

DECRETERO DE SENTENCIAS

//tevideo, 24 de abril de 2018.

No. 88

VISTOS :

Para sentencia definitiva, estos autos caratulados: [REDACTED] con BANCO CENTRAL DEL URUGUAY. Acción de Nulidad” (Ficha No. 157/2016).

RESULTANDO :

I) La parte actora compareció y dedujo pretensión anulatoria contra la resolución R. N°. D-180-2015, de 15 de julio de 2015, mediante la cual el Directorio del Banco Central del Uruguay resolvió intervenir preventivamente con suspensión de actividades y sustitución total de autoridades a [REDACTED] ante la gravedad de incumplimientos constatados en cuanto al sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo, en el marco de las actuaciones de supervisión realizadas por el ente (fs. 98 a 100 vto. Pieza 1, A.A. en 293 fojas)

En lo medular en su expresión de agravios sostuvo que:

1º) La resolución *no resulta debidamente fundamentada*, pues no se explicita en ningún punto por qué la Administración recurrió a la aplicación de la medida dispuesta.

2º) *No se verifican los supuestos de hecho habilitantes* para disponer una intervención con suspensión de actividades y sustitución total de autoridades, siendo la medida completamente *desproporcional*.

3º) Los incumplimientos que la Administración refiere no son tales ni resultan relevantes. Aún así, hubiera correspondido sancionarlos con otro tipo de medidas como el apercibimiento, la observación o la multa.

4º) Se dio completo cumplimiento a los artículos 186 y 202 de la RNMV en referencia a las actuaciones del cliente [REDACTED] y se cumplieron las obligaciones en materia de prevención de lavado de activos en forma completa y correcta.

En primer lugar, argumentó que no resulta acreditado de forma alguna el fundamento por el cual se dispuso la medida, señalando cuáles son los riesgos en los intereses de terceros. La medida encubre un trasfondo sancionatorio y resulta desproporcional. Debió ser aplicada por un Juez, cumpliéndose con el debido procedimiento.

Explicó que la Administración alegó que la intervención no constituyó una sanción sino una medida preventiva, de naturaleza cautelar. Sin embargo, no surge acreditado qué es lo que se quería asegurar con la misma y por qué se recurrió a dicha medida y no a otra menos gravosa.

Agregó que el acto recurrido incumplió en forma manifiesta con la motivación requerida pues no invoca los riesgos advertidos para terceros, no los acredita y no establece el fundamento por el cual se justificaría la aplicación de tan grave medida y no otra menos rigurosa. Se aplica la máxima sanción sin acreditarse el incumplimiento y sin explicitarse los motivos para arribar a una suspensión total de actividades y sustitución total de autoridades, lo cual resulta vulneratorio del principio de proporcionalidad.

En segundo lugar, señaló que los incumplimientos a que refirió la Administración no son tales ni resultan relevantes. En todo caso, no correspondía sancionarlos con la medida dispuesta.

La Administración realizó actuaciones de supervisión en [REDACTED] y según se detalla en el Considerando XVIII de la Resolución recurrida, encontró debilidades respecto del sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Explicó que la Administración se remite al informe que luce a fojas 154 del expediente administrativo, que forma parte de las fojas que fueron omitidas en la copia a la que, en su momento, se le dio acceso a la parte, afectando así su derecho de defensa.

Asimismo, y sin perjuicio de ello, manifiesta que no resulta del expediente probanza alguna que permita arribar a la conclusión de encontrar debilidades en el sistema de prevención ya que el adoptado por [REDACTED] cumple con todos los requisitos exigidos por la normativa aplicable.

Por otra parte, y dada la intervención dispuesta con sustitución total de autoridades, subrayó la accionante que no resulta posible demostrar específicamente porqué, para las cuentas y clientes cuyo número se menciona en la resolución, la información resulta suficiente ya que no es posible acceder al sistema. La vulneración al derecho de defensa y al debido proceso resulta manifiesta.

Manifestó que las observaciones que realiza la Administración no resultan acreditadas, siendo genéricas y sin que se detalle por qué se habría incumplido con la normativa de los artículos 185 y siguientes de la RNMV.

Alegó que se agrega en este punto que se han constatado otros incumplimientos como la realización de una actividad ajena al giro, la omisión de informar a la base de datos de conjuntos económicos a dos empresas, la omisión en comunicar que se otorgó un poder general a quien laborara como oficial de cumplimiento y la omisión de comunicar que [REDACTED] registraba un antecedente negativo importante.

El antecedente negativo de [REDACTED] no es tal pues resulta de actuaciones culminadas y archivadas que datan del año 2004, por una operación del 2002, que culminaron con una multa completamente paga. Respecto de la otra investigación referenciada en el resultando V, la misma no fue ocultada siendo que data del 2005 y aún se encuentra en curso. No se pretendió negar tal información prueba de lo cual es la propia respuesta de [REDACTED] al ser consultado al respecto. Por otra parte, el antecedente al que se hace mención es anterior a la aprobación de su licencia de intermediario de valores por lo que el regulador pudo y debió conocer tal situación.

Respecto a los otros incumplimientos, aseguró que [REDACTED] no realizó actividades ajenas al giro pues no ofreció a clientes un servicio de tarjetas de crédito. Este era prestado por otra empresa, ajena a [REDACTED]

En cuanto al poder general otorgado a [REDACTED], sí fue comunicado oportunamente pues este se encontraba habilitado a firmar notificaciones a través del portal del BCU.

Asimismo, señaló que los restantes incumplimientos que menciona la Administración no son tales y aún en el caso de su constatación debieran ser sancionados con un apercibimiento u observación no siendo supuestos de una intervención y menos aún con sustitución total de autoridades.

En tercer lugar, afirmó que se dio completo cumplimiento a los artículos 186 y 202 de la RNMV en referencia a las actuaciones del cliente Forbal y que se acreditó el funcionamiento del sistema de prevención de lavado de activos en forma completa y correcta.

La Administración expresó que la Superintendencia de Servicios Financieros detectó la existencia de una operación sospechosa que involucra al cliente Forbal (resultando VII), concluyendo que hubo un incumplimiento de los artículos 186 y 202 de la RNMV.

Expresó que este incumplimiento es de suma gravedad por considerar que la actora no sólo no reportó oportunamente una operación sospechosa sino que con sus acciones permitió que los fondos existentes fueran enviados al exterior.

De acuerdo con lo dispuesto por el art. 1º de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494, los sujetos obligados deben comunicar las operaciones sospechosas o inusuales a las que se enfrenten teniendo en cuenta que por los usos y costumbres de la actividad: i) se presentaran como inusuales; o ii) sin una justificación económica o legal evidente; iii) se plantearan con una complejidad inusitada o injustificada; o iv) respecto de las cuales la procedencia de los activos resultara de sospechosa ilicitud.

En este marco, la RNMV obliga a los sujetos alcanzados por la normativa a desarrollar políticas y procedimientos tendientes a prevenir el delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Aseguró que [REDACTED] cumplió con las exigencias de los artículos 186 y 202 de la RNMV, adoptando todos los sistemas y obligaciones a su

cargo y desarrollando correctamente las políticas y procedimientos exigidos.

Durante el período en que [REDACTED] fue cliente, entre el 25 de abril de 2008 y el 16 de diciembre de 2014, [REDACTED] aplicó todos los procedimientos de debida diligencia incorporando información sobre dicha entidad y su beneficiario final. Se analizaron las personas, sus actividades económicas y el origen de los fondos, lo que surge de la documentación del cliente.

Apuntó que del análisis realizado, no se generaron advertencias de tipo alguno respecto a una sospecha o ilicitud de los fondos mantenidos en custodia. El cliente poseía un dinero en el exterior, de origen constatado y otra partida proveniente de un Fondo. Su preocupación era una hija con síndrome de down, a la que deseaba proteger a través de la [REDACTED] [REDACTED] extremo que fue verificado. Los beneficiarios primarios de la fundación eran [REDACTED], por partes iguales. Los montos declarados contaban con respaldo documental y sustentaban el origen de los fondos y el perfil transaccional.

Agregó que el día 25 de abril de 2014 y dadas algunas noticias de prensa recabadas se sugirió realizar un monitoreo intensificado sobre el cliente y su cuenta. Si bien algunas noticias incluían al beneficiario final de [REDACTED] éstas resultaban discordantes en cuanto a su contenido y poseían un alto influjo político. No existían indicios -más allá de los de prensa- respecto a que el Sr. [REDACTED], beneficiario final de la cuenta estuviera vinculado con los ilícitos mencionados. No había una relación entre las noticias de prensa y los fondos bajo custodia en [REDACTED] cuyo origen ya había sido analizado. No surgían elementos para sospechar de una posible

ilicitud de la actividad del cliente y/o de los fondos depositados. Las investigaciones de prensa no lo incluían en ese momento como posible autor de un delito.

Explicó que el 19 de octubre de 2014 se recibió una carta del abogado brasileño [REDACTED] quien declaró que no se ha iniciado, respecto al Sr. [REDACTED], ninguna acusación formal, procedimiento investigativo o constricción de bienes por decisión judicial, en referencia a su actuación funcional de [REDACTED].

El 26 de noviembre de 2014 se reiteró la carta del abogado, confirmando que no había procedimiento investigativo iniciado. Asimismo, el 2 de diciembre el Sr. [REDACTED], Director del Área de Negocios Internacionales de Petrobras, compareció al Parlamento de Brasil y declaró que el Directorio Internacional no tiene el poder de decisión de una compra de ese tipo.

Relató que el Comité de Prevención de [REDACTED] continuó con el monitoreo intensificado y actuó en completo cumplimiento de la normativa aplicable habiendo analizado de manera constante y continuamente la situación del cliente y su beneficiario final, arribando a la conclusión de que si bien el artículo 1° de la Ley No. 17.835 no exige denuncias formales para que se constituyan sospechas de ilicitud, la información recabada no bastaba para constituir las y en consecuencia reportarlas.

Resaltó que el 15 de diciembre de 2014, ante un nuevo análisis de la situación, se observó que ésta generaba un riesgo reputacional para [REDACTED] en virtud de la exposición mediática que había adquirido el caso. Por ello, en aplicación de política de aceptación de clientes se sugirió que el Comité de Prevención se expidiera sobre la conveniencia de continuar la

relación comercial con ██████ Se constató nuevamente que el beneficiario final no se encontraba siendo investigado ni acusado de ilícito no obstante lo cual, ante un riesgo reputacional de entidad se resolvió proceder al cierre de la cuenta en virtud que no se ajustaba al patrón comercial.

Finalmente, el 3 de marzo de 2015, y ante información de la que surgía una razonable sospecha de ilicitud, se procedió a realizar el reporte correspondiente advirtiendo de los supuestos previstos en la norma a la UIAF.

Concluyó que conforme lo antes analizado, ██████ cumplió con lo dispuesto en la RNMV y especialmente con los artículos 186, 189, 200 y 202.

Sin embargo, la Administración entiende que no se realizó el reporte de operación sospechosa a tiempo y se permitió que los fondos existentes fueran enviados al exterior sin analizar el monitoreo intensificado ni los recaudos mantenidos en las sendas reuniones del Comité de Prevención.

La normativa legal y reglamentaria aplicable (artículo 1 de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494 y el artículo 202 de la RNMV) establecen un mandato: la obligación de reportar a la UIAF operaciones que de acuerdo a los usos y costumbres de la actividad resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente o presenten sospechas de ilicitud.

La normativa no obliga a reportar cualquier tipo de situación ni a realizar un reporte por cada noticia de prensa o comentario periodístico. En aplicación de lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley No. 17.835 y de los artículos 185 y 189 de la RNMV, las entidades deben analizar constantemente a sus clientes y sus actividades.

Opinó que ante un caso como este, en el cual se publicó una noticia con un contenido de alta apreciación política y versiones discordantes lo que correspondía era intensificar el monitoreo y verificar razonablemente la veracidad de la información.

Ninguno de los extremos previstos por la normativa legal y reglamentaria aplicable se presentó con anterioridad a la realización del reporte correspondiente. En el presente: i) La apertura de la cuenta y la realización de las operaciones superaron los controles efectuados a [REDACTED] y su beneficiario final; ii) Los fondos presentaban un origen que concordaba razonablemente con la actividad económica estudiada; iii) Ante las críticas políticas a través de la prensa del mes de abril de 2014 en las que el beneficiario final se vio inmerso se aplicó un monitoreo intensificado a la cuenta, el cliente y el beneficiario final; iv) Se fue analizando frente a cada hecho y en cada caso si había una sospecha de ilicitud, que no la había hasta marzo de 2015; v) La actuación de [REDACTED] se ajustó a la normativa aplicable y fue acorde con los estándares de diligencia exigidos.

Subrayó que la misma conclusión cabe sea aplicada a la acción de transferencia de fondos según la indicación del cliente, pues ello es lo que dispone la normativa aplicable ante el cierre de la cuenta. Los fondos pertenecen al cliente y a su respecto no se poseía inhibición de tipo alguna. No es acorde a derecho que se afirme que la actora permitió que los fondos fueran enviados al exterior sustrayéndolos de una posible acción preventiva de la justicia uruguaya.

Puntualizó que previo a la realización de la transferencia, [REDACTED] analizó a dónde se solicitaba el envío del dinero y su titularidad constatando que: a) la cuenta pertenecía a la cónyuge, quien no presentaba

Indicó que en el año 2008 la sociedad [REDACTED] S.A. inició su relación contractual con [REDACTED], siendo beneficiario final el Sr. [REDACTED], persona políticamente expuesta como titular de altos cargos gerenciales (primero en Petrobras y luego en BP).

Explicó que en abril de 2014, existiendo en la cuenta más de un millón de dólares en fondos y valores, [REDACTED] decidió intensificar el monitoreo sobre las operaciones de [REDACTED] en virtud de los cuestionamientos al Sr. [REDACTED] como gerente general del área internacional de Petrobras, que trascendieron a través de la prensa en la adquisición de la refinería Pasadena de Estados Unidos.

El 2 de diciembre de 2014, la versión on line del periódico brasileño O Globo dio cuenta que otro ex jerarca de Petrobras, e [REDACTED], involucró al Sr. [REDACTED] en la percepción de prestaciones indebidas por llevar adelante la compra de la citada refinería.

El 15 de diciembre de 2014 diversos órganos de prensa en Brasil dieron cuenta que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná presentó denuncia penal contra el Sr. [REDACTED] por la supuesta recepción de sumas indebidas en la contratación de navíos sonda para perforaciones de Petrobras.

Relató que en ese entorno, donde era un hecho notorio la investigación de irregularidades (con apariencia delictiva) en la administración de Petrobras, y un hecho público que involucraba al Sr. [REDACTED] al punto que se le formulara denuncia penal, la firma [REDACTED] decidió devolverle los fondos a su cliente invocando el riesgo reputacional de mantener la cuenta abierta.

A posteriori, detalló el caso “Lava Jato” y la investigación que

involucra al Sr. ██████████, quien en enero de 2015 fue detenido por la policía Federal y enviado a prisión preventiva imputado de delitos de corrupción y lavado de activos.

Más adelante explicitó los hallazgos más relevantes obtenidos a partir de la supervisión *in situ* de las Unidades de Supervisión de Mercado de Valores y de Control de Lavado de Activos de marzo de 2015, destacando los siguientes: a) el Sr. ██████████, accionista y único miembro del directorio de ██████████ registra un antecedente negativo por haber recibido una sanción de la Comisión de Valores Mobiliarios de Brasil por el uso de información privilegiada, teniendo una investigación en curso, situación que no fue comunicada acorde a lo dispuesto por el artículo 245 literal v) de la RNMV, incumpliendo con lo dispuesto por su artículo 299; b) ██████████ desarrolló actividades ajenas al giro exclusivo de un intermediario de valores ofreciendo tarjetas de créditos a clientes en infracción a lo dispuesto por los artículos 94 y 98 de la Ley No. 18.627; c) Interbaltic omitió informar a la base de datos de conjuntos económicos de las empresas vinculadas ██████████. y ██████████, que además eran clientes suyos; d) no se comunicó la existencia de un apoderado, el Sr. ██████████, quien de acuerdo con el literal e) del artículo 143 de la RNMV reviste la calidad de personal superior, con lo que se incumplió con el artículo 296.

Agregó que además se detectó la existencia de una operación sospechosa que involucra al cliente ██████████ Inc. y a su beneficiario final, Sr. ██████████, a quien ██████████ procedió a cerrarle la cuenta, realizar los valores y hacer una transferencia de alrededor de un millón de dólares a una cuenta de su esposa en Londres.

Desde los primeros días de diciembre de 2014 comenzaron a publicarse noticias que daban cuenta de declaraciones que afirmaban la existencia del pago de sobornos en el Área Internacional de Petrobras cuando era dirigida por el Sr. [REDACTED].

Destacó que, pese a ello, [REDACTED] continuó apoyando la decisión de no presentar un reporte de operación sospechosa sobre la base de lo que el abogado del Sr. [REDACTED] declaraba: que no existía un procedimiento de acusación formal, procedimiento investigativo, acusación penal ni restricción económica de bienes, en criterio que resulta totalmente inaceptable.

El 15 de diciembre de 2014 se publicó la noticia que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná había presentado denuncia criminal contra [REDACTED] [REDACTED] y otras personas, acusándolo de delitos de corrupción y lavado de activos. El 16 de diciembre de 2014 el Comité de Prevención resolvió proceder al cierre de la cuenta de [REDACTED]. El 17 de diciembre de 2014 se notifica de ello al cliente. Y el 19 de diciembre de 2014 se registró una transferencia de U\$S 911.000 hacia una cuenta en Gran Bretaña a nombre de la esposa del Sr. [REDACTED].

Explicó que no es posible aceptar que en el marco de un seguimiento exhaustivo como el que se venía realizando, [REDACTED] desconociera las noticias del 15 de diciembre de 2014.

Dicha noticia fue razón suficiente para que se configurara una sospecha de que los fondos mantenidos por [REDACTED] en Interbaltic podrían tener algún vínculo con una actividad ilícita, extremo requerido por el artículo 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494.

Apuntó que sin embargo, y a pesar de que el cliente no había solicitado el cierre de la cuenta ni la transferencia de los fondos, fue la propia institución la que decidió proceder al cierre de la cuenta para cubrirse de un riesgo reputacional. Y el 18 de diciembre de 2014, día posterior a que se hiciera público que la Justicia de Brasil había aceptado la denuncia contra el Sr. [REDACTED], se acreditó en la cuenta del cliente el producido de la venta de su posición. Luego, el 19 de diciembre de 2014 Interbaltic transfirió el saldo de la cuenta de [REDACTED] a una a nombre de [REDACTED], cónyuge del Sr. [REDACTED] a una institución bancaria del Reino Unido.

Resaltó que recién después de que a fines de febrero de 2015 se realizara una publicación en el Diario El País se procedió a remitir un reporte de operación sospechosa de 6 de marzo de 2015.

Concluyó que Interbaltic no cumplió en el momento oportuno con la obligación dispuesta en el artículo 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494 al no presentar un reporte de operación sospechosa ante la UIAF cuando se hizo público que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná presentó una denuncia por corrupción y lavado de activos contra [REDACTED] que la misma fue aceptada por la Justicia.

Al resolver en su lugar comunicar al cliente la decisión del cierre de su cuenta y solicitarle instrucciones de cómo proceder con el saldo se impidió que la UIAF realizara el análisis de la situación para determinar si existían elementos para ejercer las potestades establecidas en el artículo 6° de la Ley.

Subrayó que fundamentar la decisión de no presentar un reporte de

operación sospechosa en lo informado por el abogado del propio Sr. [REDACTED] -y no una fuente independiente- demuestra por lo menos un alto grado de ingenuidad en el análisis.

La presentación del reporte de operación sospechosa después de casi tres meses que fuera pública la existencia de la denuncia y pocos días después que la prensa de Uruguay informara que el BCU hizo un pedido de información sobre esta persona a los bancos, hace pensar que el reporte fue “*defensivo*”, además de inútil por lo tardío.

Tras haber planteado el encuadre fáctico y normativo que dio mérito a la emisión de la enjuiciada, la demandada estructuró su contestación en dos partes: a) la legitimidad del acto del punto de vista formal; y b) la legitimidad del acto del punto de vista sustancial.

En el plano formal, sostuvo que el BCU es competente para adoptar medidas tales como la intervención y suspensión de actividades, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley No. 16.996, en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley No. 18.401. Al tratarse de una empresa intermediaria de valores resulta también de aplicación lo previsto por el artículo 106 de la Ley No. 18.627, que faculta al BCU a adoptar medidas preventivas como la intervención y suspensión de actividades.

En cuanto a la exigencia de que se encuentren en riesgo intereses de terceros que establece el artículo 106 de la Ley No. 18.627, subrayó que fue plenamente acreditada. Ante el incumplimiento del sistema de prevención de lavado de activos existe una situación de riesgo para los clientes, que a su vez pueden ser cómplices o beneficiarios de la infracción.

Más allá de ello, el solo hecho que haya incumplimientos muy graves como los de autos, habilita al BCU a disponer la intervención y suspensión

preventiva, al amparo de lo dispuesto por el artículo 38 literal M) de la Ley No. 16.696. El interés a proteger en este caso es el mantenimiento de la reputación de la plaza financiera uruguaya.

Agregó que además, el incumplimiento severo de las normas en materia de lavado de activos y financiamiento del terrorismo también puede ser apto para causar perjuicios a clientes no comprometidos en las operaciones cuestionadas cuyos fondos o valores pueden verse afectados por medidas judiciales o administrativa que se adopten en función de la existencia de este tipo de operaciones.

En el plano sustancial, afirmó que no puede alegarse falta de motivación ya que se trata de un acto administrativo especialmente extenso en el que se detallaron claramente los hechos que dieron lugar a la medida adoptada así como los antecedentes en los cuales se respaldó la decisión.

Los incumplimientos legales y reglamentarios de los sujetos obligados involucrados son injustificables y de la mayor gravedad porque no sólo no fue reportada oportunamente una operación sospechosa sino que los fondos existentes (unos novecientos mil dólares) fueron enviados al exterior luego de que se hiciera público por la prensa de Brasil el pedido de la fiscalía para juzgar al involucrado.

Subrayó que la salida de los fondos se realizó sin informar previamente a la UIAF, sustrayéndolos de una posible actuación preventiva de la justicia uruguaya.

El reporte de operación sospechosa o ROS está regulado por el artículo 1° de la Ley No. 17.835. La Ley define las operaciones a reportar como aquellas que en los usos y costumbres resulten inusuales o se presenten sin justificación económica o legal evidente o se planteen con

una complejidad inusitada o injustificada.

La calificación de la operación no debe leerse en abstracto sino que también debe comprender las características del cliente en particular ya que la carga de reportar está precedida de la carga de conocimiento del cliente.

El Sr. ██████ era un directivo de Petrobras, titular de la empresa ██████ que recibía fondos de otras sociedades centroamericanas y que desde el año 2004 estaba vinculado al caso “*Lava Jato*”.

Explicó que el artículo 1° de la Ley No. 17.835 obliga a reportar también aquellas transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud. El sujeto obligado debe realizar un análisis especial de la operación en consonancia con las particularidades del cliente.

En cuanto a las medidas adoptadas mediante la resolución D/180/2015, expresó que no constituyen una sanción sino que poseen carácter cautelar. Advertido de la gravedad de los incumplimientos de Interbaltic, el BCU adoptó medidas cautelares mientras se tramitaba la investigación.

En relación a la fundamentación de la medida, manifestó que se encuentra ampliamente detallada en la propia resolución. El núcleo de la cuestión se encuentra en el cúmulo de infracciones al sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo constatado en las carpetas de los clientes de ██████ entre las cuales sobresale (y legitima por sí la medida propuesta) que no se haya reportado tempestivamente la existencia de una cuenta con importante disponibilidad perteneciente a ██████ Inc., sociedad cuyo beneficiario es el Sr. ██████ persona políticamente expuesta como titular de un alto cargo en

Petrobras.

La actuación que se objeta especialmente y que constituye un incumplimiento normativo de mayor gravedad, es la que se realizó a partir del 15 de diciembre de 2014, fecha en la cual fue de conocimiento público la denuncia penal contra el Sr. [REDACTED] por delitos de corrupción y lavado de activos. Tal información debió ser suficiente para que se configurara la sospecha de que los activos mantenidos en [REDACTED] por [REDACTED] A. podrían tener algún vínculo con una actividad ilícita.

Destacó que no es posible aceptar que luego de que se haya realizado un monitoreo intensivo de un cliente durante ocho meses, que incluía un seguimiento constante de las noticias de prensa, se resolviera cesar la relación con éste y se le devolvieran los fondos por un importe significativo sin haber realizado una mínima actualización de la información existente en los principales medios de prensa de Brasil. [REDACTED] debió reportar la existencia de dichos activos a la UIAF.

En cuanto a la afirmación de que no hubo incumplimientos relevantes y que en todo caso correspondería sancionarlos con medidas de apercibimiento u observación, resaltó que ello no es así.

En el caso de [REDACTED], pudo ser comprobado para los casos analizados en la muestra, que la información contenida en la carpeta no permitía justificar el perfil fijado para el cliente. No existía ninguna explicación en cuanto al incremento en los montos operados por el cliente por encima de su perfil.

En cuanto a [REDACTED] [REDACTED] cuenta 2011, por tratarse de un cliente incluido en la categoría de persona políticamente expuesta, explicó que la entidad debió realizar una debida diligencia intensificada de acuerdo

al artículo 196 de la RNMV. El perfil transaccional mensual y el informe circunstanciado no eran consistentes con la documentación de respaldo que constaba respecto a los ingresos del cliente. La gran mayoría de los fondos ingresados en la cuenta de [REDACTED] Inc. provenían de sociedades denominadas [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED]

[REDACTED]

Se comprobó que la información contenida en la carpeta de los clientes no permitía justificar el perfil que se les asignó. Asimismo, existían clientes de alto riesgo o que manejaban montos significativos cuyos informes circunstanciados y documentación, no fundamentaban su perfil.

Con respecto a la omisión de comunicar que [REDACTED] registraba un antecedente negativo importante, [REDACTED] sostiene que el antecedente no es tal pues las actuaciones datan del 2004 y culminaron sin mayores consecuencias, con una multa completamente paga, sin embargo la demandada señala que la sanción se impuso por el uso de información privilegiada sobre negocios realizados por la Fundación Petrobras de Seguridad Social en la Bolsa de Valores de San Pablo y que si bien la multa corresponde al año 2004 y fue abonada, las actuaciones no fueron archivadas. De hecho, surge de la página web de la Comisión de Valores Inmobiliarios de Brasil que el 4 de agosto de 2009 se le impuso a [REDACTED] una multa de R\$ 70.740, equivalente a tres veces el lucro obtenido.

Por otra parte, el Sr. [REDACTED] expresó en actas que tenía un proceso en Brasil del año 2010 por mantener cuentas en el exterior no declaradas, por asociación para delinquir y operar una institución financiera sin

autorización.

En suma, si bien [REDACTED] no negó las sanciones, se omitió informar de las mismas oportunamente, como se expresa en el resultando VI de la resolución D180/2015.

En cuanto a la no realización de una actividad ajena al giro, indicó que si bien el servicio de tarjetas de crédito era prestado por Banco Andorra, [REDACTED] efectivamente ofreció dichas tarjetas a algunos clientes. Además, se pudo constatar que los gastos de dichas tarjetas eran debitados de las cuentas de los clientes en la sociedad de bolsa, operativa que no corresponde con el objeto exclusivo dispuesto en el artículo 98 de la Ley No. 18.627 para intermediarios de valores. [REDACTED] realizó operaciones ajenas a su giro.

Respecto a la omisión de comunicar a la Superintendencia de Servicios Financieros que se otorgó un poder general al Sr. [REDACTED] si bien la actora sostiene que ello fue comunicado oportunamente puesto que este se encontraba habilitado a firmar notificaciones a través del portal del BCU y si bien el Sr. [REDACTED] estaba registrado en el Sector Firmas del BCU como apoderado, nunca fue informado a la Superintendencia de Servicios Financieros como personal superior, conforme al artículo 14 literal a) de la RNMV. Por otra parte, tampoco se cumplió con lo exigido por el artículo 294 de la RNMV, que dispone que debe proporcionarse a la Superintendencia de Servicios Financieros determinada información sobre las personas comprendidas en la categoría de personal superior, lo que se debe realizar a través del portal electrónico.

En suma, la información nunca fue presentada a la Superintendencia de Servicios Financieros como dispone la reglamentación.

Con relación a la omisión de informar a la base de datos de conjuntos económicos a las empresas [REDACTED] y [REDACTED] resaltó que la empresa no planteó descargos.

En lo que respecta a la inexistencia de incumplimientos y la valoración de los detectados, destacó que los incumplimientos que se citan en los considerandos de la resolución D/180/2015 y fundamentalmente los que refieren a normas de prevención de lavado de activos y financiamiento de terrorismo configuran graves contravenciones a las normas legales y reglamentarias, lo que imponía la necesidad de evitar preventivamente que Interbaltic continuara desarrollando operaciones en las condiciones que lo venía haciendo. Existía un riesgo reputacional importante en relación al sistema financiero nacional al tiempo que se ponían en riesgo activos de clientes que operaban en [REDACTED] pasibles de medidas de interdicción. Una evidencia de esta circunstancia lo constituye el embargo preventivo de las cuentas de [REDACTED] parte de la Fiscalía de Suiza.

Por otra parte, explicó que se verificó un incumplimiento muy grave de las obligaciones con relación a la cuenta de [REDACTED] no sólo en lo que refiere al monitoreo del cual deberían haber surgido operaciones cuyo origen no condecía con el perfil del cliente sino especialmente a partir de la información que tomó estado público en el año 2014 y culminó el 15 de diciembre con la denuncia criminal contra el Sr. [REDACTED] por delitos de corrupción y lavado de activos.

Alegó que la medida de intervención con desplazamiento de autoridades constituyó una medida cautelar fundada en virtud de las importantes debilidades y carencias del sistema de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo detectados en incumplimiento de lo

establecido en los artículos 186, 189, 200 y 202 de la RNMV. Por ello fue necesario evitar preventivamente que continuara desarrollando operaciones en esas condiciones.

Con referencia a lo afirmado por la actora de haber cumplido con los artículos 186 y 202 de la RNMV respecto del cliente ██████ así como al funcionamiento de su sistema de prevención de lavado de activos, resaltó que quedó demostrado de lo actuado que no le asiste razón.

La entidad no hizo un monitoreo adecuado de las transacciones dado que no descartó lo inusual de las transacciones del cliente. Los fondos recibidos en la cuenta de ██████ provenían de sociedades y países distintos de los que era esperable, tomando en cuenta las fuentes de ingresos de la declaración impositiva del beneficiario final de la cuenta.

A lo que reiteró que ante la noticia del 15 de diciembre de 2015 publicada en la prensa digital de Brasil que daba cuenta de la existencia de una denuncia criminal por delitos de corrupción y lavado de activos contra el Sr. ██████ ██████ se debió presentar un reporte de operación sospechosa ante la UIAF y no seguir el curso de acciones que adoptó Interbaltic procediendo al cierre de la cuenta y a la transferencia de una importante suma de dinero a una cuenta de un banco en Gran Bretaña, a nombre de la cónyuge, sustrayéndolos de una posible acción preventiva de la justicia uruguaya (fs. 81 a 129).

III) Por decreto No. 5743/2016 (fs. 131) se dispuso la apertura a prueba, diligenciándose la que luce agregada y certificada a fs. 155.

IV) Las partes alegaron por su orden (fs. 159-170 y fs. 173-189, respectivamente).

V) El Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo se pronunció mediante dictamen No. 107/2017 y aconsejó la confirmación del acto en proceso (fs. 192 a 193).

VI) Puestos los autos para sentencia, previo pase a estudio de los Sres. Ministros en forma sucesiva, se acordó en legal y oportuna forma (fs. 195).

CONSIDERANDO :

I) En el aspecto formal, se han cumplido las exigencias que, según la normativa vigente (Constitución artículos 317 y 319 y Ley No. 15.869 de 22 de junio de 1987, artículos 4 y 9) habilitan el examen de la pretensión anulatoria.

La resolución encausada se emitió el 15 de julio de 2015 (fs. 98 a 100 vto., A.A.) y se notificó por acta notarial el 17 de julio de 2015 (fs. 132 a 133 vto., A.A.).

El 27 de julio de 2015 se interpuso recurso (fs. 135 a 137 vto., A.A.).

El acto conclusivo de la vía administrativa se produjo mediante resolución RD N° D 334-2015, de 18 de diciembre de 2015 (fs. 36 a 40), el que según lo afirmado por la actora en versión no contradicha por la demandada se notificó el 29 de diciembre de 2015 (fs. 42 vto. y fs. 81 vto. a 82).

La demanda de nulidad se presentó tempestivamente el 31 de marzo de 2016 (nota de cargo, fs. 69).

II) A fin de efectuar un correcto abordaje de la situación planteada corresponde realizar una reseña de los antecedentes relevantes para la resolución de la causa.

El día 6 de marzo de 2015, [REDACTED] S.A.

presentó un reporte de operación sospechosa que involucró a la sociedad [REDACTED] y al Sr. [REDACTED].

Se hizo saber que [REDACTED] fue cliente de la institución desde el 25 de abril de 2008 hasta diciembre de 2014, siendo beneficiario efectivo de la sociedad el Sr. [REDACTED].

Se destacó que en virtud de informaciones de prensa digital de Brasil surgidas en relación a la persona del Sr. [REDACTED], a partir de abril de 2014 se realizó un monitoreo exhaustivo de su situación legal en ese país, a través de los medios de comunicación y mediante distintas notas del abogado del cliente.

Se detallaron los distintos pasos que se dieron en el seguimiento del asunto por parte de la oficial de Cumplimiento y el Comité de Prevención hasta que el 16 de diciembre de 2014 se decidió proceder al cierre de la cuenta de [REDACTED] por no ajustarse al patrón comercial de la institución al tiempo que se encomendó al oficial de cuenta comunicar lo resuelto al cliente y solicitarle instrucciones de cómo proceder con los fondos y valores de la cuenta.

Y se culminó el reporte informando que como consecuencia de una noticia publicada por el Diario El País, y en el afán de mantener un estricto apego a las normas, se resolvió presentar el reporte de operación sospechosa.

El 10 de marzo de 2015 se cursó un pedido de información a Interbaltic solicitándole la presentación de información sobre los ingresos y egresos registrados en la cuenta de [REDACTED] así como una copia de toda la información sobre el conocimiento de los clientes y del monitoreo realizado a los movimientos registrados en las cuentas, el que fue luego

ampliado por otra requisitoria de información (informe técnico de la Unidad de Información y Análisis del BCU, fs. 64 a 64 vto., A.A.).

El 26 de mayo de 2015 la Unidad de Información y Análisis crea el expediente N° 2015-50-1-01039 con el objeto de evaluar la actuación de [REDACTED] [REDACTED].A. y [REDACTED] [REDACTED] (fs. 1, en 293 fojas, A.A.).

El Jefe de Unidad I, Unidad de Información y Análisis, Fernando Fuentes clasificó el expediente como secreto, de acuerdo con lo dispuesto por el literal c) del numeral 3) de la resolución del Directorio D/121/2011 (fs. 72, A.A.) y adjuntó la documentación presentada por Interbaltic (fs. 2 a 8 vto. y fs. 9 a 36 vto., A.A.) así como las noticias de prensa en internet obtenidas por la UIAF (fs. 37 a 63, A.A.).

En base a la información y documentación reunida elaboró un informe técnico en el que analizó pormenorizadamente los reportes de operación sospechosa presentados por [REDACTED] (fs. 63 vto. a 67 vto., A.A.) y [REDACTED] (fs. 67 vto., A.A.) así como las actuaciones que cada uno de ellos realizó (fs. 70 a 71 vto. y fs. 71 vto., resp.) a la luz de la información de prensa existente previo a la detención del Sr. [REDACTED] (fs. 68 a 68 vto., A.A.) y a la publicación periodística del Diario El País (fs. 68 vto., A.A.).

En el análisis de la actuación de [REDACTED] S.A. se puso de relieve que desde los primeros días del mes de diciembre de 2014 comenzaron a publicarse noticias que daban cuenta que uno de los principales involucrados, [REDACTED], que había suscrito un acuerdo de delación premiada afirmaba que existió el pago de sobornos en el Área Internacional de Petrobras cuando era dirigida por el Sr. [REDACTED]

Se señaló que *“Si bien la institución conocía estas informaciones y las evaluaba, continuaba apoyando la decisión de no presentar un reporte de operación sospechosa ante la UIAF en que el abogado del Sr. ██████ declaraba que no existía un procedimiento de acusación formal alguna, procedimiento investigativo, acusación penal ni restricción económica de bienes por decisión judicial (...) como consecuencia de su función laboral como ejecutivo de Petrobras”*, criterio que se consideró totalmente inaceptable puesto que *“Si los sujetos obligados presentaran reportes de operaciones únicamente cuando existe un proceso penal o administrativo sobre sus clientes, no tendríamos prácticamente reportes (...)”*. Se trata de requerimientos no previstos por el artículo 1° de la Ley No. 17.835 en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494.

Luego se destacó que el 15 de diciembre de 2014, coincidentemente con la publicación en la prensa de Brasil de que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná había presentado una denuncia criminal contra el Sr. ██████ por delitos de corrupción y lavado de activos, la oficial de cumplimiento de ██████ había enviado un memo al Comité de Prevención destacando que la alta exposición en los medios colocaba a la institución ante un riesgo reputacional sin perjuicio de señalar que en su opinión los informes legales dejaban en claro que el cliente no se encontraba sometido a ningún procedimiento de investigación.

Se reseñó la aprobación de la resolución del cierre de la cuenta de ██████ por parte del Comité de Prevención, el 16 de diciembre de 2014 y se relacionaron los movimientos de la cuenta que culminaron el 19 de diciembre de 2014, con la transferencia de US\$ 911.000 (novecientos once mil dólares americanos) hacia una cuenta en Gran Bretaña (fs. 70 a 70 vto.,

A.A.).

En este informe se sostuvo que la transferencia fue a nombre de [REDACTED], cuñado de la esposa de [REDACTED] (fs. 70 vto., A.A.), lo que luego fue objeto de rectificación en informe de 25 de junio de 2015, aclarando que la beneficiaria era la Sra. [REDACTED] cónyuge del Sr. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] aclarando que ello no alteraba las conclusiones allí alcanzadas (fs. 76 vto., A.A.).

En lo medular de sus conclusiones el informante consideró que *“Aunque ya existían elementos que justificaban la presentación de un reporte previamente, la noticia que se publicó el 15 de diciembre de 2014 tendría que haber sido suficiente para que se configurara una sospecha de que los fondos mantenidos en [REDACTED] por [REDACTED] podrían tener algún vínculo con una actividad ilícita, extremo requerido por el artículo 1° de la Ley N° 17.835 (...) en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 18.494 (...), y por lo tanto, para que la institución presentara un reporte de operación sospechosa a la UIAF.*

Sin embargo, y a pesar de que el cliente no había solicitado el cierre de la cuenta y la transferencia de los fondos, es la propia institución quien decide proceder al cierre de la cuenta para cubrirse de un riesgo reputacional y fundamentando la decisión en que el cliente no se ajustaba al patrón comercial de la institución.

Además, el 18 de diciembre de 2014, día posterior a que se hiciera público que la Justicia de Brasil había aceptado la denuncia contra el Sr. [REDACTED] se acredita en la cuenta del cliente el producido de la venta de su posición, lo cual implicó que Interbaltic realizara gestiones para su venta. El día siguiente, 19 de diciembre, [REDACTED] transfiere desde su

cuenta en [REDACTED] S.A. el saldo de la cuenta de [REDACTED]
(...)

Recién cuando a fines de febrero de 2015 se publicó en el diario El País que ante una denuncia de la Fiscalía brasileña al Banco Central del Uruguay pidió informes a bancos para conocer si una sociedad uruguaya lavó dinero, [REDACTED] decidió la presentación de un reporte de operación sospechosa (...)

La decisión de no presentar un reporte de operación sospechosa ante la UIAF cuando se hizo público que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná presentó una denuncia por corrupción y lavado de activos contra [REDACTED] y que la misma fue aceptada por la justicia, resolviendo en su lugar comunicar al cliente la decisión del cierre de la cuenta y solicitarle instrucciones de cómo proceder con el saldo de la misma, es totalmente inaceptable ya que impidió que esta UIAF realizara el análisis de la situación para determinar si existían elementos para activar las potestades establecidas en el artículo 6° de la ley mencionada y/o los antecedentes a la justicia penal competente, si correspondiera (...)” (la negrilla y el subrayado no están en el original).

El 1° de junio de 2015 se expidió el Gerente del Área I de la UIAF, Luis Espinosa, quien compartió lo informado y sugirió el inicio de un procedimiento administrativo, el análisis de la pertinencia de formular denuncia penal contra [REDACTED]
[REDACTED]

Asimismo, “(...) dada la gravedad de los hechos irregulares constatados se sugiere disponer en forma inmediata la suspensión preventiva de las actividades de intermediación de valores de

clientes que exceden su perfil establecido y el levantamiento de las alertas no se justifica o no se fundamenta el origen de los fondos que dan origen al exceso (clientes 2063, 2060 y 2062); 7°) el informe circunstanciado para los clientes categorizados como de alto riesgo o que manejan montos significativos, no fundamenta el perfil transaccional, posición u origen de los fondos; 8°) los perfiles de los clientes no se encuentran fundamentados y no son consistentes con la información acerca de los ingresos u origen de los fondos.

La informante concluye que **“De la investigación realizada (...) y de los antecedentes detallados en este informe surgen un cúmulo de incumplimientos normativos graves que ameritan la adopción de medidas a efectos de evitar provisoriamente que se continúen desarrollando operaciones en esas condiciones (...)”** (fs. 78 a 79., A.A.).

Enviado el proyecto de resolución a la consideración de la Asesoría Letrada (fs. 84, A.A.) y mediante dictamen N° 15/248, de 7 de julio de 2015 no se formularon mayores observaciones jurídicas sin perjuicio de proponer sugerencias de redacción (fs. 85 a 86 vto., A.A.) a las que se agregaron otras por parte de la Gerencia, el 8 de julio de 2015 (fs. 87 vto., A.A.), las que luego fueron tomadas en consideración (fs. 92 vto., A.A.) en la elaboración del proyecto final (fs. 93 a 96, A.A.).

El 15 de julio de 2015 se emitió la resolución N° D-180-2015 (fs. 98 a 100 vto., A.A.).

El 17 de julio de 2015 se notificó de la resolución a la actora, dejando constancia de la entrega de copias del acta de notificación, del acto y *“del expediente 2015/50-1/1039 con excepción de los folios 124 a 143 y*

150 a 152, (...) para la [REDACTED] S.A. (...)” (fs. 132 a 133 vto., A.A.).

El 27 de julio de 2015 la actora interpuso recurso de revocación y solicitó el acceso completo al expediente a efectos de poder ejercer debidamente el derecho de defensa (fs. 135 a 137 vto., A.A.).

El 31 de julio de 2015 se presentó escrito de fundamentación del recurso y se insistió en la necesidad de acceso completo al expediente (fs. 143 a 163, A.A.).

El 4 de agosto de 2015 se emitió dictamen N° 2015/297 en el que se consideró que *“No corresponde conferir vista de los folios 124 a 143 y 150 a 152 del expediente 2015-50-1-01039, en tanto existen razones de interés general reconocidas por el legislador en el artículo 3 de la citada Ley 17.825, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 18.494 de 5 de junio de 2009, que legitiman la no exhibición de los mismos (...)”* (fs. 140 a 142, A.A.).

El 5 de agosto de 2015 la Gerente de Área I de la Asesoría Jurídica compartió el dictamen N° 2015/297 (fs. 171, A.A.).

En el decurso de la sustanciación del recurso se realizaron actuaciones de las que se destacan las siguientes: a) informe del Gerente del Área I de la UIAF (fs. 176 vto. a 177, A.A.), ratificándose lo oportunamente concluido; b) informe de la Unidad de Control del Lavado de Activos en el cual se contestan los descargos respecto a las debilidades detectadas en el sistema de prevención de [REDACTED] (fs. 178 vto. a 179 vto., A.A.); c) agregación de la actuación de supervisión de [REDACTED] con el detalle de las cuentas observadas (fs. 180 a 189 vto., A.A.); d) informe del Gerente de Área I de la U.I.A.F., consignando que *“Oportunamente se*

confirió vista de las actuaciones contenidas en este expediente a [REDACTED] S.A. (...), con la excepción de los informes elaborados por la UIAF que figuran en los folios 124 a 143 y 150 a 152. En el escrito de descargos presentado por los involucrados, se solicita el acceso a dichos informes, para formular los descargos correspondientes. A la fecha, en virtud de las acciones que ya se han adoptado respecto de los temas tratados en este expediente, el suscrito considera que se puede acceder a lo solicitado por la defensa, confiriendo una vista de los informes mencionados por el término de 10 días, a efectos que se presenten nuevos descargos si lo entienden pertinente, antes de adoptar una decisión sobre el recurso presentado” (fs. 190 vto., A.A.); e) resolución de la Superintendencia de Servicios Financieros que dispone conferir vista de los informes contenidos en los folios 124 a 143 y 150 a 152 del expediente 2014-50-1-01039 (fs. 191, A.A.); f) notificación de la resolución de 14 de setiembre de 2015 a Interbaltic, dejándose constancia del recibo de la documentación en cuestión (fs. 193, A.A.); g) evacuación de vista de 28 de setiembre de 2015 de Interbaltic, en virtud del acceso a la documentación ya relacionada adjuntando informe del Dr. [REDACTED], traducido al idioma español (fs. 196 vto. a 202 y fs. 202 vto. a 237 vto., A.A.); h) nuevo informe del Jefe de Unidad I de la UIAF, pronunciándose sobre los descargos articulados por la actora (fs. 239 vto. a 242, A.A.), el que fue compartido por el Gerente (fs. 243, A.A.); i) nuevo informe de la Unidad de Supervisión de Mercado de Valores, con comentarios sobre las defensas esgrimidas y proyecto de resolución (fs. 261 vto. a 270, A.A.); j) dictamen N° 2016/198 del Gerente de Asesoría Jurídica (fs. 273 a 276 vto., A.A.); k) notificación de nueva vista a la actora (fs. 281, A.A.); l) escrito de

evacuación de vista de la accionante (fs. 282 vto. a 285, A.A.); m) dictamen N° 2016/238 del Gerente de Asesoría Jurídica (fs. 288 vto. a 289, A.A.).

Finalmente, se dictó la resolución RD N° D 334-2015, de 18 de diciembre de 2015, por la cual se desestimó el recurso de revocación interpuesto (fs. 36 a 40).

III) El Tribunal, por unanimidad, habrá de compartir lo dictaminado por el Sr. Procurador del Estado en lo Contencioso Administrativo (fs. 192 a 193 *infolios*) y se pronunciará por el rechazo de la demanda y la consecuente confirmación del acto impugnado, por los fundamentos que se intentarán explicitar.

IV) Análisis de los agravios de forma relacionados con la incompetencia y la violación al derecho de defensa y al debido proceso.

En su memorial de agravios la accionante esgrimió agravios formales que se relacionan con:

- a) La competencia del BCU para adoptar medidas como la resuelta;
- b) La violación al derecho de defensa y al debido proceso por haber impedido el acceso completo al expediente así como el acceso al sistema para la identificación de las cuentas como consecuencia de la medida dispuesta.

Sobre el primer aspecto, afirmó la actora: *“Correspondiera, asimismo, en su caso –y aún de presentarse el supuesto de hecho, lo que no ocurre en estos obrados-, ser dispuestas y aplicadas por un JUEZ, cumpliéndose con un debido proceso y una GARANTÍA JURISDICCIONAL, lo que no es cumplido en el presente caso.”* (fs. 44 vto.).

No le asiste razón en el punto, puesto que el Banco Central del Uruguay cuenta con atribuciones legales para fiscalizar a las bolsas de valores y adoptar a su respecto medidas tales como la intervención y la suspensión de actividades.

En primer lugar, corresponde destacar que la Carta Orgánica del Banco Central, aprobada por la Ley No. 16.996 dispone en su artículo 37, en la redacción dada por el artículo 9 de la Ley No. 18.401 que: “***El Banco ejercerá la regulación y fiscalización de las entidades que integran el sistema financiero, cualquiera sea su naturaleza jurídica y dispongan o no de personería jurídica, a través de la Superintendencia de Servicios Financieros***”, definiendo como “***entidades integrantes del sistema financiero***” las siguientes (...):

F) Las bolsas de valores, los intermediarios de valores y las entidades de custodia o de compensación y de liquidación de valores (...)” (la negrilla y el subrayado no están en el original).

En segundo lugar, el artículo 38 de la Ley No. 16.996, en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley No. 18.401 establece que “***La Superintendencia de Servicios Financieros tendrá, respecto de las entidades supervisadas, todas las atribuciones que la legislación vigente y la presente ley le atribuyen según su actividad.***”

En especial, corresponderá a la Superintendencia de Servicios Financieros:

(...) ***M) Proponer al Directorio la aplicación de sanciones pecuniarias más graves o de otras medidas, tales como la intervención, la suspensión de actividades o la revocación de la autorización o de la habilitación para funcionar a las entidades enumeradas en el artículo anterior que infrinjan***

las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales o instrucciones particulares dictadas a su respecto, pudiendo también recomendar al Directorio que gestione ante el Poder Ejecutivo la revocación de la autorización para funcionar cuando corresponda (...)” (la negrilla y el subrayado no están en el original).

En tercer lugar, la Ley No. 18.627 de Regulación de Mercado de Valores prevé en su artículo 106 que **“El Directorio del Banco Central del Uruguay podrá adoptar medidas preventivas, que pueden llegar a la intervención o la inmediata suspensión de actividades de las bolsas de valores (...)”** (la negrilla y el subrayado no están en el original).

La competencia del Directorio del Banco Central para adoptar medidas preventivas como la intervención y la suspensión de actividades emana de la Carta Orgánica del Ente y de la Ley de Mercado de Valores, razón por la cual el cuestionamiento que formula la actora a su legitimidad abogando por la intervención de un Juez para decretarlas, no resulta de recibo.

En lo que respecta a la infracción al derecho de defensa por haber impedido a la actora el acceso a la totalidad del expediente corresponde observar que, al momento de notificarla de la resolución que impugna, efectivamente no se le proporcionó el acceso a *“los folios 124 a 143 y 150 a 152”* del expediente 2015/50-1/1039 (fs. 132 a 133 vto., A.A.).

En instancia recursiva la actora solicitó el acceso completo al expediente (fs. 135 a 137 vto. y fs. 143 a 163, A.A.), a lo que en un primer momento se aconsejó no acceder argumentando la existencia de razones de interés general reconocidas por el legislador en el artículo 3° de la Ley No.

17.835, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494 (fs. 140 a 142 vto. y 171, A.A.).

Se señaló que las fojas que no fueron exhibidas a la recurrente se relacionan con informaciones, comunicaciones y reportes referidos en los incisos 1 y 3 del artículo 3° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494 y que por ello la institución se encuentra obligada a mantener reserva y secreto, inclusive respecto del propio interesado (fs. 141 vto., A.A.).

Sin perjuicio de ello, se señaló que el acceso a las demás actuaciones así como a la extensa y completa motivación del acto impugnado no vulneró su derecho de defensa (fs. 141 a 141 vto., A.A.).

A posteriori, la propia Gerencia del Área I de la Unidad de Información y Análisis del BCU señaló que *“A la fecha, en virtud de las acciones que ya se han adoptado respecto de los temas tratados en este expediente, el suscrito considera que se puede acceder a lo solicitado por la defensa, confiriendo una vista de los informes mencionados por el término de 10 días, a efectos que se presenten nuevos descargos si lo entienden pertinente, antes de adoptar una decisión sobre el recurso presentado”* (fs. 190 vto., A.A.).

La documentación no exhibida fue individualizada como *“los informes elaborados por la UIAF”* (fs. 190 vto., A.A.).

En virtud de lo expresado, se confirió vista de la documentación que originariamente no había sido exhibida a la actora (fs. 191 y 193, A.A.), la que con ello amplió la articulación de su defensa (fs. 196 vto. a 202, A.A.), expidiéndose luego de ello los distintos organismos con competencia especializada (Unidad de Información y Análisis Financiero, fs. 239 a 242,

A.A. y fs. 243; Unidad de Supervisión de Mercado de Valores (fs. 261 vto. a 270, A.A.); y Gerencia de Asesoría Jurídica, fs. 273 a 276 vto., A.A. y fs. 288 vto. a 289, A.A.).

El artículo 3° de la Ley No. 18.494, de Control y Prevención de Lavado de Activos y de Financiamiento del Terrorismo, sustitutivo del artículo 3° de la Ley No. 17.835 dice así: **“La comunicación será reservada. Ningún sujeto obligado, 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 impuesta en los artículos 1°, 2° y 17 de la presente ley.**

Una vez recibido el reporte, la Unidad de Información y Análisis Financiero podrá instruir a quien lo haya formulado sobre la conducta a seguir con respecto a las transacciones de que se trate y a la relación comercial con el cliente. Si en el plazo de tres días hábiles la Unidad no imparte instrucciones, el obligado podrá adoptar la conducta que estime más adecuada a sus intereses.

Toda vez que la Unidad de Información y Análisis Financiero reciba un reporte de operación sospechosa deberá guardar estricta reserva respecto de la identidad del sujeto obligado que lo haya formulado, así como de la identidad del firmante del mismo. Esta información sólo será revelada a instancias de la justicia penal competente, por resolución fundada, cuando ésta entienda que resulta relevante para la causa" (la negrilla y el subrayado no están en el original).

El artículo 3° que se viene de transcribir debe leerse en consonancia con los artículos 1° y 2° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por los

artículos 1° y 2° de la Ley No. 18.494 de Control y Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, que establecen la obligación de reportar las operaciones sospechosas de ilicitud al Banco Central del Uruguay y los sujetos obligados a hacerlo.

Cuando la Ley refiere al impedimento de *“poner en conocimiento de las personas participantes o de terceros las actuaciones e informes que sobre ellas realicen o produzcan”* se está refiriendo a *“Ningún sujeto obligado”*, lo que quiere decir que la prohibición apunta a los sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas al BCU.

La segunda parte, que refiere al deber de guardar estricta reserva de la UIAF, está establecida *“respecto de la identidad del sujeto obligado que lo haya formulado, así como de la identidad del firmante del mismo.”* Es esta la información que *“sólo será revelada a instancias de la justicia penal competente, por resolución fundada”*.

En este caso, a la actora originariamente se le impidió acceder a *“los folios 124 a 143 y 150 a 152”*.

En los folios 124 a 143 y 150 a 152 de la numeración original constan los informes técnicos de la UIAF respecto a la actuación que le correspondió a [REDACTED] y su personal superior en relación con la situación planteada por el Sr. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] quien recientemente había sido condenado judicialmente en Brasil por hechos irregulares vinculados con su actuación como directivo de la empresa Petrobras (fs. 63 vto. a 72 vto., A.A.).

De la lectura de los textos legales que se vienen de transcribir aparece como dudoso que la UIAF debiera guardar reserva o impedirle a la afectada el acceso a un informe que refiere directamente a su actuación

como sociedad anónima de bolsa a raíz de que ésta presentara un reporte de operación sospechosa.

Ahora bien, debe de verse que ante la solicitud por vía recursiva de acceso total al expediente la Administración luego lo facilitó, otorgándole vista y pronunciándose sobre los descargos efectuados a partir del acceso a dicha documentación.

El Tribunal tiene dicho que el incumplimiento de las formas procesales no debe apreciarse “*en sí mismo*”, sino por el agravio que pueda provocar al derecho de defensa del encausado (**Sentencia No. 581-2017**).

En este sentido, debe tenerse presente que “*(...) el vicio de procedimiento no es un vicio autónomo sino que se juzga en cuanto afecta la decisión de mérito, si puede provocar o no, la nulidad del acto final: lo hará si ha impedido que se logre el fin para garantizar el cual se estableció esa exigencia procedimental y, de lo contrario, carecerá de trascendencia.*”

*El criterio ha sido recogido en el Decreto N° 500/991 art. 7, según el cual el vicio no es relevante si igual se cumple la finalidad del acto y no se disminuyen las garantías del proceso ni provoca indefensión. En suma, "son anulables los actos dictados en violación del principio de debida defensa en vía administrativa, disminuyendo las garantías del procedimiento o provocando, en caso extremo, una situación de indefensión" (CAJARVILLE, op. cit. p. 38). (**sentencia No. 581/2017**) (la negrilla y el subrayado no están en el original).*

En el caso, si bien hubo un vicio formal que impidió el acceso pleno a documentación al momento de la notificación de la medida dispuesta, tal

irregularidad ha de ser analizada en este proceso jurisdiccional, desde la perspectiva de su incidencia sobre el derecho de defensa del actor.

En este sentido, el Tribunal no advierte que el agravio que originariamente se le irrogó a la actora (por haberle impedido acceder a los informes de la UIAF) la haya colocado en indefensión o le impidiera ejercer su derecho de defensa a contender contra el acto impugnado.

Por último, resta por analizar el agravio de forma que esgrime la actora en el sentido que se vio impedida de acceder al sistema para identificar las cuentas como consecuencia de la medida dispuesta.

El mero impedimento de acceder al sistema para la identificación de las cuentas como consecuencia de la medida dispuesta no se aprecia como una circunstancia que *per se* haya colocado a la actora en indefensión o que le impidiera ejercer su derecho de defensa.

Analizado ello desde la perspectiva del proceso jurisdiccional y su incidencia en el derecho de defensa de la actora no se advierte que por ese sólo hecho no estuviera en condiciones de defenderse ante los distintos incumplimientos que se le señalaron sobre las diferentes cuentas que inspeccionó la UIAF y la UCLA.

V) Análisis de los agravios relacionados con la ausencia de una debida fundamentación de la medida, la ausencia de los presupuestos de hecho para disponerla y su desproporcionalidad.

La actora sostiene que la Administración no justificó debidamente la medida que dispuso y los presupuestos de hecho para disponerla, siendo ésta en todo caso desproporcional. En este sentido, hace hincapié en que no se señalan cuáles son los riesgos en los intereses de terceros que exige la

legislación para este tipo de medidas y argumenta que por la entidad de los incumplimientos la medida resultó desproporcional.

La demandada argumentó que el motivo de las medidas adoptadas estuvo en la situación de riesgo de los intereses de terceros que implican los incumplimientos al sistema legal de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

El incumplimiento severo de las normas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo puede ser apto para causar perjuicios a clientes no comprometidos en las operaciones cuestionadas y cuyos fondos pueden verse afectados por medias judiciales o administrativas adoptadas en función de la existencia de tales operaciones.

La justificación de la medida adoptada se encuentra explicitada particularmente en el considerando XI), en donde se consigna “*que de lo detallado en los Resultandos XVIII) y XIX) surgen importantes debilidades y carencias en los que respecta al sistema para prevenir el Lavado de Activos y Financiamiento al Terrorismo, incumpléndose con lo establecido en los artículos 186, 189, 200 y 202 de la Recopilación de Normas del Mercado de Valores, habiéndose incurrido además en graves contravenciones a las normas legales y reglamentarias en vigencia, así como a las prácticas de rectitud comercial y profesional, deberes de información y exigencias prudenciales, lo que impone la necesidad de evitar preventivamente que continúe desarrollando operaciones en estas condiciones*” (la negrilla y el subrayado no están en el original) (fs. 100, A.A.).

En dichos resultandos se detallan un cúmulo de debilidades en el sistema de prevención de lavado de activos detectadas en las cuentas,

perfiles y fondos de los clientes (resultando XVIII) a los que se adicionan otros incumplimientos a dicho sistema identificados por la Superintendencia de Servicios Financieros (resultando XIX) (fs. 99, A.A.).

Todo ello en el contexto de un procedimiento que además apuntaba a una propuesta de retiro de la autorización para funcionar y la baja del registro del mercado de valores de [REDACTED], por no haber adoptado las políticas y procedimientos que permitieran prevenir y detectar las transacciones que pudieran estar relacionadas con el lavado de activos.

La fundamentación que dio la Administración se encuentra claramente explicitada no sólo en la resolución R N° D-180-2015 sino también en las actuaciones que precedieron a su dictado.

En este sentido, debe tenerse presente que tuvo especial relevancia la gravedad del incumplimiento de [REDACTED] en no haber presentado un reporte de operación sospechosa cuando se hizo público que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná había presentado una denuncia por corrupción y lavado de activos contra [REDACTED], beneficiario final de [REDACTED] todo lo cual resulta ampliamente detallado en los resultandos VII) a XVII y en los considerandos I) a IX).

La entidad y gravedad de los incumplimientos está puesta de relieve en los resultandos XVIII) y XIX), que dan cuenta de ausencias de justificación del origen de los fondos, clientes de alto riesgo que manejan fondos que exceden su perfil, así como de omisiones en informar de conjuntos económicos o de un antecedente negativo del accionista y único miembro del Directorio de [REDACTED], por solo nombrar algunos.

A juicio del Tribunal, el Directorio del Banco Central del Uruguay adoptó fundadamente la medida de intervención preventiva con suspensión de actividades y sustitución total de autoridades a [REDACTED] como consecuencia de los graves incumplimientos que constató en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento al terrorismo y de normativa regulatoria del mercado de valores.

En cuanto a la situación de riesgo de los intereses de terceros al que alude la actora, se trata de una previsión establecida por el artículo 106 de la Ley No. 18.627 de Regulación de Mercado de Valores que establece que *“El Directorio del Banco Central del Uruguay podrá adoptar medidas preventivas, que pueden llegar a la intervención o la inmediata suspensión de actividades de las bolsas de valores y demás instituciones que constituyan mercados de valores de oferta pública y de los intermediarios de valores, con excepción de las instituciones de intermediación financiera que se rigen al respecto por las disposiciones del Decreto-Ley N° 15.322, de 17 de setiembre de 1982 y sus leyes modificativas, cuando entienda que se encuentran en situación de riesgo los intereses de terceros.”* (la negrilla y el subrayado no están en el original).

Esta previsión debe ser leída conjuntamente con lo dispuesto por el artículo 38 de la Ley No. 16.696, en la redacción dada por el artículo 11 de la Ley No. 18.401, que atribuye a la Superintendencia de Servicios Financieros en su literal M) la facultad de *“Proponer al Directorio la aplicación de sanciones pecuniarias más graves o de otras medidas, tales como la intervención, la suspensión de actividades o la revocación de la*

autorización o de la habilitación para funcionar a las entidades enumeradas en el artículo anterior que infrinjan las leyes y decretos que rijan su actividad o las normas generales o instrucciones particulares dictadas a su respecto, pudiendo también recomendar al Directorio que gestione ante el Poder Ejecutivo la revocación de la autorización para funcionar cuando corresponda.” (la negrilla y subrayado no están en el original).

En este caso, la infracción de las leyes y decretos no apuntó exclusivamente a la regulación del mercado de valores sino también a la de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La gravedad de las infracciones que se pusieron de manifiesto en la resolución, son elementos susceptibles de poner en riesgo la situación de terceros clientes que eventualmente podrían verse afectados por medidas judiciales o administrativas que se adoptaran en el marco de la normativa de prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Por último, y en lo que concierne a la falta de proporcionalidad de la medida, el Tribunal considera que lo resuelto fue adoptado dentro del límite de discrecionalidad con que cuenta el Directorio del Banco Central, de manera preventiva y previa a la adopción de una medida de retiro de autorización para funcionar que todavía se venía procesando.

VI) Análisis de los agravios relacionados con el completo cumplimiento de la actora a sus obligaciones en materia de prevención de lavado de activos.

La actora argumentó que dio completo cumplimiento a sus obligaciones en materia de prevención de lavado de activos tanto en

relación a las actuaciones del cliente ██████ como al resto de los incumplimientos que se le imputaron.

El incumplimiento de mayor trascendencia que se le atribuyó fue el de no haber reportado como operación sospechosa la existencia de fondos en la cuenta del cliente ██████, cuyo beneficiario final era el Sr. ██████, en el momento en que éste fue denunciado por el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná por delitos de corrupción y lavado de activos en su calidad de gerente general del área internacional de Petrobras. La Administración consideró que la actora no sólo no reportó oportunamente una operación sospechosa sino que con sus acciones permitió que los fondos existentes fueran enviados al exterior.

A su juicio, no se incumplió con lo dispuesto por el art. 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494, porque no existían los elementos que hicieran presumir la existencia de una operación sospechosa o inusual.

El artículo 1° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por la Ley No. 18.494 estableció que: *“Todas las personas físicas o jurídicas sujetas al control del Banco Central del Uruguay estarán obligadas a informar las transacciones, realizadas o no, que en los usos y costumbres de la respectiva actividad resulten inusuales, se presenten sin justificación económica o legal evidente o se planteen con una complejidad inusitada o injustificada. **También deben ser informadas las transacciones financieras que involucren activos sobre cuya procedencia existan sospechas de ilicitud, a efectos de prevenir el delito de lavado de activos tipificado en los artículos 54 y siguientes del Decreto-Ley N° 14.294, de 31 de octubre de 1974 -incorporados por el artículo 5° de la Ley N° 17.016, de***

22 de octubre de 1998- y de prevenir asimismo el delito tipificado en el artículo 16 de la presente ley (...)”

En este sentido, corresponde destacar que si desde abril del año 2014 la actora venía realizando un monitoreo intensificado a raíz de los trascendidos de prensa que involucraban al Sr. [REDACTED] en hechos de presunta corrupción, no resulta razonable que tras publicarse la noticia de que el Ministerio Público Federal del Estado de Paraná presentó una denuncia por corrupción y lavado de activos contra aquel, ésta resolviera comunicar el cierre de la cuenta y solicitarle al cliente instrucciones de cómo proceder con el saldo.

La actora pudo y debió conocer y reportar la existencia de activos respecto de cuya procedencia existían sospechas de ilicitud en virtud del monitoreo intensificado que venía realizando desde hacía meses y no proceder al cierre de la cuenta y transferir los fondos, impidiendo que con ello la UIAF pudiera determinar si existían elementos para activar las potestades establecidas en el artículo 6° de la Ley No. 17.835, en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley No. 18.494.

La Ley no exige que exista una acusación concreta y formal ni la iniciación de una causa penal como requisitos para que nazca la obligación de reportar, bastando con que existan sospechas sobre la eventual procedencia ilícita de los activos, circunstancias que se verificaron desde el momento en que trascendió a la prensa que la Fiscalía del Estado de Paraná había formalizado una denuncia contra el Sr. [REDACTED] por presuntos delitos de corrupción y lavado de activos.

La gravedad de este incumplimiento fue la que constituyó el núcleo o esencia que dio mérito a la resolución enjuiciada.

Sin perjuicio de ello, también se verificaron otros incumplimientos que se imputaron a [REDACTED].

En primer lugar, surge acreditado que el Sr. [REDACTED] fue sancionado por el uso de información privilegiada sobre negocios realizados por la Fundación Petrobras de Seguridad Social (Petros) en la Bolsa de Valores de San Pablo (BOVESPA) en noviembre de 2002, la que si bien fue abonada no implicó que las actuaciones fueran archivadas.

De hecho, y tal como lo pone de manifiesto en su informe técnico la Jefa de Unidad I de Supervisión de Mercado de Valores Sandra Bonomo, *“surge de la página web de la Comisión de Valores Mobiliarios (CVM) que con fecha 04.08.2009, luego de analizados los argumentos presentados por los acusados, la CVM le impuso a [REDACTED] una multa de R\$ 70.740, equivalente a tres veces el lucro obtenido (fs. 484 a 504) (...)”* (fs. 263 vto., A.A.).

Por tanto, esta situación debió ser comunicada como hecho relevante tal como se señaló en el considerando X), apartado a) de la resolución enjuiciada.

En segundo lugar, se omitió informar a la base de datos la existencia de conjuntos económicos a las empresas [REDACTED] Inc., quienes además revestían la calidad de clientes.

En tercer lugar, pudo constatarse que [REDACTED] ofreció tarjetas de crédito a clientes las que si bien se brindaron a través del Banco Andorra (institución emisora) eran debitadas de cuentas de los clientes, incumpléndose con su objeto exclusivo como intermediaria de valores, de conformidad con lo establecido por el artículo 98 de la Ley No. 18.627.

En cuarto lugar, si bien el poder general otorgado a [REDACTED] estaba registrado en el sector firmas del BCU, nunca fue informado a la Superintendencia de Servicios Financieros como personal superior, tal como se dispone por el artículo 296 de la Recopilación de Normas del Mercado de Valores.

En quinto lugar, surge de las actuaciones de supervisión realizadas a [REDACTED] que efectivamente se detectaron carencias de información sobre el origen de los fondos, clientes que excedían su perfil y el levantamiento de las alertas no se justifica o no se fundamenta el origen de los fondos que daban origen al exceso (fs. 180 a 189 vto., A.A.).

Por las razones expuestas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en atención a lo dispuesto por los artículos 309 y 310 de la Constitución, por unanimidad de sus integrantes

FALLA:

Desestímase la demanda, y en su mérito confírmase la resolución impugnada.

Sin sanción procesal específica.

A los efectos fiscales, fíjense los honorarios del abogado de la parte actora en la cantidad de \$30.000 (pesos uruguayos treinta mil).

Oportunamente, devuélvanse los antecedentes administrativos agregados; y archívese.

Dr. Vázquez Cruz (r.), Dr. Gómez Tedeschi, Dr. Tobía, Dr. Echeveste, Dr. Corujo.

Dr. Marquisio (Sec. Letrado).