

REVISTA

CHILENA DE PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DEL
LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO
DEL TERRORISMO (LA/FT)



UNIDAD DE
ANÁLISIS FINANCIERO
GOBIERNO DE CHILE

Volumen I

II Semestre 2024

Una publicación de la Unidad
de Análisis Financiero

ISSN: 2810-7454 (versión electrónica)



DE LA LEY N°19.913
Y SU INSTITUCIONALIDAD

En este capítulo:

Presentación de la Revista • A 20 años de la creación de la Unidad de Análisis Financiero, desafíos para el Sistema Nacional de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo • Bienvenida desde la Academia • Los sistemas nacionales contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Cooperación internacional y su efecto transversal • Avances, aprendizajes y desafíos a 20 años de la Unidad de Análisis Financiero • Fiscalía y sus aportes al marco legal del Sistema Antilavado de Activos de Chile • Avances y desafíos del Sistema de Prevención y Persecución en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, una revisión desde la perspectiva de las Convenciones Internacionales • Veinte años de regulación • Crimen organizado y lavado de activos: nuevos desafíos • Corrupción y lavado de activos: consideraciones generales y casos destacados desde la Ley 19.913 en Chile

Revista chilena de prevención y persecución del lavado de activos y financiamiento del terrorismo

Director

Carlos Pavez Tolosa

Redacción

Eva Tocol Villarroel
Secretaria de Redacción

Sebastián Aedo Almonacid
Ayudante de Redacción

Comité Editorial

Carlos Pavez Tolosa (Ingeniero Comercial y Abogado, director de la Unidad de Análisis Financiero), Marcelo Contreras Rojas (Abogado jefe de la División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero), Eva Tocol Villarroel (Abogada de la División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero), Rocío Cañas Ayala (Licenciada en Relaciones Internacionales, Analista de Asuntos Internacionales de la Unidad de Análisis Financiero).

La Revista chilena de prevención y persecución del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, creada por Resolución Exenta de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), N° 56-2024, de fecha 05 de abril de 2024, es una publicación semestral.

Su objetivo es generar y difundir conocimiento empírico y especializado, mediante la creación de áreas de investigación que busquen nuevas estrategias que garanticen la divulgación y la socialización del saber, así como subsanar problemáticas específicas y mejorar los estándares de los sectores económicos y financieros, a través de la prevención y detección de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT).

Convocatoria

La convocatoria para publicar en la Revista chilena de prevención y persecución del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, RchLAFIT, está abierta de manera permanente a todos los autores nacionales y extranjeros. Las colaboraciones pueden ser estudios de doctrina; comentarios de jurisprudencia; sistematizaciones normativas y ensayos; análisis de marcos regulatorios sectoriales o de sistemas antilavado de activos o contra el financiamiento del terrorismo; y bibliografías. Para poder publicar debe sujetarse a las normas editoriales de la presente revista (disponibles en la edición electrónica).

Envío de colaboraciones a : revistauaf@uaf.gob.cl

Selección de trabajos

Será de cargo del Comité Editorial la revisión de la pertinencia del artículo para la revista, aspectos de forma del manuscrito y el cumplimiento de requisitos básicos exigidos en las normas de la Editorial, las cuales serán fijadas previamente por el mismo Comité. El autor será contactado para informarle si su manuscrito es apto para pasar a revisión por pares o, requiere mejorar algunos detalles del manuscrito que serán sugeridos por el Comité Editorial o, puede ser rechazado por no presentarse en el formato exigido en las normas, tiene errores metodológicos importantes, o la temática del artículo ha sido publicada previamente y el aporte no es innovador. Además de ello, se someterán a sistema de arbitraje anónimo de pares en su revisión.

ISSN 2810-7454 (versión electrónica)

Moneda 975, piso 15. División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero. Santiago. Chile
Teléfonos (+56 2) 2439 3000 y (+56 2) 2439 3037
Correo electrónico redacción: revistauaf@uaf.gob.cl

Conoce nuestras publicaciones en: www.uaf.cl

La revista se encuentra disponible en <https://www.uaf.cl/prensa/documentosUAF.aspx>

Diseño y diagramación: Christian Godoy, Benjamín Godoy. Ágora diseño.

- 4 | **Editorial**
Presentación de la Revista
Director Unidad de Análisis Financiero
CARLOS PAVEZ TOLOSA
- 7 | A 20 años de la creación de la Unidad de Análisis Financiero, desafíos para el Sistema Nacional de Prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo
Ministro de Hacienda
MARIO MARCEL CULLEL
- 12 | **Bienvenida desde la Academia**
Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes
JOSÉ IGNACIO MARTÍNEZ ESTAY
- 15 | **Doctrina Estudios e Investigaciones**
Los sistemas nacionales contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Cooperación internacional y su efecto transversal
ESTEBAN FULLIN
- 20 | Avances, aprendizajes y desafíos a 20 años de la Unidad de Análisis Financiero
TAMARA AGNIC
- 31 | Fiscalía y sus aportes al marco legal del Sistema Antilavados de Activos de Chile
MAURICIO FERNÁNDEZ MONTALBÁN
- 45 | Avances y desafíos del Sistema de Prevención y Persecución en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, una revisión desde la perspectiva de las Convenciones Internacionales
MARCELO CONTRERAS ROJAS
- 72 | Veinte años de regulación
ANÍBAL MARTÍNEZ TRONCOSO
- 81 | Crimen organizado y lavado de activos: nuevos desafíos
TANIA GAJARDO ORELLANA Y JAVIERA ESPINOZA AYARZA
- 91 | Corrupción y lavado de activos: consideraciones generales y casos destacados desde la Ley 19.913 en Chile
CAMILA GUERRERO MARTÍNEZ

Presentación de la Revista



Carlos Pavez Tolosa
Director
Unidad de Análisis Financiero

En Chile, en los últimos años, hemos ido adquiriendo mayores niveles de conciencia sobre la necesidad de trabajar mancomunadamente para impedir que las instituciones, empresas y demás entidades que forman parte de nuestra economía sean mal utilizadas por los delincuentes. La penetración del crimen organizado, no solo representa una fuente de intranquilidad y sufrimiento para sus víctimas, deteriorando con ello su calidad de vida, sino también socava la democracia y el desarrollo de las naciones.

Este año, en que se cumplen 20 años de la entrada en funciones de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), al amparo de la dictación de la ley N°19.913, en diciembre de 2003, podemos afirmar que el trabajo realizado y la contribución de cada una de las

personas que se desempeña y se ha desempeñado a lo largo de los años en esta institución, representan un activo valioso que debemos cuidar, difundir y potenciar, de cara a los desafíos que enfrentamos hacia el futuro.

En ese contexto, el lanzamiento de la presente Revista tiene por objetivo ofrecer un espacio de propuesta, análisis y descripción de mecanismos eficientes para prevenir y detectar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y el de la proliferación de armas de destrucción masiva, para lo cual es fundamental el trabajo colaborativo entre instituciones y profesionales que aportan día a día, para hacer de Chile un país más seguro para vivir y más atractivo para invertir.

Y es que, para ser eficientes y efectivos en la lucha contra la delincuencia organizada, todos quienes participan en la prevención, detección, persecución y sanción de delitos deben actuar coordinada y colaborativamente para lo cual el intercambio de información rápido y fluido resulta fundamental.

En Chile, dicho trabajo interinstitucional se realiza bajo el alero del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo y el de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (Sistema Nacional ALA/CFT/CFP), que coordina la UAF, siguiendo las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), y las líneas de acción definidas por la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (MILAFT) para superar las deficiencias detectadas durante los procesos de evaluación a Chile sobre la materia.

Sin embargo, la complejidad y transnacionalidad del crimen organizado hacen que la lucha por detenerlo sea una tarea permanente.

Así, instrumentos como la presente Revista pueden ayudar a plantear, evaluar, diseñar y discutir iniciativas que ayuden a combatirlo. Por lo expuesto, está abierta a todo tipo de contribuciones sobre el amplio abanico de iniciativas y labores que realizan las instituciones que forman parte de la MILAFT, y pretende ser una instancia de discusión y difusión de los temas y materias que interesen o preocupen a las entidades del sector privado, sujetos obligados a reportar a la UAF, centros de estudios y academia,

no solo respecto de nuevas regulaciones o exigencias que surjan de los procesos de evaluación a Chile, sino también de buenas prácticas y experiencias exitosas en lo que se refiere a uso de tecnologías, procesos de supervisión y mecanismos de capacitación y formación de profesionales, entre otras.

En este primer número se reconocerá la importante contribución de los distintos actores que participan en el Sistema Nacional ALA/CFT/CFP, poniendo especial foco en el trabajo desarrollado por la UAF durante sus 20 años de existencia. Es así como se incluyen, por ejemplo, artículos que describen y analizan el funcionamiento del Sistema y el trabajo del Servicio desde una perspectiva histórica, y a la luz de la aprobación y actualizaciones de la ley N° 19.913; el cumplimiento e implementación de Chile de las convenciones de Naciones Unidas de Viena, Palermo y Mérida; y, el sistema normativo complementario desarrollado por la UAF, con base en su potestad regulatoria.

Asimismo, incluye artículos que nos llevan a temas de gran actualidad y preocupación, como aquel que se refiere a los desafíos en materia de crimen organizado y lavado de activos, y un estudio que realiza una revisión histórica respecto de los casos más relevantes en materia de corrupción y lavado de dinero.

Agradecemos el apoyo decidido del ministro de Hacienda, don Mario Marcel, presidente de MILAFT, quien junto a su equipo de trabajo nos ha entregado la confianza para coordinar las tareas que día a día

llevamos adelante con los profesionales de cada uno de los servicios e instituciones que forman parte del Sistema ALA/CFT/CFP y que, en esta ocasión, nos anima a seguir mejorando a través de esta nueva iniciativa de carácter colaborativa.

De la misma forma, agradecemos a don Esteban Fullin, secretario ejecutivo de GAFILAT y a don José Martínez Estay, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, por su apoyo y buenos deseos para el éxito de esta iniciativa.

Finalmente, agradecer a todas las personas que conforman la UAF por el trabajo y compromisos demostrado en todo momento, especialmente para quienes integran el Comité Editorial de la Revista, por impulsar y hacer posible este proyecto.

Por lo expuesto, reitero la invitación para que lean los distintos artículos de la presente edición de la Revista, para que nos hagan llegar sus comentarios y propuestas de mejora y para que se animen a enviarnos sus colaboraciones para los próximos números.

A 20 años de la creación de la Unidad de Análisis Financiero, desafíos para el sistema nacional de prevención del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo



Mario Marcel Culler
Ministro de Hacienda
Gobierno de Chile

La prevención, detección y persecución del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT) ha sido uno de los principales focos de las políticas públicas impulsadas por este gobierno, en el marco del combate contra el crimen organizado.

En pro de debilitar las estructuras patrimoniales de este tipo de organizaciones y, por consiguiente, su capacidad de operar y posibilidades de expandirse, un sistema en materia de LA/FT resulta esencial. También hay que considerar que estas actividades inciden directamente en todas las personas, ya que afectan a la inversión y crecimiento del país, poniendo en peligro la integridad de nuestro sistema económico.

En base a esto, el Gobierno ha presentado una serie de proyectos de ley que buscan velar por la integridad económica del país, adaptando nuestro ordenamiento jurídico a los más elevados estándares internacionales.

Subsistema de Inteligencia y Análisis Económico

En este contexto, el 31 de mayo de 2023 el presidente de la República envió un mensaje al Senado con el proyecto de ley que crea un Subsistema de Inteligencia Económica y establece determinadas medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado. El objetivo de este proyecto

es reforzar la persecución de la ruta del dinero ilícito, mediante el establecimiento de un sistema de coordinación entre instituciones del Estado que tengan por fin hacer la trazabilidad de los movimientos del dinero proveniente del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos vinculados al crimen organizado. En este Subsistema la Unidad de Análisis Financiero (UAF) ejercerá un rol esencial.

En primer lugar, entre la UAF y las futuras unidades de inteligencia del Servicio Nacional de Aduanas (SNA) y del Servicio de Impuestos Internos (SII) existirá una labor coordinada de inteligencia y análisis económico y un constante intercambio de información, datos personales y antecedentes, bajo principios de interoperabilidad, referente a las actividades económicas relacionadas con delitos tributarios, aduaneros, económicos, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, delitos sobre control de armas, o delitos vinculados al crimen organizado, incluyendo el de tráfico de estupefacientes y sicotrópicos y organización delictiva o criminal, entre otros, a fin de alertar y/o colaborar con el Ministerio Público y el Sistema de Inteligencia del Estado, según corresponda.

Segundo, para que la UAF pueda ejercer adecuadamente estas tareas se busca ampliar el mandato de este servicio, con la intención de que también pueda levantar alertas asociadas a delitos vinculados al crimen organizado, incorporando este fenómeno criminal como uno de los objetos del sistema.

Por último, unas de las atribuciones más relevantes presentadas en el proyecto, y que fortalece enormemente el sistema nacional de prevención, detección y persecución del lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, es la posibilidad de que la UAF, en materia de crimen organizado, acceda a información protegida por el secreto bancario sin autorización judicial cuando dicha información sea necesaria y conducente a desarrollar el análisis de una operación sospechosa previamente reportada o detectada por la Unidad, sin perjuicio de mantenerse mecanismos de control para resguardar el correcto ejercicio de esta atribución.

Esperamos que este proyecto que está en tramitación en el Congreso Nacional cuente con un amplio respaldo de todos los parlamentarios representantes de los distintos sectores políticos considerando que la persecución de este tipo de crímenes es esencial para resguardar la seguridad en nuestro territorio.

Registro de Beneficiarios Finales (BF)

Una de las recomendaciones hechas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en el último informe de evaluación mutua de nuestro país, fue "Adoptar medidas para fortalecer el acceso a información actualizada, precisa y oportuna de Beneficiarios Finales por parte de las autoridades competentes". En esta línea también se han pronunciado otras entidades internacionales como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) y

el Foro Global sobre transparencia e intercambio de información para fines tributarios de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico).

Es así como, para cumplir con los estándares internacionales, el Gobierno ingresó al Senado el proyecto de ley que crea el Registro de Beneficiarios Finales. La idea central de este proyecto es establecer la obligatoriedad de todo contribuyente y entidad que reciba recursos públicos, ya sea mediante un contrato como proveedor del Estado o como participante de un convenio, de entregar información sobre las personas naturales que son los propietarios finales de esas instituciones y los beneficiarios finales de los recursos que reciben.

La mantención de un registro de este tipo tiene como objetivo aumentar la transparencia para quienes realizan negocios en Chile, y de esta manera favorecer el combate a la corrupción y el crimen organizado, y la prevención del LA/FT, disminuyendo los grados de opacidad que pudiesen existir.

El monitoreo del Registro estaría a cargo del Servicio de Impuestos Internos, que contaría para esta tarea con el apoyo de un Consejo Consultivo, que entre sus miembros tendría al director de la UAF.

Cumplimiento tributario

Asimismo, cabe destacar el proyecto de ley que dicta normas para asegurar el cumplimiento de

las obligaciones tributarias incluido dentro del Pacto por el Crecimiento Económico, el Progreso Social y la Responsabilidad Fiscal. Entre los fines que se plantea este proyecto está el de reforzar la detección y persecución de los delitos tributarios, lo que conectaría con la creación del Subsistema de Inteligencia Económica, dada la relación que muchas veces, en la práctica, ocurre entre delitos tributarios, lavado de activos y crimen organizado.

En este sentido puntual, este proyecto de ley busca robustecer la colaboración entre instituciones del Estado, especialmente en la coordinación de tareas y entrega de información para la detección y persecución del lavado de activos entre otras materias, teniendo la UAF un rol protagónico en este entramado institucional. Contempla además medidas contra la informalidad, como trazabilidad en el traslado de mercaderías.

Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo (MILAFT)

Por último, como presidente de la MILAFT es preciso recordar los desafíos para el mejoramiento del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo y el de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP).

En enero de este año se lanzó el Plan de Acción 2023-2027 de la Estrategia Nacional para Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento

del Terrorismo y la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, con la UAF actuando como Secretaría Ejecutiva de la MILAFT.

A través de estos trabajos interinstitucionales es que se han identificado una serie de objetivos a cumplir para lograr un fortalecimiento del Sistema Nacional ALA/CFT/CFP. Estos son¹:

- Superar las brechas de cumplimiento técnico y de efectividad identificadas por el GAFILAT en el Informe de Evaluación Mutua de Chile de 2021.
- Abordar las amenazas y vulnerabilidades detectadas a través de las Evaluaciones Nacionales de Riesgo de Lavado de Activos (LA), Financiamiento del Terrorismo (FT) y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción masiva (FP).
- Instaurar y fomentar la coordinación interinstitucional en materia de supervisión de LA/FT/FP.
- Instaurar y fomentar la coordinación interinstitucional para compartir información de inteligencia, oportuna y efectiva, entre las instituciones competentes.
- Generar inteligencia con foco en la desarticulación del crimen organizado, combatir el LA y sus delitos precedentes, y el FT.

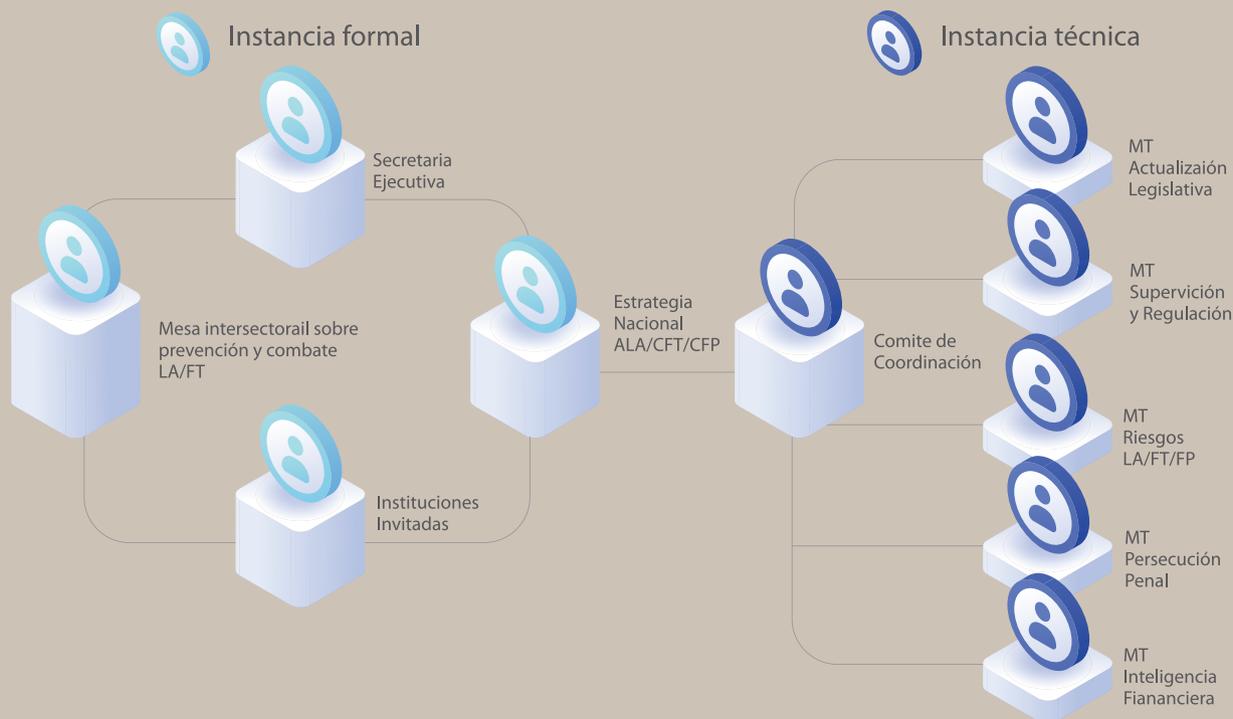
- Fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la persecución penal de los delitos de LA/FT.
- Cooperar en la generación de conocimientos en materia de nuevas tendencias criminales asociadas al LA/FT/FP, y acciones coordinadas para su abordaje.

Como se puede apreciar estos desafíos se han abordado por medio de los proyectos de ley ya descritos anteriormente, junto con otras acciones de cooperación interinstitucional e iniciativas de cada uno de los organismos que componen el Sistema Nacional contra el LA/FT/FP.

Entre las iniciativas con este fin se configura la creación de la presente revista cuyo objetivo es facilitar el intercambio de ideas y la generación de conocimientos asociados a la prevención, detección y persecución del LA/FT/FP, permitiéndonos seguir avanzando en los ajustes y mejoramiento continuo que requiera nuestro sistema.

1 Resumen Ejecutivo de la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir el LA/FT/FP y Plan de Acción 2023-2027, p. 24. <https://www.uaf.cl/estrategia/estrategia2023-2027.aspx>

Estructura Orgánica de la MILAFT



El 19 de julio de 2016 se publicó en el Diario Oficial el decreto N° 1.724 del Ministerio de Hacienda, el cual crea la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al LA/FT (MILAFT), que institucionaliza el Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo y el de la Proliferación (ALA/CFT/CFP) que coordina la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

La MILAFT tiene como objetivo asesorar al presidente (a) de la República en la coordinación de las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia de prevención, detección y persecución del LA/FT.

La Mesa Intersectorial está compuesta por 15 miembros permanentes, y es presidida por el ministro de Hacienda, en caso de ausencia a la respectiva sesión, dicha mesa será presidida por el director(a) de la UAF. Asimismo, la Unidad actúa permanentemente como Secretaría Ejecutiva de la MILAFT, entre las principales funciones como asesor técnico es posible indicar que la UAF, lleva a cabo las funciones de facilitación y coordinación, además provee de "informes periódicos sobre el nivel de avances en el cumplimiento de las medidas comprometidas por las instituciones integrantes".

En agosto de 2023, la MILAFT concertó un Acuerdo Interinstitucional que oficializa la creación de una Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP y su Plan de Acción 2023-2027, con 7 líneas de trabajo y 55 compromisos. El Plan busca reforzar la tendencia de los últimos años de incorporar de manera sistemática a otras instituciones en el combate contra el LA/FT, iniciando definitivamente un nuevo periodo en esta lucha, a 20 años de la entrada en vigencia de la ley N° 19.913 que crea la UAF.

Bienvenida desde la Academia



José Ignacio Martínez Estay
Decano de la Facultad de Derecho
Universidad de los Andes

Es un honor presentar la primera edición de la Revista de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), instancia impulsada por dicho Servicio destinada a fomentar el intercambio de conocimientos y criterios en materias de prevención y detección de ilícitos de lavado de activos (LA) y financiamiento al terrorismo (FT). Se trata de una publicación que representa el esfuerzo, la dedicación y el compromiso de la UAF con la investigación y análisis de temáticas relevantes para el cumplimiento de sus fines.

Mediante esta publicación se busca conmemorar los 20 años de funcionamiento de la UAF, entidad especializada que fue creada en 2003 para alcanzar una eficaz prevención y control

del lavado de dinero o blanqueo de activos, de manera de impedir que el sistema financiero y económico nacional sea utilizado para legitimar ganancias ilícitas, protegiendo a dichos sistemas en el marco de la globalidad de los mercados, de acuerdo con los tratados vigentes y las recomendaciones de los diferentes órganos internacionales especializados sobre la materia, tales como la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA) y el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT).

La entrada en funcionamiento de la UAF marcó un punto de inflexión que incidió positivamente en la evolución progresiva del Sistema Nacional

de Chile Antilavado de Activos y Contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT), por cuanto se ha erigido como una entidad que busca prevenir y sancionar los negativos efectos que dichos ilícitos tienen en la estabilidad social, financiera, institucional y reputacional del país.

Dentro de las iniciativas y reformas clave que la UAF ha impulsado, destacan las siguientes:

Primero, desde 2013 se han implementado diversas Estrategias Nacionales para prevenir y combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (2014-2017, 2018-2020 y 2023-2027), acompañada de Planes de Acción. En agosto de 2023, la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo (MILAFT) concertó un Acuerdo Interinstitucional que oficializó la creación de una Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP y su Plan de Acción 2023-2027, con 7 líneas de trabajo y 55 compromisos. Dentro de los objetivos del Plan destacan: i) Superar las brechas de cumplimiento técnico y de efectividad identificadas por el GAFILAT en el Informe de Evaluación Mutua (IEM) de Chile de 2021; ii) Abordar las amenazas y vulnerabilidades detectadas a través de las Evaluaciones Nacionales de Riesgo (ENR) de LA, FT y FP; iii) Fortalecer las capacidades institucionales en materia de análisis, prevención y detección de riesgo sectoriales y la implementación de factores mitigantes; iv) Instaurar y fomentar la coordinación interinstitucional en materia de supervisión en materia de LA/FT/FP; v) Instaurar y fomentar la coordinación interinstitucional para compartir información de inteligencia,

oportuna y efectiva, entre las instituciones competentes; vi) Generar inteligencia con foco en la desarticulación del crimen organizado, combatir el LA y sus delitos precedentes, y el FT; vii) Fortalecer las capacidades de los actores involucrados en la persecución penal de los delitos de LA/FT; y, viii) Cooperar en la generación de conocimientos en materia de nuevas tendencias criminales asociadas al LA/FT/FP, y acciones coordinadas para su abordaje.

Segundo, la ley N° 19.913, que crea la UAF, ha sido objeto de múltiples reformas desde su entrada en vigor las cuales han tenido por propósito perfeccionar los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del lavado de activos, fortaleciendo las capacidades institucionales y normativas de la UAF en la lucha contra estos delitos.

Tercero, nuestro país ha trabajado arduamente para cumplir con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), lo cual ha tenido como resultado un reconocimiento de los avances normativos e institucionales alcanzados.

Cuarto, para la correcta y adecuada implementación de las estrategias y los planes de acción, la UAF ha requerido de la colaboración de diversas entidades gubernamentales y del sector privado. Esta cooperación ha sido gravitante para mejorar la efectividad de las medidas preventivas y de detección, así como para fortalecer la persecución y el enjuiciamiento de los ilícitos a

la normativa existente en materia de inteligencia financiera.

En suma, gracias a la UAF nuestro ordenamiento jurídico ha avanzado considerablemente en la construcción de un robusto sistema normativo contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, adoptando medidas integrales y trabajando en sintonía con los estándares internacionales para proteger la integridad de su sistema financiero.

Bajo tal contexto, la Revista que se presenta es una plataforma que busca el intercambio de ideas, el debate constructivo y la difusión del conocimiento respecto de la evolución que ha experimentado la regulación en materia de lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Esta edición reúne los trabajos e investigaciones de académicos y profesionales que analizan críticamente el desarrollo normativo e implementación de las medidas orientadas a prevenir y sancionar el lavado de activos y el financiamiento al terrorismo, dando cuenta de los desafíos y problemáticas más relevantes y de actualidad.

Aprovecho de destacar la labor del comité editorial, los revisores, de los funcionarios de la

UAF y de todos aquellos que han contribuido con su tiempo y esfuerzo para hacer posible esta publicación. Su compromiso con la calidad y la rigurosidad ha sido fundamental para la lograr que este proyecto concluya de manera exitosa y con una prognosis de continuidad.

Como Facultad de Derecho y a nombre del convenio de colaboración que nos une a la UAF, invitamos a los distintos operadores del sistema a desarrollar una cultura de investigación permanente que permita la participación, tanto de funcionarios de las unidades de inteligencia financiera, como también de otras instituciones y académicos en esta Revista, puesto que solo de esta manera se contribuye a difundir conocimientos y criterios de interés en materia de prevención y sanción al lavado de activos y financiamiento al terrorismo.

En definitiva, invitamos a todos los miembros de nuestra comunidad académica y profesional a participar activamente en futuras ediciones. Su contribución será vital para continuar creciendo y consolidándonos como una fuente de referencia en el ámbito de la inteligencia financiera.

Espero que disfruten de esta edición y que los artículos aquí presentados sean una fuente de reflexión y aprendizaje.

Los sistemas nacionales contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo.

Cooperación internacional y su efecto transversal



Esteban Fullin
Secretario ejecutivo
Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
(GAFILAT)

Sumario: I.- Introducción; II.- Brechas; III.- Desafíos; y, IV.- Cooperación transversal.

I.- Introducción

Los sistemas nacionales contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (ALA/CFT) tienen que mantenerse en constante evolución para poder brindar respuestas efectivas a las amenazas de la criminalidad organizada internacional.

La globalización si bien permite acortar distancias y conectarnos mejor a nivel mundial también amplió grandes desigualdades, mientras la criminalidad organizada aprovecha estas

ventajas, los sistemas nacionales siguen regidos por legislaciones antiguas que en mucho no dan una respuesta adecuada a la realidad actual.

II.- Brechas

Existen limitaciones legales y de recursos que los delincuentes no sufren, los sistemas ALA/CFT, por otro lado, deben implementar medidas efectivas acordadas y coordinadas previamente y dentro del ámbito de la legalidad. Estas tienen el objetivo de brindar una respuesta sin obturar el normal desempeño de los negocios financieros y la economía local y global. Por el otro lado la criminalidad organizada no está obligada a cumplir ninguna regla a excepción del beneficio

económico lo que coloca siempre en desventaja al Estado.

Por tanto, es necesario redoblar los esfuerzos de los organismos estatales y el sector privado para que coordinadamente y con recursos limitados se pueda dar una respuesta efectiva.

Esto debe lograrse perfeccionando las reglas de control vigentes para enfrentar los riesgos conocidos, a la vez que se monitorea la aparición de nuevas amenazas y vulnerabilidades.

III.- Desafíos

No es una tarea para nada fácil, es necesario instaurar un sistema de coordinación y monitoreo a nivel nacional para poder proteger al Estado y a la sociedad del actuar criminal y que a la vez entienda el contexto regional e internacional. Existen muchos ejemplos que demuestran como la criminalidad puede socavar al Estado de derecho, la democracia y la seguridad de los habitantes y por tanto invertir en los recursos necesarios en esta materia debería ser una verdadera prioridad de los gobiernos nacionales.

En ese contexto la lucha contra la economía de las estructuras criminales debe verse como el objetivo principal y más efectivo de esta lucha tanto en el aspecto preventivo como represivo.

Este es un problema compartido y dentro de ese escenario, en pocos ámbitos existe un desarrollo tan amplio de obligaciones a nivel supranacional

como en el de la lucha contra los flujos financieros ilícitos. En especial se destaca el trabajo del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) a través de sus 40 Recomendaciones que plantea una serie de directrices que se extienden a todos los países miembros de la Red Global del GAFI. Actualmente la Red Global incluye a 207 países y jurisdicciones y es más amplia incluso que la propia Naciones Unidas. Este hecho posibilita el desarrollo de un verdadero estándar global que guía a los países a acomodar sus sistemas ALA /CFT detrás de una verdadera estrategia global.

¿Pero qué plantea esta estrategia? Mas allá de establecer las obligaciones preventivas conocidas por todos, basadas en sumar a parte del sector privado a realizar tareas preventivas de conocimiento y reporte de sus clientes y por parte del Estado de tener una serie de instituciones que puedan perseguir penalmente estas actividades, la estrategia se basa a que dentro de estos parámetros generales cada país deba diseñar su propia respuesta basada en su propio riesgo. Esto planea una paradoja interesante ya que a medida que avanza la implementación del estándar internacional de las 40 Recomendaciones, más se exige que cada país establezca su propio sistema, orientado específicamente para brindar un enfrentamiento directo a su propia realidad.

Es debido a esto que los sistemas han comenzado a mutar, solo hace diez años el GAFI entendió necesario alejarse de exigir que cada país aplique las mismas medidas, para pasar a alentarlos a diseñar su propia estrategia basada en su propia

evaluación de riesgos de LA y FT. El sistema debe ser diseñado ahora a través del estudio de la propia situación del país, cuáles son sus amenazas, sus vulnerabilidades, su contexto regional e internacional y en fin cual es el riesgo al que deben enfrentar utilizando como base las herramientas que sí incluyen las 40 Recomendaciones, pero también cualquier otra que el país decida tomar a efectos de mitigar esos riesgos.

No es una tarea nada sencilla, realizar estudios a nivel nacional de cuáles son las vulnerabilidades que se pueden explotar, cuáles son los riesgos específicos a que se enfrenta el país en base a su sistema económico, su geografía o su desarrollo frente a la criminalidad organizada. Todo esto es una tarea extremadamente complicada dado que uno debe ser crítico de su propio sistema y en ocasiones colocarse en los zapatos del criminal para entender dónde están los huecos en el sistema preventivo y represivo explotados por estos.

Es esperable que con el tiempo se refuerce el control en algunas áreas y se eximan del cumplimiento de algunos sectores, pero para que realmente exista un conocimiento del riesgo es necesario primero asumir que nuestras sociedades están siendo atacadas por la criminalidad organizada, que no solo es un problema para aquellos vinculados con alguna actividad ilícita sino que es una actividad que afecta a toda la sociedad, muchas veces se dice que el lavado de dinero no tiene víctimas, pero más alejado de eso está la realidad dado que a

través del poder económico de las organizaciones criminales es que se cimienta el ataque constante a la población civil y su seguridad.

La evolución de los sistemas ALA/CFT debe darse permanentemente y basado en un conocimiento del riesgo y en el convencimiento de ser la mejor arma de la sociedad para desarticular una de las mayores amenazas del presente siglo.

IV.- Cooperación internacional y su efecto transversal

En este contexto, Chile, a través de su Unidad de Análisis Financiero (UAF), ha sido desde temprano un claro ejemplo para la comunidad internacional del compromiso que deben tener los Estados en la lucha en contra del LA/FT/FP.

De hecho, es miembro fundador del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (GAFISUD, luego GAFILAT), junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, mediante la firma del Memorando de Entendimiento constitutivo del Grupo, que se firmó el 8 de diciembre de 2000 en Cartagena de Indias, Colombia.

A través del GAFILAT, Chile fue obteniendo una voz en los foros más importantes a nivel internacional. Esto le ha permitido a través de sus avances logrados en el país poder desarrollar un sistema ALA/CFT y legal a nivel nacional, apegado a las normas mundiales a la vez de asistir con su experiencia al desarrollo de otros

en la región. Al vivir en una sociedad globalizada, es necesario ser parte de una visión conjunta para combatir adecuadamente delitos que, en esencia, son producto de redes transnacionales; que transgreden todo tipo de fronteras y opacan cualquier esfuerzo individual aislado.

Por otro lado, Chile ha sido objeto de procesos de evaluaciones mutuas en tres oportunidades, en los años 2006, 2010 y 2019. A lo largo de dichas evaluaciones se ha apreciado como el país ha logrado una implementación progresiva de los estándares internacionales, por medio de diferentes planes de acción y cambios normativos e institucionales. Además, Chile a provisto evaluadores para otras evaluaciones de países de la región.

En la actualidad, dentro de las actividades internacionales de prevención y lucha contra el LA/FT, Chile colidera el Grupo de Trabajo de Apoyo Operativo (GTAO) del GAFILAT, junto a Costa Rica.

En definitiva, en el ejercicio del cargo de secretario ejecutivo de GAFILAT, puedo resaltar las labores realizadas por el país y la UAF, las cuales, sin duda, son una importante señal a favor de la evolución de los sistemas nacionales ALA/CFT, con base en los estándares internacionales. Estar a la vanguardia en el combate al crimen organizado es un trabajo arduo, complicado y cambiante, que necesita del compromiso nacional y la experiencia de los países de la región para obtener un conocimiento más acabado y presentar una respuesta como país y como región más fuerte.



Red Global



La Red Global comprende el GAFI y los nueve Organismos Regionales, cuya participación activa en el trabajo del GAFI es crucial para garantizar una implementación global de medidas efectivas para combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo (LA/FT). La Red Global reúne a más de 200 gobiernos y 20 organizaciones internacionales observadoras. Los Organismos Regionales supervisan una gran parte de los esfuerzos mundiales en materia de lucha contra el LA/FT. Apoyan a sus miembros para implementar los Estándares del GAFI y evalúan el régimen LA/FT de sus miembros.

Avances, aprendizajes y desafíos a 20 años de la Unidad de Análisis Financiero



Tamara Agnic

Presidenta de Chile Transparente y ex directora de la Unidad de Análisis Financiero

Sumario: I.- Introducción; II.- El impacto del crimen organizado; III.- Evolución de la legislación; IV.- El futuro de la persecución del LA/FT; y, V.- Mirando al futuro.

I.- Introducción

Asumí la dirección de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) en 2009. En esos años, Chile ocupaba el puesto número 25 del Índice de Percepción de la Corrupción¹ lo que para esa época ya era una señal de alerta para un país que había estado en el lugar 18 del mundo en el

año 2000². No me atrevería a decir que en esos años “perdimos la inocencia” ni que a partir de ahí aumentó drásticamente la corrupción pública y privada. Sin embargo, lo que sí ocurrió fue que nuestro país avanzó en la actualización progresiva de normas y leyes, así como en la implementación de mecanismos y herramientas que permitieron al sistema de justicia obtener mejores resultados en la detección y persecución de ilícitos relacionados con el lavado de activos y sus delitos precedentes.

Cuando lideré a este destacado equipo de profesionales encargados de la inteligencia

1 Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. [en línea]. Versión 2009. Berlín: Transparency International, 2009. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2009>.

2 Transparency International. *Corruption Perceptions Index*. [en línea]. Versión 2000. Berlín: Transparency International, 2000. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2000>.

financiera, enfrentamos la complejidad y dificultad de convencer a entidades, personas y sectores de la industria sobre la necesidad de colaborar e involucrarse en las labores de detección de operaciones sospechosas. Muchas conductas que antes se consideraban “lo usual” en el mercado o en la administración pública requerían un cambio de perspectiva. Hubo resistencia a adoptar medidas que fueron catalogadas como “exageradas” o “costosas de implementar”, en especial todas las que tenían relación con mayores controles, identificación y exposición de los conflictos de intereses, la relación con personas expuestas políticamente o procesos de debida diligencia que hoy son la base fundamental para cualquier gestión administrativa, comercial y financiera responsable.

Con la irrupción, avance y consolidación de la gestión con criterios de sostenibilidad en las empresas y organizaciones, hemos visto cómo la ética ha dejado de ser una aspiración idealista o de buena crianza en el mundo de los negocios y la administración estatal: no reportar una operación sospechosa podría eventualmente terminar en la muerte de civiles o policías, atentados graves al ordenamiento jurídico o la consolidación de bandas de crimen organizado tal como lo hemos presenciado últimamente. Es ahí, donde radica la importancia de contar con sistemas antilavado de activos y financiamiento del terrorismo (ALA/FT) y estrategias nacionales e internacionales que evolucionen de manera más afinada y veloz que el crimen transnacional y local.

Como sabemos, el lavado de dinero se reduce esencialmente a introducir en la economía fondos provenientes de fuentes ilícitas, dándoles apariencia de legalidad a través de sectores económicos lícitos. De ahí surge la urgencia de actuar con celeridad y mantener alertas permanentes y sostenidas.

II.- El impacto del crimen organizado

Salvo las estadísticas oficiales de los organismos ligados al combate de la delincuencia, como las policías, el Ministerio del Interior, el Ministerio Público y los Tribunales, en Chile existen muy pocos estudios criminológicos empíricos. Además de esa data, cada cierto tiempo se conocen encuestas de percepción de la delincuencia e instrumentos similares, impulsados por instituciones de la sociedad civil como el Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana y la Fundación Paz Ciudadana. Sin embargo, creo que aún se requieren instrumentos que aporten con mayor profundidad y sistematicidad a un análisis más comprehensivo de los fenómenos delictivos y así poder identificar de manera más certera el nivel de riesgo que implica el LA/FT y toda la cadena de ilícitos que sustentan estas actividades, así como la intensidad y pertinencia de los instrumentos normativos, jurídicos y operativos para hacerle frente.

Naciones Unidas logró un avance sustantivo tras la aprobación de la Convención contra

la Delincuencia Organizada³ aportando un concepto clave: ningún Estado puede, por sí solo, acabar con estas bandas ni con sus esfuerzos por blanquear activos obtenidos de manera ilegal. Si bien es complejo y temerario acotar y reducir el concepto y definición de crimen organizado, sabemos que se trata de grupos estructurados, que su actividad tiene una duración en el tiempo y que lo hacen de manera concertada para obtener beneficios económicos o valorizables, a través de métodos reñidos con el ordenamiento legal. Sin embargo, esta amenaza es extremadamente flexible y ya no basta con entender su operación y funcionamiento bajo lógicas institucionalizadas, puesto que evoluciona y se adapta de manera muy eficiente a las condiciones ambientales, jurídicas, económicas y tecnológicas para continuar con su modelo de negocios.

Hoy, el fenómeno delictivo es altamente dúctil, heterogéneo y flexible que va desde mafias altamente organizadas y con operaciones sofisticadas a nivel transnacional, hasta bandas en las que no hay necesariamente una jerarquía formal ni continuidad de integrantes. Su impacto es enorme no sólo en materia de seguridad pública y la afectación de la vida de las personas, sino que también en materia del daño provocado al sistema económico, los

perjuicios sobre el erario y muchos otros males sociales derivados.

Pudiera parecer que todo lo que describo no es necesariamente el foco preciso de la acción o rol de la UAF desde su misión definida en la ley. No obstante, no hay que perder de vista que la creación de este organismo, que cumple ya 20 años, tuvo como objetivo primordial "proteger al país y a su economía de las distorsiones que genera la actividad criminal" y es necesario entender cómo ha ido cambiando y mutando la acción del delito para no olvidar que aquello por lo que estamos trabajando es por salvaguardar la integridad de nuestro sistema económico, la estabilidad social del país y, por ende, nuestra forma de vida democrática.

En Chile, había poco más de 130 pandillas operando en el mercado del crimen organizado en 2008 de acuerdo con datos de la sección de Análisis del OS9 de Carabineros. Casi el 90% de esas pandillas contaban con integrantes que presentaban antecedentes relacionados con la comisión de algún tipo de delito, donde el robo con intimidación y lesiones eran las causas más frecuentes. En 2012, la PDI a través de la jefatura contra el crimen organizado, había identificado que las ofensas vinculadas al crimen organizado habían mostrado no sólo un aumento de casos, sino también una correlación relevante con infracciones a la Ley de Control de Armas y a la Ley de Drogas. Este hecho se ha corroborado con cifras de instituciones del sistema de justicia que han evidenciado un aumento sostenido

³ Organización de Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. New York: Naciones Unidas, 2004. Disponible en el repositorio electrónico <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>

y permanente de hechos delictivos que, por supuesto, tienen una multiplicidad de causas y factores detonantes. Valga recordar que el año 2023 marcó el peak de denuncias ante el Ministerio Público en toda su existencia, tendencia que venía con un alza sostenida desde 2018; según la Fiscalía, esto también mostró una correlación con el aumento de inmigración irregular y otros delitos de mayor violencia asociada a grupos delictivos organizados o pandillas.

Espero que no se haga una lectura simplista de ligar el aumento de delitos de gran connotación social, violencia y crimen organizado con el aumento de la migración en general, porque eso no es así. Un reciente estudio del Banco Mundial⁴ revela que la migración a Chile ha sido un tremendo aporte en materia de crecimiento del PIB e incluso del PIB per cápita, lo que derriba la idea de que las personas que migran quitan espacios y derechos a los connacionales. Las mismas cifras de Fiscalía evidencian que la abrumadora mayoría de casos de delitos graves son cometidos por chilenos. Esto no niega el impacto de la entrada de integrantes de cárteles y mafias provenientes de países del Cono Sur, quienes han protagonizado casos de violencia extrema.

4 Banco Mundial. *¿Puede la migración beneficiar a Chile? Desafíos y oportunidades*. [en línea]. 2024. Disponible en: <https://media-front.elmostrador.cl/2024/05/Puede-la-migracion-beneficiar-a-Chile.pdf>.

Quería exponer estos asuntos para llegar a una conclusión evidente: para que operen estas bandas –muchas de ellas de carácter transnacional– se requieren recursos, contactos y dinero. La actividad de estos antisociales busca el enriquecimiento a corto plazo, el control territorial, la obtención de poderío económico y ganancias a cualquier costo. Todo eso es dinero, recursos que pasan por el sistema económico formal para asegurar su funcionamiento y supervivencia. Es ahí donde el rol de la UAF y de todo el sistema que se articula con los sectores llamados “sujetos obligados” se vuelve tan estratégico.

III.- Evolución de la legislación

La UAF debe detectar indicios de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva mediante herramientas de supervisión e inteligencia financiera para resguardar la integridad de nuestra economía. En este contexto, la cooperación interinstitucional entre organismos públicos y el sector privado es fundamental para asegurar este propósito, especialmente considerando que las actividades de los lavadores de dinero y aquellos que pretenden alterar la paz social no conocen fronteras. El sistema chileno se basa en que la gestión de inteligencia llevada a cabo por la UAF sirva como insumo para que el Ministerio Público persiga a quienes infringen la ley.

La apertura de la economía chilena tras el retorno a la democracia impulsó a nuestro entramado

político, institucional y financiero a ponerse al día respecto de los estándares con que los mercados globales operan. Para ilustrar lo que ha sido este “ponerse al día” vale la pena hacer una relación de hitos en materia de integración y modernización de la normativa en Chile.

En enero de 1995 se legisló para crear el tipo penal de lavado de activos y en diciembre de 2003, se promulgó la ley N°19.913 que creó la UAF, iniciando sus operaciones en mayo de 2004. Luego, a mediados de 2006, hubo que modificar este cuerpo legal para ampliar el universo de entidades obligadas a informar a la UAF, permitir el levantamiento del secreto bancario con la aprobación de la Corte de Apelaciones y dotar a la UAF de facultades sancionatorias.

No pasó mucho tiempo para que nos diéramos cuenta de que era necesario crear la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, hito que se concretó con la ley N° 20.393 de diciembre de 2009 dando una señal potente en materia de persecución de conductas corporativas y no sólo individuales en delitos graves de corrupción entre privados y entre privados y el Estado. Por ello, en 2015, se incorporó al sector público como sujeto obligado y de paso, se perfeccionaron los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos.

Cabe resaltar que, si bien el delito de lavado se tipificó en 1995 y la UAF se creó en 2004, recién en el año 2007 Chile pudo exhibir la

primera condena por lavado y, a partir de ese momento, todos los años ha habido sentencias condenatorias, no solo por narcotráfico, sino que por una serie de otros delitos base tales como corrupción, o uso de información privilegiada. Esto habla bien de la evolución del sistema en su conjunto al conseguir resultados que se traducen en sentencias penales.

Para el año 2020, ya se había ampliado el catálogo de delitos asociados a la responsabilidad penal de personas jurídicas y se había incluido la rendición de gastos reservados como práctica obligatoria para el sector público, así como el uso fraudulento de tarjetas de pago y transacciones electrónicas como delito precedente. Esto en clara conexión con el avance del comercio electrónico que vivimos a raíz de la pandemia y que disparó las estafas online.

Hace un par de años se aprobó la ley N° 21.488 para sumar al abigeato y la sustracción de madera al catálogo de delitos base, muy probablemente como respuesta a la persistencia y recrudecimiento de casos de violencia rural en la zona sur de Chile. Asimismo, se sumó el delito informático y la explotación sexual como delitos base, en momentos en que había aumentado notoriamente la actividad de mafias que trafican con personas para la prostitución forzada y que ha coincidido con la llegada a Chile de bandas como el Tren de Aragua, conocida por este tipo de prácticas. En otro orden, recientemente, se tomó la decisión de sumar a las automotoras como sujetos obligados de reportar a la UAF

dado que las organizaciones criminales ya han hecho del delito en el segmento automotriz uno de los preferidos para intentar dar legalidad al dinero mal habido.

Ahora estamos presenciado casos en donde el mercado financiero, incluidos el sector de tecnologías de la información para fines comerciales o las Fintech, han debido ser objeto de mayores controles asunto que también coincide con recientes escándalos entre privados y con el aumento explosivo del uso de estas plataformas. Cabe recordar que los privados, desde las organizaciones gremiales que los representan, levantaron algunas resistencias a las modificaciones introducidas en la ley N° 21.595 que adicionó delitos económicos al catálogo de delitos precedentes, alegando una eventual inconstitucionalidad de la norma al hacer responsables a los directivos por actos y decisiones que se dan en el marco de la gestión empresarial o en lo referido a delitos ambientales. Es probable que los empresarios hayan considerado que el legislador buscaba castigar a justos por pecadores, aunque el espíritu de la ley no fue atacar a la actividad, sino más bien dotarla de herramientas para recobrar la confianza perdida. Efectivamente, organismos como Naciones Unidas, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), han llamado a los privados a involucrarse en resolver situaciones que en el pasado eran tarea exclusiva de los Estados, pero que hoy son un desafío de todos los actores de la sociedad.

La pregunta que surge luego de esta relación que he expuesto sobre las sucesivas modificaciones legales es ¿por qué no se hicieron estos cambios legislativos y normativos mucho antes o todos de una sola vez? Porque es evidente que el sistema jurídico, el Estado, la legislación y el mercado van evolucionando y adaptándose a nuevas realidades y retos en la medida en que estos son efectivamente un problema para su funcionamiento o cuando se detectan puntos ciegos, más aún, entendiendo que todos los actores de la economía intervienen en buena lid.

Se ha dicho hasta el cansancio que el crimen organizado va modificando sus modos de operación, adaptándose en la medida en que el fiscalizador implementa nuevas tácticas para bloquear o al menos dificultar el movimiento de los flujos de dinero que se intenta lavar. Y el nivel de sofisticación de los delincuentes va en directa proporción con la capacidad de organismos como la UAF de articular, identificar, incentivar la colaboración de los actores del sistema y proyectar posibles esquemas por los cuales el delito busca aprovechar la economía para dar apariencia legal a sus ganancias. Toda esta evolución normativa ha sido resultado de un debate legislativo consensuado, aunque es necesario entender y asumir que dada la rápida adaptación de las bandas y de la habilidad de los lavadores, es muy probable que la legislación y la normativa estén quedando desfasadas a una tasa acelerada.

Chile ha sido un alumno aplicado. Ha implementado las principales recomendaciones y estructuras que GAFI, Naciones Unidas, la OCDE y otros organismos multilaterales han recomendado para hacer frente al fenómeno del lavado de activos sea cual sea su origen o destino. Tenemos una Política Nacional contra el Crimen Organizado y ya está en marcha el Tercer Plan de Acción de la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir el Lavado de Activos⁵ y el Financiamiento del Terrorismo y el de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva. Hablamos de un esfuerzo institucional enorme y serio: 29 instituciones públicas participantes -con la notoria ausencia del sector privado-, 55 compromisos que se desarrollarán a 2027 y 7 líneas de trabajo referidas a la actualización legislativa, el fortalecimiento de la persecución penal, la identificación y evaluación de riesgos, la supervisión y regulación interinstitucional coordinada, el intercambio de información financiera, y la capacitación y cooperación nacional/internacional.

Nuestro sistema de prevención LA/FT/FP tiene pilares que son los correctos: prevención, de la mano de los reportes de operaciones sospechosas en una serie de industrias más susceptibles de ser víctimas de LA/FT/FP; detección, con el análisis de los reportes del sistema financiero y comercial; y persecución

y sanción, que es la labor que corresponde a la Fiscalía y a Tribunales, pero en la que participan instituciones como la Directemar, la Brigada Investigadora de Lavado de Activos (BRILAC) de la Policía de Investigaciones, Aduanas y los Departamentos de Drogas (OS.7) y de Investigación de Organizaciones Criminales (OS.9) de Carabineros de Chile, junto a la UAF y otras entidades.

IV.- El futuro de la persecución del LA/FT

Chile ocupa hoy el puesto 126 con un desempeño de 4,13 en el Índice Antilavado de Dinero que publica el Instituto de Gobernabilidad de Basilea⁶, 20 puestos más arriba que en 2022, quedando sólo superado por Uruguay en la región. El Informe señala que el promedio global de riesgo de LA/FT aumentó de 5,25 puntos en 2022 a 5,31 en 2023, explicado esencialmente por una caída en la eficacia de los sistemas antilavado y también por la mayor especialización del crimen organizado.

En nuestro continente, de acuerdo con lo que muestra este informe, el tráfico de drogas sigue siendo la fuente más importante de riesgo de lavado, aunque destaca que todos los países del área, con la excepción de Chile, Granada y Uruguay, están en la lista de Estados Unidos como "principales jurisdicciones de lavado de dinero". El problema principal de América latina sigue siendo

5 Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo (MILAFIT). *Plan de Acción 2023-2027*. [en línea]. Disponible en: <https://www.estrategiaantilavado.cl/seccion.asp?id=24>.

6 Basel Institute on Governance. *Basel AML Index*. [en línea]. Versión 2023. Basilea: Basel Institute on Governance, 2024. Disponible en: <https://index.baselgovernance.org/ranking>.

la transparencia, la responsabilidad financiera y la baja efectividad en la investigación y persecución de los delitos base, poniendo en relieve que, en al menos un tercio de los países y jurisdicciones, se puede verificar una poca independencia de los Poderes Judiciales. Se suma el hecho de que existe poca conciencia de la vulnerabilidad de los sectores económicos de ser utilizados para querer dar apariencia de legalidad a dinero negro, una suerte de exceso de confianza o inocencia mal entendida que es necesario revertir.

Pero, el Instituto de Gobernabilidad de Basilea pone un tema importante sobre la mesa al señalar que las naciones necesitan intensificar “esfuerzos para comprender la evolución de los riesgos de delitos financieros derivados de las nuevas tecnologías como las criptomonedas, la FT a través de falsas organizaciones sin fines de lucro y en la confiscación de suficientes activos ilícitos para crear un efecto disuasivo”. Y acá llegamos a uno de los puntos débiles de nuestra estrategia: es muy probable que nuestro país haya sido consistente en enviar la señal errada hasta ahora de que los delitos de cuello y corbata son menos repudiables que un “portonazo” o un crimen en el contexto de bandas traficantes de droga. Es igualmente violento el hecho de que grupos económicos se pongan de acuerdo para subir los precios de insumos vitales para enfrentar una emergencia sanitaria o alimentos e insumos básicos para la población; todos delitos que de una u otra forma han traído grandes réditos económicos a empresas y ejecutivos que no se condicen con las sanciones penales que

han recibido –cuando las han recibido– ni menos con la eventual restitución del daño provocado.

Entonces, hemos llegado a la paradoja de tener un sistema muy regulado –quizás sobre regulado– pero que no es nítido a la hora de mostrar a la ciudadanía sanciones ejemplares contra los lavadores y contra quienes cometen delitos para obtener ganancias económicas ilícitas. La señal es que quien se colude para ganar millonarias sumas, quien trafica drogas y armas, quien explota a otras personas, quien comete delitos informáticos o atenta contra el bien común para lograr dinero ilegal, podrá recibir sanciones penales cuya severidad dependerá de múltiples factores, pero sin que se toquen de manera relevante las ganancias obtenidas de tales ilícitos.

Tal vez llegó la hora de simplificar, tal vez se ha regulado a sectores que han aportado poco o nada a la tarea de proteger a la economía del LA/FT/FP y en vez de eso, se ha entorpecido la adopción de herramientas más livianas y eficientes que el actual sistema basado en el reporte de operaciones sospechosas que a su vez descansa en la “voluntad” de particulares. No es ilusorio pensar en que la normativa y el marco chileno para enfrentar la amenaza del lavado puede transitar de aquí en más hacia un esquema menos reglamentario y más operativo, donde sea el enfoque basado en riesgo (EBR) –que de hecho es la primera recomendación de GAFI– guíe el accionar del aparato público, el sector privado y el regulador y fiscalizador, de modo de hacer que el sistema en su conjunto sea consistente.

Ya aquí vale una observación relevante: si queremos que el sistema responda de manera consistente a los riesgos, entonces la Política Nacional contra el Crimen Organizado sólo puede ser “nacional” si ésta abarca a todos los actores que tienen algún rol que cumplir en una efectiva identificación, detección, control, combate, persecución y sanción de toda actividad delictual. Si en el Plan de Acción y la mesa operativa, no está el sector privado, será como intentar temperar una habitación habiendo dejado una ventana abierta.

Lo que dice en esencia el EBR es que no todos los clientes, proveedores, relaciones comerciales, operaciones financieras, productos, sectores industriales o países y economías tienen el mismo nivel de riesgo. De hecho, una compra de un auto tiene un riesgo completamente distinto al de la fusión de empresas que pueden controlar un mercado y, por ende, las acciones en materia de prevención y control deben ajustarse a cada riesgo específico. Así, esta metodología establece una escala bien conocida.

Primero, procede la identificación del riesgo tomando en cuenta factores como el tipo de cliente, transacciones realizadas o las jurisdicciones en las que se produce una operación determinada. Luego de la identificación, es necesario evaluar ese riesgo a la luz de su probabilidad de ocurrencia y el impacto eventual, todo basado en evidencia y data fehaciente. La mitigación, etapa siguiente, parte por la aplicación de acciones que reduzcan el riesgo de manera proporcional de modo de no adoptar

prácticas engorrosas y poco realistas. Esto lleva luego a mantener mecanismos de revisión y monitoreo permanente que es más intensivo en la medida que el riesgo es mayor, evidente. Y el cumplimiento normativo es el último eslabón del Enfoque, y que se refiere específicamente a cómo las instituciones responden a las normativas y regulaciones internacionales y nacionales que rigen en determinada economía.

Pero, lo que pareciera ocurrir con nuestro actual marco es que, tanto el compliance, como la gestión antilavado de activos, se queda y se concentra en el mero cumplimiento normativo, dejando espacios para que el sistema en sí mismo gaste tiempo, recursos y esfuerzos en sectores, industrias y actores privados que no representan un real riesgo para la totalidad del mercado o aporte para la efectividad del sistema antilavado en su conjunto.

Esto, en ningún caso, significa que las instituciones financieras y en general los sujetos obligados quedan eximidos de responsabilidad ante la ocurrencia de un evento mayor de lavado de activos o financiamiento de actividades terroristas. Para eso está la ley N° 20.393 sobre responsabilidad penal de las empresas. El EBR lo que permite es sincronizar el nivel de alerta que todos los actores del sistema deben mantener respecto de ciertos sectores económicos, ciertas operaciones y determinado tipo de cliente. Frente a un riesgo identificado, lo que procede es adoptar decisiones y asignar recursos adecuados y pertinentes para que la respuesta global y

de cada entidad sea eficiente y eficaz. Así, las medidas simplificadas o menos intensivas de supervigilancia sólo quedan aplicables a casos en que el análisis de probabilidad e impacto así lo permitan, pero en ningún caso eso faculta a nadie para dejar de realizar las acciones que la ley obliga, en especial a las entidades financieras.

En esta tarea hay múltiples herramientas que hoy tenemos a disposición para mejorar los análisis de riesgo. La inteligencia artificial, por poner un ejemplo, puede ser un aporte en la predicción de comportamientos sospechosos; los nuevos procesos de *machine learning* van a ser esenciales para ordenar estrategias más sofisticadas de detección de LA/FT/FP. Lo que resta ahora es pasar a la vanguardia y hacer que instituciones como la UAF lideren la incorporación de éstos y otros instrumentos que faciliten la labor del fiscalizador y minimicen la probabilidad de error. Como lo ha señalado el director de la UAF, Carlos Pavez, no sólo se trata de que el sistema preventivo en su totalidad trabaje para privar a delincuentes de su libertad, sino esencialmente para atacar sus finanzas y toda capacidad de reorganizar y reiniciar sus actividades ilícitas, ya sea por mano propia o por la de terceros. En ese sentido, medidas como un Registro de Beneficiarios Finales o el congelamiento de bienes sería una tremenda ayuda para una gestión antilavado con enfoque basado en riesgos.

El Instituto de Basilea señala que los fallos, deficiencias y errores de los sistemas anti LA/FT

a la larga “impactan la prosperidad económica, la seguridad y el desarrollo sostenible” de las naciones que sufren estos embates. Desarrollar resiliencia al lavado y la actividad terrorista no se trata meramente de obtener buenos puntajes para GAFI o el Índice AML de Basilea. Más importante aún es prevenir el daño a las personas y al planeta causado por el LA/FT, la corrupción y los delitos que generan dineros ilícitos y que son la fuente de muchos males que hoy la sociedad está combatiendo con un ingente gasto de recursos y esfuerzos de funcionarios y de empleados del mundo privado.

En la medida en que aseguremos que estos roles tienen un sentido y un impacto real en la seguridad de las personas y las instituciones, habremos hecho una contribución real y segura al preservar el Estado de derecho y la salud de la economía. Todo esto con el único propósito de aportar a la paz social, la equidad entre seres humanos y el respeto a los derechos más básicos de las personas y la sociedad en su conjunto.

V.- Mirando al futuro

La evolución de la UAF en Chile durante los últimos 20 años ha sido crucial para la protección de nuestra economía y la estabilidad social. A través de la implementación de normas más rigurosas y la adaptación continua a las nuevas formas de criminalidad, la UAF ha demostrado su compromiso con la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y otros delitos financieros.

La colaboración entre organismos públicos y el sector privado es esencial para enfrentar las complejas amenazas que plantea el crimen organizado. La incorporación de tecnologías avanzadas, como la inteligencia artificial y la adopción plena del enfoque basado en riesgos en todas las piezas y engranajes del sistema antilavado, tal como se establece en la recomendación número uno del GAFI, son pasos necesarios para mantener la efectividad de nuestras estrategias preventivas.

Sin embargo, es imperativo que todos los actores, tanto del sector público como del privado, se comprometan plenamente con estos esfuerzos.

Solo a través de una cooperación integral y sostenida podemos asegurar un sistema robusto que no solo detecte y persiga los delitos, sino que también salvaguarde los derechos fundamentales de las personas y la integridad de nuestra economía.

Mirando hacia el futuro, debemos continuar adaptándonos y fortaleciendo nuestras capacidades para responder a las nuevas amenazas de manera eficaz. Así, podremos seguir avanzando hacia una sociedad más segura, equitativa y justa, donde el Estado de derecho y la prosperidad económica prevalezcan.

Fiscalía y sus aportes al marco legal del Sistema Antilavado de Activos de Chile



Mauricio Fernández Montalbán

Director Unidad Especializada en Delitos Económicos, Medioambientales, Cibercriminos y Lavados de Activos. Fiscalía Nacional

Sumario: I.- Aportes en génesis del sistema antilavado en reforma a la Ley de Drogas presentada el año 1999; II.- Propuestas en debate legislativo de proyecto que se transforma en la ley N°19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero; III.- Aportes en primera reforma a la ley N°19.913, proyecto que se transforma en la ley N°20.119; IV.- Reformas a la ley N°19.913 por leyes 20.393, 20.459 y 20.712; V.- Propuestas en quinta reforma a la ley N°19.913, proyecto que se transforma en la ley N°20.818; VI.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N°21.211; VII.- Aportes en séptima reforma a la ley N°19.913, proyecto que se transforma en la ley N°21.234; VIII.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N°21.314; IX.- Propuestas en novena reforma a la ley N°19.913, proyecto que

se transforma en la ley N°21.459; X.- Reformas a la ley N°19.913 por leyes 21.521 y 21.575; XI.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N°21.595; XII.- Propuestas en décimo tercera reforma a la ley N°19.913, proyecto que se transforma en la ley N°21.632; y, XIII.- Conclusiones.

I.- Aportes en génesis del sistema antilavado en reforma a la Ley de Drogas presentada el año 1999

El Mensaje del Poder Ejecutivo del mes de diciembre de 1999 (boletín 2439-20), además de, abordar en lo principal materias propias de una nueva ley para combatir el narcotráfico, se hace cargo de crear un nuevo tipo penal de lavado de

dinero (que recordemos se había consagrado por primera vez en nuestro país en virtud del artículo 12 de la Ley de Drogas número 19.366 del año 1995), y de generar una nueva institucionalidad de prevención y detección del lavado de activos vía la creación de una “Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera”, como una División en la Dirección de Seguridad Pública e Informaciones del Ministerio del Interior y el establecimiento de un sistema de reporte a ella por parte de Bancos, otras instituciones financieras; casas de cambio y otras entidades que estén facultadas para recibir moneda extranjera; empresas de tarjetas de crédito; corredores de bolsa, empresas de fondos mutuos; operadores de mercados de futuros y de opciones; casinos, salas de juegos e hipódromos; agentes generales de aduana; notarios y conservadores.

La Comisión Especial de Drogas de la Cámara de Diputados encargada de la tramitación inicial del proyecto de ley contó con la participación del fiscal nacional Guillermo Piedrabuena. En ese debate, el fiscal del Banco Central, Miguel Ángel Nacrur propone que la Unidad de Inteligencia Financiera que se pretende crear dependa del fiscal nacional, al amparo de un organismo constitucionalmente autónomo relacionado con la persecución penal. Finalmente, el Ejecutivo vía indicación propone que la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera sea un servicio público descentralizado que se relacione con el presidente de la República a través del Ministerio de Hacienda. A instancia parlamentaria se aprueba que su director sea nombrado por el presidente a

propuesta de dos tercios del Senado, teniendo un mandato de 10 años de duración.

Una de las disposiciones claves incorporadas por el Ejecutivo en la discusión en particular en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, a instancias del Ministerio Público, es la que permite al propio Ministerio Público si lo estima necesario, solicitar a la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera, el envío de antecedentes, con lo que el sistema incorpora la bidireccionalidad en la iniciativa para obtención de antecedentes de un sujeto u operación registrada en el organismo de inteligencia financiera. La Comisión dejó expresa constancia que esta adición se funda en la necesaria coordinación que debe existir entre la Unidad de Análisis y el Ministerio Público.

En esas condiciones en el mes de enero de 2002 el proyecto de ley pasa de la Cámara de Diputados al Senado.

Al iniciar el segundo trámite constitucional del proyecto de nueva Ley de Drogas en el Senado, a instancias del Poder Ejecutivo se acordó suprimir en la Comisión de Constitución todas las normas relacionadas con lavado de dinero, unidad de análisis e inteligencia financiera y sistema de detección y reporte de operaciones sospechosas desde el mundo privado a dicho organismo que se creaba, para trasladar todas esas materias a un proyecto de ley especial que presentaría el Poder Ejecutivo.

Precisamente, por Mensaje del Poder Ejecutivo, del 12 de junio de 2002, que da origen en la Cámara de Diputados al boletín 2975-07, se inicia un proyecto de ley que "crea la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera y modifica el Código Penal en materia de lavado o blanqueo de activos". En él se reconoce la necesidad de apurar la tramitación de estas materias que se habían dilatado al estar incorporadas en el proyecto de nueva Ley de Drogas, considerando la incorporación de Chile y la Presidencia del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica (en adelante también GAFISUD) que ejercía Chile desde diciembre de 2001; y la necesidad de perfeccionar y ampliar en su base el tipo penal de lavado de activos.

Como antecedente ya el 13 de marzo de 2002 el fiscal nacional Guillermo Piedrabuena remite oficio reservado Nº 123 al ministro del interior José Miguel Insulza, en el que le "propone reformas legales relativas a la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera, a la ampliación de la tipificación del delito de lavado de dinero y al marco procesal penal de la investigación de dichos ilícitos".

En dicho oficio el fiscal nacional reconoce que habiendo tomado conocimiento de la voluntad que tendría el Poder Ejecutivo de desglosar del proyecto de nueva Ley de Drogas toda la normativa relacionada con la Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera (en adelante también la UAIF) y la ampliación del tipo penal de lavado de dinero, somete a consideración del Ministerio

del Interior algunas propuestas de normas complementarias, contenidas en minuta que adjunta, preparada por la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional.

En la minuta antes señalada se parte por advertir que se debiera reponer la disposición sobre el rol de la UAIF ya aprobada en el proyecto que pasó de la Cámara de Diputados al Senado, relativa a la facultad del Ministerio Público para requerir información a la UAIF.

Asimismo, se respalda incorporar como delitos base de lavado, además de los relacionados con narcotráfico y terrorismo, los vinculados a tráfico de armas y corrupción pública de los artículos 239 y 240 del Código Penal.

Adicionalmente la minuta propone incorporar 3 artículos al borrador de proyecto de ley, relativos a "materias procesales de carácter excepcional, sin las cuales, no es viable una investigación de lavado de dinero".

El primero busca exigir un requisito previo para el inicio de una investigación por lavado de dinero, que consistiría en una autorización del fiscal nacional previo informe de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional. Lo anterior por la "fuerte repercusión que tiene en la economía nacional y la opinión pública el inicio de una investigación de esta naturaleza".

El segundo propone reglamentar el secreto de la investigación de manera especial, en aras de la eficacia de ella, tanto para que el secreto pueda ser respecto de todos los antecedentes por 6 meses renovables con autorización judicial, para que no se pueda invocar por las defensas la facultad del artículo 186 del Código Procesal Penal como para regular un tipo penal reforzado sobre violación de secreto de las investigaciones por lavado de dinero.

El tercer artículo propuesto en la minuta remitida por el fiscal nacional al ministro del interior dice relación con la expresa aplicabilidad de todas las normas procesales penales especiales de la ley de drogas a las investigaciones por lavado de activos.

II.- Propuestas en debate legislativo de proyecto que se transforma en la Ley 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero¹

En definitiva el proyecto de ley iniciado por mensaje del Poder Ejecutivo en junio de 2002 propone un nuevo tipo penal de lavado de activos, incorporándolo como un nuevo 456 bis B del Código Penal, que considera como delitos base no sólo el narcotráfico sino también los contemplados en la ley antiterrorista y en la Ley

de Control de Armas, omitiendo los vinculados a corrupción pública de los artículos 239 y 240 del Código Penal, presentes en borradores del Ministerio del Interior y respaldados en tal sentido para su incorporación por el Fiscal Nacional, según oficio ya reseñado de marzo de 2002.

Tampoco el Mensaje del Poder Ejecutivo acogía las propuestas del fiscal nacional de reincorporar la facultad del Ministerio Público de requerir antecedentes a la UIAF que había agregado la Cámara de Diputados en el proyecto de nueva ley de drogas ni las normas procesales penales especiales de los 3 artículos propuestos por el fiscal nacional.

En el inicio del debate del proyecto de ley en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados la asesora del Ministerio del Interior abogada Andrea Muñoz Sánchez destacó la preocupación mundial por la creación de estas unidades de inteligencia financiera y los mandatos en tal sentido de GAFISUD, además del compromiso que como país hemos adquirido de ampliar los delitos base de lavado de dinero luego que ratificamos el Convenio ONU sobre Delincuencia Organizada Transnacional; el fiscal nacional Guillermo Piedrabuena destacó los reparos del Consejo de Defensa del Estado y el Ministerio Público a la dependencia original de la UAIF del Ministerio del Interior, remarcó la importancia de tener las disposiciones procesales de la Ley de Drogas para investigar el lavado de dinero y valoró la ampliación de los delitos base a terrorismo y tráfico de armas, pero señaló que

¹ La historia de las leyes 20.000 sobre narcotráfico y 19.913 sobre UAF y lavado de activos a las que se alude en el apartado anterior y en éste se pueden consultar en <https://www.bcn.cl/historiadelaley>. Por otra parte, los oficios y memos del fiscal nacional, del Servicio de Impuestos Internos y del Consejo de Defensa del Estado también reseñados en ellos están disponibles a requerimiento a mfernandez@minpublico.cl o cpsalinas@minpublico.cl

faltaban los relacionados con ciertos delitos sexuales.

Por otra parte, en mi intervención como director de la Unidad Especializada en Lavado de Dinero y Crimen Organizado ante la misma Comisión de Constitución, destaco la incorporación de delitos base de tráfico de armas y terrorismo, pero haciendo presente que era un paso “tímido, por cuanto había varias otras figuras que debieron incluirse, tales como el fraude al fisco, la negociación incompatible y la corrupción”. Insistí en que el proyecto debía incorporar diversas normas procesales especiales, como por ejemplo la que no haga aplicable la disposición del artículo 186 del Código Procesal Penal.

El subsecretario del interior Jorge Correa ante la Comisión señalada “Estuvo de acuerdo con la necesidad expuesta por los representantes del Ministerio Público, en cuanto establecer normas procesal penales excepcionales, que se aparten de las reglas generales en la materia, no sólo respecto del proceso judicial mismo, sino que también en la parte relacionada con la investigación preliminar de la fiscalía en lo relativo al lavado de dinero”.

En el debate en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados el Ejecutivo aceptó la petición del diputado Jorge Burgos de eliminar del nombre de la unidad la alusión a “e Inteligencia” por lo que a partir de dicha instancia su denominación quedó como Unidad de Análisis Financiero (UAF). El Poder Ejecutivo asimismo

propuso y la Comisión aprobó incorporar la facultad del Ministerio Público para requerir a la UAF antecedentes que estén en poder de ella, reconociendo los representantes del Ejecutivo que “esta proposición obedeció a la sugerencia que hicieron los representantes del Ministerio Público, en el sentido de que la Unidad debería enviarle los antecedentes que posea en relación a delitos de lavado de dinero que el primero esté investigando”.

La Comisión de Constitución a instancias del Ejecutivo y en línea con la propuesta del fiscal nacional Guillermo Piedrabuena incorporó en el debate en particular como delitos base los de “pornografía y prostitución infantil, trata de blancas y de los delitos conexos a ellos”; además de, dejar el tipo penal de lavado de activos en esta ley especial y no en el Código Penal.

El Ejecutivo, recogiendo la propuesta del Ministerio Público sobre refuerzos del secreto de la investigación por lavado de dinero, logró vía indicación que la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados aprobara un secreto de 6 meses para todos los antecedentes de la investigación, eso sí dispuesto por el fiscal con autorización del juez de garantía para decretarlo y para renovarlo por otros 6 meses y la no aplicabilidad del artículo 186 del Código Procesal Penal si el fiscal hubiere decretado el secreto de la investigación y la incorporación de un delito especial y amplio para sancionar violaciones del secreto de una investigación por lavado de activos.

También a instancias del Ejecutivo y acogiendo la propuesta del Ministerio Público, incorporó una remisión amplia para investigaciones por lavado de activos a diversas normas procesales especiales de la Ley de Drogas.

En el debate en sala durante el primer trámite constitucional en la Cámara la diputada Isabel Allende dijo que “tengo una duda. El señor Mauricio Fernández, director de la Unidad de Lavado de Dinero y Crimen Organizado de la Fiscalía Nacional manifestó una inquietud válida -pido que se recoja- en el sentido de que “la ampliación del tipo penal al tráfico de armas y al terrorismo es positiva, pero tímida, por cuanto había varias otras figuras que debieran incluirse, tales como son el fraude al fisco, la negociación incompatible y la corrupción”. Me pregunto por qué razón las autoridades de Gobierno no han ampliado la figura penal en ese tipo de delitos y me gustaría que me respondieran tanto el representante del Gobierno como el diputado informante”. La misma duda planteó en sala el diputado Eduardo Díaz.

El diputado informante Jorge Burgos se hizo cargo del emplazamiento y entre otros planteamientos señaló que:

En un país que viene saliendo de una legislación que sólo lo vinculaba al narcotráfico, con complejidades como el nuestro, pasar a una amplitud mayor respecto de la interpretación de los tribunales, me parece algo complicado, particularmente en delitos y figuras

delictuales como la corrupción, que tiene un marco muy amplio, y habría que prefijar ilícitos específicos, porque no podría hablarse de corrupción como tal. Es un tema opinable, pero me parece que, como hay tiempo, podríamos avanzar en lo que es propio del crimen organizado, y tal vez más adelante, si los hechos lo justifican, ampliar figuras que, sin duda -como las que indicaba la diputada señora Allende -, son importantes desde el punto de vista de que pueden ser generadoras de lavado de dinero.

Finalmente, el proyecto de ley fue remitido por la Cámara de Diputados para su segundo trámite constitucional en el Senado, con fecha 9 de octubre de 2002.

En el inicio del análisis del proyecto de ley en la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, el director nacional del Servicio de Impuestos Internos, Juan Toro, por oficio ordinario 4115 del 11 de noviembre de 2002, junto con valorar su alcance e importancia en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, aludiendo a la norma del artículo 162 del Código Tributario, hizo expresamente presente al Senado en dicho oficio que:

para evitar la ambigüedad normativa y dejar claramente expresada la obligación de los funcionarios de la Unidad que se crea, resulta conveniente que, en caso que la Unidad de Análisis Financiero tome conocimiento de hechos que pudieran resultar indiciarios de

la comisión de ilícitos penales tipificados en el Código Tributario, se exprese la obligación de informar de ello al Servicio de Impuestos Internos, acompañando copia de los antecedentes de que disponga, para que este organismo los evalúe y tome la decisión, que privativamente le corresponde, respecto del ejercicio de la acción penal.

Por otra parte, con fecha 24 de diciembre de 2002, mediante informe 1539, la presidenta del Consejo de Defensa del Estado Clara Szczaranski, hace presente a la Comisión de Constitución del Senado una serie de observaciones sobre el proyecto en análisis en segundo trámite constitucional, entre ellas:

- Que debe reforzarse la autonomía de la UAF.
- Que es un error aludir a indicios para el traspaso de antecedentes desde la UAF al Ministerio Público pues la calificación de indicios es de una mayor complejidad y propia de la fiscalía, por lo que el rol de la UAF debiera ser sólo de confirmar la sospecha para remitir los antecedentes al Ministerio Público.
- Que debieran ampliarse los delitos base a “los grandes fraudes al Estado”.
- “Si lo que se quiere establecer es que no es requisito para investigar el lavado de dinero la existencia de una sentencia condenatoria previa por el delito base, debe decirlo así derechamente la norma”.
- “con la eliminación de la presunción del

artículo 19 se hará muy difícil la prueba del delito, con independencia incluso de que ahora se perfeccione el tipo o se sancionen hipótesis de culpabilidad”.

- La renovación del secreto de la investigación no debiera estar limitada a una sola vez.

Iniciado el análisis en general del proyecto de ley en la Comisión de Constitución del Senado el fiscal nacional Guillermo Piedrabuena hizo presente que frente a la opinión de algunos respecto a que la UAF dependa del Ministerio Público, “la experiencia comparada demuestra que funciona mejor en forma independiente”; en cuanto a los delitos base incorporados al proyecto original, la alusión a ciertos delitos sexuales es imprecisa por lo que se debe aludir a tipos penales específicos.

En la discusión en particular en dicha Comisión, en materia de dependencia de la UAF el subsecretario del Ministerio del Interior Jorge Correa “reiteró que el Supremo Gobierno estuvo abierto a considerar la posibilidad de que la Unidad dependiera del Banco Central o del Ministerio Público, pero ambos organismos esgrimieron razones atendibles en contrario”. Ante el debate suscitado entre los senadores, el Ejecutivo se abrió a la posibilidad que el director de la UAF sea nombrado por el sistema de Alta Dirección Pública.

Frente a las observaciones del director nacional del Servicio de Impuestos Internos en oficio a la Comisión de Constitución del Senado ya

reseñado, durante el debate en particular el señor subsecretario del interior hizo presente su desacuerdo con tal propuesta, porque este proyecto de ley busca perseguir específicamente el delito de lavado de dinero, proveniente de ciertos hechos ilícitos, lo que justifica que esté incorporando excepciones al secreto bancario, por la trascendencia de estos delitos para la probidad y economía del país. No se trata de convertir a esta Unidad en una especie de inquisidor general de las actividades económicas. Por lo demás, la fiscalización tributaria no es débil en Chile, y muchas personas estiman que el Servicio de Impuestos Internos ya tendría demasiadas atribuciones.

La Comisión coincidió unánimemente con esta apreciación y desechó la sugerencia recibida.

III.- Aportes en primera reforma a la Ley 19.913, proyecto que se transforma en la Ley 20.119²

La moción de los diputados Ascencio, Burgos, Bustos, Ceroni, Montes, Ortiz, Riveros, Saffirio, Seguel y Silva, de 4 de agosto del año 2004, contenida en boletín 3626-07, que va a terminar convirtiéndose en la ley N° 20.119 es la primera reforma de la normativa fundante de la UAF y del sistema antilavado de activos y surge como una iniciativa para reponer facultades sobre

levantamiento de secreto y reserva bancaria que el Tribunal Constitucional había declarado inconstitucionales. Posteriormente, el Ejecutivo patrocina la iniciativa parlamentaria y la hace suya mediante indicación sustitutiva.

Durante la tramitación del proyecto en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, vía indicación de los diputados Ascencio, Burgos y Bustos se incorporó un nuevo artículo 33 a la ley N° 19.913 que habilita expresamente al fiscal a archivar provisionalmente una investigación sin intervención judicial, no obstante, se haya previamente requerido ella para la obtención de documentos sujetos a secreto o reserva, recogiendo una pretensión del Ministerio Público en aras de cuidar la reserva de las investigaciones que temporalmente deban archivarse. También, por vía indicación de los mismos diputados se aprobó incorporar en la Ley de Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques y en la Ley de Bancos, una facultad del fiscal de obtener, previa autorización del juez de garantía, todo tipo de antecedentes relacionados directa o indirectamente con una cuenta corriente u operación bancaria, reponiendo la pretensión del Ministerio Público de contar en las investigaciones por lavado de activos de un mecanismo judicial de levantamiento de secreto bancario más amplio que el existente para el resto de las investigaciones criminales.

En su segundo trámite constitucional en el Senado, ante la Comisión de Constitución el fiscal nacional expuso sobre la evolución que

² Para consultar las referencias de este párrafo y en los siguientes relacionados con la historia del debate legislativo de estos proyectos que se transformaron en leyes ver <https://www.bcn.cl/historiadelaley>

ha experimentado la legislación chilena en materia de secreto bancario y defendió, las normas especiales que la Cámara de Diputados incorporó en el proyecto, tanto en la materia como en la relacionada con archivo provisional sin intervención judicial.

Finalmente, el proyecto fue aprobado en el Senado y despachado en junio de 2006 a tercer trámite constitucional, con las normas sobre levantamiento del secreto bancario y archivo provisional pretendidas por el Ministerio Público, además de facultades para el levantamiento de secreto por parte de la UAF, ampliación de los tipos penales para sancionar develación de reportes o destrucción o falsificación de antecedentes por sujetos obligados, la incorporación como nuevos sujetos obligados a las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y las sociedades anónimas deportivas profesionales y la fijación de valor en 10 mil dólares y no en UF el monto que obliga a declarar la entrada o salida de dinero del país.

El Tribunal Constitucional por sentencia del 1º de agosto de 2006, finalmente, declara inconstitucionales los artículos que permitían al fiscal obtener el levantamiento previa autorización judicial del secreto de cuentas corrientes y otras operaciones bancarias, por lo que el proyecto es publicado como ley Nº 20.119 por la Presidenta Bachelet el 23 de agosto del mismo año, reponiendo facultades sancionatorias y de acceso a información secreta por parte de la UAF, fundamentales para el debido funcionamiento del sistema antilavado

y en lo que dice relación con la persecución penal y las pretensiones de la fiscalía, con la ampliación de tipos penales de develación de reportes o falsificación de antecedentes y con la incorporación de facultad fiscal de archivo provisional directa no obstante intervención judicial previa en la investigación.

IV.- Reformas a la ley N°19.913 por leyes 20.393, 20.459 y 20.712

Con posterioridad a la primera gran modificación a la Ley de Lavado de Activos, ya reseñada, vienen tres reformas que respectivamente incorporan: como consecuencia accesoria a la condena de asociación ilícita para lavar dinero la disolución de la sociedad partícipe en dicho ilícito (ley N° 20.393); como nuevos sujetos obligados a los casinos flotantes (ley N° 20.459); y, a las sociedades administradoras de fondos de inversión privada (ley N° 20.712).

V.- Propuestas en quinta reforma a la Ley 19.913, proyecto que se transforma en la Ley 20.818

Nuevamente, los diputados Bustos, Burgos, Montes, Escobar, Saffirio, Encina y Ascencio, con fecha 17 de agosto de 2006 impulsan una moción para reponer normas sobre levantamiento de secreto bancario en investigaciones por lavado de activos, declaradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, aunque ahora sólo por defectos en los quórums parlamentarios. Luego, el Poder Ejecutivo patrocina y hace suya

la moción y presenta indicación sustitutiva, incorporando otra serie de reformas adicionales al levantamiento del secreto bancario por el Ministerio Público, recogiendo ajustes al sistema antilavado que se hicieron evidentes en el proceso de segunda evaluación de Chile por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFILAT) durante 2006.

Un detallado análisis de la historia de la larga tramitación de este proyecto que se transforma en la ley Nº 20.818, después de casi 9 años y del rol de la fiscalía en los variados debates parlamentarios se puede apreciar en artículo de mi autoría publicado en la Revista Jurídica del Ministerio Público Nº 62 del mes de marzo de ese año,³ pero en síntesis implicó varios ajustes legales apoyados desde esta institución, entre otros:

- Creación de nuevos delitos base de lavado de dinero (asociación ilícita del Código Penal; fraude de subvenciones, estafas, contrabando y propiedad intelectual en sus figuras más graves; delito tributario de obtención fraudulenta de devoluciones; pornografía infantil; y delitos de la ley del Banco Central).
- Incorporación de organismos y empresas públicas como sujetos obligados al reporte de sospechas de acuerdo al sistema creado por la ley Nº 19.913.

- Rebaja sustancial en los umbrales de operaciones de dinero en efectivo cuyos antecedentes deben aportarse periódicamente a la UAF y archivarse por las empresas durante 5 años.
- Transferencia de competencias desde la UAF a Aduanas para fiscalizar y sancionar la no declaración de transporte de dinero en efectivo sobre 10 mil dólares por fronteras.
- Ampliación del alcance de la autorización judicial del levantamiento de secreto bancario en investigaciones por lavado de dinero.
- Creación de un mecanismo judicial de retención provisoria, a instancias de la UAF, de operaciones que realicen en Chile sujetos sindicados por la Organización de Naciones Unidas como terroristas.
- Imposición de obligación de registro y actualización de estatutos de toda empresa privada con obligación de reporte a la UAF.
- Otorgamiento de viabilidad por fórmula de proporcionalidad a la aplicación de sanciones penales por lavado de dinero en juicios orales en delitos base que no tienen pena de crimen.
- Ampliación de registro de depositantes bancarios de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) hoy Comisión para el Mercado Financiero (CMF) a disposición de UAF y Fiscalía.

³ Fernández, Mauricio. *Recientes Reformas Legales en Chile en lavado de dinero. La Ley 20.818*. Revista Jurídica del Ministerio Público [en línea]. Marzo 2015, núm. 62, pp. 171-191. ISSN 0718-6479. Disponible en el sitio web: <http://www.fiscalíadechile.cl/Fiscalía/biblioteca/juridica.do?d1=20>.

Con esta ley se completan las dos principales reformas que ha tenido el sistema antilavado de activos de Chile desde su creación el año 2003

con la ley N° 19.913. En ambas mega reformas tuvieron mucha incidencia las evaluaciones de Chile efectuadas por GAFILAT. Las posteriores reformas, como lo veremos a continuación, han sido sobre aspectos muy puntuales, fundamentalmente ampliación de delitos base o de sujetos obligados.

VI.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N° 21.211

Lo relevante de esta sexta reforma a la ley de lavado es que incorpora a la Contraloría General de la República como destinatario de información que obtiene y procesa la UAF, aunque en términos muy acotados para la labor de revisión de consistencia de las declaraciones de intereses y patrimonio de autoridades de la Administración del Estado.

VII.- Aportes en séptima reforma a la Ley N°19.913, proyecto que se transforma en la Ley 21.234

Durante la discusión de la moción de los senadores Ossandón, Tuma y de la senadora Pérez, de la que da cuenta el boletín 11078-03 en su segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados la Fiscalía a través del autor de este artículo, expuso en la Comisión de Economía que:

debieran incorporarse los delitos de la ley N° 20.009 en el artículo 27 de la ley N°19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de

lavado y blanqueo de activos, porque se debe dar una señal en términos que la obtención de recursos importantes que se entienden por vía de la defraudación de tarjetas de crédito y débito o en general de cualquier medio de pago, en la medida que se actúa ocultando ese origen ilícito, debiera ser incorporado, como lo han sido otras figuras, como delito base de lavado de dinero, porque ello abre las posibilidades de cooperación.

La propuesta de Fiscalía es recogida en moción de la diputada Cid y de los diputados Barrera, Bernales, Garín, Jürgensen, Mellado, Naranjo, Sepúlveda, Silber, Van Rysselberghe y Velásquez que se aprueba por la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, incorporando los delitos de la ley N° 20.009 como delitos base de lavado de dinero.

La moción parlamentaria destinada en su esencia a modificar la ley N° 20.009 termina transformándose en la ley N° 21.234, entrando en vigencia el 29 de mayo del año 2020, fecha a partir de la cual es posible sancionar el lavado de dinero originado en fraudes bancarios electrónicos y en uso fraudulento de tarjetas de crédito, débito y pago.

VIII.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N°21.314

Con esta ley sobre transparencia previsional, se produce la octava reforma a la ley de lavado al incorporar como nuevo delito base de lavado de

activos el delito de invasión del giro bancario del artículo 39 inciso 1º de la Ley General de Bancos, entrando en vigencia el 13 de abril de 2021, con la publicación de esta ley en el Diario Oficial.

IX.- Propuestas en novena reforma a la ley N°19.913, proyecto que se transforma en la ley N°21.459

En el Mensaje del presidente de la República de fecha 7 de noviembre de 2018, que contiene el boletín 12192-25 del Senado, no se incluía ninguna reforma relacionada con el lavado de dinero, pero a instancias de Fiscalía en las coordinaciones con el Ministerio del Interior, se presenta una indicación del presidente de la República que modifica el artículo 27 de la ley N° 19.913, incorporando los delitos de la futura ley de delitos informáticos como delitos base de lavado de dinero.

En el informe de la Comisión de Seguridad Pública del Senado queda constancia que “El señor Fernández precisó que esta indicación incorpora una recomendación por la cual nuestro país será evaluado en los estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación (recomendaciones del GAFI). En estas recomendaciones se incorpora la llamada ciberdelincuencia como un delito precedente o base del lavado de activo. La idea es que el enriquecimiento asociado a la comisión de estos delitos merezca una sanción en línea con el ilícito de lavado de activos”.

Finalmente, la nueva Ley de Delitos Informáticos N° 21.459 se publica y entra en vigencia el 20 de junio de 2022, permitiendo desde esa fecha la investigación y sanción del lavado de dinero asociado a los delitos informáticos.

X.- Reformas a la ley N°19.913 por leyes 21.521 y 21.575

Mediante el artículo 36 de la ley N° 21.521, conocida como Ley FINTEC, publicada el 4 de enero de 2023, se incorporan como sujetos obligados del sistema antilavado de la ley N° 19.913 a las sociedades FINTEC y otras relacionadas registradas en la Comisión para el Mercado Financiero, en lo que constituye la décima reforma a la legislación antilavado de activos creada el año 2003.

Con la ley N° 21.575 por otra parte, sobre narcotráfico y fortalecimiento del ámbito patrimonial de su persecución penal, publicada el 17 de agosto del mismo año, se incorpora como sujetos obligados de la ley N° 19.913 a “las automotoras y comercializadoras de vehículos nuevos o usados; las empresas de arriendo de vehículos; las personas que se dediquen a la fabricación o venta de armas; los clubes de tiro, caza y pesca; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compraventa de equinos de raza pura; los comerciantes de metales preciosos; los comerciantes de joyas y piedras preciosas”, transformándose en la décima primera reforma de la ley N° 19.913.

XI.- Reforma a la ley N°19.913 por ley N°21.595

Durante toda la tramitación del proyecto de ley de “delitos económicos” iniciado por moción de los diputados Silber Celis, Barrera, Vidal, Cruz-Coke, Schilling Rodríguez, Ascencio, Díaz, Fuenzalida y Walker y de las diputadas Núñez, Sepúlveda, Hernando y Castillo, de fecha 21 de enero de 2020, el Ministerio Público no fue invitado a los debates, ni en la Cámara de Diputados, ni en el Senado, no obstante, la insistencia del fiscal nacional Jorge Abbott mediante varios oficios a ambas Cámaras.

En todo caso, la única intervención relacionada con el delito de lavado de activos se materializó mediante la intervención de Marcelo Contreras como director subrogante de la UAF, de lo que da cuenta el Informe de la Comisión de Constitución del Senado, que expresamente alude a sus planteamientos de la siguiente forma: “El Director (S) de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), en alusión a los puntos medulares del proyecto, explicó que, en circunstancias que entre los años 2020 y 2021 Chile fue evaluado internacionalmente en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, en septiembre de 2021 se presentó el informe del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), en el que el país quedó en la categoría de “seguimiento intensificado”. Ello implica que cada seis meses se debe dar cuenta de las recomendaciones realizadas en dicha evaluación internacional, y demostrar que se cumplen las

sugerencias y recomendaciones y se superan las falencias detectadas.

En ese marco, dijo, la UAF observa como positivas muchas de las modificaciones propuestas, porque permiten hacerse cargo de recomendaciones internacionales en lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Es el caso, precisó, del aumento de penas de determinados delitos base como los económicos; la inclusión del comiso de ganancias y del denominado comiso sin condena; el perfeccionamiento de la regulación sobre imputación de responsabilidad penal a las personas jurídicas. Con todo, prosiguió, hay algunos puntos que merecen atención:

a) Tratándose de la identificación de los delitos económicos, en la cuarta categoría se incluye al delito de lavado cuando los bienes provengan de algunas de las categorías de delitos económicos identificadas. Existen 43 textos legales que se incorporan como delitos económicos, de los cuales sólo 8 están actualmente tipificados en el catálogo de delitos base del artículo 27. En consecuencia, no se podrá perseguir lavado respecto de todos los delitos económicos, sino que, únicamente, respecto de esos 8. En el caso más paradigmático según la evaluación internacional, y que fuera concebida como la principal crítica realizada a Chile en el catálogo de delitos base (para posteriormente investigar lavado), se comprenden los delitos medio ambientales. Cabría revisar, entonces, la posibilidad de incorporar los delitos medio

ambientales al catálogo de delitos base de lavado en el artículo 27, con el objeto de que se pueda investigar dicho delito producto de lo generado en un delito medio ambiental. Además, atendido que sólo 8 de los delitos base que coinciden con los delitos económicos están tipificados, habría que evaluar la existencia de otras figuras penales en materia de delitos económicos que ameritaran estar contemplados en el catálogo.

“En síntesis, propuso incorporar los delitos medioambientales como delito base de lavado de activos”.

En consecuencia, vía indicación se aprueba incorporar los delitos medioambientales como delitos base de lavado de activos, permitiendo desde esta ley N° 21.595, y de su entrada en vigencia el 17 de agosto de 2023, la investigación y sanción del lavado de dinero asociado a los delitos de “los artículos 305, 306, 307, 308 y 310, en relación con los números 2 y 5 del artículo 305, todos del Código Penal; en los artículos 139, 139 bis y 139 ter de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura; en los artículos 30 y 31 de la ley N° 19.473; en el artículo 21 del decreto N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba texto definitivo de la Ley de Bosques; en el artículo 11 de la ley N° 20.962, que aplica Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre”;

Lo relevante entonces de esta décima segunda reforma a la ley de lavado es la notoria ampliación de los delitos base de lavado de activos a prácticamente todos los delitos medioambientales.

XII.- Propuestas en décimo tercera reforma a la Ley 19.913, proyecto que se transforma en la Ley 21.632

En la moción de los senadores integrantes de la Comisión de Constitución De Urresti, Ebensberger, Araya, Walker y Galilea para sancionar especialmente el contrabando de dinero, de fecha 3 de agosto de 2022 y que contiene el boletín 15252-07, no existía alusión alguna al delito de lavado de activos.

En la intervención en dicha Comisión del Senado el fiscal nacional Ángel Valencia hizo expresamente presente que, “resulta conveniente incorporar este nuevo tipo penal como delito base del delito de lavado de dinero regulado en el artículo 27 de la ley N° 19.913”.

Lo anterior fue recogido por el Poder Ejecutivo, mediante indicación del presidente de la República que fue aprobada por la Comisión de Constitución del Senado.

En la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados el autor de este artículo valoró la necesaria modificación al artículo 27 de la ley N° 19.913, en cuanto, a que todas las figuras de contrabando (art. 168 y 168 bis de la Ordenanza

de Aduanas), así como, también el fraude aduanero (art. 169 de la misma Ordenanza) pasan a ser delitos base de lavado de activos.

Lo anterior se materializa desde el 23 de noviembre de 2023, con la publicación y entrada en vigencia de la ley N° 21.632.

XIII.- Conclusiones

En los más de 20 años de tramitaciones legislativas relacionadas con la instauración y perfeccionamiento del sistema de prevención, detección y persecución especial del lavado de activos, la Fiscalía Nacional del Ministerio Público, como lo demuestran los ejemplos revisados en los acápite anteriores, ha estado muy presente y activa, colaborando con los Poderes Ejecutivo y Legislativo en los avances y mejoras, tanto

en materia de alcance de dicho sistema vía la ampliación de los delitos beneficiados con él como de los entes privados y públicos que aporten a su funcionamiento, como en la incorporación de técnicas y beneficios procesales que faciliten la investigación criminal de ilícitos de complejidad.

La UAF puede dar fe en estos 20 años de su existencia, de la sólida alianza estratégica que ha construido desde su origen con el ente rector de la persecución penal, alianza que debe profundizarse de cara a los enormes desafíos que enfrenta un sistema antilavado de activos que funciona bien, pero que aún está al debe con la mayor complejidad para la detección, investigación y sanción de lavados de activos de carácter transnacional o más alejados de contextos delictuales locales.

Avances y desafíos del Sistema de Prevención y Persecución en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, una revisión desde la perspectiva de las Convenciones Internacionales



Marcelo Contreras Rojas
Jefe División Jurídica
Unidad de Análisis Financiero

Sumario: I.- Introducción; II.- Obligaciones o mandatos establecidos en las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas, respecto del delito de lavado de dinero. Bases para el diseño e implementación del sistema; III.- Evolución de las modificaciones legales que ha experimentado el sistema de prevención y sanción en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo; y, IV.- Conclusiones generales.

I.- Introducción

En diciembre de 2003 se publicó la ley N° 19.913, mediante la cual se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el Sistema de Prevención y Persecución en materia de lavado de dinero.

Esta modificación legal, pretendía conseguir variados objetivos o finalidades, entre los cuales, uno puede destacar el de dar cumplimiento a una serie de obligaciones contraídas por nuestro país en el ámbito internacional al haber suscrito una serie de convenciones internacionales en el marco de Naciones Unidas (Viena, Palermo y Mérida)¹, como también hacerse cargo de

¹ Las convenciones internacionales suscritas en el marco de Naciones Unidas que tienen relación con el fenómeno del lavado de dinero son:

- i) La convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Viena 1988). Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf
- ii) La Convención contra la delincuencia organizada transnacional (Palermo 2000). Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Publicaciones/tocebook.pdf>
- iii) La convención contra la corrupción (Mérida 2003). Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

los estándares que se habían establecido por algunos organismos internacionales, como el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)², dedicados particularmente al estudio y análisis de este tipo de criminalidad, siguiendo los mandatos establecidos en las convenciones internacionales anteriormente señaladas.

En este artículo, se considera relevante revisar cómo se fraguaron estas modificaciones legales dentro de nuestro ordenamiento jurídico y el impacto que trajo aparejada su progresiva implementación, advirtiendo que existieron una serie de circunstancias a nivel internacional que impulsaron a nuestro legislador a establecer un sistema preventivo y de persecución penal en materia del delito de lavado de dinero que

rápida­mente pudiese adaptarse a los estándares internacionales que habían sido fijados.

En un primer momento, se consideraba relevante que los diferentes Estados tuviesen marcos regulatorios con determinados mínimos comunes. Más adelante, se consideró necesario la creación de un sistema de prevención y persecución en cada país, que las distintas instituciones tuviesen claridad respecto de sus roles y competencias, debiendo contar con una institución que pudiese recibir la información de inteligencia que les proporcionaba el sector privado. Se continuó avanzando en la línea de incorporar a este sistema de prevención y persecución, ya no solo el delito de lavado de dinero, sino también el de financiamiento del terrorismo. Unos años después el sistema también debía ser capaz de hacer frente a los flujos financieros ilícitos derivados de la evasión fiscal, lo cual implicaba considerar dentro de las categorías de delitos determinantes a los delitos fiscales. Asimismo, al poco andar el sistema debía hacerse cargo de un nuevo fenómeno como son los activos virtuales. Posteriormente, se puede ver que también se propone que el sistema sea capaz de abordar el fenómeno de financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Como podemos apreciar, el sistema ha tenido una evolución exponencial, siendo considerado en la actualidad por todos los países como una necesidad básica para hacer frente a una realidad compleja que presenta grandes desafíos en materia de criminalidad.

2 “El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un ente intergubernamental establecido en 1989 por los Ministerios y sus jurisdicciones Miembro. El mandato del GAFI es fijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional. En colaboración con otras partes involucradas a nivel internacional, el GAFI también trata de identificar vulnerabilidades a nivel nacional para proteger el sistema financiero internacional de usos indebidos.

Las Recomendaciones del GAFI constituyen un esquema de medidas completo y consistente que los países deben implementar para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como también el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los países tienen diversos marcos legales, administrativos y operacionales y diferentes sistemas financieros por lo cual no pueden tomar todas medidas idénticas contra estas amenazas. Por lo tanto, las Recomendaciones del GAFI, fijan un estándar internacional que los países deberían implementar por medio de medidas adaptadas a sus circunstancias particulares”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 5. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4692-recomendaciones-metodologia-actdic2023/file>.

En este orden de ideas, se realizará un examen de los mandatos u obligaciones establecidos en las respectivas convenciones internacionales, para posteriormente hacer una revisión de la forma como el legislador las fue implementando en el sistema, dejando en evidencia las falencias y desafíos que este posee.

Finalmente, se efectúa una breve sistematización de las reformas que ha experimentado la ley, pudiendo ver a lo menos tres grandes grupos. En primer lugar, aquellas reformas que se pueden denominar “sistémicas”, es decir, referidas a la forma como se coordinan las instituciones o las facultades y obligaciones que tienen los actores del sistema de prevención y persecución. Un segundo grupo, comúnmente se encuentra asociado a modificaciones al artículo 3 de la ley N° 19.913, en la lógica que, incorporando nuevos sujetos obligados, el sistema mejora -veremos que no estamos necesariamente de acuerdo con esta idea-. Finalmente, un tercer grupo que se refiere a modificaciones al artículo 27 con el objeto de incorporar nuevos delitos base al tipo penal de lavado de dinero o también aumentar el alcance del tipo penal.

II.- Obligaciones o mandatos establecidos en las Convenciones Internacionales de Naciones Unidas, respecto del delito de lavado de dinero. Bases para el diseño e implementación del sistema

Lo primero que nos interesa dejar establecido es que nuestro país ha suscrito las tres Convenciones

Internacionales que hemos señalado previamente, siendo sumamente interesante el análisis retrospectivo que se puede realizar de las mismas, ya que nos permitirá entender como influyeron y son las bases del sistema que diseñó el legislador, pudiendo notar también que aspectos todavía quedan pendientes de incorporar, aun teniendo presente que han transcurrido más de 20 años.

a. Convención de Viena (1988)

La convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, en su artículo 3, referido a delitos y sanciones establece que se debe tipificar dentro del derecho interno de cada país:

- i) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones;
- ii) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos

tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;

iii) La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos;

iv) La participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos, y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento en relación con su comisión³.

A modo de resumen, las obligaciones que impone esta Convención respecto de nuestro país son:

i. Tipificar en el ordenamiento jurídico interno un delito de lavado de dinero respecto de los bienes que provienen de los delitos relacionados a tráfico de drogas.

ii. Un mínimo de conductas que deben ser abarcadas por el tipo penal que se incorpore.

iii. Que a lo menos estén sancionadas estas conductas al haber sido cometidas con dolo directo.

Claramente, se puede observar cómo esta Convención fue una de las fuentes utilizadas por nuestro legislador para la elaboración del tipo penal en materia de lavado de dinero. Resulta importante destacar que esta es la primera Convención Internacional que contiene determinados mandatos u obligaciones hacia los países respecto del delito de lavado de dinero, estableciendo derechamente un mandato de tipificación penal, es decir, que todos los países que suscriban la convención se comprometen a tipificar una determinada conducta penal, según determinados parámetros mínimos. Cabe señalar que en esos años el fenómeno del lavado de dinero se asociaba a los carteles en materia de drogas, en otras palabras, la comunidad internacional entendía que el “negocio de las drogas” era el que dejaba unas ingentes ganancias que posteriormente eran incorporadas en el sistema económico financiero.

Este mandato de tipificación, nuestro legislador lo dio por cumplido con la incorporación del artículo 12 de la antigua Ley de Drogas (ley N° 19.366) que introdujo a nuestro ordenamiento jurídico el primer tipo penal de lavado de dinero vinculado a los delitos de drogas⁴. Posteriormente,

3 Organización de Naciones Unidas. *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas*. New York: Naciones Unidas, 1988. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

4 Artículo 12.- “El que, a sabiendas que determinados bienes, valores, dineros, utilidad, provecho o beneficio se han obtenido o provienen de la perpetración, en Chile o en el extranjero, de hechos constitutivos de alguno de los delitos contemplados en esta ley, participe o colabore en su uso, aprovechamiento o destino, será castigado con presidio mayor en sus grados mínimo a medio y multa de doscientas a mil unidades tributarias mensuales. Se entiende por uso, aprovechamiento

ya con el influjo de la Convención de Palermo se deroga este tipo penal y se introduce a nuestro sistema jurídico un delito de lavado de dinero mucho más extenso, en cuanto a las conductas sancionadas, como también respecto de los delitos desde los cuales debía provenir los bienes que posteriormente serían lavados.

Ahora bien, varios podrían preguntarse por qué era importante que todos los países poseyeran un tipo penal de lavado de dinero similar o que deba cumplir con ciertos requisitos mínimos en cuanto a su estructura. A mi modo de ver, la respuesta es bastante simple, en el ámbito internacional los países se dan cuenta que la única forma de hacer frente a este fenómeno criminal es que todos entiendan que el dinero de origen ilícito (en ese tiempo el dinero proveniente de las actividades vinculadas al negocio de las drogas) no pueda ser incorporado a las economías de los distintos países, ya que tiene una serie de efectos muy perjudiciales. Por otro lado, el fenómeno de la globalización y la facilidad para “mover” el dinero de un país a otro era una actividad que se volvía cada día más sencilla, entonces, el dinero obtenido ilícitamente en un país (donde se comete el delito base) podría ser fácilmente invertido en otro país que tuviese una regulación débil o definitivamente no contase con un tipo

penal y un sistema antilavado, permitiendo la incorporación de estos bienes de origen ilícito.

Por otro lado, la Convención, establece una serie de verbos rectores que deben considerar los tipos penales, como son la conversión, transferencia, la ocultación, encubrimiento, adquisición, posesión y utilización. Si revisamos la estructura del tipo penal establecido en la ley Nº 19.913, podemos ver nítidamente que sigue un modelo muy similar al planteado, considerando una primera figura penal vinculada al ocultamiento o disimulación del origen ilícito o de los bienes en sí mismo y posteriormente un tipo penal referido a las posibles acciones de aprovechamiento. También podemos advertir, que en materia de tipo penal subjetivo, el legislador nacional opta por la opción de incorporar el término “a sabiendas”, en la idea que el tipo penal pueda ser realizado solo con dolo directo, aunque esta interpretación ha perdido fuerza, por razones de coherencia sistémica, ya que como se advierte de la evolución del tipo penal, el legislador nacional decidió –aún sin mandato de tipificación– incorporar una figura culposa, en un primer momento solo referida a la letra a) del artículo 27, y luego ampliada a la letra b). En este contexto, no resultaría viable en una interpretación sistemática, entender que el legislador haya pretendido sancionar a los sujetos que cometen el tipo penal con dolo directo, no sancionar a quienes lo cometen con dolo eventual y sancionar a quienes se les puede imputar culpa. En otras palabras, la jurisprudencia ha sido bastante uniforme en

o destino de los bienes aludidos precedentemente todo acto, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, que importe o haya importado tenencia, posesión o dominio de los mismos, sea de manera directa o indirecta, originaria, simulada, oculta o encubierta”. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30733>.

entender que el tipo penal puede ser cometido con cualquier clase de dolo o culpa por negligencia inexcusable.

Un punto que se le ha hecho ver a nuestro país en el último proceso de evaluación mutua relacionado con la recomendación 3 de GAFI⁵, se refiere a que nuestro tipo penal no cumple con los criterios de la Convención de Viena⁶, ya que no incorpora como verbos rectores la conversión y transferencia. Asimismo, se señala que nuestro tipo penal del artículo 27 de la ley N° 19.913, le falta incorporar algunos delitos base⁷. Para saber cuáles son los delitos base mínimos que debiese considerar una tipificación en materia de lavado de dinero, hay que consultar el glosario de términos de las recomendaciones del GAFI en lo referido a que

categorías establecidas de delitos significa: 1) participación en un grupo delictivo organizado; 2) estafa; 3) terrorismo, incluyendo financiamiento del terrorismo; 4) tráfico de seres humanos y tráfico ilícito de migrantes; 5) explotación sexual, incluyendo la explotación sexual de menores; 6) tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; 7) tráfico ilegal de armas; 8) tráfico ilícito de mercancías robadas y otros bienes; 9) corrupción y soborno; 10) fraude; 11) falsificación de dinero; 12) falsificación y piratería de productos; 13) delitos ambientales (por ejemplo, extracción ilegal, extracción o tráfico de especies protegidas de fauna y flora silvestres, metales preciosos y piedras, otros recursos naturales o desechos); 12) homicidio, lesiones corporales graves; 13) secuestro, privación ilegítima de la libertad y toma de rehenes; 14) robo o hurto; 15) contrabando; (incluyendo los impuestos y cargos aduaneros); 16) delitos fiscales (relacionado a impuestos directos e impuestos indirectos); 17) extorsión; 18) falsificación; 19) piratería; 20) Uso indebido de información confidencial o privilegiada y manipulación del mercado.

Cabe hacer presente, que la primera nota interpretativa del estándar internacional referida a la tipificación del delito de lavado de dinero señala que los países deben cumplir con lo establecido en las Convenciones de Viena y Palermo⁸ al momento de tipificar el

5 Recomendación 3 GAFI. Delito de lavado de activos. “Los países deben tipificar el lavado de activos en base a la Convención de Viena y la Convención de Palermo. Los países deben aplicar el delito de lavado de activos a todos los delitos graves, con la finalidad de incluir la mayor gama posible de delitos determinantes”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 10.

6 Informe de evaluación mutua de la República de Chile, septiembre 2021, página 163. CT28. “De acuerdo con la anterior descripción, la tipificación del LA abarca la mayoría de los requisitos establecidos en las Convenciones de Viena y Palermo. Sin embargo, el tipo penal no tipifica específicamente las conductas de conversión y transferencia de bienes, pero ello no constituye una deficiencia significativa debido a que en la jurisprudencia se advierte que tales acciones han sido reprimidas”. (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Informe de Evaluación Mutua de la República de Chile*. 4ta ronda. Santiago de Chile, septiembre de 2021. Disponible en: <https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/InformeEvaluacionChile2021.pdf>).

7 Informe de evaluación mutua de la República de Chile, septiembre 2021, página 163 CT29. Criterio 3.2 – “De acuerdo con el art. 27 de la Ley ALA/CFT, el delito de LA abarca a la mayoría de los delitos determinantes requeridos por el estándar. No obstante, no quedan cubiertos los siguientes: tráfico ilícito de mercancías robadas y otros bienes; delitos ambientales; homicidio y las lesiones corporales graves; robo o hurto; extorsión; y piratería”. (Ibid.)

8 NOTA INTERPRETATIVA DE LA RECOMENDACIÓN 3. (DELITO DE LAVADO DE ACTIVOS) “Los países deben tipificar el lavado de activos con base en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas,

delito de lavado de dinero. En lo que fue el proceso de evaluación mutua de Chile, nuestro país argumentaba, que a su juicio, cumple completamente con lo establecido en ambas convenciones, ya que estas no establecen que se deben usar determinados verbos rectores dentro del tipo penal (conversión y transferencia), sino que dichas conductas deben estar abarcadas por el tipo penal, lo cual ocurre y puede ser demostrado con una serie de sentencias en las cuales se ha condenado por el delito de lavado de dinero a las personas que realizaban este proceso de conversión o transferencia⁹.

Desde mi perspectiva, si bien parece una buena práctica intentar que el legislador nacional al momento de estructurar un tipo penal de lavado de dinero utilice de forma textual los verbos que se mencionan en la Convención, me parece, que el sistema diseñado por las Convenciones no exige taxatividad, sino que entrega una orientación a los Estados respecto de las conductas mínimas que debiesen encuadrarse dentro del tipo penal. En este orden de ideas, son muy evidentes las diferencias en las formas de tipificación del sistema anglosajón y las del sistema de derecho

continental, pero las convenciones no establecen preferencias de unas por sobre otras, sino que cumplan con los mínimos que deben estar contenidos.

En cuanto a cumplir con el mínimo de los delitos bases que se exige sean considerados por el tipo penal, podemos señalar que el año pasado se incorporaron algunos que estaban pendientes, por ejemplo, algunos delitos medioambientales¹⁰, las principales conductas que falta por incorporar para cumplir a cabalidad con el estándar internacional se refieren a los delitos de extorsión, robo y hurto, homicidio y lesiones graves, piratería, falsificaciones. Del mismo modo, podemos señalar que se ha generado discusión sobre la necesidad de ampliar algunas de las categorías de delitos que ya están contenidas en el tipo penal, como, por ejemplo, si es necesario incorporar otras figuras en materia de delitos fiscales (tributarios).

b. Convención de Palermo (2000)

La convención contra la criminalidad organizada transnacional viene a extender las recomendaciones que inicialmente, de una manera más tímida, había propuesto la Convención de Viena, incorporando dos

1988 (la Convención de Viena) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada, 2000 (la Convención de Palermo)”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 37.

9 Para un mayor análisis, Véase el IX informe de tipologías y señales de alerta de lavado de activos 2007 – 2022. Unidad de Análisis Financiero. IX Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, 2007-2022. [en línea]. Diciembre de 2023. Disponible en: https://www.uaf.cl/descargas/entidades/Resumen_Ejecutivo2023.pdf

10 Artículo 56 de la ley 21.595, modificó el catálogo de delitos base del artículo 27 de la ley 19.913, incorporando entre otros los delitos contemplados en “en los artículos 139, 139 bis y 139 ter de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura; en los artículos 30 y 31 de la ley N° 19.473; en el artículo 21 del decreto N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba texto definitivo de la Ley de Bosques; en el artículo 11 de la ley N° 20.962”.

artículos; el primero de ellos (artículo 6) referido directamente a la tipificación penal de delito de lavado de dinero y el segundo (artículo 7) vinculado a medidas necesarias para combatir este ilícito, estableciendo algunas bases del diseño o estructura que deberá implementar cada país en su sistema.

Artículo 6. Penalización del blanqueo del producto del delito

1. Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometan intencionalmente:

a) i) La conversión o la transferencia de bienes, a sabiendas de que esos bienes son producto del delito, con el propósito de ocultar o disimular el origen ilícito de los bienes o ayudar a cualquier persona involucrada en la comisión del delito determinante a eludir las consecuencias jurídicas de sus actos;

ii) La ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, origen, ubicación, disposición, movimiento o propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito;

b) Con sujeción a los conceptos básicos de su ordenamiento jurídico: i) La adquisición, posesión o utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de su recepción, de que son producto del delito;

ii) La participación en la comisión de cualesquiera de los delitos tipificados con arreglo al presente artículo, así como la asociación y la confabulación para cometerlos, el intento de cometerlos, y la ayuda, la incitación, la facilitación y el asesoramiento en aras de su comisión.

2. Para los fines de la aplicación o puesta en práctica del párrafo 1 del presente artículo:

a) Cada Estado Parte velará por aplicar el párrafo 1 del presente artículo a la gama más amplia posible de delitos determinantes;

b) Cada Estado Parte incluirá como delitos determinantes todos los delitos graves definidos en el artículo 2 de la presente Convención y los delitos tipificados con arreglo a los artículos 5, 8 y 23 de la presente Convención. Los Estados Parte cuya legislación establezca una lista de delitos determinantes incluirán entre éstos, como mínimo, una amplia gama de delitos relacionados con grupos delictivos organizados;

c) A los efectos del apartado b), los

delitos determinantes incluirán los delitos cometidos tanto dentro como fuera de la jurisdicción del Estado Parte interesado. No obstante, los delitos cometidos fuera de la jurisdicción de un Estado Parte constituirán delito determinante siempre y cuando el acto correspondiente sea delito con arreglo al derecho interno del Estado en que se haya cometido y constituyese asimismo delito con arreglo al derecho interno del Estado Parte que aplique o ponga en práctica el presente artículo si el delito se hubiese cometido allí;

d) Cada Estado Parte proporcionará al secretario general de las Naciones Unidas una copia de sus leyes destinadas a dar aplicación al presente artículo y de cualquier enmienda ulterior que se haga a tales leyes o una descripción de ésta;

e) Si así lo requieren los principios fundamentales del derecho interno de un Estado Parte, podrá disponerse que los delitos tipificados en el párrafo 1 del presente artículo no se aplicarán a las personas que hayan cometido el delito determinante;

f) El conocimiento, la intención o la finalidad que se requieren como elemento de un delito tipificado en el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

En este artículo 6, es importante considerar que comienza señalando en el número 1 que las medidas que cada Estado debe adoptar son de conformidad con “los principios fundamentales de su derecho interno”. Lo anterior, que pudiese parecer para muchos una cuestión evidente, muchas veces no pareciera que se tiene claridad sobre el punto o que no todos entienden lo mismo. En el ámbito internacional se ha establecido un proceso de evaluaciones mutuas entre países¹¹ que tiene por objeto verificar el cumplimiento de las Convenciones Internacionales y de los estándares que se han fijado respecto de estas. En este proceso se convoca a un grupo de evaluadores que provienen de diferentes países, pudiendo participar también algunos representantes de organismos internacionales, siendo en nuestro caso el GAFILAT (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica) quien actúa como secretaría ejecutiva del proceso de evaluación, estableciendo el procedimiento en base por el GAFI¹² para la red global.

11 Para conocer la forma como se ha establecido el procedimiento de las evaluaciones mutuas, Véase Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Procedimiento para la cuarta ronda de evaluaciones mutuas ALA/CFT del GAFILAT*. Buenos Aires: GAFILAT, 2018. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/otros-17/3167-gafilat-18-i-plen-procedimientos-julio-2018/file#:~:text=La%20evaluaci%C3%B3n%20mutua%20es%20un,de%20contacto%20para%20la%20evaluaci%C3%B3n>.

12 El último informe de evaluación mutua de nuestro país es de septiembre de 2021. Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Informe de Evaluación Mutua de la República de Chile*. 4ta ronda. Santiago de Chile, septiembre de 2021. Disponible en <https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/InformeEvaluacionChile2021.pdf>.

Indudablemente, la mayoría de los Estados tendrán diferencias en la forma como se encuentra estructurado su ordenamiento jurídico interno, por lo cual, el trabajo realizado por los evaluadores no debe ser en consideración a como se encuentra organizado o estructurado su país, o cual considera él, que es la mejor forma de abordar este punto, sino que debe analizar y conocer el ordenamiento jurídico interno del país evaluado¹³, respetando sus principios fundamentales y desde ese marco verificar si se cumple o no con las conductas que las convenciones internacionales obligan que se encuentren penalizadas. En otras palabras, no es un análisis que se realiza desde una forma impuesta por la Convención internacional hacia el ordenamiento jurídico interno, sino que, desde este último, conociendo como se ha estructurado el ordenamiento jurídico del país, el contexto y los riesgos asociados, se analiza si las conductas establecidas en la convención pueden ser abarcadas por la tipificación penal que ha establecido cada país.

13 Resulta necesario aclarar que, según la metodología de evaluación, a los países se les evalúa tanto en su nivel de cumplimiento técnico como en materia de efectividad. El cumplimiento técnico de la Metodología se refiere a la implementación de los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, incluido el marco de las leyes y medios coercitivos; y la existencia, las facultades y los procedimientos de las autoridades competentes. Por su parte, “la evaluación de la efectividad tiene por objeto: (a) mejorar el enfoque del GAFI sobre resultados, (b) identificar el grado en que el sistema nacional ALA/CFT está logrando los objetivos de los estándares del GAFI, e identificar las debilidades sistémicas, y (c) permitir a los países dar prioridad a las medidas para mejorar su sistema. A los efectos de esta Metodología, la efectividad se define como “el grado en que se logran los resultados definidos”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 170.

Posteriormente, en las letras a) y b) se refiere a las conductas que deben ser sancionadas de forma muy similar a como esta mencionado en la Convención de Viena, pero solo con un ligero cambio en lo referido a que ya no se utiliza el verbo encubrir sino el ocultar o disimular el origen ilícito, resultando casi idéntico a la tipificación que nuestro legislador adoptó posteriormente en la ley N° 19.913¹⁴.

Luego, el artículo en su número 2 se plantea aumentar considerablemente los delitos base que deben ser abarcados por el tipo penal de lavado de dinero. En primer lugar, en la letra a) se hace una declaración o sugerencia a los Estados en la línea que intenten abarcar en su tipificación

14 En varios fallos jurisprudenciales, se hace referencia a los verbos rectores del tipo penal. A nuestro juicio, resulta particularmente importante el dictado por el Excelentísimo Tribunal Constitucional, ROL 3630-17, mediante el cual se establece que los verbos utilizados son claros y no estamos en presencia de una norma penal en blanco abierta. QUINTO: Que, corresponde analizar los términos en que la letra a) del artículo 27 de la Ley N° 19.913 se ajustan al principio consagrado en la norma constitucional citada o bien, como lo expresa el requirente, constituye una norma penal en blanco abierta en términos que no se adecúa a las exigencias del texto constitucional; SEXTO: Que, el núcleo fundamental de la conducta punible está constituido por los verbos rectores “ocultar” y “disimular” bienes específicos, en que el sujeto activo actúa con dolo reforzado, esto es, a sabiendas de que está en cosa indebida. Agregando el tipo penal una lista de ilícitos que comprende el origen de los bienes; SÉPTIMO: Que, la voz “ocultar” entra en la comprensión ordinaria de toda persona en cuanto significa esconder una cosa de un tercero. Lo mismo ocurre con la expresión “disimular” que implica esconder o disfrazar algo, con el propósito de encubrir la veracidad, en este caso, del origen de determinados bienes; OCTAVO: Que, el análisis pormenorizado de cada uno de los elementos contenidos en el tipo penal de la letra a) del artículo 27, de la Ley N° 19.913, da cuenta de una descripción entendible perfectamente por el profano, cumpliendo las exigencias constitucionales de contener expresamente la acción descrita en ella, utilizando palabras claras y debidamente pormenorizadas que hacen posible comprender cabalmente el hecho punible por la norma que se censura por el requerimiento de autos;

la gama más amplia de delitos determinantes, para más adelante en la letra b) establecer como mínimo todos los delitos graves¹⁵ y aquellos tipificados en los artículos 5 (penalización en grupo delictivo organizado), 8 (penalización de la corrupción) y 23 (penalización de la obstrucción a la justicia) de la Convención. Cabe hacer presente que, en nuestra regulación, solo mediante la modificación del año 2015 mediante la ley N° 20.818 se incorporó como delito base el de asociación ilícita (actualmente asociación delictiva o criminal), habiendo estado una gran cantidad de años en incumplimiento respecto de las obligaciones que había impuesto la Convención, ya que, hasta la dictación de esta ley, el delito de asociación ilícita no era considerado delito base.

En la letra c) de este número 2, se incorpora la obligación respecto que el tipo penal que se formule debe permitir que el delito base haya sido cometido en otro país, siempre y cuando la conducta punible sea considerada delito en ambas jurisdicciones. Este punto también fue recogido por el legislador nacional en el artículo 27 al señalar que “se aplicará la misma pena a las conductas descritas en este artículo si los bienes provienen de un hecho realizado en el extranjero, que sea punible en su lugar de comisión y en Chile constituya alguno de los delitos señalados en la letra a) precedente”.

15 Artículo 2 letra b) de la Convención de Palermo. “Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”.

Seguidamente, en la letra d) se incorpora una obligación más bien formal, referida a mantener informada a Naciones Unidas respecto de las leyes que se vayan incorporando a nuestro sistema jurídico que permitan dar cumplimiento a las obligaciones que establece la Convención.

Más adelante en la letra e) se incorpora una posibilidad o sugerencia, que cada Estado debe analizar en función de las posibilidades que otorgue los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, referido a la posibilidad de sancionar el autolavado. Al respecto cabe señalar que nuestro legislador decidió incorporarlo expresamente, es decir, que la persona que cometió el delito base y el delito de lavado de dinero pueda ser sancionado por ambas conductas. En el artículo 27 se señala “si el que participó como autor o cómplice del hecho que originó tales bienes incurre, además, en la figura penal contemplada en este artículo, será también sancionado conforme a ésta”. En este contexto, se ha dado una interesante discusión referida a la autonomía del delito de lavado de dinero o si este debiese ser considerado un delito de conexión¹⁶.

16 Sentencia Excelentísimo Tribunal Constitucional, ROL 3630-17. “VIGÉSIMOSEGUNDO: Que, dilucidado, desde el prisma constitucional, el bien jurídico amparado, se hace menester, para llegar a la conclusión de si efectivamente existe vulneración al principio “ne bis in ídem”, pronunciarse acerca de si los tipos penales que contiene la disposición legal impugnada son hipótesis autónomas, constituyen elementos normativos de ellas o es un delito de conexión; VIGÉSIMOTERCERO: Que, en general, quienes sostienen la tesis de la autonomía del delito de lavado de

Finalmente, en el número 2 letra f) se refiere a la posibilidad de uso de la prueba indiciaria en el delito de lavado de dinero, permitiendo que pueda inferirse de circunstancias objetivas el conocimiento o la intención de quien comete el delito.

activos expresan que “si se considerara al delito de lavado de activos como estructura típica totalmente dependiente del delito previo, simplemente el tipo penal resultaría inaplicable, pues solo generaría la impunidad de los actos concomitantes del sistema económico y generatrices de la ineficacia de la administración de justicia en cuanto a la prevención, investigación y represión de estos delitos, lo que a su vez significa una burla a las expectativas sociales y una defraudación de la finalidad político-criminal que inspiró la configuración del delito de lavado de activos, tanto en los convenios internacionales así como en las propias legislaciones nacionales.” (Gálvez Villegas Tomás, Autonomía del delito de lavado de activos. Cosa decidida y cosa juzgada, 2016 pp.195-196, como se citó en “El delito previo en lavado de activos: ¿autonomía sustantiva o autonomía procesal?” Luis Rubén Yanqui Machaca en Lex N°20 Año XV-2017-II pág. 284); VIGÉSIMOCUARTO: Que, por el contrario, la tesis de aquellos que estiman que el delito base es un elemento normativo de la hipótesis penal del lavado de activos, fundamentan ello, en que el núcleo del contenido del injusto del delito de lavado de activos requiere siempre un vínculo normativo con el delito base, esto es aquel que origina los bienes ilícitos; VIGESIMOQUINTO: Que, nuestra legislación en esta materia recoge la tesis de que existe una conexión entre el delito previo o delito base con el delito de lavado de activos, y por consiguiente este último tipo penal “es delito de conexión, y exige un delito previo, generalmente de los activos que constituyen sujeto material” (García Cavero Percy, “El delito de lavado de activos”, Editorial IB de F, año 2016, pág. 88). De tal manera que, el autor o partícipe en el delito base sólo requiere actuar típica y antijurídicamente, por ello la importancia de lo dispuesto en el inciso cuarto, del artículo 27 cuando usa la expresión “un hecho típico y antijurídico”; VIGESIMOSEXTO: Que, por consiguiente, debe entenderse que el delito de lavado de activos en nuestra legislación es un delito de conexión, para los efectos de desvirtuar que el artículo 27 que contempla las hipótesis penales impugnadas, vulneraría el “ne bis in ídem”. Precisamente, el sistema penal nacional consagra un catálogo cerrado de conductas típicas y antijurídicas de donde emanan los activos maculados que ocasiona que los delitos tengan la naturaleza señalada, esto es, que sean delitos de conexión, y por tanto se está en presencia de dos conductas distintas, con lo que no tiene lugar la denuncia en cuanto se estaría juzgando dos veces un mismo hecho”.

Por otro lado, el artículo 7 de la Convención establece medidas para combatir el blanqueo de dinero, estableciendo para cada Estado parte las siguientes obligaciones:

1. Cada Estado Parte:

a) Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilizarse para el blanqueo de dinero a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en ese régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente, el establecimiento de registros y la denuncia de las transacciones sospechosas;

b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación de los artículos 18 y 27 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información a nivel nacional e internacional de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia

financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

2. Los Estados Parte considerarán la posibilidad de aplicar medidas viables para detectar y vigilar el movimiento transfronterizo de efectivo y de títulos negociables pertinentes, con sujeción a salvaguardias que garanticen la debida utilización de la información y sin restringir en modo alguno la circulación de capitales lícitos. Esas medidas podrán incluir la exigencia de que los particulares y las entidades comerciales notifiquen las transferencias transfronterizas de cantidades elevadas de efectivo y de títulos negociables pertinentes.

3. Al establecer un régimen interno de reglamentación y supervisión con arreglo al presente artículo y sin perjuicio de lo dispuesto en cualquier otro artículo de la presente Convención, se insta a los Estados Parte a que utilicen como guía las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales de lucha contra el blanqueo de dinero.

4. Los Estados Parte se esforzarán por establecer y promover la cooperación a escala mundial, regional, subregional y bilateral entre las autoridades judiciales, de cumplimiento de la ley y de reglamentación financiera a fin de combatir el blanqueo de dinero.

En el número 1 del artículo 7 se establecen una serie de obligaciones, sumamente relevantes desde una perspectiva sistémica y en lo relativo a las competencias que deban poseer las instituciones que componen el sistema. En la letra b) se habla de un órgano encargado de la inteligencia financiera que actúe como centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero. Como podemos advertir, es justamente la función que le corresponde desarrollar a la Unidad de Análisis Financiero (UAF), quien debe recibir y procesar los reportes de operaciones sospechosas (ROS) y reportes de operaciones en efectivo (ROE). Por otro lado, se establece que debe existir potestades en el ámbito reglamentario¹⁷ y de supervisión¹⁸ del

17 Esta facultad está descrita en el artículo 2 letra f) de la ley N° 19.913 “Impartir instrucciones de aplicación general a las personas enumeradas en los artículos 3°, inciso primero, y 4°, inciso primero, para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Párrafo 2° de este Título, pudiendo en cualquier momento verificar su ejecución. Con todo, la Unidad de Análisis Financiero estará facultada para dictar instrucciones diferenciadas y proporcionales para distintos tipos de sujetos obligados, atendiendo la naturaleza de las operaciones que éstos realicen y en consideración a los riesgos efectivos a que están expuestos esos sujetos de ser empleados para la comisión de los delitos a que se refiere el artículo 27 o el artículo 8 de la ley N° 18.314”.

18 Esta facultad también se encuentra descrita en el artículo 2 letra f) de la ley N° 19.913 “Para efectos de lo dispuesto en el párrafo

sector financiero, que incorpora a los bancos, como también otras instituciones no bancarias¹⁹. Cabe señalar que en nuestra regulación existen diferencias con el concepto de instituciones financieras que posee GAFI, por ejemplo, en nuestro país no se ha considerado a las casas de cambio dentro de las instituciones financieras, lo cual puede generar algunos problemas

interpretativos al aplicar los estándares internacionales.

En cuanto a las facultades regulatorias y de supervisión, podemos señalar que han sido reconocidas por la jurisprudencia nacional²⁰. En este mismo orden de ideas, en la Convención se deja abierta la posibilidad para incorporar otros sectores riesgosos, en lo referido a la regulación o supervisión, como acaba de ocurrir con la Ley 21.521, conocida como Ley FINTEC (promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros), mediante la cual se incorporó como sujetos obligados a “quienes estén inscritos en el Registro de Prestadores de Servicios Financieros y en el Registro de Proveedores de Servicios de Iniciación de Pagos mantenido por la Comisión para el Mercado Financiero y presten los servicios de plataforma de financiamiento colectivo, sistemas alternativos de transacción, custodia de instrumentos financieros, intermediación de esos instrumentos; e iniciación de pagos”. Respecto de estos nuevos sujetos obligados la UAF deberá fiscalizar y supervisar el cumplimiento de las obligaciones en materia LA/FT.

precedente, la Unidad de Análisis Financiero podrá evaluar la ejecución de la ley y la normativa aplicable por parte de las personas descritas precedentemente, aplicando un enfoque basado en riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

Asimismo, supervisará la adecuada gestión de dichos riesgos. Con este fin, la Unidad de Análisis Financiero podrá requerir todos los datos y antecedentes que le permitan llevar a cabo dicha labor, así como aprobar matrices de riesgo generales para los sectores económicos señalados en el inciso primero del artículo 3° de la presente ley. La información entregada a la Unidad de Análisis Financiero, así como la evaluación de los antecedentes y su utilización durante el proceso de fiscalización, tendrán el carácter de información reservada”.

19 Resulta interesante revisar el concepto de institución financiera al alero de las recomendaciones internacionales, Glosario de términos 40 recomendaciones del GAFI, páginas 139 y 140. “Instituciones financieras significa toda persona natural o jurídica que realiza como negocio una o más de las siguientes actividades u operaciones para, o en nombre de, un cliente: 1. Toma de depósitos y otros fondos reintegrables del público. 2. Préstamo 3. Arrendamiento financiero o leasing. 4. Transferencia de dinero o valores. 5. Emisión y administración de medios de pago (ej.: tarjetas de crédito y débito, cheques, cheques de viajero, giros postales y giros bancarios, dinero electrónico). 6. Garantías y compromisos financieros. 7. Compraventa de: (a) instrumentos del mercado de dinero (cheques, letras, certificados de depósito, derivados, etc.); (b) moneda extranjera; (c) instrumentos de canje, tasas de interés e índices; (d) valores transferibles; (e) negociación a futuro de productos primarios Participación en emisiones de valores y prestación de servicios financieros relacionados con esas emisiones. Gestión de carteras individuales y colectivas. Custodia y administración de efectivo o valores líquidos en nombre de terceros. Otras formas de inversión, administración o gestión de fondos o de dinero en nombre de terceros. 12. Suscripción y colocación de seguros de vida y otros seguros relacionados con la inversión (se aplica tanto a empresas de seguros como intermediarios de seguros). Cambio de moneda y divisas”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023.

20 En este sentido, Marina del sol con Unidad de Análisis Financiero: 20-06-2022 (CIVIL) APELACIÓN ILEGALIDAD, Rol N° 94906-2021. Segundo: Que la sentencia de primer grado rechaza las alegaciones vinculadas a la ilegalidad de las Circulares UAF N° 34 de 2007, N° 49 de 2012 y N° 52 de 2015, conforme con el análisis del inciso 1° del artículo 1°, 2° f), 3°, 5° y 19 de la Ley N° 19.913, toda vez que la reclamada tiene atribuciones para impartir instrucciones de aplicación general a los sujetos obligados, entre ellos la reclamante, para el adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Párrafo 2° del Título I de la misma ley, entregándole asimismo la facultad de verificar su ejecución en cualquier momento.

Un punto importante de destacar se refiere a que ya en el año 2000 la Convención señalaba una preocupación particular respecto de procesos de identificación del cliente, el establecimiento de registros²¹ y la denuncia de las transacciones sospechosas. En cuanto a los procesos de debida diligencia del cliente (DDC) según el estándar internacional, deben ser incorporados en la ley. En la actualidad las obligaciones de debida diligencia se encuentran en la regulación que ha dictado la UAF, particularmente, en la Circular N° 49²². No obstante, en el proyecto de ley de Inteligencia

21 Recomendación del GAFI N° 9, referida a Mantenimiento de registros. “Debe exigirse a las instituciones financieras que mantengan, por un período de al menos cinco años, todos los registros necesarios sobre las transacciones, tanto locales como internacionales, para que éstas puedan cumplir con rapidez con las peticiones de información

solicitadas por las autoridades competentes. Estos registros tienen que ser suficientes para permitir la reconstrucción de transacciones individuales (incluyendo los montos y tipos de moneda involucrada, de haber alguna) de manera tal que se ofrezca evidencia, de ser necesario, para el procesamiento de una actividad criminal.

Debe exigirse a las instituciones financieras que conserven todos los registros obtenidos a través de medidas de DDC (ej.: copias o registros de documentos oficiales de identificación como pasaportes, tarjetas de identidad, licencias de conducción o documentos similares), expedientes de cuentas y correspondencia comercial, incluyendo los resultados de los análisis que se hayan realizado (ej.: investigaciones preliminares para establecer los antecedentes y el propósito de transacciones complejas, inusualmente grandes), por un período de al menos cinco años luego de terminada la relación comercial o después de la fecha de efectuada la transacción ocasional.

Debe exigirse a las instituciones financieras, por ley, que mantengan los registros sobre las transacciones y la información obtenida mediante las medidas de DDC”. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 14.

22 Véase, circular 49 referida al ordenamiento y sistematización de las instrucciones de carácter general impartidas por la Unidad de Análisis Financiero a los sujetos obligados a informar. Disponible en: https://www.uaf.cl/legislacion/norm_sector.aspx

y Análisis Económico, boletín N°15.975-25²³, se propone una modificación para dar cumplimiento cabal al estándar internacional y dejar estas obligaciones en la ley.

En lo referido a los registros, nuestro legislador dio cumplimiento en el artículo 5 de la ley N° 19.913, imponiendo a los sujetos obligados el tener que mantener registros especiales por un plazo mínimo de 5 años.

Por otra parte, el número 2 del artículo 7 de la Convención establece la obligación de controlar el transporte transfronterizo de efectivo, esta obligación nuestro legislador la cumple en los artículos 4 y 39 de la ley N° 19.913²⁴, pudiendo llamar la atención, que en la actualidad el no reporte de dinero en efectivo por más de 10 mil USD es considerado un delito de contrabando de dinero. Cabe resaltar que en el marco de los grupos de trabajo del GAFILAT el grupo de

23 Proyecto de ley, iniciado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, que crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado. Mensaje N°067-371/4, de fecha 26 de mayo de 2023. “Incorpórase, en el artículo 5°, el siguiente inciso final: “Asimismo, las entidades a las que se refiere este artículo deberán adoptar medidas de debida diligencia de clientes, en los términos instruidos por dicha Unidad.”

24 Artículo 4°.- El deber de informar previsto en el artículo precedente será también exigible a todo aquel que porte o transporte moneda en efectivo o instrumentos negociables al portador, desde y hacia el país, por un monto que exceda los diez mil dólares de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas. En estos casos, la información será recabada directamente por el Servicio Nacional de Aduanas y remitida por éste a la Unidad de Análisis Financiero.

Artículo 39.- La infracción de lo dispuesto en el artículo 4° estará sujeta al control y fiscalización del Servicio Nacional de Aduanas y a lo establecido en el artículo 168 bis de la Ordenanza de Aduanas y demás normas pertinentes.

trabajo operativo, va realizando semestralmente ejercicios regionales referidos al control de efectivo por fronteras. Asimismo, se revisan los resultados de SICORE, que es una plataforma en la cual se carga la información de estos movimientos para fines de control e inteligencia financiera. Por ejemplo, el sistema compara la declaración de salida que hizo alguna persona con la declaración de ingreso que hace la misma persona en otro país, pudiendo detectarse situaciones anómalas, que no poseen justificación.

En los números 3 y 4 del artículo 7 de la Convención, se refuerza la necesidad del trabajo colaborativo a nivel internacional, instando a los países a aprovechar las instancias de colaboración local, regional y mundial, como también a generar vías expeditas de cooperación internacional.

c. Convención de Mérida (2003)

Esta es la última de las Convenciones internacionales que vinieron a estructurar los sistemas de prevención y persecución en los diferentes países.

En la Convención se establecen varias normas que uno puede vincular al delito de lavado de dinero, pero nos parece particularmente relevante analizar 2 de ellas, el artículo 14 referido a medidas de prevención y el artículo 58 respecto de la dependencia de la inteligencia financiera. Si comparamos estas normas con las de las Convenciones que acabamos de analizar se puede observar que esta Convención no establece mandatos de tipificación, sino más

bien obligaciones que permitan robustecer los sistemas nacionales.

Artículo 14. Medidas para prevenir el blanqueo de dinero

1. Cada Estado Parte:

a) Establecerá un amplio régimen interno de reglamentación y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias, incluidas las personas naturales o jurídicas que presten servicios oficiales u oficiosos de transferencia de dinero o valores y, cuando proceda, de otros órganos situados dentro de su jurisdicción que sean particularmente susceptibles de utilización para el blanqueo de dinero, a fin de prevenir y detectar todas las formas de blanqueo de dinero, y en dicho régimen se hará hincapié en los requisitos relativos a la identificación del cliente y, cuando proceda, del beneficiario final, al establecimiento de registros y a la denuncia de las transacciones sospechosas;

b) Garantizará, sin perjuicio de la aplicación del artículo 46 de la presente Convención, que las autoridades de administración, reglamentación y cumplimiento de la ley y demás autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero (incluidas, cuando sea pertinente con arreglo al derecho interno, las autoridades

judiciales) sean capaces de cooperar e intercambiar información en los ámbitos nacional e internacional, de conformidad con las condiciones prescritas en el derecho interno y, a tal fin, considerará la posibilidad de establecer una dependencia de inteligencia financiera que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades de blanqueo de dinero.

Como vemos el artículo 14 establece una serie de medidas en materia de prevención vinculadas a la forma como está estructurado el sistema y a determinados sectores que se consideran de un riesgo mayor, como son las empresas de transferencia de dinero o valores²⁵.

Del mismo modo, la Convención llama la atención sobre un aspecto que en la actualidad es sumamente relevante, como es el de la identificación de los beneficiarios finales. En el último proceso de evaluación mutua de nuestro país, la única calificación de efectividad que fue evaluada en "Bajo", se refería a que nuestro país no contaba con un registro de beneficiarios finales, que permitiera disminuir los niveles de opacidad en el ámbito de las personas y estructuras jurídicas²⁶. Si bien, ya se han dado los primeros pasos en esta materia, por ejemplo, con la dictación de la ley N° 21.634, que moderniza la ley N° 19.886, en materia de compras públicas estableciendo un registro de proveedores del Estado, en el cual se obliga a individualizar a los

25 Recomendación 14 del GAFI, referida a los Servicios de transferencia de dinero o valores. "Los países deben tomar medidas para asegurar que las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores (STDV) tengan licencia o estén registradas, y que estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y para asegurar el cumplimiento con las medidas establecidas en las Recomendaciones del GAFI. Los países deben tomar acción para identificar a las personas naturales o jurídicas que prestan STDV sin contar con una licencia o sin estar registradas, y aplicar las sanciones debidas.

Toda persona natural o jurídica que trabaje como agente debe también tener licencia o estar registrada ante una autoridad competente, o los proveedores de STDV deben mantener una lista actualizada de sus agentes, a la cual tengan acceso las autoridades competentes en los países en los que opera el proveedor de STDV y sus agentes. Los países deben tomar medidas para asegurar que los proveedores de STDV que utilizan agentes, incluyan a los mismos en sus programas ALA/CFT y supervisar el cumplimiento de dichos programas". Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 16.

26 Informe de Evaluación mutua de la República de Chile. Párrafos "613. La información sobre creación y tipo de PJ se encuentra ampliamente disponible. La UAF realizó un estudio sobre riesgos de LA/FT de las PJ, que se suma a otros estudios o productos estratégicos o señales de alerta, aunque la comprensión del riesgo de LA/FT y de las vulnerabilidades de las personas jurídicas en Chile es asimétrico. 614. Las autoridades competentes pueden acceder en buena medida a la información básica de las PJ, que está disponible de manera directa online o a requerimiento. En lo que respecta a la información del BF, en tanto, la disponibilidad es limitada. Las IF son la fuente de información de BF, mientras que las APNFD y las PJ en general no cuentan con obligación de identificar y actualizar la información del BF. Tampoco hay una autoridad a cargo de requerir y mantener dicha información. Esto dificulta la posibilidad de que las autoridades competentes accedan de manera oportuna a información actualizada y precisa del BF. 615. El régimen sancionador está a cargo del SII ante la falta de actualización de información básica con fines tributarios de las PJ y de los fideicomisos constituidos en el extranjero, así como de la UAF, frente al incumplimiento de medidas relacionadas a la identificación del BF. Sin embargo, la proporcionalidad y efecto disuasivo es limitado por los bajos montos y pocos casos. Considerando estos elementos, se concluye que las mejoras que Chile requiere en esta materia tienen el carácter de fundamentales. 616. Por lo expuesto se concluye que la República de Chile presenta un nivel bajo de efectividad en el Resultado Inmediato 5". Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Informe de Evaluación Mutua de la República de Chile*. 4ta ronda. Santiago de Chile, septiembre de 2021. Pág. 140.

beneficiarios finales²⁷.

Finalmente, el artículo 58 de la Convención se refiere a la necesidad de una dependencia del sistema hacía una unidad de inteligencia financiera, que pueda hacerse cargo del proceso de analizar los reportes de operaciones sospechosas.

III.- Evolución de las modificaciones legales que ha experimentado el sistema de prevención y sanción en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo

La ley N° 19.913 en sus 20 años de vigencia ha experimentado cerca de 20 modificaciones las cuales podemos agrupar o sistematizar en tres grandes grupos, las primeras se encuentran vinculadas a modificaciones estructurales o de diseño del sistema de prevención y persecución, por otro lado, existe un grupo particularmente relacionadas con modificaciones al artículo 3 de la ley N° 19.913 en orden a incorporar o eliminar sujetos obligados. Finalmente, un grupo referido

²⁷ “Artículo 16.- Existirá un registro electrónico oficial de proveedores del Estado, en adelante, e indistintamente, el “Registro de Proveedores”, a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública.

En dicho registro se inscribirán todas las personas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras, que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado. Asimismo, este registro deberá individualizar a los socios, accionistas, administradores y beneficiarios finales de las personas jurídicas inscritas, y contener información sobre los contratos adjudicados, ejecutados o terminados anticipadamente, de cada miembro del registro con algún organismo del Estado, las multas o sanciones respecto de los contratos en ejecución, e inhabilidades que correspondan de conformidad a lo dispuesto en el artículo 35 septies.

a modificaciones del artículo 27, principalmente vinculadas a la incorporación de nuevos delitos base o a cambios a la estructura del tipo penal. En todo caso, hay que señalar que algunas de estas leyes presentan modificaciones en más de uno de estos ámbitos.

a. Modificaciones legales referidas al diseño del sistema

En este grupo de modificaciones encontramos aquellas que otorgan más facultades, obligaciones o regulan la coordinación entre los actores del sistema de prevención y persecución. En general, han sido leyes que han incorporado variados cambios al sistema con el objeto de darle mayor efectividad.

i. Ley 20.119, de fecha 31 de agosto de 2006. Fue la primera gran modificación al sistema que tuvo por objeto hacerse cargo de eliminar algunas brechas que habían quedado en la tramitación legislativa de la ley N° 19.913. Estuvo muy influenciada por la evaluación internacional que se realizaría a nuestro país, siendo necesario modificar el sistema para estar en un mejor pie en materia de cumplimiento de los estándares internacionales.

Con ella se permitió que la UAF pudiera tener acceso a determinados antecedentes protegidos por secreto bancario, como también la información que estuviese disponible en las bases de datos de organismos públicos. Esta

modificación que pudiese parecer que posee un gran alcance y le permite a la UAF acceder a toda la información relevante en el marco del proceso de inteligencia financiera, al poco andar se comenzaron a ver sus debilidades, ya que el flujo de información aumentó y los procedimientos para obtenerla no tenían la rapidez y fluidez necesaria para un aprovechamiento efectivo de la misma. Por otro lado, los servicios públicos empezaron a notar que tenían restricciones en su regulación para compartir determinados tipos de información o existían restricciones generales referidas, por ejemplo, al uso de datos personales. En este contexto, el año pasado se presentó por el gobierno un proyecto de ley para establecer un sistema de inteligencia y análisis económico que se hace cargo de los problemas detectados, permitiendo que nuestro país pueda contar con un sistema de prevención y persecución eficiente y efectivo.

La modificación del 2006 también fue muy relevante para la UAF, ya que se estableció el régimen de sanciones y el procedimiento para sancionar administrativamente a los sujetos obligados que no dieran cumplimiento a las obligaciones que impone la ley o las regulaciones que ha establecido este servicio, a través de su potestad regulatoria.

ii. Ley 20.818, de fecha 18 de febrero de 2015. Con esta ley se da cumplimiento a los estándares internacionales y se amplía el objeto del sistema hacia el delito de financiamiento del terrorismo.

Esta modificación implica una serie de cambios en la regulación, por ejemplo, se incorpora dentro del concepto de operación sospechosa las operaciones o transacciones posiblemente vinculadas con el delito contemplado en el artículo 8 de la ley N° 18.314, como también las realizadas por alguna persona natural o jurídica que figure en las listas de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Del mismo modo, se incorpora un artículo 38, en el cual se establece como obligación para los sujetos obligados el control de las "listas confeccionadas por el Comité establecido en las resoluciones números 1.267, de 1999; 1.333, de 2000, y 1.390, de 2002, del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y sus subsecuentes resoluciones o cualquiera otra que las adicione o reemplace, y que estén contenidas en decretos supremos publicados en el Diario Oficial".

Esta modificación también incorporó una serie de normas vinculadas a entregar mayores herramientas en la persecución del delito. Así, modificó el artículo 13 permitiendo a los fiscales solicitar información a la UAF no solo desde una investigación por el delito de lavado de dinero, sino también desde la investigación de un delito base. También, incorporó un artículo 37, mediante el cual se permite el aseguramiento (medidas cautelares reales o incautación) y el decomiso de bienes por valor equivalente. Asimismo, facultó al Servicio Nacional de Aduanas para que, en materia de transporte transfronterizo de efectivo,

pueda retener hasta un 30 % de lo no declarado. Finalmente, la modificación también introduce una nueva obligación, estableciendo en el artículo 40 el deber de registro para los sujetos obligados.

iii. Ley 21.211, de fecha 20 de noviembre de 2018. En cuanto al sistema, esta modificación genera un cambio relevante, ya que permite que la UAF le pueda entregar -en determinadas condiciones- información a una institución diferente del Ministerio Público, como es la Contraloría General de la República, para efectos de fiscalizar la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio, respecto de quienes tengan a su cargo gastos reservados.

iv. Ley 21.314, de fecha 13 de abril de 2021. Introduce una modificación sustancial para la UAF, ya que establece dentro de sus facultades la posibilidad de “evaluar la ejecución de la ley y la normativa aplicable por parte de las personas descritas precedentemente, aplicando un enfoque basado en riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo”.

Otra norma que se incorporó fue el artículo 22 bis, el cual permitió zanjar una serie de discusiones referidas al plazo y desde cuando este se contabilizaba, para considerar que los incumplimientos cometidos por los sujetos obligados se encontraban prescritos.

v. Ley 21.521, de fecha 4 de enero de 2023. Esta modificación está vinculada con su potestad regulatoria, permitiendo que pueda dictar “instrucciones diferenciadas y proporcionales para distintos tipos de sujetos obligados, atendiendo la naturaleza de las operaciones que éstos realicen y en consideración a los riesgos efectivos a que están expuestos esos sujetos de ser empleados para la comisión de los delitos a que se refiere el artículo 27 o el artículo 8 de la ley N° 18.314”. Mediante esta norma se reconoce las grandes diferencias que pueden existir entre los sujetos obligados, debiendo la regulación ser flexible y adaptarse a las características de los negocios que estos desarrollan, como a los riesgos que traen aparejados.

b. Modificaciones legales referidas a la incorporación de sujetos obligados o a la eliminación de algunos

En este grupo de modificaciones se recogen todos los cambios que se han realizado al catálogo de sujetos obligados, tanto aquellas que incorporan nuevos sectores económicos, como otras que realizan adaptaciones respecto del nombre y alcance, o eliminan algún sector o sujeto obligado.

i. Ley 20.119, de fecha 31 de agosto de 2006, realiza ajustes en materia de sujetos obligados vinculados al comercio exterior, dejando como sujetos obligados a las sociedades

administradoras y los usuarios de zonas francas (antes estaban solo los representantes legales). Asimismo, se deja como sujeto obligado a los agentes de aduana.

Por otro lado, se incorporan las administradoras de fondos de pensiones, y las sociedades anónimas deportivas profesionales, regidas por la ley N° 20.019.

ii. Ley 20.549, de fecha 2 de noviembre de 2011, se agrega un nuevo sujeto obligado vinculado al mundo de los casinos de juego, que son los titulares de permisos de operación de juegos de azar en naves mercantes mayores, con capacidad de pernoctación a bordo, y que tengan entre sus funciones el transporte de pasajeros con fines turísticos.

iii. Ley 20.712, de fecha 7 de enero de 2014. Se incorporan como sujetos obligados las sociedades que administren fondos de inversión privados.

iv. Ley 20.818, de fecha 18 de febrero de 2015, se eliminan como sujetos obligados a las bolsas de comercio y se incorporan las bolsas de valores y las bolsas de productos, así como cualquier otra bolsa que en el futuro esté sujeta a la supervisión de la Superintendencia de Valores y Seguros (actual Comisión Para el Mercado Financiero). Del mismo modo, elimina el sujeto obligado sociedades anónimas

deportivas profesionales y lo reemplaza por las organizaciones deportivas profesionales. Finalmente, agrega nuevos sujetos obligados como las cooperativas de ahorro y crédito; las representaciones de bancos extranjeros y las empresas de depósito de valores regidas por la ley N° 18.876.

Esta ley también trajo aparejada una modificación que pudiese ser calificada de sistémica, ya que incorporó como sujeto obligado a todo el sector público, dentro de los cuales quedan comprendidos "Las superintendencias y los demás servicios y órganos públicos señalados en el inciso segundo del artículo 1° de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado". Cabe hacer presente que existen diferencias entre el régimen público y privado de los sujetos obligados. A los públicos se los libera de ciertas obligaciones y se dejan fuera del procedimiento de sanciones en caso de incumplimiento. El legislador lo que pretendía con su incorporación era abrir un canal de comunicación en el cual las instituciones públicas pudiesen reportar "sospechas", que conocen en el ejercicio de sus actividades. Si bien el canal ha sido utilizado, por algunas instituciones, todavía queda mucho por avanzar, ya que aún existen una serie de instituciones públicas que habiendo transcurrido casi 10 años desde que pasaron a ser sujetos obligados a informar, nunca han detectado algo como sospechoso.

v. Ley 20.950, de fecha 29 de octubre de

2016, introduce modificaciones en la línea de sumar sujetos obligados incorporando a las emisoras y operadoras de tarjetas de pago con provisión de fondos o cualquier otro sistema similar a los referidos medios de pago.

vi. Ley 21.521, de fecha 4 de enero de 2023, incorpora como sujetos obligados a quienes se encuentran vinculados al mundo FINTEC, entendiéndose que serán quienes “estén inscritos en el Registro de Prestadores de Servicios Financieros y en el Registro de Proveedores de Servicios de Iniciación de Pagos mantenido por la Comisión para el Mercado Financiero y presten los servicios de plataforma de financiamiento colectivo, sistemas alternativos de transacción, custodia de instrumentos financieros, intermediación de esos instrumentos; e iniciación de pagos”.

Una particularidad dentro del sistema es que se permite un caso de inscripción voluntaria como sujeto obligado para “las demás personas naturales o jurídicas que en virtud de cualesquiera de sus giros estén sometidas a la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero y que voluntariamente hayan solicitado su inscripción en el registro a que se refiere el artículo 40. La inscripción voluntaria antes aludida no podrá ser dejada sin efecto en tanto la persona no haya perdido la calidad de supervisado por esa Comisión”.

vii. Ley 21.575, de fecha 23 de mayo de 2023. Es una modificación vinculada a mejorar la persecución del narcotráfico y el crimen organizado. Es una modificación con un alto impacto por la cantidad de sujetos obligados que incorpora -se estimaba unos 40 mil- al sistema, vinculados a “las automotoras y comercializadoras de vehículos nuevos o usados; las empresas de arriendo de vehículos; las personas que se dediquen a la fabricación o venta de armas; los clubes de tiro, caza y pesca; las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compraventa de equinos de raza pura; los comerciantes de metales preciosos; los comerciantes de joyas y piedras preciosas”.

La evolución del sistema de prevención y persecución lleva aparejado que cada cierto tiempo se deba analizar la necesidad de incorporar o eliminar sujetos obligados, entendiéndose, que existe un riesgo que justifica su incorporación o, por el contrario, que el riesgo es tan bajo que no se justifica mantenerlo.

Este análisis que pudiese parecer bastante intuitivo, en ocasiones no se realiza, permitiendo la incorporación de sujetos obligados respecto de los cuales no se ha medido el riesgo que representan en el sistema y las consecuencias que trae aparejada su incorporación. A mi juicio, es importante llamar la atención sobre el punto, ya que las definiciones que toma un país deben ser analizadas y medidas en base al riesgo. De hecho, los estándares internacionales lo relevan desde la

recomendación 1 señalando que “a fin de asegurar que las medidas para prevenir o mitigar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo sean proporcionales a los riesgos identificados. Este enfoque debe constituir un fundamento esencial para la asignación eficaz de recursos en todo el régimen antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo”. En otras palabras, si aumento la base de sujetos obligados sin tener claridad del riesgo que ellos representan para el sistema puedo estar haciendo una asignación ineficaz de los recursos, ya que se destinaran recursos a procesos de registro, fiscalización, seguimiento, inteligencia, capacitación, procesos sancionatorios, etc; respecto de sujetos obligados que la incidencia de sus operaciones es bastante menor en comparación a otros.

En este mismo orden de ideas, hay que tener en consideración que el sistema está diseñado pensando que los sectores económicos representados a través de los distintos sujetos obligados pueden ser utilizados para lavar dinero o financiar el terrorismo, no se está pensando en que los sujetos obligados sean parte de quienes organizadamente cometen este delito, ya que evidentemente lo más probable es que si el sujeto obligado es parte de la comisión de un delito, no va a realizar un reporte de operación sospechosa. Entonces, hay que analizar con mucho cuidado cuando a partir de un caso concreto se propone incorporar a determinados sectores económicos como sujetos obligados, teniendo como principal fundamentación que existió un caso en que ese

sector económico se vio involucrado, ya que como señalábamos anteriormente lo fundamental para su incorporación y asignación eficiente de los recursos es el nivel de riesgo que tenga el sector y el tipo de operaciones que realiza.

c. Modificaciones referidas a incorporación de nuevos delitos base o modificaciones al tipo penal o sus consecuencias

En estas modificaciones podemos analizar cómo se ha ido ampliando el catálogo de delitos bases que consideró nuestro legislador, así también las adaptaciones que ha experimentado nuestro tipo penal en los últimos años. Un tema imprescindible en materia de delitos base o determinantes a la hora de realizar su estudio y evaluar su posible aplicación práctica en algún caso se relaciona con la fecha de su incorporación al ordenamiento jurídico, cuestión que en determinadas oportunidades no se toma en consideración, siendo un punto esencial, por lo tanto, en el análisis de cada ley, se incorporará la fecha de publicación de esta.

- i. Ley 20.371, de fecha 2 de agosto de 2009. Introduce como delito base el cohecho de funcionario público extranjero.
- ii. Ley 20.393, de fecha 2 de diciembre de 2009. Incorpora una consecuencia accesoria de disolución o cancelación para los casos en que la asociación ilícita para lavar se haya formado a través de una persona jurídica.

iii. Ley 20.507, de fecha 8 de abril de 2011. Se incorporan como delitos base el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, la asociación ilícita respecto de estos delitos.

iv. Ley 20.818, de fecha 18 de febrero de 2015. Es la gran reforma en que se incorporan varios delitos económicos como:

a. el Título XI de la ley N° 18.045, sobre mercado de valores; en el Título XVII del decreto con fuerza de ley N° 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997, ley General de Bancos; en el artículo 168 en relación con el artículo 178, N° 1, ambos del decreto con fuerza de ley N° 30, del Ministerio de Hacienda, de 2005, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del decreto con fuerza de ley N° 213, del Ministerio de Hacienda, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas; en el inciso segundo del artículo 81 de la ley N° 17.336, sobre propiedad intelectual; en los artículos 59 y 64 de la ley N° 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile; en el párrafo tercero del número 4° del artículo 97 del Código Tributario; en el párrafo 10 del Título VI, todos del Libro Segundo del Código Penal; y los artículos 468 y 470, N° 8, ambos en relación al inciso final del artículo 467 del Código Penal

En esta modificación también se extiende el campo de acción de la figura culposa, haciéndola aplicable a ambas letras del artículo 27.

Finalmente, como contrapartida de la incorporación de los delitos económicos como delitos base, esta modificación introduce una norma de proporcionalidad, mediante la cual se genera una relación entre la pena del delito base que se comete y la pena que se vaya a asignar al delito de lavado de dinero.

v. Ley 21.121, de fecha 20 de noviembre de 2018. Se introducen como delito base la apropiación indebida y la administración desleal.

vi. Ley 21.234, de fecha 20 de mayo de 2020, se incorpora como delito base, los tipos penales contemplados en el artículo 7 de la ley N° 20.009, relacionado con limitar la responsabilidad de los titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.

vii. Ley 21.314, de fecha 1 de abril de 2012. Se suma como delito base a los delitos de la ley general de bancos el referido a invasión del giro bancario.

viii. Ley 21.459, de fecha 9 de junio de 2022, introduce como delitos base todos los delitos contenidos en la ley de delitos informáticos.

ix. Ley 21.488, de fecha 20 de septiembre 2022, incorpora como delito base, nuevos delitos tributarios vinculados al comercio clandestino relacionado con abigeato y sustracción de madera.

x. Ley 21.595, de fecha 17 de agosto de 2023, ley de delitos económicos, incorpora los siguientes delitos medioambientales:

a. artículos 305, 306, 307, 308 y 310, en relación con los números 2 y 5 del artículo 305, todos del Código Penal; en los artículos 139, 139 bis y 139 ter de la ley N° 18.892, General de Pesca y Acuicultura; en los artículos 30 y 31 de la ley N° 19.473; en el artículo 21 del decreto N° 4.363, de 1931, del Ministerio de Tierras y Colonización, que aprueba texto definitivo de la Ley de Bosques; en el artículo 11 de la ley N° 20.962, que aplica Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestre; o bien, a sabiendas de dicho origen, oculte o disimule estos bienes.

xi. Ley 21.632, de fecha 23 de noviembre 2023. Incorpora como delito base el delito de contrabando de divisas y la declaración maliciosamente falsa (artículos 168 bis y 169 ordenanza de aduanas).

bases para el diseño de los sistemas preventivos y de persecución penal en materia de lavado de dinero y financiamiento del terrorismo, permitiendo la conformación de una red global que haga frente a este fenómeno criminal.

El delito de lavado de dinero se presenta como un delito eminentemente de características internacionales, que ha sido estructurado en base a obligaciones contraídas en diferentes Convenciones en el marco de Naciones Unidas, respecto de las cuales nuestro legislador ha ido progresivamente implementando los cambios que sean necesarios para fortalecer nuestro ordenamiento jurídico.

Nuestro legislador se ha preocupado en los últimos 20 años para ir realizando progresivamente mejoras en el sistema de prevención y persecución, siendo una de las leyes con más modificaciones en nuestro ordenamiento jurídico. Desde su publicación la ley N° 19.913 ha presentado más de 20 modificaciones, lo que demuestra el dinamismo del fenómeno en materia de lavado de dinero, en el cual paulatinamente se han ido incorporando nuevos sujetos obligados, se ha ido ampliando el campo de acción u objetivos de las instituciones que participan del sistema, entregando mayores facultades y responsabilidades a sus actores, como también se ha ido ampliando el catálogo de delitos base en la línea de incorporar todos los delitos que sean considerados graves en el ámbito internacional.

IV.- Conclusiones generales

Las Convenciones internacionales establecen las

En esta evolución legislativa, se puede revisar como el fenómeno del lavado de dinero se va expandiendo, en un primer momento solo vinculado al tráfico de drogas, luego el crimen organizado y finalmente en los temas vinculados a corrupción. Esta evolución es posible advertirla en la jurisprudencia nacional, siendo en estos momentos el delito de corrupción tan importante como el delito de tráfico de drogas.

Todavía tenemos enormes desafíos para implementar en nuestro ordenamiento

jurídico, los cuales se nos han hecho ver en los procesos de evaluación mutua, siendo nuestra principal falencia en materia de efectividad el no contar con un registro de beneficiarios finales, que permita altos niveles de transparencia, como también mayores facultades de acceso a la información relevante para los procesos de inteligencia financiera y mejorar los grados para compartir y utilizar la información que dispone el sector público, siendo fundamental la aprobación de los proyectos de ley que se encuentran actualmente en tramitación.

Veinte años de regulación



Aníbal Martínez Troncoso
Abogado
Unidad Análisis Financiero

Sumario: I.- Introducción; II.- Evolución de la regulación; y, III.- Informe normativo de la recopilación actualizada de normas Unidad de Análisis de Financiero.

I.- Introducción

La notoriedad que han adquirido las organizaciones criminales en recientes tiempos ha generado al Estado la necesidad de reaccionar con todas las herramientas que dispone en salvaguarda de las libertades y derechos de los ciudadanos, amenazados por esas organizaciones.

El Sistema Preventivo contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo forma parte de esas herramientas con que cuenta el país en el combate de las economías criminales, involucrando a los privados, al Estado central, a las empresas públicas, a las municipalidades, a los servicios descentralizados, al órgano de persecución criminal y al poder judicial. En la eficacia de esta cooperación público-privada se juega una parte importante del esfuerzo nacional, pues su real capacidad de detectar el flujo de dinero ilícito será un insumo relevante para la detección y condena de las diversas organizaciones en operación.

II.- Evolución de la regulación

Una manera de hacer eficientes y operativos los sistemas preventivos es aplicando un Enfoque Basado en Riesgo (EBR), tal como expresamente señalan las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹.

El legislador ha incorporado de manera decidida el EBR en la normativa antilavado con dos modificaciones que la consagran expresamente, tanto a nivel regulatorio como en lo relativo a la supervisión. Así, la dictación de normativa especial y diferenciada considerando diversos factores a los que se enfrentan los sujetos obligados fue introducida mediante la ley N° 21.521². A su turno, mediante la ley N° 21.314³, se

ha facultado a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) para fiscalizar y evaluar la manera en que las empresas gestionan y mitigan sus riesgos.

Esta habilitación legal ha generado las condiciones para que la UAF elabore una propuesta de circular sometida a consulta pública entre el 31 de mayo y el 28 de junio de 2024, en la que, junto con compendiar y sistematizar todas las normas vigentes a la fecha, se incorpora el EBR como un pilar fundamental.

La propuesta busca condensar 20 años de regulación iniciada con la dictación de la circular N° 1, de 2004, destinada a las casas de cambio y actualmente derogada, y, por otro lado, la norma más reciente correspondiente a la circular N° 61, de 2021, destinada a las oficinas de representación de bancos extranjeros, marcando cada una el hito más lejano y el más próximo de las casi dos décadas de regulación.

El ejercicio de la potestad normativa ha evolucionado en un continuo donde podríamos distinguir tres etapas, comenzando por las primeras circulares de un alcance limitado a determinados sectores regulados y enfocadas a obligaciones puntuales.

1 “El enfoque basado en riesgo (EBR) es una forma eficaz de combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. Al determinar cómo se debe implementar el EBR en un sector, los países deben considerar la capacidad y la experiencia en materia antilavado de activos/ contra el financiamiento del terrorismo (ALA/CFIT) del sector dado”. Nota interpretativa a la Recomendación N° 1. Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 30. Disponible en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/publicaciones-web/4692-recomendaciones-metodologia-actdic2023/file>

2 “Con todo, la Unidad de Análisis Financiero estará facultada para dictar instrucciones diferenciadas y proporcionales para distintos tipos de sujetos obligados, atendiendo la naturaleza de las operaciones que éstos realicen y en consideración a los riesgos efectivos a que están expuestos esos sujetos de ser empleados para la comisión de los delitos a que se refiere el artículo 27 o el artículo 8 de la ley N° 18.314.”

3 “Para efectos de lo dispuesto en el párrafo precedente, la Unidad de Análisis Financiero podrá evaluar la ejecución de la ley y la normativa aplicable por parte de las personas descritas precedentemente, aplicando un enfoque basado en riesgos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Asimismo, supervisará la adecuada gestión de dichos riesgos. Con este fin, la Unidad de Análisis Financiero podrá requerir todos los datos y antecedentes

que le permitan llevar a cabo dicha labor, así como aprobar matrices de riesgo generales para los sectores económicos señalados en el inciso primero del artículo 3° de la presente ley.”

La segunda etapa estuvo marcada por la dictación de la Circular N° 49, de 2012, norma dirigida a todos los sujetos obligados y que condensaba los cuerpos anteriores, convirtiéndose en el texto marco de la regulación. Esta norma fue modificada por la Circular N° 59, de 2019, la que cambió parte importante de su contenido.

Estas dos etapas de la evolución normativa cumplieron un rol vital para que las personas naturales y jurídicas obligadas implementaran un sistema preventivo, tomaran consciencia de sus deberes y de su aporte al sistema. Con todo, las modificaciones legales mencionadas han concedido un fundamento sólido para avanzar a una tercera etapa, donde el énfasis esté en la mitigación de los riesgos reales que enfrentan los sujetos obligados, en la búsqueda de sumar las capacidades de los privados y su conocimiento del negocio en la lucha por identificar los flujos de dinero ilícito. Este paso nos es reclamado por la realidad, exigiendo eficiencia y eficacia de todo el sistema. La eficacia del sistema preventivo dependerá de su real capacidad para detectar flujos ilícitos de dineros y activos, entorno donde el cumplimiento de obligaciones formales ha sido superado.

En síntesis, en esta tercera etapa en la que nos sumergimos y encontramos, se busca simplificar la normativa y relevar el EBR, en este sentido es que se ha elaborado la propuesta de Recopilación Actualizada de Normas (RAN) antes mencionada, que tiene como objetivo compendiar y armonizar las

diversas normas vigentes, simplificando su presentación en un solo texto y ordenando su contenido; y, por otro lado, incorporar de manera decidida un EBR a la normativa, lo que se podrá materializar en la medida que los sujetos obligados desarrollen sus propias Políticas de Riesgo.

Esta Política de Riesgo debe contener un análisis de los factores esenciales para su determinación, siendo estos las amenazas que acechan a la entidad, las vulnerabilidades que pudieren ser explotadas y las medidas de mitigación con que cuente⁴. La Política de Riesgo deberá ser un documento consistente y bien fundamentado, preparado en concordancia con las evaluaciones nacionales de riesgo como con las eventuales evaluaciones sectoriales que emita la Unidad⁵. Esta Política de Riesgo deberá constar en los manuales de las empresas y estar cuidadosamente fundamentado, con el objetivo de identificar riesgos bajos, medios y altos⁶.

4 “Riesgo: El riesgo se puede percibir como una función de tres factores: amenaza, vulnerabilidad y consecuencias”. Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo (MILAFIT). *Evaluación Nacional de Riesgos Lavado de Activos 2016-2021*. Santiago de Chile: MILAFIT, 2024. Pág. 7. Disponible en: https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/ENR_LA_5552.pdf

5 El literal f.8) señala: “Los sujetos obligados podrán aplicar medidas simplificadas o deberán aplicar medidas reforzadas de DDC a sus productos y servicios, de acuerdo con sus Políticas de Riesgo de LA/FT/FP. Estas políticas de riesgo deberán tener como base las Evaluaciones Nacionales de Riesgo de LA, FT y FP de la UAF, así como los Enfoques Sectoriales que emita este Servicio, y deberán constar en el manual de prevención y estar debidamente fundamentadas y documentadas”. Propuesta de Recopilación Actualizada de Normas en consulta pública.

6 El literal J.3) numeral 3, señala “Políticas de riesgos de LA/FT/FP

La implementación de las políticas de riesgo permitirá a los sujetos obligados la aplicación de ciertas medidas de manera simplificada, disminuyendo la carga regulatoria cuando han podido identificar personas, productos, regiones, etc. de bajo riesgo; y a su vez, deberán aplicar medidas reforzadas donde han observado riesgos altos.

Estas políticas de riesgo serán evaluadas por la Unidad con ocasión de las fiscalizaciones realizadas, oportunidad en la que se buscará determinar su adecuación a los documentos base que deben seguir, y, sobre todo, a la realidad del mercado y de la empresa fiscalizada.

Junto con todo lo señalado, la RAN también tuvo entre sus razones fundantes la necesidad de uniformar y resolver las complejidades que brotan de textos dispersos. Esta propuesta considera medidas especiales para las micro y pequeñas empresas; habiéndose buscado también una mínima evaluación de la manera en que se afecta a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME).

Las empresas de menor tamaño constituyen un universo significativo de los sujetos obligados de la Unidad, por lo que resulta esencial que el proceso regulatorio considere este factor y se haga el esfuerzo de cuantificar los costos en que tendrán que incurrir.

del sujeto obligado, identificando las amenazas y vulnerabilidades y el impacto de estas, para determinar su exposición a riesgos altos, medios y bajos”. Propuesta de Recopilación Actualizada de Normas en consulta pública.

Como señalábamos, la propuesta pretende ser la culminación de una etapa y el punto de partida del siguiente. Este ciclo se inició el año 2000, cuando los estados de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay suscribieron el memorando de entendimiento por el que constituyeron el Grupo de Acción Financiera de América del Sur (GAFISUD), grupo al que posteriormente se unieron México en 2006, Costa Rica y Panamá en 2010, Cuba en 2012, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 2013, República Dominicana en 2016 y El Salvador en 2021.

La suscripción del memorando puso a Chile entre los países fundadores del grupo, y generó la necesidad de adecuar la legislación nacional a los mandatos y recomendaciones internacionales. Así, luego de una breve tramitación legislativa, se promulgó la ley N° 19.913, que Creó la Unidad de Análisis Financiero y Modificó Diversas Disposiciones en Materia de Lavado y Blanqueo de Capitales. La recién creada Unidad se constituyó como un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el objetivo de prevenir e impedir la utilización de distintos sectores de la actividad económica para la comisión del delito de lavado de activos.

El cuerpo legal otorgaba a la recién creada Unidad la facultad para impartir instrucciones de carácter general a los sujetos obligados⁷,

⁷ Sujeto obligado, corresponde a todas las personas naturales y jurídicas indicadas en el art. 3°, obligadas a cumplir con los reportes de la ley y la implementación de sistemas preventivos.

contenida originalmente en el numeral 2, literal e) y actualmente contenida en el literal f).

La normativa dictada por la Unidad en estos 17 años, aunque siempre referida a temáticas similares en el marco de competencias de la institución, surgió y se desarrolló de forma fragmentada, estando ausente una mirada de conjunto hasta la circular N° 49, de 2012, la que transcurridos 11 años y 6 meses, y la dictación de circulares complementarias o derechamente modificaciones, ha mellado su rol de norma marco.

Por todo lo mencionado, la propuesta ha pretendido sistematizar la normativa vigente en un solo documento limpiando eventuales ripsos generados por la fragmentación, simplificar la redacción de algunas reglas y también introducir modificaciones en algunas materias, donde resalta el EBR.

A continuación, y profundizando sobre la necesidad de evolución en la normativa UAF, dando un giro de lo formal al EBR, se acompaña una versión adaptada para este trabajo del Informe normativo de la RAN que ha sido puesta a disposición del público para su consulta. Esta versión del Informe se centra en el diagnóstico de la situación actual de la normativa UAF, los objetivos de la RAN y el impacto regulatorio que se espera de la propuesta. Este documento permitirá al lector analizar en mayor profundidad lo señalado hasta aquí.

III.- Informe normativo de la recopilación actualizada de normas UAF

Las circulares dictadas por la UAF consideran las diversas condiciones en que se desenvuelven los sujetos obligados según la naturaleza de sus actividades económicas, fijando mediante instrucciones específicas, procedimientos y herramientas que refuerzan el deber de las entidades reguladas de generar sistemas de prevención lo más efectivos posibles, y una cultura de prevención y cumplimiento. Con todo, la mejora de los sistemas de prevención debe ser continua, y la revisión y evaluación de las normas es esencial en este aspecto.

En este sentido, la UAF ha elaborado la propuesta de RAN, que ha puesto a disposición a través de consulta pública, a objeto de contar con un marco normativo comprensivo que facilite su búsqueda y posterior aplicación por parte de los sujetos obligados, así como, actualizado, que contemple los ajustes necesarios que den cuenta de los recientes cambios en la legislación.

La Circular N° 49, de 2012, fue emitida por la UAF con la intención de sistematizar la regulación y constituir una norma supletoria, derogando un número importante de circulares previas. Sin embargo, desde ese entonces se han introducido modificaciones a la misma y se han dictado otras circulares autónomas regulando nuevas

materias⁸, lo que junto a la existencia de circulares previas que aún conservan vigencia, ha provocado que la aludida Circular N°49, de 2012, haya perdido valor como norma marco. A la fecha aún se encuentran vigentes 28 circulares y 3 oficios con efectos normativos generales⁹.

Las referidas circulares y oficios con efectos normativos, junto con ser una gran variedad de textos, en términos generales, regulan materias atinentes al quehacer de los sujetos obligados. No obstante, en algunas ocasiones, éstas se refieren a temáticas similares a otras previamente normadas, o bien, tratan una profundización o complemento de las mismas, generándose casos en que una misma materia resulta estar regulada por más de un texto, dificultando su búsqueda y comprensión por parte de los sujetos obligados, con su consecuente potencial dificultad en la aplicación y posterior fiscalización, además del eventual costo asociado a la contratación de asesores externos o el costo de oportunidad en su revisión y la dificultad de aunar criterios.

Junto a lo anterior se suman las diversas modificaciones realizadas a la ley N° 19.913, que desde el año 2014 ha sido reformada en 13 ocasiones, en materias tales como, la

incorporación de delitos base, sujetos obligados, nuevas facultades y mandatos para la UAF, entre otras, lo que hace necesario, a su vez, actualizar la normativa emitida por la Unidad.

Entre las modificaciones legales más relevantes se encuentran la ley N° 21.314 y la ley N° 21.521, las cuales incorporan a la ley el EBR respecto de la facultad de supervisión como también a nivel regulatorio. En concordancia con estas modificaciones, surge la necesidad de incorporar el citado enfoque a la normativa emitida por la UAF.

En este contexto, la propuesta normativa elaborada por la UAF tiene tres objetivos principales:

- i. Sistematizar y ordenar la normativa vigente en un texto de fácil consulta. Para esto la propuesta normativa recopila todas las obligaciones, tanto las de aplicación general como aquellas específicas para determinados sectores económicos, constituyéndose como la única fuente normativa, de tal modo que toda futura modificación se realice a esta circular, manteniendo un texto siempre vigente y refundido de las obligaciones.
- ii. Aclarar el contenido de determinadas obligaciones existentes en base a la experiencia acumulada en las capacitaciones, fiscalizaciones y procesos sancionatorios realizados por este Servicio.

⁸ Circular N°57, de 2017 sobre beneficiarios finales, y otras referidas a sectores específicos, como la Circular N°58, de 2018, aplicable a emisores y operadores de tarjetas de pago.

⁹ Para mayor información véase la normativa UAF vigente en https://www.uaf.cl/legislacion/norm_sector.aspx

Aun cuando en la mayoría de los casos se ha conservado la regla o norma de fondo, se ha buscado mejorar su redacción o presentación, con el objeto de aclarar su sentido.

- iii. Modificar en algunos aspectos la normativa vigente, en el sentido de incorporar obligaciones que no estaban previamente consideradas, como el registro de operaciones sospechosas.

Acorde a los dos primeros objetivos señalados, de sistematización y aclaración, gran parte del texto de la RAN conserva el catálogo de obligaciones ya existente en la Circular N° 49 de 2012 e incorporadas en circulares posteriores.

Ahora, teniendo en cuenta las dificultades mencionadas previamente, derivadas de que la normativa vigente esté contenida en diversos textos, el beneficio esperado de la presente propuesta es poder resolver tales problemáticas unificando las circulares y oficios vigentes en una sola norma, aclarar el catálogo de obligaciones que componen el sistema preventivo, mejorar la redacción de esas obligaciones con la incorporación de instrucciones que precisen los deberes, resolver las cuestiones relativas a los umbrales y simplificar normas específicas.

En esa misma línea, se disminuyen los costos de búsqueda y oportunidad en la comprensión de la normativa, así como monetarios, derivados

de la contratación o utilización de recursos propios en dicha comprensión, interpretación y aplicación. Asimismo, disminuye el riesgo de la incertidumbre regulatoria considerando también que en adelante se busca mantener un texto único donde se incorporen las modificaciones posteriores.

Por su parte, la inclusión de nuevas obligaciones dentro del marco de competencias y facultades normativas entregadas a esta Unidad, como exigir que el análisis de los Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS) sea estructurado y documentado, requerir un comité de prevención para determinadas estructuras societarias, entre otras, se prevé fortalecerá el sistema preventivo.

En tanto, la incorporación del EBR es una cuestión central en la propuesta, siendo el corolario a las modificaciones legales referidas, buscándose que el sistema preventivo que las empresas y personas apliquen sea un mitigante idóneo de los riesgos identificados.

Por último, se considera de parte de la UAF, que la RAN propuesta no generará costos adicionales para los sujetos obligados, pues el grueso de las obligaciones se mantiene, y, por tanto, los costos de implementación del sistema preventivo ya han sido internalizados. En este contexto, las modificaciones no exigirían la contratación de personal o plataformas distintas de aquellas con las que ya debiesen contar los sujetos obligados a la fecha.

Es preciso tener en consideración que entre las personas naturales y jurídicas señaladas en el art. 3º de la ley N°19.913, existe un gran número de pequeñas y medianas empresas obligadas a implementar un sistema preventivo contra el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo y la proliferación. En ese sentido, cabe hacer presente que la normativa vigente, aunque dispersa en diversas circulares, no distingue entre grandes empresas y de menor tamaño, exigiendo las mismas obligaciones a todos los sujetos obligados.

La presente propuesta pretende hacerse cargo de esta situación, por la vía de generar algunas obligaciones diferenciadas que alivianen la

carga regulatoria para las empresas de menor tamaño, como la posibilidad de contar con un oficial de cumplimiento externo, o la posibilidad de aplicar medidas simplificada de DDC o la posibilidad de postergar la obligación de requerir y revisar la información sobre beneficiarios finales, teniendo presente que ahora se impone como obligación a todos los sectores regulados.

En suma, este Informe normativo revela cada una de las situaciones que se tuvieron en consideración por la UAF, ya sea como mejoramiento de una brecha o información de una mejora, según sea la óptica y que terminan por justificar y cimentar las bases de la RAN.



Universidad de
los Andes

FACULTAD DE
DERECHO



FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DE CHILE



Universidad de Valladolid

PRIMER CONGRESO IBEROAMERICANO EN DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR



Crimen organizado y lavado de activos: nuevos desafíos



Tania Gajardo Orellana

Subdirectora de la Unidad Especializada en Crimen Organizado y Drogas. Fiscalía Nacional.



Javiera Espinoza Ayarza

Abogada asesora en la Unidad Especializada en Lavado de dinero, Delitos Económicos y Crimen Organizado. Fiscalía Nacional.

Sumario: I.- Definiciones previas; II.- Lavado de activos derivado del crimen organizado; III.- Nuevos desafíos: los activos virtuales, su incautación y la billetera del Ministerio Público; IV.- Principales aspectos de las criptomonedas; V.- Características y conceptos; VI.- Incautación activos virtuales; VII.- Billetera virtual; VIII.- Comentarios finales.

I.- Definiciones previas

Para comenzar a describir el vínculo entre crimen organizado y lavado de activos, así como los nuevos desafíos que enfrenta el país en la materia, es relevante delimitar ¿de qué hablamos cuando hablamos de crimen organizado?

En estos días es usual escuchar a expertos en las noticias, en columnas y en redes sociales hablar o escribir acerca del crimen organizado. El concepto se nos ha hecho cotidiano, se ha vuelto un tema recurrente para la ciudadanía en conversaciones informales, como también en los múltiples seminarios y foros al respecto. Pero ¿de qué hablamos cuándo hablamos de crimen organizado?

Conceptos en la literatura hay muchos, casi tantos como autores que escriben acerca del mismo. Así se observa como la criminología aporta con su visión empírica del fenómeno, la política criminal con las externalidades negativas en distintos ámbitos derivados de las actividades de estas

organizaciones y el derecho penal, por su parte, se debate en la determinación de la relevancia penal del actuar formando parte de estructuras asociativas.

En esta oportunidad se considerarán dos pilares fundamentales de aproximación a un concepto de crimen organizado; primero, el actuar formando parte de estructuras asociativas y, segundo, las actividades ilícitas a las que dedica su empeño y esfuerzo dicha organización.

Respecto de lo primero, huelga decir que el fenómeno asociativo no es novedoso, ni menos contemporáneo. El ser humano siempre se ha organizado para lograr distintos fines, incluso antes de que estos comenzaran a categorizarse como lícitos e ilícitos. El actuar formando parte de un grupo es uno de los pilares que nos ayuda a categorizar el crimen organizado: si hay un factor invariable en todos los conceptos de crimen organizado, es que se trata de la actuación de estructuras, tengan estas mayor o menor densidad.

Estas encuentran en nuestra legislación distintas manifestaciones jurídicas, que permiten su persecución ya sea como tipos penales autónomos, o como agravantes, en ambos casos la relevancia penal radica en la pertenencia a una estructura cuyo fin es cometer crímenes o simples delitos. En los tipos penales autónomos la relevancia penal es mayor, lo que justifica su especial tipificación, y en las agravantes de agrupación

el legislador optó por una desvaloración mayor de las acciones mancomunadas respecto de las individuales, pero menor que las que conforman tipos autónomos.

El segundo pilar refiere a las actividades ilícitas a las que se dedican estas organizaciones, asociaciones o agrupaciones, ya que no toda actividad ilícita que realice un grupo de personas implica ser catalogada como crimen organizado, y este es el punto en el que se separa el marco jurídico nacional, el que no discrimina por actividades, del campo empírico en el que sí se distinguen actividades propias del crimen organizado. Entonces, ¿cuáles serían estas actividades?

Para Naciones Unidas se trata de aquellas actividades que tienen como objetivo un beneficio patrimonial, es decir, actividades lucrativas. Esta selección no es antojadiza y obedece finalmente a que el lucro en el actuar del ser humano implica, en la generalidad de los casos, un efecto multiplicador de su conducta. Cuantas más veces se realice la conducta, más utilidad esta reporta. Es por eso, por lo que las organizaciones criminales, asociaciones, bandas o agrupaciones se dedican de forma permanente a distintas actividades que les reporten ingresos, y las realizan en variadas oportunidades y eso, a su vez, implica un mayor desvalor de sus conductas.

Estas actividades, marcadas por los negocios ilícitos que el derecho penal ha hecho suyos, como los distintos tipos de tráfico y contrabandos,

ya sean estos de personas, drogas, armas u otros bienes o incluso servicios ilícitos, traen aparejadas acciones violentas cuya finalidad es controlar territorios en pos de su negocio, lograr el pago de sus propios servicios, y otras figuras de doble identidad con las que se pueden obtener recursos y, a la vez, amedrentar y mostrar su propio poder, como son las extorsiones, en su versión extendida actual, los secuestros e incluso algunos homicidios por encargo o por venganzas.

Al unir ambos pilares estamos frente a estructuras asociativas que realizan actividades ilícitas cuya motivación es el lucro, con ello nos podemos acercar a un enfoque común de crimen organizado, a efectos de, que este opere como punto de partida en los esfuerzos que requiere su persecución eficiente y coordinada, como es la que demanda actualmente este fenómeno en el país.

II.- Lavado de activos derivado del crimen organizado

El lavado de activos es la actividad transversal a los negocios ilícitos del crimen organizado. Las organizaciones criminales al tener como principal objetivo el lucro necesitan lavar los activos provenientes de sus delitos, a efectos de utilizarlos sin temor a que estos sean identificados y perseguidos por el Estado. Estas actividades son transversales a las organizaciones criminales de la región y también a nivel nacional.

En la región los delitos más comunes desde los

que el crimen organizado obtiene utilidades que posteriormente reintroduce en la economía lícita son el tráfico ilícito de drogas, la minería ilegal (sobre todo en el caso del Perú y Colombia), la trata de personas y el tráfico de migrantes, el sicariato (especialmente, en los lugares con más altos índices de violencia como México y Colombia), el contrabando de productos (en particular, en países con fronteras porosas como Brasil, Argentina y Paraguay)¹.

Es relevante mencionar que el delito de asociación ilícita es, en algunos países, delito base o determinante de lavado de activos, lo que implica considerar la figura específica normativa que da pie al crimen organizado como base de lavado.

Los países de la región presentan modelos distintos de delitos precedentes o bases de lavado de activos (algunos consideran el modelo de catálogo cerrado, como Chile, y otros como Colombia adhieren al sistema de delitos precedentes por su gravedad). Este factor es relevante para el análisis de si las ganancias del crimen organizado en general pueden o no ser perseguidas a través de la figura del lavado de activos.

En los países de catálogo cerrado, por ejemplo, puede suceder que delitos que proporcionan

¹ Véase, por ejemplo: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Fortalecimiento del abordaje efectivo de la minería ilegal como amenaza emergente de lavado de activos en la región*. [en línea]. Diciembre de 2021. Disponible en: https://www.uaaf.cl/asuntos/docs_gafisud.aspx.

ingentes utilidades y que provienen de negocios ilícitos no puedan perseguirse por lavado de activos porque no son delitos base. Un ejemplo de ello es el caso chileno, en el que hasta el año 2015 el delito de asociación ilícita no era un delito precedente del lavado de activos, lo que dejaba formalmente fuera de la persecución a las ganancias ilícitas obtenidas en el seno de una estructura criminal dedicada a actividades como los delitos contra la propiedad (por no ser delitos base del lavado de activos).

Otro factor es que países como Colombia y Perú presentan regímenes especiales de extinción de dominio, lo que no se extiende a todos los países de la región, por lo que la persecución de las ganancias ilícitas en países con extinción de dominio tiene una doble posibilidad de éxito: el lavado de activos o los procesos de extinción de dominio para el enriquecimiento injustificado.

En general las tipologías que se presentan en la región son las empresas de fachada, el uso de testaferros, los incrementos patrimoniales injustificados, las inversiones en paraísos fiscales y últimamente el uso de activos virtuales².

Estas son las formas más comunes en que las ganancias de las organizaciones criminales se infiltran en la economía formal. En los países

2 Unidad de Análisis Financiero. *IX Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, 2007-2022*. [en línea]. Diciembre de 2023. Disponible en: https://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx.

con mayor economía informal como el Perú, en donde hay un uso elevado del efectivo, es más difícil detectar actividades de lavado de activos.

Por su parte, en países como México se blanquean alrededor de USD 50,000 millones cada año, así lo señalan diversos reportes del gobierno nacional y estadounidenses³. En 2021 el lavado de activos en Colombia asciende a 6 billones de pesos colombianos, seis veces más que en el año 2020⁴. El tema es de una preocupación mayor en la región. Mientras el crimen organizado puede gozar de sus utilidades crece su poder de fuego, su control territorial y las posibilidades de pagar a funcionarios públicos para desestabilizar la institucionalidad de cada uno de los Estados.

En términos generales, se calcula que la economía informal en Perú es el equivalente a un 35% del PBI y un 60% de las horas-humanas trabajadas se desarrollan en las actividades informales. Es decir, un 35% de la producción y un 60% del trabajo⁵.

3 López, Denisse. *Lavado de dinero: la batalla que México ha perdido contra el crimen organizado*. Infobae [en línea], 2 de septiembre de 2019. Sección México. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/09/02/lavado-de-dinero-la-batalla-que-mexico-ha-perdido-contra-el-crimen-organizado/>.

4 *En 2021 el lavado de activos en Colombia asciende a \$6 billones, seis veces más que el año pasado*. Infobae [en línea], 29 de junio de 2021. Sección Colombia. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/06/29/en-2021-el-lavado-de-activos-en-colombia-asciende-a-6-billones-seis-veces-mas-que-el-ano-pasado/>.

5 Barragan, Paulino. *Magnitud de la economía informal en el Perú y el mundo*. Gestión en el Tercer Milenio [en línea]. 2005, vol. 7 número 14, pp. 43-51. ISSN 1728-2919. Disponible en el sitio web: <https://revistasinvestigacion.unmsm.edu.pe/index.php/administrativas/article/view/9791>

Los esfuerzos de los Estados en la región se concentran en el fortalecimiento de los sistemas preventivos (la mayoría de los países cuenta con unidades de inteligencia financiera) y de persecución, vía capacitación de sus funcionarios judiciales y policiales, concientizando acerca del problema y de los compromisos internacionales asumidos por todos los países contemplados en el capítulo, que les imponen integrarse en grupos contra el lavado de activos como GAFILAT, GELAVEX, Egmont, entre otros.

Sin embargo, una dificultad común es la baja colaboración y compromiso de los sujetos obligados a reportar a las unidades de inteligencia financiera, que una vez cooptados por la criminalidad organizada son muy difíciles de investigar. Es así como, por ejemplo, el mercado de los vehículos de lujo, el mercado inmobiliario, e incluso las notarías y escribanos son puntos críticos en varios de los países de la región para el sistema preventivo.

Los grupos dedicados a negocios ilícitos como los aquí señalados, dentro de la región, a la fecha, aún requieren de integrar sus ganancias al sistema financiero formal. En consecuencia, en general, las ganancias ilícitas en países como los tratados acaban interactuando en su camino con bienes registrales, entidades financieras reguladas, compras de bienes de lujo, entre otros, que son investigables por las instituciones encargadas de la prevención y persecución.

Sin duda, la relevancia del lavado de activos está en que es la intersección específica del crimen organizado con el sistema financiero formal, es ahí donde las alertas se encienden y es posible identificar la inyección de recursos al sistema financiero, y también en donde se logra el fin último de quienes se dedican a las actividades delictivas dentro de una estructura organizada, el lucro. Si no es posible lograr sus objetivos de enriquecerse el delito deja de tener la misma utilidad para el crimen organizado, con independencia de que se actúe desde una estructura aparentemente lícita, o ilícita, y a estos desafíos actuales se suma los que vienen, el uso de activos virtuales para el blanqueo de las ganancias del crimen organizado.

III.- Nuevos desafíos: los activos virtuales, su incautación y la billetera del Ministerio Público

Por regla general, cada vez que una nueva tecnología aparece, aun sin quererlo, deviene en acciones no necesariamente pensadas o deseadas por sus creadores, y cuando hablamos de activos virtuales esta no es la excepción. Por regla general, en sus inicios, toda invención se encuentra carente de normativa o regulación jurídica, y en especial, de la normativa criminal, puesto que, como es tendencia en estas materias, la regulación siempre es posterior a que se hagan evidentes las posibles problemáticas que la tecnología pueda traer aparejada. Esta falta de normativa ha caracterizado históricamente

a nuestra legislación nacional, el surgir siempre como un “parche” frente a una herida de larga data.

En el presente texto se considera como de especial interés el desafío que representa el surgimiento de los activos virtuales, especialmente de las criptomonedas, su regulación nacional, la posibilidad de incautación de las mismas y sobre todo cómo surgió la billetera virtual del Ministerio Público.

IV.- Principales aspectos de las criptomonedas

Si bien cuando hablamos de activos virtuales y criptomonedas tenemos una relación de género a especie, este artículo refiere esencialmente de las segundas, ya que son estas los activos virtuales de mayor preponderancia a nivel nacional.

El año 2008, Satoshi Nakamoto publicó un artículo titulado “Bitcoin: un sistema de dinero en efectivo electrónico peer-to-peer”, en él, realizó una explicación, y a su vez, una introducción a las criptomonedas, señalando la importancia de generar un sistema de pago electrónico basado en prueba criptográfica en lugar de confianza, permitiendo así, que dos partes interesadas realizaran transacciones directamente entre ellas, sin necesidad de un tercero de confianza⁶.

Tras la publicación de su artículo, todo se desarrolló con aparente rapidez, el año 2009 se incorporó el primer bloque, para el año 2014 ya se utilizaban masivamente criptomonedas. El profesor Barroilhet Diez define en su artículo “Criptomonedas, economía y derecho” a las criptomonedas de la siguiente manera: “Son archivos, bits con datos -como los populares PDF o MP3- que buscan cumplir todas las funciones que se le asignan al dinero tradicional, pero usando internet como medio de transmisión”⁷. Desde su aparición el 2008, esta moneda virtual que en la mayor parte del planeta no es reconocida como de curso legal, ha sido objeto de innumerables discusiones por la necesidad de regulación a la que deberían estar sujetas, especialmente por el mal uso que se les ha dado y los distintos tipos de delitos para los que ha servido tanto como herramienta o también, como premio.

V.- Características y conceptos

Existen diversos aspectos que hacen que las criptomonedas sean únicas, estas características ayudan a convertirla en una tecnología llamativa, pero a su vez muy ventajosa para quienes planean utilizarla para cometer ilícitos: es descentralizada, esto quiere decir que no se encuentran sujetas al control de autoridad central que las regule. No existe a la fecha en las criptomonedas una Comisión para el

⁶ Nakamoto, Satoshi. *Bitcoin: un sistema de dinero en efectivo electrónico peer-to-peer*. [en línea]. 2008. Disponible en: https://bitcoin.org/files/bitcoin-paper/bitcoin_es_latam.pdf.

⁷ Barroilhet, Agustín. *Criptomonedas, economía y derecho*. Revista Chilena de Derecho y Tecnología [en línea]. 2019, vol. 8 núm. 1, pp. 29-67. ISSN 0719-2584. Pág. 31 Disponible en: <https://rcht.uchile.cl/index.php/RCHDT/article/view/51584>.

Mercado Financiero o un Banco Central. Situación que variará muy pronto en Chile.

Se encuentran protegidas por la criptografía, esto es una codificación que busca la protección y restricción del acceso, haciendo imposible su ingreso sin contraseña a los fondos del monedero de otra persona o corromper la cadena de bloques de esa criptomoneda.

Es anónima, pero pública, siendo esta una de las características más relevantes, anónima porque permite a quien adquiere cualquier tipo de criptomoneda a realizarlo sin tener que aportar ningún dato personal como se le exigiría en una institución bancaria, pero a su vez, completamente pública y trazable ya que todas las operaciones que se realicen quedarán resguardadas y podrán ser consultadas por todos los usuarios. Se señala que esta es una de las características más relevantes y a su vez más compleja para el Ministerio Público, ya que al no contar con un organismo centralizado no existe organismo donde hacer consultas por sujetos específicos, para determinar si estos tienen alguna billetera.

Otra característica de este tipo de activos virtuales es que no hay intermediarios, no necesita la intervención de una entidad para adquirirlos, cualquier persona puede abrir una billetera y adquirir o empezar a realizar transacciones con criptomonedas. Sin perjuicio de lo anterior, existen empresas dedicadas a la adquisición y manejo de billeteras virtuales

denominadas Exchanges, son este tipo de empresas a quienes les podemos requerir información en una investigación, puesto que para aperturar una cuenta, se solicitarán diversos datos del potencial cliente como nombre, dirección, cedula de identidad, cuenta corriente, fotografía, entre otros.

Por último, las criptomonedas son de carácter internacional, no existen fronteras para las transacciones realizadas entre ellas y a su vez son de carácter no inflacionario.

Es relevante centrarse en las incautaciones de activos virtuales, pero más específicamente en el concepto de billetera virtual, dada la relevancia que esta tiene para asegurar los bienes incautados en los casos de crimen organizado y drogas, en los que a la fecha en Chile se aprecia un aumento del uso de los mismos como medio de pago, y en que el gran desafío para el Ministerio Público, las policías e incluso los sujetos obligados y la UAF es advertir su uso en las actividades criminales, a fin de asegurarlos y poder extraerlos desde el ámbito de las ganancias ilícitas.

VI.- Incautación activos virtuales

En nuestra legislación nacional, no existe una normativa orgánica que regule y trate el congelamiento, incautación o decomiso de activos virtuales, por lo que, para proceder de tal manera, hay que remitirse a las distintos códigos y leyes nacionales, según se refiera ya sea a incautación, decomiso o congelamiento para

activos físicos, lo que difiere del que actualmente se establece como marco de actuación práctico en países, tanto del sistema anglosajón como de tradición continental.

La regulación vigente nos indica que debemos remitirnos en primer lugar al Art. 83 letra c) del Código Procesal Penal, el cual da cuenta de las actuaciones de la policía sin orden previa, donde se establece que los funcionarios policiales deberán “recoger, identificar y conservar bajo sello los objetos, documentos o instrumentos de cualquier clase que parecieren haber servido a la comisión del hecho investigado, sus efectos o los que pudieren ser utilizados como medios de prueba”.

Lo anterior, en concordancia con lo fijado en el artículo 187 del Código Procesal Penal, que establece que:

Los objetos, documentos e instrumentos de cualquier clase que parecieren haber servido o haber estado destinados a la comisión del hecho investigado, o los que de él provinieren, o los que pudieren servir como medios de prueba, así como los que se encontraren en el sitio del suceso a que se refiere la letra c) del artículo 83, serán recogidos, identificados y conservados bajo sello. En todo caso, se levantará un registro de la diligencia, de acuerdo con las normas generales.

Así, si los objetos, documentos e instrumentos se encontraren en poder del imputado o de

otra persona, se procederá a su incautación, de conformidad a lo dispuesto en este Título. Con todo, tratándose de objetos, documentos e instrumentos que fueren hallados en poder del imputado respecto de quien se practicare detención en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 83 letra b) o se encontraren en el sitio del suceso, se podrá proceder a su incautación en forma inmediata.

También, cuando en la práctica de una diligencia de entrada y registro se descubrieren objetos o documentos que permitieren sospechar la existencia de un hecho punible, distinto al que originó el procedimiento se podrá incautar dichos objetos o documentos, dando cuenta al fiscal, esto según lo establecido en el artículo 215 del Código Procesal Penal.

En el artículo 217 del mismo código, en relación con el artículo 9, se da cuenta de la incautación de objetos y documentos, señalando:

Incautación de objetos y documentos. Los objetos y documentos relacionados con el hecho investigado, los que pudieren ser objeto de la pena de comiso y aquellos que pudieren servir como medios de prueba, serán incautados, previa orden judicial librada a petición del fiscal, cuando la persona en cuyo poder se encontraron no los entregare voluntariamente, o si el requerimiento de entrega voluntaria pudiere poner en peligro el éxito de la investigación.

VII.- Billetera virtual

Para poder almacenar o guardar nuestras criptomonedas, surgió ya en el año 2020 la necesidad de generar una billetera virtual, ya sea de manera independiente o a través de una empresa especializada para la compra y venta de monedas virtuales como lo son las empresas de Exchange, en la que el Ministerio Público pueda asegurar los activos virtuales incautados.

Una billetera virtual está compuesta por una clave pública y clave privada, detalle que -como abordaremos luego- es de vital importancia en relación con la incautación de criptomonedas. La clave pública asimila el número de cuenta, no existen inconvenientes para que esta sea conocida por otras personas, de hecho, va a ser necesario compartir esta información para realizar transferencias entre usuarios, a diferencia de la clave privada que solamente debería conocer el usuario y va a ser responsabilidad de este utilizarla correctamente. Ahora, cuando se utiliza la billetera virtual, contenedora de una clase de moneda virtual es importante destacar que la misma billetera puede estar en distintos soportes, y esto es de vital importancia cuando se ejecutan medidas intrusivas como la entrada y registro a un domicilio.

Las billeteras virtuales se pueden encontrar en papel, en hardware, software (como el teléfono celular, computador u otros equipos electrónicos). Y dependiendo de la forma en que

esta se encuentre va a variar la manera de realizar el proceso de incautación. Para poder disponer de las monedas virtuales que se encuentren almacenadas en un monedero virtual, en primer lugar, hay que tener acceso y conocer la clave privada, esta clave puede estar respaldada de distintas formas y en más de un lugar, incluso puede haber sido memorizada por el dueño de la wallet u otros sujetos. Tomando en consideración lo anterior, y en miras a una incautación, no existen garantías que, si se dejan determinadas monedas virtuales en una billetera virtual de propiedad de un imputado, este no vaya a disponer de las mismas, la única manera de cerciorarse que nadie haga uso de ese dinero es realizar un traspaso a un monedero que esté bajo el control de los funcionarios policiales o judicial. Es por esto la relevancia de que actualmente la billetera virtual del Ministerio Público esté activa y que a la fecha ya se hayan realizado incautaciones de este tipo de monedas, en especial, en casos de crimen organizado y drogas.

VIII.- Comentarios finales

El crimen organizado no tiene ningún otro objetivo más que el lucro, las organizaciones criminales son el motor de la economía ilícita en el mundo. Las acciones violentas que realizan están absolutamente vinculadas al control territorial y humano para lograr sus fines comerciales. Es por eso por lo que el lavado de activos es de vital importancia en la persecución del crimen organizado, porque siempre las actividades lucrativas requieren mecanismos para utilizar el

dinero y a través de ellas inyectarlo a la economía formal. La persecución del lavado de activos implica numerosos desafíos en el ámbito de los negocios ilícitos del crimen organizado, desde la prevención a través de la información que deben manejar los sujetos obligados, la investigación en un ámbito en el que hay opacidad de información, falta de adherencia de los sujetos al proceso penal, y en general temor de víctimas y testigos para aportar a la investigación penal. En materia de persecución, si bien, a la fecha se cuenta con más y mejores herramientas respecto de aseguramiento y comiso de bienes -nuevos comisos a partir de junio de 2023 derivados de la ley N°21.577- el país sigue sin

tener institucionalidad que administre los bienes incautados y decomisados y el tratamiento de los activos virtuales, abordados aquí como nuevo desafío, es aún incipiente.

El Ministerio Público cuenta con una billetera virtual para asegurarlos, pero falta capacitación en las instituciones encargadas de la investigación y persecución para aumentar el hallazgo de estos bienes virtuales, como también el que los sujetos obligados, además de, observar las actividades sospechosas tradicionales se abran a estas nuevas formas de activos por parte de los sujetos que producen utilidades a través de los negocios propios del crimen organizado.

Corrupción y lavado de activos: consideraciones generales y casos destacados desde la Ley 19.913 en Chile



Camila Guerrero Martínez

Subdirectora en Unidad Anticorrupción, Lavado de Activos y Probidad Interna.
Fiscalía Nacional.

Sumario: I. Introducción; II. Corrupción y lavado en el contexto internacional; III. El “Caso Riggs” en Estados Unidos y los informes del Grupo de Acción Financiera Internacional en materia de corrupción; IV. Corrupción y lavado en Chile: 1. Delitos de corrupción como delito base de lavado en la Ley 19.913; 2. Otros delitos de la Ley 19.913 como delitos de corrupción (y otros delitos de gatekeepers, no base de lavado); V. Casos destacados originados por reporte de la Unidad de Análisis Financiero; 1. Caso “Fragatas – arista soborno transnacional”; 2. Caso “Verde Austral”; y 3. Caso “Mega fraude a Fondo Nacional de Salud”; VI. Avances y desafíos del Sistema Nacional Antilavado en materia de corrupción.

I.- Introducción

Tanto la corrupción como el lavado de activos son fenómenos reconocidamente complejos frente a los cuales se han diseñado estrategias internacionales para contrarrestarlos desde una perspectiva preventiva y punitiva. Lo anterior, a través del establecimiento de convenciones internacionales que contienen recomendaciones, cuyo cumplimiento es rigurosamente monitoreado a través de mecanismos con rondas periódicas de evaluación entre los mismos Estados.

Si bien se ha entendido -erróneamente- que ambos fenómenos tuvieron orígenes diversos, actualmente existe un consenso en cuanto a que las medidas que los países tomen para combatir el lavado de activos son también importantes herramientas en la lucha contra la corrupción¹, ya que el ocultamiento o disimulación de bienes provenientes de la corrupción puede adoptar distintas formas, dependiendo de la naturaleza del acto. Así, entender los mecanismos más utilizados por parte de los funcionarios públicos para obtener ganancias ilícitas, permiten comprender cómo estas pueden ser colocadas, estratificadas e integradas en el sistema económico financiero. Después de todo, cuando hay “botín” producto de la corrupción, hay también lavado de activos.

Por su parte, la relación entre el lavado de activos y la corrupción, que es resaltada por las guías y recomendaciones internacionales, no se limita solo a la conexión entre esta última y el lavado como delito base, sino que esta se extiende también hacia el potencial corrosivo que puede tener el sistema mismo, cuando los funcionarios públicos involucrados en actos de corrupción, pretendan valerse del actuar doloso de gatekeepers (es decir, aquellas personas de diversas profesiones que -por el rol que cumplen en la economía global- tienen la potencialidad dual de promover o impedir transacciones ilícitas²), o bien, de los propios funcionarios

públicos encargados de resguardar el Sistema Antilavado.

II.- Corrupción y lavado en el contexto internacional

Las grandes reformas legales en materia de corrupción a nivel mundial han estado motivadas por graves actos de connotación pública. En la década de los años 70, en Estados Unidos, los escándalos corporativos de empresas que operaban en el extranjero, y que fueron detectados en el marco de las investigaciones de la *Securities and Exchange Commission* (SEC) fueron uno de los gatillantes para la dictación de la Foreign Corrupt Practices Act (FCPA) de 1977³. Se trató de la primera regulación de este tipo en el mundo, marcando un claro precedente en el combate contra la corrupción a nivel internacional y siendo posteriormente replicada en leyes similares en distintos países. Dos décadas más tarde, nuevos escándalos y la influencia de la FCPA, que impactó en el desarrollo masivo de prácticas de prevención de delitos en empresas y en el desarrollo de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, motivaron la

1 Financial Action Task Force. *Best practice paper: The use of the FATF Recommendations to Combat Corruption*. 2013. Pág. 3.

2 En un informe elaborado por la Iniciativa para la Recuperación de los Activos Robados (“stAr”, por sus siglas en inglés), del Banco

Mundial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), los denominados “gatekeepers” son definidos por “gatekeepers”, en el que se releva esta característica dual, contraria a una concepción más tradicional que los definía como “facilitadores de la actividad ilícita”, ya que en muchas situaciones dichos actos de promoción o facilitación podrían no ser intencionales. Cfr.: STAR. *The Role and Responsibilities of Gatekeepers in the fight against Financial Flows: A Unifying Framework* [en línea] disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Gatekeepers_A_Unifying_Framework_2021.pdf, pág. 2.

3 CRITES, Michael. “*The Foreign Corrupt Practices Act at Thirty-Five: A Practitioner’s Guide*”. *Ohio State Law Journal*. 2012, Vol. 73:X, pág. 2.

creación de un instrumento jurídico internacional específico en la materia: la Convención contra el Cohecho a Funcionarios públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (en adelante, "Convención Anticohecho de la OCDE")⁴. Dicha convención, entró en vigor el 21 de noviembre de 1997⁵ y es una de las primeras a nivel internacional en la que se mencionó expresamente el vínculo entre el lavado de activos y la corrupción en su artículo 76, estableciendo el deber de aplicar la normativa antilavado de cada Estado a un funcionario público extranjero, cuando el Estado le haya dado al delito de cohecho (doméstico) la calidad de delito base, independientemente del lugar en que este haya ocurrido.

Por su parte, en 1989 y por iniciativa del G20, se conformó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), un organismo generado a partir de la preocupación global por la creciente amenaza del lavado de dinero para la integridad de los sistemas financieros a nivel mundial, y que estaba asociado principalmente al tráfico de drogas. Como resultado de su trabajo, en 1990

GAFI emitió sus primeras 40 recomendaciones, esto es, un conjunto de reglas y principios reconocidas universalmente como el estándar internacional para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo (LA/FT)⁷. Dichas recomendaciones han sido constantemente revisadas, para reflejar las crecientes tendencias y técnicas de lavado de activos y para ampliar su campo más allá del lavado de activos proveniente de las drogas.

Si bien son fenómenos criminales complejos y de preocupación internacional relativamente reciente, lo cierto es que –a nivel internacional– la arquitectura institucional que aborda tanto la corrupción como aquella que aborda el lavado de activos ha ido rápidamente confluyendo, a través de dos vías principalmente, pero intrínsecamente vinculadas del desarrollo del derecho penal económico. Por un lado, a través de la implementación generalizada de la Convención Anticohecho de la OCDE y por otro, a través de una mayor preocupación del GAFI respecto del alto riesgo que representan las Personas Expuestas Políticamente (PEP), para el sistema económico financiero internacional. Ambos caminos convergieron luego de nuevos escándalos vinculados a la alta corrupción empresarial en los negocios extranjeros y a la escasa o nula implementación de las recomendaciones GAFI, en particular, de las políticas de prevención de

4 WILENMANN, Javier y BASCUÑAN, Antonio. Derecho Penal Económico chileno. Santiago, Ediciones DER, 2023. Pág. 31.

5 En tanto, en nuestro país, la Convención fue promulgada a través del Decreto 496 del Ministerio de Relaciones Exteriores el 10 de octubre de 2001, y publicada en el Diario Oficial el 30 de enero de 2002.

6 Convención Anticohecho de la OCDE. Artículo 7: "Lavado de dinero. Cada parte que haya dictaminado como delito predicado el cohecho de sus propios servidores públicos para efectos de aplicar sus leyes contra el lavado de dinero, deberá hacerlo en los mismos términos para el cohecho de un servidor público extranjero, independientemente del lugar donde éste haya ocurrido."

7 Grupo de Acción Financiera Internacional. *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. París: Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (trad.), 2023. Pág. 5.

lavado de activos respecto de los PEP, por parte del sector financiero⁸.

En materia de crimen organizado y cooperación internacional, la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional (o “Convención de Palermo”) de 2004 vuelve a vincular el lavado de activos con la corrupción. A través de su suscripción, los Estados Parte manifestaron su intención de crear un instrumento eficaz y el marco jurídico necesario para la cooperación internacional con miras a combatir actividades delictivas como el blanqueo de dinero, la corrupción y otros delitos asociados a la delincuencia organizada transnacional, así como sus vínculos con los delitos de terrorismo. En su artículo 8 los Estados Parte se comprometieron a tipificar como corrupción determinadas conductas y en su artículo 9 se establecen una serie de otras medidas contra la corrupción, enfocadas en la prevención, detección y castigo.

Poco tiempo después, estos lineamientos fueron reforzados en el instrumento actual más relevante en materia de corrupción: la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción o “Convención UNCAC” o “Convención de Mérida” de 2005⁹. Tanto en su preámbulo como después

en su articulado, se refuerza la relevancia de que la aplicación de este nuevo instrumento por los Estados Parte pueda mejorar la calidad de vida de millones de personas en el mundo, al eliminar uno de los principales obstáculos para el desarrollo. Todo lo anterior, en un contexto en el que se encontraban vigentes distintas investigaciones vinculadas a instituciones financieras en el mundo, particularmente por su rol en el ocultamiento o disimulación de ganancias ilícitas provenientes de ex jefes de Estado o ex dictadores. Es precisamente este contexto el que permite explicar que, en su preámbulo, el entonces secretario general de Naciones Unidas Kofi A. Annan, refuerce la idea de que con este instrumento:

“(…) se da un paso decisivo al exigir a los Estados Miembros que devuelvan los bienes procedentes de la corrupción al país de donde fueron robados” ampliando la cooperación entre los Estados, para “evitar y descubrir la corrupción y devolver los beneficios obtenidos”, a fin de que en el futuro los funcionarios corruptos “tengan menos opciones de ocultar sus ganancias ilícitas (...)”.

Releva, asimismo, como esto es importante para muchos países en desarrollo “en que altos funcionarios corruptos saquearon la riqueza

8 Ver, por ejemplo, los informes de 2004 y 2010 de comisiones investigadoras de Estados Unidos sobre lavado de activos y corrupción extranjera, el primero de ellos referidos al Caso Riggs, Cfr.: Permanent Subcommittee on Investigations (2004), *Money Laundering And Foreign Corruption: Enforcement And Effectiveness Of The Patriot Act*, PSI, Washington; y Permanent Subcommittee on Investigations (2010), *Keeping Foreign Corruption Out Of The United States: Four Case Histories*, PSI, Washington.

9 En el caso de Chile, fue aprobada por el Congreso Nacional el

14 de junio de 2006, ratificada el 13 de septiembre del mismo año, promulgada mediante Decreto Supremo 375 del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 23 de noviembre de 2006, y publicada en el Diario Oficial el 30 de enero de 2007.

nacional y los nuevos gobiernos necesitan recursos desesperadamente para reconstruir y rehabilitar la sociedad". Finalmente, resalta como es que la Convención es una materialización de un esfuerzo sistemático por parte de Naciones Unidas, que se inició cuando la palabra "corrupción" apenas se pronunciaba en los círculos oficiales.

Para los fines del presente artículo, dentro del catálogo de normas de la Convención de Mérida (todas importantes en materia de corrupción), destacamos aquellas referidas a los siguientes aspectos: actos de corrupción (capítulo III en general) y lavado o blanqueo del producto del delito (capítulo III; artículo 23); medidas para prevenir el lavado de activos (artículo 14) y recuperación de activos (Capítulo V).

Finalmente, a nivel regional, Chile también suscribió la Convención Interamericana contra la Corrupción de los Estados Americanos (CICC-OEA), que entró en vigor en 1997¹⁰, es decir, antes que todas las otras convenciones internacionales previamente revisadas. Dentro de sus normas relevantes, destacan aquellas referidas a: medidas preventivas, como aquella que establece el deber de crear sistemas de declaración de ingresos, pasivos y activos por parte de personas que desempeñen funciones públicas en los cargos que establezca la ley (artículo III); actos

de corrupción (artículo VI); y desarrollo progresivo en cuanto a la tipificación de conductas (artículo XI). Sin perjuicio, de que no se contempla ninguna mención específica al lavado de activos, si existe un deber de tipificación respecto del delito de enriquecimiento ilícito del funcionario público como un delito de corrupción por primera vez (artículo IX), pero solo en la medida en que este sea "con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él". Los alcances -acotados- y las distinciones respecto de este tipo penal en relación con el delito de lavado, exceden con creces los objetivos de este trabajo.

III. - El "Caso Riggs" en Estados Unidos y los informes Grupo de Acción Financiera Internacional en materia de corrupción

Además de las Convenciones de Naciones Unidas, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF, por sus siglas en inglés) también ha establecido conexiones entre el lavado de activos y la corrupción a través de una serie de guías y recomendaciones que efectúan un abordaje conjunto de ambos fenómenos, en el entendido de que las ganancias ilícitas provenientes de los actos de corrupción son posteriormente incorporadas al sistema económico a través del proceso de lavado de activos. En las líneas que siguen, nos referiremos brevemente a un informe GAFI elaborado en 2011, cuyas conclusiones impactaron en la forma en que se venían estudiando, investigando y trabajando ambos

10 En el caso de Chile, se aprobó por el Congreso Nacional en septiembre de 1998 y fue promulgada mediante el Decreto Supremo 1.879, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el 29 de octubre de 1998, y publicada en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1999.

fenómenos criminales, además de incidir en la modificación de posteriores recomendaciones.

El informe *Laundering the Proceeds of Corruption* (en adelante, "LPC") de 2011, es el primer trabajo del GAFI enfocado exclusivamente en la relación entre el lavado y la corrupción. Analiza las tipologías utilizadas para lavar las ganancias ilícitas generadas a partir de este fenómeno criminal, a través del estudio de 32 casos reales, desde la perspectiva de los operadores del sistema antilavado, para ayudar a comprender las técnicas de lavado utilizadas. Se originó a partir de la constatación de que la lucha contra la corrupción está íntimamente entrelazada con la lucha contra el lavado de activos, y que las ganancias generadas a partir de la corrupción son inútiles, si es que no son colocadas, estratificadas e integradas al sistema económico financiero de una forma que no levante sospechas¹¹. El alcance del objeto de estudio del informe es lo que denomina como "gran corrupción", en oposición a la "corrupción sistémica o común", siendo determinada la primera para efectos del reporte, como aquella enfocada en la posición del PEP involucrado, abarcando desde legisladores senior hasta presidentes, pasando por gobernadores y primeros ministros. Para cada caso, se hizo una recolección de datos relacionados con: (1) la presencia de métodos generalmente utilizados

para lavar dinero; (2) el rol de los gatekeepers; (3) la utilización de dinero en efectivo para lavar ganancias ilícitas producto de la corrupción; (4) las eventuales debilidades del Sistema ALA/CFT para que se hayan utilizado maniobras para lavar dinero proveniente de la corrupción.

Uno de los fundamentos del informe es el monitoreo publicado por GAFI el año 2009¹², en el que los PEP fueron considerados una de las categorías de usuarios de alto riesgo para fines de lavado de activos, ya que por la naturaleza de su cargo y/o función tienen acceso a cuantiosos fondos públicos y pueden controlar presupuestos, empresas públicas y licitaciones¹³. Lo anterior, debido a que por la posición que un PEP detenta dentro de cada país, cuenta con una ventaja significativa que por lo general no tienen otras personas que lavan dineros provenientes de otro tipo de delitos base¹⁴. A lo anterior, se suma el importante efecto que genera la corrupción en la economía, en tanto implica una profundización de la pobreza, ya que la fuga de capitales

12 Cfr.: GAFI, 2009. *Strategic Surveillance Survey*. En 2010, GAFI publicó una guía destinada a recalcar que a implementación efectiva de las recomendaciones GAFI, contribuyen a combatir la corrupción, estableciendo al respecto cuatro métodos para disminuir los factores de riesgos del lavado de dinero proveniente de la esta : 1) Salvaguardar la integridad del sector público; 2) Proteger a los sujetos obligados del sector privado; 3) Incrementar la transparencia en el sistema financiero; 4) Detectar, investigar y perseguir la corrupción y el lavado de activos y recuperar las ganancias ilícitas, Cfr.: FATF CORRUPTION. 2010. *A reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption*.

13 Financial Action Task Force. *Laundering the Proceeds of Corruption*. PARIS: FATF, julio de 2011. Pág. 9.

14 LIVESCU, Ioana. 2017. *The link between Money Laundering and Corruption, is the fight effective?* Netherlands, Tilburg University Law School.

11 Financial Action Task Force. *Laundering the Proceeds of Corruption*. PARIS: FATF, Julio de 2011. Pág. 6- Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/reports/Laundering%20the%20Proceeds%20of%20Corruption.pdf.coredownload.pdf>

provenientes de la corrupción constituye una desviación de los recursos asignados para la inversión en gasto público y otras actividades productivas¹⁵.

A partir del análisis de casos, los principales métodos para lavar dineros provenientes de la corrupción que fueron identificados son los siguientes¹⁶: (a) Uso de vehículos corporativos y fideicomisos; (b) uso de gatekeepers; (c) uso de instituciones financieras nacionales; (d) uso de jurisdicciones extraterritoriales extranjeras; (e) uso de testaferros; y (f) uso de dinero en efectivo.

Por su parte, se relevaron las principales vulnerabilidades que elevan los riesgos de lavado de dinero de las ganancias ilícitas generadas en la corrupción y que dicen relación con: (a) Control sobre un Estado; (b) captación de entidades financieras; (c) debida diligencia reforzada ineficaz; y (d) comunicación ineficaz entre Estados y también entre las instituciones financieras.

El LPC relevó que los cambios en los sistemas democráticos de algunos países fue uno de los aspectos que motivaron una particular preocupación en el sistema financiero, a partir de las diversas solicitudes de congelamiento de fondos que comenzaron a ejecutarse respecto de ex jefes de Estado y ex dictadores que estaban siendo objeto de alguna investigación

por violaciones a los derechos humanos en sus respectivos países. Al respecto, no se puede dejar de mencionar que justamente uno de los 32 casos que fueron analizados en el referido informe es precisamente un caso que involucra a un chileno. Se trató de la investigación realizada al Banco Riggs por parte de Estados Unidos, por su participación en distintas maniobras de lavado asociadas a ganancias ilícitas inyectadas en la institución, por parte de Augusto Pinochet Ugarte¹⁷ a través de la utilización de "alias", de personas cercanas y de familiares, durante los años 80 y aún luego de que se dictara una orden de detención en su contra por parte de la justicia española.

Dentro de los hallazgos más relevantes del informe LPC en relación con el Caso Riggs, destacan el uso de vehículos corporativos y de fideicomisos; además del uso de instituciones financieras nacionales, como métodos para lavar dinero proveniente de actos de corrupción:

- Uso de vehículos corporativos y de fideicomisos: el informe releva que Pinochet fue asistido por el referido banco estadounidense (posteriormente condenado por actos de lavado de activos), para crear sociedades ficticias offshore en 1996 y un fideicomiso en 1998, con el fin de ocultar sus activos y protegerlos

15 Financial Action Task Force. *Laundering the Proceeds of Corruption*. PARIS: FATF, julio de 2011. Pág. 9.

16 Ibid. pág. 16.

17 Permanent Subcommittee on Investigations (2004), *Money Laundering And Foreign Corruption: Enforcement And Effectiveness Of The Patriot Act*, PSI, Washington.

del alcance de órdenes judiciales de congelamiento y recuperación de activos. Al respecto, a pesar de saber que Pinochet era el beneficiario final de cuentas creadas a nombre de dichas sociedades (ya que el propio banco las había creado), en la documentación KYC (“Know Your Customer” o “conoce a tu cliente”), no figuraba su nombre¹⁸.

- Uso de instituciones financieras nacionales: se señala que, a pesar de existir una orden de congelamiento de bienes dispuesta por un magistrado español como resultado de una investigación por crímenes de lesa humanidad, Pinochet fue capaz de emitir USD 1.9 millones en cheques de USD 50.000 desde su cuenta en Estados Unidos, que luego pudo cobrar utilizando un banco en Chile¹⁹.

18 Cfr.: GAFI. 2011. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. Pág. 30, párr. 53: “One example of this comes from the case of Augusto Pinochet, the former President (SIC) of Chile. Pinochet was assisted by his US-based bank (and its U.K. branch) in setting up corporate vehicles in order to both hide his assets and shield them from the reach of asset freezing and confiscation or civil recovery orders. Specifically, Pinochet was able to set up offshore shell corporations and a trust in 1996 and 1998, even after a Spanish magistrate had filed a detailed indictment against Pinochet for crimes against humanity and issued world-wide freezing orders. These corporations, established in jurisdictions that at the time had weak AML controls, were listed as the nominal owners of the US bank accounts and other investment vehicles that benefited Pinochet and his family. The bank’s KYC documentation listed only the corporations, not Pinochet, as the owners of the accounts, despite the fact that the bank knew that Pinochet was the beneficial owner (since the bank itself had set up the corporations). The bank has since been convicted of AML-related criminal charges”; Cfr.: Permanent Subcommittee on Investigations (2004), *Money Laundering And Foreign Corruption: Enforcement And Effectiveness Of The Patriot Act*, PSI, Washington.

19 Cfr.: Financial Action Task Force. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. PARIS: FATF, julio de 2011. Pág. 30, párr.69: “PEPs need accounts in their own country in which to fund their lifestyles, and

Finalmente, al abordar las principales vulnerabilidades que elevan los riesgos de lavado de activos provenientes de la corrupción, el caso Riggs nuevamente es citado, para ejemplificar situaciones en las cuales existió una debida diligencia reforzada ineficaz por parte de la institución bancaria estadounidense:

- Debida diligencia reforzada ineficaz: se sostiene al respecto que, si bien el banco estadounidense tenía conocimiento acerca de que él era un PEP, no se realizaron esfuerzos para determinar la veracidad de la justificación de origen de fondos que fue dada por parte de este, en relación con el dinero que se le estaba inyectando a la entidad (esto es, supuestos orígenes asociados a sus remuneraciones y a su “patrimonio familiar”), consistente en más de USD 6.3 millones en depósitos bancarios²⁰.

there have been examples in which the PEP, after secreting money overseas, then moved the money back to his home country. The US Senate, in its 2004 investigation of corruption-related money laundering, provided one such example. Augusto Pinochet of Chile, notwithstanding a modest official government salary, was able to secret millions of dollars in UK and US accounts, often through the use of aliases and family members. In 1998 a Spanish investigating magistrate instituted worldwide asset freeze orders as a result of an investigation into Pinochet’s role in human rights abuses and other crimes and was subsequently facing charges in Spain and Chile. Pinochet was able however, to purchase USD 1.9 million in cashier’s checks (in USD 50 000 increments) from his account in the US, which he was thus able to cash using banks in Chile”. Ver Tambien: Permanent Subcommittee on Investigations (2004), *Money Laundering And Foreign Corruption: Enforcement And Effectiveness Of The Patriot Act*, PSI, Washington.

20 Cfr.: Financial Action Task Force. *Laundrying the Proceeds of Corruption*. PARIS: FATF, julio de 2011. Pág. 30 párr. 106: “Another case involved former Chilean president (SIC) Augusto Pinochet.

Finalmente, el informe LPC sostuvo en sus conclusiones: (i) que las PEP que incurren en actos de corrupción podrían tener ciertas ventajas para cometer actos de lavado que no están presentes en otro tipo de criminales; (ii) que sin embargo, los PEP que incurren en actos de corrupción enfrentan también riesgos que usualmente no tienen otro tipo de criminales, justamente por estar más expuestos ante el ojo público; (iii) que los casos analizados dan cuenta que, al igual que otros criminales sofisticados, las PEP corruptas utilizan una amplia gama de métodos para ocultar sus ganancias; (iv) que los casos analizados demuestran que los estándares AML no están siendo siempre implementados por parte de las instituciones financieras; y (v) que prevenir y detectar las ganancias ilícitas de la corrupción implica tener que aplicar un conjunto de recomendaciones GAFI, en al menos las siguientes materias: PEP; transparencia y beneficiario final de las personas jurídicas y estructuras jurídicas; unidades de inteligencia

financiera; responsabilidad de las autoridades del orden público e investigativas; facultades de las autoridades del orden público e investigativas; transporte de efectivo; APNFD²¹; debida diligencia del cliente; y regulación y supervisión de instituciones financieras.

Luego de la publicación del LPC, se desarrollaron otros importantes estudios por parte de los grupos de trabajo en materia de conexión entre la corrupción y el lavado de activos asociado²² y uno de los efectos más relevantes fue la modificación que se realizó posteriormente a la Recomendación GAFI N°12 (actualmente recomendación GAFI N°6), referida a los PEP, en la que se incorporó una exigencia en su inciso final para que las instituciones financieras tomen medidas razonables para determinar si un cliente o beneficiario final es una PEP local o una persona que tiene o a quien se le ha encomendado una función prominente en un organización internacional. Asimismo, se establece que los requisitos para todos los tipos de PEP deben aplicarse también a los miembros de la familia o asociados cercanos de dichas PEP.

En los párrafos que siguen, se abordará la regulación del lavado de activos en Chile

There, a US-based bank that maintained accounts for Pinochet understood that Pinochet was in fact a PEP. The bank's KYC client profiles compiled from the late 1990's to 2002 noted that Pinochet was a political figure (SIC) that his estimated net worth was approximately USD 50-100 million, and that he had as much as USD 6.3 million on deposit with the bank. Other than to state that the wealth came from his government salary and "family wealth", there was no effort to determine the actual source of the wealth. In another instance, as we noted in the section on corporate vehicles, the bank actually set up a shell corporation in an offshore jurisdiction with weak money laundering controls to be the nominal owner of the accounts. The KYC profile for those accounts simply listed the corporations, not Pinochet, as the owners, notwithstanding the fact that the bank itself knew that a PEP was the beneficial owner. During part of this time, the bank had been required to engage in EDD for PEPs; during the earlier years it was required, in any event, to engage in due diligence to ensure that the money that was placed into its institution was not derived from illegal activity". Ver además: United States v. Riggs Bank, (us)(2005) court documents.

21 Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD).
22 Tales como: "FATF. Specific Risk Factors in Laundering the Proceeds of Corruption: Assistance to Reporting Entities" de 2012; "FATF. Guidance on Politically Exposed Persons (Recommendation 12 and 22), de 2013" y "FATF. A reference Guide and Information Note on the use of the FATF Recommendations to support the fight against Corruption ("La Nota informativa sobre Corrupcion")" de 2010 y relanzada en 2012.

en la ley N°19.913 y los otros delitos que esta ley contempla, además de las distintas modificaciones introducidas en materia de corrupción, para luego referirme a casos condenados relevantes ocurridos durante su vigencia, que se originaron de oficio a partir de informes de la Unidad de Análisis Financiero.

IV.- Corrupción y lavado en Chile

1. Delitos de corrupción como delito base de lavado en la ley N°19.913

La ley N° 19.913 estableció en Chile un sistema de catálogo de delitos base de lavado de activos en su artículo 27. Desde la publicación de la ley el 18 de diciembre de 2003 han existido 20 modificaciones legales, de las cuales 6 tienen relevancia en materia de corrupción, ya sea porque incorporaron nuevos delitos base asociados a ese fenómeno criminal (3 veces), porque se establecieron nuevos tipos penales en materia de corrupción en la ley N° 19.913 (2 veces) o porque se otorgaron facultades que tienen que ver con la fiscalización de la Contraloría General de la República hacia determinados funcionarios que manejan recursos públicos destinados a la satisfacción de gastos reservados de conformidad con la ley N° 19.863 (1 vez). Muchas de estas modificaciones tienen directa relación con recomendaciones efectuadas a Chile, luego de periodos de evaluación respecto de las convenciones suscritas por el Estado de Chile en materia de corrupción y lavado de activos, por ejemplo -entre otras- aquellas efectuadas por el

Grupo de Trabajo de Evaluaciones Mutuas (GTEM) de GAFILAT respecto de la implementación de las 40 recomendaciones GAFI, o por el *Working Group on Bribery* (WGB) de la OCDE, respecto del seguimiento de la implementación de la Convención Anticohecho en Chile:

1) Ley 20.119, publicada el 31 de agosto de 2006: es la primera modificación a la ley N° 19.913 y dentro de sus ajustes incorporó un nuevo tipo penal de relevancia en materia de corrupción en el artículo 7 inciso segundo, respecto de los sujetos obligados a reportar, contemplados en el artículo 3 de la referida ley. Por un lado, la destrucción, alteración u ocultamiento malicioso de los antecedentes o documentos que se deban entregar a la Unidad de Análisis Financiero y/o la entrega de antecedentes o documentos falsos.

2) Ley 20.371, publicada el 25 de agosto de 2009: se trató de la segunda modificación a la ley N°19.913 y la primera que incorpora un nuevo delito base en materia de corrupción. Tuvo por objeto agregar el delito de cohecho a funcionario público extranjero (o soborno trasnacional) como delito base de lavado (artículo 251 bis CP), al contemplar el párrafo 9 bis dentro del catálogo del artículo 27.

3) Ley 20.393, publicada el 2 de diciembre de 2009: establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos

de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos contemplados en los artículos 250 y 251 bis, es decir, soborno y soborno a funcionario público extranjero. Asimismo, incorporó un inciso segundo en el artículo 28 para efectos de establecer la disolución o cancelación de la persona jurídica como consecuencia accesoria a la pena impuesta, cuando la asociación ilícita para lavar activos se hubiere formado a través de una persona jurídica.

4) Ley 20.818, publicada el 18 de febrero de 2015: dentro de sus múltiples modificaciones, destaca la incorporación de la norma de proporcionalidad para el delito de lavado respecto del delito base en el artículo 27 inciso final y también aquella que permite que los bienes incautados o el producto de los bienes decomisados puedan ser destinados a la persecución del lavado de activos. Asimismo, específicamente en materia de corrupción, se incorpora el delito de fraude en la obtención de prestaciones estatales (artículo 470 N°8 CP) en el catálogo del artículo 27 y un nuevo artículo 41 en la ley N° 19.913 que tipifica el delito de omisión de denuncia de funcionario público respecto de los delitos contemplados en los artículos 6°, 7°, 13° y 31 de la ley N° 19.913.

5) Ley 21.121, publicada el 20 de noviembre de 2021: esta ley introdujo cambios significativos en el Código Penal en materia

de corrupción y modificó el catálogo de delitos base para incorporar en el artículo 27 de la ley N° 19.913, los delitos de apropiación indebida (Artículo 470 N°1 CP) y de administración desleal (artículo 470 N°11 CP). Esto último, con una importante implicancia respecto de particulares con distintos grados de participación en causas seguidas por el delito de fraude al fisco en las que el tribunal estime que no opera la comunicabilidad²³.

6) Ley 21.211, publicada el 4 de febrero de 2020, sobre información y rendición de cuentas de gastos reservados: modifica el artículo 2° letra g), para otorgar a la Unidad de Análisis Financiero, la atribución de proporcionar a la Contraloría General de la República la información que requiera para fiscalizar la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio, tanto respecto de los jefes de unidades operativas que requieran para su operación el uso de gastos reservados, así como de sus parientes establecidos en el artículo 4 de la ley N°

23 Tomando en consideración que el delito de fraude al fisco es una modalidad específica de la administración desleal, en contra de una comprensión tradicional que lo asimila a la estafa. Al respecto: MAÑALICH, Juan Pablo. “La malversación de caudales públicos y el fraude al fisco como delitos especiales”. Polít. crim. [en línea] 2012, Vol. 7, N° 14, pp. 357–377. Disponible en: http://www.politicacriminal.cl/Vol_07/n_14/Vol7N14A4.pdf; y más recientemente, Cfr.: HORVITZ, María Inés. “El fraude al fisco como delito (especial) de gestión desleal del patrimonio público”. *Un derecho penal centrado en la persona. Libro Homenaje al profesor Luis Rodríguez Collao*. Valparaíso, editorial jurídica de Chile, 2023. TOMO II.

19.863, y personas que tengan bajo tutela o curatela. Esta modificación tuvo su origen en distintos escándalos asociados a la sustracción de fondos públicos destinados a la satisfacción de gastos reservados de las Fuerzas Armadas y de Orden en Chile, una de cuyas aristas tuvo su origen en la investigación denominada “Verde Austral”, que se aborda en infra V.2.

En definitiva, actualmente son delitos base de lavado de activos en Chile²⁴, los siguientes delitos contemplados en los párrafos 4, 5, 6, 9, 9 bis del Código Penal, además de aquellos tipificados en los artículos 470 N°8 y 470 N°11 cuando se trate de patrimonio fiscal. Es decir, se trata de los delitos de: prevaricación judicial (Art. 223, 224, 225 y 227); prevaricación administrativa (Art. 228 CP); omisión del deber de perseguir o aprehender delincuentes (Art. 229 CP); prevaricación de abogados y procuradores (Art. 231 -232); malversación de caudales públicos (Art. 233 -238 CP); fraude al fisco (Art. 239 CP); negociación incompatible (Art. 240 CP); tráfico de influencias (Art. 240 bis); exacciones ilegales (241 CP); enriquecimiento ilícito (Art. 241 bis); cohecho (Art. 248 -249 CP); soborno (Art. 250 CP); soborno a funcionario público extranjero (Art. 251 bis), fraude en obtención de prestaciones estatales (Art. 470 N° 8 CP) y administración desleal (Art. 470 N° 11) cuando se afecte el patrimonio fiscal.

Cabe señalar además que en el artículo 28 de la ley N° 19.913 se contempla en su inciso primero la asociación ilícita para lavar y en su inciso segundo la asociación ilícita para lavar a través de una persona jurídica.

Finalmente, es relevante tener presente la circular N° 49 de la Unidad de Análisis Financiero, del 3 de diciembre de 2012, que define como PEP a “los chilenos o extranjeros que desempeñan o hayan desempeñado funciones públicas destacadas en un país, hasta a lo menos un año de finalizado el ejercicio de las mismas”. Se incorpora un listado no taxativo de quienes tienen la calidad de PEP en Chile y se señala que se incluirán en esta categoría, “a jefes de Estado o de un Gobierno, políticos de alta jerarquía, funcionarios gubernamentales, judiciales o militares de alta jerarquía, altos ejecutivos de empresas estatales, así como sus cónyuges, sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, y las personas naturales con las que hayan celebrado un pacto de actuación conjunta, mediante el cual tengan poder de voto suficiente para influir en sociedades constituidas en Chile.”

2. Otros delitos de la Ley 19.913 como delitos de corrupción (y delitos de “gatekeepers”, no base de lavado)

La ley N° 19.913 contempla además otros tipos penales destinados a resguardar el funcionamiento del Sistema Nacional Antilavado y que pueden ser clasificados en dos tipos: por un lado, los de sujeto activo calificado; y por otro, los de sujeto activo común:

²⁴ Catálogo actualizado a junio de 2024.

a) Dentro de los primeros tenemos aquellos tipos penales contemplados en:

- Artículo 6 inciso segundo: violación de secreto de sujeto obligado y sujetos requeridos según el artículo 2º letra b), así como de quienes presten servicios a cualquier título a los sujetos obligados, respecto de la circunstancia de haberse requerido o remitido información a la Unidad de Análisis Financiero;

- Artículo 7 inciso segundo, primera parte: destrucción, alteración u ocultamiento malicioso de antecedentes o documentos que se deban entregar a la Unidad de Análisis Financiero.

- Artículo 7 inciso segundo, segunda parte: entrega de antecedentes o documentos falsos a la Unidad de Análisis Financiero, ambos en relación con los artículos 3 y 6.

- Artículo 13 inciso tercero: violación de secreto de funcionarios/as de la Unidad de Análisis Financiero, respecto de las informaciones y cualquier otro antecedente que conozca en el ejercicio de su cargo y que se relacione directa o indirectamente con sus funciones y actividades.

- Artículo 41: omisión de denuncia especial de todos funcionarios públicos, en relación con la comisión de los delitos contemplados

en los artículos 6, 7, 13 y 31 de la ley Nº 19.913.

b) Dentro de la segunda categoría:

- Artículo 31 inciso final: este delito de violación de secreto respecto de una investigación penal de lavado de activos puede cometerse tanto por una persona particular como por cualquier funcionario público (incluso aquellos que se encuentran participando en la investigación). Contempla a sí mismo, dos hipótesis:

(1) Por un lado, la entrega o difusión de información de cualquier naturaleza acerca de antecedentes de la investigación;

(2) Por otro lado, la entrega de información, difusión o divulgación respecto del hecho de estarse realizando una investigación.

Un análisis acabado de cada uno de estos tipos penales excede con creces el objeto del presente trabajo, pero es importante recalcar que esta regulación se enmarca dentro de la preocupación nacional e internacional por resguardar al sistema antilavado del potencial corruptivo que pueda existir y que afecte el funcionamiento de este para la detección, reporte y análisis, por parte de los sujetos obligados a reportar a la UAF, del funcionariado de la UAF en el marco de sus funciones, de funcionarios públicos que participan en las investigaciones, de funcionarios públicos en general y de otros gatekeepers relevantes.

V. Casos destacados originados por reporte de la Unidad de Análisis Financiero

Desde la creación en Chile del Sistema Nacional Antilavado, las distintas instituciones que operamos en el mismo, han ido evolucionando y robusteciendo su capacidad de prevención, detección, persecución y sanción. Para el Ministerio Público, uno de los cambios más significativos y favorables en materia de detección, es el hecho de poder contar de forma cada vez más frecuente con informes remitidos por parte de la UAF, que aplican inteligencia financiera para analizar los reportes de operación sospechosa que son remitidos por los sujetos obligados; ya sea porque originan causas de oficio, por no relacionarse con hechos que ya estaban siendo investigados por el ente persecutor; o bien, porque llegan a reforzar líneas investigativas que no habían sido detectadas en relación con el patrimonio de las personas investigadas y su entorno familiar y/o corporativo. Estos informes son verdaderas herramientas contra la impunidad y para el combate a la corrupción, por la dificultad intrínseca que tiene este fenómeno para ser detectado, si no existen denunciantes que colaboren con la investigación.

Según consta en el último informe de tipologías de la UAF, hasta el año 2014, el narcotráfico era el principal delito base identificado en las sentencias por lavado de activos. Desde entonces ha existido un aumento paulatino de las sentencias relacionadas con la corrupción y

otros delitos²⁵, recalándose que, en términos porcentuales, el tráfico de drogas ha reducido su aparición en las condenas por lavado desde un 75.5% en 2007-2017 a un 52% en 2018-2022, mientras que los delitos ligados a la corrupción han subido de un 16.4% a 22.1%.

Por su parte, el referido informe destaca que en el año 2022 se dictaron 44 sentencias definitivas condenatorias por lavado de activos que involucraron a 97 personas condenadas. Este número sería "superior al registrado en el año 2021 y estaría por sobre el promedio anual del periodo 2007-2021 (15,3 sentencias condenatorias), siendo el 2022 el segundo año con mayor número de sentencias condenatorias por lavado de activos, después de 2019 (52 sentencias, 148 personas condenadas). De las 52 sentencias condenatorias registradas en el año 2019, 20 corresponden al caso Verde Austral"²⁶, en relación con 117 personas condenadas en distintas aristas a la fecha.

A continuación, me referiré brevemente a tres casos destacados en materia de corrupción y lavado de activos, para dar cuenta de los hechos que pudieron tenerse por establecidos en dichas investigaciones y los resultados obtenidos en las mismas, ya que estos comparten la importante

25 Unidad de Análisis Financiero. *IX Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, 2007-2022*. [en línea]. Diciembre de 2023. Disponible en: https://www.uaf.cl/entidades_reportantes/info_tipo.aspx

26 Ibid.

característica de haberse originado (de oficio), a partir de informes remitidos por la UAF en los años 2007, 2016 y 2020; y que fueron investigados por la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, Fiscalía Regional de Magallanes y Fiscalía Regional del Biobío, respectivamente, con el apoyo de la Fiscalía Nacional. Se trata de los siguientes: (1) Caso fragatas; (2) Caso Verde Austral; y (3) Caso Megafraude FONASA.

1. Caso “Fragatas” - arista soborno trasnacional²⁷

La investigación se inicia de oficio en 2007 por un informe de la UAF respecto de operaciones sospechosas reportadas por bancos, a partir del cual se efectuaron una serie de diligencias que permitieron identificar a J.P.L., un funcionario público extranjero de nacionalidad coreana, domiciliado en Chile. Se desempeñaba en la Embajada de Corea desde el año 2001 como asesor del Agregado del Ministerio de Defensa y sus labores consistían en promover y ejecutar proyectos de las Fuerzas Armadas de Chile. Durante el curso de la investigación, fue posible establecer que en el desempeño de su trabajo comenzó a promocionar aviones de entrenamiento, tanques, carros blindados, sistemas de armas y vehículos militares. Debido a que, en su calidad de funcionario de la embajada, no podía vender directamente, operaba a través

de agentes o representantes externos, haciendo el contacto entre las empresas coreanas y los agentes en Chile. Uno de esos agentes era la empresa chilena SERLOG (Servicios Logísticos Ltda.) y una de las empresas coreanas era HANWA.

El 8 de noviembre de 2016 el 3° Tribunal Oral en lo Penal de Santiago condenó a V.L.A., director de Proyectos de la empresa chilena SERLOG, al estimar acreditada su participación como autor de cinco delitos reiterados de cohecho a funcionario público extranjero. Al respecto, el tribunal tuvo por establecido que en noviembre de 2006 el Ejército de Chile comunicó a sus proveedores la intención de compra de un sistema de Abre Brechas²⁸, que era parte del Proyecto Coñaripe Quiñe, presentándose solo dos oferentes: la empresa sudafricana “DENEL” y la empresa coreana “HANWA”. Esta última, era representada en Chile por SERLOG, de propiedad de G.I.O (fallecido) y en la que se desempeñaba como jefe de Proyecto de la venta del sistema Abre Brechas, el general en retiro, V.L.A., quien tenía facultad de firmar cheques en representación de la empresa.

Con el fin de incentivar a J.P.L. en el desempeño de las funciones propias y para que facilitara la concreción de negocios específicos, el imputado chileno V.L.A., desde junio de 2007 le pagó mensualmente la suma de \$600.000, mediante giros de cheques de la empresa SERLOG, los

²⁷ Caso RUC 0700091539-0, a cargo del Fiscal Carlos Gajardo de la Fiscalía Regional Metropolitana Oriente, investigado junto al equipo de la Brigada de Lavado de Activos de la PDI (BRILAC).

²⁸ Se trata de una manguera explosiva. Un sistema empleado en las tareas de desminado y limpieza de ruta.

que se giraban a nombre de la abogada F.B.V., cónyuge de J.P.L., quien entregaba boletas para una supuesta prestación de servicios como abogada a SERLOG, por servicios que en realidad no se prestaban. Así, con motivo de esa relación económica, J.P.L. contactó a la empresa HANWA como proveedor de esos equipos y las Fábricas y Maestranzas del Ejército (FAMAE). Las labores de J.P.L. a cambio de los referidos honorarios consistieron en coordinar, hacer lobby y evaluar en que estaba la competencia. Era el principal propulsor para que el negocio funcionara, sosteniendo reuniones en las oficinas del jefe de proyecto del Ejército y el imputado V.L.A. como jefe del Proyecto de venta por parte de HANWA, instando, en el desempeño de sus funciones, por la concreción de un negocio entre la empresa HANWA y el Ejército de Chile, donde SERLOG recibiría una comisión.

Posteriormente, en causa ROL N°94.972-2016, con fecha 17 de diciembre de 2018, la Corte Suprema rechazó el recurso de nulidad interpuesto por la defensa del acusado V.L.A., dejando firme la sentencia del tribunal a quo. Se trata de la primera condena en Chile por el delito de cohecho a funcionario público extranjero, en una investigación que además fue originada por un informe de la UAF.

2. Caso "Verde Austral"²⁹

Es la investigación por asociación ilícita de funcionarios públicos, más grande que ha llevado a juicio oral el Ministerio Público hasta el momento, que cuenta ya con 117 personas condenadas por facilitar los medios para la comisión de los delitos de malversación y lavado de activos, además de 31 imputados que enfrentan actualmente un mismo juicio oral por los delitos de asociación ilícita, malversación de caudales públicos y lavado de activos desde marzo de 2022 y hasta la fecha de publicación del presente artículo. Es justamente la presunta existencia y permanencia en el tiempo de dicha organización criminal al interior de una de las institucionales policiales más prestigiosas del país, la que permitió que durante más de 10 años, se lograra concretar la malversación de \$28.348.928.198 (veintiocho mil trecientos cuarenta y ocho millones novecientos veintiocho mil cientos noventa y ocho pesos) aproximadamente, a través de a lo menos 10 modalidades identificadas y con la participaciones de más de 100 personas (condenadas), entre funcionarios públicos activos, en retiro y civiles. Así a través de un mecanismo de recolección y redistribución de dineros diseñado por la presunta organización criminal, alrededor de 100 imputados facilitaron sus cuentas y productos bancarios a distintos miembros y líderes de la misma con la finalidad

²⁹ Caso RUC 1601014175-7, a cargo del Fiscal Regional Eugenio Campos de la Fiscalía Regional de Magallanes y el Fiscal Jefe Fiscal Miguel Ángel Orellana de la Fiscalía Regional Metropolitana oriente, investigado junto al equipo OS7 de Carabineros de Chile.

de que estos fuesen utilizados para la sustracción de millonarios caudales públicos, tomando todo tipo de resguardos para evitar ser descubiertos por los organismos de control interno y externo.

El caso se inicia en 2016, por un reporte de operación sospechosa (ROS) en la región más austral de Chile, Magallanes y la Antártica chilena. Un banco relativamente pequeño, pero con adecuado sistema de cumplimiento interno en ese momento, detectó que un capitán de carabineros que tiene un sueldo de alrededor de \$1.200.000 recibía cada 2 meses más de \$50.000.000 millones de pesos, totalizando más de \$400 millones de pesos. El sujeto obligado emitió un reporte a la UAF que fue oportunamente remitido a la Fiscalía Nacional del Ministerio Público. Posteriormente, las diligencias investigativas asociadas a las cuentas de la institución de la cual provenían los fondos sustraídos, así como la investigación patrimonial de los imputados relacionados, además de diversas medidas intrusivas y de aseguramiento patrimonial, fueron revelando que lo que se inició en Magallanes tenía su principio de ejecución en el edificio de Norambuena de Carabineros de Chile en el que se encontraba emplazada la Dirección de Finanzas. Asimismo, se detectó que no era el único caso. A lo largo de todo el país, había más de 100 personas que durante al menos 10 años facilitaron medios para que una presunta organización criminal enquistada dentro de la institución sustrajera al menos 28.000 millones de pesos entre 2006 y 2016.

El caso Verde Austral fue recientemente reconocido por GAFILAT como un caso de éxito del Sistema Nacional ALA/CFT chileno (“Mejor caso de éxito GAFILAT 2022”) y fue incorporado posteriormente dentro de una de sus guías de buenas prácticas del año 2023 por dicho organismo³⁰ ya que muestra la importancia de la colaboración público-privada, en donde se refleja: (i) que existen sujetos obligados capacitados, que conocen su rol, entienden los riesgos del sistema económico que representan y cumplen con sus obligaciones de reportar operaciones sospechosas; (ii) que la UAF cumple un importante rol en materia de inteligencia financiera al complementar la información recibida y otorgar un valor agregado de alto contenido epistémico, que luego es remitido a través de informes reservados al Ministerio Público; (iii) que estos informes reservados permiten al Ministerio Público iniciar investigaciones de oficio y adoptar decisiones investigativas oportunas desde el primer momento en que se toma conocimiento del mismo; (iv) que al ser utilizados estos informes por parte del Ministerio Público indicios de sospecha de la comisión de delitos de lavado de activos, son valorados favorablemente por los tribunales de justicia para la dictación de medidas cautelares reales y personales, que contribuyen al aseguramiento patrimonial; y

30 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica. *Guía de Buenas Prácticas Regionales para el Desarrollo de Investigaciones Financieras Paralelas*. Buenos Aires: GAFILAT, 2023. Pág. 27. Disponible en: <https://gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/guias-17/4713-gui-a-de-buenas-pra-cticas-sobre-investigaciones-financieras-paralelas/file>

(v) que en último término, al ser reconstruidos y complementados en base a diligencias investigativas, la información que se logra recabar, permite al Ministerio Público sustentar formalizaciones, sostener acusaciones y lograr importantes sentencias condenatorias.

3. Caso “Mega fraude a Fondo Nacional de Salud”³¹

El caso se inicia por un informe de la UAF, recibido por el Ministerio Público en julio de 2020, en relación con operaciones sospechosas reportadas por una entidad bancaria, ocurridas durante la pandemia COVID-19, cuando recién se estaban implementando y desarrollando los sistemas de teletrabajo.

Dentro de las señales de alerta identificadas en el presente caso, destacan las siguientes: (1) pagos injustificados desde Fondo Nacional de Salud (FONASA) y eventual utilización de cuenta bancaria personal; (2) perfil socioeconómico de la reportada que no se ajusta a los montos transados en su cuenta personal; (3) diversificación y direccionamiento de fondos presuntamente ilícitos con el propósito de ocultar su rastro, a través de transferencias a sus hijos menores de edad y hermanos; (4) retiro intensivo de dinero en efectivo por caja; (5) alto nivel de inversiones realizadas en un breve periodo de tiempo, a

través de depósitos a plazo; y (6) adquisición de bienes por parte de la reportada, no acordes a su perfil económico.

La investigación del Ministerio Público determinó que en diciembre del 2019 la reportada mantenía un convenio vigente con FONASA como prestadora persona natural³² de la Modalidad de Libre Elección (MLE)³³, en su calidad de Médico Cirujano, aprobado mediante resoluciones exentas de 2010 y 2014. Antes de cometer los delitos, la imputada había traspasado toda la información contenida en las fichas clínicas del recinto médico en el que trabajaba, para luego, desde su hogar, emitir bonos fraudulentos y recibir los pagos de FONASA por dicho concepto. Como consecuencia directa de sus maquinaciones, FONASA transfirió a las cuentas bancarias de la acusada registradas en el Fondo, a través de un sistema automatizado de pago, el porcentaje de contribución de cada atención médica informada por ella, que, en su conjunto, y descontado el impuesto de segunda categoría, sumó la cantidad \$5.105.000.000 y fracción. Montos que pudieron ser mayores ya que FONASA, al percatarse del fraude, dio orden

31 Caso RUC 2010036013-7; RIT 242-2022, a cargo de la Fiscal María José Aguayo de la Fiscalía Regional del Biobío, investigada junto al equipo de la Brigada de Lavado de Activos de la PDI (BRILAC).

32 Nómina de profesionales y entidades en convenio para otorgar prestaciones a los asegurados de FONASA en la Modalidad de Libre Elección, ingresados en la Base de Prestadores MLE. Los profesionales que pueden suscribir un convenio en la Libre Elección con FONASA son: médicos cirujanos, matronas, tecnólogos médicos, químicos farmacéuticos, kinesiólogos, cirujanos dentistas, enfermeras, fonoaudiólogos, psicólogos, nutricionistas y protesistas.
33 Aquella que permite al beneficiario de FONASA elegir libremente al profesional y/o entidad de salud, del sector público o privado, que mantenga convenio de atención vigente con el Rol de prestadores de FONASA y se encuentre autorizado para otorgar las prestaciones contempladas en el Arancel MLE, a través de la obtención de un Bono.

de no pago para 6 folios de atenciones médicas no efectuadas, que ascendían a la suma total de \$1.027.000.000 y fracción.

La reportada, entre el 29 de diciembre de 2019 y el 8 de julio de 2020, estando registrada como prestadora MLE en FONASA, emitió desde el sistema FRONT PRESTADOR, 4.896 bonos, por concepto de 1.560.219 prestaciones médicas que nunca realizó y que fueron aparentadas por ella, las que recayeron en 66 beneficiarios distintos y que le significó al Estado de Chile una contribución fiscal de \$6.493.425.931, suma correspondiente al total de su contribución en el financiamiento de esas prestaciones en MLE. Asimismo, y durante este mismo período, la imputada emitió otros 1.852 bonos donde se registró ella misma como beneficiaria y prestadora de la atención. Producto de lo anterior, FONASA transfirió a la cuenta de la acusada la suma de \$288.535.745, correspondiente a 71.050 prestaciones no efectuadas por ella.

Con fecha 31 de enero de 2023 se dictó sentencia condenatoria en contra de la imputada por parte del Tribunal Oral en lo Penal de Concepción, a 7 años y 180 días de presidio mayor en su grado mínimo, por el delito de fraude de subvenciones reiterado del Art. 470 N° CP y a 4 años de presidio menor en su grado máximo, por el delito de lavado de activos. Dicha sentencia fue ratificada por la Corte Suprema en causa ROL 17.886-23, de fecha

29 de marzo de 2023. En su considerando 10³⁴ y 11³⁵, la Corte releva la naturaleza del lavado

34 Corte Suprema. ROL 17.886-23, sentencia de fecha 29 de marzo de 2023: “DÉCIMO: Que, en esta materia, hay que recordar la circunstancia en que las figuras penales de las letras a) y b) del artículo 27 de la Ley N° 19.913, al igual que el inciso quinto del mismo precepto, ha sido objeto de la revisión del Excmo. Tribunal Constitucional, en su causa ROL 3630-17-INA, estableciendo la constitucionalidad de los mismos. En su desarrollo, se dejó en claro que la dictación de dicho cuerpo legal es una manifestación del énfasis que el constituyente le entrega al orden público económico y, además, clarificó la naturaleza jurídica del delito de lavado de activos que “es delito de conexión, y exige un delito previo, generalmente de los activos que constituyen sujeto material” (García Caveró Percy, “El delito de lavado de activos”, Editorial IB de F, año 2016, pág. 88). De tal manera que, el autor o partícipe en el delito base sólo requiere actuar típica y antijurídicamente, por ello la importancia de lo dispuesto en el inciso cuarto, del artículo 27 cuando usa la expresión “un hecho típico y antijurídico”. A lo dicho, cabe mencionar también, que el inciso quinto del artículo 27 de la Ley N° 19.913 establece: “Si el que participó como autor o cómplice del hecho que originó tales bienes incurrir, además, en la figura penal contemplada en este artículo, será también sancionado conforme a ésta.”

35 Corte Suprema. ROL 17.886-23, sentencia de fecha 29 de marzo de 2023: “DÉCIMO PRIMERO: “Que, en tal sentido, en la especie, esta Corte advierte la existencia de un delito previo – obtención fraudulenta de subvenciones estatales –, el cual se completa con la entrega electrónica de los dineros que FONASA le hace a la sentenciada en los productos bancarios. Enseguida, con esos dineros, tal como queda asentado en los hechos acreditados por el Tribunal Oral, comienza a ejecutar operaciones mercantiles que satisfacen los verbos rectores de las letras a) y b) del artículo 27 de la Ley N° 19.913, ya que se observa la manera en cómo distribuyen esas “ganancias”, traspasando dineros entre sus cuentas bancarias, adquiriendo distintos bienes muebles y raíces para sí y para sus familiares, realiza donaciones, ejecuta inversiones y compra bienes de diferente clase, lo que se traduce en el uso y ocultamiento de los bienes que, a sabiendas provienen, del delito previo que ejecutó, lo que no forma parte de los elementos de este último tipo penal sino que representan la segunda ilicitud de las conductas cometidas por la encartada y que requirió su juzgamiento por disponerlo así el inciso quinto del artículo 27 de la Ley N° 19.913, pues se trata de una figura independiente, distinta pero vinculada al delito previo, de allí que no existe error de derecho en su aplicación y no se advierte ninguna afectación al principio *nen bis in ídem*. Por otra parte, pese a los reproches de la defensa, en nada cambia el hecho que la sentenciada precise del uso de los productos de la banca formal para realizar los actos propios del lavado de activos. Ello no modifica la naturaleza delictiva de sus acciones pues, en definitiva, el legislador no distingue la forma en que se ejecuten los verbos rectores, a lo que debe agregarse que, además, ella no solo efectuó de actos propios de la banca sino que realizó compras de diferentes bienes muebles e inmuebles, lo que representa la fragmentación de sus actos que

como delito de conexión y como una figura independiente del 470 N°8 CP, pero vinculada a esta, al ser su delito base, rechazando por tanto las alegaciones de ne bis in idem formuladas por la defensa en su recurso de nulidad, distinguiendo de esta forma, la consumación propiamente tal del delito base, por un lado, y por otro, el ocultamiento de las ganancias ilícitas generadas a partir de la comisión del mismo, a través de una serie de actos de colocación y estratificación, constitutivos todos del delito de lavado de activo.

El delito de fraude en obtención de prestaciones estatales (artículo 470 N°8 CP), se incorporó dentro del catálogo de delitos base del artículo 27 de la ley N° 19.913 con fecha 18 de febrero de 2015 mediante la ley N° 20.818. La condena del caso “Mega fraude FONASA” del año 2023 es la primera lograda en juicio oral a nivel nacional, por el delito de lavado de activos con delito base fraude de subvenciones.

VI. Avances y desafíos del sistema nacional antilavado en materia de corrupción

Dicho todo lo anterior, es importante señalar algunas reflexiones finales:

tenían por objeto, precisamente, el uso y ocultamiento de los fondos obtenidos ilegalmente, de tal manera que el recurso de nulidad, en este extremo, tampoco podrá prosperar.”

Desde fines de los años 90 a nivel internacional y desde a lo menos el año 2009 en los informes del GAFI, la corrupción ha figurado en todos los informes de riesgos de lavado de activos elaborados por distintos organismos internacionales, siendo de especial preocupación el rol que tienen los distintos actores del sistema respecto de la actividad de las PEP y de las personas naturales y jurídicas relacionadas con estas.

Por su parte, desde la existencia del Sistema Nacional Antilavado se han elaborado distintos informes de riesgos en materia de lavado de activos. En todos ellos, la corrupción ha sido un factor significativo de preocupación. Es más, en el último informe publicado por la UAF, que abarca el periodo de 2016 a 2021, se indica que “el delito de corrupción se encuentra catalogado como la tercera principal amenaza para el Sistema Nacional ALA/CFT”³⁶. Asimismo, que “los delitos de corrupción son los que muestran una mayor cantidad de ROS, cuya información ha sido incluida en Informes de Inteligencia Financiera remitidos por la UAF al Ministerio Público, al igual que la mayor cantidad de personas incluidas en esos ROS, lo que muestra el funcionamiento del proceso de detección del Sistema Nacional ALA/CFT”³⁷.

Lo anterior, da cuenta de importantes avances en materia de generación de una cultura de

36 MILAFT. *Evaluación Nacional de Riesgos: Lavado de Activos 2016-2021*. Pág. 41 [en línea] Disponible en: https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/ENR_LA_5552.pdf

37 Ibid.

cumplimiento de los sujetos obligados, que deben ser reforzados constantemente a través de distintas estrategias intergubernamentales e intra-sector-público/privado-,especialmente tomando en consideración la próxima aplicación de la ley de delitos económicos N°20.595 respecto de las personas jurídicas en 2024 y ya vigente respecto de las personas naturales.

Una muestra de lo anterior es la reciente suscripción con fecha 4 de junio de 2024, de un Convenio de Colaboración Intergubernamental entre el Ministerio Público, la UAF y la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales (SUBREI); para mejorar la prevención, detección e investigación del cohecho a funcionarios públicos extranjeros y el lavado de activos asociado, a través de la inteligencia financiera.

Por su parte, es necesario relevar los recientes esfuerzos interinstitucionales por lograr la confluencia de estrategias conjuntas contra la corrupción y el lavado de activos en importantes Estrategias Nacionales. Por un lado, la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP) lanzada en diciembre de 2023 y, por otro, la Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP creada a instancias del acuerdo interinstitucional concertado por la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al LA/FT (MILAFT) en agosto de 2023, cuyos resultados podremos ir viendo en el transcurso de los próximos años.

En materia de corrupción y en general en la criminalidad económica empresarial, a

diferencia de lo que opera en otros delitos base relacionados por ejemplo con la criminalidad organizada y con el tráfico de drogas, los imputados cuentan con una gran fuente de ingresos de origen lícito, a los que se inyectan otros de fuente ilícita. Son típicamente casos de lavado mezcla, respecto de los cuales el principal desafío investigativo es robustecer en la estrategia persecutora, toda la prueba tendiente a acreditar la trazabilidad del vínculo entre la consumación del delito base -que puede o no coincidir con la colocación como primera etapa del lavado; en cuyo caso habría bis in idem-, respecto de las siguientes etapas o capas de estratificación e integración de dichos fondos, constitutivas de lavado de activos. En este sentido, dada la especial característica del lavado como delito de conexión, las investigaciones patrimoniales debieran avanzar hacia una profesionalización de pericias e informes patrimoniales policiales, con objetivos enfocados en los actos de lavado desde la consumación, que permitan ir acreditando -capa por capa- las distintas operaciones involucradas. Asimismo, considero como desafío relevante para el pilar preventivo, la necesidad imperiosa de reforzar sus medidas de detección, control y reporte oportuno de operaciones sospechosas relacionadas con el ingreso de dinero en efectivo en el sistema económico, especialmente de los depósitos en efectivo y con documentos en el sector bancario y financiero. A pesar de los años que han pasado desde el escándalo del caso "Banco Riggs" de Estados Unidos en 2004, y desde las alertas levantadas por el informe sobre

Laundering the Proceeds of Corruption del GAFI en 2011, esta tipología -aún en 2024- continúa siendo una de las más frecuentes en casos de lavado de activos con delito base corrupción.

Durante mucho tiempo, la persecución penal de la corrupción estuvo separada de la del lavado de activos, pero la experiencia ha demostrado que un abordaje conjunto permite obtener más y mejores resultados. Una de las posibles razones que pueden haber influido en lo primero, probablemente se relacione con una errada noción de lo que deba entenderse por lavado de activos, aun cuando el legislador es claro: no existe el agotamiento del delito cuando se trata de los delitos base contemplados en el artículo 27 de la ley N° 19.913. Así también lo han entendido los propios tribunales de justicia, que han señalado en distintas oportunidades que: "no es posible que la ley permita que la actividad dolosa pueda ser fuente legítima de lucro, es más, ella debe ser sancionada si afecta bienes jurídicos que el

legislador estima del caso proteger en defensa de la convivencia social"³⁸.

Hoy en día, cada vez es más común el abordaje conjunto de la estrategia anticorrupción y ALA/CFT en el ámbito de la persecución penal, con el objeto de lograr detectar y sacar de circulación del sistema económico las ganancias ilícitamente inyectadas en el mismo y lograr recuperar los activos en favor del Estado de Chile. Para el ente persecutor, se trata de investigaciones prioritarias, complejas y que toman más tiempo, pero estamos continuamente sembrando esfuerzos institucionales para mejorar los flujos de trabajo, acortar los tiempos investigativos y articular imputaciones serias y objetivas, con el objeto de cosechar resultados en el futuro, que permitan combatir decididamente la impunidad. Después de todo, bien sabemos que, para toda la ciudadanía, la justicia que tarda tiempo tampoco es justicia.

³⁸ Tribunal Constitucional. ROL N° 3630-17-INA, de fecha 17 de mayo de 2018. Considerando 16°



www.uaf.cl
revistauaf@uaf.gob.cl