

República Oriental del Uruguay

# Evaluación Nacional de Riesgos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

## Actualización Año 2023



Uruguay  
**Presidencia**

**SENACLAFT**  
Secretaría Nacional para la Lucha  
Contra el Lavado de Activos  
y el Financiamiento del Terrorismo

**REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY**  
**EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO DE LAVADO DE ACTIVOS Y**  
**FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**  
**ACTUALIZACIÓN 2023**

El presente documento fue elaborado por el Consultor Internacional Dr. Alejandro Montesdeoca con el apoyo de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y el Banco Central del Uruguay, y contó con la participación de los operadores públicos en el Sistema Nacional ALA/CFT y los sujetos obligados del sistema financiero y no financiero.

Montevideo, 25 de Julio de 2023.

## INDICE

Acrónimos Utilizados .....	3
INFORMACIÓN GENERAL DEL PAÍS Y SU SISTEMA ALA/CFT .....	5
Información Contextual .....	5
Marco Normativo ALA/CFT .....	7
Descripción del Sistema ALA/CFT .....	12
CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO .....	24
Estándares Internacionales .....	24
Evaluación Nacional de Riesgos (2014) .....	25
Conclusiones .....	26
Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado De Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva 2017-2020 .....	29
Evaluación Mutua de Gafilat .....	31
Informe de amenazas regionales en materia de lavado de activos de GAFILAT.....	34
ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS .....	36
Proceso de actualización de la Evaluación Nacional de Riesgos .....	36
Aspectos procedimentales .....	38
Listado de instituciones participantes .....	39
Conclusiones .....	41
Análisis de las Amenazas y Vulnerabilidades en Lavado de Activos .....	43
Amenazas .....	43
Principales sectores de actividad potencialmente utilizados para canalizar activos de origen ilícito o con finalidad ilícita .....	54
Sector Financiero .....	54
Sector No Financiero .....	59
Vulnerabilidades .....	65
Análisis de las Amenazas y Vulnerabilidades en Financiamiento del Terrorismo .....	72
Amenazas .....	72
Vulnerabilidades .....	74
ACCIONES RECOMENDADAS .....	76
Coordinación y cooperación interinstitucionales .....	76
Fortalecimiento institucional .....	76
Medidas preventivas .....	78
Financiamiento del terrorismo .....	79

## 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 los Registros

**DNA:** Dirección Nacional de Aduanas

**EBR:** Enfoque Basado en Riesgos

**ENR:** Evaluación Nacional de Riesgos

**ETF:** Empresas Transmisoras de Fondos

**ESF:** Empresas de Servicios Financieros

**ESR:** Evaluación Sectorial de Riesgos

**GAFI:** Grupo de Acción Financiera

**FET:** Foro Especializado en Terrorismo del MERCOSUR

**FGN:** Fiscalía General de la Nación

**FMI:** Fondo Monetario Internacional

**FT:** Financiamiento del Terrorismo

**GAFILAT:** Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

**GAFISUD:** Grupo de Acción Financiera de Sudamérica

**JUTEP:** Junta de Transparencia y Ética Pública

**LA:** Lavado de Activos

**LAFT:** Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo

**LUC:** Ley de Urgente Consideración

**MP:** Ministerio Público

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**ONG:** Organizaciones no Gubernamentales

**OSFL:** Organizaciones sin Fines de Lucro

**PBI o PIB,** indistintamente: Producto Interior Bruto

**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

**SAFI:** Sociedad Anónima Financiera de Inversión

**SAS:** Sociedades por Acciones Simplificadas

**SNAL:** Secretaría Nacional Anti-lavado de Activos

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

**SO:** Sujeto Obligado

**SSF:** Superintendencia de Servicios Financieros

**UI:** Unidades indexadas

**UIAF:** Unidad de Información y Análisis Financiero

**UIF:** Unidad de Inteligencia Financiera

**ZF:** Zona Franca

## I. INFORMACIÓN GENERAL DEL PAÍS Y SU SISTEMA ALA/CFT

### 1. INFORMACIÓN CONTEXTUAL

La superficie total del país es de 176.220 km<sup>2</sup> y su población, de acuerdo con el Censo realizado en el año 2011 asciende a 3.286.314 habitantes. En 2021 el Producto Bruto Interno representó el equivalente a 59.319.484,71 millones de dólares estadounidenses, en tanto el PBI per cápita ascendió a 17.313,2 dólares estadounidenses, siendo el más alto de América Latina.

Según el informe de contexto elaborado por el Banco Mundial con respecto al año 2021:

*“Uruguay se destaca en América Latina por ser una sociedad igualitaria, por su alto ingreso per cápita y por sus bajos niveles de desigualdad y pobreza y la ausencia casi completa de pobreza extrema. En términos relativos, su clase media es la más grande de América, y representa más del 60% de su población.*

*La economía de Uruguay creció un 4,4% en 2021, luego de una caída del 6,1% el año anterior debido a la pandemia de COVID-19. Para el 2022, se espera que crezca un 4,8% impulsado principalmente por la apertura de fronteras al turismo extranjero del verano pasado y un aumento en producción agrícola. Para 2023 se espera un crecimiento del 2,7%. Esta desaceleración será impulsada por un menor crecimiento en los principales socios del Mercosur, la ralentización económica mundial, el endurecimiento de la política monetaria y la finalización de inversiones extraordinarias relacionadas con una nueva planta de celulosa por US\$3 mil millones, además de obras públicas complementarias.*

*Los fuertes avances económicos que ha realizado Uruguay, particularmente a partir de la crisis de 2002, sumados al sólido pacto social que lo caracteriza, sustentan el camino hacia la reducción de la pobreza y la promoción de la prosperidad compartida que el país ha transitado. El país tiene una fuerte vocación en materia de protección social. Históricamente, las políticas sociales inclusivas se han enfocado en ampliar la cobertura de los programas, por ejemplo, alrededor del 90% de la población de más de 65 años está cubierta por el sistema de pensiones: este es uno de los coeficientes más altos en América Latina y el Caribe, junto con Argentina y Brasil.*

*Hoy, existe una serie de limitaciones estructurales que pueden obstaculizar el avance hacia objetivos de desarrollo sostenido. Por un lado, el país está en una fase avanzada de la transición*

*demográfica y está en proceso de reformar su sistema de seguridad social, que en la actualidad genera grandes costos fiscales. Además, Uruguay enfrenta desafíos para mejorar su competitividad y crecimiento de largo plazo. A su vez, Uruguay enfrenta retos para incorporar a las mujeres a la actividad económica y transformar la educación y las instituciones laborales para aprovechar productivamente el cambio tecnológico, además de para impulsar la inversión en infraestructura e integración en cadenas globales de valor. Finalmente, a pesar de que la incidencia de la pobreza en Uruguay se mantiene relativamente baja en la comparación regional, aún persisten importantes disparidades en términos de edad, sexo, región y ascendencia, que podrían haberse profundizado con la pandemia.*

*El fuerte desempeño institucional en otras áreas, tales como la confianza en el gobierno, la escasa corrupción y un enfoque político basado en consensos, así como un gran compromiso para fortalecer los arreglos institucionales, le da al país una base firme sobre la cual continuar renovando su contrato social y establecer políticas para atacar las limitaciones actuales.”*

Por otra parte, es importante destacar que Uruguay se encuentra en el puesto 14 del Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente al año 2022 elaborado por Transparencia Internacional, es decir que se sitúa entre las jurisdicciones mejor consideradas a nivel mundial y ostenta la mejor posición en las Américas. Esta institución realiza todos los años un informe el que se analiza la percepción de corrupción en distintos países, utilizando una escala de 0 a 100, en la que cero significa “altamente corrupto” y 100 “muy transparente”. Según el Índice del año 2022, Uruguay subió un punto respecto a 2021, con un puntaje total de 74 sobre 100, consolidando su posición de liderazgo en la región.

Asimismo, Uruguay país se encuentra en el lugar 11 del Índice de Democracia elaborado por The Economist en 2022, en el cual se lo clasifica como “democracia plena”, considerando factores como proceso electoral y pluralismo, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y derechos civiles. El país aumentó su puntuación, en sus resultados 2021 y 2022, de 8,85 a 8,91, pasando del puesto 13 al 11, afirmándose en el primer lugar en las Américas y reforzando su posición como nación líder en democracia en el mundo.

## 2. MARCO NORMATIVO ALA/CFT

### Antecedentes

- Decreto-Ley N° 14.294 de 31/10/1974, con la redacción dada por la Ley 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 02/07/07 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 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 10/01/2018, 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 determinantes 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 Proliferación de

las Armas de Destrucción Masiva contiene disposiciones sobre la aplicación de sanciones financieras dirigidas por Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, el decomiso de bienes vinculados al terrorismo y su financiamiento, y la cooperación internacional, y modifica la tipificación del delito de financiamiento del terrorismo. Esta ley fue reglamentada mediante el Decreto N° 136/2019 de 16 de mayo de 2019.

- La Ley No. 20.075 de 20/10/2022 en su artículo 44 le asigna nuevas competencias a la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, 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, de 20 de diciembre de 2017, modificativas y complementarias, y los delitos de Terrorismo y su Financiación previstos en las Leyes N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004, y N° 19.749, de 15 de mayo de 2019.

### **Delitos de Lavado de Activos**

En el concepto de “Lavado de Activos” se engloban las conductas tipificadas en los artículos 30 a 34 de la Ley No. 19.574 de 10/01/2018:

**“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 prestare 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 determinante, 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° 19.749 de 15/05/2019 establece lo siguiente:

*“(Actos de naturaleza terrorista).- Declaránse 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 18 de la misma ley establece lo siguiente:

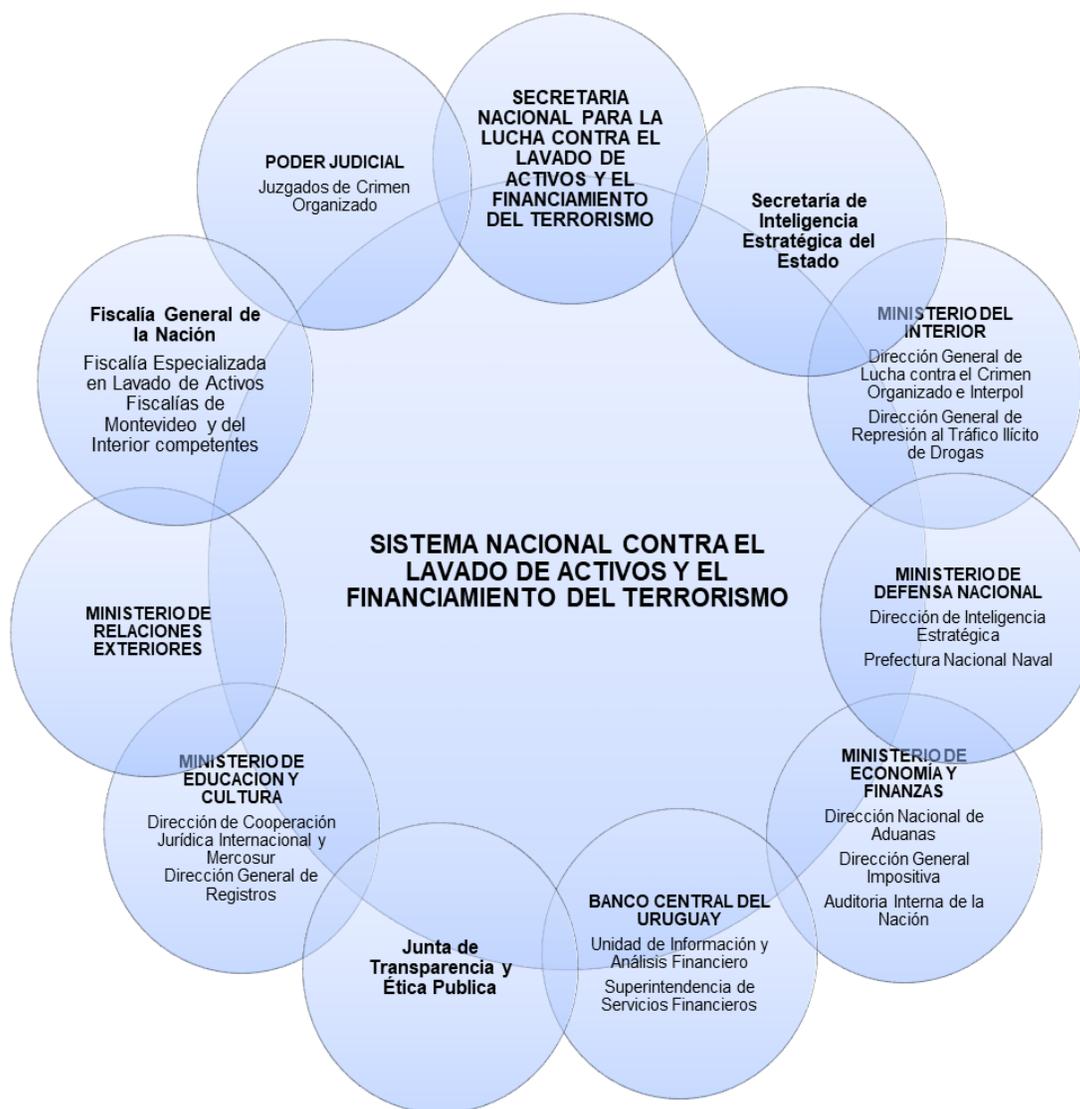
*"(Delito de Financiamiento del Terrorismo).- El que organizare o, por el medio que fuere, directa o indirectamente, proveyere o recolectare fondos o activos de cualquier naturaleza, sean de fuente lícita o no, para financiar una organización terrorista o a un miembro de esta o a un terrorista individual, 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".*

### 3. DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA ALA/CFT

#### Estructura del Sistema

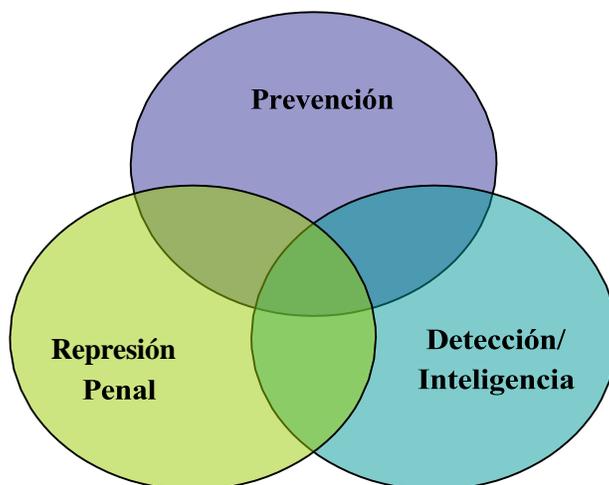
El sistema se desarrolla a partir de diferentes estructuras coordinadas entre sí, las que están integradas por los organismos que se detallan a continuación:

#### Organismos competentes



El Sistema ALA/CFT del Uruguay se encuentra estructurado sobre tres subsistemas de acción fundamentales: el subsistema de prevención, el subsistema de detección/ inteligencia financiera y el subsistema de represión penal.

### Subsistemas



### Prevención

En este subsistema operan una serie de entidades del sector privado y del sector público con el objetivo de identificar operaciones sospechosas de LA / FT y reportarlas a las autoridades competentes. Tal objetivo se concreta a través de diversas políticas y procedimientos puestos en funcionamiento por los sujetos obligados del sector financiero y no financiero (a saber, políticas de conocimiento de los clientes, la confección de matrices de riesgos, la identificación de productos y servicios sensibles, la activación de alertas, la determinación de Personas Expuestas Políticamente, etc.) y por los organismos de supervisión y control, que son la Superintendencia de Servicios Financieros, la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central y la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (a saber, inspecciones sobre los sujetos obligados, desarrollo de mecanismos de información sobre operaciones sospechosas, etc.)

### **Detección / Inteligencia Financiera**

En este subsistema opera esencialmente la Unidad de Información y Análisis Financiero del Banco Central del Uruguay, creada especialmente con el objetivo de realizar un análisis sobre las operaciones sospechosas que le hayan sido reportadas y, si fuere el caso, denunciarlas a las autoridades judiciales competentes para su efectiva persecución penal. Tal objetivo se concreta con la confección de legajos, recolección de información financiera sobre los sujetos o personas jurídicas en cuestión, determinación de tipologías delictivas, comprensión de las metodologías usadas para lavar activos, conexión con otros organismos del Estado que disponen de información sensible, pedidos de información a UIF del exterior, etc.

### **Represión Penal**

En este subsistema operan las autoridades policiales, fiscales y judiciales competentes, con el objetivo de investigar los casos de LA/FT, los delitos precedentes que han generado los activos que procuran ser lavados, incautar y decomisar los bienes de origen delictivo y castigar a los autores de estas acciones delictivas. En el marco de la investigación penal, pueden utilizarse determinadas técnicas especiales de investigación por la particular complejidad de estos delitos, como por ejemplo la entrega vigilada, la figura del arrepentido, o la protección de testigos. En este subsistema es clave el entendimiento del funcionamiento de la empresa criminal a efectos de acertar en los esfuerzos por dismantelar su soporte económico-financiero. A estos efectos, es muy importante la labor de los Grupos Multidisciplinarios de Apoyo a la Investigación, que son designados por los fiscales para que los asesoren en este tipo de causas complejas y que habitualmente integran la SENACLAFT, la UIAF, la DGI, y otros organismos públicos cuando son requeridos.

## 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 de 10/01/2018, 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 Grupo de Acción Financiera.
- C. Designar 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.

## **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 de 19/12/2015 y actualmente regulada por la Ley No. 19.574 de 10/01/2018, 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 financiamiento 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.

### **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 Nº 17.016, 17.835, 18.401 y 18.494) 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, Integrantes del Mercado de Valores, Administradoras de Fondos Previsionales y Empresas que prestan servicios de transferencia o envío de fondos.

Asimismo, las personas físicas o jurídicas sujetos al control del BCU deberán comunicarle el transporte de dinero en efectivo, metales preciosos u otros instrumentos monetarios que realicen a través de la frontera por un monto superior a los U\$S 10.000 (Ley Nº 17.835).

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

### **Superintendencia de Servicios Financieros**

Fue creada como superintendencia unificada por la Ley Nº 18.401, que en su artículo 9 incluye dentro de sus responsabilidades las referentes a la prevención en del LA y el FT. A su vez el artículo 11 establece que corresponderá a esta Superintendencia “*desarrollar las funciones*

*encomendadas al Banco con la finalidad de combatir los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”.*

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 art. 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.

### **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, 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 de 23/09/04 y N° 18.401 del 24/10/08.

La Ley N° 18.401, del 24/10/08, en su artículo 10, incorpora a la Carta Orgánica del BCU a la UIAF, dándole la ubicación jerárquica y las 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.
- Supervisar el cumplimiento de las normas de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo por parte 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.

### **Fiscalía General de la Nación**

Es un protagonista fundamental del sistema de administración de Justicia en el país y también del lavado de activos 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, de 20 de diciembre de 2017, modificativas y complementarias, y los delitos de Terrorismo y su Financiación previstos en las Leyes N° 17.835, de 23 de setiembre de 2004, y N° 19.749, de 15 de mayo de 2019. 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.

## **Ministerio del Interior**

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 la Dirección General de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas y la 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. También colabora en esta tarea en forma fundamental la Dirección de Información e Inteligencia y la Dirección de Migraciones.

## **Ministerio de Economía y Finanzas**

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

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 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**

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**

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.

La Auditoría Interna de la Nación

Tiene a su cargo el control del cumplimiento de las obligaciones relativas a titularidad y beneficiarios finales. Comprende las actividades de fiscalización del cumplimiento del Registro de entidades emisoras de participaciones patrimoniales al portador (Ley N° 18.930), la identificación de titulares de participaciones patrimoniales al portador en las Sociedades Anónimas y en Comandita por Acciones (Ley N° 19.288) y la Identificación del Beneficiario Final y de los Titulares de Participaciones Nominativas (Ley N° 19.484).

**Ministerio de Educación y Cultura**

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 17.016 y 17.060 y Decreto 398/999).

**b) Dirección General de Registros**

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

### **Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP)**

La Junta de Transparencia y Ética Pública (ex Junta Asesora en Materia Económico Financiera del Estado) fue creada por el artículo 4 de la Ley Nº 17.060 de 23 de diciembre de 1998. Por el art. 8 de dicha ley, en la redacción dada por el artículo 334 de la Ley Nº 17.296 de 21 de febrero de 2001, se estableció que la Junta constituye un Cuerpo con independencia técnica en el ejercicio de sus funciones. El art.4 del Decreto Nº 354/999 de 12 de noviembre de 1999, establece que la Junta Asesora es un órgano del Estado que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo, y se vincula a través del Ministerio de Educación y Cultura.

Su actuación tiene por objetivo general propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado, asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción y en particular en materia de los delitos previstos por las normas anticorrupción, que se imputen a funcionarios públicos (Ley No.17.060). La JUTEP participa en las investigaciones de lavado de activos en su calidad de auxiliar de la Justicia.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores**

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

### **Ministerio de Defensa Nacional**

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 y la Dirección de Inteligencia Estratégica.

### **Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado**

Creada por Ley No. 19696 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.

### **Poder Judicial**

Tiene jurisdicción a través de los tribunales con competencia en la materia penal en el juzgamiento de los delitos y ejecución de las penas y en la admisión de las solicitudes de cooperación internacional (Constitución Nacional, Código de Procedimiento Penal, Ley 15.750, Ley 17.016).

Por el Art. 415 de la Ley 18.362 del 6/10/08, fueron creados dos juzgados letrados de primera instancia en materia penal con especialización en crimen organizado y lavado de activos, 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**

Además de la actividad propiamente legislativa, a nivel de la Cámara de Representantes funciona en forma regular una Comisión Especial con Fines Legislativos de Transparencia, lucha contra el Lavado de Activos y Crimen Organizado.

## II. CONTEXTO DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO

### 1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

El Grupo de Acción Financiera (GAFI) es el organismo intergubernamental que establece los estándares a nivel global 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. Estos estándares se denominan “Las Recomendaciones del GAFI”.

En el ámbito regional, esta función es ejercida por el Grupo de Acción financiera de Latinoamérica (GAFILAT), originalmente denominado Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD), del cual Uruguay es miembro originario. El Memorando de Entendimiento Constitutivo del organismo fue aprobado mediante la ley No. 17. 532, de 13 de agosto de 2002.

Por otra parte, el artículo 7 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, que contiene medidas para combatir el lavado de activos, en su literal 3, indica que: *“al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Parte a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero”*.

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.

La Recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera (GAFI) establece que 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”*.

El conjunto de medidas a ser aplicadas para prevenir y mitigar los riesgos identificados se denomina *enfoque basado en riesgo (EBR)*.

Según la mencionada Recomendación, *“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”*.  
*Estas evaluaciones deben mantenerse actualizadas.*

## **2. LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGO PAÍS EN MATERIA DE LAVADO DE DINERO Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO DE 2014**

Durante 2014, con la coordinación de la entonces Secretaría Nacional Anti Lavado de Activos, se realizó una Evaluación Nacional de Riesgo con la finalidad de *“contribuir a la revisión y actualización de la Estrategia nacional Antilavado, de tal forma que el ejercicio a desarrollar contribuyera a la efectividad, coordinación e incremento de calidad de las múltiples acciones en curso”*.

El ejercicio tuvo las siguientes características:

- a) Alcance nacional, sin perjuicio de las especificidades sectoriales o geográficas que resultaran relevantes.

- b) Dimensión dual, es decir, integración en un único ejercicio de FT y LA.
- c) Ejercicio coordinado, con implicación de todas las agencias públicas con responsabilidades en el régimen anti-lavado y contra la financiación del terrorismo.
- d) Conexión internacional, solicitando contribuciones a los países vecinos.
- e) Integración del sector privado, con las características específicas que en cada caso correspondieran, dependiendo de la naturaleza de las informaciones, así como de las características de las ofertas de bienes y servicios de dichos participantes privados.
- f) Publicación de resultados, sin perjuicio de las necesarias garantías de confidencialidad de los datos que pudieran afectar a la seguridad nacional o a estrategias públicas que por su propia naturaleza no deban ser de público conocimiento.

### **3. CONCLUSIONES**

Las principales conclusiones de la mencionada Evaluación Nacional de Riesgos fueron las siguientes:

#### **A. AMENAZAS**

##### **A.1. LAVADO DE ACTIVOS**

Entre la pluralidad de ilícitos de LA/FT que se perpetran en, con conexión, o desde, la República Oriental del Uruguay destacan como más relevantes los siguientes:

1. Los relacionados con el tráfico de estupefacientes y sicotrópicos, en particular, utilizando la porosidad de las zonas fronterizas, tanto para la exportación hacia Europa como para el consumo doméstico. Estrechamente relacionados con ellos, se atisban los inicios de conexión de las reducidas agrupaciones criminales domésticas con las grandes organizaciones criminales.
2. La utilización espuria de estructuras societarias y otros beneficios corporativos para la contribución a la ejecución internacional de ilícitos fiscales, u otros actos de ocultación de la identidad de propietarios últimos, u otras acciones que sin ser en todos los casos – necesariamente- criminales tienden a establecer sucesivas capas de personas jurídicas respecto de operaciones, rentas gravables o bases imponibles.

3. La integración de capitales internacionales de origen potencialmente criminal en el sector financiero e inmobiliario y, en menor medida, en el sector agropecuario.
4. A menor escala que el anterior, pero en todo caso con un carácter preocupante, el delito de contrabando.

## **A.2. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

1. No se ha identificado la existencia de organizaciones terroristas que actúen localmente ni tampoco se ha detectado que el sistema financiero uruguayo haya sido utilizado para realizar movimientos financieros vinculados con organizaciones terroristas que actúen en el exterior.
2. Se concluye que la principal amenaza en este sentido podría provenir de organizaciones terroristas que operen en algunos países de la región, tanto de parte de grupos terroristas domésticos como por células que estarían vinculadas con organizaciones terroristas internacionales.

## **B. VULNERABILIDADES**

A pesar de que la legislación general anti-lavado se aproxima en gran medida a los estándares internacionales, Uruguay presenta un déficit notorio en materia de las APNFD y las ONG, que debe ser objeto de corrección urgente y prioritaria de acuerdo con un plan integral que incluya tanto modificaciones de alcance subjetivo como la designación de una nueva autoridad de contralor. Asimismo, se han de reformar la enumeración de ilícitos antecedentes –entre otras medidas- con la finalidad de incluir el delito fiscal dentro de tales.

## **C. ÁREAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS IDENTIFICADAS**

### **Aspectos legales en materia de lavado de activos**

- a) Reforma legal omnicompreensiva, que integre en una nueva ley administrativa-preventiva todos los desarrollos existentes.
- b) Inclusión del delito tributario en el inventario de delitos determinantes de LAFT.
- c) Ampliación del inventario de sujetos obligados no financieros.

- d) Inclusión de las ONG como sujetos obligados.
- e) Continuación y consolidación del proceso de modificación de la oferta de vehículos jurídicos uruguayos, y en particular de las declaraciones de titularidad beneficiaria.

### **Coordinación nacional**

- f) Fortalecimiento y otorgamiento de mayor jerarquía inter-institucional a la Comisión Coordinadora contra el LAFT y de la Secretaría Nacional Antilavado.

### **Inteligencia financiera**

- g) Mejorar el desempeño de la UIAF en materia de Análisis Operativo y Estratégico.
- h) Revisión procesal-penal para agilizar la tramitación de los delitos de LAFT.
- i) Clarificación de la competencia de los juzgados contra la criminalidad organizada respecto de los casos LAFT.
- j) Ampliar la utilización de técnicas especiales de investigación y de las investigaciones financieras paralelas.

### **Medidas preventivas y análisis de riesgos sectoriales**

- l) Designación de una nueva autoridad de supervisión y control de las APNFD.
- m) Modificación de los programas preventivos anti-lavado de las APNFD.
- n) Rediseño de la legítima oferta de Zonas Francas, con la finalidad de excluir el potencial uso de los beneficios concedidos para la comisión de actos ilícitos.
- o) y p) Ejecución de un análisis individualizado de los perfiles de riesgo de los sectores de mayor riesgo de los sectores financieros y no financieros.

## **Prevención del financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva**

- q) Actualizar del marco normativo vigente en materia de terrorismo y su financiamiento, así como de la prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva.
- r) Evaluación sectorial de riesgo de FT de las ONG.
- s) Designarse una autoridad de ejecución que gestione el ciclo anti-FT.

### **4. LA ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA LUCHA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS, EL FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO Y LA PROLIFERACIÓN DE ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA 2017-2020**

En 2017 se aprobó esta Estrategia a efectos de implementar políticas nacionales ALA/CFT basadas en los riesgos identificados en la ENR de 2014.

El Plan de Acción de la Estrategia Nacional incluyó lo siguientes objetivos:

#### **OBJETIVOS VINCULADOS AL FORTALECIMIENTO GENERAL DEL SISTEMA ALA/CFT.**

Objetivo 1: Armonizar el marco legal contra el LA/FT.

Objetivo 2: Utilizar y aprovechar los recursos tecnológicos para la prevención y el combate del LA/FT.

Objetivo 3: Fortalecer el conocimiento de los riesgos de LA/FT a los que se encuentra expuesto el país, así como las políticas y medidas diseñadas para mitigarlos.

Objetivo 4: Promover la actualización permanente de las políticas ALA/CFT y la coordinación interinstitucional entre los organismos competentes.

#### **OBJETIVOS VINCULADOS AL FORTALECIMIENTO ESPECÍFICO DE CADA SUBSISTEMA PARTICULAR ALA/CFT.**

##### **PREVENCIÓN**

Objetivo 5: Fortalecer las capacidades institucionales y la estructura organizacional del organismo de supervisión financiera en materia ALA/CFT.

Objetivo 6: Profundizar en el ámbito de la Superintendencia de Servicios Financieros la aplicación de un enfoque de supervisión basado en riesgos, y promover buenas prácticas y el debido cumplimiento de medidas preventivas en materia ALA/CFT.

Objetivo 7: Fortalecer la transparencia de las personas y estructuras jurídicas a fin de evitar que las mismas sean utilizadas con fines ilícitos.

Objetivo 8: Fortalecer el sistema de supervisión para los sujetos obligados del sector no financiero (APNFD) aplicando un enfoque basado en riesgos, y promover buenas prácticas y el debido cumplimiento de medidas preventivas en materia ALA/CFT.

Objetivo 9: Fortalecer la prevención del LA/FT en las actividades de comercio exterior.

Objetivo 10: Incorporar el combate a la corrupción como componente fundamental de la lucha contra el LA.

#### **DETECCIÓN / INTELIGENCIA FINANCIERA**

Objetivo 11: Fortalecer la capacidad de generación de inteligencia financiera.

Objetivo 12: Mejorar la utilización de la información disponible en la UIAF y fortalecer su acceso a información.

#### **REPRESIÓN PENAL**

Objetivo 13: Reforzar los mecanismos de investigación sobre patrimonios ilícitos.

Objetivo 14: Fortalecer las Unidades Especiales de Investigación.

Objetivo 15: Mejorar los mecanismos de administración de bienes decomisados.

Objetivo 16: Mejorar los procedimientos de cooperación judicial internacional.

#### **NIVEL DE CUMPLIMIENTO CON LA ESTRATEGIA**

Se ha verificado un alto nivel de cumplimiento con aquellos objetivos que contenían acciones tendientes a actualizar la normativa. Esto no ha sido acompañado en igual medida por los objetivos que involucraban una mejora de la efectividad del sistema.

En especial, se destaca el cumplimiento de los objetivos 1, 3, 4, 7 y 15. Respecto de los demás, como se verá más adelante en el análisis de las amenazas y vulnerabilidades, existen amplias oportunidades de mejora que deberán ser encaradas en la nueva Estrategia Nacional.

## **5. 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 (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 ésta moneda), y también se limitarán o hasta se cancelaran 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 enfrentarían procesos mucho 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 ALAFTPADM, 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 miembro en que llame la atención la falta de conformidad con los estándares.
- Puede programarse una misión de alto nivel para reforzar el mensaje. Dicha misión se reunirá con los ministros y los altos funcionarios.
- 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 semestralmente:

- 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 el 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 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.

## 6. EL INFORME DE AMENAZAS REGIONALES EN MATERIA DE LAVADO DE ACTIVOS DE GAFILAT

El 6 de febrero de 2023, GAFILAT publicó la Segunda Actualización de este informe, que abarca el período 2019-2021.

Es fundamental considerar los riesgos a nivel regional para enmarcar el análisis de la situación nacional, ya que se trata de delitos transnacionales por naturaleza y, con las diferencias que implican los mitigantes derivados de las diferentes características geopolíticas, normativas, institucionales y culturales de cada país, es evidente que la delincuencia organizada representa una amenaza común.

Este estudio se basa en el análisis de tipologías, evaluaciones nacionales de riesgo, sentencias condenatorias, y de los datos de la Red de Recuperación de Activos, entre otras informaciones relevantes.

Las principales conclusiones del Informe son las siguientes:

### A. Principales delitos determinantes del lavado de activos (ordenados según su prevalencia):

- Corrupción y soborno
- Tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas
- Delitos fiscales
- Participación en grupo delictivo organizado
- Delitos ambientales
- Contrabando
- Trata y tráfico de personas

El informe señala que *“existe un cambio importante con respecto del Informe de Tipologías anterior, ya que delitos como la corrupción, el soborno, los delitos fiscales y los relacionados con el medioambiente, presentan un aumento significativo en el Informe de 2019-2020”*.

### B. Sectores vulnerados:

- Bancos

- Notarios/Abogados
- Automotor
- Corredores de Propiedades
- Instituciones financieras no bancarias
- Empresas de servicios de remesas
- Casas de cambio.

**C. Productos utilizados:**

- Efectivo
- Cuentas bancarias
- Transferencia internacional de dinero
- Cheques
- Transferencias electrónicas
- Compra de vehículos
- Compra y venta de bienes raíces
- Remesas
- Depósitos en cuentas bancarias
- Compra venta de divisas
- Préstamos
- Tarjetas de crédito
- Giros

### III. ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS

#### 1. PROCESO DE ACTUALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE RIESGOS

##### 1.1. ASPECTOS METODOLÓGICOS

En 2013 el GAFI emitió una Guía para la realización de las Evaluaciones Nacionales de Riesgos. En la misma se definen cuatro conceptos fundamentales: Riesgo, Amenaza, Vulnerabilidad y Consecuencias o Impacto.

Riesgo: el mismo se define como una función que se encuentra determinada por la interacción de tres variables: Amenaza, Vulnerabilidad y Consecuencia o Impacto.

Amenaza: es una persona, un grupo de personas, cuyo objeto o actividad tiene el potencial de afectar el normal devenir de un estado, una sociedad o una economía. En el contexto del LA/FT, se incluye a criminales y sus organizaciones; grupos terroristas, sus integrantes, sus fondos y futuras actividades delictivas.

Vulnerabilidades: comprende aquellas debilidades en el sistema ALA/CFT o en los controles estatales que pueden ser explotadas por la amenaza o que pueden facilitar y/o permitir sus actividades.

Consecuencias: refiere al impacto o daño que el LA o el FT puede causar e incluye los efectos de la actividad criminal y terrorista en el sistema, en las instituciones financieras, así como en la economía y en la sociedad toda.

La Guía establece elementos que deben considerarse al realizar una evaluación nacional de riesgos, del punto de vista procedimental y estructural.

Entre ellos se destacan:

- Planificación y organización de la evaluación de riesgos de LA/FT. Las diferentes naciones optan por aproximaciones a través de un grupo interagencial, por discusiones en mesas redondas de intercambio de opiniones, grupos de expertos, etc.
- Fuentes de Información: Debido a que es probable que una sola agencia o entidad no posea toda la información necesaria para realizar una evaluación de riesgos nacional, se recomienda que ésta involucre a una amplia red de

organizaciones, agencias y departamentos relevantes dentro de la órbita estatal, que tengan experiencia y responsabilidades en la materia.

- Involucramiento del Sector Privado y otros actores: La participación del sector privado en los procesos, puede llegar a ser valioso, en el sentido del aporte de una mirada fuera del ámbito público. Por ello, los diversos ámbitos del sector privado pueden proveer insumos esenciales.
- El proceso de la evaluación de riesgos, puede dividirse en una serie de actividades o etapas a ser: identificación, análisis y evaluación.
- Los resultados de una evaluación del riesgo pueden adoptar diferentes formas, pero debe asegurarse que las autoridades públicas saquen sus conclusiones sobre los niveles de los riesgos y las prioridades para la mitigación de dichos riesgos.

El proceso de elaboración de la presente actualización de la Evaluación Nacional de Riesgo, se realizó con la aprobación de la Comisión Coordinadora contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y se llevó a cabo bajo la dirección de la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Asimismo, es el resultado de un proceso coordinado que involucró a los actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales con competencia en la materia, tanto a nivel preventivo, como de aplicación de la ley.

Se conformaron mesas técnicas de trabajo interinstitucionales multidisciplinarias, integradas por autoridades de los sistemas de prevención, control, detección, investigación y juzgamiento, así como por representantes del sector privado.

Se analizó el conjunto de modificaciones normativas implementadas con posterioridad a la Evaluación Nacional de Riesgo, antes mencionada y el impacto que las mismas tienen en el sistema ALA/CFT.

Se evaluó la forma en que la normativa está siendo implementada y los resultados obtenidos. Se realizó un análisis de las variaciones ocurridas en las amenazas y vulnerabilidades respecto de la Evaluación Nacional de Riesgo de 2014.

En función de la documentación analizada, informes y normativa vigente al momento de la realización del trabajo, se formularon recomendaciones tendientes a mitigar los riesgos identificados.

Para el presente trabajo, se utilizó la siguiente información:

- Evaluación Nacional de Riesgo de 2014;
- Estrategia Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva: basada en Riesgos período 2017-2020;
- Normativa vigente;
- Informes de evaluación mutua de GAFILAT;
- Informes de avance producidos en el marco del proceso de seguimiento post-evaluación;
- Informes, análisis y estudios realizados por los organismos nacionales competentes.
- Otros informes relevantes producidos por la ONU, OEA u organismos multilaterales o regionales.
- Información estadística referida a las amenazas y vulnerabilidades.

## **1.2. ASPECTOS PROCEDIMENTALES**

Se remitieron encuestas de solicitud de información a todos los sectores participantes del ejercicio, las cuales fueron oportunamente respondidas.

Se llevaron a cabo tres misiones con el objeto de realizar entrevistas detalladas de evaluación con los representantes designados por cada uno de los organismos públicos competentes, las distintas categorías de sujetos obligados y expertos independientes.

Posteriormente, se constituyeron seis mesas técnicas de trabajo interinstitucionales en donde se analizó la información generada y se discutieron las conclusiones preliminares.

## LISTADO DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES

### INSTITUCIONES PÚBLICAS

PODER JUDICIAL

FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

SECRETARIA DE INTELIGENCIA ESTRATÉGICA DEL ESTADO

SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS FINANCIEROS (BCU)

UNIDAD DE INFORMACIÓN Y ANALISIS FINANCIERO (BCU)

AUDITORIA INTERNA DE LA NACIÓN

DIRECCION GENERAL IMPOSITIVA

DIRECCION NACIONAL DE ADUANAS

DIRECCION NACIONAL DE ZONAS FRANCAS

DIRECCION GENERAL DE REGISTROS (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA)

AUTORIDAD CENTRAL DE COOPERACION JURIDICA INTERNACIONAL (MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA)

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, REPUBLICA AFISA, CPA FERRERE, CORPORACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO (CND), TRUST ADMINISTRADORA DE FONDOS DE INVERSIÓN SA, TMF GROUP, VALO.

## **SECTOR NO FINANCIERO**

ASOCIACION DE ESCRIBANOS DEL URUGUAY

COLEGIO DE CONTADORES, ECONOMISTAS Y ADMINISTRADORES DEL URUGUAY

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)

CAMARA DE ZONA FRANCA 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.

## **2. CONCLUSIONES**

### **2.1. PRESUPUESTOS GENERALES**

La aplicación de un enfoque basado en riesgos opera con la siguiente lógica: a) identificación del riesgo, b) análisis de los riesgos previamente identificados, y c) cumplidos los pasos anteriores adopción de medidas para mitigarlos.

El primer punto del enfoque es la identificación del riesgo, definido el mismo como la combinación de amenazas y vulnerabilidades. El razonamiento que la definición lleva implícito es que las amenazas son externas al sistema de prevención ALA/CFT de un país y que, una vez identificadas las mismas, se deben analizar las vulnerabilidades, que son internas y de las cuales se valdrían las “amenazas” para efectivizar el riesgo.

Entonces el esquema propuesto sería identificar amenazas, luego identificar vulnerabilidades, y analizar cómo operan e interactúan entre sí, para aplicar medidas que ayuden a mitigar ambos factores.

Como se mencionó previamente, Uruguay ha adoptado numerosas medidas de tipo normativo para fortalecer su sistema ALA/CFT, enmarcadas en las acciones identificadas en la ENR y en la posterior Estrategia Nacional.

Es así que se aprobaron las leyes N° 19.484 de 05/01/2017 de transparencia fiscal, N° 19.574 de 10/01/2018 Integral contra el Lavado de Activos, N° 19.749 de 15/05/2019 contra el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación de las Armas de Destrucción Masiva, y N° 20.075 de 20/10/2022 que amplía las competencias de la SENACLAF y crea la Fiscalía Especializada en Delitos de Lavado de Activos.

Mediante estas leyes se amplió el alcance de los delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y se fortalecieron las instituciones responsables de combatirlos.

Asimismo, se han realizado esfuerzos para implementar un enfoque basado en el riesgo para la supervisión de los distintos sujetos obligados, tanto financieros, como no financieros.

Por otra parte, se ha conformado el Grupo de Trabajo contra el Financiamiento de Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva que ha venido trabajando activamente en la identificación de los riesgos y la coordinación de actividades entre las diferentes instituciones con competencia en la materia.

Sin duda, todo ello ha impactado positivamente en la mitigación de los riesgos previamente identificados por el país.

Sin embargo, existen aún factores que limitan la efectividad del sistema.

Por otro lado, se ha podido detectar la existencia de circunstancias que dificultan la identificación de los riesgos que enfrenta la jurisdicción y, en consecuencia, la aplicación del enfoque basado en riesgo en la prevención del LA y FT, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Carencias para identificar los métodos y las tipologías utilizados para lavar activos en el país, dado que existen pocas investigaciones y casos judicializados de lavado de activos, no existen estadísticas suficientes, no se han generado tipologías consolidadas, ni se han realizado análisis de los casos judiciales, o informes sobre las tendencias delictivas a cargo de las distintas autoridades competentes.
- Existen dificultades para coordinar acciones entre las autoridades competentes, en algunos casos por motivos normativos (aplicación de normas de confidencialidad y protección de datos personales) y en otros vinculados a restricciones de orden presupuestal. Esto produce los siguientes efectos: i) se limita la realización de acciones conjuntas y coordinadas que en caso de realizarse generarían resultados positivos; ii) no se comparte información en tiempo y forma, por lo que no se pueden obtener estadísticas ni ningún otro tipo de información a partir de la cual comenzar a identificar adecuadamente los riesgos que enfrenta el país.
- Las evaluaciones sectoriales de riesgo y los estudios estratégicos realizados por las autoridades son aún parciales.

## 2.2. ANÁLISIS DE LAS AMENAZAS Y VULNERABILIDADES

### 2.2.1. AMENAZAS

#### i. PRINCIPALES DELITOS PRECEDENTES GENERADORES DE ACTIVOS POTENCIALMENTE INTRODUCIDOS AL SISTEMA

#### ESTADÍSTICAS CONSIDERADAS PARA DETERMINAR LA PREVALENCIA DE LAS ACTIVIDADES DELICTIVAS PRECEDENTES

A continuación, se presenta una síntesis de la información sobre la cantidad de investigaciones iniciadas por el Ministerio del interior respecto a las actividades delictivas determinantes correspondientes al período 2017-2021. Sobre este punto cabe consignar que en algunos de los delitos se deben cumplir determinadas condiciones tipificadas por la Ley N° 19.574, para ser considerados precedentes del lavado de activos (ej. en la Rapiña y Hurto, se deben dar en forma acumulativa que sean cometido por un grupo criminal organizado y por un monto mayor a UI 100.000, por su parte en el caso del Homicidio, el mismo debe ser motivado por promesa remuneratoria (Sicariato).

Tabla 3 –Investigaciones iniciadas

Delito	2017	2018	2019	2020	2021
Narcotráfico y delitos conexos	1.349	1.597	1.959	2.593	2.999
Rapiña	256	566	618	490	406
Lesiones graves y gravísimas	323	370	443	463	401
Hurto	354	299	399	426	348
Homicidio	353	429	410	372	333
Extorsión	113	248	255	308	432
Resto de los Delitos (1)	395	590	811	773	609
<b>Totales anuales</b>	<b>3.143</b>	<b>4.099</b>	<b>4.895</b>	<b>5.425</b>	<b>5.528</b>

Fuente: Ministerio del Interior

Del cuadro relacionado anteriormente podemos observar, que la principal actividad delictiva investigada por el Ministerio del Interior durante el quinquenio corresponde al Narcotráfico y

delitos conexos. En el año 2021 por primera vez la investigación de dichos delitos, constituyen más de la mitad de las investigaciones iniciadas por el Ministerio del Interior.

Los seis principales delitos determinantes (Narcotráfico y delitos conexos, Rapiña, Lesiones graves y gravísimas, Hurto, Homicidio y Extorsión) concentran entre el 80% y 90% de las investigaciones iniciadas en lo que a delitos precedentes se refiere.

#### PERSONAS IMPUTADAS POR DELITOS DE LAVADO DE ACTIVOS

Delito Imputado	Feb -Dic 2019	2020	Ene - Set 2021	Total
Asistencia Al Lavado De Activos	37	64	109	210
Conversión Y Transferencia De Activos Para El Lavado	2	2	2	6
Posesión Y Tenencia De Activos Para El Lavado	9	5	5	19
Ocultamiento De Activos Para El Lavado	4	1	0	5
Total	52	72	116	240

Fuente: Elaboración propia en base a datos del SIPPAU, actualizados al 15/10/2021.

#### PERSONAS IMPUTADAS POR DELITOS PRECEDENTES AL LAVADO DE ACTIVOS

Delito Imputado	Feb - Dic 2019	2020	Ene - Set 2021	Total
Abigeato	163	236	108	507
Abuso de funciones en casos no previstos por la Ley	11	9	20	40
Asociación para delinquir	117	186	123	426
Autoevasión	25	50	33	108
Calumnia y Simulación de Delito	37	32	22	91
Cohecho Calificado	32	19	44	95
Comercio de cabotaje (Contrabando)	0	1	0	1

Comercio y difusión de material pornográfico con menores o incapaces	12	9	10	31
Contacto por medios informático o similar a menores de edad para cometer un delito contra su integridad sexual o hacer algo contra su voluntad	7	38	12	57
Contrabando	176	250	199	625
Contribución a la explotación sexual de personas menores de edad o incapaces	17	8	4	29
Defraudación Tributaria	2	2	19	23
Encubrimiento	50	63	53	166
Estupefacientes	1264	1909	1395	4568
Extorsión	25	23	11	59
Fabricación o producción de material pornográfico con utilización de personas menores de edad o incapaces	2	7	7	16
Facilitamiento de comercialización de material pornográfico con menores o incapaces	3	1	0	4
Falsificación de moneda y títulos de crédito	3	2	0	5
Falso Testimonio	2	3	0	5
Fraude	3	1	8	12
Marcas De Fabrica Comercio Y Agricultura.	8	2	1	11
Peculado	20	31	4	55
Privación de libertad	25	35	13	73
Rapiña con privación de libertad. Copamiento	15	14	17	46
Retribución o promesa de retribución a personas menores de edad o incapaces	15	69	19	103
Secuestro	8	1	2	11

Tráfico internacional de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales	8	17	16	41
Tráfico interno, fabricación ilegal de armas de fuego, municiones, explosivos y otros...	357	478	243	1078
<b>Total</b>	<b>2407</b>	<b>3496</b>	<b>2383</b>	<b>8286</b>

Fuente: Fiscalía General De La Nación

## INFORMACIÓN SOBRE INCAUTACIONES Y DECOMISOS EN CASOS DE ACTIVIDADES DELICTIVAS DETERMINANTES.

### Montos incautados por moneda

Moneda	2017	2018	2019	2020	2021
Peso uruguayo	3.826.086	5.250.613	9.294.484	15.868.526	15.452.138
Dólar estadounidense	82.354	7.184.138	647.020	373.108	850.585
Real brasileño	7.308	11.614	9.863	68.835	6.848
Peso argentino	2.025	21.709	18.225	17.226	10.588
Euro	10	15.975	2.599	2.007	0

Fuente: Fondo de Bienes decomisados

### Montos decomisados por moneda

Moneda	2017	2018	2019	2020	2021
Peso uruguayo	1.828.985	4.173.245	8.143.406	14.575.712	13.976.212
Dólar estadounidense	53.531	4.063.997	534.836	359.138	729.834
Real brasileño	8	7188	4.646	38.287	5.848
Peso argentino	1102	9.282	950	16.389	9.936
Euro	8	0	2.599	2.005	0

Fuente: Fondo de Bienes decomisados

### Total de Efectivo Incautado y Decomisado (en miles de dólares)

Efectivo	2017	2018	2019	2020	2021
Incautado	214	7.354	897	760	1.218
Decomisado	117	4.199	754	715	1.063

Elaboración de la SENACLAFT en base a datos de Fondo de Bienes decomisados

### Cantidad de Bienes decomisados o rematados por tipo de bien.

Tipo de Bien	2017	2018	2019	2020	2021
Vehículo Terrestre	99	90	153	164	185
Inmuebles	9	0	6	3	6
Vehículo Marítimo	0	5	4	3	5
Equipamiento Tecnológico / Electrodomésticos	104	100	279	512	335
Otros	378	427	993	2925	1699

Fuente: Fondo de Bienes decomisados

### Valor<sup>7</sup> de bienes decomisados o rematados por tipo de bien expresados en USD

Tipo de bien	2017	2018	2019	2020	2021
Vehículo Terrestre	321.550	2.165.865	900.246	1.014.000	1.453.500
Inmuebles	25.800	691.000	89.000	4.350	161.380
Vehículo Marítimo	100	249.090	4.608	29.000	36.650
Equipamiento Tecnológico / Electrodomésticos	23.590	2.978	10.636	23.447	12.507
Otros	1.979	1.137.790 (*)	1.451	42.774	4.429
Total Anual	373.125	4.246.724	1.014.926	1.113.571	1.668.466

Fuente: Fondo de Bienes decomisados (\*) Correspondiente al decomiso de títulos accionarios

## SENTENCIAS DE CONDENA

Desde la incorporación de los delitos de lavado de activos en el sistema jurídico uruguayo, en 1998, han sido muy pocos los casos judiciales que hayan representado cierta complejidad o implicado el desbaratamiento de organizaciones delictivas. Por otra parte, la mayoría de los casos se iniciaron en forma reactiva a investigaciones generadas en el extranjero.

A efectos de este trabajo se analizaron treinta sentencias referidas a causas penales calificadas bajo las disposiciones de la Ley N° 19.574, “Ley Integral contra el Lavado de Activos” suministradas por la Fiscalía General de la Nación. Sin embargo, de esas sentencias, en solo seis se aplican los tipos penales previstos en los artículos 30 (CONVERSIÓN Y TRANSFERENCIA) y 31 (POSESIÓN Y TENENCIA) de la mencionada ley, por lo tanto, solamente éstas últimas se podrían considerar que versan sobre “Lavado de Activos”. En las restantes veinticuatro se aplica el artículo 33 de la Ley (ASISTENCIA) y en todas ellas se configura la “asistencia” a alguno de los delitos determinantes previstos en el artículo 34 de la precitada ley, no existiendo en pureza la figura del “lavado de activos” en ninguno de los casos analizados. Se puede decir entonces que la mayoría de los registros estadísticos que contemplan esta figura delictiva no se refiere a lavado de activos.

Por su parte, se analizó una sola sentencia dictada bajo la vigencia de la Ley N° 14.294, en la redacción dada por la Ley N° 17.016 y modificativas, aplicándose los artículos 54 (CONVERSIÓN Y TRANSFERENCIA), 55 (POSESIÓN Y TENENCIA), y 57 (ASISTENCIA) de la misma.

En lo que respecta a las sentencias de LA analizadas, podemos decir lo siguiente:

- I) Los delitos determinantes fueron:
  - Narcotráfico (2); Estafa (1)
  - Estafa y asociación para delinquir (1)
  - Hurto y asociación para delinquir (1)En dos de las sentencias no se identifica el delito determinante.
- II) En la mayoría de los casos se representan esquemas de lavado básicos, simples, que utilizan depósitos bancarios y giros locales. En algunos casos existe compra de vehículos y bienes inmuebles, pero solo uno de ellos, involucra activos de valor considerable.

Como se puede ver en las estadísticas suministradas por la Fiscalía General de la Nación, el número de personas imputadas por delitos de lavado de activos (sin contar la “asistencia al lavado de activos”, que en su mayoría se refiere a actos de colaboración respecto de delitos determinantes y no actividades de lavado de activos) en el período considerado es poco significativa, comparado con el número de imputados por los delitos determinantes. Es evidente, que la existencia de tan pocos casos y por valores tan pequeños no es concordante con el volumen de actividades delictivas precedentes objeto de investigación y juzgamiento, así como los montos incautados y decomisados. De acuerdo a la lógica y a la experiencia mundial en la materia, debiera existir una cantidad considerablemente mayor de casos de lavado de activos.

La problemática descrita lleva a confiar fundamentalmente en las estadísticas referidas a las investigaciones y sentencias sobre delitos determinantes, la materialidad de los distintos sectores, los reportes de operaciones sospechosas y, por sobre todas las cosas al denominado “criterio experto” o la experiencia, percepciones y especulaciones de los actores relevantes del sector público y privado, a efectos de identificar y analizar los riesgos de lavado de activos existentes en el país.

#### **A. NARCOTRÁFICO.**

El tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas sigue siendo la principal amenaza. Es el primer delito individualmente considerado con mayor cantidad de personas imputadas de acuerdo con la información estadística proporcionada por la FGN y también el primer delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas a cabo por la Policía (22).

Las Mesas Técnicas concluyeron, de forma unánime, que la situación se ha agravado respecto de la anterior ENR por lo siguiente:

- Se puede afirmar que se ha fortalecido el accionar de las organizaciones delictivas a nivel regional. En especial, se destacan los grupos de origen brasileño y argentino (principalmente de la zona de Rosario) que utilizan la hidrovía Paraguay-Paraná para canalizar

el transporte de drogas producidas en Sudamérica hacia Europa. En ese marco, se ha constatado la utilización del puerto de Montevideo para envíos de cocaína, con numerosos casos detectados por las autoridades uruguayas y las de los puertos de destino.

- Por otra parte, si bien no se ha confirmado por fuentes oficiales, existe información sobre la posible presencia de un cartel liderado por narcotraficantes de nacionalidad uruguaya que estaría operando con las organizaciones de la región.
- La implementación de mayores controles en la Triple Frontera ha provocado que la operativa de las organizaciones delictivas se haya desplazado hacia el sur, evidenciándose su presencia en las zonas de frontera del Uruguay con Brasil.
- El Uruguay ya no es solo un país de tránsito de drogas, sino que se ha podido constatar, por un lado, la producción nacional de drogas sintéticas y, por el otro, un aumento en el consumo de drogas a nivel local, tales como la cocaína y metanfetaminas.
- Por el momento, los circuitos de acopio y exportación de drogas se encuentran diferenciados de los dedicados a la distribución para el consumo interno y están en manos de grupos pequeños, de naturaleza familiar y/o barrial, no obstante, existe un vínculo entre los grupos locales que se dedican al mercado interno con los grupos regionales que movilizan la droga en tránsito.
- Por ello, y debido a los factores expuestos precedentemente, existe un riesgo creciente de que se produzcan cambios cualitativos y cuantitativos que potencien la problemática del narcotráfico en el país.

## **B. CONTRABANDO.**

En el país se ha detectado un importante volumen de contrabando (principalmente de Paraguay) de diversos productos: cigarrillos, alimentos, bebidas, vestimenta, ganado, productos electrónicos, y muchos otros tipos de mercadería. Es el tercer delito individualmente considerado con mayor cantidad de personas imputadas de acuerdo con la información estadística proporcionada por la FGN y el cuarto delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas a cabo por la Policía.

El valor de los activos decomisados, sumado a las vulnerabilidades que presenta el trabajo de la Dirección Nacional de Aduanas debido a sus restricciones presupuestales, permite inferir que el contrabando es una actividad delictiva que genera un considerable volumen de ganancias que podrían canalizarse ilegítimamente en el sistema económico nacional.

Nótese además que los delitos de contrabando se encuentran en el sexto lugar dentro de las amenazas regionales identificadas por GAFILAT y, específicamente han sido identificados como una de las principales amenazas por los países limítrofes.

#### **Número de operativos, actas de intervención, y valor de mercadería decomisada.**

<b>Año</b>	<b># Incautaciones</b>	<b>Valor Incautado USD</b>
2019	3.708	25.167.936
2020	3.742	14.371.272
2021	3.972	15.503.386
2022	6.296	17.587.224

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas

#### **Número de casos remitidos a la justicia penal**

<b>Año</b>	<b>Casos de contrabando remitido a la Justicia Penal</b>
2019	12
2020	17
2021	26
2022	27

Fuente: Dirección Nacional de Aduanas

### **C. TRATA DE PERSONAS.**

Se mantiene la situación de Uruguay como país de fuente y tránsito de tráfico de personas, en especial mujeres y niñas, con el fin de explotación sexual comercial y trabajo forzoso. Asimismo, se ha detectado la actuación de organizaciones vinculadas al tráfico de migrantes.

No obstante, no todos los casos se judicializan, por lo cual existe un subregistro del fenómeno. Estos delitos se encuentran en el lugar número diecinueve en la estadística de personas imputadas de la FGN, en el quinto lugar de las investigaciones de lavado de activos de la Policía (dos). Sin embargo, se encuentran dentro de las diez principales amenazas identificadas por GAFILAT en su Informe.

#### **D. ESTAFA.**

Es el segundo delito respecto del cual existen investigaciones por lavado de activos llevadas a cabo por la Policía. Sin embargo, ello no se refleja en las estadísticas de imputaciones suministradas por la FGN ni en sentencias judiciales relevantes por lavado de activos. Por otra parte, las autoridades policiales han detectado la existencia de organizaciones nacionales que se dediquen a realizar estafas en forma continuada, más allá de que es conocido que hay personas que actúan en forma individual y cuentan con varios antecedentes en la materia.

No obstante, en las mesas técnicas se mencionó la existencia de fraudes informáticos y modalidades de estafas a través de redes sociales (ofrecen préstamos con bajos intereses y solicitan adelantos para gastos, timbres, etc.) en las cuales intervendrían grupos transnacionales. En este último caso, la modalidad es siempre la misma, la organización se queda con un porcentaje y el resto se gira. De las investigaciones llevadas a cabo, se desprende que el destino es Colombia y el capital saldría del país a través de criptoactivos. En este punto se observa como una vulnerabilidad importante el hecho de que aún no se hayan tipificado los delitos informáticos.

La creación de la Unidad Especializada en Cibercriminalidad (artículo 419 de la Ley N° 20.075), que brindará apoyo a los equipos fiscales y coordinará con otras áreas del Estado la respuesta en este tipo de delitos puede coadyuvar a la detección de estafas de estas características y el eventual lavado de activos relacionado.

#### **E. TRÁFICO DE ARMAS**

El tráfico de armas de fuego, municiones, explosivos y otros se encuentra en el segundo lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN y el tráfico internacional de armas de fuego,

municiones, explosivos y otros materiales en el decimosexto, en tanto no se han informado investigaciones de lavado de activos relacionados a estos delitos determinantes por parte de la policía.

En este punto, se advirtió en las mesas técnicas que de acuerdo a la amplitud del tipo penal que regula éste ilícito, podría existir un registro que no se condiga con la realidad.

Actualmente no se evidencia la actuación de organizaciones internacionales de tráfico de armas, sí casos red de tráfico interno. Sin embargo, se ha detectado la existencia de ametralladoras en algunas “bocas” de comercialización de drogas.

#### **F. DELITO TRIBUTARIO**

La defraudación tributaria se encuentra en el vigésimo lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN y en el quinto lugar de las investigaciones policiales por lavado de activos (solo dos casos). Por otra parte, la situación de inestabilidad macroeconómica y las cargas tributarias de algunos países de la región generan un riesgo indudable de que activos producto de los delitos tributarios pretendan ser canalizados en el país. Adicionalmente, los delitos fiscales se encuentran en el tercer lugar de las amenazas regionales identificadas por GAFILAT.

La norma establece un umbral para que el delito de defraudación tributaria sea precedente de lavado de activos.

Sin perjuicio de la disposición establecida en el inciso final del numeral 25 del artículo 34 de la Ley Nº 19.574 que refiere a la persecución de oficio, en la práctica quien determina la existencia de conductas que encuadran en el tipo penal “Defraudación Tributaria” es la DGI por tratarse del organismo que cuenta con los elementos necesarios para determinar la posible existencia de la conducta penal tipificada en el artículo 110 del Código Tributario.

En este sentido se deberá trabajar en fortalecer las investigaciones por lavado de activos considerando las particularidades que el delito presenta tanto en la defraudación interna como en aquellos casos cometidos en el exterior y en analizar el involucramiento de los organismos especializados en la materia (DGI y BPS).

## **G. CORRUPCIÓN**

Los delitos de corrupción (cohecho calificado, peculado y abuso de funciones) se encuentran en el quinto lugar de las estadísticas de imputaciones de la FGN, no existiendo investigaciones por lavado de activos a cargo de la policía. Por otro lado, se encuentran en el primer lugar de las amenazas regionales identificadas por GAFILAT.

Debido a esta situación, así como a las circunstancias mencionadas en el literal F anterior, debe considerarse que los fenómenos ligados a la corrupción, principalmente ocurrida en el exterior del país, genera activos de origen ilícito potencialmente canalizados en el sistema económico nacional.

Asimismo, en este punto se observa como una vulnerabilidad importante el hecho de que no se hayan tipificado los delitos de corrupción privada.

### **ii. PRINCIPALES SECTORES DE ACTIVIDAD POTENCIALMENTE UTILIZADOS PARA CANALIZAR ACTIVOS DE ORIGEN ILÍCITO O CON FINALIDAD ILÍCITA**

Uruguay recibe flujos financieros provenientes de países vecinos, que pueden obedecer a delitos de corrupción o tributarios que suceden en el exterior y que usan la plaza uruguaya como tránsito hacia otras jurisdicciones o para integrarse en el sistema bancario u otros sectores financieros, así como en el rubro inmobiliario y agropecuario.

Sin dudas, el sector financiero presenta un importante nivel de riesgo dado el volumen de operaciones, los clientes con los que opera y el tipo de operaciones que realiza. En este sentido, se observa el uso del sector real y financiero (transferencias de fondos internacionales y adquisición de inmuebles de alto valor) en nuestro país o mediante operadores financieros de Uruguay, la modalidad de adquisición de valores con custodia en el exterior.

## **A. SECTOR FINANCIERO**

El sector financiero presenta un importante nivel de riesgo dado el volumen y tipo de operaciones y los clientes con los que opera.

Se ha constatado el uso de cuentas bancarias (con titularidad personal, de sociedades anónimas uruguayas o no residentes), la realización de transferencias internacionales, el

arrendamiento de cofres-fort y la realización de transacciones en el mercado de valores nacional y en el exterior para canalizar activos de origen ilícito.

En especial, se considera de mayor riesgo las operaciones con clientes no residentes, considerando la prevalencia de los delitos mencionados precedentemente, así como los desequilibrios macroeconómicos y las restricciones cambiarias existentes en la región.

## MATERIALIDAD DEL SECTOR

Sector	Número de entidades por sector		
	Dic-19	Dic-20	Dic-21
Administradoras de Grupos Ahorro Previ o	1	1	1
Administradoras de Créd itos	30	28	28
Administradoras de Fondos de Ahorro Previ si onal - AFAP	4	4	4
Administradoras de Fondos de Inversi ón - AFI SA	9	9	10
Intermedi ario de Val ores	49	49	50
Aseguradoras y Mut uas	23	22	22
Asesores de Inversi ón y Gestores de Portaf ol io	156	158	164
Audi tores Externos y Profesi onales LA/FT	24	25	25
Audi tores Externos excl usi vamente Profesi onales que emi ten informes de LA/FT excl usi vamente	11	9	10
Bancos y Cooperati vas Intermedi aci ón Financi era	6	6	6
Bancos y Cooperati vas Intermedi aci ón Financi era	12	12	12
Bol sas de Val ores	3	3	3
Cal ificadoras de riesgo	8	8	8
Casas de Cambio	55	50	48
Casas Financi eras	1	1	1
Emi sores de valores de oferta p úbli ca	29	28	29
Empresas de Transferenci a de Fondos	5	5	5
Empresas de Servi cios Financi eros	23	20	19
Empresas Transporte de Val ores	3	2	2
Fi duci arios Financi eros y General es	9	8	9
Insti tuciones Financi eras Externas	1	1	1
Prestadoras de Servi cios de Admi nistraci ón, Contabi lidad y Procesami ento de Datos	31	30	31
Prestadoras de Servi cios de Arrendami ento y Custodi a de Cofres de Seguri dad	3	3	3
Represent aci ones	10	9	8
Soci edades con parti cipi aci ón estatal	31	31	31
<b>Total</b>	<b>537</b>	<b>522</b>	<b>530</b>

Sector Financiero	Volumen transaccional			Aclaración
	Dic-19	Dic-20	Dic-21	
Administradoras de Grupos Ahorro Previo	No disponible	No disponible	No disponible	* Solo reportan aportes mayores a USD 10.000 en efectivo
Administradoras de Créditos	No disponible	No disponible	No disponible	
Administradoras de Fondos de Ahorro Previsi onal - AFAP	No disponible	No disponible	No disponible	Riesgo en materia de LAFT bajo
Administradoras de Fondos de Inversión - AFI SA	No disponible	No disponible	No disponible	
Intermediario de Valores	39.456.383	54.907.635	50.693.212	Volumen Operado en miles de U\$S
Aseguradoras y Mutuas	6.003.630	6.459.330	7.021.134	Primas retenidas netas devengadas en miles de \$ de la Rama de Seguros de Vida No previsionales
Asesores de Inversión y Gestores de Portafolio	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Audito res Externos y Profesionales LA/FT	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Audito res Externos excl usiv amente	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Profesionales que emiten informes de LA/FT excl usiv amente	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Bancos y Cooperativas Intermediación Financiera	38.101.692.453	40.930.814.001	44.433.281.962	Volumen Operado en miles de U\$S
Bolsas de Valores	No disponible	No disponible	No disponible	
Calificadoras de riesgo	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Casas de Cambio	2.514.562	2.312.599	2.203.743	Volumen Operado en miles de U\$S
Casas Financieras	69.763.647	78.990.964	49.117.612	Volumen Operado en miles de U\$S
Emisores de valores de oferta pública	No disponible	No disponible	No disponible	
Empresas de Transferencia de Fondos	717.544	590.701	580.440	Giros enviados y recibos en miles de U\$S
Empresas de Servicios Financieros	6.186.038	4.408.023	4.832.729	Volumen Operado en miles de U\$S
Empresas Transporte de Valores	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Fiduciarios Financieros y Generales	No disponible	No disponible	No disponible	
Instituciones Financieras Externas	52.497.301	84.751.311	63.276.736	Volumen Operado en miles de U\$S
Prestadoras de Servicios de Administración, Contabilidad y Procesamiento de Datos	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Prestadoras de Servicios de Arrendamiento y Custodia de Cofres de Seguridad	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Representaciones	N/A	N/A	N/A	No canalizan fondos de clientes
Sociedades con participación estatal	No disponible	No disponible	No disponible	Riesgo en materia de LAFT bajo

MATRIZ DE RIESGO DE LA/FT INTERSECTORIAL - AÑO 2018						
Tipo de Empresas	Promedio Matriz intrasectorial	Ingresos del Sector	Reporte de Operaciones Sospechosas	Reporte de Transacciones en Efectivo	Total	Nivel de Riesgo
Empresas de Intermediación Financiera	4,00	1,50	2,50	2,00	10,00	<b>ALTO</b>
Intermediario de Valores	2,79	0,27	0,40	0,20	3,66	<b>ALTO</b>
Empresas de Servicios Financieros	1,99	0,18	0,55	0,63	3,35	<b>ALTO</b>
Empresas de Transferencias de Fondos	1,74	0,16	0,52	0,23	2,65	<b>MEDIO</b>
Administradoras de Fondos de Inversión	1,14	0,32	0,35	0,20	2,01	<b>MEDIO</b>
Fiduciarios Generales	1,21	0,27	0,25	0,20	1,93	<b>MEDIO</b>
Asesores de Inversión	0,94	0,27	0,36	0,20	1,77	<b>MEDIO</b>
Casas de Cambio	0,40	0,15	0,29	0,35	1,19	<b>BAJO</b>
Aseguradoras	0,40	0,25	0,30	0,20	1,15	<b>BAJO</b>

## FACTORES DE RIESGO

En las mesas técnicas se han identificado las siguientes amenazas vinculadas al sector:

### a. Productos y servicios

- Ingreso de capitales desde el exterior (productos y servicios de mayor riesgo)
- Transferencias internacionales (Bancos, ESF y ETF)
- Uso de efectivo
- Comercio exterior (traders, zonas francas).
- Utilización de activos virtuales.

### b. Clientes

- Delincuentes que manejan activos virtuales (organizaciones internacionales que cometen fraude informático, microtráfico de estupefacientes, trata, etc.);
- Organizaciones sin fines de lucro (partidos políticos, sindicatos, clubes, cultos religiosos);
- Uso de efectivo;
- No residentes en general (Argentina, Brasil, etc.);
- Peps No residentes (corrupción y fraude fiscal Argentina, Brasil, Paraguay);

- Personas jurídicas vehículos utilizados para inversiones nacionales e internacionales;
- Fideicomisos generales que solo están sujetos a registro en el BCU.

#### c. Zonas Geográficas

- Frontera seca con Brasil (Artigas, Rivera, Cerro Largo, Rocha): menor formalidad, ingreso de personas sin control, contrabando, narcotráfico, trata, etc.;
- Frontera fluvial con Argentina (Artigas, Salto, Paysandú, Río Negro, Soriano, Colonia): mayor exposición a ingreso de fondos no declarados, contrabando, etc.;
- Departamentos con mayor incidencia de no residentes (Colonia y Maldonado, en particular argentinos);
- Montevideo (concentración de la actividad comercial y financiera);
- Zonas Francas.

#### d. Canales de Distribución

- E-banking (incremento de fraudes, phishing, etc.; evidenciado por mayor cantidad de denuncias en SSF);
- Onboarding digital (tendencia actual, menor interrelación con cliente, sin presencia física);
- Transporte de dinero en efectivo desde y hacia el exterior.

#### e. Sectores económicos o de actividad

- Empresas usuarias de zona franca (trading);
- Sector inmobiliario (urbano y rural);
- Construcción;
- Clubes deportivos y agentes o representantes de futbolistas;
- Profesionales que actúan de intermediarios o manejan fondos de terceros;
- Actividades con fondos de terceros o grandes flujos de efectivo;
- Financiamiento de partidos políticos;
- Sector cannabis registrado (riesgo de actividad no permitida).

## B. SECTOR NO FINANCIERO

### MATERIALIDAD DEL SECTOR

Número de entidades

Literal	Octubre 2022
Casinos	3
Sector inmobiliario	2.530
Abogados	121
Escribanos	7.212
Antigüedades, obras de arte, etc.	28
Rematadores	448
Zonas Francas	1.210
Proveedores de Servicios Societarios	214
Organizaciones sin fines de lucro	534
Contadores	1.041
<b>Total</b>	<b>13.341</b>

Volúmenes transaccionales

Sector	Monto (MM USD)	Año	Fuente
Inmobiliarias, promotores inmobiliarios, empresas constructoras	6.802	2020	Uruguay XXI1. Incluye “actividades no obligadas” como, por ejemplo Alquileres.
Zonas Francas	5.322	2019	<a href="https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/analisis-actividad-economica-zonas-francas-uruguay-ano-2019">https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/datos-y-estadisticas/estadisticas/analisis-actividad-economica-zonas-francas-uruguay-ano-2019</a> .

Proveedores de Servicios Societarios	2.522	2021	DGI declaraciones de Impuestos(*).
Organizaciones sin fines de Lucro	1.815	2019	Declarado por Organizaciones.
Casinos	1.526	2017	Declarado por Casinos.
Abogados y Contadores	293	2021	DGI declaraciones de Impuestos(*).
Personas físicas o jurídicas dedicadas a la intermediación o mediación en operaciones de compraventa de antigüedades, obras de arte, y metales y piedras preciosas	81	2021	DGI declaraciones de Impuestos(*).
Rematadores	24	2021	DGI declaraciones de Impuestos(*)

(\*) La información que se recibe de DGI es en base a la categorización CIU. Lo cual puede incluir información de empresas que no sean SO y/o por actividades no obligadas.

#### a. ESTRUCTURAS SOCIETARIAS

En la anterior ENR se señaló como una de las principales amenazas *“la utilización espuria de estructuras societarias y otros beneficios corporativos para la contribución a la ejecución internacional de ilícitos fiscales, u otros actos de ocultación de la identidad de propietarios últimos, u otras acciones que sin ser en todos los casos –necesariamente- criminales tienden a establecer sucesivas capas de personas jurídicas respecto de operaciones, rentas gravables o bases imponibles, abusando del tradicional enfoque liberal de la jurisdicción en materia mercantil, así como de su amplia apertura internacional.”*

En los últimos años, especialmente luego de la anterior ENR, se aprobó una serie de normas (obligación de identificar a los directores y representantes de las sociedades comerciales, modificación del régimen tributario de las SAFIs, intercambio de información tributaria- identificación de las jurisdicciones BONT, Declaración Jurada de identificación de los Titulares y Beneficiarios Finales ante el BCU, obligación de registrar los estados contables de las

entidades que exceden un umbral de ingresos determinado en el Registro de Estados Contables, etc.) que han mitigado los riesgos a los que estaba expuesto el Sector.

Asimismo, en virtud de la aplicación de la Ley N° 19.288, operó la disolución de pleno derecho de las sociedades que no hubieran cumplido con la Ley N° 18.930, en lo que respecta a la comunicación de sus titulares patrimoniales.

También se adecuó la normativa ALA/CFT (Ley N° 19.574 y Decreto N° 379/018) por la cual se estableció un conjunto de medidas que deben cumplir los sujetos obligados para prevenir y combatir el LA/FT.

No obstante, en diversos casos analizados por la UIAF se evidencia la utilización de SA de fachada con testaferros como autoridades en las mismas, SA radicadas en el exterior con cuentas en Uruguay que transfieren fondos, así como SA uruguayas con cuentas en el exterior, por lo cual se puede afirmar que, si bien mitigada, la amenaza se mantiene.

Debido a la reciente incorporación en el derecho positivo uruguayo de las Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) se considera necesario evaluar su exposición al riesgo de LA/FT, en particular a lo que refiere a la constitución a través de medios digitales.

## **b. MERCADO INMOBILIARIO**

El sector inmobiliario es uno de los más utilizados internacionalmente para canalizar activos de origen ilícito por su atractivo como reserva de valor. Esto surge de análisis llevados a cabo a nivel global por el GAFI y, en el plano regional, por el GAFILAT.

En el Uruguay se ha constatado la presencia de inversiones inmobiliarias en la mayoría de los casos de lavado de activos. Asimismo, se evidencia el ingreso de capitales extranjeros mediante la inversión inmobiliaria, en muchos casos utilizando estructuras societarias.

A efectos de mejorar el sistema, sería importante distinguir entre los distintos actores que operan en el sector (inmobiliarias, promotores inmobiliarios, empresas constructoras, otros intermediarios, escribanos, rematadores) para poder enfocar las medidas de mitigación adecuadas para cada uno de ellos.

De la misma forma, podría existir un riesgo vinculado a operaciones realizadas en el sector inmobiliario que no se encuentran abarcadas por la normativa ALA/CFT (transferencia de la

titularidad de sociedades propietarias de inmuebles, la compraventa en el exterior, cesiones de derechos posesorios, permutas con criptoactivos, etc.). Así como también, se podrían plantear determinada complejidad para la supervisión de aquellas operaciones en donde no existe sujeto obligado, ya que la misma persona física o jurídica realiza toda la cadena de actividades vinculadas al sector, por ejemplo, en el caso de aquellos desarrollos inmobiliarios en donde el mismo sujeto realice la actividad de Promotor Inmobiliario, de empresa constructora y de inmobiliaria que comercialice las unidades. En estos casos no habría Sujeto Obligado para supervisar, ya que al ser el mismo el que desarrolla todas las actividades, no habría posibilidad de exigir la Debida Diligencia del Cliente.

### **c. ZONAS FRANCAS**

En la anterior ENR se señaló que *“el importante volumen de negocio internacional, los exiguos –lógicamente- intercambios con la zona aduanera doméstica, las limitantes intrínsecas, y datos conocidos de diversos expedientes comerciales, indican la existencia de un elevado riesgo de existencia de algunas prácticas de infra-facturación y/o de sobrefacturación, que podrían afectar al buen nombre tanto del país como de las respectiva zonas y operadores.”*

Con posterioridad a dicha ENR se incluyó a los explotadores y usuarios de zonas francas como sujetos obligados.

Asimismo, se aprobó la Ley N° 19.566, motivada mayormente por las recomendaciones de la OCDE, que introdujo importantes cambios al régimen de Zonas Francas, tales como la exigencia del requisito de sustancia acorde a la actividad que desarrolla, la obligación de proporcionar información detallada sobre la empresa a la Dirección Nacional de Zonas Francas, la exigencia de niveles mínimos de personal, la limitación a los plazos de autorización, etc. También se destaca que la aplicación normativa de precios de transferencia evita la existencia de casos de sobre o subfacturación. Adicionalmente, el nuevo régimen para la obtención de beneficios derivados de la explotación de bienes inmateriales vincula la exención de tributación a la creación o actividad desarrollada dentro de la zona. También, según la Ley N° 15.921 los usuarios en zona franca deben tener objeto societario exclusivo.

Por otro lado, existe una diferencia notoria entre las actividades que se realizan dentro del sector, que poseen riesgos muy disímiles por lo cual se considera conveniente diferenciar entre las distintas categorías de actividades y servicios que actúan en zonas francas, a efectos de aplicar las medidas de mitigación más efectivas, por ejemplo, se considera conveniente distinguir quienes realizan actividades propias de sujetos obligados de aquellos que desarrollan otro tipo de actividades.

#### **d. TRADING**

Existe un riesgo vinculado a la triangulación de transacciones entre distintos países, la ocurrencia de falsas operaciones de trading, la realización de operaciones de comercio exterior cuyos precios no concuerdan con los de mercado o cuyos volúmenes resultan muy diferentes a los comercializados normalmente por parte del cliente y/o sector. Importaciones y exportaciones articuladas a través de diversos mecanismos, donde no existe movimiento real de mercaderías. La existencia de exoneraciones tributarias y las asimetrías con las normativas cambiarias de otros países favorecen la operativa.

Se trata de una actividad que alcanza cifras muy significativas de facturación (no recogidas en las estadísticas que publica el Área de Zonas Francas)<sup>1</sup> y que cuenta con limitados controles. Adicionalmente, existe una reglamentación que establece un tratamiento tributario especial para las actividades de trading que se realizan fuera de las Zonas Francas, lo que podría alentar la realización de maniobras ilícitas por parte de entidades que ni siquiera son sujetos obligados en materia de LA/FT (ver Resolución N° 51/997 de la DGI).

#### **e. CRIPTOACTIVOS**

Se observan algunos casos vinculados al uso de criptoactivos y de plataformas que permiten la comercialización de los mismos. La creciente presencia de estos instrumentos en un marco que no siempre resulta transparente, y tomando en consideración que la regulación (incluido

---

<sup>1</sup> En su momento, la Senaclaft realizó un análisis primario del volumen de facturación de esta actividad a través de la información que estas empresas presentaban a la DGI. Aunque se trataba de cifras parciales, el volumen de facturación anual ascendía a varias decenas de miles de dólares.

el marco legal) todavía se encuentra en proceso y que no existe una evaluación sectorial de riesgo, hacen que esta modalidad operativa constituya un alto riesgo emergente.

#### **f. AUTOMÓVILES DE ALTA GAMA, EMBARCACIONES Y AERONAVES**

Se detectó el fenómeno de la compra de vehículos de alta gama, embarcaciones y aeronaves en la mayoría de los casos de lavado de activos ocurridos en el país.

Es evidente la tendencia notoria por parte de los delincuentes de utilizar la compra de este tipo de bienes como forma de canalizar el dinero obtenido en sus actividades ilícitas, con lo cual resulta necesario evaluar la inclusión de los sujetos vinculados al sector, dentro de la normativa ALA/CFT, dado que además es una actividad obligada en la mayoría de los países de la región.

#### **g. SOCIEDADES ANÓNIMAS DEPORTIVAS.**

En la medida que los clubes profesionales de fútbol y basketball son considerados como de mayor riesgo LA/FT en el sector OSFL, y dado la migración de muchos de ellos hacía la figura de Sociedad Anónima Deportiva (Ley N° 17.292) parecería razonable la inclusión de esta figura como sujetos obligados ya que, a la fecha, existen muchos clubes deportivos profesionales que están funcionando con este tipo societario y no son alcanzadas por la Ley N° 19.574.

#### **h. UTILIZACIÓN DE EFECTIVO**

De acuerdo con la Evaluación de Amenazas Globales del GAFI, la primera característica de la que abusan predominantemente los lavadores de activos y los financistas del terrorismo es el efectivo y los instrumentos negociables al portador.

Asimismo, el Informe de Amenazas Regionales de GAFILAT ha identificado al uso de efectivo como la vía preponderante para lavar activos de origen ilícito en la región.

El transporte transfronterizo de efectivo e instrumentos negociables también constituye una amenaza considerable.

## 2.2.2. VULNERABILIDADES

### A. ORGANISMOS PÚBLICOS

En líneas generales, se observa que existe un alto nivel de cumplimiento con los estándares internacionales ALA/CFT desde el punto de vista normativo que coloca al Uruguay en un lugar de destaque a nivel internacional.

**El país ha mantenido una política de Estado constante en esta materia** durante los seis períodos de gobierno transcurridos desde el inicio del proceso de construcción del sistema nacional de lucha contra estos delitos.

Sin embargo, la asignación de los recursos necesarios para asegurar una efectiva implementación de dicho marco normativo por parte de los organismos competentes es aún insuficiente.

Esta problemática permea la totalidad del sistema y se manifiesta en las siguientes vulnerabilidades:

a. **COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL** Los mecanismos de coordinación entre las autoridades responsables de la prevención e investigación de los delitos graves han mejorado considerablemente en los últimos años, no obstante lo cual existen oportunidades de mejora en lo atinente a la implementación de procedimientos efectivos de intercambio de información sobre riesgos, tendencias, o tipologías entre los distintos supervisores, o entre estos, la UIAF y la SENACLAFT, o entre todos ellos y las autoridades de cumplimiento de la ley, jueces, fiscales, policías, etc. La poca cantidad de sentencias de LA, la ausencia de un sistema de estadística criminal, así como de estudios y análisis estratégicos realizados en forma coordinada y sistemática, obstaculiza la realización de ponderaciones de riesgo sobre las amenazas detectadas y las prácticas de LA/FT vinculadas.

b. La SENACLAFT no cuenta aún con la estructura organizacional, ni con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir con sus funciones de coordinación del sistema, apoyo a las autoridades de aplicación de la ley y supervisión de las APNFD (especialmente considerando el extenso número de sujetos obligados abarcados. Por otra parte, no tiene

personal efectivo, ya que todos los funcionarios se encuentran en régimen de pase en comisión, con la posibilidad de que sean solicitados por sus organismos de origen o sujetos a los avatares de los cambios de gobierno.

c. La UIAF posee escasos recursos humanos y tecnológicos. Ello limita la capacidad de llevar a cabo la labor de supervisión, análisis operativo y estratégico y, a la vez cooperar eficazmente con las autoridades de aplicación de la ley. Es importante destacar que este déficit se ha sostenido en el tiempo, atravesando cinco períodos de gobierno, lo cual contrasta con la situación de los organismos homólogos de la región, que han experimentado un notorio desarrollo en los últimos veinte años en cuanto a aspectos estructurales y funcionales.

d. La Superintendencia de Servicios Financieros modificó la organización de la supervisión del sistema ALA/CFT, por lo cual la concentración de la supervisión migró de un sistema transversal, dirigido por una unidad a estar distribuido en cada unidad de supervisión del sistema financiero, valores y de seguros. Los recursos destinados a la supervisión ALA/CFT son escasos y la especialización de los procesos específicos en la materia no se corresponde con las buenas prácticas internacionales. En efecto, de acuerdo con la Guía del GAFI sobre Supervisión Basada en el Riesgo, existen tres modelos estructurales recomendables para llevar a cabo la supervisión ALA/CFT: a) un solo supervisor ALA/CFT responsable de la supervisión ALA/CFT de todas las entidades reguladas; b) supervisión ALA/CFT del sector financiero integrada a la supervisión prudencial y otra autoridad es responsable de la supervisión de todos o algunos sectores no financieros; y c) un modelo descentralizado para la supervisión ALA/CFT con múltiples agencias responsables de la supervisión de diferentes sectores. Sin perjuicio de ello, lo recomendable es contar con unidades especializadas en riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo y que esa supervisión se realice de manera independiente a los aspectos prudenciales.

e. La Fiscalía General de la Nación no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para cumplir su rol en el sistema acusatorio en materia de lavado de activos. No se

han producido investigaciones financieras paralelas acordes al perfil de riesgo del país. Asimismo, las sucesivas modificaciones operadas a través de los años en materia de asignación de competencias para las investigaciones por lavado de activos han impactado en la efectividad del sistema.

f. La creación de la nueva Fiscalía especializada en LA/FT con sede en Montevideo es una medida positiva. Sin embargo, podría tener un problema derivado de la competencia respecto de los delitos precedentes, lo cual presenta el riesgo de una acumulación desmedida de causas que dificulte su efectividad.

g. Con respecto a la Policía, también se constata la insuficiencia de la capacitación específica sobre las técnicas de investigación referidas al lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como la limitación de los recursos humanos y tecnológicos disponibles.

h. DIRECCIÓN GENERAL DE REGISTROS. Ausencia de herramientas tecnológicas que permitan acceder oportuna y eficazmente a la información necesaria para las investigaciones. En especial, existe la dificultad de acceder a la información de la titularidad de los bienes por vía patronímica.

i. AUDITORIA INTERNA DE LA NACIÓN. Insuficiencia de recursos humanos y tecnológicos para una adecuada fiscalización de un universo de más de sesenta mil sociedades en lo que respecta al registro de titulares y beneficiarios finales.

j. AUTORIDAD CENTRAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL. Desempeña un papel clave en la cooperación jurídica internacional del país y que no cuenta con recursos humanos adecuados ni con un sistema estadístico que permita registrar adecuadamente la actividad que desarrolla y acreditar la efectividad del país en esta materia.

k. JUTEP. Organismo que integra la Comisión Coordinadora Antilavado y debería

desempeñar un papel clave en el combate a la corrupción en el país, lo que ha realizado parcialmente ya que no cuenta con los recursos ni las facultades legales necesarias para ello.

I. Uruguay tiene fronteras terrestres e hídricas porosas y riesgosas. La situación de fronteras secas, habilita la libre circulación por determinados lugares del país que facilitan el ingreso de capital sin declaración al mercado nacional. No obstante, tanto la Dirección Nacional de Migración como la Dirección Nacional de Aduanas tienen escasos recursos para realizar un control eficiente de ingreso de mercaderías y personas. Se destaca que con la vigencia de la Ley Nº 19.677 las Fuerzas Armadas realizan tareas de vigilancia y apoyo a organismos con jurisdicción y competencia en zona fronteriza.

## **B. SUJETOS OBLIGADOS**

a. En general, se percibe un 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. Si bien el número ha aumentado progresivamente en el ámbito del sector bancario, por el contrario, ha disminuido en los demás sectores. De todos modos, las cifras son bajas en general y lo han sido históricamente desde que existe la obligación de reporte. Esto puede deberse, en general, a una baja en la percepción del riesgo en todos los sectores y, en especial respecto en el sector no financiero, dado la dificultad que presenta alcanzar a un universo de sujetos obligados tan amplio y heterogéneo, con acciones de capacitación, sensibilización y retroalimentación sobre las obligaciones ALA/CFT, tratándose además de sectores en muchos casos de reciente incorporación y cuya regulación y control ha resultado ser un verdadero desafío para toda la red global, incluso en los países del GAFI.

**Información sobre el número de reportes de operaciones sospechosas recibidos por la UIAF clasificados por las categorías de sujetos obligados**

AÑO	2019	2020	2021	Enero - Julio 2022
<b>SECTOR FINANCIERO</b>	<b>626</b>	<b>626</b>	<b>777</b>	<b>405</b>
BANCOS	435	481	509	309
EMPRESAS DE SERVICIOS FINANCIEROS Y CASAS DE CAMBIO	19	13	20	18
ADMINISTRADORAS DE CRÉDITO	3	3	3	0
CASAS FINANCIERAS	0	0	0	1
INTERMEDIARIOS DE VALORES	18	9	12	3
COOPERATIVAS INTERMEDIACION FINANCIERA	0	0	0	1
ASESORES DE INVERSIÓN	16	7	6	1
INSTITUCIONES FINANCIERAS EXTERNAS	0	0	0	0
COMPAÑÍAS DE SEGUROS	14	2	0	0
EMPRESAS DE TRANSFERENCIAS DE FONDOS	100	95	192	39
ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE INVERSION	0	2	0	0
AFAP	1	0	0	0
GRUPOS DE AHORRO PREVIO	0	0	0	0
REPRESENTACIONES	0	0	0	0
FIDEICOMISOS	4	2	1	0
PRESTADORES DE SERVICIOS DE CONTABILIDAD. LEY 17835, ART 20.	2	2	1	0

EMPRESAS COFRES DE SEGURIDAD	1	1	0	1
EMISORES DE DINERO ELECTRÓNICO	13	9	9	9
INSTITUCIONES QUE BRINDAN SERVICIOS DE PAGO			24	23
<b>SECTOR NO FINANCIERO</b>	<b>149</b>	<b>68</b>	<b>39</b>	<b>38</b>
CASINOS	53	27	5	20
ASOCIACIONES CIVILES, FUNDACIONES, PARTIDOS POLÍTICOS, ETC (OSFL).	1	2	2	0
ESCRIBANOS	33	14	13	7
CONTADORES	9	1	2	0
ABOGADOS	1	2	0	1
INMOBILIARIAS/PROMOTORES INMOBILIARIOS	11	9	5	6
EXPLOTADORES Y USUARIOS DIRECTOS E INDIRECTOS DE ZONAS FRANCAS	6	6	3	2
CONSTRUCTORAS	1	0	0	0
REMATADORES	11	2	2	0
VENEDORES DE METALES Y PIEDRAS PRECIOSAS	0	0	0	0
PROVEEDORES DE SERVICIOS SOCIETARIOS	23	5	7	2
<b>TOTAL ROS SUJETOS OBLIGADOS</b>	<b>775</b>	<b>694</b>	<b>816</b>	<b>443</b>

### Información sobre el número de casos y ROS remitidos a la Fiscalía

Casos y ROS remitidos a la Fiscalía	2017	2018	2019	2020	2021
Casos puestos en conocimiento a la Fiscalía	4	9	5	12	22
ROS incluidos en los casos remitidos a la Fiscalía	14	36	7	43	123

- b. Imposibilidad de acceso a bases públicas o gubernamentales de datos de personas que permita obtener información actualizada sobre clientes y potenciales clientes, favoreciendo procesos de debida diligencia robustos, holísticos, con base en distintas fuentes de información confiables y que por ende permitan procesos más eficaces y eficiente.
- c. Ausencia de mecanismos de intercambio de información público / privado o privado/privado.
- d. Tratándose de los bancos, una de las mayores preocupaciones se centra en la imposibilidad de compartir información entre instituciones de un mismo grupo, lo cual facilitaría acciones preventivas respecto de clientes comunes que pudieran tener un nivel de riesgo determinado en una empresa del grupo.
- e. 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.
- f. 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.

g. Se ha observado que, en muchos casos, los sujetos obligados no financieros no han comprendido cabalmente que, sin perjuicio de que se hayan modificado los umbrales respecto del uso de efectivo para determinadas operaciones, ello trae como consecuencia el aumento del riesgo de las mismas y, por ende, la necesidad de aplicar mayores controles. Esto determina que no se implementen las medidas de debida diligencia apropiadas y, consecuentemente, no se detecte la ocurrencia de operaciones sospechosas vinculadas a las transacciones realizadas en efectivo.

h. Interpretación errónea de modificación del artículo 17 de la Ley Nº 19.574, incorporada por el artículo 225 de la LUC, que trae aparejado un relajamiento de la aplicación de las medidas de debida diligencia por parte de algunos sujetos obligados no financieros, sin que se realice una gestión de riesgos apropiada, comprometiendo de ese modo la detección de operaciones sospechosas.

i. Ausencia de regulación de los activos virtuales.

### **2.2.3. FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO**

En relación con el terrorismo y su financiamiento, al igual que en la anterior evaluación de riesgos, no se ha identificado la existencia de organizaciones terroristas que actúen localmente ni tampoco se ha detectado que el sistema financiero uruguayo haya sido utilizado para realizar movimientos financieros vinculados con organizaciones terroristas que actúen en el exterior.

En general, las amenazas y vulnerabilidades identificadas respecto del lavado de activos abarcan el financiamiento del terrorismo.

#### **i. AMENAZAS**

El lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, pueden estar estrechamente vinculados; por lo cual es menester individualizar y establecer la procedencia de los flujos de dinero y de los capitales del grupo criminal.

En muchos casos, las ganancias oriundas de operaciones criminales financian organizaciones terroristas. Mercados y fronteras libres y la facilidad de viajes y de comunicación pueden beneficiar tanto criminales como a terroristas. A partir de los avances de la tecnología, comunicación, finanzas y transporte, redes independientes de terroristas y grupos de crimen organizado que operan internacionalmente pueden vincularse fácilmente. Tales grupos criminales pueden muchas veces financiar organizaciones terroristas, presentando más amenazas y desafíos a la seguridad global en diversos aspectos.

De acuerdo a la información aportada, nuestro país 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.

Por otra parte, tampoco existe percepción social o política de la posible realización de hechos de terrorismo a llevarse a cabo en territorio nacional y la justicia penal no cuenta con ninguna causa abierta sobre terrorismo. No obstante, no se puede descartar, el uso de 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.

Diversos estudios a nivel internacional han demostrado la comunión existente entre organizaciones terroristas y organizaciones de crimen organizado. Si bien en principio el terrorismo y el crimen organizado se mueven por fines y principios diferentes (y en ocasiones contrapuestos), la realidad marca que entre grupos terroristas y criminales existe una sinergia cada vez mayor.

En Uruguay no se han detectado vínculos entre la delincuencia organizada y el financiamiento del terrorismo. Tampoco se han identificado modus operandi y/o tipologías asociadas al flujo de recursos ilícitos y su relación con el FT. De igual forma, no se detectaron hasta la fecha ciudadanos uruguayos que hayan viajado a zonas de conflicto con fines terroristas. En cuanto a la información presentada por la ABIN en el FET, se han iniciado algunas tareas de información al respecto, pero se carece de capacidad operativa para poder trabajar con mayor enfoque estas temáticas que siempre requieren de un esfuerzo continuado y de largo plazo.

No existen antecedentes a destacar a nivel nacional, debiéndose puntualizar que desde el Foro Especializado en Terrorismo del MERCOSUR (FET), ámbito donde hay un trabajo continuado y una actualización constante del fenómeno del terrorismo a nivel regional; en las últimas apreciaciones semestrales que se realizaron anteriores a la pandemia por Coronavirus (2020-2021), se concluyó de que hasta el momento no han habido actividades que permitan confirmar la existencia de acciones terroristas en la región, no obstante se considera cada vez más necesario el acompañamiento de la evolución de la coyuntura externa, analizando los factores que pueden reflejar sus efectos en la región.

Sin embargo, la región no ha estado exenta de actos o tácticas terroristas. Algunos países han sufrido la presencia de grupos armados de carácter nacional que han hecho uso de tácticas terroristas con el fin de alcanzar determinados objetivos. Respecto al fenómeno islamista internacional, América se encuentra prácticamente al margen, a pesar de los atentados terroristas de la década del noventa en Argentina y la preocupación sobre la zona de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay).

La Dirección General de Información e Inteligencia Policial, participa de otros ámbitos internacionales de interés como lo son la reunión anual de la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP); y el Proyecto Amazon de Interpol, dedicado al terrorismo, a nivel de América del Sur y Central, de los cuales tampoco han surgido elementos de alerta en las últimas reuniones.

## **ii. VULNERABILIDADES**

No obstante, lo antedicho, Uruguay presenta vulnerabilidades desde el punto de vista de la prevención, ya que no se cuenta con las herramientas necesarias para detectar de forma temprana y oportuna procesos de radicalización que se puedan dar en nuestra sociedad.

Existe una vulnerabilidad relacionada 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.

Desde el punto de vista de las fuerzas de seguridad, es importante destacar que esas modalidades de ataques terroristas dificultan profundamente la prevención, disuasión y represión de este tipo de actividades, ya que difícilmente se obtengan indicios previos de la realización de actos preparatorios que deriven en la perpetración de un acto terrorista. Es importante entonces, que se desarrollen estructuras de inteligencia que permitan la detección temprana y oportuna de procesos de radicalización en la sociedad, siendo esta quizás una de las pocas formas de prevenir atentados.

### **3. ACCIONES RECOMENDADAS**

#### **3.1. COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONALES**

- Fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel operativo. Formar equipos estables de trabajo interinstitucionales, 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 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 Poder Judicial y la FGN y asegurar que en las estadísticas sobre investigaciones y sentencias de lavado de activos se individualice el respectivo delito precedente.

#### **3.2. 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 prevención de LAFT, 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 apoyo 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 SENACLAF y la Superintendencia de Servicios Financieros. En ese sentido, se recomienda:
  - a). Estudiar la posibilidad de establecer una unidad especializada en riesgo de lavado de activos y financiamiento del terrorismo en la Superintendencia de Servicios Financieros.
  - 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 el proceso de especialización de la FGN, el PJ y las fuerzas de seguridad en materia de investigación y detección de 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 acceder por parte de la AIN a información de la DGI (impuesto a la renta por transferencia de acciones) y del BPS por parte de la AIN (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).

### **3.3. 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 el 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 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 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.

### **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.