidamente a la información relacionada con las transacciones en efectivo por importes superiores a US\$10.000. La Circular No. 1.715 del BCU establece que las instituciones sujetas a la supervisión del BCU incorporen esta información en una base de datos mantenida por el BCU según las instrucciones correspondientes. La UIAF informó a la misión que recibe aproximadamente 25.000 informes de operaciones de efectivo superiores a US\$10.000 por mes; se explicó, sin embargo, que algunas instituciones cubiertas por la obligación de informar aún no han adaptado su sistema informático para distinguir las operaciones que utilizan efectivo (papel moneda) de las que utilizan otros instrumentos monetarios diferentes al efectivo, lo que entorpece la evaluación de la eficacia de los ROS.

(Véase un análisis de la Recomendación Especial IX sobre el transporte de efectivo a través de fronteras. Aunque el artículo 19 de la Ley No. 17.835 exige que todas las partes sujetas a la supervisión del BCU informen a esta institución sobre el transporte de efectivo, metales preciosos y otros instrumentos monetarios por importes superiores a US\$10.000, no todas lo hacen actualmente. Además, no existe una política ni procedimientos claros para la supervisión del cumplimiento de esta obligación de informar.)

Directrices para aplicar los requisitos ALD/CFT (R 25)

En las distintas circulares del BCU (por ejemplo, No. 1.712 y No. 1713) figuran ejemplos de operaciones inusuales o sospechosas que las instituciones financieras deben tener en cuenta cuando aplican procedimientos de DDC. A efectos de cumplir debidamente con la obligación de comunicar operaciones sospechosas y ayudar a las instituciones informantes a detectar transacciones sospechosas, la UIAF ha publicado la “Guía de Transacciones Inusuales o Sospechosas” (Comunicación 2002/198 de fecha 4/11/2002) que contiene directrices más detalladas. Este documento exige a las instituciones financieras analizar cuidadosamente las operaciones incluidas al considerar si presentarán o no un ROS.

No existe un procedimiento formal para asesorar a las instituciones informantes, en forma de estadísticas analíticas u observaciones sobre cada caso.

La UIAF ha hecho intentos de tomar medidas que aseguren el cumplimiento debido de la obligación de informar sobre operaciones sospechosas, pero no ha creado, en provecho de todas las partes sujetas a la obligación, los mecanismos de detección y divulgación sobre los diferentes tipos de tendencias en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.

Recomendaciones y comentarios

Rec. 13

- Intensificar la capacitación, la supervisión y el cumplimiento de la obligación de comunicar actividades sospechosas, e investigar las razones por las cuales se ha presentado un número reducido de ROS hasta la fecha.
- Definir claramente en las reglamentaciones y/o directrices la obligación de informar sobre actividades sospechosas según lo dispuesto por la ley.
- Emitir una instrucción específica a las instituciones declarantes sobre la obligación de informar de las transacciones sospechosas independientemente de que se considere que están relacionadas con cuestiones tributarias o de fuga de capitales.
- Intensificar la capacitación y concienciar aún más a las instituciones financieras sobre la obligación de presentar ROS, haciendo hincapié en que esta obligación no se cumple únicamente examinando específicamente las transacciones que involucran importes grandes, en particular en el caso del sector de empresas de remesas regulado recientemente por la ley.

Rec. 14

- Ampliar la prohibición con respecto a la divulgación de información a las personas que no están sujetas a los ROS ni a solicitudes de información.

Rec. 25

- Divulgar a todas las partes sujetas a las obligaciones ALD/CFT directrices más completas, y preferiblemente por sectores, para el cumplimiento de la DDC y el mantenimiento de registros, dando

<p>ejemplos de tipologías de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • A partir de información proporcionada por la UIAF, el BCU debe supervisar el cumplimiento de la obligación de presentar informes y, cuando corresponda, aplicar las sanciones pertinentes. 		
RE. IV		
<ul style="list-style-type: none"> • Considerar la revisión de la formulación del artículo 1 de la Ley No. 17.835 para evitar toda confusión con respecto a la obligación de comunicar operaciones sospechosas vinculadas con el terrorismo cuando los fondos parezcan tener origen legítimo (también aplicable a la Rec. 13). 		
Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de los factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 2.7
R. 13	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso cumplimiento en todos los sectores y no se observa que los ROS se utilicen eficazmente para la acción penal o el análisis.
R. 14	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Para la mayoría de las instituciones financieras, la prohibición con respecto a la divulgación de información no se aplica a las personas que no están sujetas a los ROS, a solicitudes de información ni a procedimientos.
R.19	C	
R.25	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Salvo por la guía de ejemplos de transacciones sospechosas para algunas instituciones, no se han emitido directrices relativas a la DDC para todas las instituciones financieras o sectores específicos a fin de respaldar la aplicación de las regulaciones, incluidas las que rigen el mantenimiento de registros y las APNFD. • Las directrices emitidas por la UIF con ejemplos de transacciones sospechosas no han hecho suficiente énfasis en los principales sectores de riesgo (por ejemplo, las casas de cambio y las empresas <i>offshore</i>). • La UIF debería mejorar la retroalimentación que brinda a las instituciones reportantes.
RE.IV	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Véase R. 13.

Controles internos y otras medidas

2.8 Controles internos, cumplimiento, auditoría y sucursales extranjeras (R.15 y 22)
Descripción y análisis
Recomendación 15 (Véase la anterior Recomendación 5.)
<p>La Circular 1.712 de octubre de 2002 (aplicable a todas las IF) dispone en su primer párrafo las obligaciones generales de políticas y procedimientos de ALD. Esta circular exige que todas las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU establezcan políticas y procedimientos para prevenir y detectar operaciones que puedan relacionarse con el lavado de dinero. Estos procedimientos deberían contemplar el adecuado conocimiento de los clientes y el registro de operaciones con personas con quienes realizan actividades comerciales por parte de las instituciones financieras. La Circular 1.712 también obliga a las instituciones financieras a instaurar políticas y procedimientos que promuevan un alto nivel de integridad del personal, debiéndose tomar en cuenta los antecedentes personales, la experiencia laboral y la situación financiera. Tales procedimientos deberían hacer posible que las instituciones financieras constaten cualquier cambio injustificado significativo en su situación financiera o en sus hábitos de gasto. El BCU también recomendó mediante la Comunicación 2002/129 que las instituciones bancarias tomen medidas para vigilar la situación financiera de su</p>

personal, obligándolo a realizar una declaración jurada de bienes e ingresos poco después de su ingreso al cargo y periódicamente de ahí en más. Esta información deberá conservarse por cinco años después de que el empleado deje su empleo o muera. Las anteriores políticas y procedimientos no toman al riego por base.

De acuerdo a la Circular No. 1.712, también se exige que las instituciones financieras adopten políticas que aseguren la capacitación continua de su personal a fin de familiarizarlos con las leyes y regulaciones para prevenir y combatir el lavado de dinero, para ayudar al personal a identificar las operaciones que puedan relacionarse con el lavado de dinero y a saber cómo proceder ante tales operaciones. No se obliga expresamente a comunicar estas políticas y procedimientos al personal, pero en la práctica los supervisores y auditores controlan que circulen y estén disponibles entre el personal.

Las regulaciones para el sector, Las Circulares Nos. 1.713 y 1.738 (instituciones bancarias y casas de cambio) y la Circular 1.920 (firmas de valores), también exigen políticas y procedimientos ALD/CFT a grandes rasgos similares a los de la Circular 1.712. Además, estas circulares exigen que las instituciones financieras designen un oficial de cumplimiento del régimen de lucha contra el lavado de dinero que será responsable de supervisar la adopción de los sistemas de control del lavado de dinero y actuar como principal persona de contacto con las autoridades competentes externas. Los oficiales de cumplimiento deberán asignarse a un cargo elevado dentro de la institución financiera y no actuarán como auditores internos. También se exige que las instituciones financieras informen al BCU el nombre del oficial de cumplimiento dentro de los cinco días posteriores a su designación al cargo, así como cualquier cambio del puesto dentro del mismo plazo.

La Circular 1.713 obliga a las instituciones financieras a contar con un área de auditoría que evalúe periódicamente el cumplimiento con los requisitos legales y de regulación y las políticas y procedimientos de lucha contra el lavado de dinero del sistema. Los informes de auditoría deberán describir, entre otros aspectos, el alcance del análisis y contener una opinión acerca de toda deficiencia identificada y recomendaciones para abordarlas. Tales informes se enviarán al Comité de Auditoría y al Directorio. Similares disposiciones se aplican a las sucursales o filiales de instituciones financieras que se auditan directamente desde su sede u otra entidad controladora.

No existen requisitos de auditoría interna similares para las firmas de valores en la Circular No. 1.920. La anterior Circular No. 1.737 sí contenía tal disposición, pero fue derogada por la Circular No. 1.920. Con respecto a las empresas de seguros, la Circular No. 55 contiene requisitos parecidos a los de los bancos y casas de valores para las políticas y procedimientos de lucha contra el lavado de dinero pero no exige el nombramiento de un oficial de cumplimiento ni de un área de auditoría interna para evaluar el cumplimiento por parte del sistema. Además, no existen disposiciones en las regulaciones ni las prácticas que exijan que las compañías de seguros incluyan en sus políticas y procedimientos controles y capacitación de ALD/CFT con respecto a sus canales de distribución, incluyendo a sus agentes y corredores.

La Circular No. 1.713 también exige que las instituciones bancarias elaboren y presenten al BCU un informe anual de auditoría externa (tres meses después del cierre de su ejercicio) basado en una evaluación de sus sistemas, políticas y procedimientos de lucha contra el lavado de dinero, y que emitan una opinión acerca de la integridad y funcionamiento de tal sistema. El informe deberá apuntar todas las deficiencias y omisiones sustanciales, recomendaciones para resolverlas y las medidas correctivas adoptadas por las instituciones. En la práctica, los auditores no emiten opiniones sobre tales informes, sino que simplemente señalan el resultado de sus observaciones con respecto al cumplimiento. No es habitual que se hagan recomendaciones en base a tales resultados. Además, la calidad de dichos informes es despareja: algunos presentan información muy detallada sobre sus observaciones mientras otros brindan información muy limitada.

La Circular No. 1.920 también obliga a las empresas de valores a presentar un informe anual de auditoría sobre los sistemas de lucha contra el lavado de dinero y a emitir una opinión acerca de la integridad y el funcionamiento de las políticas y procedimientos, apuntando toda deficiencia sustancial, recomendaciones y medidas correctivas adoptadas. Este informe deberá presentarse al BCU dentro de los cuatro meses posteriores al final de cada ejercicio. En cuanto a las instituciones bancarias, en la práctica, los auditores no emiten una opinión sobre estos informes.

La Circular No. 55 para empresas de seguros también exige presentar similares informes de auditoría externa sobre cumplimiento con el sistema de lucha contra el lavado de dinero. También se exige que los auditores comenten toda acción adoptada para resolver cuestiones identificadas en su anterior análisis de auditoría. Este informe deberá presentarse dentro de los cinco meses siguientes al ejercicio a que se refiere. En cuanto a otras

instituciones financieras, los auditores no emiten una opinión sobre estos informes.

El requisito de auditoría externa para prevenir y combatir el lavado de dinero no se aplica a las casas de cambio y no se han emitido regulaciones similares para los servicios de remesas de dinero.

Recomendación 22

Instituciones bancarias y casas de cambio: La Circular No. 1.713 (artículo 39) exige que todas las instituciones bancarias y casas de cambio adopten un sistema integral para prevenir el lavado de dinero de conformidad con las disposiciones establecidas en esta circular. Un sistema de esta naturaleza debería alcanzar a todas las organizaciones, incluyendo las sucursales y filiales en Uruguay y el exterior. Para las firmas de valores, la Circular 1.920 (artículo 157) también contiene disposiciones similares exigiendo la aplicación del sistema de lucha contra el lavado de dinero a todas las organizaciones, incluyendo las actividades en el exterior. Las empresas de seguros no están obligadas a extender sus sistemas de prevención del lavado de dinero a las actividades en otros países. Si bien actualmente no existan empresas de seguros locales con sucursales y filiales en el exterior, su inclusión en las regulaciones no impondría una carga sobre los aseguradores y podría ser considerada para anticipar el establecimiento de tales sucursales o filiales en el futuro.

Las anteriores regulaciones no contienen disposiciones que obliguen a las instituciones financieras a aplicar el criterio más exigente en casos de diferencias entre los regímenes uruguayos y extranjeros de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Además, las regulaciones no exigen que las instituciones financieras informen al BCU cuando sus sucursales o filiales sean incapaces de observar los requisitos contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo de su país anfitrión por causa de la legislación local.

En la práctica, las anteriores obligaciones se aplicarían solo a algunos bancos que operan en otros tres países y, en alguna medida, a una cooperativa de crédito y una casa financiera que tienen filiales fuera de fronteras (por ejemplo, un banco paralelo que no es una filial directa). El BCU no ha efectuado una supervisión in situ de estas entidades para evaluar el cumplimiento a nivel de grupo de la aplicación de las regulaciones, políticas y procedimientos, y no existe una obligación de realizar una auditoría consolidada que incluya la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.

Recomendaciones y comentarios		
Recomendación 15		
<ul style="list-style-type: none"> • Exigir a las instituciones financieras que formulen y adopten políticas y procedimientos basados en riesgos y que sean compatibles con el nuevo marco de supervisión basada en riesgos que el BCU está elaborando para las entidades bancarias. • Disponer expresamente en las reglamentaciones ALD/CFT el nombramiento de un funcionario encargado de verificar el cumplimiento en las empresas de seguro y de un auditor interno para las empresas de seguros y valores. En el caso de agentes y corredores de valores, y otras entidades de tamaño limitado, se debería considerar la suficiencia de la función de auditoría externa para propósito de auditoría interna. • Exigir que los aseguradores incluyan en sus pólizas, procedimientos y controles, controles de mitigación del riesgo y capacitación para sus agentes y corredores. • Exigir exámenes de auditoría externa sobre el cumplimiento de las reglamentaciones ALD/CFT, sobre todo en las grandes casas de cambio, y en especial en las que ofrecen una amplia gama de servicios, como giros telegráficos y custodia. 		
Recomendación 22		
<ul style="list-style-type: none"> • Para armonizar las condiciones con otros sectores, debe considerarse incluir en las reglamentaciones ALD/CFT para las compañías de seguro un requisito para que las obligaciones ALD/CFT se apliquen a todas las sucursales y filiales en el extranjero. • Exigir a las instituciones financieras que realizan operaciones en el extranjero que informen al BCU sobre todo impedimento para la aplicación de políticas y procedimientos de grupo que encuentren en los países en los que operan. • Emitir directrices para las instituciones financieras sobre la aplicación de controles para prevenir y combatir el lavado de dinero en países que no aplican las recomendaciones del GAFI en forma suficiente y aplicar la norma más exigente que admita la legislación local. • Reforzar la supervisión y vigilancia de la aplicación de los controles a nivel de grupo para prevenir y combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, a través de auditorías u otros medios de supervisión, incluso mediante evaluaciones de sucursales y filiales en el exterior. 		
Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
R.15	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Los requisitos de auditoría interna no abarcan a las compañías de seguros ni a los agentes y corredores de bolsa. • Las compañías de seguros no están obligadas a tener un funcionario que verifique el cumplimiento de las normas ALD/CFT y las políticas, procedimientos y controles no contemplan la utilización de agentes y corredores. • La obligación de auditoría externa del régimen de ALD/CFT debería extenderse al menos a las grandes casas de cambio. • Todas las instituciones financieras deben reforzar la capacitación interna de los empleados, sobre todo en lo que se refiere a la DDC basada en riesgos y la detección y denuncia de transacciones sospechosas.
R.22	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una norma que obligue a las instituciones financieras a informar a sus supervisores cuando una sucursal o filial en el extranjero no está con condiciones de aplicar medidas ALD/CFT debido a restricciones impuestas por leyes, reglamentos, u otras decisiones. • Las instituciones financieras no están obligadas a aplicar la norma más exigente de prevención del lavado de dinero y financiamiento del terrorismo cuando los requisitos difieren. • Aplicación: La ausencia de una supervisión consolidada impide verificar de forma permanente si las instituciones financieras están o no aplicando los procedimientos generales de grupo dentro y fuera de Uruguay. • Aplicación: No existe una supervisión eficaz del cumplimiento de las IF que tome en cuenta a todo el grupo, incluyendo sucursales o filiales extranjeras.

2.9 Bancos pantalla (R.18)		
Descripción y análisis		
<p>Las autoridades señalan que no se autoriza el establecimiento o funcionamiento de bancos pantalla en Uruguay y que todos los bancos autorizados deben tener presencia física en Uruguay, pero el artículo 9 del Decreto 381/989 no define en qué consiste una presencia física sustancial (por ejemplo, control y gestión) especialmente con respecto a los bancos <i>offshore</i> (IFE) . Nada indicaba que los bancos pantalla estuvieran autorizados a realizar actividades desde Uruguay.</p> <p>No se prohíbe que los bancos uruguayos entablen relaciones de corresponsalía con bancos pantalla, y no se exige que determinen si sus bancos cliente prestan ellos mismos servicios de corresponsalía bancaria a bancos pantalla.</p> <p>Nota: Si bien las autoridades afirman que no existen bancos “pantalla” en Uruguay, hay dos cuestiones que merecen consideración. Para empezar, cinco de los seis bancos <i>offshore</i> autorizados (IFE) tienen una presencia física insignificante y personal reducido (cuatro tienen dos empleados y uno tiene tres) y en algunos casos cuentan con cientos de clientes. Independientemente de esta presencia física mínima, se cuestiona la medida en que tales bancos tienen control y gestión significativos en Uruguay. En segundo lugar, se permite la prestación de servicios administrativos y contables (por ejemplo, asentamiento en libros, tareas administrativas de apoyo) desde Uruguay para los bancos <i>offshore</i> autorizados en otras jurisdicciones sin necesidad de ninguna clase de autorización ni para los bancos ni para los prestadores de servicios. Se desconoce la magnitud de los servicios de administración bancaria en Uruguay (está en proceso de aplicación una nueva obligación de registro en el BCU; artículo 20 de la Ley No. 17.835). Estas actividades pueden presentar un mayor riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo y riesgo de reputación que las oficinas representantes de los bancos, que están sujetas a aprobación y vigilancia del BCU. Las autoridades son conscientes de este riesgo y están elaborando regulaciones para implementar una nueva obligación en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley No. 17.835 que obliga a registrarse ante el BCU a quienes presten servicios de administración, contabilidad, y procesamiento de datos desde Uruguay para instituciones financieras extranjeras.</p>		
Recomendaciones y comentarios		
<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir que las instituciones financieras abran o mantengan cuentas de corresponsalía en favor de bancos pantalla. • Exigir que las instituciones financieras se cercioren de que sus clientes no estén proporcionando líneas de cuentas a los bancos pantalla. • Examinar las actividades de los bancos <i>offshore</i> para determinar si existe suficiente control y gestión en Uruguay para satisfacer los requisitos de presencia física. • Examinar la medida en que empresas locales prestan servicios de administración a los bancos extranjeros que no tienen presencia física significativa en los países en los que están autorizados a funcionar. • Dictar las regulaciones que sean necesarias para aplicar el artículo 20 de la Ley No. 17.835 sobre obligación de registro de prestadores de servicios empresariales a bancos extranjeros. 		
Cumplimiento con las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
R.18	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No se prohíbe que las instituciones financieras entablen o mantengan relaciones de corresponsalía bancaria con los bancos pantalla. • Las instituciones bancarias no están obligadas a cerciorarse de que los bancos clientes no permitan que los bancos pantalla utilicen sus cuentas (“corresponsales anidados”). • Si bien no se conocen casos de relaciones de bancos uruguayos con bancos de pantalla, las deficiencias mencionadas arriba limitan el cumplimiento de dos de los tres criterios esenciales.

Regulación, supervisión, orientación, seguimiento y sanciones

2.10 El sistema de supervisión y vigilancia: autoridades competentes y organizaciones autorreguladas: papel, funciones, deberes y facultades (incluidas las sanciones) (R.17, 23, 25, 29, 30 y 32)

Descripción y análisis

(R.23, R.30 - en particular, los criterios 23.1 y 23.2)

En la carta orgánica del BCU (entre otros, artículo 7 de la Ley 16.696) se estipulan las facultades básicas de vigilancia del BCU para regular y supervisar a las entidades privadas y públicas que componen el sistema financiero del Uruguay. Para poner en marcha esta función se han adoptado leyes y reglamentos para sectores específicos. El BCU es la entidad encargada de la supervisión general de los bancos e instituciones financieras cuasibancarias, las casas de cambios, las empresas de corretaje de valores y las compañías de seguros. Según el Decreto Ley 14.294 (artículo 71), estas instituciones financieras están sujetas a las normas sobre lavado de dinero emitidas por el BCU o el gobierno. Esa ley otorga también la facultad de imponer sanciones por incumplimiento en el marco de las disposiciones contenidas en Ley de Intermediación Financiera (Ley 15.322). En lo que respecta a las empresas de remesas, el artículo 7 del decreto 86/005, adoptado de conformidad con la ley 17.835 (Sistema de Prevención y Control de Lavado de Activos), otorga al BCU autoridad de supervisión sobre esas entidades, si bien aún no se han adoptado normas para la aplicación.

El BCU tiene además autoridad de supervisión sobre las compañías de seguros, principalmente en virtud de la Ley 16.426 (Desmonopolización de Seguros). Las compañías de seguros son supervisadas en el marco de la Ley 16.749 y de otras leyes, como las relativas a las administradoras de fondos mutuos y las empresas fiduciarias (fondos de inversión colectiva). Las siguientes son las tres principales unidades de supervisión del BCU a cargo de supervisar el cumplimiento de los requisitos en materia de ALD/CFT por parte de las instituciones financieras:

1. Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF): Bancos, cooperativas de crédito y compañías financieras, etc. Esta entidad está estructurada de la siguiente manera:



(R. 23.4, 23.6, 23.7 (aspectos de supervisión y vigilancia, exclusivamente), 30.1–30.3, 32.2d)

La SIIF no cuenta con un grupo especializado de inspección ALD, y las investigaciones en este terreno se efectúan como parte de las inspecciones generales, si bien la institución puede conducir inspecciones especiales. Seguidamente se indica el número de funcionarios que participa en las inspecciones generales y las

inspecciones in situ:

Instituciones	Total	In situ
Bancos nacionales	20	16
Bancos extraterritoriales y sociedades financieras	5	4
Casas de cambios y administradoras de tarjetas de crédito	5	4
Cooperativas e instituciones de capitalización (Grupos de Ahorro Previo)	5	4
Unidad de riesgo de crédito	8	5
Unidad de riesgo de mercado y liquidez	4	4
Unidad de riesgo operativo	3	3

En el siguiente cuadro se indica el número de inspecciones in situ para la prevención del lavado de dinero efectuadas desde 2001.

Instituciones	In situ
Bancos (incluidos bancos extraterritoriales)/1	13
Sociedades financieras	1
Cooperativas	1
Casas de cambios	7

/1 Téngase presente que solo siete de estas inspecciones, más o menos, tuvieron un componente importante de ALD.

En el pasado, la supervisión ALD no ha sido fuerte. Se ha concentrado principalmente en el cumplimiento de las regulaciones y no estaba basada en el riesgo. Recientemente se estableció un nuevo sistema de supervisión de bancos con elementos que toman por base al riesgo, que incluye un breve manual de procedimientos para inspecciones in situ (de agosto de 2005), parcialmente inspirado por el sistema de fiscalización estadounidense. Si bien es demasiado pronto aún para evaluar la eficacia de este nuevo enfoque, los resultados dependerán en gran medida de la capacidad de la SIIF para integrar los componentes de ALD en su marco general de supervisión basado en el riesgo en colaboración con las unidades de supervisión del riesgo (operativo). La aplicación del sistema de supervisión basado en el riesgo será difícil pues los actuales requerimientos y regulaciones ALD no están basados en el riesgo, lo cual podría complicar en cierta medida la verificación del cumplimiento y la puesta en vigor de esas normas. El BCU/SIIF señaló que ha comenzado a pasar revista del actual marco normativo, incluidas las normas ALD, a fin de hacerlo más compatible con el nuevo sistema de supervisión basado en el riesgo. Esta es una medida ampliamente recomendada a la que deberá darse máxima prioridad.

De acuerdo con las normas vigentes, las instituciones financieras deben aplicar políticas y procedimientos ALD a nivel institucional. El BCU/SIIF no hace aún una supervisión ALD/CFT consolidada de las instituciones financieras del Uruguay, que en algunos casos incluyen operaciones en el exterior. Si bien esto podría ser más fácil de lograr si solo se incluyen instituciones financieras locales, será más difícil en el caso de aquellas con filiales en el extranjero. La SIIF afirma que ha establecido contacto con autoridades de supervisión de Brasil y Argentina a fin de examinar las operaciones de los bancos en esos países. Hasta ahora, el BCU ha firmado un memorando de entendimiento de supervisión sólo con el Banco de España, que también dificultaría la supervisión del cumplimiento de las normas de ALD/CFT por parte de las instituciones financieras con filiales en el exterior.

La obligación de los auditores externos de informar sobre la observancia de las disposiciones ALD/CFT no se hace extensiva a las operaciones de las instituciones financieras en el extranjero.

Aparentemente, el SIIF está formado por funcionarios de alto nivel profesional. Si bien el número de funcionarios disponibles para la supervisión de bancos es adecuado, su eficacia dependerá en gran parte de su capacidad para adoptar el sistema basado en el riesgo de reciente creación. Esto hará necesaria una capacitación más especializada del personal en lo que respecta a los riesgos relativos al lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y para lograr una coordinación eficaz con otras unidades de supervisión del riesgo. Puesto que en

Uruguay no se hace un análisis sistémico del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, será un desafío de futuro centrar la supervisión en los riesgos más importantes.

Solo hay cuatro funcionarios disponibles para supervisar in situ a las casas de cambios. Esta cantidad es muy limitada si se considera que están a cargo de supervisar a alrededor de 106 empresas (73 casas de cambios y 33 administradoras de tarjetas de crédito). Se requerirá personal suplementario para supervisar este sector y las empresas de transferencia de remesas una vez que éstas se generalicen (actualmente existen seis empresas de remesas, algunas de las cuales tienen una amplia red de agentes). En particular, parece necesario llevar a cabo inspecciones in situ de cumplimiento con las normas ALD/CFT en las mayores casas de cambio, incluyendo a aquellas que se dedican a la actividad de remesas de dinero.

En lo que respecta a la selección de instituciones financieras para las inspecciones in situ, no se han aplicado aún procedimientos sistemáticos que ayuden a identificar a las instituciones dentro de cada sector o subsector que presente un mayor riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, a fin de realizar una labor más metódica de seguimiento. Aunque el BCU ha creado equipos especializados de inspección para varios sectores, no existen procedimientos o una metodología en vigor para identificar a las instituciones de mayor riesgo dentro de esos sectores. Aún en ausencia de tales procedimientos, el BCU también podría ser más proactivo en la selección de instituciones financieras para inspeccionar (por ejemplo, prestando atención más cuidadosa a la materia de ALD/CFT con respecto a quienes representan una porción significativa del mercado o a los casos en que puedan existir indicios o informes de supuesto lavado de dinero). Como se señaló anteriormente, la supervisión de las casas de cambio o las empresas de remesas de dinero debería intensificarse, inclusive a través de inspecciones de ALD/CFT de cualquiera de ellas que haya sido o se convierta en objeto de informes de supuesta participación en lavado de dinero o financiamiento del terrorismo en Uruguay u otros países.

[Es importante señalar que, tras la aprobación de la Ley 17.016 en 1998(en virtud de la cual se modificó la Ley 14.294), las regulaciones sobre aplicación de las normas ALD no se adoptaron hasta 2000. Tras desencadenarse la crisis financiera de 2002, las actividades de supervisión se concentraron en cuestiones relativas a la crisis. En la actualidad, el BCU está reorientando sus actividades de supervisión hacia cuestiones de LD/FT, lo cual se recomienda vigorosamente.]

2. División Mercados de Capital: Esta división se encarga de supervisar las dos bolsas de valores (la más importante es la Bolsa de Valores de Montevideo) y las actividades de los corredores de bolsa. Si bien los corredores son autorizados por la Bolsa de Valores, el BCU se encarga de supervisar la observancia de las normas ALD/CFT. Esta división solo cuenta con cinco supervisores, de los cuales cuatro participan en las inspecciones in situ para verificar el cumplimiento de regulaciones específicas sobre el manejo de valores. Puesto que los mismos están a cargo de unas 150 entidades, esta división sufre de una insuficiencia crónica de personal. No se han establecido procedimientos de supervisión ALD/CFT y el personal no ha recibido capacitación especializada en este terreno, aparte de haber asistido a algunas conferencias sobre el tema, aunque no está claro en qué medida han participado en las mismas. Además, la principal bolsa de valores no supervisa la observancia de las normas ALD/CFT por parte de sus miembros y, de acuerdo con el BCU, el ejercicio de esta función podría estar inhibido debido principalmente a que sus corredores también son propietarios de la Bolsa. Como la SIIF, esta división recibe informes de auditores externos sobre el cumplimiento de las normas ALD/CFT por parte de las empresas de corretaje de valores, aunque una labor exhaustiva de análisis y control ulterior no es posible debido a la escasez de personal. Por consiguiente, este instrumento potencialmente útil no se usa eficazmente para complementar el proceso de supervisión. Hasta la fecha, no se han hecho inspecciones con objetivos específicos, si bien los documentos de identificación de clientes se someten a examen para determinar si se cumplen otros requisitos en materia de regulación que puedan superponerse con los requisitos sobre ALD/CFT. No existen procedimientos específicos de inspección de ALD/CFT y ninguno de los informes de inspección producidos hasta la fecha contiene elementos de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo.

3. Superintendencia de Seguros y Reaseguros: Esta unidad se encarga de supervisar a las compañías de seguros y seguros mutuos. Hasta la fecha, las actividades de supervisión general son muy limitadas y no se han efectuado inspecciones ALD. La entidad solo cuenta con cuatro funcionarios a cargo de las inspecciones in situ y fuera del establecimiento para 15 compañías de seguros. No se conoce el número de agentes y corredores que realizan operaciones, pues estos no tienen licencia ni se han registrado. La ley no exige el registro de agentes y corredores, salvo para corredores registrados de compañías de reaseguros extranjeras (actualmente son 11).

Como se mencionó antes, las compañías de seguros no han incluido a sus agentes y corredores en sus sistemas y controles de ALD/CFT, lo que también limita la supervisión del cumplimiento a través de la cadena de distribución de productos de seguros.

No se ha proyectado supervisar a las compañías de seguros en materia de ALD/CFT. Las compañías de seguros deben presentar informes anuales de auditores externos sobre ALD, pero la labor de análisis y control ulterior es muy limitada principalmente debido a la escasez de personal y recursos.

La cooperación en el área de la supervisión se examina más exhaustivamente en la Rec. 32. El BCU ha recibido una solicitud de asistencia en materia de supervisión, que fue formulada por un banco central regional en relación con una casa de cambios, a la cual se dio una respuesta oficial. El BCU no ha solicitado la asistencia de otras entidades de supervisión, aparte de la debida diligencia de rutina con respecto a la solicitud de licencias. En el sector de valores, el BCU ha recibido solicitudes de asistencia de organismos reguladores extranjeros en relación con dos entidades sospechosas de fraude en otros países, y en una ocasión el caso fue referido a las autoridades fiscales. El BCU no ha hecho ninguna solicitud respecto a empresas de corretaje de valores. En el sector de seguros, no se ha recibido ni formulado solicitud alguna de/a organismos de supervisión en el extranjero. En resumen, las estadísticas parecen indicar que la cooperación con otros países en el área de la supervisión es muy escasa.

El BCU/SIIF ha aplicado una serie de sanciones a instituciones financieras que no han cumplido con varias de las normas ALD. Estas instituciones incluyen bancos (3), casas de cambios (3) y cooperativas (1). En dos casos se aplicaron multas. Las sanciones se aplicaron principalmente como resultados de inspecciones in situ.

No se han aplicado sanciones a empresas de corretaje de valores ni compañías de seguros por incumplimiento de las normas ALD.

Recomendación 29

Las facultades generales del BCU en materia de vigilancia están establecidas en su carta orgánica (Ley 16.696) e incluyen a todas las entidades del sistema financiero. El BCU cuenta también con otras facultades complementarias prescritas en varias leyes y reglamentos (Ley 15.322, decretos y Compendio de Regulaciones) para las entidades de intermediación financiera (bancos, instituciones financieras, cooperativas, casas de cambios, etc.). Las empresas de transferencia de remesas no parecen estar cubiertas aún por esta legislación financiera, aunque en la nueva Ley 17.835 de ALD/CFT se señala que el BCU es el organismo a cargo de supervisar la observancia de las normas de ALD/CFT. Parece necesario, por lo tanto, cubrir en forma explícita las empresas de envío de remesas en el marco reglamentario para hacer posible una implementación eficaz de las disposiciones de AML/CFT contenidas en la Ley 17.835.

La Ley 16.749 y otras regulaciones subyacentes proveen las principales facultades para la supervisión de las empresas de corretaje de valores. Otras leyes, como la Ley 16.774, que contempla las actividades de los administradores de fondos, también confieren las facultades de supervisión necesarias al BCU.

En lo que respecta a las compañías de seguros, la Ley 16.426 y otras regulaciones afines confieren al BCU las facultades básicas de supervisión de estas entidades y sus intermediarias. Como se señaló anteriormente, hasta la fecha el BCU no ha otorgado licencias ni registrado o supervisado de otro modo a los agentes y corredores.

Para fines de supervisión ALD, los artículos 71 y 72 de la Ley 14.294 confieren al BCU las facultades de vigilancia básicas para regular y supervisar el cumplimiento de las leyes y regulaciones sobre lavado de dinero. Esta ley se ha aplicado mediante una serie de regulaciones, especialmente la Circular No. 1.712, que cubre a todas las instituciones financieras sujetas a la supervisión del BCU. También se han adoptado otras regulaciones para sectores específicos por medio de las circulares 1.713 y 1.738 (entidades bancarias y casas de cambios), 1.920 (empresas de corretaje de valores), y 55 (seguros). Además, se han adoptado otras regulaciones (circulares) para abordar aspectos específicos de la ALD.

En lo que respecta a las inspecciones in situ, la ley otorga a las unidades de supervisión del BCU la autoridad para obtener, sin restricciones, información de las instituciones financieras, incluidos registros de clientes y transacciones. Las disposiciones relativas al secreto bancario no se aplican en este contexto, y no es necesaria una orden judicial ni ningún otro tipo de autorización para obtener información. La labor de inspección in situ de las instituciones bancarias y casas de cambios, en particular, se ha concentrado hasta ahora en materia ajena a la observancia de las regulaciones de ALD/CFT.

El BCU cuenta además con una gama de facultades para hacer cumplir la ley y aplicar sanciones por incumplimiento cuando las instituciones financieras no cumplen con las normas sobre ALD. La autoridad para aplicar sanciones por incumplimiento de las normas ALD en el marco de la principal norma reglamentaria (Ley 15.322) está contemplada en el artículo 71 de la Ley 14.294. Las sanciones aplicables a los directores y administradores de las instituciones financieras se describen a continuación.

Con posterioridad a la vista de la misión: En diciembre de 2005, el Ministerio de Economía y Finanzas presentó un proyecto de ley para modificar la Carta Orgánica del BCU que, entre otras cosas, permitiría la supervisión de todas las casas de cambio y firmas de remesas. Todavía no se ha aprobado ni implementado esta ley.

Recomendación 17

Las disposiciones para la aplicación de sanciones a todas las instituciones financieras que están sujetas a la supervisión del Banco Central por incumplimiento de las obligaciones ALD están contenidas en el artículo 71 de la Ley 14.294. En dicho artículo se señala que estas infracciones serán sancionadas por medio de instrumentos administrativos de conformidad con lo dispuesto en la Ley sobre intermediación financiera No. 15.322. En el artículo 20 de esta ley se indica que las instituciones **privadas** que transgredan las leyes, los decretos, las reglamentaciones o las directivas emitidas por el BCU, según sea el caso, estarán sujetas a las siguientes medidas (según la gravedad de la violación), sin perjuicio de otras sanciones penales que puedan aplicarse:

- 1) Observación
- 2) Reprimenda (“apercibimiento”).
- 3) Multas equivalentes a hasta el 50% del capital neto mínimo establecido para los bancos (US\$10 millones). El superintendente puede imponer una multa equivalente a hasta el 10% de ese monto. Las multas superiores al 10% deben ser aprobadas por el Directorio del BCU.
- 4) Intervención (puede comportar la sustitución de los directores y administradores).
- 5) Suspensión parcial o total de las actividades por un período fijo.
- 6) Terminación temporal o permanente de las actividades comerciales.
- 7) Revocación de licencia.

Las medidas 1 a 6 pueden ser aplicadas por el BCU. Las sanciones 3, 4 y 5 son acumulativas. La revocación de licencia solo puede ser aprobada por el presidente y el ministro pertinente (la Presidencia o “Poder Ejecutivo”) con una recomendación escrita del BCU.

En lo que respecta a las instituciones financieras de propiedad del estado [por ejemplo, el Banco de la República Oriental del Uruguay (sector bancario) y el Banco de Seguros del Estado (sector de seguros)], el BCU hará presente a la presidencia las trasgresiones a las normas legales por parte de dichas instituciones a fin de que ésta pueda adoptar las medidas necesarias, de conformidad con los artículos 197 y 198 de la Constitución. En estos artículos se establece que la presidencia puede recomendar al Senado la adopción de medidas en contra de los directores o administradores de estas instituciones por la comisión de actos ilegales o acciones que no son “convenientes” (en opinión de la presidencia). Estas medidas pueden consistir en una advertencia o en la cancelación de actividades o decisiones. En caso de que el senado no responda dentro de 60 días, la presidencia puede adoptar medidas que incluyen la suspensión de los directores y administradores de estas empresas. Las instituciones financieras del sector público que violen las normas sobre ALD/CFT también pueden quedar sujetas a las sanciones comprendidas en los rubros 1 a 3.

Además, en el artículo 23 de la Ley 15.322 se indica que el BCU puede adoptar medidas en contra de los directores, administradores, representantes autorizados y otras personas relacionadas con la administración de instituciones financieras cuando estos actúan con negligencia en el desempeño de sus funciones, si sus acciones pueden traducirse en la aplicación de las sanciones descritas en los rubros 3 a 7, y que dichos funcionarios estarán sujetos al pago de multas (de hasta 100 -10.000 Unidades Reajustables (UR); 17,25UR equivalen aproximadamente a US\$1). Además, podrá impedirse a dichos funcionarios ejercer funciones administrativas en instituciones financieras por un período de 10 años. No está claro si estas facultades punitivas son aplicables también en el caso de las trasgresiones de las normas ALD/CFT.

Como se señaló anteriormente, se han aplicado muy pocas sanciones en contra de instituciones bancarias y casas de cambios por incumplimiento de las normas ALD. Hasta la fecha, el BCU/SIIF ha aplicado tres sanciones a bancos, tres a casas de cambios y una a cooperativas. En la mayoría de los casos, las sanciones comportan una advertencia y en dos casos se impusieron multas. Estas sanciones se aplicaron principalmente como resultado de inspecciones in situ. No se han sancionado todos los casos en que el BCU ha establecido lo que pareciera ser la existencia de importantes deficiencias en la aplicación de las normas sobre DDC. Además, la labor complementaria de estas instituciones en relación con las medidas de seguimiento parecen ser lenta o inadecuadas en algunos casos.

No se han aplicado sanciones a empresas de corretaje ni compañías de seguros por incumplimiento de las normas ALD.

Recomendaciones 23.3, 23.3.1, 23.5 y 23.7. Licencias y autorización.

Instituciones bancarias. De acuerdo con el artículo 6 de la Ley 15.322, sólo las personas e instituciones autorizadas por el Banco Central o el poder ejecutivo pueden efectuar actividades de intermediación financiera. En el Compendio de Regulaciones para las instituciones financieras se establecen otros requisitos, incluidos los pertinentes a las casas de cambios, que están autorizados en virtud del artículo 3 de la Circular 1.898. Además de otra información general sobre proyectos comerciales, el BCU, antes de otorgar autorización, y a fin de garantizar la integridad de las instituciones pertinentes, debe aplicar procedimientos de diligencia debida para los directores, representantes y personal directivo superior de las propuestas instituciones financieras. Para esto, es necesario presentar, al menos, la siguiente información sobre sus antecedentes personales y profesionales: i) historial profesional, describiendo su capacitación y experiencia, información que deberá ser verificada; ii) un estado financiero que incluya sus activos y pasivos; iii) una declaración jurada, indicando si han participado en labores administrativas o de otro tipo en otras empresas, ya sea directa o indirectamente, si han recibido sanciones o sido sometidos a investigación o procedimientos legales, y si su certificación profesional ha sido revocada o han sido sancionados por trasgresiones de los reglamentos o códigos de ética profesional; y iv) un registro de antecedentes policiales emitido por el Ministerio del Interior y, en el caso de personas que han residido en el extranjero, un certificado equivalente emitido por la autoridad pertinente del país en que residen o han residido durante los últimos cinco años. El BCU puede solicitar otra información complementaria si lo estima necesario.

Además, cada vez que se efectúan pagos a la institución, deberá presentarse una declaración jurada en la que se justifique el origen de los fondos, como requisito para autorizar el inicio de sus actividades comerciales. También deberá identificarse a todos los accionistas, incluidos los accionistas beneficiarios, y las acciones no deben ser instrumentos al portador. Además, las transferencias de acciones en las instituciones financieras deben ser notificadas y aprobadas. En el pasado, han existido instituciones financieras autorizadas que están estructuradas como empresas de propiedad social, y no son muy transparentes en cuanto a la participación en las acciones, especialmente aquellas que son de propiedad directa de otras empresas intermediarias registradas offshore y en el extranjero. El BCU informó a la misión que ahora conoce todos los titulares efectivos y controladores de las instituciones financieras.

Han existido casos de instituciones financieras en el exterior que han establecido sus operaciones en zonas francas para realizar actividades que no pueden clasificarse como de intermediación financiera u otras actividades que requieren autorización del BCU. Esto ha provocado alguna preocupación en el BCU, que ha investigado tales casos. Sin embargo, no existe un acuerdo operativo entre el BCU y las autoridades de la zona franca que garantice la consulta al BCU en forma previa al otorgamiento de la autorización para establecerse en las zonas francas.

No existe ningún acuerdo operativo entre el BCU y el registro de sociedades que prohíba el registro de sociedades con términos bancarios en sus títulos y objetos, salvo que pretendan llevar a cabo actividades financieras bajo las leyes financieras pertinentes.

Casas de cambios: En general, los requisitos de autorización para propietarios y accionistas son similares a los aplicados a las instituciones bancarias. Sin embargo, dado que el número de casas de cambios en Uruguay es relativamente elevado, podría ser útil revisar si las políticas y los procedimientos para autorizar estas operaciones son adecuados.

Empresas de corretaje de valores: Los requisitos en general son similares a los aplicados en el caso de las

instituciones bancarias, los administradores de fondos mutuos y las fiduciarias. La autorización para los corredores es otorgada por la bolsa de valores, que requiere información similar en materia de diligencia debida sobre estas personas. Sin embargo, el BCU no tiene derecho de veto sobre los corredores autorizados por las bolsas de valores, incluso si considera que no cumplen con los requisitos necesarios, o que no se observaron los procedimientos de diligencia debida. En cambio, los agentes de bolsa deben contar con la autorización previa del BCU. En Uruguay los agentes se dedican principalmente a proveer oportunidades de inversión en los mercados internacionales de capital, no a promover la inversión en las bolsas nacionales.

Compañías de seguros: En general, los requisitos que contienen las normas son similares a los aplicados a las instituciones bancarias. Si bien existen disposiciones legales para la supervisión de los agentes y corredores, no se les ha otorgado licencia ni han sido registrados, con excepción del registro de corredores para las compañías de reaseguros en el exterior.

Recomendación 25.1

Instituciones financieras bajo la supervisión del BCU: No existen directrices generales o específicas para la **identificación de los clientes ni la DDC**, inclusive con respecto a las obligaciones de registro. Esto es necesario en forma urgente ya que las regulaciones ALD (circulares) son muy generales e insuficientes para promover la observancia. No se toma en cuenta los factores de riesgo específicos que afectan a las instituciones financieras en Uruguay.

El BCU/UIAF ha publicado una directriz (noviembre de 2002, Comunicación 2002/198) que proporciona a las instituciones financieras una lista de ejemplos de transacciones poco corrientes o potencialmente sospechosas. La lista contiene seis series de ejemplos de estas transacciones:

1. Operaciones en efectivo: 16 ejemplos.
2. Transacciones efectuadas a través de cuentas bancarias: 21 ejemplos.
3. Operaciones de inversión: 7 ejemplos.
4. Transacciones vinculadas con actividades internacionales: 10 ejemplos.
5. Préstamos con o sin garantía: 4 transacciones.
6. Transacciones de seguros: 22 ejemplos.

Algunas de las circulares que regulan la materia de ALD también brindan algunos ejemplos de operaciones inusuales o sospechosas para ayudar a identificar al cliente.

La directriz ALD tiene carácter genérico y podría mejorarse de forma de incluir ejemplos específicos para algunos de los sectores de más alto riesgo en Uruguay, y debería ampliarse para comprender cuestiones relacionadas con CFT. La categoría con el mayor número de ejemplos está relacionada con el sector de seguros, que las autoridades y los aseguradores generalmente consideran como un sector que presenta un menor nivel de riesgo. En el sector de valores, en cambio, se estima que los intermediarios presentan un nivel más elevado de riesgo debido en gran parte a sus actividades en el exterior. La directriz solo contiene siete ejemplos para este sector.

Aunque algunos de los ejemplos en la directriz pueden aplicarse a más de un sector, sería preferible contar con más ejemplos concretos para cada sector de forma de ilustrar mejor el tipo de actividades o riesgos que son propios de cada uno. En Uruguay se considera que particularmente las casas de cambio, que realizan numerosas actividades, incluidas las transferencias telegráficas, la custodia y otros servicios, presentan un mayor grado de riesgo. Dichas empresas no cuentan con directrices específicas.

Este sector, así como quienes realizan remesas de dinero en forma independiente, también se verían beneficiados por directrices específicas para el sector sobre DDC e identificación de actividades sospechosas.

Recomendaciones y comentarios

(R 23.1, 23.2, 30.1–30.3) y (R 23.4, 23.6, 23.7 (exclusivamente componentes de supervisión y vigilancia), 32.2d)

- Preparar un procedimiento de supervisión in situ específico para las empresas de corretaje de valores, compañías de seguros, casas de cambios y empresas de transferencia de remesas.
- Mejorar la capacidad profesional y capacitación de los inspectores in situ de la SIIF para poner en práctica el nuevo sistema basado en el riesgo y, en la medida que sea necesario, hacer compatibles las normas ALD /CFT con el nuevo enfoque.
- Incrementar el número de funcionarios disponibles para efectuar inspecciones in situ, inclusive de las casas de cambios y empresas de remesas.
- Elaborar procedimientos destinados a verificar si las instituciones financieras aplican sus políticas y procedimientos sobre ALD/CFT a nivel de grupos, entre otras cosas mediante una labor de supervisión consolidada.
- Realzar la capacidad profesional en materia de ALD/CFT de los supervisores de empresas de corretaje de valores, e iniciar inspecciones bien focalizadas en este terreno, especialmente en el caso de los corredores y agentes más importantes y los que realizan actividades comerciales transfronterizas.
- Promover la capacidad de inspección in situ para supervisar el cumplimiento de las normas ALD/CFT, prestando especial atención a los servicios vinculados con los seguros de vida y la inversión, y utilizar más eficazmente los informes de auditores externos sobre ALD/CFT para complementar esta supervisión. En cuanto a la supervisión del cumplimiento de las normas ALD/CFT en el sector de seguros, también concentrar esfuerzos en los controles ALD/CFT con respecto a la función de los agentes y corredores.
- Efectuar, en primer instancia, inspecciones in situ de los procedimientos de DDC aplicados por las principales compañías de seguros y cooperativas financieras para verificar la observancia de las normas ALD/CFT.
- Mejorar las estadísticas relativas al número de inspecciones in situ, el número y tipo de recomendaciones formuladas, y el número y tipo de sanciones aplicadas, para todos los sectores e instituciones financieras.

Recomendaciones 23.3, 23.3.1, 23.5 y 23.7

- Considerar la posibilidad de mejorar los procedimientos de autorización, obligando a las bolsas de valores a consultar con el BCU/UIAF antes de autorizar a los corredores y considerar la posibilidad de otorgar al BCU el derecho a vetar, en todo momento, la autorización a los corredores de bolsa si estima que no reúnen los requisitos de integridad e idoneidad necesarios.
- Estudiar la aplicación de un requisito de registro para los agentes y corredores de seguros, ya sea directamente a través del BCU o por medio de las compañías de seguros que representan.
- Examinar y considerar un requisito de registro para agentes nacionales que actúan como intermediarios de empresas aseguradoras extranjeras que no tienen licencia ni están registradas en Uruguay.
- Adoptar un procedimiento de consulta entre las autoridades del BCU y las de zonas francas a fin de evitar que las instituciones financieras (nacionales y extranjeras) se establezcan en las zonas francas sin notificación ni aprobación previas del BCU. También deberían establecerse mecanismos similares con la oficina de registro de sociedades para impedir que se constituyan entidades que contienen expresiones bancarias en sus títulos, salvo si el BCU lo autoriza o si está en proceso de autorización.

Recomendación 29

- Dictar normas ALD/CFT para permitir que el BCU implemente una supervisión ALD/CFT de las empresas de remesas de dinero y otorgar una autorización explícita y cobertura de supervisión para tales empresas en la Ley No. 15322 y/o en la carta orgánica del BCU.
- Aprobar e implementar el cambio a la carta orgánica del BCU que le permita ejercer supervisión sobre todas las casas de cambio y firmas de remesas.

Recomendación 17

- Someter a examen el procedimiento usado para sancionar el incumplimiento a fin de garantizar que las sanciones se apliquen homogéneamente en todos los sectores y sean compatibles con la gravedad de las infracciones de las normas ALD/CFT.
- Los supervisores de las empresas de valores y seguros deberán hacer un mayor uso de los informes de

auditoría externa para adoptar medidas complementarias y aplicar sanciones en lo relativo al cumplimiento de las normas ALD.

Recomendación 25.1

- Publicar directrices sobre DDC para sectores específicos a fin de promover el cumplimiento de las normas, centradas en los enfoques de DDC basados en el riesgo, el registro y la debida diligencia permanente.
- Someter a examen y ampliar las actuales directrices que contienen ejemplos de transacciones sospechosas y estudiar la formulación de ejemplos más específicos de sectores determinados, ocupándose principalmente de las áreas de actividad comercial que presentan el mayor nivel de riesgo en el contexto de Uruguay, por ejemplo, los servicios *offshore*, las casas de cambios y las transferencias de fondos.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 2.10
R.17	C	
R.23	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No existen procedimientos ALD/CFT específicos para las empresas de valores y seguros, y son inadecuados los exámenes de cumplimiento de normas por parte de los casas de cambios y los servicios de envío de remesas, dada su abundancia • Hasta la fecha, no se supervisa el cumplimiento de las disposiciones ALD/CFT para los servicios de transferencia de dinero que están al margen de las instituciones reguladas. (Serán sujetas a supervisión del BCU bajo el proyecto de cambio a la carta orgánica del BCU que todavía no ha sido aprobado por el Parlamento.) • No se han creado mecanismos ni procedimientos para efectuar una supervisión consolidada del cumplimiento de las disposiciones ALD/CFT por parte de las instituciones financieras a nivel institucional (como lo estipula la ley). • No existen requisitos en materia de registro ni otras normas para aprobar las actividades de los corredores y agentes de seguros, y los agentes de seguros no tienen la obligación de presentar al BCU una lista de sus corredores.
R.25	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No se han emitido directrices de DDC para las instituciones financieras ni para sectores concretos con el fin de respaldar la aplicación de las reglamentaciones, incluyendo directrices para el registro y las APNFD. • Las directrices de la UIF sobre ejemplos de transacciones sospechosas no se centra lo suficiente en los sectores clave de riesgo (por ejemplo, cajas de cambio y empresas extraterritoriales u <i>offshore</i>). La UIAF debería aumentar la cantidad de informes con comentarios que devuelve a las instituciones.
R.29	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario incluir en la ley de intermediación financiera No. 15.322 y/o la carta orgánica del BCU normas de ALD/CFT para hacer posible que el BCU implemente su supervisión sobre las empresas de remesas de dinero y la autorización explícita y la facultad de supervisión de quienes llevan a cabo esta actividad.
R.30	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Se precisan más recursos para supervisar sectores clave, como las casas de cambio y los servicios de remesas; y prácticamente no se dispone de recursos para supervisar a los intermediarios de valores y a las compañías de seguros. • Los supervisores necesitan una mejor capacitación para vigilar el riesgo ALD/CFT, sobre todo en el sector no bancario.
R.32	NC	Si bien en esta sección los criterios se encuentran cumplidos por cuestión de consistencia se fija una sola calificación general.

Servicios de transferencia de dinero o valores

2.11 Servicios de transferencia de dinero o valores (RE. VI)

Descripción y análisis

Remesas oficiales y no oficiales: Los servicios de remesas de dinero en Uruguay se prestan no sólo por instituciones bancarias y casas de cambios, sino también por firmas o empresas autónomas que no están sujetas a ningún requisito de registro, licencia o supervisión oficiales para esta actividad específica. Puede exigirse una autorización para ejercer el comercio o un registro como contribuyente para llevar a cabo sus actividades, pero tales requisitos no implican necesariamente que den a conocer su actividad de remesa. A efectos de esta evaluación, este documento se referirá a estas empresas de remesas como “informales”. No se han hecho estimaciones del número de empresas informales de remesas ni de los montos que transfieren, aunque se sabe que la mayoría son corresponsales/agentes de entidades internacionales como Money Gram y Western Union. En la práctica, la mayoría de ellas son empresas importantes con amplias redes de oficinas y sucursales en todo el país (por ejemplo, DHL, cadenas de supermercados y el servicio nacional de correos). Frecuentemente saldan sus operaciones a través del sistema bancario y se cree que llevan registros comerciales y contables normales. No existen indicios de un sistema de remesas de tipo “hawala”.

En general, se cree que las transferencias más importantes de dinero son hechas a través de instituciones bancarias y casas de cambios, no de empresas informales.

Empresas de remesas de dinero como instituciones declarantes: En el artículo 2 de la Ley 17.835 se señala que las empresas de remesas de dinero son instituciones declarantes. El Decreto Ley 86-2005 de febrero de 2005 (Decreto 86/005) contiene una definición más detallada de sus obligaciones en materia de DDC y ROS, que son las mismas que se aplican a las APNFD (en la sección 3 se presenta un análisis detallado de estas obligaciones). En vista del Decreto 86/005, desde febrero de 2005 todas las empresas de remesas del Uruguay deben identificar a sus clientes cuando el monto de la transacción es superior a US\$15.000, para mantener registros adecuados y notificar las transacciones sospechosas a la UIAF. Aún no se han dictado normas para implementar estas obligaciones. En el artículo 2 de la Ley 17.835 se estipula la aplicación de multas por un valor de hasta US\$1.252.000 aproximadamente por incumplimiento de estas obligaciones.

La ley no prescribe aún el registro o acreditación de las empresas informales de remesas, ni les exige mantener una lista de sus agentes.

En el artículo 7 del Decreto 86/005 se asigna al BCU la obligación de supervisar el cumplimiento de las disposiciones pertinentes por parte de las empresas de remesas. Sin embargo, se han producido demoras en la implementación de esas funciones de supervisión debido a una posible falta de jurisdicción legal con respecto a este sector: puesto que las empresas de remesas no son intermediarios financieros, el BCU estima que no están cubiertas por la Ley 15.322 (sistema de intermediación financiera), en la que se especifican las funciones de supervisión del BCU y tampoco han sido autorizadas por el BCU como tales. En consecuencia, las empresas de remesas que no son instituciones bancarias ni casas de cambios no son objeto de supervisión o seguimiento para los fines de ALD/CFT, si bien la misión tiene conciencia de que el BCU y el MEF han iniciado consultas para abordar este problema a la brevedad posible.

Con posterioridad a la vista de la misión: El Ministerio de Economía y Finanzas presentó un proyecto de ley para modificar la Carta Orgánica del BCU que, inter alia, permitiría la supervisión de todas las casas de cambio y firmas de remesas. Todavía no se ha aprobado e implementado esta ley.

Recomendaciones y comentarios

<ul style="list-style-type: none"> • Debe adoptarse un requisito de registro o autorización para las empresas de remesas de dinero. • El BCU y el MEF deben eliminar los impedimentos legales para la aplicación de medidas preventivas con respecto a las empresas informales de remesas. De ser necesario, deberá enmendarse la Ley sobre intermediación financiera (15.322) para autorizar al BCU a verificar el cumplimiento de las normas pertinentes por parte de las empresas de remesas que no están sujetas a supervisión. • Deben adoptarse disposiciones reglamentarias en el marco de la Ley 17.835 y el Decreto 86/005, según sea necesario, para aplicar los requisitos ALD/CFT para las empresas de remesas. En este sentido, se debe aprobar y implementar el cambio a la carta orgánica del BCU que le permita ejercer supervisión sobre las firmas de remesas. • Una vez que se hayan adoptado las disposiciones reglamentarias pertinentes, deberá iniciarse un análisis de las principales empresas de remesas de dinero a fin de determinar en qué medida cumplen con las normas ALD/CFT. 		
Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de los factores
RE. VI	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas independientes de remesas no están acreditadas, registradas, ni supervisadas y tampoco tienen la obligación de mantener una lista de sus agentes y subagentes. • Es necesario que las leyes de regulación financiera (por ejemplo la Ley No. 15.322 y/o la Carta Orgánica del BCU) alcancen a las empresas de remesas de dinero. • Es necesario dictar regulaciones o directrices conformes a la Ley No. 17.835 y el Decreto 86/005 para implementar las obligaciones de ALD/CFT, incluyendo a la obligación de presentar informes de operaciones sospechosas.

3. Medidas preventivas: Actividades y profesiones no financieras designadas

3.1 Diligencia debida con la clientela y conservación de registros (R.12) (aplicación de R.5, 6, 8 a 11 y17)
Descripción y análisis
<p>Casinos:</p> <p>Cuentas anónimas (5.1); obligación de identificar (5.2); procedimientos de verificación (5.3, 5.13 - 5.16): Si bien la ley clasifica a los casinos entre las instituciones que están obligadas a identificar a sus clientes (de conformidad con las normas ulteriores), en virtud de las disposiciones reglamentarias adoptadas posteriormente por el gobierno estas entidades prácticamente están exentas de cumplir con esa obligación.</p> <p>La Ley 17825-2004 (artículo 2, párrafo segundo) autoriza al gobierno a determinar, mediante una reglamentación, los requisitos relativos a la identificación de clientes, el registro de transacciones y la conservación de registros para todas las APNFD mencionadas en esa ley (incluidos los casinos). En febrero de 2005, el gobierno, ejercitando esa facultad, emitió el Decreto 86/005. En el artículo 5 del decreto se establece la obligación de registrar y verificar por medios eficaces la identidad, representación, domicilio, capacidad legal, ocupación u objeto social de las personas físicas o jurídicas con las que realizan transacciones por un monto superior a US\$15.000 o su equivalente en otras monedas. Este requisito aplica a las instituciones declarantes mencionadas en el artículo 1 de este decreto [las APNFD], con excepción de los casinos (el mismo artículo 5).</p> <p>En el decreto se señala también que, dadas las características particulares y la dinámica de sus actividades, todas las situaciones que puedan producirse y situarse en el contexto del artículo primero [presentar un ROS] o del presente artículo [identificar a los clientes], deberán registrarse por medio de los sistemas de control vigentes en los casinos.</p> <p>Esto hace necesario determinar si otras disposiciones reglamentarias (distintas de la ley y el decreto señalados) prescriben procedimientos obligatorios para los casinos que puedan tener un efecto preventivo equivalente en materia de ALD/CFT. De acuerdo con las autoridades, no existen decretos ni reglamentos administrativos de ningún tipo en que se establezca la obligación de los casinos de identificar a sus clientes o notificar transacciones</p>

sospechosas. El MEF ha decidido atribuir la supervisión de los casinos a la AIN, que también se encargará de preparar una propuesta preliminar para la aplicación de las disposiciones reglamentarias. Aún no está claro qué recursos humanos y financieros se asignarán a esta nueva función de la AIN.

La introducción general de este informe contiene información sobre el volumen de negocios generados por los casinos en Uruguay. El siguiente panorama general de los actuales procedimientos de identificación aplicados por los casinos tiene por finalidad indicar el nivel de control que han puesto en práctica para afrontar el riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo. También se presenta una opinión sobre la exigibilidad de estos controles.

Casinos de propiedad estatal y municipal (también denominados “casinos oficiales”)

De acuerdo con la práctica de este sector, como lo señalaron las autoridades encargadas del funcionamiento y la supervisión de estos casinos, solo se identifica necesariamente a los clientes cuando obtienen una línea de crédito otorgada por un casino. Puesto que la política de los casinos estatales y municipales es no otorgar crédito a sus clientes, este tipo de “identificación por omisión” no tiene lugar. Ocasionalmente, los administradores del casino llegan a conocer muy bien a algunos clientes, aunque esto solo es resultado de una relación casual y no es necesario documentar información alguna. No existen instrucciones sobre si es o no necesario identificar a los clientes, sobre qué información mínima debe reunirse ni sobre cómo verificarla.

Controles existentes en el casino privado

Existe un solo casino privado en Uruguay (el resto son de propiedad del gobierno nacional y la Municipalidad de Montevideo, que también se encargan de administrarlos). En el contrato de concesión entre el casino y el gobierno (ejecutado en 1992 y modificado en 1996) se establecen las únicas obligaciones en materia de gestión para los concesionarios autorizados, y se otorgan amplias facultades de inspección a la Auditoría Interna de la Nación (AIN). Sin embargo, el contrato de concesión no obliga al Casino a adoptar procedimientos de DDC. El gobierno utiliza auditores externos para verificar si el casino cumple con sus propios controles y procedimientos de ALD/CFT.

El casino, como parte de su propia política empresarial, adoptó mecanismos de control de la DDC, tiene una oficina de auditoría interna que incluye entre sus objetivos el cumplimiento de las normas sobre ALD/CFT, y es objeto de frecuentes inspecciones por parte de los auditores de la empresa matriz y de auditores externos designados por la AIN. Es discutible si el incumplimiento de los controles de LD/FT podría representar o no una violación de contrato, dado que en el mismo esos controles no se mencionan. Las autoridades sólo pueden introducir un control específico si lo hacen parte de los procedimientos de auditoría externa acordados previamente con el casino, para lo cual sería necesario algún tipo de renegociación. Los miembros de la misión estiman que los mecanismos preventivos del casino actualmente en vigor, y el control que la AIN ejerce sobre el sistema de auditoría independiente mitigan, en cierta medida, la exposición al riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, a diferencia de los casinos administrados por el gobierno nacional y la Municipalidad (a veces, en colaboración con un promotor del sector privado). Sin embargo, el sistema actual no faculta a la AIN a exigirle unilateralmente al casino privado una determinada medida preventiva, por las limitaciones legales y contractuales expuestas en el párrafo precedente, ..

Los siguientes son algunos de los mecanismos de ALD establecidos voluntariamente por el casino privado (según una descripción oral):

- Identificación detallada de todos los clientes que realizan transacciones financieras por un monto de US\$10.000 o superior (es decir, compra de fichas de apuestas, en efectivo o con cheque, pero generalmente mediante transferencia telegráfica). No obstante, este umbral excede el monto máximo recomendado por el GAFI, que es de US\$/€3.000.
- Se verifica la identidad de los clientes cuando el monto de la transacción supera los US\$10.000. Generalmente, esto se hace con un pasaporte.
- Los registros de las transacciones se mantienen indefinidamente.
- Los pagos se efectúan con cheque exclusivamente para cubrir la diferencia (a favor del cliente) entre el monto apostado y el premio obtenido.
- Para recibir una línea de crédito del casino, se verifica la identidad del cliente y, en la mayor medida posible, se verifican sus referencias comerciales o bancarias.
- El saldo en la cuenta de un cliente por dineros previamente transferidos que no se apostaron se envía de vuelta a la institución bancaria de origen, y nunca se transfiere a terceros ni a otro país.
- Se actúa con especial precaución y se hacen preguntas adicionales cuando un cliente hace efectivas

- fichas de apuestas a nombre de otra persona, o fichas que no había comprado él mismo.
- Cuando un cliente paga en efectivo (lo cual, según se señaló, no es frecuente), ese dinero se mantiene en custodia y los reembolsos se efectúan con los mismos billetes, nunca con cheque ni mediante transferencias.

Diligencia debida permanente (5.7) y análisis de transacciones inusuales (R. 11)

La obligación de los casinos de reportar operaciones sospechosas implica necesariamente (mas no explícitamente) que deben prestar especial atención a las transacciones inusuales. En los artículos 1 y 2 de la Ley 17.835 se establece la obligación de presentar un ROS en el caso de las transacciones que parecen ser inusuales, carecen de un fundamento legal o económico o son extraordinariamente complejas. En el artículo 1 del Decreto 86/2005 se repite básicamente la misma obligación prescrita por esa ley, y en el artículo 3-c) del decreto se señala que el ROS debe incluir una explicación de las circunstancias o razones en virtud de las cuales se consideró que la transacción es inusual o sospechosa. En lo que respecta al registro de los antecedentes de la transacción y a su análisis, en el artículo 3-c) se indica que el informe debe ser acompañado, cuando sea pertinente, por una copia de los procesos relacionados con el análisis. La conservación de esta documentación está contemplada en los artículos 5 y 6 del decreto. Sin embargo, no se exige el seguimiento de las actividades de sus clientes ni el cumplimiento de la diligencia debida en forma permanente para detectar estas transacciones inusuales, debido a lo cual se examina un número muy limitado de transacciones inusuales.

En la práctica, los casinos estatales y municipales no saben qué transacciones deberían ser objeto de un análisis más acabado ni poseen los mecanismos necesarios para detectarlas. Por ejemplo, los casinos oficiales no tienen una política bien definida para los casos en que un cliente introduce una gran cantidad de efectivo en un tragamonedas (en los casinos estatales los tragamonedas aceptan dólares de EE.UU.) y, tras usar brevemente la máquina, solicitan que se les reembolse el saldo con un cheque o transferencia. Merece señalarse que, por razones ajenas a la prevención de LD/FT, los casinos municipales no aceptan o realizan giros cablegráficos, y que los casinos oficiales efectúan reembolsos con cheque sólo en contadas ocasiones, reduciendo en esta forma el riesgo que de lo contrario es común en los casinos. .

El tema de los reportes de operaciones sospechosas se examinará en la R. 16. Sin embargo, cabe señalar que los casinos no han presentado ningún ROS desde su reciente incorporación al sistema de prevención. Los casinos oficiales y privados no están al corriente de su obligación de notificar las transacciones sospechosas y las autoridades deberán efectuar una labor de extensión en este sector.

El casino privado aplica los procedimientos adoptados por su sociedad de control para detectar transacciones que podrían considerarse inusuales. Esta labor de detección no se basa en una comparación entre las transacciones del cliente y sus activos, sus recursos disponibles para la apuesta o la fuente de sus fondos; en cambio, se usan señales de alerta objetivas que atraen la atención del personal y que les impide satisfacer las solicitudes de sus clientes para efectuar transacciones que podrían usarse para lavar dinero. La administración del casino privado indicó que la lista de señales de alerta delimitada por su sociedad de control podría mejorarse si se adapta a las circunstancias existentes en Uruguay, y expresó interés en recibir lineamientos de las autoridades en esta área.

Los casinos estatales y municipales no cuentan con procedimientos escritos ni aún con políticas informales a este respecto. Se están elaborando algunos procedimientos (que probablemente se pondrán en práctica en diciembre de 2005) en un casino de Punta del Este, que es el casino estatal más importante y está asociado con un promotor privado. Como precaución, la Dirección General de Casinos adoptó una política no escrita en virtud de la cual deberá grabarse en video a todos los clientes que apuestan montos importantes en caso de solicitarse información en el curso de una investigación criminal, aunque se reconoció que esta medida no basta.

Graduación de los procedimientos de diligencia debida de acuerdo con el nivel de riesgo, incluidas las personas del medio político (5.8 - 5.12; 6.1- 6.4):

Entre las categorías de clientes de más alto riesgo mencionadas en las directrices del GAFI, las únicas pertinentes para los casinos parecen ser las de no residentes y personas del medio político (por definición, los clientes de los casinos son personas físicas, de modo que no existen los riesgos asociados con las personas jurídicas, que son mayores).

Ni la ley ni los reglamentos exigen la adopción de procedimientos reforzados de DDC para las categorías de clientes de más alto riesgo en los casinos, y los evaluadores no encontraron ningún indicio de que estos hayan adoptado precauciones especiales. En el caso del casino privado, no obstante, el 80% de los clientes y casi todos los jugadores empedernidos (entre ellos, gente que apuesta periódicamente grandes sumas de dinero y que puede incluirse en una

categoría de alto riesgo) son no residentes. Dado el carácter de esta actividad comercial, el sistema para la identificación y aceptación de sus clientes fue diseñado tomando en cuenta las consecuencias de tratar con no residentes.

Como se señaló anteriormente, en la práctica el marco legal de medidas preventivas aplicadas en los casinos dispensa a estas entidades de cumplir con los procedimientos DDC, por lo cual evidentemente la posibilidad de aplicar medidas de DDC reducidas no se concibe. Es importante destacar que la exclusión de los casinos en Uruguay no puede considerarse como una de las medidas simplificadas o reducidas contempladas en las recomendaciones del GAFI, por las siguientes razones: i) las autoridades no han hecho una evaluación del riesgo de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo en la industria uruguaya de juegos de azar; ii) solo deberán adoptarse medidas simplificadas para categorías específicas de clientes o servicios que presentan un nivel de riesgo probadamente bajo, sin excluir enteramente un sector o categoría de instituciones declarantes; iii) en la R.24 del GAFI se señala que los casinos deben estar sujetos a un régimen normativo y de supervisión de gran alcance, y iv) finalmente, los servicios provistos por los casinos no están en la lista de actividades financieras que, según el glosario de las Recomendaciones del GAFI, pueden quedar exentas de ciertos controles de la ALD/CFT.

Clientes actuales (5.17, 5.18):

La identificación de clientes actuales no está establecida en la ley ni en las disposiciones reglamentarias. En la práctica, la mayoría de las transacciones que un cliente ordinario puede efectuar en un casino y que caen dentro del umbral de identificación del GAFI hacen necesaria su presencia en el local, donde es fácil identificarlo en caso de no disponerse del registro pertinente. Sin embargo, los problemas asociados con la identificación de sus actuales clientes no son insignificantes. Por ejemplo, un cliente que no está identificado apropiadamente y que tienen un saldo positivo en su cuenta del casino podría solicitar que el dinero se transfiera a su cuenta bancaria o a la cuenta de terceros, en lugar de apostar esa suma en el casino. En la práctica del casino privado de Uruguay los clientes no pueden tener una cuenta si no están adecuadamente identificados. Los casinos estatales y municipales no tienen una política bien definida a este respecto, si bien señalan que no ofrecen servicios de transferencia electrónica (para recibir depósitos de sus clientes, efectuar reembolsos o pagarles sus ganancias). Todos los pagos se efectúan con cheque o en efectivo.

Nuevas tecnologías y relaciones indirectas (8.1- 8.2):

Por definición, los casinos no ofrecen cuentas (en el sentido financiero) y las medidas de prevención que están más relacionadas con sus operaciones comerciales son las aplicables a los clientes directos ocasionales que realizan transacciones puntuales. Sin embargo, los casinos más grandes generalmente mantienen los dineros y objetos de valor de sus clientes en custodia, reciben pagos anticipados de sus clientes y otorgan líneas de crédito a determinados clientes. Los diversos instrumentos usados para recibir dinero y pagar a sus clientes (ya sean reembolsos o ganancias) incluyen el dinero en efectivo, los cheques y las transferencias telegráficas. Las transferencias telegráficas son transacciones indirectas que requieren mecanismos preventivos adicionales.

En Uruguay, estos servicios son provistos, al menos, por el casino privado y por uno o dos casinos estatales. Sin embargo, de acuerdo con las autoridades, los casinos oficiales aplican la política informal (cuyo cumplimiento, por tanto, no puede exigirse) de nunca otorgar crédito a sus clientes ni recibir depósitos mediante transferencias telegráficas. Los pagos de sus clientes solo se hacen con cheques o, menos frecuentemente, en efectivo. Además, como factor mitigante, tanto el casino privado como los casinos oficiales señalaron que en Uruguay los clientes casi nunca hacen pagos en efectivo por un monto superior a US\$3.000, debido a lo cual sus empleados advierten inmediatamente los pagos que superan esa cifra.

En Uruguay no existen casinos en Internet acreditados ni indicios de ninguno que actúe en forma ilegal.

Intermediarios (R.9):

Como en el caso de la identificación de clientes de los casinos, no existen disposiciones específicas sobre lo que debe hacerse cuando una tercera parte participa en el proceso de identificación. Este es un problema relevante en lo que respecta al uso de intermediarios o mayoristas que mantienen un depósito en el casino y proveen crédito a los jugadores que no tienen acceso directo a la línea de crédito del casino. El intermediario podría comprar las fichas de apuestas en el casino y prestarlas (frecuentemente, con una tasa usuraria) a los jugadores. Este sistema, que si bien es una estrategia comercial común en muchos casinos del mundo, limita la aplicabilidad de las medidas de DDC por parte del casino pues el jugador nunca trata directamente con el casino para comprar fichas o cobrar sus ganancias. La falta de procedimientos de identificación en los casinos oficiales con respecto a los mayoristas aumenta el riesgo de lavado de dinero. Aparentemente, en el caso del casino privado los intermediarios no desempeñan un papel tan importante porque las fichas para las mesas de juego se compran

directamente en la mesa. Además, los clientes que necesitan crédito pueden solicitarlo directamente al casino privado sin necesidad de intermediarios. (Nota: aquí se considera que los criterios 9.3 y 9.4 de la metodología son inaplicables en los casinos).

Conservación de registros (R. 10):

De conformidad con el artículo 5 del Decreto 86/005, los casinos deben mantener registros de todos los datos de identificación de sus clientes si han obtenido esa identificación de conformidad con sus propios procedimientos. La misma obligación se aplica con respecto a la información derivada de informes sobre transacciones sospechosas y, en ambos casos, los registros deben conservarse por un período mínimo de cinco años. Además, en el artículo 6, que se aplica a todas las APNFD, se señala que deben producir y mantener, en una forma que será establecida mediante resolución del gobierno, registros y correspondencia comercial que permita reconstituir las transacciones que excedan un monto equivalente a US\$15.000.

En la práctica, los casinos parecen estar habituados a mantener registros adecuados y no existen limitaciones legales para su uso por parte de las autoridades judiciales competentes. Sin embargo, los registros sólo son útiles en la medida que también lo es la información que contienen, y se ha establecido que los casinos no tienen la obligación de obtener la identificación de todos los clientes que efectúan transacciones por un monto superior a US\$3.000, como lo estipula el GAFI, cosa que tampoco hacen en la práctica. Además, el gobierno no ha dado a conocer una resolución en la que se establezca qué información mínima se requiere.

Sanciones (R.17)

En el artículo 2 (párrafo 3) de la Ley 17.835 se establecen sanciones administrativas por incumplimiento (detalles en la sección 3.3)

Criterios no aplicables a los casinos

Los miembros de la misión estiman que los siguientes criterios contenidos en la metodología de evaluación no son aplicables a las actividades de los casinos en vista de sus características especiales:

5.4 Identificación de personas jurídicas; 5.5 identificación del propietario final; 5.6 propósito de la relación comercial.

Otras APNFD

ÁMBITO DE APLICACIÓN

El artículo 2 de la Ley 17.835 establece cuáles son las actividades y profesiones, además de las instituciones financieras y empresas de remesas, que están sujetas a las obligaciones legales y regulatorias de ALD/CFT a saber :

- Casinos (que no se analizarán en esta sección)
- Empresas corredoras de bienes raíces
- Individuos o entidades legales que comercian en metales preciosos
- Individuos o entidades legales que comercian en antigüedades u obras de arte
- Individuos o entidades jurídicas que, a nombre de terceros, realizan transacciones financieras, o administran periódicamente empresas comerciales que no forman parte de un consorcio o grupo económico (tal como se señala en el artículo 79 de la Ley sobre sociedades No. 16.060). Esta disposición parece lo suficientemente amplia como para incluir a la mayoría, pero no todas, las actividades enumeradas en la Recomendación 12 del GAFI para describir a los proveedores de servicios de fideicomiso o societarios (pueden obtenerse más detalles en la evaluación correspondiente a las Recomendaciones 33 y 34 del GAFI).

La lista de APNFD que deberán estar cubiertas por el sistema de prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, según la R.12 del GAFI, no incluye las siguientes categorías:

- Comerciantes en piedras preciosas que realizan transacciones en efectivo por un monto equivalente o superior a US\$15.000. En Uruguay, estos comerciantes compran y venden también oro y otros metales, por lo cual generalmente caen dentro de la categoría descrita en el artículo 2 de la Ley 17.835, o sea, la de “comerciantes en metales preciosos”. No obstante, la ley deberá cubrir explícitamente a estos comerciantes.
- Proveedores de servicios societarios, que sólo *crean* y *venden* empresas, sin proveer otros servicios vinculados y aquellos que no prestan servicios societarios que forman parte de un consorcio o grupo

económico. Sin embargo, en Uruguay estos proveedores ofrecen una amplia gama de servicios que ya están cubiertos por la Ley 17.835, que normalmente incluye ciertos servicios de contabilidad. Además, por definición, la creación de sociedades “pantalla” para su venta en el futuro requiere que el profesional que se incorpora al sector, o una persona por él designada, actúe como director o funcionario designado mientras la empresa está inactiva. Esa diligencia, por sí sola, la transforma en una institución declarante ante la ley.

- Los profesionales dedicados a la creación o administración de asociaciones no comerciales (por ejemplo, las fundaciones, cooperativas y organizaciones sin fines de lucro) en lugar de empresas. Si bien la gran mayoría de los servicios suministrados por los proveedores de servicios societarios tienen carácter comercial, estas otras actividades también deberán estar cubiertas por el sistema. También están excluidos los fiduciarios profesionales porque la ley sólo alcanza a los administradores de sociedades comerciales (los fideicomisos no son sociedades ni tienen personería jurídica en Uruguay).
- Los abogados, notarios y contadores que proveen **sólo ocasionalmente**, servicios de incorporación o administración de empresas o personas y otras estructuras jurídicas. Si realizan periódicamente estas actividades, se transformarían en instituciones declarantes conforme al artículo 2 de la Ley No. 17.835.
- Los abogados, escribanos y contadores cuando **preparan o realizan por cuenta de sus clientes** alguna compra y venta de inmuebles (tal como lo exige la Recomendación 12 del GAFI) porque esa actividad no cae en forma clara dentro del concepto de “operaciones financieras” enunciado en el artículo 2 de la Ley No. 17.835.

La mayoría de los profesionales en las áreas legal y contable que participan en la industria de proveedores de servicios societarios recalcaron que su labor generalmente incluye el suministro de servicios de contabilidad y de otro tipo, lo cual facilita el conocimiento detallado de sus clientes. Esto, señalan, es lo que diferencia a Uruguay de otros centros extraterritoriales en que existen numerosas empresas que se especializan en constituir y vender sociedades inactivas sin establecer mucho contacto con sus clientes. Si los proveedores de servicios societarios uruguayos prestan algo más que servicios de formación y venta de sociedades, la aplicación de los nuevos requisitos sobre DDC no les debería presentar mayores dificultades.

Se señala que la administración de fideicomisos financieros (similares a los fondos mutuos o a los fondos comunes de inversiones) está exclusivamente reservada a las instituciones financieras reguladas y supervisadas por el BCU para fines de ALD/CFT. Otras personas físicas y jurídicas dedicadas en forma profesional a actuar como fiduciarios en fideicomisos no financieros también deben registrarse ante el BCU pero no están sujetos a la regulación y supervisión del BCU. La ley define como “profesional” a las personas (físicas o jurídicas) que actúan como fiduciarios de cinco o más sociedades fiduciarias durante un año civil. La sección 4.2 de este documento contiene información más detallada sobre las sociedades fiduciarias y los mecanismos legales; en la sección 2 se hace un análisis de los mecanismos de prevención en el sector de valores.

Cabe observar desde el comienzo que ninguno de los requisitos en materia de ALD/CFT para las APNFD ha sido aplicado en el sector privado aún. Un grupo de trabajo del MEF todavía está preparando otras disposiciones reglamentarias preliminares necesarias para aplicar algunos aspectos de la nueva ley. También se está estableciendo el sistema de supervisión que se usará para verificar el cumplimiento de estas disposiciones.

Hasta ahora, las APNFD no han presentado ningún ROS. Las autoridades tendrán que abordar el problema de falta de conciencia de estos proveedores sobre sus obligaciones de notificación en el marco de la nueva ley, establecer un programa para verificar el cumplimiento, especialmente cuando se considera que los riesgos son más altos, y proveer orientación a los miembros del sector.

Análisis de las disposiciones sobre ALD/CFT en la legislación:

El artículo 2 de la Ley 17.835, dispone la obligación de notificar las transacciones sospechosas, y faculta al Poder Ejecutivo a establecer requisitos específicos sobre la identificación de clientes y la conservación de registros. A estos efectos, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 86/005 que contiene obligaciones de DDC y ROS que se describen a continuación (indicando entre paréntesis, cuando es pertinente, los criterios correspondientes de la metodología de evaluación):

Cuentas anónimas (5.1); obligación de identificar (5.2); procedimiento de verificación y clientes actuales (5.3, 5.13 - 5.18)

En el artículo 5 del decreto se señala que todas las APNFD (con la salvedad ya mencionada de los casinos) deben registrar y verificar, por medios eficaces, la identidad, representación, domicilio, capacidad legal, ocupación u objeto social [...] de todas las personas físicas y jurídicas con las que efectúan transacciones [en efectivo u otros

medios] por montos superiores a US\$15.000 o su equivalente en otras monedas.

Independientemente del análisis de la aplicación, el umbral de US\$15.000 se ajusta a las recomendaciones del GAFI con respecto a la identificación de clientes por parte de los comerciantes en piedras preciosas y metales nobles, e incluso va más lejos, pues no limita su aplicación a las transacciones en efectivo. Sin embargo, no es apropiado en el caso de los agentes de bienes raíces y los proveedores de servicios societarios, porque en dichos casos la aplicabilidad de las normas del GAFI no está condicionada al monto de la transacción, a menos que esto se haya especificado como un mecanismo simplificado para las áreas de menor riesgo comprobado; sin embargo, en Uruguay no se ha hecho una evaluación del riesgo para sustentar la exclusión de operaciones inferiores a US\$15.000. Dicho umbral podría abarcar a prácticamente todas las operaciones inmobiliarias, pero posiblemente sea demasiado elevado como para identificar a los clientes de los proveedores de servicios societarios en Uruguay cuyos riesgos sean probablemente mayores debido a la función del país como centro offshore.

Cabe señalar que los agentes de bienes raíces en las provincias de mayor turismo y afluencia económica deben registrarse en el Ministerio de Turismo y observar, además, ciertas normas sobre protección del consumidor. Este marco normativo podría servir de base para facilitar la introducción de los nuevos requisitos sobre prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. La decisión sobre si en las “transacciones” de bienes raíces el umbral se aplica exclusivamente al precio de venta/arriendo de la propiedad o también a la comisión percibida por el agente, serviría como ejemplo de una norma para un sector específico.

Se requieren disposiciones reglamentarias más detalladas para orientar a estas instituciones declarantes en cuanto a qué datos deben obtenerse del cliente, que documentación suplementaria es aceptable y en qué momento de la relación comercial se necesita esta información. Deberá hacerse especial hincapié en la identificación del propietario final, un aspecto no contemplado en las normas vigentes. Además, podrían necesitarse distintas definiciones de “transacción” para los diferentes tipos de institución. También deberá considerarse la posibilidad de exigir, según cual sea el nivel de riesgo, la identificación de los clientes actuales que aún no han sido adecuadamente identificados.

Finalmente, en el artículo 5 del decreto se señala también que las operaciones que superan, en conjunto, el monto antes mencionado, deberán considerarse como una sola operación si son efectuadas por la misma persona física o jurídica, o en beneficio de ésta. Por motivos de conveniencia, y para proveer seguridad legal a las instituciones declarantes, las autoridades deberán especificar el período de tiempo durante el cual deben acumularse estas transacciones.

Diligencia debida permanente (5.7) y análisis de transacciones inusuales (R. 11)

En Uruguay se exige que las APNFD analicen las transacciones inusuales, aunque no tienen que hacer un examen laborioso de las transacciones de sus clientes en el curso de su relación comercial, y no se exige que actualicen periódicamente la información sobre esos clientes. En este terreno, deberá darse prioridad al suministro de directrices a los proveedores de servicios societarios.

Como se explicó en la sección sobre los casinos, en los artículos 1 y 2 de la Ley 17.835 se señala que todas las APNFD tienen la obligación de presentar ROS en el caso de transacciones que, de acuerdo con las prácticas corrientes y la información disponible sobre sus respectivas actividades, parecen ser inusuales, se solicitan sin un fundamento legal o económico evidente o son propuestas de manera inusualmente compleja o inapropiada, y de transacciones financieras que comportan activos cuyo origen despierta sospechas de actividades ilícitas. En el artículo 3-c) del Decreto 86/005 se indica que los ROS deben incluir una explicación de los motivos por los cuales la transacción se considera inusual o sospechosa, y que el informe debe ser acompañado, cuando proceda, por una explicación de las medidas adoptadas para el análisis. El requisito de conservar estos documentos está contemplado en los artículos 5 y 6 del decreto.

Graduación de los procedimientos de diligencia debida, personas del medio político, intermediarios, relaciones indirectas, países de más alto riesgo (5.8 - 5.12; R.6; R.8; R.9; R.21)

No se ha orientado a las APNFD con respecto a la necesidad de mejorar los procedimientos de diligencia debida para los clientes de más alto riesgo y a los efectos de las transacciones indirectas en materia de control (Nota: se considera que el criterio 8.1 de la metodología sobre nuevas tecnologías es inaplicable en este contexto). Otro aspecto que justifica la formulación de directrices especiales para los proveedores de servicios societarios son los introductores de clientes, dado que en muchos casos los clientes extranjeros son representados por terceros (en general, otro proveedor de servicios societarios u oficina de abogados), lo cual limita la capacidad del proveedor nacional para llegar a conocer al cliente.

Conservación de registros (R. 10)

En el artículo 6 del decreto se establece que las APNFD reguladas deben producir y mantener, en una forma que será determinada mediante una resolución del gobierno, registros y correspondencia de negocios que permitan reconstituir las transacciones por montos superiores a US\$15.000. El gobierno no ha dictado esta norma.

Sanciones (R.17)

En teoría, la autoridad del MEF para aplicar sanciones parece ser adecuada (el análisis hecho a este respecto para los casinos es aplicable al resto de las APNFD; véase el artículo 2, párrafo 3 de la Ley 17.835 y el artículo 7 del Decreto 86/005). Esta autoridad no ha sido puesta a prueba.

Abogados, escribanos y profesiones independientes del ámbito jurídico

En Uruguay, cualquier persona puede proveer servicios societarios. Los escribanos participan necesariamente en la creación de empresas, aunque solo certifican y mantienen un registro público de los contratos entre terceros.

Además de los servicios legales corrientes, en general las oficinas de abogados en Uruguay (de relevancia en el mercado de servicios offshore) también administran bienes raíces para sus clientes, prestan servicios contables, crean entidades jurídicas y ofrecen servicios de notaría.

Los abogados y escribanos no están sujetos a obligaciones de DDC ni de conservación de registros en relación con la ALD/CFT. Representantes de ambas profesiones informaron a la misión que, como norma, los abogados y notarios no administran cuentas en instituciones financieras a nombre de sus clientes. En casos aislados, un abogado podría administrar una cuenta en representación de un cliente mediante un poder escrito con autoridad limitada, por ejemplo, efectuando pagos para el mantenimiento de una propiedad. De acuerdo con la información proporcionada, los bancos generalmente no permiten que un abogado o bufete abra una cuenta a nombre de uno de sus clientes.

Abogados. Los profesionales del área señalan que el tamaño reducido de su jurisdicción les permite hacer una identificación básica de sus futuros clientes. Habitualmente, la identidad de los fundadores de entidades jurídicas se establece con anterioridad a la formación de la entidad. En el caso de los clientes extranjeros se aplican las mismas prácticas. No obstante, por lo general estos procedimientos no incluyen la identificación de los propietarios finales si no son también los fundadores de la entidad.

Generalmente, los abogados mantienen registros de los servicios que prestan a sus clientes, aunque la ley no los obliga a hacerlo. Estos registros están disponibles para las autoridades competentes, incluida la UIAF, siempre que exista una orden judicial emitida por un juez autorizado (tribunal penal).

En vista del tamaño reducido de la jurisdicción, el riesgo de reputación es mayor, debido a lo cual las oficinas de abogados más importantes generalmente actúan con cautela al cuando existen dudas sobre las fuentes de fondos de sus clientes. Los bufetes más pequeños y los abogados independientes podrían no aplicar ningún tipo de procedimiento de DDC.

Escribanos. En el caso de particulares, todas las transacciones certificadas por notario requieren la identificación por medio de un pasaporte. En el caso de entidades jurídicas, estas transacciones requieren una identificación basada en un examen de los documentos de registro, incluida la identificación de los fundadores de la entidad y una identificación directa del gerente o su representante por medio de un pasaporte. Los notarios verificarán la autenticidad de los documentos de posesión de la entidad, y podrían verificar la disponibilidad de fondos necesarios para finalizar una transacción.

Junto con certificar la exactitud y autenticidad de los documentos, los notarios se ocupan, principalmente, de verificar si los documentos se ajustan a las intenciones de las partes interesadas y a las normas legales en vigor, y de asesorar a las partes contratantes sobre las repercusiones legales del contrato.

Además de la certificación notarial de los contratos de bienes raíces y otros, existe una amplia gama de documentos que requieren este trámite para satisfacer las disposiciones legales o reglamentarias relacionadas con las transacciones financieras. La compra de propiedades generalmente no se hace en efectivo, y la Asociación de

Escribanos recomienda que sus miembros no gestionen pagos en efectivo. No se exige efectuar los pagos frente a un notario, y la liquidación puede tener lugar antes o después de la certificación notarial de la transacción.

Los documentos notariales se mantienen como registros permanentes.

Recomendaciones y comentarios

Casinos:

- Deberán establecerse políticas y procedimientos de ALD/CFT escritos y exigibles para los casinos municipales y del estado, con independencia de que sólo realicen operaciones o acepten formas de pago de mayor riesgo en forma aislada. Esto es necesario para cumplir con las Recomendaciones del GAFI y también para mitigar parcialmente la falta de conciencia y conocimiento de los riesgos que suponen por parte de los operadores
- En el caso de los casinos privados, los requisitos mínimos deberán ser fácilmente aplicables, y no deberán estar circunscritos al contrato de concesión o a los procedimientos de auditoría acordados con el concesionario.
- Deberán establecerse, a través de una norma del MEF, los requisitos mínimos de ALD/CFT para todos los casinos. La identificación de los clientes deberá ser obligatoria cuando efectúan una transacción financiera (según la definición del GAFI) por un monto de US\$3.000 o superior (en lugar de US\$15.000), y deberán publicarse directrices especiales para la identificación adecuada de no residentes.
- Deberá exigirse que los casinos presten especial atención a la aplicación de un sistema reforzado de seguimiento de las transacciones de clientes de mayor riesgo, por ejemplo, los jugadores empedernidos, las personas del medio político y los “intermediarios”.
- Deberá capacitarse al personal correspondiente de la AIN, la Dirección Nacional de Casinos y la Municipalidad de Montevideo para combatir el uso indebido de los servicios del casino (según las circunstancias de cada institución), por ejemplo, las transferencias telegráficas a un banco distinto del banco al cual el cliente envió su depósito originalmente, o a una cuenta que no está a su nombre, o por un monto recibido en efectivo del cliente que no fue apostado.
- La AIN deberá participar más activamente en la vigilancia del cumplimiento con el régimen de ALD/CFT para complementar las evaluaciones que realicen los auditores externos. Deberá considerarse la posibilidad de acompañar ocasionalmente a los auditores externos durante sus visitas a fin de familiarizarse con sus actividades.

Proveedores de servicios a sociedades y fideicomisos

- Deberá enmendarse la Ley 17.835, a fin de que los abogados, escribanos y contadores estén sujetos a las mismas obligaciones derivadas del artículo 2 (especialmente la identificación de clientes y propietarios finales y la notificación de transacciones inusuales y sospechosas) cuando proveen servicios, **incluso en forma ocasional**, de formación y administración de sociedades comerciales o algún tipo de persona o entidad jurídica (por ejemplo, fundaciones, asociaciones civiles y fideicomisos), o cuando efectúan transacciones financieras a nombre de terceros.
- Deberá incluirse a los fiduciarios profesionales dentro del ámbito de aplicación de la Ley No. 17.835 pues la actual obligación de registro ante el BCU prevista en el artículo 12 de la Ley 17.703 no conlleva ningún requisito en materia antilavado, ni supervisión alguna por parte del BCU ni la aplicación de las normas que el BCU expida en esta materia (excepto, por supuesto, para los fideicomisos financieros previstos en el capítulo IV de la misma Ley sobre Fideicomiso)
- Deberá enmendarse la Ley 17.835 a fin de incluir la creación de fideicomisos de manera habitual como actividad cubierta por el artículo 2.
- Deberán especificarse, mediante una ley o disposición reglamentaria (según sea pertinente) parámetros objetivos para determinar quiénes son las personas que actúan como proveedores regulares o habituales de servicios societarios y que, por ende, están sujetos a las obligaciones de ALD/CFT.

Todas las APNFD

- El Poder Ejecutivo deberá dar prioridad a la publicación de las disposiciones sobre aplicación mencionadas en el artículo 6 del Decreto 86/2005 (normas sobre conservación de registros aplicables a las APNFD) y en el artículo 1, párrafo 2 del mismo decreto (sobre procedimientos para llenar un ROS) a fin de hacer exigibles estas obligaciones.
- El MEF y la UIAF deberán emitir normas y directrices detalladas para informar o guiar a las APNFD con respecto a los datos de identificación básicos, la documentación complementaria, la periodicidad de la verificación, etc. Deberá hacerse especial hincapié en la identificación del propietario final, un aspecto no contemplado en las normas vigentes.
- Deberá incluirse a los comerciantes en piedras preciosas en la lista de instituciones declarantes del artículo 2 de la Ley 17.835.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 3.1
R.12	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de reglamentaciones que dispongan la conservación de registros. • Algunas categorías de APNFD no están contempladas por la ley. • Aún no se han establecido mecanismos de supervisión. • La obligación de identificar a los clientes de casinos no está en vigencia por falta de reglamentos de habilitación, y el umbral actual de es demasiado alto según las normas del GAFI. Se aplica voluntariamente el requisito de identificación por montos iguales o superiores a US\$15.000 en el casino privado (que también es el más grande) pero no en los casinos estatales y municipales.
3.2 Reporte de operaciones sospechosas (R.16) (aplicación de R.13 a 15, 17 y 21)		
Descripción y análisis		
<p>Reporte de operaciones sospechosas (R. 13), incluido el financiamiento del terrorismo (RE. IV) Las APNFD en Uruguay están obligadas a notificar las transacciones sospechosas en virtud de la Ley 17.835 (artículos 1 y 2) y el Decreto 86/005 (artículo 1). Sin embargo, será necesario publicar directrices para sectores específicos a fin de promover la aplicación y empezar a recibir ROS desde estos nuevos sectores (las APNFD no habían presentado ningún ROS hasta el momento de la visita). Estas directrices no se han emitido aún debido en gran parte al corto período de tiempo transcurrido desde la aprobación de la ley (septiembre de 2004) y el decreto (febrero de 2005) y a que el nuevo gobierno asumió el poder en marzo de 2005. Este gobierno creó rápidamente un grupo de trabajo interinstitucional (compuesto, entre otros, por funcionarios que adquirieron experiencia en estas áreas durante el gobierno anterior) y está preparando con ahínco una estrategia para poner en práctica la nueva legislación.</p> <p>Según la ley, las transacciones sospechosas son las que, de acuerdo con las prácticas corrientes y la información disponible sobre sus respectivas actividades, parecen ser inusuales, se solicitan sin un fundamento legal o económico evidente, o se proponen de forma inusualmente compleja o injustificada, y transacciones financieras que comportan activos cuyo origen despierta sospechas de ilicitud (artículo 1 de la Ley No. 17.835). Aunque la Ley No. 17.835 no dice expresamente que las operaciones intentadas deban declararse, el Decreto 86/005 exige que los ROS deben señalar si la transacción tuvo o no lugar.</p> <p>Todas las transacciones sospechosas deben notificarse, independientemente del monto, aunque no existe una obligación expresa de declarar las transacciones inusuales o sospechosas efectuadas en el contexto de una aparente cuestión tributaria. Un lavador podría disfrazar sus actividades bajo la apariencia de evasión de impuestos en un país extranjero, caso en el cual el sujeto obligado que le presta sus servicios podría no considerar la operación como inusual, de acuerdo con la definición legal de sospecha obligatoriamente reportable (ver nota interpretativa de la Recomendación 13).</p> <p>Si bien la Ley No. 17.835 no es explícita, en opinión de los evaluadores el concepto de sospecha es suficientemente amplio como para abarcar el eventual financiamiento del terrorismo (o de cualquier otro delito) con ganancias de origen lícito, al menos en cuanto se aplica a las APNFD. La obligación de declarar del artículo 1 de la Ley No. 17.835 los obliga a notificar cualquier operación inusual (considerando la naturaleza de la actividad del cliente) y las operaciones sin justificación económica o legal evidente. Además, el Decreto 86/005 amplía la descripción de operaciones sospechosas para las APNFD, incluyendo aquellas que presentan “falta de congruencia en lo relativo a sus objetivos o su legalidad” (artículo 1). Finalmente, el decreto exige que los ROS incluyan un análisis de las razones por las cuales se estima que la transacción podría estar relacionada con el financiamiento de actividades terroristas (artículo 3).</p> <p>En este decreto se establece también que el informe deberá incluir una identificación de las personas físicas o jurídicas afectadas, una descripción de la transacción que se considera sospechosa, la fecha, el monto y el tipo de operación y otra información relevante.</p> <p>En el artículo 2 del decreto se establece que la presentación de los ROS está condicionada a la publicación de</p>		

directrices por parte de la UIAF (básicamente, las instrucciones para su presentación). Estas directrices están contenidas en la Comunicación 2005/44 del BCU (9 de febrero de 2005), pero no está claro si solo se aplican a las instituciones supervisadas por el BCU (como se indica en el preámbulo), o a todas las instituciones declarantes (como se indica en el párrafo 1).

En resumen, la obligación de notificar las operaciones sospechosas ya es legalmente exigible. La misión, sin embargo, observó que las APNFD tenían serias dudas sobre si están o no sujetas a las obligaciones de informar, cuál es la autoridad que debe recibir los ROS y sobre cómo deben prepararse dichos informes.

Protección legal y confidencialidad de los ROS (R. 14)

El artículo 4 de la Ley 17.835 protege adecuadamente a todas las instituciones declarantes (se establece lo mismo que en el decreto sobre las APNFD).

En dicho artículo se señala que, en la medida que se apliquen los procedimientos establecidos a este respecto por el Banco Central de Uruguay o el poder ejecutivo, cuando proceda, el cumplimiento de buena fe con la obligación de informar enunciada en los artículos 1,2,5 y 17, dado que obedece a una norma legal emitida para promover el bienestar general (artículo 7 de la Constitución), no constituye una violación de los principios profesionales o comerciales de confidencialidad o privilegio. Por consiguiente, no estará sujeto a ningún tipo de responsabilidad civil, comercial, laboral, criminal, administrativa o de otro tipo. (artículo 1: ROS presentados por instituciones financieras; artículo 2: ROS presentados por APNFD; artículo 5: información solicitada por la UIAF, y artículo 18: suspensión temporal de las transacciones por orden de la UIAF).

Las autoridades consideran que la falta de protección para la presentación de informes bajo la legislación anterior de ALD ha sido un obstáculo importante para el cumplimiento de la obligación de notificar transacciones sospechosas por parte de las instituciones financieras (solo se presentaron 31 reportes entre 2002 y 2004), y todo parece indicar que la nueva protección ha contribuido a un aumento del número de ROS presentados en 2005, que alcanzaron la cifra de 32 durante los primeros 10 meses. Si bien las APNFD no han preparado ninguno de estos informes, los asesores no prevén dificultades prácticas con respecto a la protección legal para las APNFD actualmente sujetas a esta obligación.

La recomendación del GAFI sobre la confidencialidad de los ROS está contemplada en el artículo 3 de la Ley, donde se señala que todo tipo de comunicación tendrá carácter confidencial, y que ninguna institución declarante podrá informar a las partes interesadas sobre procesos o informes preparados en cumplimiento de las obligaciones impuestas en virtud de los artículos 1, 2 y 18 de esta ley. En el artículo 4 del decreto sobre APNFD se establece además que la información sobre transacciones inusuales o sospechosas será confidencial, y que las disposiciones vigentes sobre secreto y confidencialidad también se aplicarán a la UIAF.

En resumen, las APNFD cuentan con protección adecuada para reportar y se les prohíbe claramente dar información a sus clientes o a terceros.

Programas internos ALD/CFT (R. 15)

No se exige a las APNFD que elaboren programas para incorporar medidas de prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo en sus políticas y procedimientos, en la selección y capacitación de empleados ni en la labor de auditoría interna.

Sanciones (R.17): Como se señala en la sección 3.1, pueden imponerse fuertes multas a las APNFD por infringir las normas de prevención (Ley 17.835, artículo 2). Sin embargo, todavía no se han adoptado medidas para la supervisión o la vigilancia (aunque las autoridades se están preparando para hacerlo) y no se han impuesto sanciones.

Países que presentan mayor riesgo (Recomendación 21):

No se han establecido obligaciones para que las APNFD presten especial atención a las relaciones comerciales con las contrapartes de o en países que no aplican las Recomendaciones del GAFI o que lo hacen en forma insuficiente, ni de registro de los resultados del análisis de operaciones sospechosas con esas contrapartes. Tampoco se han emitido directrices a este respecto.

Nota complementaria respecto a los abogados, escribanos y contadores

En el artículo 2 de la Ley 17.835 se establece que las personas físicas y jurídicas que, a nombre de terceros, realizan habitualmente operaciones financieras o participan en la administración de empresas que no pertenecen a un grupo económico, deberán notificar las transacciones sospechosas a la UIAF. Los abogados y contadores están incluidos en esta disposición en la medida que efectúen habitualmente estas actividades. No existen estimaciones del número de profesionales que estarán sujetos a la nueva obligación de notificar, aunque los servicios de gestión de activos y formación de empresas, y el ejercicio de cargos de director nominal no son infrecuentes.

En general, los notarios no participan en las actividades indicadas en el artículo 2 (ocasionalmente, lo hacen en virtud de una procuración, lo cual no es “habitual”). Sin embargo, no está claro en qué momento estos profesionales tendrían que notificar las transacciones sospechosas debido a la falta de definición de lo que es una gestión “habitual” de operaciones financieras o empresas no colectivas.

No existen disposiciones legales específicas que establezcan el privilegio de confidencialidad en la relación entre el cliente y sus abogados o contadores. Se considera un tipo de secreto profesional cuya trasgresión está sancionada con una multa por el artículo 302 del Código Penal. Los códigos de ética de las respectivas asociaciones profesionales (la Asociación de Abogados y el Colegio de Contadores y Economistas) contienen disposiciones relativas a su obligación de mantener el secreto profesional, pero solo son obligatorias para sus miembros y en la práctica se adoptan muy pocas medidas disciplinarias a este respecto. Además, la afiliación no es un requisito para practicar la profesión. Se informó a la misión que, en la actualidad, alrededor del 30% de los abogados del Uruguay, y entre el 30% y el 40% de los contadores acreditados, pertenecen a sus respectivas asociaciones. Todos los contadores que obtienen su título en una universidad autorizada obtienen automáticamente una licencia para proveer servicios contables y de auditoría. No obstante, para proveer servicios de auditoría a una institución financiera los contadores deben ser autorizados por el BCU y estar registrados en esa institución. De acuerdo con los representantes de este sector, los requisitos para registrarse en el BCU constituyen un avance positivo para mejorar la calidad de los servicios de auditoría. En una ocasión, el BCU ha suspendido por cinco años el registro de un auditor, lo cual demuestra que este mecanismo puede ser también un método disciplinario eficaz (al menos en el caso de los auditores de instituciones financieras).

En el Código de Ética de la Asociación de Abogados se establece que los abogados deberán abstenerse de actuar a nombre de un cliente si, en su opinión, existen razones para sospechar que se ha cometido o se encubre un delito (artículo 3.3.6). Conforme al artículo 3.6, los abogados deberán recomendar a sus clientes que eviten infringir las normas contenidas en el código. Si el cliente persiste, el abogado debe negarse a representarlo e informar a la Asociación.

Recomendaciones y comentarios

- El MEF deberá emitir normas y directrices específicas para cada tipo de APNFD cubierta en el artículo 2 de la Ley 17.835, tomando en cuenta las características de todas las actividades y sus distintos niveles de riesgo. Deberá darse prioridad a la reglamentación para los proveedores de servicios societarios y los casinos.
- Deberá hacerse patente para las APNFD (por medio de las normas del MEF o las directrices de la UIAF) que la obligación de notificar se aplica incluso cuando la sospecha surge en el contexto de lo que parece ser una cuestión tributaria.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos al calificación de cumplimiento de la sección 3.2
R.16	NC	<ul style="list-style-type: none"> • La obligación de notificar las transacciones sospechosas no se ha implementado en forma clara debido a la inseguridad acerca de cuáles son las instituciones que alcanza la regulación de la UIAF 2005/044. En la práctica, las APNFD no habían presentado ningún ROS durante los nueve meses que corrieron entre la aprobación del Decreto 86/005 y la visita de evaluación. • Algunas categorías de APNFD no están incluidas en la ley de ALD/CFT. Aunque las responsabilidades de supervisión para las APNFD se atribuyeron formalmente, la capacidad institucional aún no se ha implementado. • Las APNFD no están obligadas a desarrollar programas internos de ALD/CFT tal como lo exige la R15, ni a prestar especial atención a

		relaciones comerciales con contrapartes de o en países que no aplican las Recomendaciones del GAFI o que lo hacen en forma insuficiente (R21).
3.3 Regulación, supervisión y seguimiento (R.17, 24-25) (aplicación del criterio 25.1, APNFD)		
Descripción y análisis		
<p>Sanciones (R.17) El artículo 2 (párrafo 3) de la Ley 17.835, establece sanciones administrativas por incumplimiento en la siguiente forma:</p> <p>En caso de incumplimiento de las obligaciones indicadas en este artículo, el Poder Ejecutivo impondrá una multa mínima de 1.000 UI (mil unidades indexadas) y una multa máxima de 20.000.000 UI (20 millones de unidades indexadas), según las circunstancias del caso, el comportamiento y el volumen de negocios de las partes involucradas en el delito y el informe presentado por la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay.</p> <p>El valor de las multas en dólares a enero de 2006 oscilaba entre US\$62 y US\$1.252.000.</p> <p>En este artículo se establecen sanciones administrativas adecuadas para las APNFD reguladas que no cumplen con la obligación de presentar un ROS, identificar a sus clientes o mantener registros apropiados tal como lo dispone el Decreto 86/005. Estas sanciones no parecen ser aplicables a los directores o directivos principales de las APNFD que son personas jurídicas. Las multas podrían tener un efecto disuasivo y son proporcionadas, en particular en el caso del monto máximo, y las autoridades cuentan con la discrecionalidad necesaria para ajustarlas a las circunstancias de cada caso. Además, en el artículo 7 del Decreto 86/005 se asigna claramente al MEF la misión de verificar el cumplimiento de las disposiciones por parte de todas las APNFD cubiertas por la ley.</p> <p>La incorporación de las APNFD en el sistema de prevención del lavado de dinero y del financiamiento del terrorismo en Uruguay es demasiado reciente y, por consiguiente, no es posible determinar si el gobierno ha aplicado efectivamente su autoridad para sancionar; además, aún se requieren disposiciones normativas complementarias que sustenten la implementación.</p> <p>En el caso del casino privado, especialmente, las sanciones por incumplimiento de la mayoría de las normas sobre ALD/CFT serán aplicables, puesto que el decreto no establece procedimientos exigibles de identificación, y deja ese aspecto librado al contrato (como se indicó anteriormente). Por tanto, sería imposible aplicar sanciones cuando no se identifica a los clientes, o contar con procedimientos adecuados para hacerlo. Además, --y esto ocurre tanto en el caso del casino privado como de los casinos oficiales-- no existe la obligación de verificar las transacciones o adoptar procedimientos de diligencia debida en forma permanente, lo cual impide aplicar sanciones cuando no existen mecanismos en vigor para detectar transacciones sospechosas.</p> <p>La obligación que tienen todas las APNFD de notificar las transacciones sospechosas y de mantener registros adecuados es ligeramente distinta, pues dichas obligaciones tienen su origen directamente en la Ley (artículo 2-b). El decreto no contiene disposiciones que limiten su aplicabilidad. Sin embargo, ambas obligaciones aún requieren regulaciones que las implementen en cuanto a:</p> <p>i) La presentación de ROS. El artículo 1, párrafo 2, del Decreto 86/005 señala que las transacciones sospechosas deberán ser notificadas a la UIAF del Banco Central del Uruguay de la forma en que esa institución lo determine. Como se indicó anteriormente, en la Comunicación 2005/44 no se establece de manera concluyente cuáles instituciones declarantes están cubiertas.</p> <p>ii) La conservación de registros. El artículo 6 establece que las APNFD deberán producir y mantener, en una forma que será establecida mediante una resolución del gobierno, registros y correspondencia de negocios que permitan reconstituir las transacciones por un monto superior a US\$15.000. Los miembros de la misión están concientes de que el grupo de trabajo interinstitucional se ha dedicado diligentemente a preparar esta resolución.</p>		

Las APNFD, al momento de la visita de la misión, no estaban seguras si tenían o no la obligación legal de identificar a sus clientes y notificar las transacciones sospechosas, ni sabían a qué autoridades debían enviar estos reportes (si de hecho debían hacerlo). Los casinos, en particular, esperan recibir algún tipo de orientación a este respecto, y no saben si han de recibirla del BCU, el MEF, la AIN u otra autoridad. Los casinos oficiales y el casino privado han señalado su disposición a proveer la información necesaria a las autoridades competentes.

Supervisión (R. 24) y directrices (R. 25):

En el artículo 7 del Decreto 86/005 se designa al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en colaboración con la UIAF del Banco Central, como la entidad encargada de supervisar a las APNFD en el cumplimiento de sus obligaciones para prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. De acuerdo con ese decreto, el MEF, en ausencia de otros, puede actuar como supervisor para verificar el cumplimiento de las normas sobre ALD/CFT en todas las instituciones que no están sujetas a la supervisión del BCU. En la actualidad esta capacidad de supervisión no existe, y se ha previsto delegar en la AIN una parte importante de esa labor. Se creó un grupo de trabajo dentro del MEF para elaborar las disposiciones y directrices aún pendientes y coordinar una estructura de supervisión adecuada en colaboración con otras autoridades.

Bienes raíces:

Según el Decreto 385/994, las empresas corredoras de bienes raíces deben estar registradas en el Ministerio de Turismo, que se encarga de verificar el cumplimiento de las normas para este sector. Ninguna de estas normas tiene un componente de ALD/CFT, aunque pueden facilitar este tipo de reglamentación en el futuro.

Casinos:

El casino privado es el único que realiza sus operaciones bajo la supervisión de la Auditoría Interna de la Nación (AIN), que ha recurrido al trabajo de auditores externos para evaluar los sistemas de ALD/CFT en los casinos privados. El actual sistema normativo y de supervisión para los casinos estatales y municipales no está centrado en el área de ALD/CFT y sus principales objetivos son evitar pérdidas financieras para el estado y proteger al público de los abusos. Los casinos del estado caen en el ámbito de la Dirección Nacional de Casinos del MEF. Sin embargo, esta entidad participa activamente en la administración de los casinos, y la introducción de medidas preventivas de ALD/CFT podría crear un conflicto entre su función como operador y la de regulador o supervisor ALD/CFT. Es posible que surja el mismo conflicto con respecto a los casinos municipales, en los que las intendencias también están a cargo de supervisar sus operaciones habituales.

En Uruguay, los casinos no son establecidos mediante una licencia otorgada por una autoridad administrativa, pero su creación equivale a un procedimiento de autorización a los efectos de la Recomendación del GAFI. Los casinos son empresas del estado creadas mediante una decisión de la rama legislativa, o mediante una concesión otorgada a un empresario privado (en un solo caso). En Uruguay nadie puede crear un casino sin una ley específica y una autorización previa del gobierno. No existen disposiciones para sancionar a los casinos por el incumplimiento de las normas sobre ALD/CFT, o a sus directores y administradores por no adoptar o aplicar medidas de prevención. En lo que respecta al casino privado, las posibles sanciones tendrían que tener como base el contrato y, en la actualidad, la prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo no se contempla como requisito en los contratos.

Este sistema “mixto” para los casinos también plantea desafíos en materia de supervisión para la Dirección Nacional de Casinos del MEF. Un inversionista privado puede arrendar a la Dirección sus salones, muebles e instalaciones, incluido el equipo, y también hacerse cargo de la seguridad, los programas de promoción para el Casino y las actividades turísticas. En la actualidad, este sistema incluye a cuatro casinos, un salón contiguo y cuatro salas de juegos. No se han adoptado disposiciones para exigir a las autoridades que efectúen una verificación específica y adecuada de los socios privados con quienes contrata el gobierno, con excepción del procedimiento normal para la suscripción de contratos públicos. Un factor de mitigación, aunque no tan fuerte como el que ameritaría el riesgo de reputación, es el hecho de que la apertura de cada casino supone celebrar un contrato público con controles de antecedentes similares a los de para otras compras del estado, lo que brinda a las autoridades un grado de tranquilidad acerca de la idoneidad e integridad de los privados con quienes contrata. Asimismo, el estado aún es el único operador de estos casinos, limitando así la posibilidad de que delincuentes o sus asociados detenten o sean los propietarios efectivos de una participación significativa o controladora y desempeñen una función gerencial en un casino o sean operadores del mismo (tal como lo exige el Criterio 24a de la metodología).

Dados los riesgos de reputación y operativos que conlleva esta actividad, es necesario realizar verificaciones reforzadas de antecedentes para cumplir más cabalmente con las normas del GAFI, incluidas consultas con la

UIAF y otras fuentes de información en los ámbitos nacional e internacional.

Los miembros de la misión celebran la reciente decisión de las autoridades en cuanto a asignar las funciones normativas y de supervisión de todos los casinos (con independencia de su naturaleza pública o privada, incluyendo a los casinos del estado y municipales) a una sola autoridad (la AIN), la cual no participará en su operación. Ello ayudará a eliminar algunos de los posibles conflictos de interés que pueden surgir y facilitará una vigilancia más independiente. Se necesitarán recursos adecuados y mucha capacitación para esta nueva labor de la AIN.

Recomendaciones y comentarios

- La AIN, la Dirección Nacional de Casinos y la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas del MEF, y las autoridades municipales que participan en la administración y supervisión de los casinos deberán establecer un grupo de trabajo a fin de formular directrices comunes y prácticas óptimas para todos sus casinos.
- El MEF o la UIAF deberán publicar directrices específicas para la preparación de ROS en todas las APNFD declarantes.
- El gobierno deberá iniciar una reestructuración orgánica que permita la supervisión y vigilancia de la mayoría de las APNFD. Para esto, los recursos deberán destinarse o reasignarse a la AIN y el MEF.
- Deberá crearse un mecanismo reforzado que permita establecer los antecedentes y la integridad (examen de idoneidad e integridad) de los eventuales socios privados en los casinos antes de autorizarlos o asociarse en emprendimientos de juegos de azar.
- Deberán existir sanciones para los directores y personal superior de las APNFD que son personas jurídicas.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 3.3
R.17	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Las sanciones no son aplicables a los directores ni directivos superiores de las APNFD.
R.24	NC	<ul style="list-style-type: none"> • En virtud de la ley se han nombrado autoridades competentes encargadas de supervisar a las APNFD, pero el ejercicio efectivo de esa autoridad está en una etapa muy preliminar. Sólo en el casino privado existe alguna supervisión indirecta a través del trabajo de los auditores externos en su análisis de los sistemas de control de ALD/CFT.
R.25	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario contar con directrices para las APNFD, que no están al tanto de sus obligaciones de ALD/CFT.

3.4 Otras actividades y profesiones no financieras: Técnicas modernas para transacciones seguras (R.20)

Descripción y análisis

Comerciantes de objetos de arte:

En el artículo 2 de la Ley 17.835 se señala que los comerciantes de objetos de arte y antigüedades constituyen otra categoría de institución declarante, aunque, como en el caso de las otras APNFD, esta disposición no se ha hecho efectiva.

Uso generalizado del efectivo:

Los pagos en efectivo son muy corrientes, y no existen muchas alternativas tecnológicas a este mecanismo. Las operaciones bancarias a través de Internet se limitan, en su mayoría, a la verificación de saldos y al suministro de otra información a los clientes, que no pueden transferir fondos entre dos cuentas de bancos distintos por este medio. Por ejemplo, no se ofrecen servicios de pago electrónico ni débito automático para pagar por los servicios públicos.

Muchas de las personas entrevistadas afirmaron que los uruguayos tienen una “mentalidad del efectivo” y una tendencia a ahorrar dólares en efectivo. La crisis financiera y a la fuerte devaluación del peso en 2002 exacerbó la utilización de efectivo y la dolarización de la economía. Los flujos de efectivo desde Argentina durante ese mismo período también estimularon una proliferación de servicios de cajas de seguridad ofrecidos por las casas

de cambio para almacenar efectivo. El BCU recientemente comenzó a exigir a los clientes que retiran montos importantes de las instituciones financieras que firmen un formulario en el que declaran su preferencia por recibir efectivo en lugar de otras opciones de pago, una medida que puede reducir en algo el incentivo a realizar operaciones en efectivo.

De acuerdo a las autoridades, dos iniciativas para reducir la utilización de efectivo han obtenido especial éxito: i) el pago de salarios a todos los empleados del gobierno mediante el depósito automático en sus cuentas bancarias; y ii) los incentivos tributarios otorgados a las compras con tarjeta de crédito en lugar de efectivo.

Actividades informales de cambio:

Si bien en Uruguay no existen los controles de cambios, la compra y venta de divisas como actividad profesional requiere autorización del Banco Central. Las tiendas de abarrotes, las agencias de viajes y los hoteles cambian moneda sin necesidad de autorización ni de notificar, pues este es un servicio subordinado a sus actividades centrales (normalmente, un servicio a los clientes destinado a facilitar el pago de bienes o servicios de bajo precio). Estas empresas utilizan intermediarios financieros y casas de cambios para cambiar sus dólares por pesos.

Si bien estos “cambios informales” podrían generar un importante número de transacciones, las casas de cambios oficiales no los consideran como competencia, si no más bien como clientes a los cuales pueden aplicar con mayor facilidad las medidas de DDC. Según representantes de casas de cambios autorizadas, hay también muchas empresas que funcionan de manera ilegal, pero no se cree que constituyen una parte importante del mercado.

Loterías:

Las loterías son administradas por el gobierno a través de una red de agentes y subagentes. La Dirección Nacional de Loterías y Quinielas del MEF (una entidad distinta de la Dirección de Casinos) se está preparando para poner en marcha un juego en que el jugador abrirá una cuenta bancaria personal especialmente creada para este propósito y luego comprará una “tarjeta prepagada” que se venderá por intermediación de los actuales agentes y subagentes de loterías. En un sitio de Internet, el jugador se identificará usando el número de su cuenta bancaria, hará apuestas sobre el resultado de partidos seleccionados de fútbol y basketball (dentro del país o en el extranjero) y, si gana, el premio se depositará automáticamente en su cuenta bancaria. Las autoridades no tienen suficiente experiencia en materia de ALD/CFT para evaluar y combatir los posibles factores de vulnerabilidad de este u otros servicios de juego, la mayoría de los cuales funcionan en gran medida con efectivo.

Recomendaciones y comentarios

- Deberá promoverse la creación de sistemas de transferencia automática y otros métodos modernos para efectuar transacciones financieras.
- Deben evaluarse los posibles riesgos de LD/FT existentes en las distintas empresas administradas por la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y adoptarse controles de ALD/CFT en la medida que sea recomendable.
- Deberá establecerse un mecanismo de cooperación entre la UIAF y la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas para detectar y denunciar las transacciones sospechosas.
- Deberá determinarse en qué medida las actividades de cambios no autorizadas podrían usarse para eludir las medidas de prevención aplicadas en el mercado autorizado.

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.20	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Se consideró y sujetó un nuevo sector a las obligaciones preventivas (comerciantes de objetos de arte y antigüedades) pero en cuanto a otras APNFD, no se ha puesto ninguna medida en práctica. • A pesar de los esfuerzos recientes de las autoridades, prevalece el uso de efectivo, lo que hace necesario medidas más fuertes para desalentar su utilización.

4. Personas y estructuras jurídicas y organizaciones sin fines de lucro

4.1 Personas jurídicas: acceso a información de beneficiarios finales y de control (R.33)

Descripción y análisis

Resumen: Por muchos años Uruguay ha sido proveedor de servicios societarios offshore, incluyendo a la constitución de sociedades. La modalidad más común de vehículo offshore son las SAFI (Sociedad Anónima Financiera de Inversión). La formación de este tipo especial de sociedad data de 1948 y pueden actuar como instrumentos para la tenencia de activos, principalmente fuera de Uruguay, y para contabilizar ingresos provenientes principalmente de operaciones en el exterior. Las SAFI gozan de exenciones tributarias pero están sujetas a los mismos requisitos de constitución y registro que cualquier otra compañía uruguaya. El gobierno ha presentado al parlamento (con posterioridad a la visita de evaluación) un proyecto de ley que busca eliminar las SAFI paulatinamente hasta el año 2010 aproximadamente, inclusive aquellas ya existentes y no se tiene la intención de exonerar a las SAFI ya existentes de la nueva legislación.

Aunque la misión no adopta una posición acerca de la propuesta del gobierno relativa al futuro de las SAFI, saluda y apoya el esfuerzo y compromiso para aumentar la transparencia de todas las personas jurídicas y facilitar el acceso a la información sobre la titularidad y el control a las autoridades judiciales locales y extranjeras competentes. La misión también alienta a las autoridades a analizar el riesgo de las compañías de acciones al portador en general (no sólo las SAFI) para minimizar el riesgo de su utilización indebida a fines de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, y a estudiar mecanismos que pudieren aumentar su transparencia (véanse los ejemplos en la Recomendación 33 del GAFI y en la Metodología).

Uruguay está avanzando hacia un sistema más eficiente y transparente de registro de personas jurídicas, que a la larga debería rendir información mejor y más oportuna. El sistema ya ofrece pleno acceso público al texto de los contratos sociales (estatutos) de todas las personas jurídicas, y se encuentra en trámite de trasladar años de datos acumulados en otros formatos, para hacerlos susceptibles de búsqueda por diferentes variables, nombre de compañía, representante, etc. (actualmente la única variable de consulta en la base de datos es la denominación social). Por el momento, sin embargo, el Registro Nacional de Comercio y las leyes de Uruguay no exigen suficiente información para su documentación y retención, lo cual limita la capacidad de los investigadores judiciales de establecer vínculos entre las sociedades y sus titulares y personas que las controlan, especialmente en el caso de las sociedades de accionistas.

Según las autoridades, más del 95% de las compañías en Uruguay son constituidas por solo tres o cuatro grandes empresas de servicios a compañías que están sujetas a la nueva ley contra el lavado de dinero. Es importante señalar que en el contexto de investigaciones formales, las autoridades judiciales tienen acceso irrestricto a toda la información que pueda estar disponible en estas empresas o con cualquier otra persona. La efectividad de dicho mecanismo, sin embargo, solo es tanta como la calidad de la información que mantenga la empresa de servicios. Los párrafos que siguen describen fortalezas y debilidades del sistema legal en lo que atañe a la transparencia de personas jurídicas comerciales, y especialmente las sociedades por acciones.

Detalles: Los proveedores de servicios de constitución de empresas tienen la obligación de obtener y verificar la identificación de sus clientes, con las excepciones enumeradas en la sección 3.1 de este informe (es decir, la simple creación de compañías no es un servicio cubierto por la ley contra el blanqueo de dinero; no se requiere explícitamente la identificación de beneficiario final; el umbral de US\$15.000 deja libres a muchas de estas operaciones; no se han emitido reglamentos de mantenimiento de archivos; y las obligaciones son relativamente recientes y aún no se han implementado).

La gran mayoría de las sociedades comerciales son compañías de responsabilidad limitada y sociedades anónimas. Estas últimas pueden emitir acciones nominativas o al portador. La ley dispone que los dueños o fundadores de una compañía por acciones sólo se registren en el momento de constitución de la empresa (los cambios posteriores de accionista no se actualizan, las acciones al portador no están inmovilizadas ni se exige el registro de un agente residente en Uruguay). Por el contrario, la información sobre compañías de responsabilidad limitada (aunque no existen cálculos firmes las autoridades creen que hay tantas como sociedades anónimas), se considera adecuada y se mantiene actualizada en el registro, con todo y accionistas.

El Artículo 2 de la Ley de Sociedades Comerciales 16.060 indica que ambas formas de asociación adquieren personalidad jurídica desde la fecha de celebración del contrato social, que puede ser tanto privado como público (mediante escritura pública). El Artículo 7 dispone la inscripción obligatoria en el Registro Nacional de Comercio en un plazo máximo de 30 días a partir de su vigencia, y toda la información en el registro es pública. La ley estipula que el contrato social debe individualizar en forma precisa a las partes involucradas pero no es específica en cuanto a qué otra información, además de sus nombres, es necesaria. No existe en Uruguay la figura del agente registrado, y el domicilio de una empresa puede estar en cualquier parte del mundo.

La inscripción es obligatoria para constituir una sociedad comercial y hasta hace poco, sólo se exigían actualizaciones al momento de modificar el contrato social o de cambiar el administrador o el representante legal (no existían sanciones para exigir esta obligación y esta información casi nunca se actualizaba en la práctica). La Ley No. 17.904 de octubre de 2005 dispuso la obligación de registrar también cualquier cambio de directores y de domicilio que no esté reflejado en los estatutos. Todas las sociedades registradas tendrán plazo hasta diciembre de 2006 para actualizar cualquier cambio de directores y domicilio. Si una persona que no está registrada firma un contrato en nombre de la sociedad, tal contrato no será oponible a la sociedad (esta disposición no se aplica a una persona que tenga poder para representar a la sociedad) (artículo 86 de la Ley de Sociedades Comerciales No. 16.060 de 1989, en la redacción dada por el artículo 13 de la Ley No. 17.904 de 2005).

Con la nueva ley todavía no se tiene que actualizar la información sobre accionistas.

Los proveedores de servicios societarios uruguayos habitualmente ofrecen servicios de directores y accionistas nominales. La sociedad comercial puede estar representada por un director o un administrador que actúe como director. El cargo de director puede ser ocupado por personas físicas o jurídicas, como también pueden serlo los accionistas. En el caso de sociedades anónimas con propietarios registrados (acciones nominativas), sus nombres tienen que estar registrados en el registro de accionistas que mantiene la compañía.

Tampoco es obligatorio actualizar la información societaria ante la Administración Tributaria. Las sociedades con acciones al portador deben inscribir los nombres de los accionistas en el Libro Registro de Asistencia de Accionistas a las Asambleas (Artículo 335), en el que se apuntan los nombres de todos los asistentes, junto con el tipo de acción que posee cada uno, su cantidad, valor y su correspondiente número de votos. Tanto accionistas como mandatarios deben firmar su presencia en este libro. La Auditoría Interna y la Administración Tributaria pueden tener acceso a la información contenida en estos libros, pero no es necesario mantener los libros en Uruguay.

En el caso de las sociedades anónimas dedicadas a actividades económicas relevantes (bancos, empresas de radio y televisión, empresas de transporte internacional y transporte marítimo), éstas deben registrarse ante los organismos que ejercen control regulatorio sobre ellas y presentar la lista de sus accionistas.

Recomendaciones y comentarios

- Adoptar los mecanismos jurídicos necesarios para recoger información sobre los propietarios efectivos y controladores de las sociedades de acciones al portador (especialmente) y de otros tipo de sociedades, y ofrecer a las autoridades competentes acceso a esa información.
- Dar prioridad a la modernización del registro de empresas.
- Analizar mecanismos operativos que le permitan al Registro responder a solicitudes de información hechas desde otros países (actualmente cualquier respuesta a dichas solicitudes se tiene recoger en Montevideo).

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
--	--------------	---------------------

R.33	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de exigencias legales y mecanismos administrativos adecuados para facilitar el acceso de las autoridades a la información sobre los propietarios efectivos de sociedades por acciones al portador. • Si bien existe un sistema centralizado de registro societario a nivel nacional, el cual está en proceso de modernización, aún no está en capacidad de proporcionar información suficiente dentro de un plazo razonable. El GAFISUD ya había recalcado esta insuficiencia en su evaluación mutua del 2002 y aún falta abordarla en forma adecuada. • No existe la obligación de registrar información en el registro u otro sistema para establecer quienes son en definitiva los titulares efectivos de las sociedades.
-------------	----	--

4.2 Estructuras jurídicas: acceso a información de beneficiarios finales y de control (R.34)

Descripción y análisis

La Ley No. 17.703, del 27 de octubre de 2003, introduce por primera vez en Uruguay la figura del fideicomiso. Esta norma se encuentra reglamentada por el Decreto No. 516 del 11 de diciembre de 2003. Antes de esta ley no había fideicomisos en Uruguay.

A diferencia de los impedimentos prácticos y jurídicos que dificultan el acceso a información sobre la titularidad de entidades societarias, cabe esperar que la información sobre fideicomisos sea fácilmente asequible en Uruguay, principalmente dado que toda la información contenida en el instrumento de inscripción (incluidos el nombre del fiduciario, fideicomitente y beneficiarios) deben quedar registrados públicamente. De acuerdo al artículo 1 del Decreto 516, todos los instrumentos jurídicos que crean, enmiendan o anulan fideicomisos, deben registrarse ante el Ministerio de Educación y Cultura (que también administra el registro de sociedades). El total de fideicomisos registrados desde fines del 2003 hasta mayo del 2006 es de **1,418**, detallados a continuación:

- | | |
|---|-----|
| - En el registro de actos personales : | 576 |
| - En el registro de propiedades : | 842 |

Detalle de los fideicomisos registrados en el registro de propiedades:

CITY	Bienes muebles	Bienes inmuebles
Canelones	3	2
Maldonado	5	13
Rocha	1	38
Treinta y Tres	0	1
Cerro Largo	4	40
Rivera	1	0
Artigas	7	1
Salto	6	58
Paysandú	3	40
Río Negro	4	46
Soriano	5	72
Colonia	42	135
San José	11	3
Flores	0	27
Florida	16	42
Lavalleja	7	37
Durazno	27	57
Tacuarembó	16	28
La Costa Canelones	1	13
Montevideo	2	28
TOTAL:	161	681

Aunque la escasez de recursos del sistema de registro administrado por el MEF pueda impedir la realización de un sistema óptimo, el hecho de ser un nuevo conjunto de obligaciones de información facilitará su adecuada implementación desde el principio. Asimismo, el Decreto 516 señala que "el registro se efectuará sobre la base de la indización del fideicomitente y del fiduciario" evitando así los problemas de otros registros en Uruguay que no son patronímicos.

El fideicomiso en Uruguay es un contrato innominado que debe otorgarse por escrito so pena de nulidad, cualquiera que sea el objeto sobre el que recaiga. La publicidad frente a terceros se rige por lo dispuesto en la Ley de Registros Públicos (Artículo 2 de la Ley No. 17.703 de fideicomiso de 2003). Para ser admitida la inscripción, el instrumento deberá indicar los nombres completos de los fiduciarios y fideicomitentes, con indicación de domicilio, nacionalidad, número de cédula de identidad o, en su defecto, otro documento público de identificación. Cuando los fiduciarios o fideicomitentes sean personas jurídicas, se indicará nombre, tipo social y domicilio y, cuando correspondiere, números de inscripción en el Registro Nacional de Comercio y Registro Único de Contribuyentes. El instrumento de fideicomiso dará también el plazo y condición del fideicomiso, según corresponda. También se indicará el destino de los bienes a la finalización del fideicomiso, cuando corresponda, los derechos y obligaciones del fideicomisario y, si se hubiera pactado, el orden y las condiciones de la sustitución, individualización de los sustitutos, y la facultad de sustitución reservada al fideicomitente (Artículo 2 del decreto reglamentario).

Los fideicomisarios profesionales deberán registrarse ante el BCU (14 de ellos se registraron hasta febrero de 2006). A esos efectos, se considera que existe profesionalidad cuando una persona física o jurídica participa en calidad de fiduciario en cinco o más fideicomisos en cualquier año calendario. El Ministerio de Educación y Cultura comunica al BCU la nómina de los fiduciarios que caigan bajo esta categoría. Para la admisión de solicitudes de inscripción de fideicomisos financieros, el registrador controlará la constancia de la presentación previa ante el BCU, de conformidad con lo previsto en el Artículo 12 del Decreto No. 516 de 2003.

La única excepción al requisito de identificación de todas las partes son los fideicomisos financieros, que solo necesitan dar el nombre y los particulares del fiduciario. Tales fideicomisos caen bajo jurisdicción del BCU (que les otorga permiso) y su propósito esencial es la administración de fondos mutualistas, grandes proyectos de titularización, o emisión pública de acciones o instrumentos de deuda en gran escala. El Artículo 25 de la Ley No. 17.703 define el fideicomiso financiero como aquel negocio de fideicomiso cuyos beneficiarios sean titulares de certificados de participación en el dominio fiduciario, de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes que integran el fideicomiso, o de títulos mixtos que otorguen derechos de crédito y derechos de participación sobre el remanente (con una estructura similar a la de los fondos de inversión en otras jurisdicciones). Agrega que los certificados de participación y títulos de deuda se registrarán, en lo pertinente, por el Decreto-Ley No. 14.701 (Ley de Títulos de Valores) del 12 de septiembre 1977. El régimen de oferta pública se debe regir por las disposiciones de la Ley No. 16.749 (Ley de Mercado de Valores) del 30 de mayo de 1996.

El Artículo 26 de la Ley No. 17.703 establece que solamente podrán ser fideicomisarios en un fideicomiso financiero las entidades de intermediación financiera o las sociedades administradoras de fondos de inversión (por tanto, la evaluación del cumplimiento en los fideicomisos de inversión con las obligaciones de ALD/CFT se incluyó como parte de las instituciones financieras en este informe).

Recomendaciones y comentarios

Crear un sistema adecuado para el registro de fideicomisos, que le permita a las autoridades competentes (y al público en cuanto fuese pertinente) realizar búsquedas por diferentes variables de la base de datos (por fideicomitente, fideicomisario, beneficiario, etc.).

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.34	MC	<ul style="list-style-type: none"> La escasez de recursos en el Registro puede crear complicar la gestión adecuada de la información.

4.3 Organizaciones sin fines de lucro (RE. VIII)

Descripción y análisis

Nota: La visita de evaluación (Nov. 2005) tuvo lugar antes de que el GAFI divulgara la nota interpretativa de la Recomendación Especial VIII (Feb. 2006). Por esta razón, el análisis y calificación que aquí se presentan se

basan únicamente en los tres criterios esenciales para la R.E. VIII que estaban previstos en la metodología al momento de la visita. Se alienta a las autoridades, sin embargo, a tomar en consideración los elementos adicionales introducidos por la nueva nota interpretativa como parte de sus planes de mejoramiento.

Riesgo:

No hay estudios de riesgo de LD/FT en el sector uruguayo de organizaciones sin fines de lucro y las autoridades no consideran que presente un riesgo elevado. Las autoridades creen que la mayoría de los problemas asociados con este sector guardan relación con el uso indebido de fondos públicos y pequeños abusos internos o conflictos entre fundadores. Tal percepción podría subestimar la posibilidad de abuso de las organizaciones sin fines de lucro para el financiamiento del terrorismo, disfrazado como fraude o ilícitos relacionados con la materia tributaria.

Si bien por el momento las autoridades no están en condiciones de determinar el número aproximado de organizaciones de este tipo en operación activa, existe un cálculo grueso (acumulado) de 3.500 asociaciones ya registradas, más un número indeterminado (pero probablemente superior) de fundaciones. Además tanto las autoridades entrevistadas como representantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales están alarmados, según recientes informes periodísticos, por el rápido aumento del número de organizaciones sin fines de lucro creadas en los últimos dos años.

Marco jurídico:

Las organizaciones sin fines de lucro son en Uruguay las fundaciones y las asociaciones civiles. Cobija a ambas categorías un mismo marco jurídico (la Ley 17.163, de 1999) y deben inscribirse ante el Ministerio de Educación y Cultura (la Dirección General de Registros, de ese Ministerio, es la responsable de todos los registros públicos en Uruguay, incluido el de sociedades comerciales). Dicha función (delegada al MEC hace apenas tres años para el caso de asociaciones civiles), está pasando por un proceso de transformación en una verdadera base de datos (en sus condiciones actuales las autoridades lo describen muy francamente como un archivo, más que un registro útil).

Estas dos categorías de organizaciones sin fines de lucro pueden llevar a cabo muchas actividades diversas, desde labores filantrópicas y de caridad, hasta actividades religiosas y clubes deportivos. Sin embargo, sólo pueden formarse para fines sin ánimo de lucro, requisito que se constata durante el proceso de formación y autorización. Las leyes de Uruguay no contemplan disposiciones sobre la figura de “fundaciones de interés privado” ni arreglos semejantes.

En términos generales, el sistema actual requiere que las organizaciones sin fines de lucro obtengan autorización previa del Ministerio de Educación y Cultura, autorización que solo se otorga tras un dictamen favorable de la Fiscalía de la Nación, y después de que examinen sus estatutos otras autoridades competentes (el Ministerio de Deporte y Juventud, por ejemplo, cuando la finalidad es deportiva). Sin esta autorización las fundaciones y asociaciones civiles no pueden obtener personería jurídica.

Los datos requeridos para la creación e inscripción de una organización sin fines de lucro parecen ser suficientes para efectos de identificación de sus integrantes. La información respecto a la identidad del fundador o fundadores, beneficiarios, en su caso, y la designación de los miembros del Consejo de Administración, el domicilio de la entidad, una descripción de su objeto, etc., figuran en los estatutos, los que constan en el expediente de la misma, llevado por el Registro del Ministerio de Educación y Cultura. El registro conserva una copia de los estatutos. Sin embargo: i) los nombres de los integrantes no llevan, necesariamente, algún número de identificación oficial; ii) no hay obligación de comunicar los cambios en la integración de dicho Consejo; y iii) esa información no está actualizada, y la carencia de sistemas tecnológicos entorpece y dificulta el acceso a la información disponible.

El Artículo 25 de la Ley No. 17.163 establece que las fundaciones deben llevar su contabilidad sobre bases uniformes, identificando cada una de sus operaciones y justificando todos sus gastos. Deben presentar al MEC una relación anual de sus actividades, detallando en qué forma han utilizado sus recursos y dando un estado de cuentas de su situación financiera. (Nota: No se conoce de una disposición similar para las asociaciones civiles).

Las fundaciones o asociaciones constituidas en el extranjero solo podrán operar en Uruguay cuando cumplan el objeto y los principios establecidos en la ley uruguayana y obtengan el reconocimiento del Ministerio de Educación y Cultura (Artículo 30).

Supervisión:

El Ministerio de Educación y Cultura está encargado del control de todas las organizaciones sin fines de lucro y de constatar su conformidad con todos los requisitos de ley, reglamentos y estatutos vigentes (artículo 1° de la Ley 15.089 de 1989 para asociaciones civiles y Artículo 24 de la Ley 17.163 de 1999 sobre fundaciones). Los recursos disponibles, sin embargo, no dan abasto para la tarea. El MEC solo tiene cuatro empleados disponibles para atender centenares de reclamos (en su mayoría inconsecuentes) relativos a las organizaciones sin fines de lucro. Existen planes de trasladar la función de control a la AIN.

Tanto las fundaciones como las asociaciones civiles pueden ser intervenidas y administradas por un veedor designado por la autoridad competente. Las facultades jurídicas del MEC son adecuadas para hacer posible la verificación de que los fondos de una organización sin fines de lucro se estén gastando en la forma y para los fines declarados. En el caso de las fundaciones dichas facultades pueden resumirse como sigue (Artículo 27 de la Ley 17.163):

- a) Solicitar la información y documentación que estime pertinentes para verificar la legalidad de sus operaciones.
- b) Apercibir a las autoridades de la fundación cuando constate cualquier violación o infracción de lo previsto en la ley o en los estatutos.
- c) Promover ante los tribunales competentes la adopción de medidas para evitar o corregir toda infracción a la ley o a los estatutos.
- d) En casos graves, en los que peligre el patrimonio de la fundación en razón de una conducta ilícita, cuando se desnaturalice el objeto para el que la institución fue creada o cuando se constate que la fundación realiza actividades ilícitas, podrá solicitar el decomiso de los bienes y la intervención de la fundación ante el tribunal competente.
- e) Revocar el acto de reconocimiento de la personalidad jurídica, si resultare establecida judicialmente la ilicitud de las conductas imputadas a la organizaciones sin fines de lucro.

Con respecto a las asociaciones civiles, el Ministerio de Educación puede imponer las siguientes sanciones (art. 2° de la Ley 15.089 de 1989): a) Observación, b) apercibimiento, c) multa y d) cancelación de la personería jurídica. Las causales para imponer sanción son similares a las previstas para las fundaciones: a) violación de la ley, reglamentación o estatutos; b) protección del interés público, c) salvaguarda del patrimonio de la asociación (artículo 3).

La misión observó un auténtico compromiso por parte de las autoridades a seguir instrumentando mejoras que incrementen la transparencia del sector sin fines de lucro. Según las autoridades hace falta modernizar la legislación relativa a las organizaciones sin fines de lucro, y se está debatiendo un proyecto de ley en una comisión interinstitucional creada para ese efecto. Algunas organizaciones sin fines de lucro han aportado sugerencias a este respecto.

Recomendaciones y comentarios

- Incluir la prevención de LD/FT como elemento de las estrategias que gesta el gobierno para modernizar el proceso de autorización, inscripción y control de las organizaciones sin fines de lucro.
- Llevar a cabo un análisis del riesgo de financiamiento del terrorismo que presenta el actual marco legal y regulatorio de las organizaciones sin fines de lucro
- Instituir la obligación de que las organizaciones sin fines de lucro actualicen el registro del MEC con los cambios que afecten su composición y gobierno, y adoptar medidas que hagan forzosa esa obligación.
- Considerar la posibilidad de reunir mayor información sobre los flujos financieros de las organizaciones sin fines de lucro durante el registro y las actualizaciones.
- Darle al MEC (o a la AIN, si se le transfiere esta función) autoridad para imponer sanciones administrativas cuando las organizaciones sin fines de lucro no actualicen oportunamente sus datos en el registro, pero cuidándose de mantener al sector de organizaciones sin fines de lucro/ONG libre de interferencias oficiales innecesarias.
- Si procede el plan de asignarle a los escribanos (notarios públicos) un papel más importante en la creación de organizaciones sin fines de lucro, ese papel debe conllevar la responsabilidad de denunciar cualquier actividad sospechosa a la UIAF.
- Asignar los recursos necesarios para ejercer un grado razonable de supervisión de las organizaciones sin fines de lucro que puedan tenerse por riesgosas para efectos de LD/FT, especialmente para verificar que

no se desvíen fondos al financiamiento de actividades u organizaciones terroristas.		
Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores
RE. VIII	PC	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de registro está desorganizado y no proporciona datos actualizados. • No existe obligación de comunicar cambios en la dirección de las organizaciones sin fines de lucro. • Es necesario reforzar la supervisión. • No hay un análisis del riesgo de financiamiento del terrorismo que presenta el actual marco legal o regulatorio.

5. Cooperación nacional e internacional

5.1 Cooperación y coordinación nacional (R.31 & 32) (únicamente el criterio 32.1)
Descripción y análisis
<p>Recomendación 31</p> <p>Cooperación a nivel de supervisión. El BCU es la autoridad de supervisión general, con tres divisiones principales de supervisión para instituciones bancarias, casas de cambio, compañías de valores y aseguradoras. Cuando entre en vigor, la supervisión de las compañías de remesas para efectos de ALD también quedará a cargo del BCU. Ello facilita enormemente la coordinación entre las divisiones de supervisión y para compartir información. Al interior de estas divisiones, además, hay un comité coordinador en materia de regulación y otras relacionadas.</p> <p>También hay muy buena cooperación con la UIF, ya que forma parte de la estructura organizativa del BCU, y es evidente una muy buena cooperación entre el jefe de la UIF y las agencias de supervisión del BCU.</p> <p>Otras formas de cooperación. En cuanto a la cooperación interinstitucional entre organismos policiales, no se observaron indicios de acuerdos o procedimientos para el intercambio adecuado de información entre las autoridades competentes encargadas de funciones ALD/CFT. Tampoco ha habido acciones coordinadas mediante grupos de trabajo especiales. Sin embargo, la misión se enteró de que existe una activa cooperación entre la Dirección Nacional de Aduanas y las diferentes fuerzas policiales que trabajan en ALD/CFT. La DNA comparte información con la UIAF, de conformidad con el párrafo 5 del Artículo 19 de la Ley No. 17.835.</p> <p>El Artículo 3 del Decreto 463/98 (en redacción dada por el Artículo 2 del Decreto 170/00) encarga a la Junta Nacional de Drogas (JND) del diseño de las directivas y la coordinación en materia de drogas, incluyendo la represión del tráfico de drogas y precursores químicos, lavado de dinero y delitos conexos, y supervisar la ejecución de los planes y programas que se establezcan para estos fines.</p> <p>El Artículo 7 del Decreto 346/99 (en redacción dada por el Artículo 5 del Decreto 170/00) otorga al secretario general de la JND las atribuciones para promover y coordinar las acciones referidas al lavado de activos y delitos conexos y, en general, el delito internacional organizado.</p> <p>En lo que respecta al lavado de activos, actualmente estas atribuciones las ejerce el CECPLA, cuyo Consejo Directivo está integrado por un delegado de la JND (que lo preside), y uno, respectivamente, de la UIAF del BCU, del MEF y de la Autoridad Central (Artículo 5 del Decreto 82/2001).</p> <p>Asimismo, por el Artículo 6 del mismo decreto se establece un Comité Asesor entre cuyos cometidos figura el de “promover la coordinación de acciones y unificación de criterios entre las distintas instituciones a los efectos de prevenir el uso del sistema financiero para la legitimación de activos provenientes de actividades delictivas”. (Artículo 7 del Decreto 82/2001).</p> <p>Integran el Comité Asesor del CECPLA, además de los integrantes de su Consejo Directivo, representantes del Ministerio del Interior, bancos estatales y demás entidades financieras controladas por el BCU, los Colegios</p>

Profesionales de abogados y escribanos, el MPF, DINACIE, la Cámara Nacional de Comercio y las Cámaras de Instituciones Financieras.

La misión se enteró de una propuesta de crear la figura del Coordinador Nacional de Inteligencia para todos los aspectos relacionados con la delincuencia organizada y el terrorismo. Dicha propuesta se incorpora al borrador de ley de presupuesto de 2006.

La misión no pudo evaluar ninguna iniciativa de coordinación de las autoridades competentes a nivel nacional, tales como la facilitación de investigaciones de lavado de dinero o memorandos de entendimiento interinstitucionales. No parece que operan fuerzas de trabajo conjuntas en este momento.

Recomendaciones y comentarios

Promover acuerdos interinstitucionales y organizar grupos de trabajo conjuntos para facilitar el desarrollo de capacidades para los esfuerzos de represión ALD/CFT.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.31	PC	<ul style="list-style-type: none"> Se necesita un mecanismo para mejorar la coordinación entre los organismos responsables de la investigación del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
R.32	NC	<ul style="list-style-type: none"> Se recabó muy poca información sobre cooperación interinstitucional. No se evalúa la efectividad de la cooperación nacional.

5.2 Convenciones y resoluciones especiales de las Naciones Unidas (R.35 y RE. I)

Descripción y análisis

La misión no evaluó el cumplimiento de los requisitos de las convenciones y resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que no estén relacionados con las 40+9 Recomendaciones del GAFI.

Según el Artículo 168 (20) de la Constitución, los instrumentos internacionales firmados por el poder Ejecutivo requieren, para ser ratificados, la aprobación del poder Legislativo. La ratificación de tratados y convenciones internacionales en Uruguay se da por promulgación de una ley. Tales leyes pueden o endosar el tratado o convención respectivo, o transcribir su texto íntegro e incorporarlo como ley. Por ejemplo, la Convención de Viena y el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo fueron ratificadas por transcripción del texto íntegro, mientras que la ratificación de la Convención de Palermo tan solo la endosa. En ambos casos el tratado se incorpora al marco jurídico del país. Por consiguiente, las disposiciones de ejecución automática del tratado son directamente aplicables, mientras que las que no se ejecutan automáticamente requieren reglamentaciones de aplicación.

Ratificación de convenciones:

Uruguay ratificó la Convención de Viena mediante la Ley 16.579 del 20 de diciembre de 1988. El Convenio Internacional para la Represión del Financiamiento del Terrorismo se ratificó mediante la ley 17.704 del 27 de octubre de 2003. Algunos de los artículos pertinentes de estas convenciones aún requieren la adopción de medidas que permitan su plena aplicación.

Aplicación de la Convención de Viena:

Como se muestra en otras secciones de este informe, Uruguay ha promulgado leyes que en últimas abarcan los requisitos clave de la Convención de Viena en cuanto a la tipificación del narcotráfico como delito, otros delitos relacionados con las drogas, y el lavado de activos en relación con ellos; lo estipulado en cuanto a asumir jurisdicción para el procesamiento penal de tales delitos; disposiciones para el decomiso de activos habidos d delitos relativos al narcotráfico; y los estupefacientes, materiales, equipo y demás instrumentos empleados o con la intención de ser empleados en la comisión de delitos relativos al narcotráfico y el lavado de activos derivados de él. Uruguay también cuenta con amplias disposiciones de extradición por todos esos delitos, tiene disponible la asistencia jurídica mutua y es partícipe o signatario de varios acuerdos bilaterales y multilaterales para facilitar la cooperación internacional en los aspectos abarcados por la Convención de Viena. Las leyes uruguayas incluyen la figura de la entrega controlada, para uso exclusivo de los organismos policiales.

Aplicación de la Convención de Palermo:

En lo que atañe a la aplicación de la Convención de Palermo, hay varios instrumentos de ley que incorporan los principios de esa convención. El Código Penal contiene disposiciones que tipifican como delito el lavado de las ganancias del delito, aunque con algunas deficiencias que se señalan al principio de este informe. La participación en un grupo criminal organizado también aparece en el Código Penal, bajo la figura de “asociación ilícita”.

Si bien el presente informe destaca algunas de las inquietudes que existen en relación con la adopción y aplicación efectiva de las medidas adoptadas por las autoridades uruguayas para combatir el lavado de activos, las labores emprendidas de 2000 a la fecha no son menos encomiables. Como lo muestra el informe, las autoridades uruguayas han instituido varias reformas legislativas y de reglamentación como parte de su sistema ALD. La Ley 17,835, especialmente, ha fortalecido el marco jurídico ALD mediante la ampliación de las categorías de personas y entidades sujetas al requisito de ROS, y confirió a la UIAF autoridad para solicitar la información adicional pertinente y congelar los activos sospechosos en relación a la delincuencia organizada. La legislación incluye también disposiciones específicas relativas a la incautación y decomiso de los frutos e instrumentos del delito, así como para las operaciones encubiertas y entregas controladas. Los tribunales tienen poder de decomiso de propiedades, productos o instrumentos financieros vinculados a las actividades de lavado de activos.

Según las actuales leyes uruguayas solo las personas físicas están sujetas a procesamiento penal. No obstante, según el Artículo 10.2 de la Convención de Palermo, cada parte puede elegir si el tipo de responsabilidad aplicable a las personas jurídicas será penal, civil o administrativa, mas garantizando que las sanciones sean efectivas, proporcionales y disuasivas, e incluyan sanciones monetarias.

La legislación uruguaya permite la colaboración con otros países a efectos de el decomiso de bienes, siempre y cuando haya paralelismo en la tipificación del delito precedente. Las solicitudes pueden rechazarse si acarrear graves repercusiones de orden público, seguridad o algún otro interés vital de Uruguay. En los casos de corrupción la doble incriminación solo es necesaria para solicitudes de orden preventivo, o para emprender medidas como el congelamiento, el decomiso o la transferencia de activos, como lo requiere el Artículo 14 de la Convención de Palermo.

La extradición se admite para cualquier delito, conforme a los tratados vigentes o las disposiciones pertinentes de derecho nacional, caso de no existir tratado con el país solicitante. Se concede extradición independientemente de la nacionalidad del individuo solicitado en extradición, siempre y cuando no opere ninguna de las condiciones de excepción, como lo son la prescripción de término, las solicitudes por motivos políticos, la ausencia de doble incriminación penal, o la posibilidad de pena capital o cadena perpetua.

Las leyes uruguayas permiten la asistencia jurídica a solicitud de otros países. La doble incriminación penal es requisito para las solicitudes en que se juegan derechos fundamentales, pero no hace falta para la asistencia básica. Se pueden rechazar solicitudes que puedan afectar adversamente el orden público, la seguridad u otros intereses vitales de Uruguay. En los casos de corrupción la doble incriminación solo es necesaria para solicitudes de orden preventivo, o para emprender medidas como el congelamiento, el decomiso o la transferencia de activos. También es necesaria la doble incriminación para el levantamiento del secreto bancario sólo en el caso de ilícitos relacionados con la corrupción (artículo 36 de la Ley No. 17.060).

Las entidades de investigación policial están autorizadas para el uso de una variedad de técnicas investigativas especiales, tales como las entregas controladas, las operaciones encubiertas, la interceptación telefónica y de correo, el uso de informantes y otros métodos pertinentes.

Aplicación del Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo:

Uruguay ha tipificado penalmente la organización, suministro o acopio de fondos con la intención de que tales fondos sean empleados para cometer un delito de índole terrorista, mediante el Artículo 16 de la ley 17,835. El financiamiento para efectos de terrorismo lleva una pena de cárcel que va de los 3 a los 18 años, aplicable únicamente a personas físicas. La jurisprudencia en Uruguay no da lugar a la justificación del financiamiento terrorista por motivos políticos. Dentro del Código Penal uruguayo, el financiamiento del terrorismo es procesable y punible en jurisdicción nacional, independientemente de las leyes del lugar en el que ocurra la acción.

Las instituciones financieras están obligadas por ley a delatar al UIAF cualquier presencia de fondos que tengan que ver con: a) personas identificadas como terroristas o que pertenezcan a organizaciones terroristas de las listas preparadas por las Naciones Unidas; o b) personas condenadas como terroristas en sentencias judiciales nacionales o extranjeras. La UIAF puede ordenar a la institución denunciante el cese de operaciones con tales personas, pero no existen procedimientos claros que definan el proceso de congelamiento; es dudoso que el actual sistema de congelamiento le permita a las autoridades congelar fondos u otros activos bajo control o propiedad de las personas o entidades identificadas. Tampoco existen procedimientos claros que definan cómo proteger los derechos de terceros involucrados de buena fe, en caso de medidas preventivas que afecten sus activos.

La legislación uruguaya contempla la extradición por financiamiento del terrorismo, independientemente de la nacionalidad del individuo solicitado. La asistencia jurídica mutua puede darse con base en los tratados de los que Uruguay sea signatario o, a falta de tratados, con base en la reciprocidad. Las autoridades tienden a no rechazar solicitudes de extradición por el simple motivo de que el delito pueda considerarse político; los perpetradores de tales delitos, por tanto, están sujetos a extradición.

Hay ciertas obligaciones básicas de CFT para las instituciones, pero hacen falta reglamentos de aplicación. La mayoría de los reglamentos vigentes contra el lavado de dinero no tienen aplicación directa a la lucha contra el financiamiento del terrorismo.

Aplicación de las Resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas:

El artículo 16 de la Ley No. 17.835 no parece extender el delito del terrorismo a la prestación de servicios financieros o conexos en beneficio de personas que cometan actos terroristas, tal como lo exige el artículo 1(a) de la Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Existen algunos mecanismos en vigor que harían posible el cumplimiento de órdenes de congelamiento bajo las Resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En función de los artículos 6 y 18 de la Ley No. 17835, la UIAF puede dictar órdenes de congelamiento por un plazo de hasta 72 horas, cuando exista una sospecha convincente de fondos vinculados al terrorismo. En virtud del artículo 17 de la misma ley, las instituciones financieras informarán a la UIAF sobre la existencia de fondos vinculados a personas: i) identificadas como terroristas o miembros de organizaciones terroristas en las listas elaboradas por las Naciones Unidas; o ii) declaradas terroristas por una decisión judicial vinculante, sea en Uruguay o en otro país.

Además, de acuerdo al artículo 159 del CPP, el juez puede dictar órdenes preventivas contra una persona a quien se imputa un delito.

No hay sistemas específicos para comunicar de inmediato al sector financiero las medidas tomadas en virtud de los mecanismos de congelamiento establecidos por el Artículo 17 de la Ley 17.835, siendo de aplicación las normas generales sobre notificaciones administrativas y judiciales. No se han emprendido medidas para verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos que rigen las obligaciones establecidas por las antedichas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El BCU informó a las instituciones financieras de la lista de personas sujetas a sanciones de las Naciones Unidas, y les solicitó tomar medidas preventivas para detectar y denunciar al UIF las transacciones vinculadas a personas u organizaciones de dicha lista. Sin embargo, no se ha suministrado a las instituciones financieras pautas o tipologías que les ayuden a detectar y denunciar tales transacciones.

Otras convenciones:

Uruguay ha ratificado también las siguientes convenciones del sistema interamericano:

- La Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos Contra las Personas y la Extorsión Conexa Cuando Estos Tengan Trascendencia Internacional (Washington, D.C., 1971), ratificada mediante el Decreto-Ley 14.728 del 22 de noviembre de 1977.
- La Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, (Washington, D.C., 1997).

- La Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales (Ciudad de Guatemala).
- El Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, ratificado mediante la Ley 17.410 del 29 de octubre de 2001, instrumento de ratificación consignado el 10 de noviembre de 2001.

La Convención Interamericana Contra el Terrorismo, de 2002, fue firmada pero aún no se ha ratificado.

Uruguay también participa en la mayoría de los instrumentos regionales e internacionales universales relativos al terrorismo. Uruguay es partícipe en los siguientes instrumentos internacionales:

- Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos (Nueva York, 1973).
- Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves (Tokio, 1963).
- Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (La Haya, 1970).
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (Montreal, 1971).
- Convenio Sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección (Montreal, 1991).
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Navegación Marítima (Roma, 1988).
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Roma, 1988).
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (Nueva York, 1997).

Recomendaciones y comentarios

Examinar a fondo la legislación para determinar las enmiendas que son necesarias para aplicar plenamente la Convención de Palermo, el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y las resoluciones 1267 y 1373 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores
R.35	MC	<ul style="list-style-type: none"> • La Convención de Palermo no está plenamente aplicada en lo que se refiere a la tipificación del LD y la FT como delitos, la disposición de los activos decomisados, los mecanismos de congelamiento, entre otros aspectos.
RE. I	MC	<ul style="list-style-type: none"> • El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo no está plenamente en vigor en lo que se refiere a la tipificación del FT como delito. • No existen procedimientos que describan el mecanismo de congelamiento.

5.3 Asistencia judicial mutua (R.32, 36, 37, 38, RE .V)

Descripción y análisis

Alcance de la asistencia judicial mutua:

Las autoridades informaron a la misión que el ofrecer la más amplia asistencia judicial internacional ha quedado establecido como principio doctrinario y en la jurisprudencia uruguaya. La asistencia judicial mutua puede brindarse de conformidad con los tratados de los que Uruguay es signatario y, a falta de tratados, con base en la reciprocidad. Los organismos encargados de administrar la asistencia judicial mutua son el MEC, a través de su

Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional, y el MRE. La Autoridad Central es la entidad competente para atender solicitudes de países que tienen tratados de asistencia judicial mutua con Uruguay, o que participan junto con Uruguay en instrumentos multilaterales de asistencia judicial mutua internacional. El MRE es la entidad competente para atender solicitudes de países con los que Uruguay no tiene tratados de asistencia jurídica mutua, a través de sus respectivas embajadas y consulados. La Autoridad Central es igualmente la autoridad competente para diligenciar pedidos de asistencia de autoridades extranjeras relativos a la investigación o enjuiciamiento de los delitos previstos en la Ley 14.294, incluyendo el lavado de activos, de conformidad con el Artículo 75 de dicha ley.

Las atribuciones de la Autoridad Central se establecen en el Artículo 4 del Decreto 407/985 del 31 de julio de 1985 (en redacción dada por el artículo 4 del Decreto 95/996 del 12 de marzo de 1996):

- a) Dar respuesta, ya sea directa o remitida, a preguntas recibidas de las autoridades extranjeras competentes en materia de leyes nacionales y el derecho privado internacional de la República, y a las solicitudes de organismos públicos nacionales relativas al contenido y la aplicabilidad de del derecho privado internacional del país.
- b) Apoyar, mediante su Oficina de Cooperación Jurídica y Justicia Internacional, a la secretaría de la Junta Nacional de Prevención y Represión del Tráfico y Uso Ilícito de Drogas en lo que atañe a las reglas que se desprenden de las leyes nacionales y tratados sobre la cooperación internacional en materia penal y extradiciones.
- c) Fungir como agencia de recepción y despacho de solicitudes de asistencia jurídica a otros y de otros países.

La cooperación jurídica se maneja principalmente por la vía diplomática y consular, por intermedio de la Autoridad Central. Aparte de ser la entidad competente en materia de tratados, la Autoridad Central tiene jurisdicción, independientemente de que exista un tratado, cuando la solicitud se hace en el contexto de una investigación o proceso penal en relación con la corrupción, el lavado de activos o cualquiera de sus delitos determinantes (Artículo 75 del Decreto-Ley 14.294).

Las autoridades informaron que la asistencia judicial disponible en procesos penales de acuerdo al principio de reciprocidad abarca todas las formas básicas de asistencia, incluidas: a) la producción, búsqueda e incautación de documentos o pruebas; b) la recepción de declaraciones; c) la entrega de citatorios judiciales; traslado preventivo de personas en espera de un dictamen de extradición; d) la comparecencia de personas detenidas o en prisión para rendir testimonio; (e) la identificación de activos e imposición de medidas preventivas o decomiso de las mismas; f) la extradición de personas para iniciárseles proceso penal o purgar pena carcelaria; g) el procesamiento penal de personas sospechosas o acusadas de cometer un delito; h) la ejecución de dictámenes judiciales; y demás acciones.

Tratados de asistencia judicial mutua (MLA, por su siglas en inglés):

Uruguay ha firmado acuerdos MLA con los siguientes países: Argentina, Australia, Canadá, Colombia, Cuba, España, Estados Unidos, México, y Venezuela. Uruguay es Estado signatario de los siguientes tratados internacionales sobre asistencia jurídica mutua en asuntos penales:

- Protocolo de MERCOSUR sobre Asistencia Judicial Mutua en Asuntos Penales (San Luis, Argentina, 25 de mayo de 1996);
- Acuerdo sobre Asistencia Judicial Mutua en Asuntos Penales entre MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile (Montevideo, 20 de diciembre de 2001). Aún no entran en vigor;
- Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre la República Oriental del Uruguay y Estados Unidos de América, de fecha 6 de mayo de 1991, aprobado por Ley No. 16.431;
- Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre la República Oriental del Uruguay y el Reino de España, firmado el 19 de noviembre de 1991 y aprobado mediante la Ley No. 17.020; y
- Tratado de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales entre la República Oriental del Uruguay y Canadá, firmado en Ottawa el 10 de julio de 1996 y aprobado por Ley No. 17.336.

Restricciones razonables a la asistencia judicial mutua:

Podrán rechazarse solicitudes de MLA si afectan adversamente el orden público, la seguridad o cualquier otro interés vital de Uruguay.

Los Artículos 75-77 del Decreto-Ley 14.294, junto con el Artículo 34 de la Ley No. 17.016 establecen que se dará curso a las solicitudes de asistencia de otros países de acuerdo a las leyes nacionales de Uruguay. Podrán rechazarse solicitudes si afectan adversamente el orden público, la seguridad u otros intereses vitales de Uruguay.

Los Artículos 31-34 de la Ley Anticorrupción (No. 17.060, del 23 de diciembre de 1998) establecen el marco jurídico y el proceso de atender a las solicitudes de MLA de autoridades extranjeras que tengan jurisdicción para investigar y penalizar actos de corrupción, y gobiernan el proceso de extradición en caso de actos tipificados como delitos en esta ley y en convenciones internacionales ratificadas por Uruguay. A falta de dichos instrumentos, se aplicarán las normas pertinentes del Código Penal y el Código de Proceso Penal.

Procesos claros y eficientes para la prestación de asistencia judicial mutua:

Las reglas generales sobre ALD están contenidas en el Capítulo II, Título X del CGP. Las solicitudes de asistencia jurídica internacional en asuntos penales presentadas por los tribunales u otros organismos competentes del Estado solicitante son recibidas por la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional de Uruguay, que en un plazo de 48 les da curso y rinde informe al tribunal penal competente, para su consideración. Si la solicitud es hecha por un país con el cual no hay tratado vigente, es tramitada por la vía diplomática, por conducto del MRE, cuyo proceso es menos expedito.

El trámite de una solicitud de asistencia judicial mutua por conducto de la Autoridad Central se tarda de dos a tres meses, aproximadamente, que es un tiempo razonable. El tiempo promedio para que la Autoridad Central remita la solicitud al juez de un tribunal penal competente es de tres a cuatro días. La misión se enteró de que la asistencia jurídica mutua se presta entre una y dos semanas después de recibir la solicitud. La misión no pudo verificar este plazo de respuesta, porque no recibió la información estadística correspondiente para cuando terminó la visita.

Los tribunales penales tienen jurisdicción para considerar si la solicitud se concede o deniega, con la anuencia del MPF, una vez constatado el cumplimiento de los requisitos formales y si la conducta que da lugar a la solicitud es tipificada como delito en la ley uruguaya, en opinión del MPF (Artículo 77 de la Ley 14.294).

Las autoridades consideran que Uruguay tiene una trayectoria satisfactoria en la prestación de asistencia jurídica en asuntos penales a otros países. La Autoridad Central, según se informa, ha recibido elogios de las autoridades competentes de varios países, por la rapidez y eficiencia con que esta asistencia se ha proporcionado.

Denegación de asistencia judicial mutua en casos tributarios:

No hay limitantes explícitas el suministro de MLA en casos penales relativos a la evasión de impuestos. Las autoridades informan que la MLA está disponible para investigaciones sobre lavado de dinero relativas a la evasión de impuestos. En casos en que no hubiere un tratado marco, la solicitud se presentará por vía diplomática al MRE, que la remitirá al juez del tribunal penal competente, quien decidirá si se concede o deniega la solicitud, en consulta con el MPF.

Denegación de asistencia judicial mutua en casos de secreto financiero:

El Artículo 25 del Decreto-Ley 15.322 define el secreto financiero y sus delimitaciones en relación con asuntos penales. De conformidad con el Artículo 13 del Decreto 398/999 del 15 de diciembre de 1999, la Autoridad Central es responsable de recibir y dar curso a todas las solicitudes de MLA relativas a la investigación o procesamiento de los delitos de lavado de activos, narcotráfico y afines, así como los delitos determinantes que establece la ley. En caso de una solicitud extranjera de suspensión del secreto financiero, la Autoridad Central presenta la solicitud al tribunal penal competente, que considera la solicitud para determinar si su otorgamiento se justifica (Artículos 75 y 77.3, Ley 14. 294).

De conformidad con el Artículo 15 del Decreto 398/999, en caso de solicitudes extranjeras de suspensión del secreto financiero, el MPF solicitará al BCU un informe con argumentos sobre la pertinencia y urgencia de la solicitud. El BCU tendrá plazo de cinco días para presentar dicho informe. Se informó a la misión que este límite

de tiempo se estableció debido a las demoras de los jueces y fiscales para consultar al BCU. Sin embargo, los fiscales informaron a la misión que este requisito raras veces se cumple. Casi nunca se consulta al BCU sobre la idoneidad de una solicitud extranjera de obtener acceso a información privilegiada.

En relación con solicitudes extranjeras de suspender el secreto financiero en casos de corrupción, el Artículo 36 de la Ley 17.060 limita la aprobación de la solicitud a la investigación y el procesamiento de delitos tipificados como tales en las leyes de Uruguay. Si se otorga acceso a la información solicitada, el estado solicitante no puede usar dicha información más que para los efectos manifestados en la solicitud.

Las autoridades informaron que las solicitudes extranjeras de suspensión de secreto financiero son de común ocurrencia, y que los jueces de tribunales penales generalmente pasan a emitir las órdenes judiciales correspondientes. Según las autoridades, los tribunales tienden a aprobar la suspensión del secreto, pero las instituciones financieras sujetas a tales órdenes típicamente oponen alegatos.

Recurso a la autoridad policial a solicitud de autoridades judiciales o policiales extranjeras:

No hay disposiciones específicas referentes al uso de las facultades de autoridad policial para ordenar la presentación de documentos, el registro de personas o locales y la producción, incautación u obtención de materiales probatorios a solicitud de autoridades extranjeras. Evidentemente, según las leyes de Uruguay, dichas solicitudes pueden concederse a condición de no ser incompatibles con las garantías y principios fundamentales del CPP. Al aprobarse una demanda tal, la acción policial deberá ser ejecutada por las autoridades locales, ya que no se autorizará a ninguna autoridad extranjera la ejecución de acciones que son de competencia exclusiva de las autoridades uruguayas, según la ley nacional.

Mecanismos para la determinación del mejor fuero procesal (conflictos jurisdiccionales):

En caso de que Uruguay y algún otro país se disputaran la jurisdicción para procesar un mismo delito, se aplicarían las disposiciones pertinentes en los tratados multilaterales de los que Uruguay es signatario. No está claro qué alternativas tendría, en caso de conflicto jurisdiccional, un país con el que no exista tratado. Se informó a la misión que, llegado el caso, las autoridades cooperarían con sus contrapartes extranjeras, sin tener en cuenta el conflicto de jurisdicción.

La MLA sin doble incriminación para medidas no invasivas ni coercitivas:

No se requiere doble incriminación cuando la asistencia que se solicita es básica, incluyendo al levantamiento del secreto bancario (excepto, como se verá más adelante, en casos relacionados con corrupción). Salvo en el caso de solicitudes de ejecución de órdenes de congelamiento o decomiso, traslado de propiedad o alguna otra solicitud que afecte derechos fundamentales, las solicitudes de asistencia básica serán concedidas sin consideración de si la conducta que da lugar a la investigación o proceso extranjero se consideraría delito si hubiese ocurrido en Uruguay.

Las autoridades informaron a la misión que en su tradición jurídica, la MLA es considerada un deber y que siempre será concedida mientras la solicitud se presente por las vías establecidas y no exista ninguna excepción establecida por tratado, como lo son los delitos políticos. Según el Artículo 75 de la Ley 14.294, cualquier solicitud extranjera de asistencia para el congelamiento, el decomiso de activos, ganancias y sus delitos determinantes, y lavado de activos y sus delitos determinantes, se cursarán ante la Autoridad Central, que remitirá la solicitud directamente y sin demora a las autoridades jurídicas o administrativas pertinentes.

La MLA cuando se requiere doble incriminación:

El Artículo 77.2 de la Ley 14.294, requiere que el juez determine si la conducta que da lugar a la solicitud constituye delito bajo la ley nacional.

La doble incriminación se requiere para la extradición, la detención preventiva y demás acciones que afecten garantías fundamentales, tales como la incautación. La doble incriminación se determina en función de la conducta criminal determinante, y no del *nome juris* que se invoque. En los casos de corrupción la doble incriminación solo es necesaria para las solicitudes de medidas preventivas, o medidas que acarreen el congelamiento, el decomiso o el traslado de activos o el levantamiento del secreto bancario.

De acuerdo al Artículo 34 de la Ley 17.060, en las investigaciones de corrupción la doble incriminación es necesaria en las solicitudes que atañen a medidas preventivas o medidas que impliquen congelamiento, decomiso o traslado de activos. Conforme al artículo 36 de la Ley No. 17.060, se exige doble incriminación para levantar el secreto bancario y la solicitud tiene que provenir de las autoridades de la jurisdicción (Decreto-Ley No. 14 del 31 de octubre de 1974, en redacción dada por la Ley No. 7.016 del 22 de octubre de 1998, Artículo 5).

Leyes y procedimientos de MLA relativos a la identificación, el congelamiento, la incautación o el decomiso (inclusive en relación con propiedad de valor correspondiente):

De acuerdo al Artículo 535 del CPP, el juez puede ordenar el congelamiento, incautación o decomiso de activos, ganancias y medios empleados en la comisión de un delito (incluido el LD) a solicitud de una autoridad extranjera competente. En caso de que las ganancias o instrumentos no sean suficientes, el juez puede ordenar que la medida se aplique contra cualquier otra propiedad de la misma persona, por un valor correspondiente.

Procedimientos para coordinar acciones de incautación y decomiso con otros países:

No existen disposiciones específicas relativas a procedimientos para coordinar las acciones de incautación y decomiso con otros países.

Fondo de activos decomisados:

Como fue mencionado anteriormente, el Artículo 68 de la Ley 17.930 estableció un fondo de activos decomisados, cuyo manejo está a cargo de la JND.

Reparto de activos decomisados:

No hay disposiciones que impidan compartir los activos decomisados con autoridades extranjeras cuando el decomiso sea resultado de acciones policiales coordinadas. Ello es posible, según disposiciones de tratados de los que Uruguay es signatario. El Protocolo de San Luis, por ejemplo, ratificado por la Ley 17.145, dispone que la parte del Estado que tenga posesión de los activos, ganancias e instrumentos queda en libertad de asignar dichos bienes o propiedades en su poder como lo estime conveniente.

Ordenes extranjeras de decomiso civil:

Los Artículos 535 y 537 del CGP permiten dar curso a órdenes de decomiso no penales procedentes del exterior.

Estadísticas sobre MLA prestada o recibida, incluida la índole de la solicitud, si fue aprobada o denegada, y el tiempo de trámite:

La Autoridad Central lleva registro de todas las solicitudes de asistencia jurídica dadas o recibidas, de cualquier otra solicitud recibida, así como estadísticas sobre el tiempo que se tomen los trámites.

La Autoridad Central ha informado que recientemente ha empezado a llevar estadísticas de todas las solicitudes de AJM y de otras solicitudes hechas o recibidas, relativas a LA, sus delitos determinantes, o sobre el FT, y sobre los resultados de dichas solicitudes. Sin embargo, la Autoridad Central informó que se calcula que en el período 2002-04 se recibieron unas 3.5000 solicitudes. De dichas solicitudes, cerca del 10% tienen que ver con acciones penales ALD. Algunas de estas solicitudes han sido relativas a información sobre directores, accionistas y activos de sociedades comerciales y SAFI.

Desde que entró en vigencia el Protocolo de San Luis en Uruguay, se han recibido 250 solicitudes de cooperación en materia penal, que los tribunales del país actualmente tramitan o han cursado ya. La Autoridad Central ha podido facilitar acciones de incautación y decomiso por valor de casi un millón de dólares estadounidenses en el período 2002-2005.

La carencia de datos fácilmente asequibles sobre MLA impide la evaluación de este aspecto del marco ALD/CFT. No fue posible verificar adecuadamente el grado de efectividad del marco de cooperación internacional, ya que no se lleva un registro estadístico uniforme.

Recomendaciones y comentarios		
<ul style="list-style-type: none"> • Derogar el Artículo 15 del Decreto 398/999. • Adoptar mecanismos para coordinar acciones de incautación y decomiso con otros países. • Compilar y mantener estadísticas sobre solicitudes presentadas y recibidas de asistencia judicial mutua, relativas a LD y FT, en que se señalen los delitos determinantes, la índole de la solicitud, el resultado y tiempo en trámite. 		
Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI		
	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 5.3
R.32	NC	Si bien en esta sección algunos de los criterios se encuentran cumplidos por cuestión de consistencia se fija una sola calificación general. Se necesitan estadísticas completas y centralizadas.
R.36	MC	Mejorar procedimiento para agilizar la asistencia judicial mutua.
R.37	C	
R.38	MC	Véase R.3
RE. V	PC	Faltan procedimientos para garantizar la asistencia judicial mutua expedita cuando no existan acuerdos internacionales. Véanse las R. 36, 37, 38.
5.4 Extradición (R.32, 37 y 39, y RE. V)		
Descripción y análisis		
<p>El LD y el FT en tanto delitos causales de extradición:</p> <p>El procedimiento y las condiciones para la extradición difieren en la medida en que tal solicitud tenga o no tenga base en un tratado. Las normas generales aplicables en caso de una extradición sin base en un tratado se estipulan en el Capítulo II, Título III del CPP. En virtud del Artículo 32 del Código Penal tales solicitudes se evaluarán de acuerdo a las siguientes condiciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> Que las infracciones por las cuales se solicita la extradición tengan pena de cárcel de cuando menos dos años en el Estado solicitante, y que queden por lo menos seis meses por purgar de dicha condena; Que la solicitud contenga argumento lógico y copia de la sentencia condenatoria o la orden de arresto; y Que el tribunal penal que la reciba apruebe la solicitud, previa audiencia con el acusado del delito y con el MPF. <p>En el caso de solicitudes con base en algún tratado, el trámite se regirá por lo dispuesto en el tratado.</p> <p>Las reglas antedichas se aplican a las solicitudes de extradición por cualquier clase de delito, incluidos el FT, el LD y cualquiera de sus delitos determinantes. En caso de solicitudes por delitos de corrupción, se aplicarán las disposiciones de los tratados y convenios ratificados por Uruguay o, en su defecto, las disposiciones pertinentes del Código Penal y el Código de Proceso Penal.</p> <p>Uruguay ha suscrito acuerdos de extradición con España, Argentina, Bolivia, Chile, México, Perú, Brasil, Italia, Suiza, Gran Bretaña, Estados Unidos y el MERCOSUR.</p> <p>Los motivos de rechazo de una solicitud de extradición, según el Artículo 11 del Código Penal, son: 1) la prescripción de la acción judicial en cualquiera de los dos países, 2) los delitos políticos (de acuerdo también con el Artículo 13 del Código Penal), y 3) que el individuo afectado haya sido absuelto, haya purgado ya su pena, o que la sentencia haya prescrito.</p> <p>La doble incriminación penal en las solicitudes de extradición:</p> <p>Según el Artículo 13 del Código Penal, no se aprobará la extradición cuando la conducta que da lugar a la solicitud no se consideraría delito si hubiese ocurrido en Uruguay.</p> <p>Extradición de nacionales:</p> <p>No hay exclusión específica de extradición de nacionales uruguayos. Por consiguiente la extradición de</p>		

nacionales sí es permitida, sujeta a las mismas condiciones de las provisiones pertinentes del CP y el CPP antes referidas.

En caso de ser denegada la extradición, se abrirá proceso en Uruguay, siempre y cuando los acusados hayan sido detenidos en territorio uruguayo, sin perjuicio de aquellos casos que caigan bajo jurisdicción internacional (Artículo 10, CP).

Solicitudes de extradición y procesos sin demora indebida:

No existen procedimientos simplificados de extradición que garanticen que las solicitudes de extradición se atiendan sin dilación indebida y/u ofrezcan procedimientos alternos simplificados para la extradición caso por caso.

Datos estadísticos sobre solicitudes de extradición:

La misión no encontró información estadística sobre solicitudes de extradición, y por lo tanto no fue posible determinar el número de solicitudes recibidas, la proporción aprobada ni el tiempo promedio de su trámite.

Denegación de puerto seguro a terroristas:

El Artículo 3 del Decreto del 5 de julio de 1956 establece que los refugiados deberán abstenerse de cualquier afiliación o participación con grupos que pretendan mediante algún tipo de violencia afectar o cambiar la organización o composición de un estado o gobierno extranjero; y especifica que quien viole esta regla estará sujeto a sanciones penales, a perder su condición de refugiado y ser expulsado del país. Entre los más recientes ejemplos en Uruguay están las decisiones de extraditar ciudadanos españoles miembros de la organización terrorista ETA.

Este decreto incorpora el Tratado Sobre Asilo y Refugio Político de Montevideo, del 4 de agosto de 1939, y las Convenciones sobre Asilo Territorial y Asilo Diplomático, ambas suscritas en Caracas el 28 de marzo de 1954.

Recomendaciones y comentarios

- Considerar optimizar el procedimiento para garantizar que el trámite de las solicitudes de extradición no se dilate demasiado y disponer otros procedimientos simplificados de extradición según las circunstancias de cada caso.
- Definir estadísticas sobre las solicitudes de extradición que indiquen el número de solicitudes recibidas, el porcentaje de solicitudes concedidas o el tiempo medio de procesamiento de las solicitudes.

Cumplimiento de las recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 5.4
R.32	NC	No existen estadísticas exhaustivas sobre extradición.
R.37	C	
R.39	C	
RE. V	PC	Faltan procedimientos para garantizar la asistencia judicial mutua expedita cuando no existan acuerdos internacionales. Véase la Recomendación 39.

5.5 Otras formas de cooperación internacional (R.32, 40, y RE. V)

Descripción y análisis

La Unidad de Información y Análisis Financiero tiene autoridad para dar curso, por conducto de los órganos competentes y de acuerdo con las leyes de la nación, a las solicitudes de cooperación internacional en la prevención y represión del lavado de activos derivados de actividades criminales.

La UIAF cuenta con autorización para intercambiar información sobre investigaciones LD con sus contrapartes extranjeras, por arreglo recíproco o mediante memorandos de entendimiento. Según el Artículo 7 de la Ley 17.835, se puede compartir información confidencial a condición de que se cumplan los siguientes requisitos: a) la información suministrada debe ser usada por la UIF solicitante sólo para el fin específico de examinar los hechos establecidos en el caso de LD, con base en los delitos determinantes fijados por ley; b) el solicitante y sus empleados están tan obligados a la confidencialidad, al igual que la UIAF y sus empleados; y c) la información de antecedentes que se suministre solo puede ser usada en procesos penales o administrativos adelantados por el estado solicitante, previa aprobación de las autoridades judiciales uruguayas, de conformidad con la normativa

internacional en todo lo referente a cooperación judicial.

Todos los órganos policiales podrán intercambiar información con sus contrapartes por vía de la Interpol. Existen también algunos acuerdos entre la DNA y autoridades similares en otros países, así como a nivel regional, en el marco del MERCOSUR (Protocolo de San Luis).

Cooperación en materia de supervisión. La misión no recibió aportes de entes reguladores y autoridades en el área de ALD/CFT en cuanto a sus experiencias en el ámbito de la cooperación y el intercambio de información con Uruguay. Como centro financiero extraterritorial principalmente regional, y jurisdicción anfitriona para una gran cantidad de sus instituciones financieras (por ejemplo, en el sector de banca, seguros y financieras) es importante que Uruguay tenga en vigor mecanismos de cooperación efectiva en materia de supervisión y de intercambio de información con supervisores en el exterior. Hasta la fecha no existen memorandos de entendimiento u otros instrumentos similares para facilitar la cooperación con otros países, salvo por un memorando celebrado con el Banco de España durante la visita de la misión. Existe la necesidad de celebrar acuerdos más formales de cooperación que incluyan a la materia de ALD/CFT con otros países, en particular con Argentina y Brasil, que son sus dos principales mercados de servicios financieros, y con los cuales hay un importante volumen de transacciones internacionales. Se informó a la misión que pese a la ausencia de memorandos de entendimiento, el BCU mantiene estrechas relaciones de colaboración sobre una base menos formal con los supervisores bancarios de Brasil y Estados Unidos. El BCU informó que ya ha comenzado a realizar reuniones regulares de supervisión con sus contrapartes en la banca argentina y brasileña, mientras que los supervisores bancarios estadounidenses visitan el BCU y un banco estadounidense que opera en Uruguay. También se ha hablado de celebrar acuerdos de cooperación en materia de supervisión más formales (por ejemplo, con el Banco Central de Argentina).

En cuanto a la supervisión de valores, no existen memorandos de entendimiento ni mecanismos similares de supervisión con ningún país, a pesar de que Argentina y Brasil, por ejemplo, son fuentes de importantes flujos de inversión mediados por los bancos, instituciones y casas financieras y agentes y corredores de bolsa.

En el sector de seguros existe cooperación genérica a nivel de supervisores del MERCOSUR, pero ella no cubre los aspectos ALD/CFT. Aunque este aspecto es positivo, la necesidad de tales mecanismos parece ser mayor en otros sectores financieros en que es mayor el riesgo de LD/FT, a saber, los sectores de banca, valores, cambio de moneda y transferencia de dinero.

Recomendaciones y comentarios

- Implementar mecanismos de cooperación para la supervisión con los supervisores homólogos de los principales socios comerciales de Uruguay en el ámbito de los servicios financieros (por ejemplo, Argentina, Brasil y otros países de América Latina) y en especial con respecto a los sectores de bancos, valores, cambio de divisas y envío de remesas. Esto es sumamente importante en vista de la función que desempeña Uruguay como centro financiero regional.

Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

	Cumplimiento	Resumen de factores relativos a la calificación de cumplimiento de la sección 5.5
R.32	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de estadísticas exhaustivas sobre solicitudes internacionales de cooperación con entidades homólogas de otros países.
R.40	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No está en vigencia ningún mecanismo de cooperación (por ejemplo, memorandos de entendimiento) con supervisores homólogos clave de los principales socios comerciales de Uruguay (por ejemplo, Argentina, Brasil y otros países de América Latina), incluyendo a los sectores financieros importantes tales como los de banca, valores, casas de cambio y remesas de dinero. • En la práctica, la cooperación y el intercambio de información oficiales con estos países han sido escasos.
RE. V	PC	Véase la R.40

6. Otros asuntos

Los evaluadores pueden usar esta sección para presentar información sobre cualquier medida o asunto adicional pertinente al sistema ALD/CFT del país que se evalúa, y que no estén cubiertos en otras secciones del presente informe.

Cuadro 1. Cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI

La calificación del cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI debe hacerse de acuerdo con los cuatro grados de cumplimiento mencionados en la metodología de 2004 (Cumplida (C), Mayormente cumplida (MC), Parcialmente cumplida (PC), No cumplida (NC)), o, en casos extraordinarios, podría indicarse que la recomendación no es aplicable (NA).

Cuarenta Recomendaciones	Cumplimiento	Resumen de factores ¹⁷
Sistemas Jurídicos		
1. Delito de lavado de dinero	MC	<ul style="list-style-type: none"> • La imputación del delito de lavado de dinero no concuerda plenamente con las convenciones de Viena y Palermo. • Algunos delitos graves no se consideran determinantes del lavado de dinero.
2. Delito de lavado de dinero: dolo y responsabilidad de las personas jurídicas	MC	<ul style="list-style-type: none"> • No hay evidencia del uso de la potestad de liquidar una sociedad por su participación en la comisión de delitos.
3. Medidas precautorias y decomiso	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Las deficiencias del sistema oficial de registro de bienes obstaculizan el rastreo y la identificación de bienes sujetos a incautación y/o decomiso.
Medidas preventivas		
4. Coherencia entre las leyes de confidencialidad y las Recomendaciones	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Hay dificultades para aplicar eficazmente las disposiciones para levantar el velo de confidencialidad. • Las normas sobre secreto prohíben que las instituciones financieras incluyan números de cuenta de los clientes en los giros telegráficos sin el consentimiento del cliente.
5. Diligencia debida con la clientela (DDC)	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las normas sobre implementación deben comprender toda la gama de requisitos de DDC, más allá de las obligaciones de identificación directa limitada del cliente y de políticas y procedimientos, que de preferencia deben reflejarse como una obligación directa. • No existe una obligación de DDC para las transacciones ocasionales que establezca (i) umbrales mínimos (por ej, US\$10.000 y un umbral inferior para las transferencias telegráficas, las casas de cambio y los servicios de remesas); y (ii) la necesidad de relacionar las transacciones conectadas por debajo de los umbrales establecidos durante un período específico. • No se exige DDC cuando se sospecha de LD y FT (por ej., con respecto a posibles nuevos clientes o intentos de transacciones aisladas o cuando existen dudas acerca de la suficiencia de la identificación del cliente obtenida previamente). • No existe obligación de establecer el propósito y la naturaleza del vínculo comercial entre la clientela y

		<p>las instituciones financieras.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se necesita una obligación general de DDC, en todos los casos, respecto de los beneficiarios de cuentas y transacciones, entidades y formas jurídicas, incluidos los titulares y beneficiarios principales o controladores. • Es necesario establecer una obligación específica de DDC para los clientes intermediarios que administran fondos de terceros, incluidos los corredores de bolsa y las casas de cambio. • Los requisitos de DDC respecto de las disposiciones ALD/CFT deben basarse en el riesgo y exigir procedimientos reforzados para los clientes y servicios que plantean más riesgos. • Se necesitan disposiciones/directrices más claras sobre lo que constituye formas aceptables de identificación y verificación. • Debe establecerse la obligación de someter las relaciones comerciales existentes a procedimientos de diligencia debida periódicos, en especial en el caso de los clientes de mayor riesgo.
6. Personas del medio político	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No es obligatorio realizar DDC reforzadas en el caso de personas del medio político (PEP, por sus siglas en inglés).
7. Bancos corresponsales	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No existen normas obligatorias con respecto a los bancos internacionales y otros tipos de relaciones similares.
8. Nuevas tecnologías y operaciones sin presencia física	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las instituciones financieras no están obligadas a aplicar controles específicos para impedir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo y mediante el uso de nuevas tecnologías, en especial las que permiten realizar transacciones anónimas o sin presencia física.
9. Terceros y captación de nuevos clientes	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesitan obligaciones de DDC para casos en que las instituciones financieras dependen en cierta medida de terceros (sobre todo en otros países), teniendo en cuenta, entre otros aspectos, la información sobre el grado en que los otros países cumplen las Recomendaciones del GAFI y la categoría de las personas/instituciones de las que se depende.
10. Conservación de registros y documentos	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario establecer y hacer cumplir más rigurosamente las obligaciones de conservación de registros, sobre todo con respecto a la identificación de los beneficiarios y las fuentes de los fondos de clientes no residentes en todos los sectores, incluidos los de banca, valores, intermediación, cambio de divisas y servicios de transferencia de dinero.
11. Transacciones inusuales	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario que las instituciones financieras controlen e indaguen los antecedentes y fines de toda transacción inusual o compleja o las modalidades de transacciones poco habituales, y exigirles que

		<p>registren las conclusiones por escrito y las conserven no menos de cinco años. En la práctica, los mecanismos de estas instituciones para controlar las transacciones y las modalidades de transacciones inusuales son limitados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario hacer cumplir este requisito en la práctica, pues es una herramienta importante para identificar y comunicar las transacciones sospechosas, que han sido muy pocas en el pasado. • Las debilidades sectoriales de cumplimiento bajo la Recomendación 13 y Recomendación 5.71, ambas no cumplidas, respaldan esta calificación.
12. Actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD): R.5, 6, 8-11	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Carencia de reglamentaciones que dispongan la conservación de registros. • Algunas categorías de APNFD no están contempladas por la ley. • Todavía no se han establecido mecanismos de supervisión. • La obligación de identificar a los clientes de casinos no está en vigencia por falta de reglamentos de habilitación, y el umbral actual de US\$15.000 es demasiado alto según las normas del GAFI. La identificación a valores de US\$15.000 se realiza voluntariamente en los casinos privados (y grandes) pero no en los estatales y municipales.
13. Denuncia de operaciones sospechosas	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Escaso cumplimiento en todos los sectores, y no hay pruebas de eficacia en términos de ROS que se utilizan con fines procesales o analíticos.
14. Protección y advertencia	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Para la mayoría de las IF, la prohibición de la advertencia no se extiende a las personas que no son objeto de ROS, pedidos de información y procedimientos.
15. Controles internos, cumplimiento y auditoría	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Los requisitos de auditoría interna no abarcan a las compañías de seguros ni a los agentes y corredores de bolsa. • Las compañías de seguros no están obligadas a tener un funcionario que verifique el cumplimiento de las normas contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. • La obligación de auditoría externa del régimen de prevención del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo debería extenderse al menos a las grandes casas de cambio. • Todas las instituciones financieras deben reforzar la capacitación interna de los empleados, sobre todo en lo que se refiere a la DDC basada en riesgos y la detección y denuncia de transacciones sospechosas.
16. Actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD): R.13-15 y 21	NC	<ul style="list-style-type: none"> • La obligación de presentar ROS no es claramente operativa debido a la incertidumbre en cuanto a qué instituciones están comprendidas en la norma 2005/044 de la UIAF. En la práctica, las APNFD no habían presentado ningún ROS en los nueve meses

		<p>transcurridos entre la fecha en que se dictó el Decreto 86/2005 y la visita de evaluación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Algunas categorías de APNFD no están cubiertas en la legislación contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Recientemente, se asignaron las responsabilidades de supervisión para las APNFD, pero aún no se ha creado la capacidad institucional. Las APNFD no están obligadas a elaborar programas internos contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, como lo exige la R. 15, ni para prestar especial atención a los vínculos comerciales con contrapartes de países que no aplican, o aplican parcialmente las Recomendaciones del GAFI (R.21).
17. Sanciones	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones financieras: C • APNFD: PC en 17 casos. Las sanciones no son aplicables a los directores ni directivos superiores de las APNFD.
18. Bancos pantalla	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No se prohíbe que las instituciones financieras establezcan o mantengan relaciones de corresponsalía con bancos pantalla. Tampoco se confirma que los bancos para los que ejercen corresponsalía no permiten que sus cuentas sean usadas por bancos pantalla (“nested correspondents”). • Si bien no se conocen casos de relaciones de bancos uruguayos con bancos de pantalla, las deficiencias mencionadas arriba limitan el cumplimiento de dos de los tres criterios esenciales.
19. Otras formas de notificación	C	
20. Otras APNFD y técnicas seguras para las transacciones	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Se consideró otro sector, que se sometió a obligaciones preventivas (los comerciantes de objetos artísticos y antigüedades) pero, en cuanto a otras APNFD, no se han implementado medidas. • Pese a los empeños recientes de las autoridades, prevalece el uso de efectivo, lo que exige perfeccionar las medidas para desalentar esta práctica.
21. Atención especial en el caso de países de mayor riesgo	NC	<ul style="list-style-type: none"> • A las instituciones financieras no se les exige que presten atención especial a los vínculos comerciales con instituciones homólogas de otros países que no aplican las Recomendaciones del GAFI, o que las aplican insuficientemente, ni que registren las conclusiones de la investigación de transacciones inusuales con esas instituciones homólogas. • Las instituciones financieras no han recibido directrices sobre los países en los que podrían existir deficiencias en la aplicación de las Recomendaciones del GAFI.
22. Sucursales y filiales en el extranjero	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No hay una norma que obligue a las instituciones financieras a informar a sus supervisores cuando una sucursal o filial en el extranjero no tiene condiciones para aplicar medidas ALD/CFT debido a

		<p>restricciones impuestas por leyes, reglamentos u otras decisiones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se exige que las IF apliquen las normas ALD/CFT más estrictas cuando los requisitos son diferentes. • Implementación: La ausencia de una supervisión consolidada no permite el control periódico por las IF de la implementación de sus procedimientos grupales dentro y fuera del Uruguay. • Implementación: No existe una supervisión efectiva del cumplimiento de las IF como grupo, incluidas las sucursales o filiales en el exterior.
23. Regulación, supervisión y vigilancia	PC	<ul style="list-style-type: none"> • No existen procedimientos ALD/CFT específicos para las empresas de valores y seguros, y son inadecuados los exámenes de cumplimiento de normas por parte de los casas de cambios y los servicios de envío de remesas, dada su abundancia. • Hasta la fecha, no se supervisa el cumplimiento de las disposiciones ALD/CFT para los servicios de transferencia de dinero que están al margen de las instituciones reguladas. • No se han creado mecanismos ni procedimientos para efectuar una supervisión consolidada del cumplimiento de las disposiciones ALD/CFT por parte de las instituciones financieras a nivel institucional (como lo estipula la ley). • No existen requisitos en materia de registro ni otras normas para aprobar las actividades de los corredores y agentes de seguros, y los agentes de seguros no tienen la obligación de presentar al BCU una lista de sus corredores.
24. APNFD: Regulación, supervisión y vigilancia	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Se han designado por ley autoridades competentes encargadas de supervisar a las APNFD, pero el ejercicio efectivo de esa autoridad está en una etapa muy preliminar. En los casinos privados solamente existe cierta supervisión indirecta a través de la labor del auditor externo y de su examen de los sistemas de control de las disposiciones ALD/CFT.
25. Directrices e intercambio de comentarios	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Excepto el guía de ejemplos de transacciones sospechosas para unas instituciones, no se han emitido directrices de DDC para las instituciones financieras ni para sectores concretos con el fin de respaldar la aplicación de las reglamentaciones, incluido el mantenimiento de registros. • Tampoco se han impartido directrices a las APNFD que no parecen conocer sus obligaciones en materia de ALD/CFT. • Las directrices de la UIAF sobre ejemplos de transacciones sospechosas no se centran suficientemente en los sectores de riesgo fundamentales (por ej., las casas de cambio y las actividades offshore). • La UIAF debe incrementar el nivel de sus comentarios a las instituciones.
Medidas institucionales y de otro tipo		

26. La UIF	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La operatividad de la UIF, después de más de 5 años de existencia, es aún precaria. • No existen informes públicos en los que figuren estadísticas, tipologías y tendencias.
27. Autoridades policiales y de aplicación de la ley	C	
28. Facultades de las autoridades competentes	C	
29. Supervisores	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario contar con normas ALD/CFT para que el BCU pueda implementar la supervisión de los servicios de remesas, y con una autorización y facultad explícita de supervisión en la Ley 15.322 sobre intermediación financiera y/o en la Carta Orgánica del BCU respecto de los remitentes.
30. Recursos, integridad y capacitación	PC	<ul style="list-style-type: none"> • La UIF carece de recursos suficientes para desempeñar sus funciones. Existe insuficiencia de financiamiento y de recursos técnicos para la policía, los jueces y los fiscales. • Se precisan más recursos para supervisar sectores clave, como las casas de cambio y los servicios de remesas; y prácticamente no se dispone de recursos para supervisar a los intermediarios de valores y a las compañías de seguros. • Los supervisores necesitan una mejor capacitación para vigilar el riesgo ALD/CFT, sobre todo en el sector no bancario.
31. Cooperación nacional	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Se necesita un mecanismo para mejorar la coordinación entre los organismos responsables de la investigación del lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
32. Estadísticas	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de estadísticas sobre investigaciones, procesamientos y condenas relacionadas con el lavado de dinero. • Falta de estadísticas sobre transporte transfronterizo de efectivo, metales preciosos e instrumentos monetarios. • Falta de estadísticas para examinar la eficacia del régimen ALD/CFT. • Es necesario contar con estadísticas centralizadas y completas en relación con la asistencia mutua y la extradición.
33. Personas jurídicas: beneficiarios finales	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de exigencias legales y mecanismos administrativos adecuados para facilitar el acceso de las autoridades a información sobre titulares o quienes controlan las sociedades por acciones al portador. • El sistema centralizado de registro a nivel nacional no está en capacidad de proporcionar información suficiente dentro de un plazo razonable sobre la mayoría de las sociedades registradas.
34. Estructuras Jurídicas: Beneficiarios finales	MC	<ul style="list-style-type: none"> • La escasez de recursos en el Registro puede complicar la gestión adecuada de la información

		sobre fideicomisos.
Cooperación internacional		
35. Convenciones	MC	<ul style="list-style-type: none"> • La Convención de Palermo no está plenamente aplicada en lo que se refiere a la tipificación del LD y la FT como delitos, la disposición de los activos decomisados, los mecanismos de congelamiento, entre otros aspectos.
36. Asistencia Judicial Mutua (MLA)	MC	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar procedimiento para agilizar la asistencia judicial mutua..
37. Doble incriminación	C	
38. Asistencia Judicial Mutua (MLA) sobre decomiso y congelamiento	MC	Véase R.3
39. Extradición	C	
40. Otras formas de cooperación	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No existen mecanismos formales de cooperación (por ejemplo, memorandos de entendimiento) con las entidades supervisoras homólogas de las principales contrapartes comerciales de Uruguay (por ej., Argentina, Brasil y otros países latinoamericanos), inclusive en lo que respecta a sectores financieros importantes, como los de la banca, los valores, las casas de cambio y los servicios de remesas. • En la práctica, la cooperación oficial y el intercambio de información con estos países ha sido escaso.
Nueve Recomendaciones Especiales		
RE. I Ejecución de los instrumentos de las Naciones Unidas	PC	<ul style="list-style-type: none"> • El Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo no está plenamente en vigor en lo que se refiere a la tipificación del FT como delito. • No existen procedimientos que describan el mecanismo de congelamiento. • Las mismas deficiencias encontradas en relación con las Recomendaciones Especiales II y III.
RE. II Tipificación del financiamiento del terrorismo como delito	PC	<ul style="list-style-type: none"> • El delito de financiamiento del terrorismo no cumple los requisitos estipulados en el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo (por ej., la financiación de terroristas independientemente de la voluntad de apoyar un acto terrorista).
RE. III Congelamiento y decomiso de activos del terrorismo	PC	<ul style="list-style-type: none"> • • Para bloquear los activos de personas de la lista de la UNSCR 1267 más allá de las 72 horas que puede ordenar la UIAF, es necesaria una orden judicial. • Bloqueo de activos por razón de la Res. 1267 no sería rápido e indefinido (sólo sería posible aplicar el procedimiento penal general). • No se cumplen los requisitos de la UNSCR 1373 porque no existen procedimientos adecuados para: a) crear lista de terroristas en Uruguay y b) bloquear sus activos sin demora y por tiempo indefinido.
RE. IV Informe de transacciones sospechosas relativas al	NC	Véase Rec. 13.

terrorismo			
RE. V	Cooperación internacional	PC	<ul style="list-style-type: none"> • Faltan procedimientos para garantizar la asistencia judicial mutua expedita cuando no existan acuerdos internacionales.
RE. VI	Requisitos ALD/CFT para los servicios de transferencia de dinero/títulos valores	NC	<ul style="list-style-type: none"> • Las empresas independientes de remesas no están acreditadas ni registradas, ni supervisadas, ni existen disposiciones que las obliguen a mantener una lista de sus agentes y subagentes. • Es necesario incluir a los servicios de remesas en la legislación regulatoria financiera (por ej., la Ley 15.322 y/o la Carta Orgánica del BCU). • Se requieren normas y directrices en el marco de la Ley 17.835 y el Decreto 86/006 para implementar las obligaciones ALD/CFT, incluida la de informar de transacciones sospechosas.
RE. VII	Reglas para las transferencias por cable	NC	<ul style="list-style-type: none"> • No se exige que en los giros telegráficos se registre e incluya la información completa del ordenante, tanto para las transferencias internacionales como para las nacionales. • No pueden registrarse los datos completos del ordenante en los giros telegráficos debido a las restricciones relativas al secreto sobre la inclusión de números de cuenta de clientes aún si ellos existen. • No existen obligaciones o directrices aplicables a los giros telegráficos internos o internacionales, incluidas las transferencias en lotes que comprenden fondos enviados por las casas de cambio y los servicios de transferencia de dinero. • No es obligatorio aplicar procedimientos basados en riesgos para los giros que no tienen los datos completos del ordenante. • No existen umbrales mínimos para los giros telegráficos , salvo para operaciones de efectivo superiores a US\$10.000, lo que resultaría muy elevado y no cubriría las transferencias de cuentas establecidas, lo que debería ser la norma. • Ninguno de los intermediarios en la cadena de pagos está obligado a mantener toda la información requerida sobre el ordenante.
RE. VIII	Organizaciones sin fines de lucro	PC	<ul style="list-style-type: none"> • El sistema de registro está desorganizado y no proporciona datos actualizados. • No hay obligación de comunicar los cambios que se produzcan en la dirección de las organizaciones sin fines de lucro. • Es necesario reforzar la fiscalización del cumplimiento. • No se examina el riesgo de FT en el actual marco legal y regulatorio.
RE. IX	Declaración y divulgación de efectivo en la frontera (correos de efectivo)	NC	<ul style="list-style-type: none"> • La exigencia legal de informar del transporte transfronterizo de efectivo, metales preciosos e instrumentos monetarios no se aplicaba a la fecha de la evaluación (excepto en el caso del efectivo transportado por instituciones financieras) y los redactores de la reglamentación para implementarla

		<p>detectaron problemas legales sustanciales que deberán ser superados.</p> <ul style="list-style-type: none">• No está clara la competencia legal de las aduanas para detener y restringir.• Falta de procedimientos legales e institucionales para el tratamiento de posible efectivo decomisado e inexistencia de una autoridad claramente responsable de su custodia.
--	--	--

Cuadro 2: Plan de trabajo para reforzar el sistema ALD/CFT

40+9 Recomendaciones del GAFI	Medidas recomendadas (enumeradas en orden prioridad)
1. General	
2. Sistema jurídico y medidas institucionales conexas	
Tipificación del lavado de dinero como delito (R.1, 2 y 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Enmendar el Código Penal para incluir todos los delitos graves que generan un producto, asegurando que abarque todos los delitos previstos en la nómina de categorías de delitos designadas, sin condición alguna. • Fortalecer los programas de capacitación de jueces en la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo para extender los objetivos del sistema judicial penal más allá de la condena del agente del delito, y alcanzar la recuperación del producto del delito, los instrumentos y otros bienes de quienes infrinjan las leyes de lavado de dinero. • Compilar y llevar estadísticas pertinentes para analizar la eficacia del sistema de lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
Tipificación del financiamiento del terrorismo como delito (RE. II y R.32)	<ul style="list-style-type: none"> • Enmendar el artículo 16 de la Ley No. 17.835 para que incluya también el suministro o la recaudación de fondos para organizaciones terroristas o terroristas individuales. • Enmendar el Artículo 14 de la Ley 17.835 para asegurar que baste que los fondos sean recolectados o aportados con la intención y/o el conocimiento de que después serán usados para actos terroristas, independientemente de que el acto se cometa o no.
Incautación, congelamiento y decomiso del producto del delito (R.3 y 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar normas para la asignación y administración de los bienes confiscados. • Enmendar el Código del Proceso Penal para habilitar la inmediata anulación de transferencias de la propiedad de bienes y su correspondiente registro cuyo objeto sea excluirlos de las medidas cautelares o el decomiso, sin perjuicio de los derechos de terceros que actúan de buena fe. • Mejorar la coordinación entre jueces y fiscales para aumentar la eficacia de las medidas preventivas en los juicios penales. • Mejorar el sistema de registro de bienes para facilitar el rastreo y la identificación de los titulares de inmuebles.
Congelamiento de fondos utilizados para el financiamiento del terrorismo (RE. III y R.32)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer procedimientos adecuados para identificar, rastrear, congelar, incautar y decomisar activos relacionados con el terrorismo.
Las unidades de inteligencia financiera y sus funciones (R.26, 30 y 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Es necesario fortalecer el fundamento legal de la UIAF para asegurar su independencia y autonomía funcional. • La UIAF debería lograr que todas las entidades e individuos informantes cumplan con la obligación de informar. • La UIAF debería elaborar normas internas que le permitan desempeñar sus funciones de forma más eficaz.

	<ul style="list-style-type: none"> • La UIAF debería mejorar las estadísticas sobre informes de transacciones en efectivo. • El BCU debería considerar la mejora del espacio físico y de los recursos humanos de la UIAF y apoyarla en la adquisición de la última tecnología que responda a sus necesidades.
Autoridades policiales y fiscales y otras autoridades competentes (R.27, 28, 30 y 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación especializada para fiscales seleccionados y demás personal del MPF en los campos económico, financiero, contable y de tecnología de la información, con miras a mejorar la preparación para procesar los delitos de lavado de dinero. • Brindar más capacitación a la policía y otras autoridades que sean responsables de investigar los delitos de lavado de dinero y conexos. • Mejorar la infraestructura y el equipamiento disponible para los organismos a cargo de aplicar la ley. • Adjudicar un presupuesto más adecuado a los jueces y tribunales para proporcionarles mejores recursos, capacitación y especialización del personal en cuestiones relacionadas con delitos complejos, tales como el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo.
3. Medidas preventivas: Instituciones financieras	
Riesgo de lavado de dinero o financiamiento del terrorismo	<ul style="list-style-type: none"> • Reforzar los programas de concienciación en todos los sectores, dando prioridad a los que representan el mayor riesgo de LD y FT (por ejemplo, las casas de cambio, los servicios de remesas, las instituciones financieras que prestan servicios <i>offshore</i>, los casinos y los proveedores de servicios de sociedades).
Diligencia debida con la clientela, incluido el fortalecimiento o la reducción de las medidas (R.5 a 8)	<p>Rec. 5</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar y distribuir normas y directrices de DDC, que cubran toda la gama de requisitos prevista en GAFI 5 en esta materia, incluyendo específicamente las cuestiones relacionadas con la lucha contra el financiamiento del terrorismo, y pensar en obligaciones directas explícitas, en lugar de contemplar sólo políticas y procedimientos respecto de los elementos básicos de la DDC. • Imponer una obligación general de que las IF cuenten con sistemas basados en el riesgo en materia de DDC relacionada con las disposiciones ALV/CFT, exigiendo una debida diligencia más rigurosa en las categorías de mayor riesgo de la clientela, los servicios y los productos y, según corresponda, impartir directrices específicas para contribuir al cumplimiento. • Impartir directrices sectoriales detalladas sobre la DDC, en particular para definir en qué consiste una identificación y verificación del cliente aceptable para las diversas categorías de clientes de IF (por ej., individuos, sociedades, fideicomisos, clientes no residentes y para servicios especializados tales como los de banca privada, los créditos cruzados y las operaciones relacionadas con acuerdos de participación). • Exigir expresamente a las instituciones financieras que identifiquen a los clientes que realicen operaciones ocasionales y aisladas superiores a un umbral establecido (máximo de US\$1.000 para giros y US\$10.000 para el resto) y considerar umbrales menores adecuados para instituciones no bancarias, como las casas de cambio y los servicios de remesas. También

	<p>debería obligarse a sumar durante un período específico las operaciones pequeñas vinculadas que sean inferiores a los umbrales establecidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Debe obligarse a las IF a que efectúen la DDC aún cuando medie sospecha de LD/FT, y adopten medidas para evitar la advertencia a clientes. • Debe establecerse la obligación específica de efectuar la DDC cuando se dude de la pertinencia de la información obtenida antes y cuando exista sospecha. • Aclarar en la regulación del BCU (Circular 1.738) que las instituciones financieras tienen la obligación de identificar y verificar la identidad de los verdaderos beneficiarios de las operaciones o cuentas, en todos los casos, y no solo cuando exista dudas que clientes operan en beneficio propio. • Perfeccionar la DDC y la identificación de los clientes en el caso de las personas jurídicas y los arreglos que incluyan a los beneficiarios finales, accionistas principales y controladores de las entidades jurídicas, inclusive en el caso de las SAFI. • Incorporar requisitos específicos de DDC en todos los casos de clientes intermediarios que administran fondos o realizan transacciones para terceros, en especial escribanos, contadores, abogados, corredores y agentes de bolsa. • Exigir explícitamente que las IF identifiquen la fuente última de los fondos de los clientes, en especial cuando se trate de transacciones originadas de fuentes no bancarias (por ej., casas de cambio y servicios de remesas). • Los clientes existentes deberían estar sujetos a procesos periódicos de diligencia debida basado en riesgos. • Introducir directrices o códigos del sector que impongan controles de la aceptación de efectivo, en especial de clientes no residentes. • Otro: realizar un examen sistémico del riesgo de LD y FT en Uruguay para respaldar la elaboración de un marco de DDC basado en el riesgo. <p>Rec. 6</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar requisitos o directrices específicos para reforzar el proceso de diligencia debida en los casos de personas del medio político. <p>Rec. 7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Introducir requisitos/directrices específicos para las relaciones bancarias de corresponsales y declarantes, incluidas las casas de cambio y los servicios de transferencias de dinero locales para asegurar el cumplimiento de esta recomendación. <p>Rec. 8</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adoptar requisitos o directrices con respecto a las relaciones/transacciones comerciales que implican nuevas tecnologías, en especial las que hacen posibles las transacciones sin presencia física.
Terceros y captación de nuevos clientes (R.9)	<ul style="list-style-type: none"> • Implantar reglas o requisitos para las instituciones financieras que dependen en cierta medida de los procedimientos de DDC de terceros, de acuerdo con las Recomendaciones del GAFI.

<p>Secreto y confidencialidad de las instituciones financieras (R.4)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derogar el Artículo 15 del Decreto 398/999. • Suprimir/aclarar la disposición sobre confidencialidad de la Ley 15.322 para permitir que se incluya en las transferencias telegráficas toda la información del origen (números de cuenta del cliente).
<p>Conservación de registros y normas para las transferencias por cable (R.10 y RE. VII)</p>	<p>Rec. 10</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los requisitos de conservación del registro deberían aclarar el comienzo y la terminación del período de retención con respecto a las transacciones y las relaciones comerciales. • Imponer obligaciones de conservar registros específicas para las casas de cambio y los servicios de remesas con el propósito de prevenir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. • El BCU debe aplicar y hacer cumplir rigurosamente las obligaciones de registro, en especial respecto de los beneficiarios de transacciones y cuentas (por ej., en las transferencias telegráficas). <p>Recomendación especial VII</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir reglamentaciones específicas que permitan registrar los datos completos de los remitentes de transferencias telegráficas y examinar las disposiciones sobre confidencialidad de la legislación (por ej., la Ley 15.322), incluidos los números de cuenta de los clientes, cuando corresponda, y eliminar/aclarar toda restricción de confidencialidad que pueda impedir la inclusión de los números de cuenta. • Realizar un análisis específico de las prácticas de transferencias telegráficas de las casas de cambio y las IF no bancarias para lograr que cumplan con la misma normativa que los bancos. • Introducir normas específicas para las transferencias internas en lotes (por ej., de las casas de cambio a través de los bancos nacionales) que contengan transferencias cruzadas, de acuerdo con la Recomendación Especial VII del GAFI. • Imponer mínimos inferiores por ej., US\$3.000 (reducido por GAFI a US\$1,000 después de misión) a las transferencias telegráficas. • Exigir procedimientos basados en el riesgo para las transferencias telegráficas recibidas que no estén acompañadas de toda la información del remitente. • Realizar un examen exhaustivo de los informes de las inspecciones, los informes de auditorías internas y externas y todo otro informe relacionado con las IF que contenga evaluaciones o análisis vinculados a las actividades de transferencias telegráficas y DDC conexas, para determinar la incidencia de fallas en el cumplimiento y los riesgos de LV/FT implícitos, así como la pertinencia de las medidas adoptadas para obligar al cumplimiento.
<p>Supervisión de transacciones y relaciones comerciales (R.11 y 21)</p>	<p>Rec. 11</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigir expresamente a las instituciones financieras que se deje constancia escrita por 5 años como mínimo de los resultados de examen de transacciones o patrones de transacciones inusuales o complejas. • Emitir directrices específicas sobre transacciones o modalidades de transacción inusuales o complejas y distribuirlas a los sectores de cambio de divisas y de servicios de transferencia de dinero. <p>Rec. 21</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Se debe exigir a las instituciones financieras que intensifiquen la DDC y la supervisión de transacciones con entidades homólogas en países en que el cumplimiento de las Recomendaciones del GAFI sea nulo o insuficiente. • Emitir directrices para las IF en cuanto a los países que aplican en forma insuficiente las Recomendaciones del GAFI, particularmente respecto de los países donde se encuentran o desde donde operan las contrapartes de las IF.
Reportes de operaciones sospechosas y otros informes (R.13-14, 19, 25, y RE. IV)	<p>Rec. 13</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforzar la capacitación, supervisión y aplicación de la ley sobre información de actividades sospechosas, e investigar las razones de fondo de los pocos ROS presentados hasta ahora. • Aclarar en los reglamentos y/o directrices la obligación de informar de las transacciones sospechosas según lo dispuesto por ley. • Emitir una instrucción explícita a las instituciones declarantes de que deben comunicarse a la UIAF las transacciones sospechosas, al margen de que se entienda que implican asuntos tributarios o de fuga de capitales. • Reforzar la capacitación y fomento de la conciencia de las IF subrayando que no cumplen las obligaciones de informar de los ROS con la mera atención a las transacciones de alto valor, en particular en el caso del sector de los servicios de remesas recientemente incorporado. <p>Rec. 14</p> <ul style="list-style-type: none"> • Extender la prohibición de la advertencia de sospechas a terceros no sujetos a ROS y a pedidos de información. <p>•</p> <p>Rec. 25</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divulgar entre todas las partes comprendidas por las obligaciones sobre ALD/FT directrices más amplias y de preferencia sectoriales sobre el cumplimiento de la DDC y el mantenimiento de registros, incluyendo ejemplos de transacciones sospechosas y tipologías de LD/FT. • El BCU debería, sobre la base de información de la UIAF, realizar análisis para controlar el cumplimiento de la obligación de informar y, según corresponda, aplicar las sanciones correspondientes. <p>SR.IV</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considerar la revisión del texto del Artículo 1 de la Ley 17.835 para evitar toda confusión respecto de la obligación de comunicar toda sospecha de vínculos con el terrorismo en los casos en que los fondos parezcan tener un origen legítimo (aplicable también a la Rec. 13).
Declaración o divulgación en la frontera (correos de efectivo) (RE. IX)	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobar la reglamentación que permita exigir las obligación de declarar. • Crear mecanismos en el marco de la DNA para exigir la declaración, tales como inspecciones aleatorias de pasajeros, equipaje y carga. • Facultar a Aduanas en forma explícita a detener o interceptar en casos de incumplimiento, y en casos en que se sospechen actividades de financiamiento de terrorismo o lavado de dinero. • Formular procedimientos internos claros (y capacitar

	<p>debidamente a los funcionarios de aduanas) sobre cómo actuar en casos de infracciones y proporcionar mecanismos para la retención temporal de efectivo y valores.</p>
<p>Controles internos, cumplimiento y auditoría de sucursales en el extranjero (R.15 y 22)</p>	<p>Rec. 15</p> <ul style="list-style-type: none"> • Exigir a las instituciones financieras que formulen y adopten políticas y procedimientos basados en riesgos y que sean compatibles con el nuevo marco de supervisión basada en riesgos que el BCU está elaborando para las entidades bancarias. • Disponer expresamente en las reglamentaciones ALD y CFT el nombramiento de un funcionario encargado de verificar el cumplimiento en las empresas de seguro y de un auditor interno para las empresas de seguros y valores. En el caso de agentes y corredores de valores, y otras entidades de tamaño limitado, se debería considerar la suficiencia de la función de auditoría externa para propósito de auditoría interna. • Exigir que las aseguradoras incluyan en sus políticas procedimientos y controles, controles de atenuación del riesgo y capacitación con respecto a agentes y corredores. • Exigir exámenes de auditoría externa sobre el cumplimiento de las reglamentaciones ALD y CFT, sobre todo en las grandes casas de cambio, y en especial en las que ofrecen una amplia gama de servicios, como giros telegráficos y custodia. <p>Rec. 22</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para armonizar las condiciones con otros sectores, debe considerarse incluir en las reglamentaciones ALD y CFT para las compañías de seguro un requisito para que las obligaciones contra el lavado de dinero y financiamiento del terrorismo se apliquen a todas las sucursales y filiales en el extranjero. • Exigir a las instituciones financieras que realizan operaciones en el extranjero que informen al BCU sobre todo impedimento para la aplicación de políticas y procedimientos de grupo que encuentren en los países en los que operan. • Emitir directrices a las IF con respecto a la aplicación de controles ALD y CFT en países que no aplican suficientemente las Recomendaciones del GAFI, y aplicar la norma más estricta que permita la legislación local. • Reforzar la supervisión y el control de la implementación de los controles ALD y CFT a nivel de grupo, sea mediante auditoría u otra forma de supervisión, inclusive a través de exámenes de las sucursales y filiales en el exterior.
<p>Bancos pantalla (R.18)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prohibir que las IF incorporen o mantengan cuentas corresponsales para bancos pantalla. • Exigir que las IF se aseguren de que las instituciones de las que son corresponsales no otorguen servicios de cuentas a los bancos pantalla. • Examinar las actividades de los bancos <i>offshore</i> para determinar si existe suficiente control y gestión en Uruguay para satisfacer los requisitos de presencia física. • Examinar la medida en que empresas locales prestan servicios de administración a los bancos extranjeros que no tienen presencia física significativa en los países en los que están autorizados a funcionar. • Preparar la reglamentación necesaria para implementar el Artículo 20 de la Ley 1.835 sobre el requisito de registro para los proveedores de servicios a sociedades para bancos extranjeros.

<p>El sistema de supervisión y vigilancia: autoridades competentes y organizaciones autorreguladas. Función, tareas, deberes y poderes (incluidas las sanciones) (R.23, 30, 29, 17, 25 y 32)</p>	<p>(R 23.1, 23.2, 30.1 a 30.3) y (R 23.4, 23.6, 23.7 (solamente aspectos de supervisión/vigilancia), 32.2d)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar un proceso específico de supervisión in situ para las empresas de valores, las compañías de seguros, las casas de cambio y las empresas de envío de dinero. • Mejorar los conocimientos y la capacitación de los inspectores de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF) para facilitar la aplicación del nuevo marco basado en riesgos, y, según sea necesario, armonizar las reglamentaciones ALD y CFT actuales con el nuevo enfoque. • Incrementar el número de funcionarios disponibles para las inspecciones in situ, inclusive de las casas de cambio y de los servicios de remesas. • Crear procedimientos para verificar que las instituciones financieras apliquen las políticas y los procedimientos ALD y CFT de manera general, inclusive mediante la supervisión consolidada. • Mejorar la capacidad y los conocimientos de los supervisores ALD y CFT de las empresas de seguros, y emprender inspecciones ALD y CFT focalizadas, en particular de los agentes y corredores de seguros importantes y de los que realizan operaciones internacionales. • Crear capacidad inspectiva in situ para supervisar el cumplimiento de las normas ALD y CFT, sobre todo de los seguros de vida y los servicios de inversión, y aprovechar mejor los informes ALD y CFT del auditor externo para complementar la supervisión. En la supervisión de seguros de ALD y CFT, también debe atenderse a los controles de ALD y CFT respecto del papel de corredores y agentes. • Efectuar, en primer instancia, inspecciones in situ de los procedimientos de DDC aplicados por las principales compañías de seguros y cooperativas financieras para verificar la observancia de las normas ALD/CFT. • Mejorar las estadísticas de todas las instituciones financieras y sectores con respecto al número de inspecciones in situ, el número y el tipo de recomendaciones efectuadas y el número y el tipo de sanciones impuestas. <p>Rec. 23.3, 23.3.1, 23.5 & 23.7</p> <ul style="list-style-type: none"> • Considerar el perfeccionamiento de los procedimientos de autorización exigiendo que la bolsa de valores consulte con el BCU/UIAF antes de autorizar a los agentes, y considerar la posibilidad de conferir al BCU autoridad para denegar, en cualquier momento, la autorización de los agentes de bolsa si no tiene constancia de su idoneidad. • Estudiar la posibilidad de establecer un requisito de registro para los agentes de seguro ya sea directamente ante el BCU o por intermedio de las compañías de seguro que representan. • Analizar y considerar el establecimiento de un requisito de registro para los agentes locales que prestan servicios de intermediación a las compañías de seguro extranjeras que no están autorizadas para operar en Uruguay. • Implementar un proceso de consulta entre el BCU y las autoridades de las zonas francas para evitar que las IF (nacionales y extranjeras) operen en dichas zonas sin previa notificación y aprobación del BCU. Deben establecerse arreglos similares con el registro de las empresas para evitar el registro de entidades con
--	--

	<p>condiciones bancarias en sus títulos, a menos que sean o vayan a ser autorizadas por el BCU.</p> <p>Rec. 29</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preparar un reglamento sobre ALD y CFT para que el BCU pueda ejercer la supervisión pertinente de los servicios de remesas e incorporar una autorización expresa y cobertura de supervisión de dichos servicios en la Ley 15.322 y/o en la Carta Orgánica del BCU. • Aprobar y implementar el cambio a la carta orgánica del BCU que le permita ejercer supervisión sobre todas las casas de cambio y firmas de remesas. <p>Rec. 17</p> <ul style="list-style-type: none"> • Someter a examen el procedimiento usado en la aplicación de sanciones por incumplimiento a fin de garantizar que estas sean compatibles entre todos los sectores y conformes con la gravedad de las infracciones de las normas ALD y CFT. • Los supervisores de las empresas de valores y seguros deberán hacer un mayor uso de los informes de auditoría externa para adoptar medidas complementarias y aplicar sanciones en lo relativo al cumplimiento de las normas ALD. <p>Rec. 25.1</p> <ul style="list-style-type: none"> • Publicar directrices sobre DDC y afines para respaldar el cumplimiento que se centren en enfoques de DDC basados en el riesgo, en la conservación de registros y en la debida diligencia periódica. • Someter a examen y ampliar las actuales listas de ejemplos de transacciones sospechosas y estudiar la formulación de ejemplos más específicos de sectores determinados, ocupándose principalmente de las áreas de actividad comercial que presentan posibilidades de mayor nivel de riesgo de LD y FT (por ej., los servicios <i>offshore</i>, las casas de cambios y las transferencias de fondos, etc.).
Servicios de envío de dinero o títulos valores (RE. VI)	<ul style="list-style-type: none"> • Debe adoptarse un requisito de registro para las empresas de remesas de dinero. • El BCU y el MEF deben eliminar los impedimentos legales para la aplicación de medidas preventivas con respecto a las empresas informales de remesas. De ser necesario, deberá enmendarse la Ley sobre intermediación financiera (15.322) para autorizar al BCU a verificar el cumplimiento de las normas pertinentes por parte de las empresas de remesas que no están sujetas a supervisión. • Deben adoptarse disposiciones reglamentarias en el marco de la Ley 17.835 y el Decreto Ley 86/005, según sea necesario, para aplicar los requisitos ALD y CFT a las empresas de remesas. En este sentido, se debe aprobar y implementar el cambio a la carta orgánica del BCU que le permita ejercer supervisión sobre las firmas de remesas. • Una vez que se hayan adoptado las disposiciones reglamentarias pertinentes, deberá iniciarse un análisis de las principales empresas de remesas de dinero a fin de determinar en qué medida cumplen con las normas ALD y CFT.
4 Medidas preventivas: Actividades y profesiones no financieras	

<p>Diligencia debida con la clientela y conservación de registros (R.12)</p>	<p>Casinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Emitir políticas y procedimientos expresos, por escrito y exigibles legalmente, sobre ALD y CFT para los casinos estatales y municipales, al margen de que ocasionalmente efectúen transacciones o formas de pago de alto riesgo. Ello es necesario para dar cumplimiento a las Recomendaciones del GAFI y para atenuar algo la falta de conocimiento de los operadores acerca de los riesgos implícitos. • Hacer claramente exigibles los requisitos mínimos para los casinos privados, y no circunscritos a la concesión de contratos o los procedimientos de auditoría convenidos con el titular de la licencia. • Deberán establecerse, por medio del MEF, los requisitos mínimos de ALD/CFT para todos los casinos. La identificación de los clientes deberá ser obligatoria cuando efectúan una transacción financiera (según la definición del GAFI) por un monto de US\$3.000 o superior (en lugar de US\$15.000), y deberán publicarse directrices especiales para la identificación adecuada de no residentes. • Deberá exigirse a los casinos que den especial prioridad a la aplicación de un sistema reforzado de seguimiento de las transacciones de clientes de mayor riesgo, por ejemplo, los jugadores empedernidos, las personas del medio político y los “intermediarios”. • Deberá capacitarse al personal correspondiente de la AIN, la Dirección Nacional de Casinos y la Municipalidad de Montevideo para combatir el uso indebido de los servicios del casino (según las circunstancias de cada institución), por ejemplo, las transferencias telegráficas a un banco distinto del banco al cual el cliente envió su depósito originalmente, o a una cuenta que no está a su nombre, o por un monto recibido en efectivo del cliente que no fue apostado. • Participación más activa de la AIN en la supervisión del cumplimiento de las disposiciones ALD y CFT para complementar los exámenes que al respecto hayan realizado los auditores externos. Debería considerarse la posibilidad de acompañar en algunas ocasiones a los auditores externos en sus visitas para familiarizarse con estas operaciones <p>Proveedores de servicios a sociedades y proveedores de servicios de transferencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deberá enmendarse la Ley 17.835, a fin de que los abogados, escribanos y contadores estén sujetos a las mismas obligaciones derivadas del artículo 2 (especialmente la identificación de clientes y propietarios finales y la notificación de transacciones inusuales y sospechosas) cuando proveen servicios, incluso si esos servicios son ocasionales, relacionados con la formación y administración de sociedades comerciales o algún tipo de persona o entidad jurídica (por ejemplo, fundaciones, asociaciones civiles y fideicomisos), o cuando efectúan transacciones financieras a nombre de terceros. • Designar a los fideicomisarios profesionales como sujetos a la Ley 17.835 • Deberá enmendarse la Ley 17.835 a fin de incluir la creación y/o venta de personas jurídicas (no solo sociedades) de manera habitual como actividad cubierta por el artículo 2. • Deberán especificarse, mediante una ley o disposición reglamentaria (según sea pertinente) parámetros objetivos para
--	---

	<p>determinar quien es proveedor habitual de servicios a sociedades y, por tanto, está sujeto a las obligaciones de ALD y CFT.</p> <p>Todas las APNFD:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Gobierno deberá dar prioridad a la publicación de las disposiciones sobre aplicación mencionadas en el artículo 6 del Decreto 86-2005 (normas sobre conservación de registros aplicables a las APNFD) y en el artículo 1, párrafo 2 del mismo decreto (sobre procedimientos para llenar un ROS) a fin de hacer exigibles estas obligaciones. • El MEF y la UIAF deberán emitir normas y directrices detalladas para informar a las APNFD con respecto a los datos de identificación básicos, la documentación complementaria, la periodicidad de la verificación, etc. Deberá hacerse especial hincapié en la identificación del propietario final, un aspecto no contemplado en las normas vigentes. • Deberá incluirse a los comerciantes en piedras preciosas en la lista de instituciones declarantes contenida en el artículo 2 de la Ley 17.835.
Reportes de operaciones sospechosas (R.16)	<ul style="list-style-type: none"> • El MEF deberá emitir normas y directrices específicas para cada tipo de APNFD cubierta en el artículo 2 de la Ley 17.835, tomando en cuenta las características de todas las actividades y sus distintos niveles de riesgo. Deberá darse prioridad a la reglamentación para los proveedores de servicios a empresas y los casinos. • Deberá hacerse patente para las APNFD (por medio de las normas del MEF o las directrices de la UIAF) que la obligación de notificar se aplica inclusive cuando la sospecha surja en el contexto de lo que parece ser una cuestión tributaria.
Regulación, supervisión, vigilancia y sanciones (R.17, 24 y 25)	<ul style="list-style-type: none"> • La AIN, la Dirección Nacional de Casinos y la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas del MEF, y las autoridades municipales a cargo de supervisar los casinos deberán establecer un grupo de trabajo a fin de formular directrices comunes y prácticas óptimas para todos sus casinos. • El MEF/UIAF deberá publicar directrices específicas para la preparación de ROS en todas las APNFD declarantes. • El Gobierno deberá iniciar una reestructuración orgánica que permita la supervisión y vigilancia de la mayoría de las APNFD. Para esto, los recursos deberán destinarse o reasignarse a la AIN y el MEF. • Deberá crearse un mecanismo reforzado que permita verificar los antecedentes y la integridad de los proponentes privados antes de la aprobación o de asociarse con ellos en una operación de juegos de azar. • Deberán existir sanciones para los directivos superiores de las APNFD que son personas jurídicas.
Otras actividades y profesiones no financieras designadas (R.20)	<ul style="list-style-type: none"> • Deberá promoverse la creación de sistemas de transferencia automática y otros métodos modernos para efectuar transacciones financieras. • Deben evaluarse los posibles riesgos de LD/FT existentes en las distintas empresas administradas por la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas y adoptarse controles de ALD/CFT en la medida que sea recomendable. • Deberá establecerse un mecanismo de cooperación entre la UIAF

	<p>y la Dirección Nacional de Loterías y Quinielas para detectar y denunciar las transacciones sospechosas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Deberá determinarse en qué medida las actividades de cambios no autorizadas podrían usarse para eludir las medidas de prevención aplicadas en el mercado autorizado.
5. Personas y estructuras jurídicas y organizaciones sin fines de lucro	
Personas jurídicas: Acceso a los beneficiarios finales y la información de control (R.33)	<ul style="list-style-type: none"> • Adoptar los mecanismos jurídicos necesarios para ofrecer a las autoridades competentes acceso a información sobre propietarios de acciones al portador y otros tipo de empresas. • Dar prioridad a la modernización del registro de empresas. • Analizar mecanismos operativos que le permitan al Registro atender las solicitudes de información del exterior (por lo pronto cualquier respuesta a dichas solicitudes tiene que ser recogida en Montevideo).
Estructuras jurídicas: Acceso a los beneficiarios finales y la información de control (R.34)	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un sistema para el registro de fideicomisos que le permita a las autoridades competentes un acceso expedito a la información.
Organizaciones sin fines de lucro (RE .VIII)	<ul style="list-style-type: none"> • Incluir la prevención del LD/FT como elemento de las estrategias del gobierno para modernizar el proceso de autorización, inscripción y control de las organizaciones sin fines de lucro. • Efectuar un examen del riesgo de FT del marco jurídico y regulatorio actual de las organizaciones sin fines de lucro • Instituir la obligación de que las organizaciones sin fines de lucro actualicen el registro con los cambios que afecten su estructura de control, y adoptar medidas que hagan exigible esa obligación. • Considerar la posibilidad de recabar más información sobre las corrientes financieras de las organizaciones sin fines de lucro durante el registro y las actualizaciones. • Conferir al MEC (o a la AIN, si se le transfiere esta función) autoridad para imponer sanciones administrativas cuando las organizaciones sin fines de lucro no actualicen sus datos en el registro, pero cuidándose de mantener al sector de las organizaciones sin fines de lucro y las ONG libre de interferencia oficial innecesaria. • Si prospera el plan de asignar a los escribanos (notarios públicos) una función más importante en la creación de organizaciones sin fines de lucro, tal función debe conllevar la responsabilidad de denunciar cualquier actividad sospechosa a la UIAF. • Asignar los recursos necesarios para ejercer un grado razonable de supervisión de las organizaciones sin fines de lucro que puedan considerarse como más riesgosas para efectos de LD/FT, especialmente para verificar que no se desvíen fondos al financiamiento de actividades u organizaciones terroristas.
6. . Cooperación nacional e internacional	
Cooperación y coordinación en el plano nacional (R.31 y 32)	<ul style="list-style-type: none"> • Promover acuerdos interinstitucionales y grupos de trabajo conjuntos para facilitar el fortalecimiento de capacidades de los organismos encargados de verificar el cumplimiento de las normas ALD/CFT.
Las convenciones y las resoluciones	<ul style="list-style-type: none"> • Examinar a fondo la legislación para determinar las enmiendas

especiales de las Naciones Unidas (R.35 y RE. I)	que son necesarias para aplicar plenamente la Convención de Palermo, el Convenio para la represión de la financiación del terrorismo y las resoluciones 1267 y 1373 y siguientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el tema.
Asistencia judicial mutua (R. 32, 36-38, RE. V)	<ul style="list-style-type: none"> • Derogar el Artículo 15 del Decreto 398/999. • Adoptar mecanismos para coordinar acciones de incautación y decomiso con otros países. • Compilar y mantener estadísticas sobre solicitudes presentadas y recibidas de asistencia judicial mutua, relativas a LD y FT, en que se señalen los delitos determinantes, incluidos la índole de la solicitud, el resultado y el tiempo en trámite.
Extradición (R. 39, 37, RE.V & R.32)	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer procedimientos administrativos para garantizar que el trámite de las solicitudes de extradición no se dilate demasiado y disponer otros procedimientos simplificados de extradición según las circunstancias de cada caso. • Definir estadísticas sobre las solicitudes de extradición que indiquen el número de solicitudes recibidas, el porcentaje de solicitudes concedidas o el tiempo medio de procesamiento de las solicitudes.
Otras formas de cooperación (R. 32 y 40, y RE. V)	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar mecanismos de cooperación para la supervisión con los principales socios comerciales de Uruguay en el ámbito de los servicios financieros (por ej., Argentina, Brasil y otros países de América Latina), y especialmente con respecto a los sectores de bancos, valores, cambio de divisas y envío de remesas. Esta recomendación es de suma importancia en vista de la función que desempeña Uruguay como centro financiero regional.
7. Otras cuestiones	
Otras medidas o cuestiones relativas a la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo	

E. Respuesta de las autoridades a la evaluación

El Gobierno de Uruguay coincide con los evaluadores en la mayoría de las fortalezas y debilidades señaladas en el Reporte sobre la Observancia de Estándares y Códigos. Más allá de las diferencias que al respecto puedan subsistir, se entiende que debe hacerse centro en esas coincidencias en tanto constituyen un insumo esencial para complementar el diagnóstico de la situación y el diseño del Plan de Nacional contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo.

Sin embargo, y teniendo en cuenta fundamentalmente que se trata de la primera evaluación hecha en el marco del acuerdo FMI-Gafisud, se entiende importante resumir algunas consideraciones que aporten al progresivo mejoramiento del accionar conjunto, tanto en los criterios aplicados como en los aspectos metodológicos. Obviamente, también interesa dejar constancia de las principales objeciones al informe así como de las acciones adelantadas con el fin de continuar fortaleciendo el sistema uruguayo para prevenir, detectar y sancionar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. A esos efectos, se desarrollarán 4 ítems:

1. Consideración general
2. Consideraciones sobre el Resumen
3. Consideraciones sobre la evaluación detallada
4. Aspectos metodológicos

1. Consideración general

El Gobierno Uruguayo que asumió en marzo/2005 ha hecho pública su firme voluntad de impulsar todas las medidas que posibiliten reducir la vulnerabilidad del país ante las acciones del crimen organizado, y específicamente en lo referente a Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo. Esa vulnerabilidad es la resultante de la combinación de dos tipos de factores:

- a) por un lado el tipo de actividades que desarrollen, promuevan y/o autoricen en el país y que determinarán un cierto nivel de riesgo que las autoridades deberán asumir y neutralizar
- b) por otro lado, la evaluación que se realice de esos riesgos y las medidas que, en consonancia con las Recomendaciones de GAFI, se adopten para contrarrestarlos.

El informe que se analiza se concentra especialmente en el segundo aspecto, pero en el primero se maneja con una visión eminentemente estática, sin recoger datos relevantes de la situación actual. En particular se reitera en él la visión de un país volcado a la actividad financiera off-shore, con un sistema estructurado para limitar el acceso a información relevante y con fuertes e inamovibles normas de secreto. Esa visión debe ser por lo menos tamizada por el hecho de que se ha producido un cambio político de trascendencia en Uruguay y que en ese nuevo contexto resulta arbitrario asociar el modelo actual al de “centro financiero off shore” que jugó sin duda un papel importante en años y gobiernos anteriores.

En los nueve meses de nuevo gobierno transcurridos hasta la visita, se habían concretado elementos de prueba suficientes como para que esa voluntad de cambio quedara suficientemente respaldada y tal vez el mejor ejemplo, en una visión integradora, esté dado por el proyecto de Reforma Tributaria actualmente en discusión. Incluye, entre otras cosas, la propuesta de eliminación de las SAFI pero además la redefinición y fortalecimiento de un régimen tributario en el que el papel central se asigna al Impuesto a la Renta cuya implementación requerirá indefectiblemente la superación de carencias actuales en materia de identificación de propietarios de bienes, titulares de sociedades y sistemas de registros, entre otros, todos ellos factores señalados como debilidades en el informe.

2. Consideraciones sobre el Resumen

Numeral 12: La ley No.17835 amplió la lista de delitos precedentes del Lavado de Activos (Art.8), incorporó la declaración de delitos de naturaleza terrorista (Art. 14) y tipificó, por primera vez en la región, el delito de Financiamiento del Terrorismo (Art.16) (como se señala en el numeral 11, el lavado de dinero se encontraba tipificado como delito desde 1998).

Los evaluadores señalan como una limitación importante de la ley el que “no cubre en forma clara el mero suministro o recolección de fondos en favor de terroristas u organizaciones terroristas a sabiendas de su calidad de tales, para fines ajenos a actos terroristas”. Esta afirmación no se comparte, en tanto lo que define el carácter terrorista de una organización o de un individuo no es otro que el designio o la intención de emplear métodos terroristas o realizar actos terroristas para la consecución de sus objetivos. Por lo tanto, si se penaliza la recolección de fondos "con la intención de que se utilicen" o "a sabiendas de que serán utilizados", es indudable que ello contempla la recaudación para organizaciones terroristas o terroristas individuales.

Un segundo cuestionamiento realizado por los evaluadores es que “actualmente, no existen mecanismos específicos para implementar las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 1267, 1373 y posteriores, salvo por la posibilidad de suspensión administrativa de una operación en una institución financiera máximo por 72 horas.”. El Art. 17 de la ley 17835, establece la obligación de las instituciones financieras de comunicar a la UIAF, la existencia de bienes vinculados a personas identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, en las listas confeccionadas por la ONU. Recibida la información, la UIAF podrá instruir a la institución para que impida la realización de operaciones a los sujetos involucrados, procediendo de acuerdo con lo dispuesto por el Art. 6° de la misma ley, esto es, ordenando el congelamiento hasta por 72 horas y dando cuenta inmediatamente a la Justicia Penal, **para que ésta resuelva, si correspondiere, la congelación de activos, sin noticia previa.** El procedimiento del congelamiento está previsto en los Arts. 311 y ss del CGP con una regulación exhaustiva, y existen también medidas concordantes del CPP. La legislación establece entonces un sistema perfectamente determinado, por lo que la observación no se comparte.

En relación con este mismo punto, en el Plan de Trabajo se recomienda “Enmendar el Artículo 14 de la Ley 17.835 para asegurar que baste que los fondos sean recolectados o aportados con la intención y/o el conocimiento de que después serán usados para actos terroristas, independientemente de que el acto se cometa o no”. Las Autoridades entienden que el objetivo planteado ya se encuentra previsto en el Art. 16 de la misma ley en tanto se tipifica el delito de Financiamiento del Terrorismo para quien proveyere o recolectare fondos “con la **intención** que se utilicen o **a sabiendas** de que serán utilizados...”

Numeral 20: Se comparte la necesidad de una adecuación de la legislación para garantizar la inclusión de toda la información requerida por las recomendaciones, pero se deja constancia de que en los giros cablegráficos figuran siempre el nombre completo y el documento de identidad del remitente, y que toda la información, incluyendo el No. de cuenta, debe ser suministrada por la institución a requerimiento de la UIAF y que ésta puede suministrarla a autoridades de otros Estados en el marco de lo dispuesto por el Art. 7 de la Ley 17.835

Numeral 26: La supervisión de las APNDF se encuentra en etapa de implementación: con posterioridad a la visita de evaluación, se reforzó la integración de la AIN y se comenzaron a brindar cursos de capacitación al equipo que se encargará de esta área con prioridad asignada a sociedades, casinos e inmobiliarias.

Numeral 29: Las Autoridades asignan especial importancia al tema de la coordinación interinstitucional habiéndose fortalecido en una primera instancia la gestión del Consejo Directivo del CeCPLA integrado por los actores centrales: Presidencia de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, UIAF y Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y Mercosur del Ministerio de Educación y Cultura. Se ha requerido apoyo a diversos organismos internacionales (incluyendo a la propia Misión del FMI) para recibir asesoramiento que posibilite el paso exitoso a una segunda etapa con una coordinación formal que abarque a todas las autoridades responsables y que permita contar antes del fin de año con un Plan Nacional en la materia.

3. Consideraciones sobre la evaluación detallada

Por las características del propio proceso de evaluación, es razonable que siempre exista un margen de diferencia entre la apreciación del equipo evaluador y el país evaluado, y ello también se registra en este caso. Como se indicó, las autoridades uruguayas consideran que el valor de este proceso radica en la posibilidad de detectar carencias y delinear pautas para su superación, por lo que no consideran conveniente hacer centro en las diferencias; será su accionar en la práctica y no una mera defensa “en el papel” lo que demostrará su efectivo compromiso en la lucha contra al LA y el FT. Sin embargo, en algunos casos las diferencias se consideran de importancia y se entiende conveniente señalarlas tanto por razones conceptuales como metodológicas.

I. RECOMENDACIÓN 5 - DILIGENCIA DEBIDA CON LA CLIENTELA

En general, se considera que el tema de las medidas de debida diligencia de clientes que deben cumplir las entidades financieras ha sido evaluado en una forma muy esquemática y literal, por lo que el resultado final no se ajusta a la realidad objetiva del mercado ni tampoco resulta justo en comparación con la realidad de otros países y el juicio que han recibido en las evaluaciones mutuas. Al respecto, corresponde formular los siguientes comentarios.

a) El alcance de las regulaciones

En el informe de evaluación se realizan diversos comentarios acerca de la falta de reglamentación concreta y de obligaciones directas en materia de identificación y conocimiento de clientes. Todas estas afirmaciones parecerían cuestionar las normas de identificación y conocimiento del cliente vigentes en nuestro país, a partir de la constatación de que sólo se han establecido requerimientos directos de identificación para operaciones mayores a U\$S 10.000, para las cuentas corrientes y para las operaciones de valores. En base a ese razonamiento, lo correcto sería que la propia reglamentación estableciera una lista de los registros o de la documentación que deben exigir las instituciones para identificar y conocer a sus clientes (algo así como una check-list que las entidades deban seguir obligatoriamente).

A juicio de las autoridades uruguayas, este comentario se basa en un concepto de la regulación que no se comparte: para el Banco Central del Uruguay la normativa sólo tiene que dar el marco general y no ser taxativa, salvo en casos especiales, ya que se corre el riesgo de que quede desactualizada rápidamente o de que no se aplique a todas las situaciones posibles. Esta forma de regulación, al poner el énfasis en determinados requerimientos mínimos establecidos taxativamente por la autoridad regulatoria, de alguna manera diluye la responsabilidad de las entidades en la identificación y conocimiento de sus propios clientes, y normalmente conduce a que las entidades se limiten a cumplir rutinariamente con lo establecido por la norma, lo que no asegura la existencia de una adecuada identificación y conocimiento de sus clientes.

Por el contrario, la política regulatoria del BCU ha optado por establecer el marco general -la obligación de implementar políticas y procedimientos para identificar y conocer adecuadamente a los clientes- y esas políticas y procedimientos son evaluados periódicamente tanto por los auditores externos como por los propios supervisores sectoriales. Cuando se constata la existencia de políticas o procedimientos inadecuados en alguna institución, además de evaluar la aplicación de las sanciones que pudieran corresponder se formulan recomendaciones para corregir las deficiencias existentes y posteriormente se realiza un seguimiento para verificar su efectivo cumplimiento.

A juicio de las Autoridades, esta es una política de supervisión que asegura mejores resultados que el mero establecimiento de una check-list -como parece sugerirse en el comentario de los evaluadores- y por ello es que los requerimientos taxativos de información se han establecido únicamente para algunos casos concretos. De todas maneras, no se descarta la posibilidad de establecer nuevos requerimientos concretos de información en el futuro, en la medida que se estimen de utilidad.

b) El verdadero beneficiario

El informe hace una interpretación literal y por ello incorrecta de la norma establecida por la Circular 1738, concluyendo que se trata de un requerimiento parcial. El Banco Central del Uruguay entiende que la referida exigencia supone una obligación de identificación del verdadero beneficiario de una cuenta o de una operación en todos los casos.

Es equivocado interpretar la expresión “...cuando exista alguna duda acerca de que tales clientes puedan estar actuando en su propio beneficio, especialmente en el caso de personas jurídicas que no lleven a cabo operaciones comerciales, financieras o industriales en el Estado donde tengan su sede o domicilio” como una exigencia parcial, sino que las dudas a que refiere el artículo son las que surgen en el proceso de identificar adecuadamente a un cliente -como lo exige el artículo 39.2 de la RNRCSF, proceso que, necesariamente, incluye la determinación de si dicho cliente actúa por cuenta propia o de un tercero. Se coincide en que el punto se puede mejorar para aclarar mejor la obligación de identificar al beneficiario final, tal como se ha hecho en las nuevas recomendaciones del año 2003, pero esto no habilita a interpretar, tal como lo hacen los evaluadores, que la actual redacción supone una exigencia parcial de identificación.

c) Conclusión

En definitiva, de lo expuesto se concluye que no se comparte el juicio de NC con respecto a esta recomendación No. 5. El error en la evaluación, a nuestro juicio, se produce porque parecería que se ha partido de la premisa de que lo que no está escrito o reglamentado en forma expresa y detallada no existe, omitiéndose realizar una interpretación lógico-sistemática de la normativa y omitiendo analizar la realidad de las propias instituciones supervisadas.

Si bien puede resultar deseable que las normas establezcan en algunos casos obligaciones explícitas, tampoco puede entenderse que ello es la mejor política regulatoria en todas las situaciones. Por lo tanto, los evaluadores pueden opinar sobre la política regulatoria del Banco Central del Uruguay y hacer recomendaciones al respecto, pero no deberían sacar conclusiones sobre el funcionamiento del mercado y el cumplimiento adecuado de las recomendaciones a partir de la existencia o no de una norma expresa o de directrices explícitas tal como se reitera a lo largo de esta parte del informe.

También resulta extremadamente literal -y por ello errónea- la interpretación que se da a la obligación de identificar al verdadero beneficiario de las operaciones.

II. RECOMENDACIÓN No. 9 - TERCEROS Y CAPTACIÓN DE NUEVOS CLIENTES

Los evaluadores consideran esta recomendación como NC y fundamentan dicha calificación en la inexistencia de obligaciones de DDC explícitas para casos en que las instituciones financieras dependen en cierta medida de terceros -sobre todo en otros países- para realizar ese proceso. Se afirma que las normas vigentes “*hacen a las instituciones financieras plenamente responsables por todos los aspectos del procedimiento de DDC y no contemplan situaciones en que las instituciones financieras pueden valerse de intermediarios o terceros para determinados aspectos del procedimiento*”

Al respecto, cabe reafirmar que, en opinión de las autoridades uruguayas, la obligación de conocimiento del cliente es siempre de la entidad uruguaya y de sus autoridades locales. Debe tenerse presente, entonces, que la situación prevista por la recomendación no se aplica estrictamente a nuestro país, porque, independientemente de cómo se realice el proceso de captación del cliente, la institución uruguaya, además de tener siempre la responsabilidad por la DDC, está obligada a contar con toda la información sobre la identidad y el conocimiento del cliente en su poder, no estando permitido por la normativa que esos datos permanezcan en manos de un tercero.

No obstante lo anterior, y aunque no esté expresamente escrito en las normas, se aplica la lógica a cada caso concreto y en función de ello, si resultan de fuentes confiables, se admite que los informes de conocimiento del cliente, por ejemplo, sean confeccionados por terceras personas que conozcan y traten

directamente al cliente. Cabe señalar que una práctica habitual en varias entidades financieras uruguayas que operan con no residentes, es que estos informes sean confeccionados por los funcionarios de otras sucursales de la misma entidad.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la realidad indica que este punto es contemplado por las autoridades más allá de que no esté incluido en forma expresa en la normativa.

III. RECOMENDACIÓN 11 - VIGILANCIA DE OPERACIONES Y VÍNCULOS

El juicio negativo de los evaluadores parece sustentarse en la siguiente afirmación contenida en el informe: *“Ninguna de las circulares contiene una obligación explícita de vigilar e investigar los antecedentes y el objeto de tales operaciones y de registrar las conclusiones por escrito ni de conservar los registros por cinco años como mínimo durante los que estarían disponibles para su examen por supervisores, auditores y otras autoridades competentes. Asimismo, el interés parece estar principalmente en las operaciones cuantiosas y no en patrones de operaciones de sumas inferiores”*.

En este caso, nuevamente se plantea una diferencia de criterios sobre el alcance de la regulación. La obligación de vigilar no es explícita, pero una interpretación lógica de la normativa debe concluir que no es posible cumplir con la obligación de reporte de operaciones inusuales si no se vigila la actividad de los clientes. Entonces, es erróneo considerar que dicha obligación es inexistente, a pesar de que no esté expresamente escrito. Además, la realidad indica que el cumplimiento de esta obligación es adecuadamente supervisado por el B.C.U. y en las inspecciones in situ, al evaluar la actividad preventiva de la entidad, se analiza como las entidades monitorean la actividad de sus clientes, las constancias donde se registran los reportes internos y las investigaciones realizadas por el Oficial de Cumplimiento, aplicándose las sanciones pertinentes si se detectan incumplimientos en la materia. Por otra parte, la normativa no atiende sólo a las operaciones cuantiosas, sino que la vigilancia debería incluir a todo tipo de operaciones inusuales, sin justificación económica o legal evidente, o de complejidad inusitada o injustificada, así como también transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud.

En la primera respuesta de las autoridades uruguayas (02/01/06) se fundamentó que a esta recomendación correspondía un MC cuando había sido calificada por los evaluadores como PC; en abril, los evaluadores respondieron que no había elementos que permitieran esa mejora, pero por otro lado disminuyeron la calificación a NC.

IV. RECOMENDACIÓN No. 13 y RECOMENDACIÓN ESPECIAL No. IV - INFORMES DE OPERACIONES SOSPECHOSAS

La obligación de reporte de operaciones inusuales o sospechosas establecida por la normativa uruguaya cumple con lo dispuesto por las recomendaciones no. 13 y IV y sus respectivos criterios esenciales, por lo que no se comparte el juicio emitido por los evaluadores. Sin embargo, aún aceptando las consideraciones del informe, no aparece justificada la calificación de NC. En efecto, surge del mismo que:

- Desde el punto de vista normativo se cumplen los criterios esenciales de la recomendación, con salvedades (que las autoridades no comparten) en el criterio 13.4.
- Las principales deficiencias se ubican en el plano de la implementación

Las autoridades uruguayas consideran que, tal como sucede en la consideración de otras recomendaciones, la calificación de NC desconoce las diferencias entre un país que estableció, en forma reciente, normativa adecuada y uno en el que no existieran previsiones legales. Pero además, en este caso, no puede plantearse ni que no se cumple cabalmente con ningún criterio esencial, ni que no existe ningún avance en la implementación. La mejor prueba de ello es que, tal como surge del propio informe, el ajuste de la legislación en el 2004 generó una respuesta de los sujetos obligados que es lo

que explica el sustancial incremento de los ROS en el 2005. Aún compartiendo que el número de reportes es aún insuficiente, no puede señalarse que hay un marco normativo sin ninguna relación con el comportamiento de los actores.

4. Aspectos metodológicos

Con las limitaciones con las que puede incursionar en este tema el propio país evaluado, se entiende conveniente aportar algunos elementos de esta experiencia, que permitan a los Organismos participantes avanzar en la consolidación de un mecanismo consistente.

- a) Tanto el proceso previo a la evaluación (se trabajó con el borrador en los 60 días previos a la visita), como la extensión de la propia visita (20 días de la Misión en el Uruguay) marcan una diferencia importante con las evaluaciones realizadas por Gafisud que se agrega a la mayor profesionalidad de los evaluadores, generando un análisis de mayor profundidad. Sería un elemento a mejorar en las evaluaciones realizadas por Gafisud.
- b) Como ya se señaló, existen criterios aplicados por los evaluadores del FMI que no son coherentes con los que, ante situaciones similares aplicó Gafisud en las evaluaciones más recientes. Simplemente a modo de ejemplo podemos mencionar la ya comentada recomendación 13, calificada como MC en países en que la situación era de “no existe aplicación efectiva de la recomendación”, mientras en Uruguay una caracterización similar derivó en una calificación de NC
- c) En el segundo borrador del informe, recibido en abril/06, se verifica la baja en 6 calificaciones con respecto al borrador de diciembre/2005. Aún considerando que es bueno todo enriquecimiento del informe y que es razonable que análisis posteriores reflejen carencias del trabajo inicial, parece excesivo el número de modificaciones a la baja, pero sobretodo resultó a las autoridades uruguayas muy difícil conocer las razones. Recién en nota del 28/06/06, se recibió respuesta a los pedidos de fundamentación, obviamente ya sin plazo para un nuevo intercambio.
- d) Vinculado con lo anterior, se presentaron, y se mantienen, dificultades para conocer los fundamentos de algunas consideraciones del informe, lo que no parece razonable cuando el objetivo compartido es un intercambio que permita detectar y corregir las carencias del sistema nacional. Sólo a vía de ejemplo, en la Pág.90, finalizando el análisis de la Rec.17 se señala que "No se han sancionado todos los casos en que el BCU ha establecido lo que pareciera ser la existencia de importantes deficiencias en la aplicación de las normas sobre DDC". Las autoridades uruguayas manifestaron su preocupación ante esta afirmación, pero no han recibido los elementos que le permitan verificarla y eventualmente corregirla.

Las autoridades uruguayas consideran que más allá de los resultados de esta evaluación o de cualquier otra en concreto, es conveniente que las partes (FMI, Banco Mundial, Gafisud) establezcan mecanismos que permitan la consolidación de criterios comunes y la superación de diferencias como las que se surgen de esta primera experiencia.

Adicional a la Respuesta de las Autoridades Uruguayas

06/07/06

Escrito lo que antecede, y en el mismo momento en que el 03/07/06 se comunica a los evaluadores el envío para su incorporación al Informe, las autoridades uruguayas son informadas de que en una nueva revisión fueron modificadas a la baja las calificaciones asignadas a 5 recomendaciones (R2, R18 y RE I, II y III); a última hora del mismo día 3, se recibe el nuevo texto de informe. Ante esta situación no prevista, se entiende imprescindible consignar que:

1. Dado el elevado número de modificaciones, la consiguiente demora que generaría reabrir el proceso de discusión sobre la sustancia de los cambios, y la necesidad de no generar una nueva distorsión en un proceso de evaluación iniciado en setiembre de 2005 y aún no cerrado, las autoridades se ven en la necesidad de no expedirse sobre los nuevos cambios introducidos.
2. Pero simultáneamente, se ven en la obligación de señalar su absoluta disconformidad con el procedimiento aplicado en esta instancia por el FMI a partir de las siguientes consideraciones:
 - a. El FMI había comunicado en diversas ocasiones, tanto telefónicamente como por escrito, que la 3ª. Versión del borrador de Informe, recibida por Uruguay el 23/06 era la definitiva, no sujeta por tanto a ninguna revisión posterior. Por tal razón, quedaba claro que el único elemento pendiente para su difusión era la Respuesta de las Autoridades, que como se señaló se concretó el 03/07, una vez que el día 28/06 se recibió información requerida a los evaluadores desde el mes de mayo y que hasta esa fecha no había sido suministrada.
Esto motivó que remitiéramos el día 4/07 un pedido de aclaración sobre la modificación de procedimientos, reiterada el día 5 con una primera respuesta ese mismo día y una ampliación del Director del Equipo de Evaluadores recibida hace escasos minutos. Reiteramos nuestra mejor disposición para superar las dificultades, disposición que pensamos ha quedado ratificada en todo el proceso de evaluación, pero debemos señalar que no consideramos satisfactoria la respuesta recibida; nuevamente y en función del respeto debido tanto a los países miembros de Gafisud como a los países de apoyo y cooperación, postergamos para el Pleno una aclaración del tema que entendemos imprescindible.
 - b. Esta distorsión de los procedimientos pactados no resultaría admisible aún cuando la corrección de calificaciones se produjera sobre las que fueron modificadas en las últimas instancias del proceso, pero ni siquiera es esa la situación en todas Recomendaciones ahora rebajadas.
En efecto, la calificación de la R.18 fue de C en el primer borrador (dic/05), se bajó a MC en el segundo (abril/06) y se mantuvo en MC en el tercero (jun/06). En esta última e imprevista revisión se produce una nueva baja a PC, pero sin nuevos elementos de análisis, lo que implica que no sólo se revió fuera de los plazos y procedimientos previstos, sino que la revisión se hizo a partir de elementos que estaban disponibles por lo menos desde abril.
Otro tanto sucede con la REII ya que ahora se corrige la calificación de MC, que había sido mejorada en la versión de abril y no se modificó en la de junio.
 - c. En los comentarios que se anexaron a la rebaja de calificación de la R18 se indica como una de las razones que “ante hechos iguales la calificación de la R. 18 ha sido más estricta”. Una consideración en el mismo sentido se establece en el caso de las Recomendaciones Especiales.
Tal como ya señalamos en el capítulo sobre Aspectos Metodológicos de esta respuesta, la consolidación de un sistema de evaluaciones desarrollado en forma conjunta por varias instituciones (en este caso FMI y GAFISUD) implica asumir la existencia de eventuales diferencias de criterios y definir algún mecanismo para superarlas.
Una forma de hacerlo es procurar explicitar las diferencias y desarrollar un proceso de análisis conjunto tendiente a unificar criterios; ésa es la forma que, más allá de nuestra evaluación concreta entendemos conveniente y por eso mencionamos el ejemplo de la Rec.13, pero no plantemos que debía modificarse porque Gafisud hubiera asignando una calificación mejor en casos similares; planteamos sí que *“es conveniente que las partes (FMI, Banco Mundial, Gafisud) establezcan mecanismos que permitan la consolidación de criterios comunes y la superación de diferencias como las que se surgen de esta primera experiencia”*.
Otra alternativa es que cada institución, en nombre de su consistencia interna, trate de imponer su propio criterio. Nos parece que esta es la opción que hacen en este caso los evaluadores; no lo compartimos, pero como país evaluado no tenemos más alternativa que aceptarlo ya que no podemos comparar ni cuestionar antecedentes en los que no tuvimos participación.
3. Ante estos elementos, que se agregan a los señalados anteriormente, las autoridades uruguayas desean manifestar que siguen privilegiando los elementos a extraer de este proceso de evaluación para posibilitar el mejoramiento de su sistema de combate al LA y el FT, pero con la misma firmeza

quieren dejar constancia de que hechos y procedimientos como los señalados poco contribuyen al fortalecimiento del sistema de evaluaciones mutuas.

Anexo 1: Lista de autoridades o entidades gubernamentales, representantes del sector privado y otros organismos entrevistados durante la misión.

Autoridades gubernamentales

1. Prosecretario de la Presidencia
2. Ministerio de Economía y Finanzas
3. Fiscal de Corte y Procurador General
4. Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional y Ministerio de Relaciones Exteriores
5. Dirección Nacional de Inteligencia del Estado
6. Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas y Junta Nacional de Drogas
7. Dirección Nacional de Aduanas
8. Ministerio de Defensa Nacional (Prefectura Naval)
9. Dirección Nacional de Información e Inteligencia (Ministerio del Interior)
10. Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado (Junta Anticorrupción)
11. Poder Judicial (Jueces Letrados y del Tribunal de Apelaciones en materia penal)
12. Auditoría Interna de la Nación
13. Dirección General de Registros Ministerio de Educación y Cultura
14. Centro de Capacitación en Prevención del Lavado de Activos (CECPLA)
15. Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)
16. Banco Central del Uruguay (regulador general de las instituciones bancarias, bursátiles, de seguros e instituciones financieras no bancarias)
17. Dirección Nacional de Casinos y Dirección Nacional de Loterías y Quinielas (Ministerio de Hacienda)

Medidas preventivas: representantes de las instituciones financieras y otras entidades

18. Asociación de Bancarios del Uruguay (ex representante)
19. Asociación Uruguaya de Empresas Aseguradoras
20. Bancos
21. Empresas de seguros y reaseguros
22. Empresas bursátiles y de valores
23. Cooperativas financieras
24. Casas financieras
25. Casas de cambio
26. Proveedores de servicios de transferencias de dinero

Medidas preventivas: actividades y profesiones no financieras designadas

27. Operadores de casinos públicos y privados
28. Fideicomisarios
29. Proveedores de servicios a sociedades
30. Empresas contables y de auditoría
31. Estudios de Abogados
32. Colegio de Abogados
33. Asociación de Escribanos

