

ESTRATEGIA NACIONAL
PARA LA LUCHA CONTRA
EL LAVADO DE ACTIVOS,
EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO
Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS
DE DESTRUCCIÓN MASIVA

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

PERÍODO 2025 - 2030



**Presidencia
Uruguay**

Senacraft
Secretaría Nacional para la
Lucha contra el Lavado de Activos
y el Financiamiento del Terrorismo

ÍNDICE

PRIMERA PARTE ANTECEDENTES.....	3
1.1. DEFINICIONES.....	4
1.2 RIESGO Y CONTEXTO	5
1.3 LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA	6
1.4 SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO DE URUGUAY	11
1.5 MARCO INSTITUCIONAL.....	16
1.6 EL ENFOQUE BASADO EN RIESGO.....	28
1.7 EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE URUGUAY (ENR).....	30
1.8 LA EVALUACIÓN MUTUA DE GAFILAT	39
SEGUNDA PARTE LA ESTRATEGIA NACIONAL.....	42
2.1 METODOLOGÍA	43
2.2 LISTADO DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES	44
2.3 OBJETIVOS Y EJES RECTORES.....	47
2.4 PLAN DE ACCIÓN	51

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

AIN: Auditoría Interna de la Nación

ALA/CFT: Antilavado de Activos/Contra el Financiamiento del Terrorismo

APNFD: Actividades y Profesiones No Financieras Designadas

BCU: Banco Central del Uruguay

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

BONT: Baja o nula tributación

BPS: Banco de Previsión Social

DGI: Dirección General Impositiva

DGR: Dirección General de Registros

DNA: Dirección Nacional de Aduanas

EBR: Enfoque Basado en Riesgos

ENR: Evaluación Nacional de Riesgos

FADM: Financiamiento de Armas de Destrucción Masiva

FGN: Fiscalía General de la Nación

FMI: Fondo Monetario Internacional

FP: Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

FT: Financiamiento del Terrorismo

GAFI: Grupo de Acción Financiera Internacional

GAFILAT: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

JUTEP: Junta de Transparencia y Ética Pública

LA: Lavado de Activos

LAFT: Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

LUC: Ley de Urgente Consideración

MI: Ministerio del Interior

MP: Ministerio Público

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONG: Organizaciones no Gubernamentales

ONU: Organización de Naciones Unidas

OSFL: Organizaciones sin Fines de Lucro

PE: Poder Ejecutivo

PJ: Poder Judicial

PADM: Proliferación de armas de destrucción masiva

PLAFT: Prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo

ROS: Reporte de Operación Sospechosa

SA: Sociedad Anónima

SAS: Sociedades por Acciones Simplificadas

SENACLAFT: Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo

SFD: Sanciones Financieras Dirigidas

SO: Sujeto Obligado

SSF: Superintendencia de Servicios Financieros

UIAF: Unidad de Información y Análisis Financiero

ZF: Zona Franca

PRIMERA PARTE
ANTECEDENTES

1.1. DEFINICIONES

EL LAVADO DE ACTIVOS

El lavado de activos es el proceso dirigido a dar apariencia de legalidad al producto de actividades delictivas o aquellos carentes de justificación económica lícita o causa legal de su procedencia a ocultar su origen para garantizar su disfrute.

“Es el mecanismo utilizado para ocultar o disimular el origen, ubicación, naturaleza, propiedad o control de activos y/o bienes obtenidos ilegalmente, a través de actividades delictivas tales como, el narcotráfico, financiación del terrorismo, contrabando, tráfico de ilegal de armas, trata de personas, prostitución, extorsión, estafa, apropiación indebida, prostitución infantil, actividades delictivas relacionadas con crímenes de genocidio, crímenes de guerra y lesa humanidad, entre otras”.

El delito de lavado de activos en sus distintas modalidades se encuentra legislado en nuestro derecho en los artículos 30 a 33 de la Ley N° 19.574, en tanto las actividades delictivas precedentes son las enumeradas en el artículo 34.

EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Es el apoyo financiero, de cualquier forma, al terrorismo o a aquéllos que lo fomentan, planifican o están implicados en actos terroristas.

Organizar, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveer o recolectar fondos o activos de cualquier naturaleza, sean de fuente lícita o no, para financiar una organización terrorista o a un miembro de esta o a un terrorista individual, con la intención que se utilicen o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, en cualquier tipo de actividad o actos de terrorismo, o a una organización terrorista o a sus miembros, sin importar el vínculo o el acaecimiento de los actos terroristas.

EL FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Financiamiento de la proliferación es todo acto que provea fondos o utilice servicios financieros, en todo o en parte, para la fabricación, adquisición, posesión, desarrollo, exportación, trasiego de material, fraccionamiento, transporte, transferencia, depósito o uso de armas nucleares, químicas o biológicas, sus medios de lanzamiento y otros materiales relacionados (incluyendo tecnologías y bienes de uso dual para propósitos ilegítimos) en contravención de las leyes nacionales u obligaciones internacionales.

1.2 RIESGO Y CONTEXTO

El lavado de activos es una amenaza a la seguridad nacional, pues el crimen organizado transnacional, bandas delincuenciales, grupos terroristas y estructuras mafiosas se han inmiscuido en los estados, afectando el orden socioeconómico mediante distorsiones que inciden directamente en la política de desarrollo de los países en áreas prioritarias para los ciudadanos como el empleo, la vivienda, salud, infraestructura y la gobernabilidad de los estados entre otras.

Asimismo, los actos de financiamiento del terrorismo significan una amenaza a la integridad territorial, a la seguridad de los Estados y de la comunidad internacional. Las instituciones financieras y otros sectores de la economía son utilizados como plataforma para canalizar los fondos destinados a financiar actos terroristas, organizaciones terroristas o a terroristas individuales. El origen de los activos puede tener una fuente ilícita y en otros casos lícita.

Los nexos que frecuentemente se presentan entre el terrorismo y el lavado de activos, y otras formas de criminalidad organizada transnacional, agravan esta amenaza al ser utilizados por los grupos terroristas como un mecanismo para financiar y apoyar sus actividades, por lo que se requieren medidas de prevención y represión de aquellas actividades orientadas al sostenimiento de éste tipo de activos, así como la necesidad de crear mecanismos y otros instrumentos jurídicos de cooperación en la lucha contra el terrorismo y su financiamiento.

1.3 LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y EL FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Los esfuerzos internacionales para establecer las medidas de combate al Lavado de Activos, el Financiamiento al Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, están íntimamente relacionadas por varios organismos internacionales con especialidad en la materia, los países de manera coordinada han generado políticas para fortalecer la prevención de los delitos y por ende la protección del sistema financiero a nivel global, a fin de evitar que éstos sean utilizados por el crimen organizado.

El Grupo de Acción Financiera - GAFI es el organismo intergubernamental que fija los estándares y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo, el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. En colaboración con otras partes involucradas a nivel internacional, el GAFI también trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos.

Estos objetivos están codificados en las denominadas 40 Recomendaciones, las cuales recopilan todas las medidas y los estándares tendientes al cumplimiento de los mismos. El objetivo principal de las Recomendaciones ALA/CFT, es proteger al sistema financiero global y a otras actividades económicas de los perjuicios derivados de la comisión de estos delitos y debilitar, en forma simultánea, a las organizaciones criminales, a fin de evitar que provoquen distorsiones en el desarrollo social, económico y financiero de los países y en su estabilidad institucional.

Las Recomendaciones del GAFI establecen medidas esenciales que los países deben implementar para:

- ✓ Identificar los riesgos, y desarrollar políticas y coordinaciones internas;
- ✓ Luchar contra el lavado de activos; financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva;
- ✓ Aplicar medidas preventivas para el sector financiero y otros sectores designados adoptando un enfoque basado en riesgos;
- ✓ Establecer poderes y responsabilidades y otras medidas institucionales;
- ✓ Mejorar la transparencia y la disponibilidad de la información sobre el beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas; y
- ✓ Facilitar la cooperación internacional.

Aunque las recomendaciones no tienen valor vinculante por sí mismas, su origen, la adopción voluntaria entre países, su rigor técnico y el respaldo recibido por parte de organismos multilaterales, incluyendo el FMI, el Banco Mundial, la OCDE, y el BID, entre otros, han generado suficiente fuerza para hacer que los países perciban beneficios en su aplicación y enfrenten consecuencias económicas a causa de su incumplimiento.

En ese sentido, y con la finalidad de reforzar la red de protección se conformaron ocho organismos regionales al estilo GAFI/FATF (denominados *FATF Style Regional Bodies*, FSRB). Estos organismos son soberanos e independientes, y son miembros asociados del GAFI/FATF.

Uruguay integra la red global del GAFI, a través del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) que es la organización regional que agrupa a 18 países de América del Sur, Centroamérica y América del Norte.

GAFILAT ha adoptado como propias las Recomendaciones del GAFI y en ese marco, han impulsado el cumplimiento de dichos estándares internacionales entre sus miembros, mediante la implementación de sistemas integrales ALA/CFT, fortaleciendo la coordinación y cooperación a nivel nacional y regional. Para ello, cuentan con dos herramientas principales:

- a)** El Proceso de Evaluación Mutua, al que se someten a todos los miembros y que tiene por objeto verificar el nivel de cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones y la efectividad de 11 Resultados Inmediatos. El mecanismo procura en función de los resultados obtenidos establecer un plan de acción para superar las deficiencias detectadas. Ese resultado se refleja en un Informe de Evaluación Mutua (IEM), documento que es de carácter público, y que es considerado por la comunidad internacional para valorar la situación de los países en esta materia;
- b)** Las tareas de Asistencia Técnica para cooperar con los países miembros en el objetivo de superar las deficiencias o problemas detectados en el sistema ALA/CFT. Adicionalmente, GAFILAT fomenta la cooperación operativa a través de Grupos de Trabajo.

Todo este sistema global se encuentra, asimismo, enmarcado por un conjunto de instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que establecen obligaciones referidas a la penalización y la implementación de medidas para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo:

- ✓ Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas-Convención de Viena de 1988-, aprobada por la Ley N° 16.579 de 21/09/1994;
- ✓ Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo -Convenio de Nueva York de 1999- aprobado por la Ley N° 17.704 de 27/10/2003;
- ✓ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional -Convención de Palermo de 2000, aprobada por la Ley N°17.861 de 28/12/2004;

Uruguay ha ratificado las convenciones antes descritas, por lo cual sus disposiciones son vinculantes.

Asimismo, las Naciones Unidas ha dictado, a través de su Consejo de Seguridad, resoluciones por las que se insta a los países a adoptar sanciones financieras dirigidas (SFD) contra el financiamiento del terrorismo y contra el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. En tal este sentido, dichas resoluciones tienen carácter obligatorio para Uruguay, en tanto miembro de la Organización de las Naciones Unidas y de acuerdo al artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas

Uruguay también ha ratificado otros tratados relevantes para el combate al terrorismo, entre los que podemos mencionar:

- ✓ Convenio sobre Infracciones y ciertos otros Actos cometidos a Bordo de la Aeronave, 1963 (aprobado por el Decreto Ley N° 14.436 de 07/10/1975).
- ✓ Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971 (aprobado por el Decreto Ley N° 14.436 de 07/10/1975).
- ✓ Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973 (aprobado por el Decreto Ley N° 14.742 de 20/12/1977).
- ✓ Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1988 (aprobado por la Ley N° 16.891 de 12/12/1997).
- ✓ Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988 (aprobada por la Ley N° 17.341 de 25/05/2001).
- ✓ Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988 (aprobado por la Ley N° 17.341 de 25/05/2001).
- ✓ Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991 (aprobado por la Ley N° 17.329 de 09/05/2001).
- ✓ Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997 (aprobado por la Ley N° 17.410 de 29/10/2001).
- ✓ Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 1979. (aprobado por la Ley N° 17.586 de 18/11/2002).
- ✓ Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980 (aprobada por la Ley N° 19.358 de 24/12/2015).
- ✓ Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (aprobado por la Ley N° 19.312 de 04/02/2015).

- ✓ Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental (Ley N° 19.312 de 04/02/2015).
- ✓ Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005 (aprobado por la Ley N° 19.350 de 30/10/2015).
- ✓ Enmiendas a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 2005 (aprobada por la Ley N° 19.358 de 24/12/2015).
- ✓ Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014 (aprobado por la Ley N° 19.716 de 14/12/2018). Convención para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010 (aprobado por la Ley N° 19.813 de 10/07/2019).
- ✓ Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves de 2010 (aprobado por la Ley N° 20.147 de 26/05/2023).
- ✓ Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 1970 (aprobado por la Ley N° 20.147 de 26/05/2023).

1.4 SISTEMA ANTILAVADO DE ACTIVOS Y CONTRA EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO DE URUGUAY

MARCO NORMATIVO

Antecedentes

- ✓ Decreto-Ley N° 14.294 de 31/10/1974, con la redacción dada por la Ley N° 17.016 del 22/10/1998 legisló sobre el tráfico de drogas y tipificó los delitos de lavado de activos.
- ✓ La ley N° 17.835 de 23/09/2004 amplió los delitos determinantes del lavado de activos, tipificó el delito de financiamiento del terrorismo y estableció la obligación de reportar operaciones sospechosas a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).
- ✓ La Ley N° 18.494 de 05/06/2009 introdujo modificaciones a la referida Ley y algunos artículos del Decreto-Ley 14.294.
- ✓ El Decreto N° 245/007 de 02/07/2007 con la modificación introducida por el Decreto N° 146/012 de 02/05/12 creó la Comisión Coordinadora contra el LA/FT dependiente de la Presidencia de la República.
- ✓ Posteriormente, con el Decreto N° 239/009 de 20/05/2009 se creó la “Secretaría Nacional Antilavado de Activos” en la órbita de la Presidencia de la República.
- ✓ La Ley N° 19.355 de 19/12/2015 crea la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (SENACLAFT), le otorga facultades de supervisión de los sujetos obligados no financieros, y amplía la nómina de obligados.
- ✓ La Ley N° 19.484 de 05/01/2017 aprobó las Normas de Convergencia con Los Estándares Internacionales en Transparencia Fiscal Internacional, Prevención y Control del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

y estableció la obligatoriedad de comunicar los Beneficiarios Finales, para ciertas entidades obligadas.

- ✓ La Ley N° 19.574 de 20/12/2017, denominada Ley Integral contra el Lavado de Activos, ordena y sistematiza la normativa antilavado, regula la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, amplía la nómina de sujetos obligados, actualiza el conjunto de disposiciones referidas al sistema preventivo, modifica los tipos penales de lavado de activos, amplía el listado de delitos precedentes y establece normas sobre decomisos y cooperación internacional. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto N° 379/2018 de 12 de noviembre de 2018.
- ✓ La Ley N° 19.749 de 15/05/2019 contra el financiamiento del terrorismo y la aplicación de sanciones financieras contra las personas y entidades vinculadas al terrorismo, su financiamiento, y la proliferación de armas de destrucción masiva. Tienen por objeto la implementación de las sanciones financieras a personas físicas o jurídicas relacionadas con el terrorismo, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, en virtud de lo establecido en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto N° 136/2019 de 16 de mayo de 2019.
- ✓ La Ley N° 20.075 de 20/10/2022 en su artículo 44 le asigna nuevas competencias a la Senaclaft, como auxiliar en la investigación económico-financiera de dichos delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y en su artículo 409 crea la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos, con competencia nacional para investigar los delitos previstos en los artículos 30 al 33 y 35 de la Ley N° 19.574 y sus modificativas, y los delitos de terrorismo y su financiación previstos en las Leyes N° 17.835 y N° 19.749.
- ✓ La Ley N° 20.212 de 06/11/2023 en su artículo 164, incorpora a la Ley N° 19.574 el artículo 52 Bis, que contempla la figura del decomiso ampliado; por su parte en el artículo 109 excluye de la obligación establecida en el artículo 12 de la Ley N° 19.574 en la redacción dada por el artículo 226 de la Ley N° 19.889, de 9 de julio de 2020, a los usuarios directos e indirectos de zonas francas que desarrollen únicamente actividades logísticas y de movimiento de mercaderías previstas en la Ley N° 15.921, de 17 de diciembre de 1987. Asimismo, el artículo 95 da nueva redacción al artículo 13 de la Ley N° 19.574, incorporando como sujeto obligado en el literal L a las sociedades anónimas deportivas (SAD).

Delitos de Lavado de Activos

En el concepto de “Lavado de Activos” se engloban las conductas tipificadas en los artículos 30 a 33 de la Ley N°. 19.574

“Artículo 30 (Conversión y transferencia).- *El que convierta o transfiera bienes, productos o instrumentos que procedan de cualquiera de las actividades delictivas establecidas en el artículo 34 de la presente ley será castigado con pena de dos a quince años de penitenciaría.*

Artículo 31 (Posesión y tenencia).- *El que adquiera, posea, utilice, tenga en su poder o realice cualquier tipo de transacción sobre bienes, productos o instrumentos que procedan de cualquiera de las actividades delictivas establecidas en el artículo 34 de la presente ley, o que sean el producto de tales actividades, será castigado con una pena de dos a quince años de penitenciaría.*

Artículo 32 (Ocultamiento).- *El que oculte, suprima, altere los indicios o impida la determinación real de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de tales bienes, o productos u otros derechos relativos a los mismos que procedan de cualquiera de las actividades delictivas establecidas en el artículo 34 de la presente ley, será castigado con una pena de doce meses de prisión a seis años de penitenciaría.*

Artículo 33 (Asistencia).- *El que asista al o a los agentes en las actividades delictivas establecidas en el artículo 34 de la presente ley, ya sea para asegurar el beneficio o el resultado de tal actividad, para obstaculizar las acciones de la justicia o para eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones, o le preste cualquier ayuda, asistencia o asesoramiento, con la misma finalidad, será castigado con una pena de doce meses de prisión a seis años de penitenciaría.*

Cuando se trate de los delitos previstos en los numerales 1), 2), 3), 4), 6), 7), 8), 9), 11), 22), 27), 28), 30), 31), 32) y 33) del citado artículo 34, la pena será de dos a seis años de penitenciaría.

No quedan comprendidos en la presente disposición la asistencia ni el asesoramiento prestado por profesionales a sus clientes para verificar su estatus legal o en el marco del ejercicio del derecho de defensa en asuntos judiciales, administrativos, arbitrales o de mediación. ()”*

Asimismo, el artículo 35 prevé el autolavado, es decir el lavado de activos cometido por la misma persona que cometió el delito precedente, y el artículo 36 consagra la autonomía del delito de lavado de activos.

Actividades delictivas precedentes

El artículo 34 de la ley contiene el listado de actividades delictivas precedentes del lavado de activos: narcotráfico; crímenes de genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad, terrorismo, financiación del terrorismo; contrabando cuyo monto real o estimado sea superior a 200.000 UI; tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones o material destinado a su producción, tráfico ilícito de órganos, tejidos y medicamentos; tráfico ilícito y trata de personas; extorsión; secuestro; proxenetismo; tráfico ilícito de sustancias nucleares; tráfico ilícito de obras de arte, animales o materiales tóxicos; estafa cuyo monto real o estimado sea superior a 200.000 UI; apropiación indebida cuyo monto real o estimado sea superior a 200.000 UI; delitos de corrupción pública; quiebra fraudulenta; insolvencia fraudulenta; insolvencia societaria fraudulenta; delitos marcarios; delitos contra la propiedad intelectual; tráfico y explotación de personas; falsificación y alteración de moneda; fraude concursal; defraudación tributaria cuando el monto de el o los tributos defraudados en cualquier ejercicio fiscal sea superior a 1.000.000 UI; defraudación aduanera cuando el monto defraudado sea superior a 200.000 UI; homicidio remunerado; lesiones graves y gravísimas remuneradas; hurto cometido por un grupo delictivo organizado y cuyo monto real o estimado sea superior a 100.000 UI; rapiña cuando sea cometida por un grupo delictivo organizado y cuyo monto real o estimado sea superior 100.000 UI; copamiento cuando sea cometido por un grupo delictivo organizado y cuyo monto real o estimado sea superior a 100.000 UI; abigeato cuando sea cometido por un grupo delictivo organizado y cuyo monto real o estimado sea superior a 100.000 UI; y asociación para delinquir.

Actos terroristas

El artículo 14 de la Ley N° 17.835 de 23/09/2004 en la redacción dada por las Leyes N° 18.494 de 05/06/2009 y N° 19.749 de 15/05/2019 establece lo siguiente:

“(Actos de naturaleza terrorista).- Decláranse de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional, a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos, informáticos o tecnológicos de cualquier

naturaleza, o cualquier otro medio idóneo para aterrorizar a la población, poniendo en peligro la vida, la integridad física, la libertad o la seguridad de un número indeterminado de personas. Se incluye también en esta definición cualquier acto destinado a provocar un estado de terror o miedo generalizado en parte de la población o a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil u otra persona que no participe directamente en las hostilidades del conflicto armado. La conspiración y los actos preparatorios se castigarán con la tercera parte de la pena que correspondería por el delito consumado.

También se consideran de naturaleza terrorista la planificación o preparación de actos terroristas o la participación en ellos, incluyendo el proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, con independencia que el acto sea consumado en el país.

Se incluyen como actos terroristas todos aquellos comprendidos en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Ley N° 17.704, de 27 de octubre de 2003 y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, aprobada por la Ley N° 18.070, de 11 de diciembre de 2006”.

Financiamiento del terrorismo

El artículo 16 de la Ley N° 17.835 de 23/09/2004 en la redacción dada por las Leyes N° 18.494 de 05/06/2009 y N° 19.749 de 15/05/2019 establece lo siguiente:

“(Delito de Financiamiento del Terrorismo).- El que organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveyere o recolectare fondos o activos de cualquier naturaleza, sean de fuente lícita o no, para financiar una organización terrorista o a un miembro de esta o a un terrorista individual, con la intención que se utilicen o a sabiendas que serán utilizados, en todo o en parte, en cualquier tipo de actividad o actos de terrorismo, o a una organización terrorista o a sus miembros, sin importar el vínculo o el acaecimiento de los actos terroristas y aun cuando ellos no se desplegaran en el territorio nacional, será castigado con una pena de tres a dieciocho años de penitenciaría. Quienes realicen actos de facilitación para la organización de quienes cometan o intenten cometer los delitos de naturaleza terrorista serán castigados con la tercera parte de la pena antes indicada”.

1.5 MARCO INSTITUCIONAL

A continuación, se describen algunas de las Instituciones que conforman el Sistema ALA/CFT Nacional:

PRINCIPALES AUTORIDADES DEL SISTEMA

La Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo

La Comisión, creada por el Decreto N° 245/007 de fecha 02/07/2007 y posteriormente modificada por el Decreto N° 146/012 de fecha 02/05/2012 y actualmente regulada por la Ley N° 19.574, está integrada por un representante de la Presidencia de la República, quien la preside, designado por el Presidente de la República, por el Secretario Nacional de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo que la convoca y coordina sus actividades, por los Subsecretarios de los Ministerios del Interior, de Economía y Finanzas, de Defensa Nacional, de Educación y Cultura, de Relaciones Exteriores, el Director de la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay y el Presidente de la Junta de Transparencia y Ética Pública, quienes pueden hacerse representar mediante delegados especialmente designados al efecto.

Cometidos de la Comisión:

- a)** Promover el desarrollo e implementación de una red de información que contribuya a la actuación del Poder Judicial, la Fiscalía General de la Nación, las autoridades policiales, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay y posibilitar la producción de estadísticas e indicadores que faciliten la revisión periódica de la efectividad del sistema, así como de programas educativos y de concientización sobre riesgos del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo dirigidos a los sectores público y privado.
- b)** Proponer la aplicación de sanciones y contramedidas financieras respecto de terceros países que supongan riesgos más elevados de lavado de activos, de acuerdo con la Recomendación 19 del GAFI.

- c) dDesignar comités operativos en las áreas que entienda pertinentes, determinando su integración, funciones y objetivos, los cuales se encargarán sustancialmente del diseño y formulación de planes de acción en las áreas específicas para las que hayan sido creados, los que serán sometidos a consideración de la Comisión Coordinadora.

Sistema Integral de Lucha contra el Crimen Organizado y Narcotráfico (SILCCON)

El Sistema Integral de Lucha contra el Crimen Organizado y el Narcotráfico (SILCCON) fue creado por el Decreto N° 95/025 de 28/04/025 con el fin de fortalecer las capacidades de coordinación y articulación entre los distintos organismos públicos. El objetivo principal que persigue es la articulación de las políticas públicas de seguridad, lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico. El Sistema se encuentra integrado por las más altas jerarquías de cada uno de los organismos que lo conforman:

Presidencia de la República.

Ministerio del Interior (MI).

Ministerio de Defensa Nacional (MDN).

Ministerio de Relaciones Exteriores (MRREE).

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Dirección Nacional de Aduanas (DNA) y Dirección General Impositiva (DGI).

Ministerio de Educación y Cultura (MEC): Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) y Fiscalía General de la Nación (FGN).

Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE).

Secretaría Nacional de Drogas (SND).

Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Senaclaft).

Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

Banco Central del Uruguay (BCU): Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

Este sistema busca lograr que las instituciones con competencia en la materia trabajen de forma coordinada, con una percepción compartida del riesgo, así como cooperación y transversalidad en los temas y su ejecución, sin perjuicio de que cada organismo mantenga sus competencias.

Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo - SENACLAFT

La Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo fue creada por la Ley N° 19.355 y actualmente regulada por la Ley N°. 19.574 como órgano desconcentrado dependiente directamente de la Presidencia de la República y tiene a su cargo diseñar las líneas generales de acción para la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Cometidos de la Senaclaft

- a)** Elaborar y someter a consideración del Poder Ejecutivo políticas nacionales en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en coordinación con los distintos organismos involucrados.
- b)** Proponer al Poder Ejecutivo la estrategia nacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, a partir del desarrollo de los componentes preventivos, represivos y de inteligencia financiera del sistema, asegurando la realización de diagnósticos periódicos generales que permitan identificar vulnerabilidades y riesgos, a efectos de posibilitar los ajustes que resulten necesarios en cuanto a objetivos, prioridades y planes de acción.
- c)** Coordinar la ejecución de las políticas nacionales en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en coordinación con los distintos organismos involucrados.
- d)** Coordinar y ejecutar, en forma permanente, programas de capacitación contra el Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo destinados a los sujetos obligados establecidos por la ley, a los operadores del derecho en materia de prevención y represión del lavado de activos y el financia-

miento del terrorismo y, en general, a los funcionarios de los organismos competentes en la materia.

- e) El control del cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo por parte de los sujetos obligados por el artículo 13 de la mencionada ley. A tales efectos el órgano de control dispondrá de las más amplias facultades de investigación y fiscalización.
- f) Suscribir convenios con entidades nacionales e internacionales para el cumplimiento de sus cometidos, a cuyo efecto recabará previamente la conformidad de la Presidencia de la República.
- g) Elaborar y difundir estadísticas periódicas sobre el funcionamiento del sistema nacional de prevención del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.
- h) Ejecutar las sanciones pecuniarias que imponga mediante resolución.
- i) Auxiliar en la investigación económico-financiera de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo a la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos, con amplias facultades de actuación, investigación y asesoramiento.
- j) Dictar resoluciones e instrucciones de carácter general vinculantes para los sujetos obligados del sector no financiero.

Banco Central del Uruguay (BCU)

EL BCU tiene poderes jurídicos para dictar reglamentaciones dirigidas a la personas físicas o jurídicas bajo su supervisión con la finalidad de prevenir el lavado de activos (Leyes N° 17.016, 17.835, 18.401 y, 19.574) y a través de la Superintendencia de Servicios Financieros ejerce la supervisión en la materia sobre el sistema financiero en general, incluyendo, entre otros, a los Bancos y otros Intermediarios Financieros, Casas de cambio, Compañías de Seguros, Integran-tes del Mercado de Valores, Administradoras de Fondos Previsionales y Empre-sas que prestan servicios de transferencia o envío de fondos.

Asimismo, las personas físicas o jurídicas sujetos al control del BCU deberán co-municarle el transporte de dinero en efectivo, metales preciosos u otros instru-mentos monetarios que realicen a través de la frontera por un monto superior a los U\$S 10.000 (Ley N° 19.574).

Son dependencias del BCU relacionadas directamente con el combate ALA/CFT:

a) Superintendencia de Servicios Financieros (SSF)

Fue creada como superintendencia unificada por la Ley N° 18.401, que modificó la Ley de Carta Orgánica del Banco Central del Uruguay (Ley 16.696).

El artículo 38 de la Ley 16.696 le atribuye a la Superintendencia el establecimiento de la regulación para el control del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sobre las entidades financieras comprendidas en el artículo 37 de la misma Ley. El mismo artículo 38 también le atribuye el ejercicio de la evaluación del cumplimiento de tales normas y aplicar sanciones.

En ese marco, supervisa el cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo por parte de las entidades enumeradas en el artículo 34 del BCU, con la excepción de las casas de cambio, las empresas de servicios financieros, las empresas de transferencias de fondos y los prestadores de servicios de contabilidad y administración, que son supervisados por la UIAF.

b) Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF)

En el marco del cumplimiento de los estándares internacionales del GAFI, los países deben establecer una Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) que sirva como un centro nacional para la recepción y análisis de los reportes de transacciones sospechosas (ROS), así como de otra información relevante.

En este sentido Uruguay creó la UIAF bajo la órbita del BCU mediante la Circular N° 1.722 del 20/12/2000. Inicialmente las competencias de dicha unidad fueron establecidas por circulares del BCU y posteriormente se complementaron y fortalecieron con las disposiciones de las Leyes N° 17.835 y N° 18.401.

La Ley N° 18.401 en su artículo 10, incorpora a la UIAF a la Carta Orgánica del BCU, estableciendo su ubicación jerárquica y competencias.

La UIAF es miembro pleno del Grupo Egmont, organización que agrupa a las UIF de los distintos países del mundo, desde 2010.

Competencias de la UIAF

- a)** Recibir, solicitar, analizar y remitir a la Justicia Competente la información sobre transacciones y otras informaciones que se estimen de utilidad para impedir el LA/FT.

- b)** Dar curso a las solicitudes de cooperación internacional en materia de LA/FT.
- c)** Brindar asesoramiento en materia de programas de capacitación.
- d)** Proponer normas generales e instrucciones particulares en la materia que le es atribuida.
- e)** Ejecutar los cometidos previstos en la Ley N° 17.835, los que le asigne la Superintendencia de Servicios Financieros y los demás que establezcan las disposiciones aplicables.

Principales Funciones

- ✓ Recibir reportes de operaciones inusuales o sospechosas de todos los sujetos obligados, analizarlos e informar a la justicia penal cuando, como resultado del análisis realizado, surjan elementos que permitan presumir la vinculación de la transacción con alguna actividad delictiva o de financiamiento del terrorismo.
- ✓ Responder pedidos de colaboración de UIF extranjeras.
- ✓ Divulgar información y colaborar con la justicia penal.
- ✓ Administrar la Base de Datos Centralizada.
- ✓ Elaborar informes de análisis estratégico para uso propio y de otros organismos o entidades competentes en materia de combate al LA/FT.
- ✓ Administrar el Registro de Titulares de Participaciones Patrimoniales al Portador.

c) Gerencia de Sistema de Pagos (GSP)

La Gerencia de Sistema de Pagos del Banco Central del Uruguay es la unidad encargada de supervisar y regular el sistema de pagos del país. Los sistemas de pago y de liquidación de valores son una pieza fundamental de la infraestructura financiera de un país, ya que canalizan todos los flujos monetarios de la economía entre los diferentes participantes. Los sistemas de pago incluyen el conjunto de instrumentos, procedimientos

bancarios y, por lo general, sistemas interbancarios de transferencia de fondos que aseguran la circulación del dinero.

Fondo de Bienes Decomisados (FBD)

Órgano creado por el artículo 125 de la ley N° 18.046 de 24/10/2006 en la redacción dada por el artículo 48 de la Ley N° 18.362 de 06/10/2008 cuyo cometido es la recepción, inventario y administración de los bienes decomisados a favor de la Junta Nacional de Drogas (JND).

Dicho Fondo se integrará con:

- a)** Los bienes y valores decomisados en cualquiera de los procedimientos por delitos previstos en el Decreto-Ley No 14.294, de 31 de octubre de 1974, en la redacción dada por la Ley No 17.835, de 23 de septiembre de 2004 y modificativas.
- b)** El producido de la venta, arrendamiento, administración, intereses o cualquier otro beneficio obtenido de dichos bienes y valores.
- c)** El monto de las multas impuestas por el Poder Ejecutivo de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley No 17.835, de 23 de septiembre de 2004.
- d)** Los vehículos de transporte decomisados en cualquiera de los procedimientos por cualquier delito aduanero previsto en el Código Aduanero, así como leyes y decretos posteriores.

Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIEE)

Creada por Ley N° 19.696 de 29/10/2018, como órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo, actuando el Presidente de la República en acuerdo con los Ministros del Interior, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores y Economía y Finanzas, tiene como principal misión producir Inteligencia Estratégica de Estado para asesorarlo, a fin de apoyar la toma de decisiones estratégicas orientadas a la consecución de los objetivos nacionales.

Ministerio del Interior (MI)

El Ministerio del Interior desempeña un rol fundamental en el sistema ALA/CFT, interviniendo en forma directa con competencia en el área represiva y de investigaciones, actuando a través de sus diferentes Unidades y Direcciones Nacionales.

Entre sus dependencias se destaca la actuación de las siguientes: A) Dirección General de Lucha contra el Crimen Organizado e Interpol, creada por ley en el año 2010, que actúa a nivel nacional y entre sus cometidos se encuentra la prevención, control y represión del crimen organizado y B) Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas, quien a través del Departamento de Investigación Patrimonial y lavado de Activos, desarrolla las investigaciones económico-financieras relacionadas a personas u organizaciones criminales vinculadas al tráfico de estupefacientes, con la finalidad de reprimir el delito de lavado de activos (Decreto N° 84/019). En ésta última, cabe destacar que a partir del 2020 se potenció cuantitativa y cualitativamente el Departamento antes mencionado mediante un llamado interno dentro del Ministerio del Interior a profesionales y/o estudiantes universitarios.

También colaboran en esta tarea en forma fundamental la Dirección de Información e Inteligencia y la Dirección de Migraciones.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

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

Asimismo, tiene como cometido sustantivo, entre otros, el definir políticas en materia de mercados de valores y de capitales, deuda pública, funcionamiento de bancos, casas bancarias y afines (Decreto N° 442/997).

En la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas intervienen:

a) La Dirección Nacional de Aduanas (DNA)

Tiene como responsabilidad el control del transporte transfronterizo de valores (cuyos procedimientos fueron reglamentados por los Decretos N° 255/006 y N° 471/006 y también cumple un papel central en la detección de delitos precedentes como el narcotráfico y el contrabando.

b) La Dirección General Impositiva (DGI)

Si bien no tiene responsabilidades específicas en el tema ALA/CFT, es una importante fuente de información y cuenta con funcionarios especializados en la detección de rentas y/o activos ocultos, por lo que ha sido integrada a las tareas tanto en la zona preventiva como represiva, desempeñando una tarea de gran importancia en las investigaciones integrando los equipos multidisciplinarios que apoyan a los fiscales en la persecución del delito. Tiene participación directa en el combate contra el delito precedente de defraudación tributaria.

c) La Dirección Nacional de Zonas Francas (DNZF)

Es el organismo encargado de autorizar los contratos de usuarios; asesorar sobre nuevas zonas francas y supervisar el cumplimiento de la normativa en la materia, en coordinación con los otros organismos competentes.

d) La Auditoría Interna de la Nación (AIN)

Tiene a su cargo el control del cumplimiento de las obligaciones relativas a titularidad y beneficiarios finales. Comprende las actividades de fiscalización del cumplimiento de la obligación de registro de titularidad de las entidades emisoras de participaciones patrimoniales -al portador y nominativas-, y de la obligación de identificar e informar al beneficiario final de las personas y estructuras jurídicas obligadas -Leyes N° 18.930 y 19.484). Asimismo, le compete la imposición de sanciones y la comunicación de incumplimientos a los organismos competentes.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC)

Son dependencias del Ministerio de Educación y Cultura relacionadas directamente con el combate ALA/CFT:

a) Dirección de Cooperación Jurídica Internacional y del MERCOSUR

En el ámbito de esta Dirección se encuentra radicada la Asesoría Autoridad Central de Cooperación Jurídica Internacional, responsable de dar trámite a las solicitudes de cooperación jurídica internacional realizadas o recibidas por Uruguay (Leyes N° 17.016 N° 17.060, N° 19.574 y Decreto N° 398/999).

b) Dirección General de Registros (DGR)

Unidad ejecutora independiente que tiene a su cargo los registros de bienes muebles e inmuebles, de personas jurídicas y de actos personales. Esta información que aporta la DGR resulta de fundamental importancia para el desarrollo de las investigaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo

Ministerio de Relaciones Exteriores (MREE)

El Ministerio de Relaciones Exteriores es el órgano político-administrativo del Estado encargado de planificar, dirigir y ejecutar la política exterior y las relaciones internacionales de la República. En virtud de ello, el MRREE participa en la Estructura Institucional relacionada con desarme, seguridad y lucha contra el terrorismo.

En lo que respecta el terrorismo y en particular a su financiamiento, el MRREE coordina acciones – en su rol de articulador y en particular en lo relacionado a la implementación de las Resoluciones 1540 y 1373 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y posteriores en materia de terrorismo – con las instituciones nacionales competentes en la materia.

Asimismo, el MRREE cumple un rol de enlace entre el Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y, en particular, con el Comité contra el Terrorismo de Naciones Unidas (CAT).

En ese sentido, también cumple un rol clave en la canalización de las listas de sanciones emitidas por el Consejo de Seguridad, así como en la inclusión y exclusión de personas físicas y jurídicas en dichos listados.

El MRREE también se destaca por su accionar durante las negociaciones de los diversos textos internacionales adoptados en materia de desarme nuclear, químico y biológico, así como de lucha contra el terrorismo, ya sea en el ámbito internacional como regional.

A su vez, el MRREE copatrocina y propone diversas resoluciones vinculadas con la temática en los distintos ámbitos de las Naciones Unidas, entre otros, en el Consejo de Derechos Humanos, con especial énfasis allí en las resoluciones vinculadas al terrorismo y Derechos Humanos.

El MRREE participa a nivel oficial en los foros correspondientes, representando al país en los distintos organismos vinculados a la materia. Asimismo, cumple un rol relevante en materia de cooperación con otros organismos internacionales, tales como OPANAL, OPAQ, Organización Mundial de Aduanas, OIEA, entre otros.

Entre otras funciones, el Ministerio tiene competencia en la recepción de las solicitudes de cooperación jurídica internacional con aquellos países que no tienen tratado con Uruguay.

Ministerio de Defensa Nacional (MDN)

Dentro de sus funciones generales, algunas de sus dependencias tienen actuación directa en la prevención y represión tanto del FT como del LA y sus delitos precedentes. En ese sentido se destaca la participación de la Prefectura Nacional Naval (DIVIN) y la Dirección de Inteligencia Estratégica (DIE).

Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)

La Ley N°19.340 de fecha 28/08/2015 crea la Junta de Transparencia y Ética Pública como Servicio Descentralizado (JUTEP), sustituyendo a la anterior Unidad Ejecutora N°22 del Ministerio de Educación y Cultura. Con la aprobación de la mencionada ley se modificó sustancialmente su naturaleza jurídica, otorgándole independencia técnica en el ejercicio de sus funciones y desvinculándola jerárquicamente del Ministerio al que pertenecía. Pasó de vincularse a relacionarse directamente con el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Educación y Cultura. Conforme a la nueva naturaleza jurídica, la JUTEP como Servicio Descentralizado, es regulada según lo dispuesto en la sección XI, capítulo I de la Constitución de la República y las normas especiales dictadas en la materia.

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley N° 19.340, la JUTEP tiene entre sus cometidos principales asesorar a los órganos judiciales en materia de los delitos contra la Administración Pública y ejercer la función de órgano de control superior con el fin de prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Fiscalía General de la Nación (FGN)

Es un protagonista fundamental del sistema de administración de Justicia en el país y también en el combate al lavado de activos, especialmente a través de la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos, con competencia nacional para investigar, de acuerdo a lo previsto por el artículo 409 de la Ley N° 20.075, los delitos previstos en los artículos 30 al 33 y 35 de la Ley N° 19.574 y sus modificativas, y los delitos de terrorismo y su financiación previstos en las Leyes N° 17.835 y N° 19.749, . Es competente también para intervenir en la investigación y juzgamiento de los delitos precedentes (artículo 34 de la Ley N° 19.574) cuando el monto de los mismos supere UI 1.200.000. Asimismo, tienen competencia aquellas Fiscalías Departamentales en investigaciones por debajo del referido umbral.

Poder Judicial (PJ)

Tiene jurisdicción a través de los tribunales con competencia en la materia penal en el juzgamiento de los delitos y ejecución de las penas y en la admisión de las solicitudes de cooperación internacional (Constitución Nacional, Código de Procedimiento Penal, Ley N° 15.750).

Por el Art. 414 de la Ley N°18.362 del 06/10/2008, fueron creados dos juzgados letrados de primera instancia en materia penal especializados en crimen organizado, que comenzaron a funcionar a partir del 1º de enero de 2009. El contar con juzgados especializados permite una muy rápida respuesta a los requerimientos, en virtud de la especialización de los magistrados en la materia.

Poder Legislativo (PL)

Además de la actividad propiamente legislativa, a nivel de la Asamblea General la Comisión Especial de seguimiento contra el Lavado de Activos, lucha contra el Crimen Organizado y Transparencia y a nivel de la Cámara de Representantes la Comisión Especial de Lavado de Activos.

Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA)

El Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) fue creado por la Ley N° 19.172 de 20/12/2013 con la finalidad de regular la plantación, cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y dispensación del Cannabis.

Tiene por objeto promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y daños asociados al uso problemático de Cannabis y fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la ley y la presente reglamentación, sin perjuicio de las competencias constitucionales y legales atribuidas a otros organismos y entes públicos.

La fijación de la política nacional en materia de Cannabis es competencia de la Junta Nacional de Drogas de Presidencia de la República, contando para ello con el asesoramiento del IRCCA.

1.6 EL ENFOQUE BASADO EN RIESGO

La necesidad de que los países identifiquen, evalúen y entiendan sus riesgos ante actividades de lavado de activos, de financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva y que, al mismo tiempo, cuenten con políticas que faciliten la coordinación y cooperación interinstitucional a nivel nacional en el ámbito de la prevención y combate de ambos delitos, se ha vuelto un requerimiento básico de parte de la comunidad internacional hacia los países integrados al sistema financiero mundial. En todo caso, lo que se procura es la asignación de los recursos adecuados en función de los riesgos identificados.

En este sentido, los foros especializados han reconocido los esfuerzos de los países por contar con una estrategia nacional, como un mecanismo adecuado para alcanzar estos objetivos. Sobre esta premisa, Uruguay inició el trabajo para el diseño y elaboración de la Estrategia Nacional, la que tiene por finalidad identificar aquellos aspectos del Sistema Antilavado de Activos, contra el Financiamiento del Terrorismo y contra el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Sistema ALA/CFT/CFP) que deben ser reforzados mediante un plan de acción definido por las propias autoridades.

La Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera Internacional establece lo siguiente:

“Los países deben identificar, evaluar y entender sus riesgos de lavado de activos/financiamiento del terrorismo, y deben tomar acción, incluyendo la designación de una autoridad o mecanismo para coordinar acciones para evaluar los riesgos, y aplicar recursos encaminados a asegurar que se mitiguen eficazmente los riesgos. Con base en esa evaluación, los países deben aplicar un enfoque basado en riesgo (EBR) a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) y la implementación de medidas basadas en riesgo en todas las Recomendaciones del GAFI. Cuando los países identifiquen riesgos mayores, éstos deben asegurar que sus respectivos regímenes ALA/CFT aborden adecuadamente tales riesgos. Cuando los países identifiquen riesgos menores, éstos pueden optar por permitir medidas simplificadas para algunas Recomendaciones del GAFI bajo determinadas condiciones.

Los países también deben identificar, evaluar y entender los riesgos de financiamiento de la proliferación del país. En el contexto de la Recomendación 1, “riesgo de financiamiento de la proliferación” hace referencia estricta y exclusivamente al posible incumplimiento, la falta de implementación o evasión de las obligaciones relativas a las sanciones financieras dirigidas a las que se hace referencia en la Recomendación 7. Los países deben adoptar medidas proporcionales que tengan por objetivo garantizar la mitigación eficaz de estos riesgos, incluida la designación de una autoridad o un mecanismo para coordinar acciones de evaluación de riesgos y la asignación eficaz de recursos para tal fin. Si los países identifican riesgos más altos, deben garantizar su correcto abordaje. Si los países identifican riesgos más bajos, deben garantizar la aplicación de medidas proporcionales al nivel del riesgo de financiamiento de la proliferación y, al mismo tiempo, garantizar la implementación plena de las sanciones financieras dirigidas, de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación 7.

Los países deben exigir a las instituciones financieras y actividades y profesiones no financieras designadas (APNFD) que identifiquen, evalúen y tomen una acción eficaz para mitigar sus riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación.”

1.7 EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS DE URUGUAY (ENR)

RIESGOS IDENTIFICADOS

El GAFI define al riesgo en función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencia.

Una *amenaza* es definida como una persona, grupo de personas, objeto o actividad con el potencial de ocasionar un daño. Para otorgar un sentido definido al concepto, por amenaza de LA/FT deben entenderse, por ejemplo, a los ilícitos que preceden al LA y los que son consecuencia del FT (por ejemplo, actos de terrorismo cometidos por individuos u organizaciones terroristas).

Una *vulnerabilidad*, en cambio, es un aspecto que puede ser explotado por la amenaza, ya sea porque apoya o facilita sus actividades ilícitas. Se consideran vulnerabilidades, por ejemplo, aquellas debilidades que son endógenas al sistema ALA/CFT y aquellas que se refieren al contexto socio-económico del país.

Las *consecuencias* hacen referencia al impacto o daño que el LA/FT puede ocasionar, incluyendo la actividad criminal subyacente y las actividades terroristas en los sistemas e instituciones financieras, así como en la economía y en la sociedad. Con sus posibles consecuencias a corto, mediano o largo plazo, pueden estar relacionadas a poblaciones o comunidades específicas, al entorno de los negocios, a intereses tanto nacionales como internacionales, así como a la reputación y nivel de atracción de un sector financiero nacional.

Uruguay realizó una Evaluación Nacional de Riesgo (ENR) en el año 2022, mediante un ejercicio ampliamente participativo que contó con el trabajo conjunto de organismos públicos e instituciones privadas.

Este proceso culminó con la aprobación del correspondiente informe por parte de la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo en 2023.

La ENR arrojó las conclusiones que se indican a continuación:

LAVADO DE ACTIVOS

Principales amenazas (delitos que generan activos a ser lavados):

- ✓ Narcotráfico
- ✓ Contrabando
- ✓ Trata de personas
- ✓ Estafa
- ✓ Tráfico de armas
- ✓ Delitos tributarios
- ✓ Corrupción

Principales sectores de actividad potencialmente utilizados para canalizar activos de origen ilícito o con finalidad ilícita

- ✓ Sector financiero
- ✓ Estructuras societarias
- ✓ Mercado inmobiliario
- ✓ Zonas francas
- ✓ Trading
- ✓ Criptoactivos
- ✓ Vehículos de alta gama
- ✓ Sociedades anónimas deportivas
- ✓ Utilización de efectivo

Principales vulnerabilidades

Organismos públicos

- ✓ Insuficiencia de recursos en general
- ✓ La SENACLAFT carece de una estructura adecuada. Los funcionarios no tienen estabilidad en tanto son comisionados.
- ✓ La UIAF carece de los recursos humanos y materiales necesarios para llevar a cabo sus tareas de inteligencia financiera operativa y estratégica, y de supervisión.
- ✓ No existe coordinación entre los supervisores.
- ✓ La FGN no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir su rol en el sistema acusatorio adversarial en materia de lavado de activos. No se han producido investigaciones financieras paralelas acordes al perfil de riesgo del país, sin perjuicio que se ha manifestado desde la Dirección General de Represión al Tráfico Ilícito de Drogas, que siempre que las circunstancias lo ameriten, se inician investigaciones paralelas a las Investigaciones Criminales, con la Fiscalía que lleva adelante esta última.
- ✓ Con respecto a la policía, también se constata, al igual que en el resto de los organismos del sistema represivo, falta de capacitación específica sobre técnicas de investigación, así como la insuficiencia de recursos humanos y tecnológicos.

Sujetos obligados

- ✓ Bajo nivel de reporte de operaciones sospechosas, considerando los riesgos a los que se encuentra expuesto el país y en comparación con los parámetros internacionales.
- ✓ Ausencia de mecanismos de intercambio de información público / privado o privado/privado.
- ✓ Fuerte presencia del mercado informal en algunos sectores, como el inmobiliario, lo cual limita el ámbito de aplicación efectiva de las medidas de prevención ALA/CFT.

- ✓ La inclusión como sujetos obligados de algunos sectores es demasiado genérica, no cumple con los parámetros establecidos en los estándares internacionales y conspira contra la mitigación adecuada de los riesgos del país, como por ejemplo el caso de las OSFL y las zonas francas.
- ✓ Los sujetos obligados no financieros tienen una baja percepción del riesgo al que se encuentran expuestos y no implementan adecuadamente las medidas preventivas que exigen las normas nacionales y los estándares internacionales, lo cual lleva a que no se detecte la ocurrencia de operaciones sospechosas.
- ✓ Ausencia de regulación de los activos virtuales.

Financiamiento del terrorismo

Amenazas

- ✓ Las amenazas y vulnerabilidades presentes respecto del lavado de activos rigen también para el FT.
- ✓ De acuerdo a la información aportada, Uruguay no presentaría al momento de la confección del presente informe, un riesgo alto de ser escenario de acciones de organizaciones, grupos o individuos de extracción terrorista.
- ✓ No obstante, no se puede descartar el uso del territorio nacional como país de tránsito o reposo con el propósito de contribuir a realizar planificaciones de esta índole. Por otra parte, la principal amenaza puede provenir de organizaciones regionales, y de una eventual conexión con grupos criminales locales, o que operen en el exterior.
- ✓ Informes de inteligencia manejan una hipótesis de posible corrimiento de algunas actividades ilícitas desde la triple frontera Paraguay/Brasil/Argentina, a la frontera de Santana Do Livramento/Br – Rivera/Uy, dada la caracterización geográfica de dos ciudades gemelas con frontera seca, así como la similitud de la existencia de comunidades árabes y comercios fronterizos.

Vulnerabilidades

- ✓ No se cuenta con las herramientas necesarias para detectar de forma temprana y oportuna procesos de radicalización que se puedan dar en nuestra sociedad.
- ✓ En cuanto al libre tránsito de personas, fundamentalmente en las fronteras, debido a la alta permeabilidad de la región, así como también, en la falta de controles migratorios apropiados, y registro de ingreso y egreso al país de individuos, cualquiera sea su procedencia.

LÍNEAS DE ACTUACIÓN RECOMENDADAS

En el documento se recomienda un conjunto de líneas generales de actuación que se tendrían que implementar para lograr una mayor mitigación de los riesgos. Estas líneas o ámbitos generales de actuación son útiles para definir los ejes temáticos de una futura estrategia nacional de lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo en Uruguay.

a) Coordinación y cooperación interinstitucionales

- ✓ Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel operativo. Formar equipos multidisciplinarios y estables de trabajo, con instancias de intercambio de información efectivo y periódico (con las limitaciones legales pertinentes y las correspondientes autorizaciones). En ese marco, sería recomendable fomentar la firma de convenios y/o protocolos de actuación entre los distintos organismos que conforman el sistema.
- ✓ Aplicación efectiva del inciso primero del artículo 8 de la Ley N° 19.574 por parte de los organismos públicos "... adoptando políticas y procedimientos que permitan mitigar los riesgos inherentes a las actividades que se desarrollen en cada caso". Reglamentar la obligación.
- ✓ Generar mecanismos de intercambio de información público/privado y privado/privado. Brindar acceso a información de organismos públicos, incluyendo (en la medida de lo posible) el acceso directo a las bases de datos, en especial al registro de beneficiarios finales. Establecer mecanismos que permitan el intercambio de información entre los sujetos obligados (dentro de los márgenes permitidos por las normas de confidencialidad y de protección de datos personales).

- ✓ Establecer un sistema coordinado de estadísticas en materia de lavado de activos y sus delitos determinantes, incautaciones y decomisos. Armonizar las estadísticas mantenidas por el PJ y la FGN y asegurar que en las estadísticas sobre investigaciones y sentencias de lavado de activos se individualice el respectivo delito precedente y los bienes decomisados.

b) Fortalecimiento institucional

- ✓ Dotar de estructura administrativa formal y presupuestaria a la Senaclaft con funcionarios propios y estables, fortaleciendo las distintas áreas de actividad encaminadas a un efectivo cumplimiento de las facultades legalmente establecidas y de las principales acciones recomendadas por GAFILAT al país. Se debe tener presente que los funcionarios que actualmente se desempeñan en Senaclaft se encuentran en constante capacitación y han desarrollado una vasta experiencia en la materia de PLAFT, con las particularidades que la misma posee, adquiriendo experiencia tanto en la supervisión; como en el desarrollo de los temas y asuntos proyectados a largo plazo para el cumplimiento de las competencias legalmente otorgadas a la Senaclaft, dentro de los que se destacan la coordinación nacional del sistema, la supervisión de las APNFD y el auxilio a la fiscalía en la persecución de los delitos de LA/FT.
- ✓ Fortalecer la UIAF, dotándola de los recursos necesarios, humanos y materiales, que le permitan mejorar la efectividad en el cumplimiento de sus funciones de análisis operativo y estratégico, y de supervisión.
- ✓ Fortalecer los procesos de supervisión específica ALA/CFT por parte de la Senaclaft y la SSF. En ese sentido, se recomienda:
 - a)** Estudiar la posibilidad de establecer una unidad especializada en riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la SSF.
 - b)** Analizar la posible unificación de la supervisión ALA/CFT de la totalidad de los sectores obligados en un solo organismo descentralizado especializado en la materia, dotándolo de los recursos necesarios a dichos efectos.
 - c)** En todo caso, establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional entre los supervisores ALA/CFT.

- ✓ Fortalecer al FBD, dotándolo de los recursos necesarios, humanos y materiales, que le permitan mejorar la efectividad en el cumplimiento de sus funciones.
- ✓ Fortalecer el proceso de especialización de la FGN, el PJ y las fuerzas de seguridad en materia de investigación y detección de los delitos de LA/FT.
- ✓ Elaborar un plan nacional de capacitación en materia de ALA/CFT que abarque a la totalidad de las entidades públicas que componen el sistema. Implementar mecanismos de sensibilización y capacitación orientados a las entidades del sector privado con menor percepción de riesgo. Prever mecanismos de información y sensibilización a la opinión pública en general.
- ✓ Revisar los mecanismos de cooperación internacional con el objetivo de agilizar los tiempos de respuesta.
- ✓ Acceder a información de la DGI por parte de la UIAF (facturación electrónica, ITP, etc.).
- ✓ Asegurar el acceso por parte de la AIN a información de la DGI (impuesto a la renta por transferencia de acciones) y del BPS (sociedades personales con socios personas jurídicas) a efectos de contar con mayores insumos para fiscalizar la actualización de la información disponible en el Registro de titularidad y Beneficiario final del BCU, en un caso, así como el elenco de sujetos obligados a registro, en el otro.
- ✓ Mejorar el involucramiento de los organismos especializados (DGI y BPS), analizando específicamente sus políticas y procedimientos para el tratamiento y denuncia de posibles de casos de defraudación tributaria. (no siempre estos organismos han optado por denunciar penalmente estos delitos, sino que han priorizado la recaudación en la mayoría de los casos).

c) Medidas preventivas

- ✓ Establecer guías, directrices y ofrecer retroalimentación que ayude a las instituciones financieras y APNFD en la aplicación de medidas ALA/CFT para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, especialmente respecto del enfoque basado en riesgo y respecto de la detección y reporte de operaciones sospechosas. Desarrollo de normativa y guías sectorizadas. Actualizar la guía de operaciones.

- ✓ Desarrollar un estudio de tipologías.
- ✓ Realizar evaluaciones sectoriales de riesgo de las actividades establecidas como de los sujetos obligados. Evaluar los riesgos específicos que presenta la utilización de los medios tecnológicos.
- ✓ Evaluar la posibilidad de realizar comunicaciones objetivas de ciertas operaciones para APNFD a efectos de que las autoridades competentes (UIAF, Senaclaft) puedan acceder a información relevante que permita la detección de actividades ilícitas, que no necesariamente sean objeto de ROS.
- ✓ Implementar mecanismos para combatir la informalidad en los sectores de actividad establecidos como sujetos obligados.
- ✓ Respecto de las zonas francas, estudiar la posibilidad de exonerar o incluir determinadas actividades de las obligaciones en materia antilavado, cuando se cuente con elementos suficientes para fundamentar su bajo riesgo en la materia y se trate de actividades que no son sujetos obligados cuando se desarrollan fuera de una zona franca.
- ✓ Realizar una evaluación de riesgos de las organizaciones sin fines de lucro y revisar la normativa vigente sobre su regulación y control. Estudiar la posibilidad de excluir del listado de sujetos obligados a aquellas que presentan un menor riesgo.
- ✓ Revisar la normativa con relación a los sujetos obligados que se desempeñan en el ámbito de la actividad inmobiliaria, a efectos de adecuar los controles a la naturaleza de sus actividades específicas.
- ✓ Considerar un análisis particular por parte del Estado del origen de fondos y beneficiarios finales en las grandes inversiones inmobiliarias.
- ✓ Analizar la inclusión como sujetos obligados a los comerciantes e intermediarios de autos de alta gama y a las sociedades anónimas deportivas.

d) Financiamiento del terrorismo

- ✓ Potenciar las tareas de prevención del terrorismo haciendo foco en la detección temprana de procesos de radicalización, analizando las causas

que puedan llevar a estos procesos y desarrollando planes para atacar las mismas.

- ✓ Establecer protocolos de actuación aplicable a los organismos involucrados.
- ✓ Robustecer el sistema de información disponible para la investigación, a través del acceso a diversas bases de datos y utilización de herramientas informáticas y tecnológicas.
- ✓ Mayor control del flujo migratorio en los puestos de frontera (principalmente con Brasil).
- ✓ Revisión de las políticas de visado y residencia en el país.
- ✓ Poner mayor énfasis en las tareas de inteligencia que puedan realizarse en la frontera con Brasil, principalmente en las ciudades de Rivera y Chuy.

1.8 LA EVALUACIÓN MUTUA DE GAFILAT

La Evaluación Mutua consiste en la revisión entre los países miembros del GAFILAT (revisión entre pares) de sus sistemas de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, examinando el grado de cumplimiento de las 40 Recomendaciones del GAFI.

Mediante la absolución de un cuestionario las autoridades del país evaluado suministran toda la información necesaria al equipo evaluador, compuesto por expertos de otros países miembros del GAFILAT y observadores, para que puedan analizar la situación del país con relación al cumplimiento de las 40 Recomendaciones. En una segunda fase, el equipo evaluador realiza una visita in situ al país evaluado para reunirse con las autoridades competentes y con el sector privado, y así poder corroborar el análisis del cuestionario y la efectividad del sistema de prevención del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Los informes de evaluación mutua son aprobados por el Pleno de Representantes del GAFILAT.

Una Evaluación Mutua deficiente puede generar que el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) ingrese al país en una lista pública que incluye a las jurisdicciones a nivel global que presentan serias deficiencias en sus sistemas de lucha contra estos delitos. Esto genera un impacto negativo en la reputación del país, así como un exhaustivo proceso de revisión periódica de avances para poder salir de las listas.

El estar en una lista no solamente implica un problema de imagen de país, sino que las consecuencias pueden ser mucho más graves; mantener una mala reputación internacional acarreará consecuencias negativas para el sector financiero, el sector real y el sector público; se le dificultará mantener las correspondencias (bancos que manejan las cuentas en moneda extranjera en el país de domicilio de esta moneda), y también se limitarán o hasta se cancelarán las líneas de crédito que el Estado tiene con entidades financieras extranjeras como el BID, BM, FMI dificultando la gestión del gobierno para encarar los compromisos socioeconómicos, las empresas del sector real enfrentarán procesos muchos más difíciles y exigentes en relación a sus estructuras societarias y movimientos financieros.

Los países después de ser evaluados sobre el cumplimiento de las 40 recomendaciones entran en el proceso de seguimiento regular o seguimiento intensificado.

- ✓ El Seguimiento Regular es el mecanismo de monitoreo por defecto, basado en un sistema de informe anual.
- ✓ El Seguimiento Intensificado trata con los miembros con deficiencias considerables (de cumplimiento técnico o efectividad) en sus sistemas ALA/CFT, e involucra un proceso de seguimiento más intensivo.

En los casos en que el país se encuentre en seguimiento intensificado, además de presentar informe con mayor frecuencia, el Plenario también podrá aplicar otras medidas intensificadas a aquellos países que reciban seguimiento intensificado, tales como:

- ✓ El envío de una carta del presidente a la alta autoridad del país miembro en que llame la atención sobre la falta de conformidad con los estándares.
- ✓ Programar una misión de alto nivel para reforzar el mensaje. Dicha misión se reunirá con los ministros y s altos funcionarios del país evaluado
- ✓ En el contexto de la aplicación de la Recomendación 19, la emisión de una declaración formal del GAFILAT donde conste, que el miembro no cumple con las Recomendaciones del GAFI y donde se recomienden medidas adecuadas y se evalúe la necesidad de medidas suplementarias.
- ✓ La suspensión de la membresía del GAFILAT hasta tanto no se hayan implementado las recomendaciones priorizadas.
- ✓ Terminar la membresía de la jurisdicción.

En diciembre de 2019 el Pleno de Representantes de GAFILAT aprobó el Informe de Evaluación Mutua de Uruguay correspondiente a la Cuarta Ronda de Evaluaciones (el país había sido evaluado previamente en 2002, 2006 y 2009), que contempla las medidas ALA/CFT existentes a la fecha de la visita in situ, llevada a cabo entre el 6 y 17 de mayo de 2019.

Como resultado de la evaluación se incluyó a Uruguay en el proceso de Seguimiento Intensificado.

El Informe recomienda un conjunto de acciones prioritarias cuya implementación GAFILAT monitorea anualmente:

- ✓ Fortalecer los recursos y capacidades operativas de la UIAF para permitir el aumento de la diseminación de IIF espontáneos al MP, incrementar la elaboración de productos de análisis estratégicos y hacer frente a los retos relacionados con sus atribuciones.
- ✓ Fortalecer las capacidades y recursos de la AIN en materia de control de cumplimiento de las obligaciones sobre BF, y llevar a cabo acciones encaminadas a que todas las personas y estructuras jurídicas que correspondan comuniquen la información básica y del BF al Registro del BCU.
- ✓ Fortalecer las medidas tendientes a garantizar que la información básica y del BF sea completa, adecuada, precisa y actualizada.
- ✓ Continuar con el fortalecimiento institucional de la SENACLAFT para ampliar tanto los recursos como el proceso de supervisión bajo un enfoque basado en riesgo.
- ✓ Fortalecer la implementación de las medidas preventivas, especialmente en las APNFD, incluyendo la adecuada comprensión de los riesgos de LA/FT.
- ✓ Profundizar en la divulgación y comprensión por parte de las APNFD de los riesgos de LA/FT generados por las principales amenazas identificadas en la ENR y en las diversas ESR elaboradas por el país.
- ✓ Promover y fortalecer el desarrollo de las investigaciones financieras paralelas proactivas, y el incremento de las investigaciones de LA que involucren delito determinante de origen doméstico y otros delitos determinantes de riesgo alto, tales como delito fiscal, tanto doméstico como extranjero.
- ✓ Fortalecer la incautación y decomiso de activos relacionados con casos de LA cuyo delito determinante sea el delito fiscal, y en casos vinculados con los principales sectores de riesgo, tales como el sector proveedores de servicios societarios, zonas francas y otros.
- ✓ Aumentar el nivel de conocimiento y comprensión de los riesgos de FT por parte de todos los operadores del sistema CFT.
- ✓ Fortalecer la prestación oportuna de cooperación internacional, particularmente en materia de inteligencia financiera.

SEGUNDA PARTE
LA ESTRATEGIA NACIONAL

2.1 METODOLOGÍA

El proceso de elaboración de la presente Estrategia Nacional para la lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, se llevó a cabo bajo la coordinación de la SENACLAFT, entre los años 2023 y 2025, teniendo como base la Evaluación Nacional de Riesgos de 2023 y el Informe de Evaluación Mutua de la República Oriental del Uruguay, elaborado por el GAFILAT. En esta tarea se contó con el apoyo técnico del consultor Dr. Alejandro Montesdeoca Broquetas.

El presente documento es el resultado de un proceso coordinado que involucró a todos los actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales con competencia en la materia ALA/CFT, así como a los principales expertos y referentes en el tema.

A los efectos de su elaboración, se conformaron mesas técnicas de trabajo multidisciplinarias interinstitucionales, integradas por autoridades de los sistemas de prevención, control, detección, investigación y juzgamiento, así como por representantes del sector privado, de los diferentes sectores obligados y de la academia.

Se llevaron a cabo diferentes y enriquecedores talleres de discusión e intercambio, en los cuales se analizaron los resultados de los informes de evaluación, los avances realizados por el país en su sistema ALA/CFT y las necesidades identificadas por los diferentes actores.

2.2 LISTADO DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES

INSTITUCIONES PÚBLICAS

PODER JUDICIAL

FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

SECRETARIA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DE ESTADO

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS FINANCIERO

AUDITORÍA INTERNA DE LA NACIÓN

DIRECCIÓN GENERAL IMPOSITIVA

DIRECCIÓN NACIONAL DE ADUANAS

DIRECCIÓN NACIONAL DE ZONAS FRANCAS

DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTROS

AUTORIDAD CENTRAL DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL

INSTITUTO DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL CANNABIS

AGENCIA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y DEL CONOCIMIENTO (AGESIC)

SECTOR FINANCIERO

BANCOS: BBVA, HSBC, SCOTIABANK, SANTANDER, ITAU, BROU, HERITAGE, CITI, ABPU – Asociación de Bancos Privados del Uruguay

SEGUROS: AUDEA, BANCO DE SEGUROS DEL ESTADO

CASAS DE CAMBIO: AUDECCA, CAMBIO ASPEN, INDUMEX, GALES, CAMBIO MISIONES, REAL SERVICIOS, CAMBIO VELSO, ALTERCAMBIO.

VALORES: BOLSA DE VALORES DE MONTEVIDEO, GLOBAL SECURITIES SERVICIOS, LATIN SECURITIES, GLOBAL WEALTH, ASSET MANAGERS, WSC.

EMPRESAS DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS: RED PAGOS, ABITAB, GIROS MORE URUGUAY S.A., MORE, GALES.

EMPRESAS DE SERVICIOS FINANCIEROS: CESFUR, GALES, AVENIDA, NIXUS, INDUMEX, DELTA.

FIDEICOMISOS: WINTERBOTHAM FIDUCIARIA S.A., CAMPIGLIA PILAY, CONAFIN AFISA, REPÚBLICA AFISA, CPA FERRERE, CORPORACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (CND), TRUST ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSIÓN SA, TMF GROUP, VALO.

SECTOR NO FINANCIERO

ASOCIACIÓN DE ESCRIBANOS DEL URUGUAY (AEU)

COLEGIO DE CONTADORES, ECONOMISTAS Y ADMINISTRADORES DEL URUGUAY (CCEAU)

ASOCIACIÓN DE AGENTES INMOBILIARIOS DEL URUGUAY (ADIU)

ASOCIACIÓN DE ADMINISTRADORES DE PROPIEDADES INMUEBLES (ADAPI)

ASOCIACIÓN NACIONAL DE REMATADORES, TASADORES Y CORREDORES INMOBILIARIOS (ANRTCI)

CÁMARA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY

CÁMARA INMOBILIARIA URUGUAYA (CIU)

CÁMARA INMOBILIARIA PUNTA DEL ESTE MALDONADO (CIPEM)

ASOCIACIÓN DE PROMOTORES PRIVADOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL URUGUAY (APPCU)

CÁMARA DE ZONAS FRANCAS DEL URUGUAY

ZONA FRANCA NUEVA PALMIRA

ZONA FRANCA FLORIDA

CASINOS: CARRASCO NOBILE, ENJOY, CASINOS DEL ESTADO, CASINO PARQUE HOTEL – IMM

PROVEEDORES DE SERVICIOS SOCIETARIOS: NT ADVISORS, ESTUDIO DAMIANI, GUYER & REGULES, PEREDA ROSSINI ABOGADOS, S&B CONSULTORES SRL, ESTUDIO ZEINAL ABOGADOS, ESTUDIO POSADAS, POSADAS Y VECINO, ESTUDIO CPA FERRERE, PRICE WATHERHOUSE COOPERS.

OSFL: FUNDACIÓN INSTITUT PASTEUR DE MONTEVIDEO, COOPERATIVA POLICIAL DE AHORRO Y CRÉDITO, ASOCIACIÓN URUGUAYA DE FÚTBOL, FEDERACIÓN URUGUAYA DE BASKETBALL, PARTIDO FRENTE AMPLIO, PARTIDO CABILDO ABIERTO, ASOCIACIÓN CIVIL SOCIEDAD LA TORRE DEL VIGIA, IGLESIA UNIVERSAL DEL REINO DE DIOS, IGLESIA CATÓLICA APOSTÓLICA ROMANA EN EL URUGUAY, LEGIÓN DE LA BUENA VOLUNTAD, IGLESIA DE JESUCRISTO DE LOS SANTOS DE LOS ÚLTIMOS DÍAS, PIT CNT, COOPERATIVA DE AHORRO Y CRÉDITO INTEPA, PARTIDO INDEPENDIENTE, COMUNIDAD ISRAELITA SEFARADI DEL URUGUAY, CÁMARA DE INDUSTRIA DEL URUGUAY.

GRUPO DE EXPERTOS: Contador Daniel Espinosa, Sr. Ricardo Sabella, Doctores: Leonardo Costa, Francisco Olaso y Rafael García y Escribanas: Lydia López y Claudia Olano.

2.3 OBJETIVOS Y EJES RECTORES

OBJETIVO GENERAL

La Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, constituye la materialización de un conjunto de decisiones tomadas al más alto nivel del gobierno uruguayo, que tienen como objetivo central prevenir, detectar y reprimir con eficacia estos delitos transnacionales, a efectos de brindar una respuesta técnica y operativa a los desafíos nacionales en seguridad y lucha contra el crimen organizado.

Los delitos económicos y financieros como el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva son amenazas globales, que cada vez revisten mayor complejidad, rápida mutación y sofisticación de los métodos empleados, generando con ello nuevos retos a las autoridades responsables de su lucha para desapoderar a los delincuentes de las ganancias obtenidas a través de actividades ilegales; a efectos de lograr este objetivo se requiere no sólo de la colaboración concertada de los organismos públicos que los combaten, sino también, y en forma sistémica, de la participación de todos los actores del sistema ALA/CFT/CFP, precisando medidas específicas a ser adoptadas como políticas públicas, a través de herramientas integrales, que establezcan mecanismos de colaboración eficientes y planes de acción específicos.

OBJETIVO DE ALTO NIVEL

La Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP, tiene como objetivo delinear acciones concretas para proteger al sistema económico, financiero y no financiero y a la sociedad en general de las amenazas de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva; fortaleciendo la integridad del sistema económico y contribuyendo a la seguridad y al desarrollo del país.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Fortalecer los mecanismos de prevención en los sectores público y privado para detectar oportunamente la ocurrencia de actividades de lavado de activos y sus delitos determinantes, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
2. Promover una adecuada coordinación interinstitucional entre los organismos públicos competentes para el diseño y la implementación de las políticas públicas ALA/CFT/CFP.
3. Asignar con mayor racionalidad y eficiencia los recursos humanos, financieros y tecnológicos para la prevención y el combate del LA/FT.
4. Mejorar la efectividad del sistema en la persecución penal de los delitos de criminalidad organizada, en cuanto a las investigaciones, el enjuiciamiento de los delincuentes, el desmantelamiento de las organizaciones delictivas y la recuperación de los activos relacionados, fortaleciendo la cooperación internacional.

EJES RECTORES

Para alcanzar los objetivos propuestos la presente estrategia estará sustentada en los siguientes ejes rectores.

- ✓ Marco Normativo
- ✓ Fortaleza Institucional
- ✓ Inteligencia Financiera
- ✓ Investigación Financiera
- ✓ Supervisión y Control
- ✓ Cooperación Internacional

Marco Normativo

Es imperativo contar con una legislación robusta y clara, que de forma armonizada y acorde, establezca las medidas y acciones atinentes al sistema de prevención, control y combate del LA/FT/FP, como forma de delincuencia organizada y permita dar cumplimiento a las obligaciones que sobre el tema se encuentran contenidas en los convenios e instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el país, señalando claramente las obligaciones de carácter legal y social que deben cumplir los operadores de justicia, logrando con lo anterior una correcta, transparente, eficaz y eficiente prevención y combate contra el fenómeno de la delincuencia organizada y sus secuelas.

Fortaleza Institucional

Para lograr una efectiva lucha integral contra la comisión de los diferentes tipos penales que derivan en la legitimación de las ganancias económicas que generan la criminalidad organizada, las que a su vez afectan a nuestra sociedad, se debe considerar la creación de organismos o comisiones interinstitucionales que procuren la coordinación y cooperación de los diferentes actores nacionales e internacionales relacionados directa o indirectamente en la prevención y combate a la criminalidad organizada.

Inteligencia Financiera

Es el análisis de datos de tipo financiero que proporciona información sobre patrones de actividades o inusualidades en los movimientos financieros que revelan la posibilidad de actividades criminales, subyacentes a estos movimientos, para el desarrollo de investigaciones y/o recomendaciones, indicadores, reportes, estadísticas, etc., como herramientas para la prevención y detención de los delitos

En el centro de la detección de LA/FT se encuentra la UIAF, la cual opera como nexo entre los sujetos obligados y el aparato represivo penal.

Investigación Financiera

Recopilar evidencia financiera para apoyar las acusaciones penales haciendo uso efectivo de la legislación que permita el seguimiento e identificación de activos, incautación y decomiso de los beneficios del crimen, así como de los fondos destinados a financiar las actividades delictivas, siendo ejecutada por policías, investigadores, analistas, fiscales y jueces.

Supervisión y Control

Revisar, verificar, controlar, vigilar y fiscalizar a las instituciones supervisadas para garantizar el cumplimiento de los requisitos ALA/CFT/CFP mediante la metodología de supervisión con enfoque basado en riesgos.

Cooperación Internacional

Se debe cooperar con las autoridades de los demás países, en lo que concierne al intercambio de información para la investigación y enjuiciamiento de los delitos LA/FT/FP

2.4 PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción se deriva de los hallazgos principales de la ENR y las acciones prioritarias identificadas en el IEM, el cual traza las acciones específicas que debe realizar a corto, mediano y largo plazo cada uno de los actores que integran el sistema ALA/CFT/CFP.

Los niveles de prioridad y plazos de ejecución establecidos se corresponden a las siguientes fechas que se detallan en tabla que sigue a continuación:

Prioridad	Plazo de ejecución	Inicio	Fin
1	Corto Plazo	01/06/2025	31/05/2026
2	Mediano Plazo	01/06/2026	31/05/2028
3	Largo Plazo	01/06/2028	28/02/2030

A dichos efectos, el Plan de Acción se desarrollará mediante la ejecución a través de un responsable principal y la identificación de los demás responsables como organismos involucrados, lo que facilitará la rendición de cuentas y el seguimiento del plan.

SEGUIMIENTO, MONITOREO Y REVISIÓN

Tanto la Evaluación Nacional de Riesgos que sirvió de base para el desarrollo de la presente Estrategia, como el Plan de Acción que la sostiene, han de ser instrumentos dinámicos y estar sujetos a eventuales actualizaciones, revisiones y adecuaciones que resulten necesarias a la luz de los nuevos desafíos y amenazas que se vayan presentando en el sistema.

Resulta imprescindible que se desarrollen los mecanismos adecuados para el monitoreo, seguimiento y eventuales revisiones anuales del Plan de Acción, asignando dicha tarea a la Comisión Coordinadora.

El Plan de Acción contiene las responsabilidades de cada entidad o unidad para llevar a cabo el mismo en los plazos establecidos. La Comisión Coordinadora a través de los mecanismos que establecerá, realizará el seguimiento y medición del cumplimiento de los indicadores a fin de garantizar que los mismos se cumpla en los plazos establecidos.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Comisión Coordinadora podrá solicitar cuando lo considere pertinente y para cumplir con exigencias tanto nacionales como internacionales, los avances que cada institución responsable haya obtenido en determinado período.

A continuación, se detalla el plan de acción de la Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

I. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Objetivo 1: Revisión integral del Sistema de Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva

Objetivo 2: Fortalecimiento de las estructuras administrativas y dotación de recursos a las entidades competentes.

Objetivo 3: Fortalecer la investigación y detección de los delitos de LA/FT.

Objetivo 4: Fortalecer los mecanismos de la lucha contra la corrupción y el lavado de activos vinculados con ésta.

Objetivo 5: Fortalecer los mecanismos de cooperación internacional.

Objetivo 6: Fortalecer los mecanismos tendientes a identificar actividades de lavado de activos vinculado a delitos tributarios y aduaneros.

II. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONALES

Objetivo 7: Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel operativo.

Objetivo 8: Colaboración del sector público: Reglamentación del artículo 8 de la Ley N° 19.574 de 20 de diciembre de 2017.

Objetivo 9: Generar mecanismos de intercambio de información público/privado y privado / privado.

Objetivo 10: Establecer un sistema coordinado de estadísticas en materia de lavado de activos y sus delitos determinantes, incautaciones y decomisos.

Objetivo 11: Mejorar el acceso a la información en poder de la Dirección General de Registros (DGR) por parte de los organismos públicos competentes en materia ALA/CFT.

III. MEDIDAS PREVENTIVAS

Objetivo 12: Fortalecer los procesos de supervisión específica ALA/CFT.

Objetivo 13: Fortalecer la capacitación sobre el sistema de detección de operaciones sospechosas y la implementación efectiva de un enfoque basado en el riesgo por parte de los sujetos obligados.

Objetivo 14: Fortalecimiento de la transparencia de las personas y estructuras jurídicas.

Objetivo 15: Evaluar la posibilidad de realizar comunicaciones objetivas de ciertas operaciones para APNFD a efectos de que las autoridades competentes (UIAF, Senaclaft) puedan acceder a información relevante que permita la detección de actividades ilícitas, que no necesariamente sean objeto de ROS.

Objetivo 16: Revisar la normativa con relación a los sujetos obligados que se desempeñan en el ámbito de la actividad inmobiliaria, a efectos de adecuar los controles a la naturaleza de sus actividades específicas.

Objetivo 17: Actualizar la evaluación de riesgos LA/FT de los principales sectores de sujetos obligados y realizar un análisis de otros sectores económicos que presenten riesgos de ser utilizados para el LA/FT.

IV. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO

Objetivo 18: Aplicación de sanciones financieras dirigidas (SFD)

Objetivo 19: Detección temprana de procesos de radicalización y control de remesas.

Objetivo 20: Fortalecimiento de las políticas migratorias y control fronterizo.

V. FINANCIAMIENTO DE LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA

Objetivo 21: Evaluación de riesgo de Financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Objetivo 22: Aplicación de sanciones financieras dirigidas (SFD).



**Presidencia
Uruguay**

Senaclaft
Secretaría Nacional para la
Lucha contra el Lavado de Activos
y el Financiamiento del Terrorismo