23/12/2024

El Rol de la Supervisión en la Efectividad de los Sistemas Antilavado: Lecciones de Uruguay, Colombia y España

Por Diego Buela Trevisán, integrante del Capítulo Uruguay de la WCA



Tanto la Evaluación Mutua del GAFILAT de 2019 como la Evaluación Nacional de Riesgos (ENR) de 2023 identificaron una debilidad común en el sistema antilavado de Uruguay: la menor percepción de riesgo entre los sujetos obligados no financieros (APNFD) en comparación con el sector financiero. A pesar de la aprobación de la Ley 19574/2017 y la actividad de supervisión que desde entonces realizo la Senaclaft, la cantidad y calidad de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) generados por los APNFD no solo siguen siendo inferiores a los del SF sino que han disminuido en el período

Además de la baja cantidad, un posible indicio de la baja calidad de los ROS es el índice entre la cantidad reportada por los Sujetos Obligados a la UIAF y la que ésta termina remitiendo a fiscalía (aproximadamente un 3% en promedio en los últimos años). De todas maneras, este tema tiene muchas puntas y no se puede ser concluyente, porque también puede estar provocado por otros problemas, como por ejemplo una falta de recursos humanos y tecnológicos en el área de análisis operativo de la UIAF

Además, la ENR evidenció una falta de recursos en todo el sistema antilavado, tanto en la Senaclaft como en la UIAF y el Ministerio Público. La escasez de personal ha limitado la capacidad de implementar medidas efectivas de prevención y detección.

En esta nota vamos a comparar esta situación de nuestro país con la de dos casos bien distintos, Colombia y España. El primero, que tampoco cumple con los estándares de GAFI respecto a la efectividad del sistema a pesar de ser pionero en la aplicación de enfoque basado en riesgos en la región (SARLAFT). El segundo, cuya última ronda de evaluación logró resultados positivos tanto en el cumplimiento técnico como en la efectividad del sistema y cuya legislación fue fuente de inspiración de la ley uruguaya 19574/17.

En Colombia, el sector APNFD presenta varios inconvenientes. A nivel regulatorio, el primer tema es la definición que tiene de los Sujetos Obligados no financieros. Tanto el Sector Inmobiliario, los Comerciantes de Metales Preciosos, Servicios Jurídicos, Servicios Contables, Sector Construcción y el Sector de Activos Virtuales, no están definidos en base solo a la descripción de sus actividades, sino que tienen un umbral por encima del cual quedan abarcados por la normativa. De forma estimada, por debajo de Usd 11 millones de activos o ingresos totales, no son sujetos obligados. Asimismo, la definición de actividad de cada sector no coincide siempre con la que da el GAFI en su recomendación 22. Ello lleva a que por ejemplo la cantidad de sujetos obligados en dichos sectores sea muy baja. Por ejemplo:

- Agencias Inmobiliarias 28 (se estima que el universo total es 1000)
- Servicios Jurídicos 10 (el universo de abogados es de 280 mil)
- Sociedades de Servicios Contables 9 (la cantidad total sería 250 mil)

Asimismo, la normativa de las APNFD no está centralizada como se hizo con la Ley 19574/17 en Uruguay, sino que está desagregada en varias circulares dependiendo del sector.

Hay una similitud con Uruguay en que está separada la Unidad de Inteligencia Financiera del Organismo de Supervisión. La UIAF al igual que en nuestro país es el Órgano que centraliza, sistematiza y analiza la información proveniente de los reportantes y fuentes abiertas para prevenir y detectar posibles operaciones de lavado de activos.

La Supervisión se realiza por otros Organismos, pero a diferencia de Uruguay, está muy atomizada entre varios, a saber:

- Superintendencia Financiera de Colombia: Regula a la mayoría de las Instituciones Financieras
- Superintendencia de Economía Solidaría: Regula a las Cooperativas Financieras
- Superintendencia de Sociedades: regula a los Sujetos Obligados que están constituidos como Sociedades Mercantiles, en las distintas formas jurídicas que la legislación permite.
- Consejo Superior de Judicatura: Regula y mantiene un Registro Nacional de los Abogados
- Superintendencia de Notariado y Registro: Regula al Sector Notarial
- Superintendencia Nacional de Salud, que regula las OSFL relacionadas a dicho sector
- Coljuegos: Organismo que regula y controla las Entidades de Juegos de Azar

La consecuencia de esta atomización y que está recogida en la última Evaluación Nacional de Riesgos de Colombia, es la dificultad para la supervisión de los sectores y también para la emisión de normas, estándares y capacitación. Asimismo, la diferencia en la normativa por sector tiene otras consecuencias como ser la falta de uniformidad en la definición del concepto de Beneficiario Final.

La información está descentralizada y no es de fácil acceso

A nivel de ROS Colombia tiene un nivel que se considera adecuado a nivel global (ha superado los 15000 en los últimos años), pero el porcentaje de los que pasan de la UIAF a fiscalía no llega nunca ni al 1% . Por ello en documentos de evaluación emitidos por el país se considera que la utilidad de los ROS termina siendo muy baja.

En el caso de España, la situación es bien distinta. Allí si existe un único organismo regulador y supervisor, que es el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (Sepblac). Este cumple un doble papel, es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y es el Supervisor Antilavado de todos los sectores, financieros y no financieros. Utiliza un criterio de Evaluación en base a Riesgos para realizar la supervisión, concentrándose en los sectores y operaciones de mayor riesgo.

La cantidad de sujetos obligados no financieros registrados de España tenía un número similar al de Uruguay: A finales de 2021 eran 13841 incluyendo a Inmobiliarias, Contadores, Notarios, Registradores de Propiedad de Bienes Muebles, Abogados, Casinos, Comerciantes de Joyas, Piedras y Metales Preciosos. (a finales de 2023 en Uruguay había 13677 sujetos obligados registrados en Senaclaft). En 2022 luego de que entre otros factores se ampliaran los Sujetos Obligados (se aumentaron actividades incluidas en la definición de sujetos obligados del sector Inmobiliario, Contadores y Comerciantes de Obras de Arte, Antigüedades y Metales Preciosos), el nivel de ROS llegó a superar los 2000 al año, siendo que el nivel en Uruguay no ha llegado nunca a los 100 en las APNFD. No solo la cantidad es alta en España, sino que la tasa de crecimiento de los mismos se incrementa en forma sostenida año a año. Los subsectores que lideran la presentación de ROS son los Notarios, los Registradores de Propiedad de Bienes Muebles y el Sector de Casinos y Juegos de Azar.

El SEPBLAC tiene también centralizado y controlado el fichero de titularidades financieras, que es un registro unificado de los titulares de productos financieros como ser cuentas bancarias, depósitos, valores, etc. Esta es una herramienta de investigación que está a disposición del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado, la Agencia Tributaria y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Cuenta asimismo con el Registro Central de Titularidades Reales, que es un registro unificado sobre beneficiarios finales de Personas Jurídicas y Fideicomisos Españoles.

A pesar de que la UIAF recibe un volumen considerable de Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS), el porcentaje de estos que se traducen en informes de inteligencia financiera remitidos al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal es bajo, promediando un 0,53% en los últimos cinco años. Sin embargo, la UIAF envía un importante número de informes a otros organismos estatales, como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. En promedio, el 60% de los ROS se destina a las fuerzas de seguridad y el 15% a la autoridad tributaria, evidenciando un aprovechamiento muy importante de la inteligencia financiera para alimentar las investigaciones de estas dependencias.

Por último, otro aspecto positivo de España es el Órgano Centralizado de Prevención en el Consejo General del Notariado (creado

por este sector). Su función es la Coordinación y Supervisión de la actividad antilavado de todo el Sector, que va desde impartir formación, hacer análisis de riesgos, mantener lazos con las autoridades y ser receptor de los ROS generados por Sujetos Obligados para analizar y si corresponde presentar al Sepblac.

Podemos ubicar a Uruguay en un punto medio entre la realidad de Colombia y la de España. La existencia de una normativa organizada y centralizada y la existencia de pocos Organismos de Control (Senaclaft y UIAF) ubican a Uruguay más cerca de la realidad española que de la colombiana. El Registro de Beneficiarios Finales y la normativa que está alineada a las Recomendaciones del GAFI son elementos que le permitieron a Uruguay tener una buena evaluación de Cumplimiento Técnico por parte del GAFILAT.

El desafío es lograr mejorar la efectividad del sistema y a ello apunta la Estrategia Nacional que está aún pendiente de aprobarse, donde hay varios objetivos a cumplir, como el de unificar las Estructuras de Control y dotarlas de más recursos e independencia (Senaclaft y UIAF), mejorar el acceso a la información en poder de la Dirección Nacional de Registros por parte de las Autoridades Competentes Antilavado y la inclusión de nuevos sujetos obligados.

Asimismo, se deberá intensificar la supervisión, la capacitación y el trabajo conjunto con los distintos sectores integrantes de las APNFD, con el objetivo de aumentar su percepción de riesgos y fortalecer el cumplimiento de sus obligaciones antilavado, procurando una mejoría significativa en la calidad y cantidad de reportes de operaciones sospechosas.