

Intercambio de información personal en el sector financiero para la prevención de lavado de activos provenientes de actividades delictivas

Alcance del derecho de acceso en el marco de la reserva propia de las
Unidades de Inteligencia Financiera

análisis de un caso de jurisprudencia

Viviana Pérez Benech
Banco Central del Uruguay
Julio 2010

CONTENIDO

- Las Unidades de Inteligencia Financiera:
 - Origen de las UIF
 - Cometidos de las UIF – Grupo Egmont
 - Marco normativo y atribuciones de las UIAF en Uruguay
 - Competencias
 - Sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas (ROS)
 - Concepto de operaciones sospechosas
 - Delitos subyacentes o antecedentes
 - Principio de confidencialidad de los datos existentes en la UIAF
- Excepción al Principio de Publicidad en la Administración Pública en función de la *finalidad* de interés público
- Ejercicio de los llamados derechos a.r.c.o. por el titular de la información involucrada en una investigación financiera sobre lavado de activos
- Cooperación jurídica internacional entre UIFs
- Caso de jurisprudencia

Origen de las UIF

- Combate a delitos de narcotráfico y terrorismo privando a los criminales del fruto de su actividad.
- Creación de entidades estatales centralizadas que reciben los Reportes de Operaciones Sospechosas (R.O.S.) de las entidades financieras.
- Intercambio de información:
 - ROS de los bancos a las UIF
 - Intercambio de información por UIF de distintos países entre sí
 - Denuncia de las UIF a la justicia competente cuando hay mérito

Cometidos de las UIF

- Recibir
- Solicitar
- Analizar
- Presentar ante las autoridades competentes

Toda la información financiera que pueda estar relacionada con fondos sobre los cuales se sospecha una procedencia delictiva o potencial del financiamiento de actividades delictivas como el terrorismo, narcotráfico, etc.

Cooperación entre UIFs

Grupo Egmont

- Finalidad: promover la existencia de Memorandos de Entendimiento entre las UIF de distintos países, para facilitar el intercambio de información.
- Principios: reciprocidad, celeridad, seguridad, informalidad y Confidencialidad
- CONFIDENCIALIDAD:
 - La información intercambiada sólo puede ser utilizada con la *finalidad* específica para la que fue brindada
 - La UIF requirente no puede transferir la información a terceras personas sin consentimiento de la UIF requerida
 - La información brindada debe estar protegida en el Estado de destino por las mismas normas que la información obtenida dentro de ese país.

UIAF URUGUAY

Marco normativo y atribuciones

- Órgano administrativo dependiente de la Superintendencia de Servicios Financieros del Banco Central del Uruguay.
- Normas de creación y regulación:
 - Circular del BCU No. 1.722 de 21/12/2000
 - Ley No 17.835 de 23/9/2004 (modificada por Ley No. 18.494 de 5/6/2009)
 - Ley No. 18.401 de 24/10/2008 (Carta Orgánica del BCU).

COMPETENCIAS UIAF Uruguay

- Recibir, solicitar, analizar y remitir a la Justicia competente la información sobre “operaciones sospechosas” en el sistema financiero a efectos de impedir el lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
- Cooperación internacional.
- Asesorar en capacitación para prevención de lavado de activos.
- Proponer normas generales e instrucciones particulares para prevención lavado de activos.
- Cumplir los demás cometidos que le asigne la ley en prevención de lavado de activos.

Sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas

Controladas por BCU:

- Instituciones de Intermediación Financiera (Bancos).
- Bancos de Inversión
- Casas de Cambio
- Compañías de Seguros
- Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional
- Bolsas, Corredores e Intermediarios de Valores
- Administradoras de Fondos de Inversión

- Empresas de seguridad
- Fiduciarios profesionales
- Asesores de inversión

No controladas por BCU:

- los casinos
- las inmobiliarias y
- los escribanos,
- los rematadores
- Intermediarios de antigüedades
- los explotadores de zonas francas
- Los administradores de sociedades comerciales.

Operación sospechosa

concepto (art. 1 Ley No. 17.835)

- Transacciones
- Realizadas o no
- Que en los usos y costumbres de la respectiva actividad:
 - Resulten inusuales
 - No tengan justificación económica o legal evidente
 - Se planteen con una complejidad inusitada o injustificada
- Toda otra transacción financiera que involucre activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de prevenir el delito de lavado de activos.
- Definidas como tales por las “guías” de la UIAF.

Delitos subyacentes

- crimen de genocidio
- crímenes de guerra
- crímenes de lesa humanidad
- financiación del terrorismo
- contrabando superior a U\$S 20.000
- tráfico ilícito de armas, explosivos, municiones o material destinado a su producción
- tráfico ilícito de órganos, tejidos y medicamentos
- tráfico ilícito de personas
- extorsión
- secuestro
- proxenetismo
- tráfico ilícito de sustancias nucleares
- tráfico ilícito de obras de arte, animales o materiales tóxicos
- estafa

- apropiación indebida
- todos los delitos comprendidos en la ley No. 17.060 de 23 de diciembre de 1998 (llamada Ley Anticorrupción – uso indebido del poder público)
- quiebra fraudulenta
- insolvencia fraudulenta
- insolvencia societaria fraudulenta
- delitos marcarios
- delitos contra la propiedad intelectual
- delitos previstos en el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño sobre venta, prostitución infantil y utilización en pornografía o que refieren a trata, tráfico o explotación sexual de personas.
- falsificación y alteración de moneda.

Delito de terrorismo

definición para delito de lavado de activos

- *“Decláranse de naturaleza terrorista los delitos que se ejecutaren con la finalidad de intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional, a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo mediante la utilización de armas de guerra, explosivos, agentes químicos o bacteriológicos 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.”* (art. 14 de la Ley No. 17.835 en la redacción dada por el artículo 1ero. de la Ley No. 18.494).

- *“Las instituciones de intermediación financiera deberán informar a la Unidad de Información y Análisis Financiero la existencia de bienes vinculados a personas que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:*
- *i) haber sido identificadas como terroristas o pertenecientes a organizaciones terroristas, en las listas de individuos o entidades asociadas confeccionadas por la Organización de las Naciones Unidas;*
- *ii) haber sido declaradas terroristas por resolución judicial firme nacional o extranjera.”* (artículo 39.16 de la Recopilación de Normas de Regulación y Control del Sistema Financiero).

Principio de Confidencialidad

información comprendida en base de datos de la UIAF

- Circular No. 1.722 del BCU (21/12/2000): implementa la base de datos centralizada de operaciones financieras sospechosas.
- Ley No. 17.835 art. 3: **“Ningún sujeto obligado** (a reportar operaciones sospechosas), **incluyendo las personas relacionadas contractualmente con él, podrá poner en conocimiento de las personas participantes o de terceros las actuaciones e informes que sobre ellas realicen o produzcan, en cumplimiento de la obligación”** de reporte de operaciones sospechosas impuesta por la misma Ley.
- RNRCFS del BCU: : **“(CONFIDENCIALIDAD). Las instituciones de intermediación financiera no podrán poner en conocimiento de las personas involucradas ni de terceros, las actuaciones o informes que ellas realicen o produzcan en cumplimiento de su deber de informar o en respuesta a una solicitud de información que le haya formulado la Unidad de Información y Análisis Financiero.”** (art. 39.17)
- Cooperación Jurídica Internacional - la UIAF (art. 7 ley No. 17.835)
 - Debe respetar principio de reciprocidad
 - Puede suscribir Memorandos de Entendimiento con UIFs extranjeras
 - Sólo puede suministrar información a UIFs extranjeras si:
 - Respetan la finalidad con la que fue brindada
 - Mantienen secreto profesional – confidencialidad
 - No la suministran a terceros sin consentimiento previo del requerido.

Principio Publicidad en la Adm. Pública

Excepciones

Solución de Principio:

PUBLICIDAD

- arts. 72, 82 inc. 1 y 332 de la Constitución
- art. 7 Ley Anticorrupción (No. 17.060)
- art. 1 Ley de Acceso a la información pública (Ley No. 18.381) para la promoción de la “transparencia en la función administrativa”

2 excepciones:

- a) Ley o resolución fundada que dispone el secreto de la información
 - b) La información es reservada o confidencial por su propia naturaleza
- Art. 2, 8 y 10 Ley de Acceso la información pública (Ley No. 18.381)
 - Art. 7 Ley Anticorrupción (Ley No. 17.060)
 - Art. 3 literal B) Ley de Protección de datos Personales (Ley No. 18.331): *excluye de la Ley las bases de datos “que tengan por objeto la seguridad pública, la defensa, la seguridad del Estado y sus actividades en materia penal, investigación y represión del delito.”*

Ejercicio de los Derechos a.r.c.o.

por el titular de la información financiera
en el marco de investigaciones sobre lavado de activos
ARMONIZACIÓN

ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (Ley 18.381 art. 2):

- Tiene Ley especial que impone secreto y reserva: art. 3 de la Ley No. 17.835 que regula la prevención de lavado de activos provenientes del terrorismo y otros delitos
- Por la naturaleza confidencial de la información intercambiada para la prevención de lavado de activos: Principios del Grupo Egmont, regulación UIAFs, etc.

PROTECCION DE DATOS PERSONALES (Ley 18.331):

- Está excluida de la aplicación de la Ley por el art. 3 literal B) de la misma Ley: son datos que tienen por objeto la actividad del Estado en materia penal, investigación y represión del delito.

cuestionamientos que plantea la exclusión de aplicación del artículo 14 de la Ley (derecho de acceso del titular) y derechos a.r.c.o.

Protección de datos

Problemática de los controles que se ejercen sobre la Administración Pública en el tratamiento de datos personales, frente a la limitación de los derechos a.r.c.o. del titular.

Desafíos.

- Control de legitimidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
- Control del Poder Ejecutivo sobre la gestión y actos del BCU (arts. 197 y 198 de la Constitución).

Cooperación Jurídica Internacional

- Iguales principios que en el reporte de operaciones sospechosas en el ámbito interno: Principio de Confidencialidad.
- Aplicación de los Principios de la Interoperabilidad: Principio de Finalidad (art. 8 Ley no. 18.331).
- El intercambio de datos de la UIAF con otras UIFs extranjeras está expresamente regulado por art. 7 de la Ley No. 17.835, que consagra expresamente la Confidencialidad:
 - Finalidad
 - Secreto profesional
 - Confidencialidad: se impone previo consentimiento para brindar datos a terceros bajo requerimiento de cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional.

Caso de jurisprudencia

- Acción judicial de acceso a la información promovida contra el Banco Central del Uruguay por el titular de información financiera proporcionada a la UIAF por la UIF de Brasil, llamada COAF.
- Expediente IUE No. 2-7895/2010 del Juzgado Letrado de 1era. Instancia en lo Contencioso Administrativo de 4to. Turno.
- Solicita acceder a los datos que sobre su persona obran en poder de la UIAF, en base a los cuales en el año 2006 le había sido denegada por el Banco Central del Uruguay, una solicitud de autorización para adquirir acciones de una Casa de Cambio. El BCU tiene potestades discrecionales para conceder o denegar este tipo de autorizaciones, pudiendo hacerlo tanto por razones de legitimidad como de mérito o conveniencia.
- El Banco Central del Uruguay le niega en vía administrativa el acceso a dicha información, alegando que tiene a su respecto una obligación de confidencialidad, en virtud de haber sido proporcionada por la UIF de Brasil (denominada COAF) en el marco del Memorandum de Entendimiento que obliga al país requerido a guardar estricto secreto respecto de la información proporcionada.
- No se dicta sentencia porque el caso termina en transacción de las partes. La parte actora se dio por satisfecha con la información financiera que sobre sí misma ya obraba agregada en otro tribunal (el Tribunal de lo Contencioso Administrativo), lo que no presentó ningún obstáculo formal tampoco al Banco Central del Uruguay, ya que dicha información había sido agregada a un expediente de aquel Tribunal por el propio Banco Central de Brasil que originalmente la había proporcionado también al Banco Central. Es decir, que se contaba con el consentimiento del Estado requerido.

Caso de jurisprudencia (cont.)

Argumentos del BCU en su defensa:

- No se trata de información pública porque es reservada debido a su *finalidad* y naturaleza (art. 2 de la Ley No. 18.381), dado que refiere a la prevención de lavado de activos provenientes de actividades delictivas.
- Tampoco es información pública por mandato legal: la ley prohíbe poner este tipo de información en conocimiento del titular o de terceros (art. 3 de la Ley No. 17.835).
- Se trata de información obtenida por la UIAF en el marco de la investigación de un eventual delito, por lo que los artículos 3ero. lit. B y 18 inciso 4to. de la Ley de Protección de Datos Personales (Ley No. 18.331), excluyen esa información del derecho de acceso del titular.
- Existe un Memorandum de Entendimiento entre la UIAF y la UIF de Brasil (COAF), que impone la obligación de confidencialidad sobre la información recibida, bajo estricta responsabilidad y compromiso de reciprocidad, todo ello a la luz de los Principios del Grupo Egmont.
- La norma legal que confiere potestades a la UIAF para intercambiar información con UIFs extranjeras, le impone una estricta obligación de confidencialidad en función de la *finalidad* perseguida con el intercambio (art. 7 de la Ley No. 17.835). Esta obligación no cae por mandato de la justicia civil del Estado requirente.