

INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA DE LA ACTUACIÓN DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS COMPETENTES EN RELACIÓN AL EVENTUAL FRAUDE DE EMPRESAS DE INVERSIÓN.

HONORABLE CÁMARA.

Vuestra Comisión Investigadora pasa a informaros sobre la materia del epígrafe.

I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA, AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SU CREACIÓN.

La Cámara de Diputados, en su sesión 132^a, de 9 de marzo 2016, ante la petición formulada por sesenta y nueve diputados y diputadas, de conformidad con lo preceptuado en la letra c) del número 1 del artículo 52 de la Constitución Política de la República acordó crear una Comisión Especial Investigadora de la responsabilidad administrativa y política de los organismos públicos competentes en relación al eventual fraude de empresas de inversión. En el ejercicio de su cometido, la Comisión deberá indagar las responsabilidades administrativas y políticas que permitieron el presunto fraude de las empresas AC Inversions, IM Forex, Investing Capital y otras que pudieren ser investigadas en el futuro, por actividades similares.

II.- ANTECEDENTES GENERALES.

La Comisión investigadora fue creada a raíz de los hechos que se dieron a conocer por la prensa, en el sentido que un gran número de particulares habrían denunciado públicamente que habrían sido estafados por algunas empresas que operaban bajo la modalidad del sistema conocido como “fraude piramidal” y, que al parecer, existirían otras que operarían bajo similar sistema.

De acuerdo a la *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC), órgano fiscalizador del mercado financiero en Estados Unidos de Norteamérica, se entiende que bajo un modelo de fraude piramidal clásico, el dinero de los nuevos inversionistas es usado para pagar falsos dividendos a los primeros inversionistas. Se habla de falsos dividendos debido a que, en principio, no existe ningún otro tipo de negocio o actividad que genere ganancias que no sean las “inversiones” de nuevos clientes. Así, el esquema piramidal utilizado fracasa o colapsa cuando el número de clientes nuevos que aportan los fondos para pagar las supuestas rentabilidades no supera a los ya existentes, situación que se agrava cuando los “inversionistas” ya existentes comienzan a retirar sus fondos.

Breve resumen de antecedentes expuestos por los diputados solicitantes de la Comisión Investigadora.

Los diputados solicitantes hacen presente su preocupación por los hechos acaecidos en relación a empresas que han operado con el sistema piramidal de negocios, y cuyos antecedentes se han dado a conocer a través de los medios de comunicación. Señalan en su presentación que:

1.- AC Inversions es una empresa que se encuentra siendo investigada por una presunta estafa a más de 5.000 personas por un monto superior a los \$50 mil millones de pesos. Tal circunstancia salió a la luz pública el 1 de marzo del 2016 luego de que la supuesta empresa de inversiones cerrara sus operaciones por falta de liquidez para pagar a sus clientes las utilidades comprometidas.

2.- AC Inversions funcionaba en el mercado financiero desde 2012, siguiendo un esquema de "pirámide", que implica un fraude consistente en pagar rentabilidades comprometidas a los clientes con dineros frescos que aportan nuevas personas que van ingresando al fondo de inversión, sin que en la práctica existan negocios que generen ganancias. Dicha empresa habría engañado a sus clientes señalándoles que su dinero era invertido en el mercado de divisas, logrando una rentabilidad de entre el 2,5% y el 7,5% mensual sobre el capital, la que es alta considerando principalmente la actual situación financiera nacional y mundial.

3.- También existen antecedentes de infracciones a la ley, de similar naturaleza, por parte de las empresas IM Forex e Investing Capital, que fueron denunciadas el 7 de marzo del presente año (2016) por parte de la Superintendencia de Bancos al Ministerio Público. Según medios de prensa el ente regulador estaría reuniendo nuevos antecedentes para ampliar el número de entidades denunciadas.

4.- El problema del esquema de pirámide es que, para funcionar, se deben tener ingresos provenientes de gran cantidad de clientes nuevos, y los antiguos no pueden hacer retiros de sus fondos, pues se produce un desbalance financiero que no permite seguir pagando las utilidades comprometidas, situación que durante principios de año ocurrió con AC Inversions, al retirarse gran cantidad de inversionistas, que eran miembros del Ejército, debido a una circular enviada el 29 de enero por el Comandante en Jefe, General Humberto Oviedo, mediante la cual advertía a los uniformados que no podían participar en la captación de inversiones en sociedades piramidales como lo era AC Inversions. En la circular se señalaba expresamente que "es particularmente incompatible con los valores y principios y deberes militares, la realización de actividades de captación de dinero o la facilitación de negocios de inversión privada y todas aquellas relacionadas que pretenden realizar en la institución adquiriendo la característica de ilícita".

Según declaraciones del ex gerente comercial de AC Inversions, don Pedro Gajardo, fue la fuga masiva de uniformados lo que hizo que esta empresa no pudiera seguir pagando a sus clientes viéndose impedida de mantener el fraude piramidal en que consistiría este negocio.

5.- De acuerdo a informaciones de prensa, en julio del año 2014, se habría advertido a la Superintendencia de Valores y Seguros de esta estafa. Mediante una carta al diario El Mercurio, don Guillermo Torrealba señaló que se había comunicado con el organismo fiscalizador, señalando que en la web de AC Inversions se avistaban *"promesas imposibles, faltas de ortografía y ninguna mención de quiénes manejaban esta maravilla de las finanzas"*. Ante esta situación, Torrealba habría interpuesto una denuncia ante la SVS, expresando que

el modus operandi de esta empresa podía tratarse de un esquema piramidal. En la respuesta del ente regulador le habría señalado que *"Al respecto, cumple esta superintendencia con informar a usted que, revisada la página web antes señalada, esta se refiere a inversiones en operaciones sobre moneda extranjera, las cuales no se encuentran sometidas a la fiscalización de la superintendencia"*. A este respecto, Torrealba escribió en la prensa: *"Si la SVS hubiese actuado siguiendo su propia razón de ser, la pesadilla para cientos de chilenos podría haberse evitado"*.

6.- Aún más delicado es el antecedente que entregó el fiscal Carlos Gajardo en la formalización de cargos a los dueños de AC Inversions, quienes son investigados por la presunta participación en los delitos de estafa, lavado de activos e infracción a la Ley de Bancos. Según el fiscal Gajardo, en al menos cuatro ocasiones se dio cuenta a la Unidad de Análisis Financiero de las operaciones sospechosas de Patricio Javier Santos Hernández, principal dueño de AC Inversions. Estas denuncias consistían en que según el fiscal, en todas las inversiones que efectuó el representante de AC Inversions, este perdió dinero por un total de \$ 8 mil millones. *"No se entiende cuál era el motivo de la persistencia del señor Patricio Santos de seguir invirtiendo si en todos los brokers tuvo pérdidas. (...) Un abogado de estas empresas tiene una tesis, que es la tesis de la fiscalía: pueden ser pérdidas simuladas"*.

El fiscal Gajardo también se refirió a las transacciones que hizo el dueño de AC Inversions con la empresa BeFX. En base a la declaración judicial que prestó el director de esta sociedad, Rodrigo Castillo, el fiscal señaló que *"el modo de actuar del señor Patricio Santos les pareció sospechoso pues los tenía preocupados como empresa. Reportaron en cuatro oportunidades a la Unidad de Análisis Financiero (UAF) estos reparos"*.

La fiscalía sostuvo que hubo un reporte que se hizo a fines del año 2014, en el que se señala que *"los hechos inusuales son el alto volumen que opera y que muchas veces tiene grandes pérdidas, aunque a veces tiene ganancia. Esta empresa capta y administra cuentas de terceros y gana un rebate por las transacciones que realice. Invierte dineros propios y también de clientes individuales"*.

Agregó el Ministerio Público que existirían tres reportes posteriores realizados a la Unidad de Análisis Financiero: *"En el último le dice (a la UAF) que las cuentas de AC Inversión y Afinex aseguran rentabilidad, en las cuentas de clientes y deudores que están en el archivo, tienen riesgo de mercado. Los hechos inusuales son que el administrador garantiza rentabilidad cuando por lo que nosotros vemos en las operaciones de su historia es perdedor. Por lo tanto no sabemos cómo puede pagar en esas condiciones"*. Estos reportes nunca habrían sido contestados por la UAF.

La Superintendencia de Bancos y las instituciones financieras también tienen algo que decir en la materia, no pudiendo excluirse del caso argumentando que no está bajo su jurisdicción.

7.- Finalmente, debemos agregar que existe información que confirma que el año 2014 se presentó una denuncia por el caso AC Inversions ante la Policía de Investigaciones, la que no fue investigada ya que en palabras del director general de esta institución *"se analizaron los antecedentes y no se pudo incursionar más porque no habían indicios de que hubiese algún ilícito"*.

Finalmente, agrega la presentación de antecedentes por parte de los diputados peticionarios de la Comisión Investigadora, se concluye que en este caso está en tela de juicio la participación del Ejército, de la Policía de Investigaciones, de la Superintendencia de Valores y Seguros, de la

Superintendencia de Bancos, y de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), todas entidades que habrían tenido antecedentes para poder detener el fraude con antelación, evitando millonarias pérdidas patrimoniales a miles de chilenos.

III.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO.

La Comisión, para el cumplimiento de su cometido, destinó 9 sesiones ordinarias y especiales, en las que procedió a escuchar las opiniones y las declaraciones de las personas invitadas y citadas, cuya nómina es la siguiente:

FECHA	INVITADO O CITADO
Ma. 12.04.2016	• Sesión constitutiva, elección de Presidente y horario.
Mi. 04-05-2016	• El Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés Pulido.
Mi. 12-05-2016	• El Director de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), , señor Javier Cruz Tamburrino.
Mi. 18-05-2016	• El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), señor Eric Parrado Herrera.
Mi. 01-06-2016	• El Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), señor Eric Parrado Herrera. • El Comandante en Jefe del Ejército, señor Humberto Oviedo Arriagada.
Mi.08-06-2016	• El Director del Servicio de Impuestos Internos (SII), señor Fernando Barraza.
Mi-15-06-2016	• El Superintendente de Valores y Seguros (SVS), señor Carlos Pavez Tolosa.
Mi-22-06-2016	• El fiscal del Ministerio Público, señor Carlos Gajardo Pinto.
Mi. 20-07-2016	• Afectados que solicitaron concurrir: señora Romina Herrera y señor Arturo Molina.

Cada uno de ellos expuso sus particulares puntos de vista en relación a los temas, tanto de carácter general como particular, que fueron objeto de su invitación o citación, y que se les señaló específicamente, así como manifestaron su punto de vista sobre la situación investigada.

IV.- EXTRACTO DE LAS EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS INVITADAS A LA COMISIÓN.

--- Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés.-

Luego de saludar, señaló que en esta investigación de situaciones irregulares –a las que llamó directamente fraudes- que se han conocido respecto de diversas empresas dedicadas a inversiones, se han planteado dudas de distintos actores, por lo que destacó la importancia de que se vaya develando con más claridad el funcionamiento de las instituciones. Afirmó que la clave para aportar más información y esclarecer algunas acciones es tener más control político sobre las instituciones que están a cargo, no obstante las funciones del Ministerio Público, que finalmente será quien determinará los alcances de los procedimientos empleados en las diversas inversiones, que permitirá tipificar el problema que se produjo.

En las indagatorias del Ministerio Público, dijo, los organismos públicos ya han sido convocados a aportar antecedentes. Sin embargo, mencionó que en algunas de esas investigaciones, las propias actuaciones de los organismos dieron pie a acciones desde el punto de vista judicial, como es el caso de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

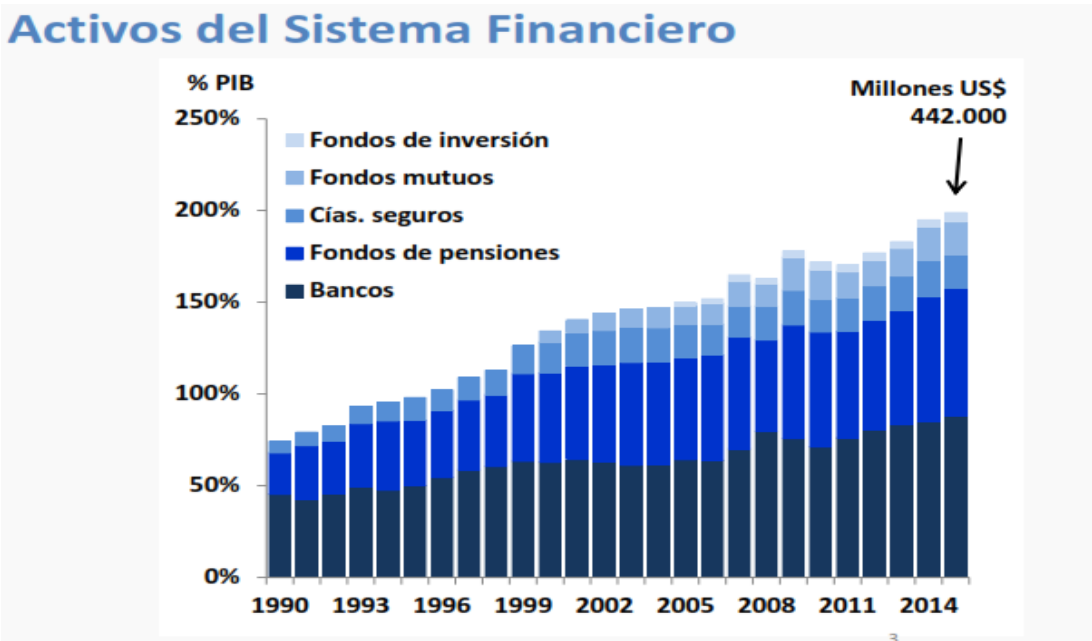
En ese contexto, señaló que lo que corresponde es dejar que la institucionalidad funcione con las investigaciones judiciales que existen; que el control político también siga su curso y esperar que las instituciones, como esta comisión y la justicia, se pronuncien y recién ahí ejercer algunas acciones que, probablemente, sean necesarias.

Recordó que una vez aparecidas las denuncias públicas del primer fraude, instruyó al subsecretario de Hacienda al respecto y reunió en un comité sectorial a todos los servicios dependientes del Ministerio que tienen relación con el tema, para abordar de manera sistémica la contingencia. De hecho, de ahí se armó un primer grupo de trabajo, que ha sido importante para tratar de identificar mejoramientos potenciales que haya que hacer en la institucionalidad. Sin perjuicio de esa coordinación extraordinaria que hicieron, se han seguido monitoreando los casos que se han ventilado y otra institucionalidad financiera ha estado a cargo para analizar el impacto que ha tenido en el sistema financiero. El tema se trató en un consejo de estabilidad financiera y también en el comité de superintendentes.

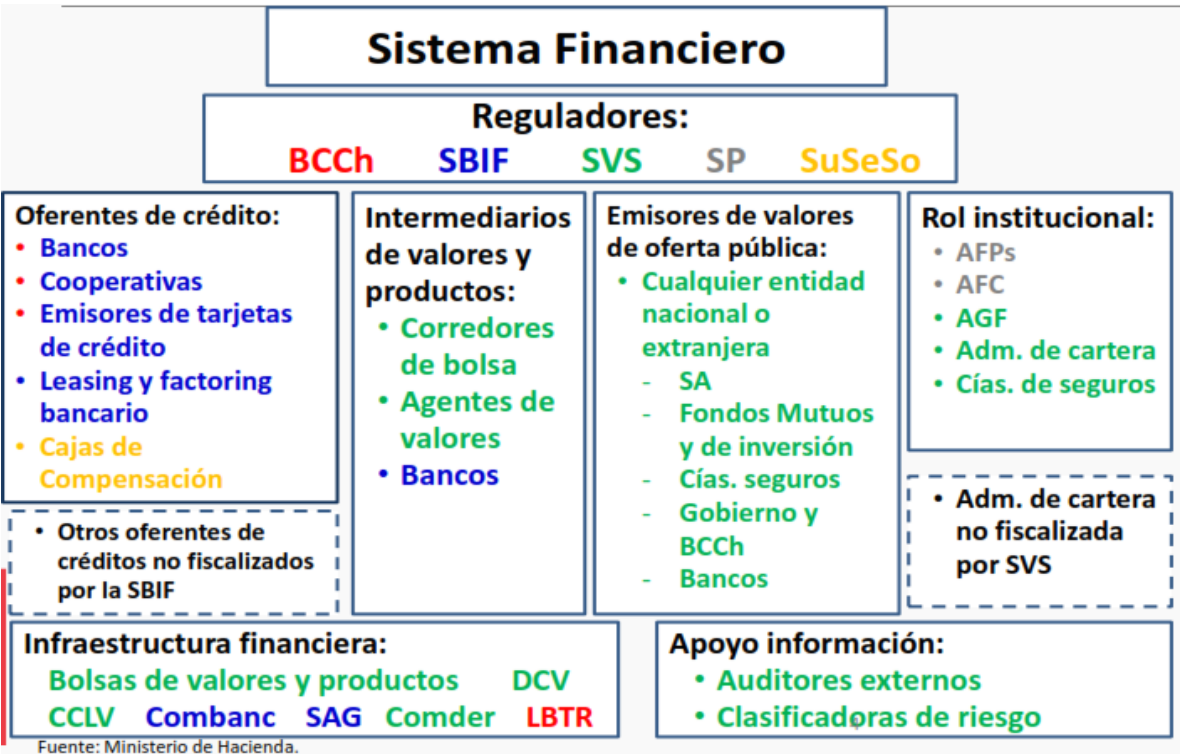
Mencionó como conclusión de dicho análisis, que existan riesgos sistémicos para la economía a partir de eso. Evidentemente, es un tipo de riesgo, porque, entre otros, existe el de la fe pública; pero podría llegar a alterar la estabilidad financiera que contaminara a otras instituciones del rubro. A su juicio, la revisión que haga esta Comisión va a ser un insumo importante para las decisiones que tengan que tomar respecto de cambios legislativos o regulatorios para mejorar la resiliencia del sistema.

Luego, para poner en perspectiva lo que pasó, se refirió al tamaño del sistema financiero en Chile. En la imagen que sigue están los activos de los principales actores del sistema financiero, que son los bancos, los fondos de

pensiones, las compañías de seguros, los fondos mutuos y los fondos de inversiones. Esos activos han aumentado significativamente, desde tres cuartos a dos veces el PIB, desde 1990.



Explicó que la lámina anterior muestra de manera esquemática una descripción del sistema financiero en Chile. Los reguladores del sistema son: el Banco Central de Chile, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, SBIF, la Superintendencia de Valores y Seguros, SVS, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Seguridad Social, Suseso. Los cuatro primeros, más el Ministerio de Hacienda, son participantes habituales del Comité de Estabilidad Financiera. La Suseso ha ido por casos específicos.



En esa lámina los colores están asociados a distintos elementos del sistema. Por ejemplo, los bancos son el primer oferente de crédito que se encuentra allí. El punto rojo está ligado al Banco Central; y el azul, a la SBIF. Así, se tiene una serie de distintos oferentes de crédito y todos, con excepción de las cajas de compensación, están bajo el paraguas de la SBIF. Hay una segunda columna que llamó intermediarios, que son actores del mercado que compran y venden valores. Entre ellos se encuentran los bancos, los corredores de bolsa y los agentes de valores que intermedian renta fija, son los más relevantes.

¿Quiénes emiten valores de oferta pública? En realidad, cualquier entidad, nacional o extranjera, que quiera ofrecer al público estos instrumentos, tales como las sociedades anónimas, los fondos mutuos y de inversión, las compañías de seguros, el mismo Gobierno y el Banco Central que emiten deudas y los bancos. Luego, hay actores institucionales entre los que se encuentran los fondos de pensiones, el fondo de seguro de cesantía, las Administradoras Generales de Fondos (AGF). Muchos de estos tienen sus propios fondos mutuos y fondos de inversión; hay administradoras de carteras, regulados, y compañías de seguros. Entonces, se tienen actores, oferentes de crédito, demandantes de crédito -que son los que ofrecen- y, entremedio, estos intermediarios.

Aclaró que todo esto descansa en una serie de estructuras de funcionamiento del mercado financiero, lo que requiere bases de apoyo. Por ejemplo, las bolsas de valores y productos son el lugar donde se transa; el Depósito Central de Valores (DCV) es donde se registran y se guardan físicamente –ahora son simplemente datos en un computador, no son físicos-, es decir, donde están los bonos y las acciones de Chile; la Cámara de Compensación de Derivados; el LBTR, que maneja el Banco Central, que es la Cámara de Compensación de Transacciones de Alto Valor de Chile -todas las transacciones deben hacerse en algún lugar-, y hay una serie de otras sociedades de apoyo al giro en la infraestructura financiera. En ese mundo está, por ejemplo, Transbank, que se encarga de todo el sistema de tarjetas. De la misma manera, hay apoyo de otros actores –que no son los que se encuentran en la parte superior de la lámina- como son los auditores que van vigilando que los números sean los números y clasificadoras de riesgo que dicen a los distintos actores cuando un instrumento o un emisor tiene cierto riesgo.

Dicho lo anterior, agregó que en la imagen hay dos cuadros importantes y son los que están punteados ¿Por qué? La verdad es que existen otros oferentes de crédito no fiscalizados por la SBIF, como los *factoring* y los *leasing* no bancarios. Esos son oferentes de crédito que se financian de alguna manera, pero su oferta no cuenta con un paraguas de regulación como la Superintendencia. El crédito queda en una gran tienda -pasa un poco lo mismo-; es crédito, pero está claramente bajo el Sernac, hay reglas de tasa de interés, sin embargo, no existe una regulación o supervisión que permita mantener el riesgo bajo. Evidentemente en la medida en que esos intermediarios se endeuden, por ejemplo, con un banco o emitan un bono para poder financiar sus operaciones empieza a ser parte del paraguas de la supervisión, porque el banco va a tener el cuidado respectivo de informar a la SBIF, como son sus procedimientos para la cautela del riesgo. También hay administradoras de carteras que no son fiscalizadas por la SVS. Las familias más ricas tienen lo que se llama los *Family Office*, un grupo de asesores que simplemente invierten. Se puede firmar un mutuo con alguien más para hacer una operación. ¿Cuándo eso pasa a ser un

banco? Dijo que la ley no tiene una línea divisoria perfecta. Se sabe bien que no es un banco, pero, ¿cuándo una operación pasa a ser un banco? Si se hacen mutuos con cierta regularidad es demasiado parecido a un banco, pero se encuentra fuera del paraguas regulatorio y es en ese cuadro donde se han dado los fraudes que han ocasionado la investigación por esta Comisión. En otras palabras –dijo– son instituciones que no se encuentran bajo el paraguas regulatorio del sistema financiero.

Consultado en qué parte de la imagen están las empresas de inversiones materia de esta investigación, indicó que están en el cuadro punteado que dice “administradores de cartera no fiscalizados por la SVS”. Comentó que no tienen toda la información, pues la fiscalía está haciendo su investigación, básicamente eran administradores de cartera, pero no eran formales ni fiscalizados. Algunos decían que sí lo eran y parte de los fraudes han sido eso; algunos se disfrazaban de algo muy parecido a un banco al momento que ofrecían un retorno fijo, sin embargo, no eran entidades que por sus características estaban dentro del perímetro regulatorio que tienen estas instituciones. Indicó que el perímetro regulatorio ha estado de moda, muy fuerte, en el mundo en los últimos diez años, porque mientras más fuerte es la regulación dentro de ese perímetro, más incentivos existen para que se produzcan negocios de intermediación fuera del perímetro regulatorio.

Indicó que si bien esto parece ser fraude, aclaró que muchas actividades de administración de carteras no se encuentran fiscalizadas y son perfectamente legítimas. Agregó que hay actividades en que se ha decidido, por la regulación que existe, que simplemente no sean fiscalizadas.

A la pregunta de qué son los ‘agentes de valores’, señaló que se trata de intermediarios de renta fija de cierto tipo. Recordó que los agentes de valores intermedian renta fija y acciones, para lo cual se requiere un poco de capital y ciertas características adicionales.

En cuanto al funcionamiento del sistema financiero, indicó que los bancos han crecido muchísimo en los últimos años, con colaciones de casi 200 mil millones de dólares, es decir, 80% del PIB. Particularmente, en 2009, hubo un ciclo muy fuerte, sin embargo, en el último par de años el crecimiento de los créditos ha estado débil, excepto el de vivienda.

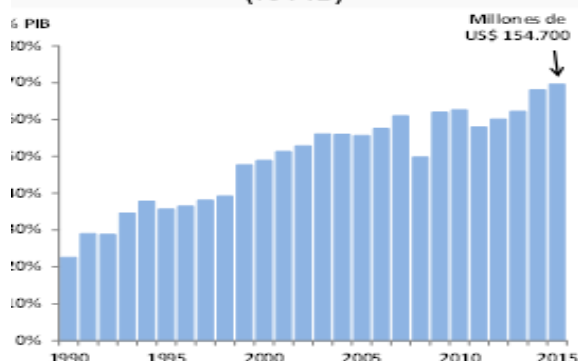
Sobre los elementos que preocupan de un banco, manifestó que en primer lugar, la calidad de sus activos. Si el banco toma depósitos, se los presta alguien y si la calidad de esos activos baja, es un problema, pues no puede devolver la plata. En calidad de activos, tienen un sistema de supervisión muy cercano, los bancos hacen provisiones y tienen capital para hacerse cargo de problemas que pudiesen tener. Por lo mismo, afirmó que Chile tiene una cartera sana y, aunque su riesgo ha aumentado dado este ciclo económico, no tienen problemas en la calidad de la cartera. Uno de los principales trabajos de la Superintendencia de Bancos es estar seguro de que los bancos hacen bien sus inversiones. En segundo lugar, afirmó que siempre hay que monitorear cómo se financian los bancos, ya que pueden hacerlo de distintas maneras, por ejemplo, emitiendo bonos, recibiendo depósitos, etcétera. Añadió que Chile tiene un formato de financiamiento bastante sano. Como detalle, dijo, lo único que levantan las clasificadoras internacionales o el Fondo Monetario es que algunos bancos dependen excesivamente de los llamados mayoristas. ¿Qué es un mayorista? Por ejemplo, una AFP que deposita en un banco. Ahora, ¿por qué el depósito de un mayorista es menos ideal que el financiamiento de un bono a largo plazo o, mejor

todavía, depósitos de todos nosotros? La razón es que nuestros depósitos son más estables que un gran depósito de una entidad financiera que puede mover el dinero, pues si saca el depósito, el banco tiene que pagarlo. ¿Con qué lo paga si tiene la plata prestada? Debe contar con cierta liquidez para eso. No obstante, Chile tiene un sistema bancario muy robusto, precisó.

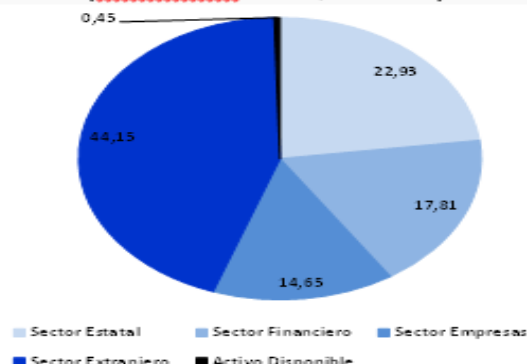
Por último, destacó que el indicador de solvencia -cuánto capital tiene un banco- se mantiene muy por sobre los estándares mínimos requeridos por los bancos. Si bien ha venido bajando, el Banco Central ha hecho la prevención de que los demás bancos se preocupen de aumentar su capital. En ese sentido, pronto vendrá una ley de bancos, anunció.

Fondos de pensiones

Activos de los Fondos de Pensiones
(% PIB)



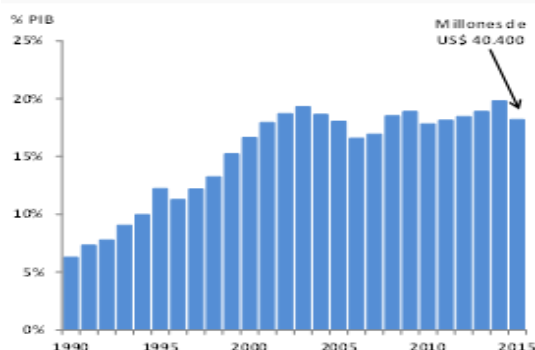
Composición de la Inversión de los FP
(diciembre 2015, % total)



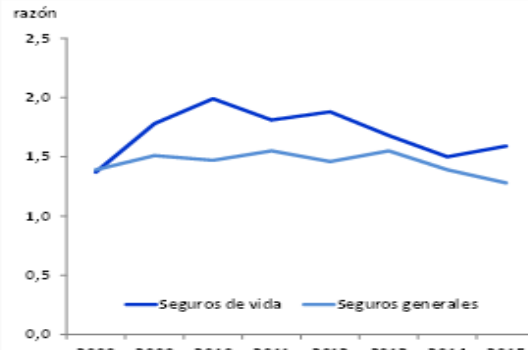
Por otro lado, señaló que los fondos de pensiones son otro actor muy importante, con activos de casi 155 mil millones de dólares, es decir, tres cuartos del PIB o, quizá, un poco menos. Estos activos van creciendo en el tiempo, porque más gente trabaja y aporta al sistema. Respecto de la plata de la AFP y dónde invierten, a saber, el 44% está en el extranjero y el resto en Chile. Una parte del dinero que se queda en Chile va directamente a empresas, otra, a préstamos al Estado y al sistema financiero para ser intermediado. Ese sector es muy robusto, pues no se puede sacar la plata. Es muy distinto un depósito a plazo que una AFP, por lo que puede tomar algo más de riesgo y sacar más rendimiento a la plata. En general, el Fondo de Pensiones no es un elemento del sistema financiero que provoque problemas, de hecho, es al revés, da mucho más sostenibilidad al sistema.

Mercado de seguros

Inversiones de Compañías de Seguros
(% PIB)



Indicador de Solvencia
(patrimonio disponible/patrimonio exigido)



En cuanto a las compañías de seguros, señaló que son parecidas a una AFP, pero en una etapa distinta, porque las AFP(s), básicamente, tienen gente aportando y muy poca que se lleva su plata para retirarse. En cambio, una compañía de Seguros tiene aportes, pero normalmente también tienen salidas, ya que van sucediendo los eventos para lo cual se creó. Las compañías de seguros de vida son las más grandes e importantes y, las generales, el resto, acotó.

En este ámbito, dijo, la solvencia se mantiene en ratios bastante elevados. El mercado de seguros es menos riesgoso que un banco, pero ofrece menor estabilidad al sistema que, por ejemplo, una AFP.

Indicó que los fondos patrimoniales van creciendo en Chile muy fuertemente; antiguamente abarcaban 5 puntos del PIB, ahora, más de 20.

Por último, el stock de bonos domésticos de oferta, es del orden de 13 puntos del PIB y, el patrimonio bursátil de 80 puntos de PIB, es decir, mucho es intermediación. El activo es de uno que le presta a otro y, ese otro, le presta a otro. Por lo mismo, los activos son muy grandes, dado que hay una vuelta para llegar a la empresa, pues desde el ahorrante pasó por varios. Por ejemplo, se cotiza en mi AFP, esta la presta a un banco y el banco a una empresa.

¿Qué posibilidad hay de que existan estos fraudes? Mencionó que este tipo de fraudes han existido en muchísimas partes y en diversas épocas. Se debe tener el cuidado de no medir la robustez del sistema financiero, exclusivamente, por la prevalencia de los fraudes, porque lo importante es que no haya crisis. Ojalá, no haya fraudes, pero ninguno de los principales reguladores financieros tiene el mandato de ser una especie de policía para que no suceda algo, sino que es para que no existan riesgos. Sin duda, expresó que hay que hacer más para mejorar este tipo de situaciones; pero insistió en que el tema del fraude va más allá de cuánto puede evitar un sistema, porque siempre pueden ocurrir.

¿Qué cosas se podría hacer en el sistema financiero?. Existen las recomendaciones del Fondo Monetario, el que cada ciertos años hace una mirada detallada del sistema financiero y ha propuestas, alguna de las cuales están en discusión, otras se han implementado y otras se debieran evaluar cómo implementarlas.

La primera, es la creación de un registro consolidado de información positiva y negativa de deudores. En Chile, esto es un tema viejo, pues aún no se ha logrado realizar un sistema de obligaciones económicas; es parte de su agenda, pero no de corto plazo. Le gustaría movilizarlo junto con el tema de datos personales, que también adeudan. En Chile tienen una anomalía, pues hay deudas que no están registradas en una base común, la cual es muy útil para evaluar los riesgos de un cliente. Lo segundo, es fortalecer la independencia y la protección legal a las agencias reguladoras, para lo cual pronto debe terminarse la tramitación del proyecto de ley que crea la Comisión de Valores y Seguros, entre cuyas muchas disposiciones propone dotar de mayor independencia y protección legal a todos los empleados de la Superintendencia de Valores y Seguros, futura Comisión de Valores y Seguros, CVS. En el mismo sentido, señaló que pronto enviarán a tramitación legislativa un proyecto de ley para la creación de la Comisión de Bancos, entidad que operaría de igual forma que la señalada, pero respecto de la Superintendencia de Bancos.

Se le preguntó a qué se referiría cuando se hace mención de dotar de más protección legal a los funcionarios. El señor Valdés respondió que hoy solo los superintendentes tienen la posibilidad, si son requeridos por la justicia, de contar con una defensa de parte del Estado. En ese sentido, el estándar internacional establece que todos los reguladores del sistema financiero son defendidos por el Estado mientras detentan esa calidad, y también con posterioridad. De lo contrario, las amenazas de que a uno lo van a llevar ante una corte de justicia si hace determinada cosa lo podría llevar a tomar decisiones incorrectas en algún momento. De hecho, en Chile, en las últimas décadas, ha habido superintendentes que han gastado sumas ingentes de dinero en su defensa.

Por otro lado, indicó que se ha planteado monitorear de cerca a la banca en la sombra o *shadow banking*, que es como se denomina a las actividades financieras efectuadas fuera del perímetro regulatorio. Sin embargo, dichas actividades no tienen por qué ser ilegales, como el caso de una empresa que vende autos y que, a su vez, otorga un crédito a una persona para su adquisición. Eso es perfectamente legal, pero ninguna de las instituciones de las que fueron mencionadas al comienzo de mi presentación vigila ese tipo de actividad.

Hizo referencia a la Caja de Compensación La Araucana que fue intervenida por el Superintendente respectivo, el que nombró un administrador. Prácticamente, se trató de una intervención completa de esa institución, que tuvo que llamar a los bancos acreedores para darles a conocer el plan de pagos. Lo que hizo esa caja es bastante parecido a una intermediación financiera. Es algo parecido a un banco, pero no es un banco. Perfectamente, ese tipo de actividades podrían depender de la Suseso, pero hay que considerar si tiene todos los mecanismos de control que se requiere para intervenirlas. Por suerte, pudieron contar con la nueva ley de reorganización, que fue el paraguas legal usado para la intervención, el que ha resultado bien, de manera que cree que ha sido el elemento financiero más importante de los últimos años.

Explicó que la banca en la sombra son las actividades que no están bajo el paraguas que se querría tener en el escenario óptimo. Ahora, no pueden existir todos los paraguas para todas las cosas, porque si no debería contar con un ejército de gente para regular todo, sin perjuicio de lo cual siempre hay que

estar monitoreando y aprendiendo de lo que está pasando para ampliar y actualizar el perímetro de regulación, entre otros aspectos.

El Fondo Monetario Internacional les ha dicho que en el sistema bancario se debe introducir los estándares de Basilea III, que deben mejorar el actual esquema de resolución bancaria que tienen en Chile, que viene desde la ley respectiva que entró en vigencia en 1986, y disminuir la concentración de financiamiento mayorista de algunos bancos. Esos dos puntos, afirmó, se incluyen y están siendo tratados en el proyecto de ley de bancos que se enviará al Congreso Nacional, iniciativa que está siendo terminada por los equipos técnicos, de modo que espera que pronto pueda ser discutida. También se le ha indicado que en el mercado de valores y de compañías de seguros es necesario fortalecer el gobierno corporativo de la SVS y otorgarle más facultades para ejercer, de manera efectiva, su rol fiscalizador y sancionador. Eso es lo que hace el proyecto que ya se conoció en la Cámara y que se encuentra radicado en el Senado.

Asimismo, señaló, hay que avanzar en supervisión basada en riesgos de las compañías de seguros. Hay un proyecto de ley desde hace tiempo en materia de seguros basados en riesgos. Una vez que se termine de tramitar lo relacionado con la SVS, estará en el listado de cosas por hacer.

Por otra parte, se les ha señalado que se debe aumentar la regulación de los asesores financieros, aspecto que, por decirlo de algún modo, es uno de los puntos ciegos, porque en Chile se ha avanzado menos que en materia de regulación de asesores.

Finalmente, dijo que hay un aspecto que es más técnico, relacionado con el establecimiento del reporte de precios para las operaciones que se realizan fuera de los mercados formales, denominadas OTC, Over the Counter. Hay muchas transacciones de las que es difícil registrar sus precios, porque no son llevadas a cabo en bolsas estandarizadas, de manera que contar con ese tipo de registro es útil. En algunos mercados ya los están registrando, pero no necesariamente en todos.

Como reflexión preliminar, el Ministerio de Hacienda - dado lo que ha pasado-, piensan que es evidente que se debe reforzar la educación financiera, y enseñar al público conceptos financieros claves. A algunos superintendentes les encantaría que en los colegios se impartiera educación financiera, pero más importante que hacer tantas cosas nuevas, a su juicio, es coordinar los esfuerzos que hay. Todos los bancos tienen programas de educación financiera, al igual que la superintendencia respectiva y el Banco Central, de manera que hay una diseminación de información que está poco coordinada, y tienen gastos muy grandes. Algunos, son hechos más bien para fidelizar clientes que para ayudarlos, pero muchos son llevados a cabo de muy buena fe, pero como está tan esparcido el esfuerzo no cree que tenga todo el efecto que podría tener.

Hizo notar que en los dos casos de estafa piramidal, y en particular en el último que ha sido dado a conocer por la prensa, muchos de los aportantes tenían una educación financiera probablemente superior al estándar. Por lo tanto, la educación financiera es importante, pero no hay que enredarse en que aquí muy probablemente lo importante no era la educación financiera, acotó. Hay educación financiera cuando una persona va y le pide un crédito a un prestamista local en la feria a 1% diario. Eso probablemente es educación financiera, pero en este caso es menos evidente, sin perjuicio de lo cual sí cree importante ponerlo como tema.

Por otra parte, afirmó que tienen que habilitar mejores mecanismos para intercambiar información y denuncia entre los reguladores. En ese punto habló primero de una habilitación legal y después de una habilitación operativa. Desde el punto de vista legal, dijo que se avanzó mucho con el Consejo de Estabilidad Financiera, que se junta una vez al mes. El intercambio de información está muy reglado en Chile, de modo que le cuesta mucho a un superintendente discutir con otro superintendente. Hicieron el comité de superintendentes, como una primera etapa, y el consejo de Estabilidad Financiera, como segunda instancia, con la finalidad de que pudieran mostrarse entre ellos los datos relevantes. Con esto, dijo, se está avanzando al mundo de las superintendencias financieras y no de la UAF explícitamente.

Señaló que tienen ideas para mejorar las habilitaciones operativas, por ejemplo -esto es una idea en estudio dijo-, que una superintendencia pueda conocer de una manera fácil cuando ha ingresado una acusación de fraude de cualquier tipo en otra superintendencia, lo que permitiría compartir más fácilmente la información de que hubo alguna acusación. El caso de la UAF es mucho más específico, sentenció.

Pregunta ¿Se trata de conocer información de lo que ocurre al interior del mercado regulado o al interior del organismo? Respuesta: la que conoce el organismo, pero que nadie más conoce, porque es información reservada de ellos. Por ejemplo, en una visita a un regulado se descubre algo, ¿cómo se comparte? En este caso específico, alguien va a la Superintendencia de Valores y pregunta algo o va con una acusación de algún tipo. El objetivo es que sea más mecánico el proceso que permita que los demás sepan que eso ocurrió; que los funcionarios de esa superintendencia no tengan que pensar que esa información puede ser importante para la Superintendencia de Pensiones para decidir enviarle algo, sino que haya un intercambio más fluido de información al conocer este tipo de cosas.

El caso de la UAF, dijo, es bastante particular. En primer lugar, afirmó que la UAF tiene un objetivo muy específico, que es prevenir e impedir la utilización del sistema financiero, y de otros sectores de la economía, para la comisión de dos delitos: el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. Está hecha para eso, aclaró. En segundo lugar, para cumplir dichos objetivos, en el marco de la tarea de inteligencia financiera que realiza, y en particular respecto de los reportes de operaciones sospechas que recibe, la UAF está facultada para informar de los delitos de lavado de dinero o financiamiento de terrorismo a la Fiscalía. Ese es el receptor de su labor. Pero la ley no la autoriza para investigar ni para informar la existencia de cualquier otro delito. Esto es algo sobre lo que se debe pensar, reflexionó. En tercer lugar, en el caso que encuentre indicios de lavado de dinero debe informar a la Fiscalía, pero también debe guardar gran reserva de lo que hace. En su opinión, es la institución con mayor obligación de reserva, de secreto directo. De hecho, el director arriesgaría penas de reclusión si dijera algo. Y esa obligación es de por vida; jamás podrá decir algo.

Para reflexionar, dijo, es necesario ponderar si la UAF debe ser objeto de algún cambio legislativo que le permita, en algunos casos, hacer algo distinto de lo que está haciendo hoy.

Otro punto que destacó es avanzar en la regulación de las asesorías de inversión donde se comprometa la fe pública. Actualmente, son livianos, tanto en lo que dice, qué no dice y qué debe exponer de sí mismo y de los intereses que tiene cualquier economista que trabaje para una institución financiera y entrega

una recomendación u opinión sobre una inversión. En otros países esa materia está más regulada, se hacen más cosas, se usan estándares internacionales y se muestran mucho más los intereses de la persona que hace una asesoría.

En lo referente a la fe pública es importante, porque no es una transacción entre dos privados sofisticados y punto, porque puede que entre estos dos privados no exista el mismo nivel de sofisticación.

En cuarto lugar, mencionó la necesidad de analizar qué se puede hacer para desincentivar la comisión de delitos financieros, lo que incluye analizar la eficacia de las sanciones. Señaló que se puede establecer la figura del delito de masa (demandas colectivas), similar a la establecida en la ley de protección de los consumidores, pero circunscrita en el ámbito financiero.

Otro aspecto que hizo notar y y que no tiene sanción, es el caso de aquel que entrega información errónea sobre su ámbito de fiscalización. Así hay algunos que afirman ser fiscalizados por determinada entidad. Y no es así. En alguno de los casos que se han conocido, dijo, eso estaba en una página web. Este tipo de conductas podría ser tipificado directamente, sugirió.

Recalcó que la innovación financiera es día a día, y que la regulación trata de estar acorde con ella, pero que podría hacerse más, como en la regulación de plataformas extrabursátiles, los mercados OTC, las obligaciones de información que tienen las entidades reguladas respecto de las actividades que hacen. Algunas actividades que realizan son reguladas y otras no lo son. Entonces, un mismo agente intermediador puede ofrecer distintas actividades, y algunas pueden estar perfectamente reguladas y otras no tienen por qué estarlo, pero es bueno que la gente sepa cuáles están reguladas y cuáles no.

Otro tema al que hizo alusión son los Contratos por Diferencia¹, donde es fácil tener alta exposición al riesgo, y cuando ello ocurre sin mucha regulación se puede estar invitando a que la gente tome más riesgos de la cuenta y ofrezca productos de un cierto tipo.

Respecto de los fraudes, piensa que en estos casos se cometieron varios ilícitos y es importante que un intermediador financiero no se haga pasar por banco y ofrezca un retorno fijo, lo que es muy parecido a hacer un depósito, por lo tanto, entra a la ley de Bancos como un problema. Agregó que en toda la cadena de fraudes que se han conocido también hay temas de impuestos, que están bajo revisión del Servicio de Impuestos Internos. También está el tema de las pirámides, las que directamente son un fraude. Eso no es una inversión, sino un fraude, y la justicia deberá determinar si existían o no, pero muchas cosas que se conocen tienen ese aspecto, aseveró.

Consultado por la responsabilidad de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y del hecho que hayan presentado tres denuncias por infracción al artículo 39 de la Ley General de Bancos, con posterioridad de haberse hecho público el fraude de estas empresas de inversiones, indica que alguna responsabilidad tenían en estos hechos.

El señor Valdés dijo que la pregunta es: ¿cuándo una entidad pasa a ser supervisada por la Superintendencia? Habló de dos dimensiones. Una es la estrictamente formal, que se aplica a todas las superintendencias, y es que éstas

¹ El contrato por diferencia (en inglés Contract for difference, CFD) es un contrato por el que se intercambia la diferencia del precio de un instrumento financiero en el momento de apertura del contrato y el precio en el momento de cierre del mismo.

no son “policías”, sino más bien están fijándose en aquellos que entran en su perímetro de acción y a ellos se les exige cosas, los vigilan para que no tomen riesgos. Es como decir que la policía tiene que ser responsable de que no existan robos; robos hay, y ojalá existiera algún proceso posible para que no los hubiese. Pero no por el hecho de que haya robos, uno va decir que la policía no estaba haciendo su trabajo. En este caso, pasa algo parecido, aclaró. Además señaló que esto es un tema genérico desde el punto de vista de todas las superintendencias y del marco que usan.

En el caso específico de un banco, precisar cuándo se es banco y cuándo no, es una línea compleja, argumentó. La Superintendencia señala que para que una institución sea un banco debe tener capital, tomar un permiso, se debe investigar a los dueños, pero alguien que ofrece captar a través de un mutuo, ¿lo convierte en banco inmediatamente? La respuesta, dijo, es que eso no es un banco; es simplemente una transacción financiera que se anotó.

Indicó que le preguntó a su equipo jurídico qué pasa si uno hace eso con veinte amigos, con doscientos amigos. Bueno, empieza cada vez más a parecerse a un banco. Pero no existe en la ley algo que indique cuándo se pasa a ser un banco y, por lo tanto, caer en la fiscalización de la Superintendencia. Señaló que ellos se querellaron por la ley de Bancos, porque estaban captando y las captaciones solo las puede hacer un banco, pero de ahí a decir que tiene que estar vigilando que no exista ninguna captación en ninguna parte; el problema es que se tiene que definir qué es una acción de captación habitual y según entiende, no está contemplado así en la ley.

Piensa que no se puede pedir a estos organismos que no existan fraudes, pero sí que, cuando existan, actúen lo antes posible. Se puede pedir mayor claridad en la ley y en sus atribuciones. Es cierto –dijo– que a uno le gustaría que se hiciera más, pero no por ello vamos a llevarlos a que sean responsables de que no existan fraudes. ¿Puede ser mejor lo que hacen hoy día? ¿Qué pasa si uno descubre que alguien está haciendo una publicidad que cruza el límite? ¿Tiene la Superintendencia la facultad de ir a esa supervisión? Hoy no la tiene. Sin duda, agregó, que le hubiera gustado que esto hubiese sido descubierto completamente por los sistemas regulatorios, que hubieran saltado antes. Evidentemente, lo mejor sería tener eso. Pero no se atreve a decir que lo que pasó sea una falla de la Superintendencia, porque el diseño está hecho para que actúen dentro de su perímetro de fiscalización.

Consultado por la no actuación de la Unidad de Análisis Financiero y el deber de denunciar de los funcionarios públicos que trabajan en ella, señaló que existe un tema bien discutible entre abogados respecto de si el rol de funcionario público prevalece por sobre lo que dice la ley o si lo que dice la ley prevalece sobre el rol del funcionario público. Recordó que en la historia de la ley de la Unidad de Análisis Financiero eso no quedó tan claro, y aquí viene un tema de interpretaciones. La interpretación de la Unidad de Análisis Financiero es que prima sobre la obligación de cualquier funcionario público, el deber de denunciar los delitos de que se tome conocimiento. Pero esto, dijo, se aplica a todos, excepto a los que deben “reserva”.

Pregunta ¿tiene conocimiento o tiene la convicción de que los delitos investigados aquí no corresponden al de lavado de dinero? Respuesta: dijo no tener una convicción formada respecto del tipo de delito de que se está hablando. Eso está en el Ministerio Público y, evidentemente, el lavado de dinero es parte de su responsabilidad, acotó.

Agregó que es tanta la reserva de la Unidad de Análisis Financiero que tampoco sabe lo suficiente como para formarse una opinión de sus propias acciones por la reserva que tiene.

Consultado acerca del deber de denuncia de los funcionarios de la UAF, ¿éste sólo concurre respecto de los delitos que fiscalizan (lavado de dinero o terrorismo) y no de otro que puedan haber tomado conocimiento? El señor Valdés señaló que se está en presencia de temas complejos, al borde de la regulación financiera. Piensa que el mandato de reserva opera sobre estos delitos, pero también sobre indicios que conozca de parte de reportes de operaciones sospechosas. No de cualquier cosa. Por lo tanto –dijo– si una persona por sí misma descubre algo, es un tema; si la UAF recibe de un proveedor bancario un reporte como una operación sospechosa, entiende, que es ahí donde se configura esta restricción. Admite que su interpretación puede ser debatible, pero es la interpretación de la UAF.

La señora Macarena Lobos, asesora jurídica del Ministerio de Hacienda, hizo un distingo: los funcionarios de la UAF se rigen por el Estatuto Administrativo y están sujetos a las obligaciones generales allí establecidas. Pero aquí se conjugan dos cosas: por una parte, si un funcionario de la UAF conoce de algún otro tipo de delitos, como que un funcionario de la propia Unidad de Análisis Financiero cumple su deber de confidencialidad si hay lavado, fraude, malversación de recursos públicos, tiene la obligación, al igual que todos los funcionarios públicos, de hacer la denuncia respectiva al Ministerio Público. Sin embargo, aquí hay una regla especial en el artículo 13 de la citada ley, en el sentido de que aquellos temas que tome conocimiento con ocasión de los reportes de operaciones sospechosas, que significan un indicio, porque, en definitiva, la obligación que establece este artículo es de informar al Ministerio Público solo cuando hay indicios de los delitos, que está llamado por su objeto en el artículo 1°, que son el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, tiene un desglose más amplio en el artículo 27, que son varias letras, pero que en su conjunto se denomina lavado de activos. Dado el carácter confidencial de esos reportes, el deber de reserva, que es indefinido para los funcionarios de la UAF, no pueden informar si no es por indicios de la comisión de estos dos delitos. Tal es la interpretación de la ley afirmó. Así ha quedado establecida en la historia fidedigna del establecimiento de la ley N° 19.913, y es como la han aplicado los funcionarios, con la única salvedad que, tomando conocimiento de esos indicios, deben reportar los antecedentes al Ministerio Público.

El señor Valdés señaló entender la duda sobre cuándo la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras se hace responsable por una acción que se parece cada vez más a la captación, como la actividad de un banco. A su parecer –dijo– ese límite, respecto de cuándo entra, es difuso, y es algo en lo que la ley podría ser más específica.

Insistió en que las superintendencias están más dentro de su propio perímetro, abocadas a los que ya entraron a ese perímetro y sólo mirando fuera del perímetro. Agregó que se podría pensar en poner más responsabilidades en la superintendencia para que pudieran ver más allá de su actual perímetro. Es una posibilidad, señaló. Pero dado lo que dice la ley² en su artículo 2°, no le parece tan evidente que exista esta falta, porque la pregunta clave es: ¿cuándo hay captación habitual?

² Ley General de Bancos, artículo 2°, que fija el perímetro regulatorio de la Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras.

Pregunta ¿Pero ellos hacen la denuncia por captación?. Respuesta: Sí, por infracción a la Ley General de Bancos. Pero –agregó- ¿cuánto esfuerzo debe hacer la superintendencia para buscar casos de captaciones fuera de su perímetro? Ese es un tema –dijo- que a su parecer, no está suficientemente claro. ¿Cuándo queremos que lo haga? Señaló que es una pregunta de costos y beneficios de la regulación.

--- Director de la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, señor Javier Cruz Tamburrino.

Dio inicio a su intervención señalando que existe un elemento importante que falta dentro de la discusión que es el marco de facultades legales y atribuciones de la unidad. Explicó que la Unidad de Análisis Financiero, UAF, está inserta dentro de lo que se denomina un sistema de prevención y persecución del delito de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, proceso que se divide en las etapas de prevención, detección –aquí actúa la UAF-, persecución y sanción; éstas últimas corresponden a los tribunales de justicia.

Indicó que la Institución opera en la etapa prejudicial, se hacen análisis administrativos de los elementos que les llegan para inteligencia y, posteriormente, corresponde al Ministerio Público, con el auxilio de las policías, determinar qué investigaciones deben seguir adelante para que los tribunales de justicia dicten la sentencia respectiva. Así el artículo 1° de la ley N° 19.913 contiene la misión legal de la Unidad, cual es: “Prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.”.

Cuál es el universo que la UAF tiene hoy bajo su regulación? Señaló que el artículo 3° de la mencionada ley, establece expresamente cuáles son las instituciones o sectores económicos que la Unidad de Análisis Financiero debe fiscalizar, quienes tienen la obligación de enviar reportes de operaciones sospechosas. En la actualidad, dijo, son 38 sectores económicos; el año pasado se agregó el sector público, que está regido por el estatuto administrativo. De esta forma hoy tienen bajo su fiscalización 6.387 personas naturales y jurídicas de estos sectores, tales como, fondos mutuos, notarias, bancos, administradores de zonas francas, etc., que reportan a la UAF y ésta debe controlar el cumplimiento de las normas.

Qué se reporta a la unidad?



Señaló que las Declaraciones de Porte y Transporte de Efectivo (DPTE), son declaraciones de porte por sobre 10.000 dólares cuando una persona viaja en avión u otros medios de transporte al cruzar la frontera, y los Reportes de Operaciones en Efectivo (ROE) sobre 10.000 dólares, que es un reporte objetivo, es decir, en él no hay análisis alguno sobre el sujeto reportado o de la entidad que hace el reporte. Esta última solo debe enviar la información de la operación realizada y de quien la realiza, sin ningún tipo de análisis que permita hacer inteligencia por sí sola.

Finalmente, están los Reporte de Operaciones Sospechosas, ROS, que durante el período 2015 alcanzó la cantidad de 3.150, y de los ROE, también en 2015, se recibieron 3.080.954. Aclaró que la Unidad de Análisis Financiero no puede iniciar investigaciones sino mediante la recepción de un ROS, pero los DPTE y los ROE son elementos de alto valor para realizar la investigación del caso.

¿Qué es una operación sospechosa? El artículo 3° de la ley N° 19.913, la define como todo acto, operación o transacción que resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente, o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8° de la ley N° 18.314, o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada; ámbito que incluye desde Al Qhaeda, ISIS y otros entes internacionales.

¿Cuáles son las sanciones por la comisión del delito de lavado de activos? El artículo 27 de la ley N° 19.913 establece la pena con que se sancionan los delitos relacionados con el lavado de activos. Su letra a) se refiere al que oculte cualquier bien o activo proveniente de una serie de ilícitos que se denominan delitos base. Destacó su importancia, tanto para la UAF como para Fiscalía, pues esta disposición delimita el universo de delitos que pueden generar activos que, a su vez, son o pueden ser objeto de lavado. No hay otros delitos, insistió. En el caso de ilícitos que están fuera de ese listado, la unidad no puede investigarlos, así por ejemplo ocurre en el caso de captación de fondos, que es un

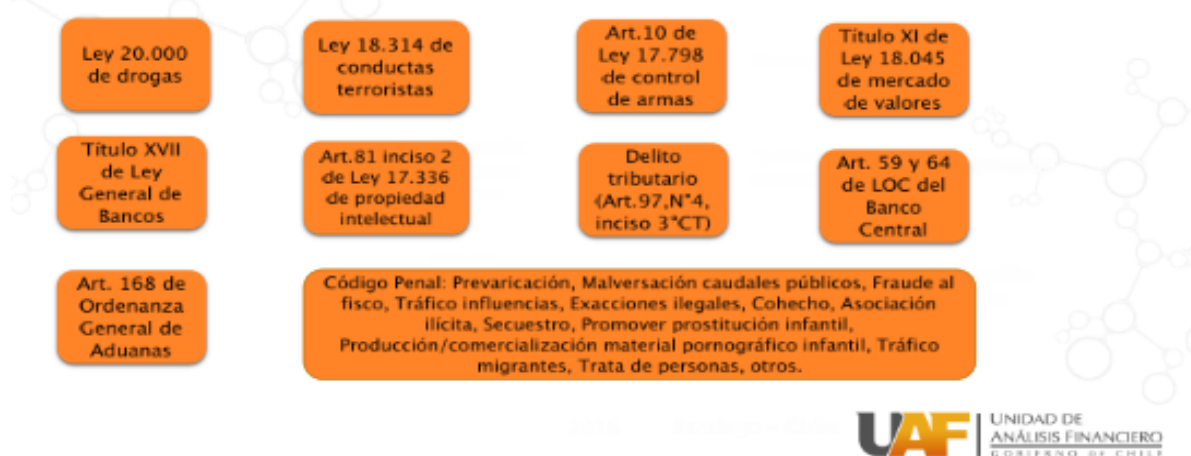
delito bancario, pero no es un delito base de lavado, por tanto, todo lo que se genera a consecuencia de la comisión de ese delito no puede ser investigado por la UAF, ni se puede abrir una carpeta investigativa de lavado de activos por parte de la fiscalía, porque no es un delito base, reiteró.

La segunda hipótesis, dijo, es lo que se conoce como lavado puro, referido a la persona que, conociendo el origen ilícito de los bienes, los recibe y efectúa maniobras para su ocultamiento.

La siguiente lámina presenta algunos de los delitos base o precedentes.

Ley N° 19.913, artículo 27, letra a):

Algunos delitos base o precedentes de lavado de activos:



Afirmó que –hoy- el listado incluye más de 70 delitos y los más importantes son los relacionados con la infracción a la ley de drogas. Añadió que ha crecido de manera importante la cantidad de ilícitos denominados delitos funcionarios, que son los cometidos por funcionarios públicos, como malversación de fondos, uso de subsidios de manera inadecuada, cohecho, etc. También hay delitos relacionados con el mercado de valores, que son todos los que el legislador ha determinado que pueden generar ganancias y ser lavado.

¿Cuáles son las facultades de la UAF respecto de la información producto de la labor de inteligencia que realiza? La respuesta –indicó- está contenida en los incisos penúltimo y último el artículo 2°, que señalan que si del examen de los antecedentes (ROS), se estimare que existen indicios de lavado, se deberá disponer su inmediata remisión al Ministerio Público. Destacó la importancia de esta disposición puesto que raya la cancha, respecto de cuál es el tipo de inteligencia que la unidad puede hacer. La Unidad de Análisis Financiero investiga solo estos tres delitos: letras a) y b) del artículo 27, y el artículo 8° de la ley N°18.314. Es solo sobre la base de estos delitos que deben buscar indicios a través de los ROS, acotó. También existe la posibilidad de que el Ministerio Público durante una investigación de lavado les requiera información de manera autónoma. Cuando la UAF recibe información a través de los ROS, puede solicitar, verificar, examinar y archivar la información a que se refieren y solicitar los antecedentes necesarios, pero con bastantes limitaciones. Por ejemplo, si

quieren pedir información a un banco respecto de la conducta transaccional de una persona, tienen que ir necesariamente a un ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, con un documento fundado para que ellos posteriormente analicen la factibilidad de entregarles acceso al secreto bancario. Aclaró que no es llegar y pedir información a un banco.

Dio otro ejemplo: si un tercero les envía un reporte de operación sospechosa y le solicitan antecedentes adicionales, pero les responde que no tiene, ellos no tienen alguna medida intrusiva para exigirle más antecedentes. Por consiguiente, la unidad recibe y solicita y hasta ahí llegan sus funciones. No tienen en forma autónoma ningún tipo de medida intrusiva, de modo que las facultades que tienen para la recopilación de información es restringida.

Lo anterior tiene una contraparte clara. Durante la discusión legislativa siempre se dejó constancia de que no podía haber un choque de funciones entre la UAF y el Ministerio Público, pues el primero es solo un ente administrativo.

Aclaró, asimismo, que un reporte de operación sospechosa no es una denuncia. Lo que genera cada uno de ellos, en cuanto a su naturaleza jurídica, son dos cosas distintas: en el reporte de operación sospechosa los datos tienen una característica jurídica mucho menor y gatillan un procedimiento administrativo de análisis. La denuncia, en cambio, gatilla el ejercicio de la actividad jurisdiccional en su plenitud. Los ROS que recibe la UAF tampoco derivan en denuncia. Así, si se encuentran indicios de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, deben hacer un informe de inteligencia, que, tal como dice la historia de la ley, son elementos o datos que sirven de indicio para dirigir una investigación por parte del Ministerio Público. De hecho, el informe de la UAF no es aceptado como prueba en juicio. Por definición, el reporte de operación sospechosa es siempre confidencial y el informe que emite la UAF también. Así está establecido en la ley, precisó.

Mencionó que también tienen confidencialidad en los datos que se entregan para las personas que realizan el reporte. Recordó que ellos inician su actividad cuando reciben un reporte de operación sospechosa, y no de oficio. Ahora, si una persona envía un reporte y le avisa a un tercero -lo publicita-, la infracción considera hasta tres años de cárcel y multa de 100 a 400 UTM.

Recordó que los funcionarios de la UAF tienen el “deber de secreto” de por vida respecto de todas las actividades que realicen dentro de sus funciones. Transgredir dicho deber de secreto importa una pena de cárcel de tres años y multa de hasta 400 UTM. Eso es una excepcionalidad dentro del ordenamiento jurídico chileno, precisó.

Añadió que la investigación de lavado que posteriormente lleva el Ministerio Público, también es secreta; también lo es la carpeta de lavado, a excepción de los intervinientes. Incluso, para la defensa podría dejar de ser secreta si el juez lo autoriza después de la formalización, ni siquiera en la etapa investigativa. Y si una persona, dentro del procedimiento (juez, fiscal o defensor), entrega información a un tercero, fuera de la carpeta, comete un delito que también tiene pena de cárcel de tres años. Esa prohibición y sanción se extiende a todos los funcionarios, no importando la jerarquía, aunque solo hayan tenido acceso visual a la carpeta. Por ejemplo, los ROS que aparecieron en la prensa constituyen una transgresión gravísima a dicho artículo y a cualquier investigación;

de hecho, es la transgresión más grave que han sufrido en los quince años que tiene de existencia la UAF.

¿De dónde nace la confidencialidad? Dijo que nacen del hecho de que la gran mayoría de los reportes de operaciones sospechosas que llegan a la UAF, son de personas que nunca han cometido ilícitos y sobre actividades totalmente legales. Entonces, dicha confidencialidad, tal como está estipulada, viene a proteger y enlazarse con la ley N° 19.628, de protección de datos personales. Por tal razón, el secreto es tan estricto, porque el daño reputacional que se puede provocar a una persona, si se filtra un reporte de operación sospechosa o una investigación de la UAF, podría ser devastador, dependiendo del cargo que desempeñe o su posición pública.

¿Puede la UAF denunciar delitos según los artículos 175 del Código Procesal Penal y 61, letra k), del Estatuto Administrativo? Respondió que sí, pero con una excepción: cuando se trata de información de inteligencia o de reporte de operaciones sospechosas, la UAF tiene prohibido denunciar, y el deber de secreto prima por sobre el deber de denuncia. Agregó que esto no viola el secreto ni viene de una ley de menor categoría que el Estatuto Administrativo. En efecto, dijo, las letras contenidas en el artículo 61 del Estatuto Administrativo, tiene un orden de prelación, parte de lo más importante, del deber del funcionario público de realizar sus actividades conforme a la ley y de manera personal, no por delegación, hasta la letra h), que señala que deberá guardar secreto de los asuntos de carácter reservado así calificados en virtud de una ley (en este caso la ley N° 19.913) del reglamento o de su naturaleza o por instrucciones especiales. Concluyó que el Estatuto Administrativo es una norma de rango constitucional, y ésta señala que, por prelación, el secreto va antes que el deber de denuncia de la letra k).

Luego, mencionó el artículo 11 de la ley N° 19.913, que establece que el personal de planta y a contrata de la Unidad de Análisis Financiero se regirá por las normas del Estatuto Administrativo, con las excepciones que la misma ley establece. Acto seguido, el artículo 13 de la misma ley, es el que establece el secreto, y al respecto dice que el que preste servicios, a cualquier título, para la UAF, deberá mantener estricto secreto de toda la información o cualquier otro antecedente que conozca en el ejercicio de su cargo y que se relacione directa o indirectamente con sus funciones y actividades. La infracción se sancionará con pena de presidio menor en su grado máximo –o sea, hasta tres años- y multa de 40 a 400 UTM. Dicha prohibición se mantendrá indefinidamente después de haber cesado en su cargo, comisión o actividad.

Recalcó que la obligación de secreto a la que ha aludido en la exposición no es antojadiza, sino que una obligación de carácter legal. En lo demás, afirmó, la UAF es un servicio como cualquier otro. Aclaró, asimismo, que la UAF no hace interpretaciones legales, porque no son un tribunal, ellos solamente cumplen la ley.

Siguió fundamentando que en la historia de la ley N° 19.913 está la discusión de su artículo 2°, en la cual el senador de la época, señor Viera-Gallo, consultó si “la Unidad podrá poner en conocimiento del Ministerio Público otros hechos delictivos de los cuales tomen conocimiento”. El subsecretario de la época –señor Correa Sutil- respondió negativamente, reafirmando el principio de que las facultades que se otorgan a la Unidad están encaminadas exclusivamente a la recopilación de antecedentes sobre delito de lavado de dinero, cuya pesquisa es muy compleja. El deber de secreto en este caso prima por sobre la obligación general de los funcionarios públicos de denunciar delitos de que tengan

conocimiento en el ejercicio de sus funciones. El representante del Ministerio Público, la señora Manaud, pidió que la Fiscalía también pudiese “solicitar”, pero esto es histórico, esto no nació con la Unidad. Dice: “La representante del Ministerio Público, señora Manaud, confirmó que de esta manera se seguirá el criterio que hoy aplica el Consejo de Defensa del Estado” -que en la época veía las causas de lavado-, “que tampoco denuncia otros delitos” –o sea, esto no nació con la Unidad de Análisis Financiero, no es interpretación de la Unidad; esto es histórico- “porque el deber de secreto que le impone la ley de Drogas prevalece sobre el de denunciar, que consagra el Código de Procedimiento Penal”.

A la pregunta de si tienen la facultad, ante un reporte de operación sospechosa, de recomendar a esa persona que se dirija a otra instancia, recordó que cualquier persona no puede enviar un reporte de operación sospechosa, sino que solo las señaladas en la ley. Luego –dijo- la misma norma establece, dentro de este deber de secreto, que una vez que ingresa la información a la UAF no pueden retroalimentar a la persona que les entregó la denuncia. No está permitido. A ellos les ingresa la información y tienen que trabajar con ella. No pueden decirle a esa persona que van súper bien con la investigación, que mañana se va al Ministerio Público o que su reporte es de pésima calidad. Aclaró que esto es así porque el reporte de operaciones sospechosas tiene esa particularidad: libera a la persona que hace el reporte de su eventual responsabilidad, porque al entregar la información ya no tiene ninguna incidencia en la investigación que se ha iniciado. *A contrario sensu*, cuando a través de algún mecanismo se les hace llegar alguna información de que están robando en tal parte –por ejemplo-, o por el sistema que tienen las instituciones públicas para recibir información de público en general o cualquier consulta, evidentemente que en ese caso se aplica el artículo 175, se analiza, se ve que no exista alguna denuncia calumniosa y se envía a los organismos respectivos.

Por otra parte, mencionó que no son insensibles al tremendo drama que viven muchas personas que han sido eventualmente estafadas a través de los hechos materia de esta investigación; siguen apoyando al Ministerio Público en todas las instancias porque el éxito que ellos tengan en la investigación es el éxito de la Unidad. Aquí se ha presentado el hecho como que la Unidad fuera un contrapunto del Ministerio Público, a lo que señaló que ellos trabajan en conjunto; en este momento tienen más de cien investigaciones vigentes con ellos. Indicó que envían al Ministerio Público un informe cada tres días hábiles, aproximadamente. El año pasado enviaron 268 reportes de operaciones sospechosas que contenían informes de inteligencia. Añadió que no tienen problemas con el Ministerio Público; todo lo contrario, siguen trabajando con ellos, y más allá del *impasse* que se haya producido en virtud de la formalización, su trabajo es seguir siendo efectivos para que el Ministerio pueda hacer su trabajo.

¿Dónde se mide la efectividad de lo que hacen? Mencionó que el ciento por ciento de los informes de reporte de inteligencia que la UAF envía al Ministerio Público tiene RUC. O sea, son utilizados para una investigación por parte de Fiscalía. Eso habla de calidad en el tiempo, afirmó.

Agregó que sus funcionarios de inteligencia, que hasta el momento son cinco, y luego serán cinco más, hacen el trabajo, revisan todos los reportes y tienen una ratio de utilización de los fondos públicos que consideran muy buena. En cuanto a calidad, está demostrada la utilización de sus informes por el Ministerio Público.

¿Qué hubiese sucedido si no hay UAF? No lo sabe, dijo. Señaló que solo hace previsiones del pasado. Las unidades informantes pueden enviar un ROS, igual pueden denunciar; no tienen ninguna cortapisa al respecto, pero no puede dar una respuesta a esta hipótesis.

Pregunta: ¿Si la UAF no hace este trabajo, quién lo hace? A lo que respondió que como director de servicio no le corresponde dar una indicación de política pública. Señaló que hay mucha experiencia internacional. En Inglaterra tienen a Financial Conduct Authority, FCA, que es una agencia especial para conductas financieras que vela por la conducta financiera de todas las empresas que están en el mercado, pero el mercado ha ido desarrollando sus propios organismos. Inglaterra, que tiene una legislación más desarrollada en materia comercial, así lo hizo hace un par de años precisamente por casos como éste.³

--- Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Eric Parrado.

Inicio su intervención señalando la importancia de la regulación bancaria; que marca el contexto de competencias y objetivos que se asumen a partir de ese mandato legal. Su principal objetivo, apuntó, es la estabilidad financiera; también es compartido con el Ministerio de Hacienda, con el Banco Central y con las otras superintendencias financieras.

Como Superintendencia, pone el foco en el resguardo de los depositantes, esto es en todas las personas que ahorran en el sistema bancario, destacando como elemento esencial la confianza en el sistema.

El siguiente gráfico muestra el balance, a diciembre de 2015, del sistema bancario.



³ Cabe hacer presente que el resto de la sesión fue declarada secreta, por acuerdo de la Comisión, en uso de las facultades contenidas en los artículos 250, 244 y 99 del Reglamento de la Cámara de Diputados.---

La barra que dice “patrimonio” corresponde al capital de los controladores (los dueños del banco); la barra verde de los pasivos corresponde a los depósitos que cada una de las personas hacen en el sistema bancario, donde también están los fondos de pensiones que también invierten en depósitos bancarios. En el otro lado del balance están los activos, donde primordialmente hay créditos. Así, entonces, el negocio bancario no está basado tanto en el capital de los accionistas, sino que en los depósitos de todas las personas.

Recalcó que este negocio se basa en la confianza. Sin ella las personas no dejarían dinero un día para recogerlo tranquilamente el día de mañana.

Señaló que cuando se habla de la importancia de los bancos, se está haciendo una comparación con lo que representa respecto del producto interno bruto. Desde 2015 los activos del sistema bancario llegaban a 130% del producto interno bruto, y esa es la importancia que tiene la estabilidad financiera para el país, pues estabilidad financiera implica estabilidad económica. Comunicó que si se revisa otro tipo de industrias, como parte del porcentaje del producto interno bruto, inmediatamente uno se percata que la industria bancaria es la más importante de todas, incluso más que los fondos de pensiones y que las compañías de seguros.

En dicho contexto se refirió a un ranking de fortaleza financiera, explicando que es un subindicador del indicador de competitividad del Foro Económico Mundial, y este es un subíndice de fortaleza financiera enfocado en los bancos. De un total de 140 países Chile se encuentra en la posición nueve, con un 6,3 de nota, en circunstancias que el promedio de Latinoamérica y el Caribe es de 5,37. Señaló que éstos índices no son de creación espontánea, sino que son aprendizajes de experiencias como las que vivió Chile con la profunda crisis bancaria de los 80. En razón de lo anterior el sistema bancario está bien regulado, lo que queda de manifiesto con este subindicador de fortaleza financiera que produce el Foro Económico Mundial.

De esta forma –dijo- cuando se revisa cuáles son los fundamentos de la regulación, se aprecia que el sistema bancario tiene características bastante particulares que justifican una regulación prudencial. Primero, la importancia de la captación de dinero; segundo, el resguardo y la continuidad del sistema de pagos - si se revisa, por ejemplo, la ley orgánica del Banco Central, se aprecia que la definición exacta de estabilidad financiera está relacionada más con el sistema de pagos, es decir, que los pagos funcionen en la economía y en el sistema financiero; tercero, la preservación de la fe pública, lo cual se traduce en la confianza en el sistema financiero; cuarto, la estabilidad financiera, que es el objetivo más global.

Por otra parte, precisó que el legislador reserva a los bancos la captación habitual de dinero del público y excepcionalmente autoriza a otras entidades, como las cooperativas de ahorro y crédito. Así, para dedicarse a esas actividades los bancos deben ser autorizados en la forma prescrita en la Ley General de Bancos. Por ejemplo, contar con un capital mínimo y sus accionistas deben cumplir con un examen de integridad, de carácter y de solvencia, quedando sujetos a la fiscalización permanente de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Perímetro de fiscalización. En este tema, afirmó que la legislación delimita en forma clara las empresas financieras sujetas a la fiscalización de la

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras a través de dos pilares principales: el principio de legalidad y el de certeza jurídica. Ellos tienen su respaldo jurídico en la Constitución Política de la República, artículos 6° y 7°; la Ley General de Bancos, artículos 2° y 12, y de otras leyes que están asociadas con los perímetros de fiscalización de la Superintendencia.

Señaló que por el lado de la Constitución Política de la República está el principio de legalidad, que plantea que los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella y actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley. Esto quiere decir que desde la perspectiva de los organismos supervisores, sólo se puede hacer lo que está expresamente definido por ley.

Por el lado de la certeza jurídica, desde la perspectiva de los particulares, solo puede ser fiscalizada o regulada una actividad económica si una ley así lo dispone, atendido el derecho a desarrollar actividades económicas, precisó.

Por otra parte, la Ley General de Bancos, en los artículos 2° y 12, define lo siguiente: (artículo 2°) determina las entidades que están fiscalizadas por la Superintendencia, la que no se puede entender en términos indeterminados; (artículo 12) establece las responsabilidades de fiscalización del superintendente; le entrega amplias facultades de examinar las cuentas y los negocios de sus fiscalizados y, además, habilita a impartir instrucciones y a adoptar las medidas tendientes a corregir las deficiencias que observe.

¿Qué establece el artículo 2° de la Ley General de Bancos respecto de los propios bancos y de los emisores y operadores de tarjetas de crédito? En el caso de los bancos -dijo- establece lo siguiente: *Corresponderá a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras la fiscalización del Banco del Estado, de las empresas bancarias, cualquiera que sea su naturaleza, y de las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución.* En el caso de los emisores y operadores de tarjetas de crédito la ley establece que *La Superintendencia tendrá la fiscalización de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él.*

¿Cómo se interpreta la frase...“y de las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución”? Mencionó que no se puede interpretar en términos indeterminados o generales. Recordó que desde la primera Ley General de Bancos la esfera de fiscalización de la Superintendencia siempre ha estado enfocada en los bancos o empresas bancarias. Luego, en 1974, a través del decreto ley N° 455, dentro del artículo 3° transitorio, se refirió a las sociedades financieras que se dedicaban a operaciones de crédito en forma habitual y las sometió a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos. Ese mismo año, 1974, la Superintendencia dictó la Circular N° 4, que establece las normas por las cuales se regirán las sociedades financieras. Luego, en 1975, a través del decreto ley N° 1097, que crea la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que viene a transformarse en la ley General de Bancos, recoge e incorpora la atribución anterior de supervigilar a esas entidades específicas. Antes era la Superintendencia de Bancos y, en 1975, se transforma en la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, por las sociedades

financieras que se crearon, de alguna forma, a través del decreto de ley de 1974. Luego, añadió, el decreto ley N° 3.345, de 1980, introdujo un título nuevo dentro de la Ley General de Bancos, que es el Título XIV, sobre las sociedades financieras. Concluye, que las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución, se refiere exclusivamente a estas sociedades financieras y no a otro tipo de sociedades, como se podría entender erróneamente. En la década anterior, las sociedades financieras desaparecieron. Fueron suprimidas por la ley N° 20.190, de 2007, lo que se llamó MKII, derogándose el referido Título XIV de la Ley General de Bancos, que las regulaba. Adicionalmente –dijo- MKII derogó todas las referencias contenidas en esta ley a las citadas sociedades, de manera que esa frase del artículo 2° ya no es aplicable.

Recalcó que esa es la justificación legal del hecho que en el artículo 2° aparezca la frase “de entidades financieras”, pero se refiere específicamente a sociedades financieras que hoy ya no existen, acotó.

El Director Jurídico de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras señor Andrés Prieto, señaló que a mayor abundamiento el año 1974, a propósito de la regulación de la ley de operaciones de créditos de dinero, que es el antecedente de la actual ley N° 18.010, se introdujo un artículo transitorio, en el cual se señala que este tipo de entidades debían ser reguladas y sujetas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos. ¿Qué tipo de instituciones?: no lo determina, no las define. ¿Qué hace distinta a una sociedad financiera de un banco?: en general, las sociedades financieras eran las que captaban recursos del público y lo prestaban. En ellas, no se tenía cuenta corriente.

Explicó que en 1974, en virtud de dicho decreto ley, se somete a este tipo de entidades a la regulación y fiscalización de la Superintendencia y la continuidad está en la circular N° 4. En esta circular se determina que la regulación de las sociedades financieras se efectuará de una manera determinada y define cómo se tienen que constituir, qué requisitos deben cumplir, etcétera. Esto continúa así, hasta que en 1980, cuando se modifica la Ley General de Bancos, se introduce, ya como un título propio, en la Ley General de Bancos, el “de las sociedades financieras”, que es el que dura hasta el año 2007, cuando es derogado por el MK II.

Resaltó que ese tipo de conceptos que aún quedan en la Ley General de Bancos tienen que ver con la forma en que se legisló y la técnica legislativa. Por ejemplo, mencionó que en la Ley de Bancos quedan resabios de los bancos de fomentos, que también estaban regulados y que también se eliminaron, pero la ley sigue refiriéndose a bancos de distinta naturaleza, en circunstancias que hoy los bancos son todos universales.

Luego –en una segunda sesión, se efectuaron preguntas que no se alcanzaron a formular en la primera. Así, se señaló –preguntó- en relación a que la ley señala que la Superintendencia tiene que preocuparse de todas las entidades financieras. El señor Parrado, sostuvo que eso no significa que deban preocuparse de todas las entidades financieras, sino que solo de las sociedades financieras.

Pregunta: ¿entonces, no hay ninguna entidad financiera a la cual la Superintendencia de Bancos debiese regular y, por lo tanto, eso es letra muerta, porque no existen las sociedades financieras? Respuesta: así es, pero solo relacionado con sanciones financieras. Aseguró que otras instituciones también

pueden captar y también ser fiscalizadas por la Superintendencia de Bancos, tales como las cooperativas, pero no fiscalizan a todas las cooperativas de ahorro y crédito, sino solo a siete cooperativas. Si se cuenta el número de cooperativas de ahorro y crédito que hay en Chile, el número supera las 80, y ellos solo fiscalizan a siete, precisó. Recalcó que para poder afirmar que fiscalizan a todas las entidades financieras, deberían fiscalizar también a las 84 cooperativas.

Pregunta: ¿y por qué no lo hacen? Respuesta: porque esto solamente se refiere a sociedades financieras, y cuando tienen que fiscalizar a otras instituciones, hay leyes especiales para hacer esa fiscalización.

Dio otro ejemplo: la tasa máxima convencional. Hay una ley especial sobre la tasa máxima convencional que dispone que deben fiscalizar las operaciones crediticias y con ciertas condiciones: sobre mil operaciones y sobre 100.000 UF. No fiscalizan operaciones de menor magnitud. En este caso no fiscalizan instituciones, sino solo operaciones. Reitera que hay leyes específicas que les otorgan la potestad para fiscalizar instituciones u operaciones. Además de los bancos, hay leyes específicas, por ejemplo, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, donde fiscalizan a siete cooperativas, que son las que tienen un capital sobre 400.000 UF. Solo fiscalizan a las más grandes. Además, en el caso de las cooperativas, no tienen las facultades suficientes para hacer toda la fiscalización, sino que solo fiscalizan el área de solvencia, pero no el gobierno corporativo. Eso está en manos del departamento de cooperativas, puntualizó. Admitió que deben tener una cierta coordinación con el departamento de cooperativas para hacer una buena fiscalización, pero la ley es bien específica: la Superintendencia se encarga de esto y el departamento de cooperativas se encarga de esto otro.

¿Cuál es el alcance del artículo 39 de la Ley General de Bancos? Señala que el artículo 39, plantea lo siguiente: *Ninguna persona natural o jurídica que no hubiera sido autorizada para ello por otra ley, podrá dedicarse a giro que, en conformidad a la presente, corresponda a las empresas bancarias y, en especial, a captar o recibir en forma habitual dinero del público, ya sea en depósito, mutuo o en cualquier otra forma.*

No se trata de una infracción administrativa, dijo, si no que de un delito. En legislaciones comparadas este artículo no está en la Ley General de Bancos, sino en el Código Penal. Afirmó que la SBIF no puede iniciar una investigación del tipo de hechos a que se refiere el artículo 39. Si la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras toma conocimiento de antecedentes que pueden ser constitutivos del delito, de invasión de la actividad bancaria, debe denunciarlo al Ministerio Público.

¿Cuáles son los fundamentos legales de esto? Primero, la reforma constitucional de 1997. Segundo, la reforma procesal penal, que hizo varios cambios al articulado legal, artículos 15 y 66 de la ley adecuatoria N° 19.806, y modificaciones a varios artículos de la Ley General de Bancos.

Indicó que en el caso de la reforma constitucional de 1997, se crea el Ministerio Público, al cual, el artículo N° 83 de la Constitución, le reserva la función de dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado. Estos conceptos se reafirman en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

En cuanto a la historia fidedigna de la ley, señaló que hubo discusión entre los senadores sobre este concepto de exclusividad, discusión en la que surge la pregunta: ¿qué significa exclusivo? La respuesta fue: él y solo él. Esto, en referencia al Ministerio Público. Por lo tanto, en la investigación de hechos punibles el director del Servicio de Impuestos Internos deberá dirigirse al fiscal; el superintendente de Bancos e Instituciones Financieras tendrá que hacer lo mismo; el director del Trabajo, también.

Afirmó que en el caso de la reforma procesal penal, el artículo 15 de la ley adecuatoria N° 19.806, introduce un par de cambios. El artículo 15 introdujo una modificación a la Ley General de Bancos. El artículo 10, por ejemplo, dice: Reemplácese el inciso final por el siguiente: “El superintendente de Bancos deberá comunicar al Ministerio Público los hechos que revisten caracteres de delito -el artículo N° 39 es uno de ellos- de los cuales tome conocimiento con motivo del ejercicio de su función fiscalizadora en alguna institución sometida a su vigilancia”. El artículo 39 añade: *Las infracciones a este artículo serán castigadas con presidio menor en sus grados medio a máximo. La Superintendencia pondrá los antecedentes a disposición del Ministerio Público a fin de que inicie la investigación que correspondiere.* Dentro del contexto de la reforma procesal penal, el artículo 66 de la ley adecuatoria N° 19.806, plantea lo siguiente: *A partir de la fecha de entrada en vigencia de esta ley deróganse todas las normas procesales penales especiales incompatibles con las reglas del Capítulo VI-A de la Constitución Política de la República, con las leyes N°s. 19.640, 19.665, 19.708 y con el Código Procesal Penal. En sustitución de ellas, se aplicarán los preceptos de ese Código.*

Aseguró que dentro de la historia fidedigna de la ley, en su discusión, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado, se dijo que como regla general, se circunscribe el papel de los organismos públicos a la formulación de la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público y a prestar la colaboración que éste le solicite; excepcionalmente, tratándose de ciertos casos en que se ve comprometido el patrimonio público, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas y el Consejo de Defensa del Estado pueden deducir querella –la SBIF no, aseveró-. También puede interponerse querella si se afectan específicos intereses del Estado, como la probidad funcionaria -caso en el cual podría querellarse el Consejo de Defensa del Estado-; la seguridad del Estado, el control de armas o la represión del terrorismo, situaciones que habilitarán para querellarse al Ministerio del Interior, a los intendentes y a los gobernadores.

¿Cuál es la competencia de la Superintendencia conforme al artículo 39? Manifestó que la SBIF tiene facultades para investigar eventuales infracciones administrativas a la normativa que rige a sus fiscalizados y no puede investigar hechos delictivos. La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras debe denunciar al Ministerio Público cuando disponga de antecedentes que den cuenta de hechos que revistan caracteres de delito. Obviamente, dijo, hay que ser prudentes en términos de la revisión de antecedentes para hacer la respectiva denuncia al Ministerio Público. Añadió que por disposición constitucional, corresponde al Ministerio Público la facultad exclusiva de llevar adelante la investigación criminal y las infracciones al artículo 39 son delitos de acción penal pública, por lo tanto, cualquier persona puede denunciar ante el Ministerio Público.

En lo que respecta a las actuaciones de la Superintendencia en relación a las operaciones bancarias, señaló que en general no monitorean operaciones individuales, sino que a veces toman muestras tanto por el lado de los activos como de los pasivos. Es imposible hacer una revisión integral de cada operación del sistema bancario. Por el lado los pasivos, dijo, los revisan, dada la importancia que tienen en términos de la liquidez que un banco pueda tener. Además, por el lado de los depósitos y las captaciones, revisan las políticas respecto del conocimiento de los clientes, lo que se conoce en inglés como “*know your customer*”, conozca a su cliente.

Reiteró que lo que ellos hacen es revisar las políticas que tienen los bancos a través de su sistema, para ver el comportamiento de sus clientes, pero no hacen revisiones individuales, caso a caso. Este modelo de supervisión se encuentra en línea con las mejores prácticas internacionales y responde al elevado volumen de transacciones.

Destacó que los bancos no tienen la obligación de reportar a la Superintendencia si detectan la eventual presencia de un ilícito a la Ley General de Bancos y pueden hacer la denuncia directamente en el Ministerio Público. Si detectan operaciones sospechosas de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, deben reportarlo exclusivamente a la Unidad de Análisis Financiero. No pueden reportarlo directamente a la Superintendencia de Bancos.

A modo de conclusión, señaló que las empresas involucradas en los eventuales fraudes están fuera del perímetro de fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, que ha sido delimitado en la Ley General de Bancos y otras leyes específicas, como la ley de cooperativas o la ley de tasa máxima convencional. La Superintendencia de Bancos solo tiene facultades para denunciar al Ministerio Público y no puede realizar investigaciones criminales ni querellarse y, finalmente, la Superintendencia ha actuado de acuerdo con su mandato legal, efectuando las denuncias respectivas al Ministerio Público.

Como recomendaciones, señaló las siguientes:

- Educación financiera. Mencionó que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras tiene como uno de los cuatro pilares de su gestión, la inclusión y la educación financiera. Cree que es un instrumento importante para evitar este tipo de situaciones, no solamente en términos de crear sensibilización o cambio de comportamiento, sino a través de campañas que ayuden a las personas a tomar mejores decisiones.

- Otro punto importante, es el referido a regular la publicidad financiera: explicitar condiciones de fiscalización; cláusulas que eluden responsabilidad y la publicidad engañosa, lo cual incluye a varios asesores financieros.

- Mencionó el análisis de nuevas áreas de negocios. En algunos casos, por ejemplo, la innovación financiera va más adelante que la regulación financiera. Por tanto, es necesario ponerse al día en ciertas materias regulatorias, como el tratamiento de operaciones Forex, CFD, entre otros, y el tratamiento de nuevas tecnologías transaccionales.

- En el área de la regulación de asesores financieros, por ejemplo, el registro, el licenciamiento, el alcance de sus actuaciones -ciertas prohibiciones-, y la oferta de productos.

- Posible segmentación de productos financieros. Por ejemplo, en algunas jurisdicciones está prohibido que las personas tengan acceso a ciertos instrumentos, por ser bastante complejos y difíciles de entender.

- Finalmente, propuso incrementar las sanciones, en términos de desincentivar el ilícito, y la tipificación de los fraudes piramidales.

Consultado las razones por las cuales la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras tiene una interpretación tan restrictiva de su perímetro de acción y cómo justifica que hayan presentado una denuncia por infracción al giro bancario después de que todo esto estallara ante la opinión pública. ¿Por qué eso no se hizo antes?

El señor Parrado sostuvo que hicieron una revisión exhaustiva de la historia fidedigna de la ley, de los decretos, y acá no hay espacio para interpretación. Cuando la ley se refiere a entidades financieras, se refiere específicamente a *sociedades financieras*. Agregó que no tendría lógica pensar que ellos están supervisando y fiscalizando a cualquier otra entidad financiera, porque eso significaría, por ejemplo, fiscalizar a los factoring, a leasing, a family offices, a club deportivos -que captan de manera habitual a sus socios-, y estarían fiscalizando incluso al Club de Leones.

En segundo término, dijo, hay que hacer la diferencia entre lo que es supervisión de entidades fiscalizadas versus la obligación de denunciar. Ellos denuncian cuando tienen los antecedentes y la evidencia para hacer la denuncia responsablemente al Ministerio Público. No pueden hacerla antes ni pueden hacerla después.

Recordó que en el caso de *AC Inversions*, en cuanto tuvieron los antecedentes y los hechos que avalaran que estaban sobre el artículo 39, se hizo la denuncia respectiva al Ministerio Público y, en cada ocasión, cuando se tiene la evidencia, los antecedentes y los hechos concretos, se hace la respectiva denuncia al Ministerio Público.

El director de Análisis Financiero de la Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor José Miguel Zavala, señaló que los que quedan dentro del perímetro tienen que ser instituciones que hayan sido autorizadas para funcionar por la ley que corresponda y también por la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. En el caso de las empresas involucradas, para haber estado dentro del perímetro, tendrían que haberse acercado y solicitado su licencia para operar, y en ese instante se hubiera estado en todo el escenario y condiciones de ser una institución dentro del perímetro de fiscalización de la Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras. Como las empresas no hicieron eso –dijo- pero se dedicaron a captar o a infringir algunos de los aspectos del artículo 39, están en ese ilícito.

Preguntado en relación a si no existían antecedentes suficientes para hacer una denuncia, en el caso de *AC Inversions*, sino hasta después de que salió a la luz pública a través de los medios de prensa, el señor Parrado señaló que es raro. Cuando se plantea que ofrecen una tasa de rentabilidad fija ni siquiera del 5%, sino que del 2% mensual, es raro, pero eso no significa necesariamente que estén cometiendo un ilícito, en línea con lo que plantea el artículo 39 de la Ley General de Bancos.

Llamó a ser cuidadosos en el análisis de los hechos y de los antecedentes para poder hacer la denuncia ante el Ministerio Público. No pueden simplemente decir: “Saben qué, apareció en algún lado que ofrecían un 5% y

hacer la denuncia respectiva”. Añadió que ellos hicieron la denuncia cuando tenían evidencia de que había un contrato de mutuo, que era firmado entre los clientes y la institución financiera. En ese sentido pudieron hacer la respectiva denuncia.

Pregunta: al hacer la denuncia, la SBIF está aceptando que estas personas captaban dinero de forma habitual, además el Superintendente tiene todas las facultades para investigar, y además está obligado a llevarlo al Ministerio Público. ¿Por qué no se hizo?

El señor Prieto explicó que por una parte, están las entidades que son sujeto de fiscalización, de supervisión por parte de la Superintendencia. Todas ellas se encuentran registradas en la Superintendencia. Indicó que una de las mayores complejidades que ha tenido el proceso, desde hace un par de años, cuando se le encomendó a la Superintendencia la fiscalización de la TMC, de las operaciones de determinadas entidades, ha sido justamente determinar sobre qué universo de esas entidades se va a efectuar esta supervisión.

Afirmó que en el primer año tuvieron una lista inicial de 900 entidades, que les proporcionó el Servicio de Impuestos Internos, lista que, por la vía de una serie de procedimientos administrativos y de recursos, se redujo. Esto lo afinó el segundo año el Servicio de Impuestos Internos, y mandó una lista mucho más acotada. Se publican en el Diario Oficial todas las entidades que quedan sujetas a esta supervisión, y es una garantía también para esas empresas saber cuáles están y cuáles no.

Aseguró que el legislador ha entendido que la supervisión tiene que ser determinada; la Superintendencia tiene que saber a quien tiene que fiscalizar y el fiscalizado tiene que saber que tiene que sujetarse a la fiscalización. El banco tiene que dirigirse a la Superintendencia y solicitar ser autorizado para operar como banco y que se le otorgue la licencia bancaria. El artículo 10 de la ley respectiva, agregó, da la facultad respecto de los ilícitos que tome conocimiento el Superintendente, en ejercicio de sus atribuciones, respecto de sus fiscalizados. Y la obligación es la misma del artículo 39: denunciar al Ministerio Público. Antes se podía incluso querellar, dijo, pero después de la reforma procesal penal ya no se puede. La denuncia se debe efectuar ante el Ministerio Público. Aclaró que el artículo 39 aborda otra materia, no trata respecto de los fiscalizados. El artículo 39 es lo que se llama la protección, en términos del giro bancario, pero en realidad hay varios ilícitos descritos ahí. Uno es la captación de recursos de forma habitual de parte del público. Lo que dice es que nadie que no esté autorizado por la ley de Bancos, o por otras leyes, puede dedicarse a este negocio. La cantidad de entidades autorizadas es amplia: están las administradoras de fondos de pensiones; las administradoras de fondos mutuos; las administradoras generales de fondos; las empresas que emiten valores de oferta pública, como los bonos, porque hacen una oferta para que la gente compre esos bonos y financien a la empresa. Todas esas son formas de captación y están autorizadas por ley, precisó.

Le parece que el mercado de capitales, desde 1990 a la fecha, ha crecido exponencialmente, en gran medida por la desintermediación, porque las leyes han ido generando espacios para desarrollar actividades. Por eso, no solo la ley de Mercado de Valores, sino que también la ley Única de Fondos, que es más reciente, han ido creando espacios para que se produzca este tipo de actividades.

Reconoció que son muchas las posibilidades que exista captación autorizada por la ley y que están absolutamente ajenas y fuera de la esfera de la

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y son lícitas y perfectamente legítimas. Así el grupo Arcano declaró que estaba actuando amparado por una norma de la Superintendencia de Valores y Seguros, que permitía hacer una oferta privada de valores y que establecía una serie de requisitos. Es perfectamente lícito, y es posible que lo hagan o que lo estuvieran haciendo.

Mencionó que antiguamente, el Superintendente podía hacer una investigación cuando entendía que se podía estar cometiendo un ilícito, pero eso ya no lo puede hacer. Hoy, si tiene antecedentes serios y fundados, se tiene que limitar a hacer la denuncia al Ministerio Público. Este es un tema técnico y no es fácil distinguir dónde se está produciendo un ilícito o una actividad lícita. Por lo tanto, siempre que son requeridos por el Ministerio Público le dan su apoyo y asesoría, pero desde el punto de vista de lo que hacen no es distinto de lo que tiene que hacer cualquier entidad, que es denunciar al Ministerio Público.

Pregunta ¿Cómo se fiscaliza para evitar que esto vuelva a ocurrir? El señor Parrado señaló que una cosa es la definición del perímetro regulatorio y otra cosa son los delitos. Estos últimos son un tema policial, no es un tema de distracción administrativa. Esa es la diferencia.

Señaló que como ciudadanos de este país no quieren que estas cosas ocurran; no quieren que la gente sea embaucada en estafas piramidales o con ofrecimientos de rentabilidad absurdos. Por eso, uno de los compromisos que contrajeron hace un par de años es la educación financiera.

Pregunta: ¿existe en la ley algo que diga que se tiene que hacer una lista de empresas fiscalizadas? Y una vez que se hace dicha lista, ¿se acabó? ¿O simplemente es una interpretación o forma hasta cultural de la Superintendencia de trabajar? El señor Prieto aseveró que todas las entidades que supervisa la Superintendencia debe estar registradas en la Superintendencia, pero es distinto dependiendo de la situación. Por ejemplo, un banco no puede existir si no ha solicitado su licencia y no ha cumplido con todos los requisitos, no solo de capital sino además de integridad y solvencia de sus accionistas, justamente por lo delicado de este negocio.

Hizo presente que en la página *web* de la Superintendencia figuran nominativamente todas las entidades fiscalizadas. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, que es un universo mucho más grande, a todas ellas podrían ponerlas bajo el paraguas conceptual de entidades financieras, pero solo aquellas que cumplieran ciertos requisitos, como alcanzar más de 400.000 UF en su patrimonio, pasarían a estar dentro de la esfera de fiscalización de la Superintendencia. Entonces, estas sí y las otras no; y las que sí, quedan sometidas a la Superintendencia y, las que no, al Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía. Remarca que hace la distinción, porque se trata de cooperativas que ya existen; o sea, la Superintendencia no intervino en la autorización para su existencia, pero como han llegado a un tamaño de impacto respecto de lo que hacen, por esa misma razón el legislador ha previsto que en cierto punto de crecimiento pasan a ser fiscalizadas por la Superintendencia.

Pregunta: ¿quién define finalmente a quien se fiscaliza? El señor Parrado señaló que en el caso de los bancos, hay procedimientos bastante específicos, que están planteados en la ley, en circulares y en normativas específicas; procesos de licenciamiento muy formales. Por ejemplo, se ve que la dinámica del sector bancario es bastante fuerte y significativa. Constantemente

hay bancos que están saliendo y otros que están entrando. Por lo tanto, cuando llevan los registros ven cuáles son los que están y han pasado ese proceso de licenciamiento. Primero, obtienen una licencia de existencia; luego, una licencia de operación y, finalmente, se les autoriza la licencia final. Son tres etapas, dijo.

Informó que la semana pasada se dio a conocer la noticia de que autorizaron la operación del China Construction Bank, institución que hoy está entrando a su perímetro regulatorio. Por lo tanto, en el listado de bancos van a agregar uno más y los representantes de ese banco, como han estado en el proceso de licenciamiento, saben que van a entrar en su perímetro regulatorio y conocen las reglas del juego, en términos del tipo de supervisión que hacen. Pero también hay bancos que, por decisiones comerciales a nivel global, han decidido retirarse del mercado chileno. Así, dijo, el listado es dinámico, va sumando o eliminando instituciones, dependiendo de los procesos formales de licenciamiento y de salida de bancos. Finalmente, indicó que han tenido la experiencia de bancos que han implosionado de alguna forma, como el banco Penta, que por ciertos problemas ha vendido su cartera de activos, la cartera de créditos y así sucesivamente. Termina señalando que la dinámica de esa lista tiene vida en la medida en que haya interés en participar en el mercado chileno o simplemente salidas por decisiones u obligaciones comerciales.

Consultado por el financiamiento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en especial, si ésta recibe aportes privados de los mismos entes fiscalizados (bancos), respondió que ello tiene algo de verdad. De acuerdo a la Ley General de Bancos, reciben financiamiento de todos sus fiscalizados. Se trata de una tasa fija y, por lo tanto, cuando fiscalizan deben cobrar dicha tasa a todas las instituciones: bancos, cooperativas y emisores de tarjetas de crédito y de débito. Explicó que los recursos por ese concepto se reciben en la Superintendencia, pero se trasladan al gobierno, a la Tesorería General de la República, a fin de luego negociar, en la negociación presupuestaria, con la Dirección de Presupuestos (Dipres) el presupuesto que les corresponde año a año.

Pregunta: ¿Cuál es la proporción? Respuesta: la proporción es un tercio - dos tercios, esto es, del total del presupuesto la Superintendencia gasta un tercio.

Consultado en relación al mismo tema: de cada \$100 que gasta la Superintendencia, ¿cuánto corresponde a lo aportado por los fiscalizados, a través de la Dipres?, respondió que del total que se recibe de los fiscalizados, la Superintendencia gasta el 30%.. Esa es la proporción, precisó. En relación a eventuales conflictos de interés debido a que los propios fiscalizados financian –en alguna proporción- a la Superintendencia, indicó que ello es incorrecto pues existe una tasa predeterminada, y es la ley la que establece dicha tasa. Por consiguiente, las decisiones son autónomas de los fiscalizados.

Consultado si en Chile existe otro servicio fiscalizador que reciba financiamiento o aporte del fiscalizado, respondió que la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras es el único servicio que recibe este tipo de financiamiento –fijado por ley- remarcó. Y, por qué la Superintendencia recibe ese aporte, porque si bien es una duda razonable, no tiene ningún fundamento especial, salvo que en la supervisión bancaria internacional opera así: es la mejor práctica internacional; todos los supervisores que quieren ser independientes, adoptar decisiones autónomas, son financiados por los fiscalizados. Tal cosa ocurre, dijo, en el Banco Central Europeo y el Banco de Inglaterra, es decir, de

instituciones que realmente hacen una fiscalización profunda. Incluso, agregó que el Principio Dos del Comité de Basilea, entidad que recomienda principios de supervisión internacional, plantea que el financiamiento debe venir de los fiscalizados, a fin de proteger la autonomía en las decisiones que adopte la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

Frente a la pregunta de si para velar por la estabilidad financiera, no constituye un prerrequisito el recibir financiamiento de los fiscalizados, tampoco del Fisco, indicó que efectivamente, pero añadió que hay una discusión más profunda respecto de cómo una superintendencia adopta decisiones autónomas del gobierno. El gobierno tiene ciertos objetivos, el Banco Central otros, así como también las superintendencias financieras y, por lo tanto, para aislarse de los ciclos políticos se tiene este tipo de financiamiento. Conceptualmente, aquella es la racionalidad que explica este aporte de los fiscalizados.

Se le preguntó si él cree posible sostener públicamente que la autonomía de la Superintendencia está más a resguardo recibiendo dinero del ente al que se fiscaliza que no recibéndolo. Su respuesta fue afirmativa, remarcando que la tasa está fijada por ley y, en consecuencia, no cambia año a año dependiendo de la normativa que se quiera implementar. Mencionó que en algunas jurisdicciones era distinto. Por ejemplo, en el Banco de Inglaterra hacen un borrador de documento, en el cual plantean cuáles son gastos proyectados durante el año, lo ponen en consulta -como si fuera una consulta para cualquier norma-, después reciben el *feedback* de los interesados en términos de los presupuestos y finalmente dicen: “Este es el presupuesto con el que debemos contar y esta es la contribución que los fiscalizados tiene que entregar.”. Por ejemplo, en algunos casos, obviamente dependiendo del tamaño de los bancos, las contribuciones son más altas, porque son tasas porcentuales, son tasas fijas dependiendo del tamaño de los activos. Reiteró que este mecanismo funciona en Chile, en el Banco Central Europeo -con este nuevo supervisor centralizado- y, también, opera en el Banco de Inglaterra, por dar algunos ejemplos.

Consultado por el perímetro regulatorio de la Superintendencia y cierta forma de cultura organizacional que los lleva a sostener que no debían fiscalizar (a las empresas de inversiones), cuando en realidad nunca lo habían hecho, en circunstancia que ambas cosas son distintas. El señor Parrado indicó que no es un tema cultural o arbitrario el hacer la lista de los entes fiscalizados, porque éstos emanan de la propia ley. Recordó que en 1925, después de la Misión Kemmerer, que venía de Estados Unidos, se creó la Superintendencia de Entidades Bancarias. Por eso se empezó a llamar Superintendencia de Bancos. Posteriormente, entre 1974 y 1975, se empezaron a fiscalizar las sociedades financieras, algunas de las cuales ya estaban registradas en distintas superintendencias y después se fueron formalizando a través de distintos decretos o circulares que hizo la Superintendencia. Luego entraron las cooperativas de ahorro y crédito. Del total de 80 cooperativas de ahorro y crédito que hoy existen en Chile, ellos solo supervisan a las siete más grandes. Según la ley, son las cooperativas que tienen 400.000 UF de activos y nada más que eso. Además, dentro de esas siete cooperativas, solo fiscalizan lo que respecta a la solvencia y no a gobiernos corporativos. Eso es lo que dice la ley y no hay otra forma de interpretarlo acotó.

Por último, dijo, en 1986 entraron los emisores de tarjetas de crédito no bancarias y todo lo que está asociado al *retail*. Entonces, el perímetro de la Superintendencia va aumentando producto de cambios legales y no de otra forma,

ni de un interés o de algún capricho que tengan en términos de quién entra a ese listado de fiscalización. Recientemente se ha discutido sobre incluir a otros fiscalizados dentro de la Superintendencia.

Vuelto a consultar por la facultad de presentar querrela en contra de entidades como las que ocupa a esta Comisión (AC Invertions, entre otras), el señor Parrado indicó que la Superintendencia no se puede querellar. La facultad que le entrega la ley es solo para presentar denuncias. Explicó que cuando reciben antecedentes y estos son válidos para hacer una denuncia prudente por infracción al artículo 39, se hace la denuncia de inmediato. En el último año se han efectuado tres denuncias a esas empresas financieras. Por otra parte agregó que, si cualquier persona tiene alguna duda de infracción respecto del artículo 39, puede hacer la denuncia directamente al Ministerio Público. Puede pasar a través de la Superintendencia, pero también la puede hacer directamente, aclaró.

--- Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo.

Dio inicio a su intervención, aclarando en qué consiste la función de la inteligencia en el Ejército. Dijo que ésta se ampara en la ley N° 19.974, sobre sistema de inteligencia del Estado y está orientada fundamentalmente a la búsqueda de información útil que favorezca la acción de la fuerza terrestre militar. Es decir, en cuanto al empleo operacional de una fuerza, que asegura el resguardo de la soberanía nacional, la integridad territorial, y la protección ante amenazas externas. No le compete, y se está impedido de investigar delitos comunes, como son los que motivan a esta Comisión. Agregó que existe la posibilidad de cumplir tareas previsoras en el ámbito de la seguridad militar, que está orientada hacia la seguridad del personal, que busca aminorar y, en lo posible, evitar las vulnerabilidades en áreas sensibles o de tipo conductual. Ese es el rango de funcionamiento de la inteligencia militar, a grandes rasgos, afirmó.

En segundo término, compartió el escenario configurado en la Institución, que los motivó a la adopción de ciertas medidas con respecto al tema. Recordó que los antecedentes se remontan a mediados de 2014 en que, dado los controles habituales de seguridad militar, es posible detectar que un número importante de miembros del Ejército, habían aumentado su patrimonio en forma no habitual lo que es detectado porque esto no es información oculta, sino una información abierta, que proviene del contacto diario que hay con la gente. Así se detecta también el creciente interés de entrar al mercado financiero, en este tipo de organizaciones que ofrecían intereses que, a lo menos, eran preocupantes en cuanto al monto. Esto originó –dijo– que la Dirección de Inteligencia del Ejército busque, en fuentes abiertas (públicas) y es así que se logra establecer, en diciembre del 2014, que efectivamente había un número importante de militares participando en inversiones, con esos atractivos intereses. Con fecha 30 de enero de 2015, la misma Dirección de Inteligencia emite una primera circular que buscaba advertir de las posibles consecuencias negativas en sus ahorros por su alta rentabilidad, fuera de toda lógica. Como medida adicional, dijo, se buscó esclarecer el tipo de información financiera y, con fecha 28 de mayo de 2015, se recurre al Servicio de Impuestos Internos a fin de conocer la legalidad de ese tipo de negocios. Con fecha 15 de abril de 2016 se obtiene la respuesta.

Agregó que entre diciembre del 2014 y agosto del 2015, se confirma un aumento de participantes en este tipo de empresas financieras. Eso hace que

el Estado Mayor General del Ejército le disponga a la Dirección de Inteligencia del Ejército evaluar e informar la situación con relación al personal con inversiones tipo *Forex*, indagando sobre posibles militares que pudiesen estar actuando como promotores o captadores y allí, dijo, hay una figura distinta que para ellos significaba una alerta mayor en disciplina o seguridad militar. En dicho período se genera también un incremento de personas con inversiones en esas empresas *Forex*, no solo en una, sino en general, en el mercado que ofrece tal tipo de inversiones, lo cual generó que el Estado Mayor dispusiera una medida adicional a la Dirección de Inteligencia para ver si entre quienes estaban invirtiendo, hubiese algunos que pudiesen estar incurriendo en una falta de disciplina en la captación de personas. Allí se supo de un oficial (subdirector de la Academia de Guerra), que se apartó de los procedimientos normales de trabajo (captador o promotor, pero eso tendrá que comprobarlo la fiscalía) por lo que fue sancionado por el Ejército y relevado de su cargo como subdirector.

Añadió que ese hecho desencadenó la intervención de otra autoridad institucional, esto es, el Comandante en Jefe que, con fecha 29 de enero de 2016, hizo una circular de comando. Explicó que tal circular de comando es una medida distinta, no es una simple circular, sino una que emana del Comandante en Jefe del Ejército, y lo que hace es complementar las medidas de prevención, por una parte, pero también prohíbe la participación en este tipo de negocios del personal que se desempeña en áreas sensibles, así como también prohíbe desarrollar actividades que promuevan tales inversiones, lo que, incluso, podría derivar en acciones disciplinarias.

Prosiguió señalando que 212 militares han presentado querellas respecto del retorno de sus dineros por esa empresa, lo que demuestra, que no todos se retiraron por las circulares de advertencia en que se les advertía que tenían riesgos mayores y que podían ver afectados sus ahorros. En cuanto al número de personas participantes a abril de 2016, indicó que hay –aproximadamente- 1.300 personas que han acreditado que invirtieron, de una u otra forma, dineros en ese tipo de empresas.

¿Por qué motivo el Ejército no se dio cuenta de que estas empresas estaban cometiendo un delito? Primero, porque estas empresas pagaban utilidades y contaban con una infraestructura coherente, en consecuencia, tenían una apariencia de legalidad. Aclaró que, hasta el momento, el Ministerio Público está viendo en qué medida eso es ilegal. Recordó que el 19 de abril de 2016 llegó la respuesta del Servicio de Impuestos Internos que, a través del abogado de la Dirección de Inteligencia, se le llevó un contrato de mutuo para que se evaluara la efectividad y validez de ese tipo de contrato. La respuesta es que estos contratos se encontraban gravados con el impuesto de timbres y estampillas, y que las ganancias del personal, por tratarse de aumento de patrimonio, se encontraban afectas al impuesto de la renta. Agrega que el SII señaló que, respecto de la legalidad del tipo de negocio, no le corresponde pronunciarse por tratarse de materias que no son de su coyuntura.

Reiteró que el Ejército conoció de la situación a través de los procesos institucionales de control normal y en la medida en que la información fue orientándose y evaluando las posibles consecuencias para la institución y su personal, las autoridades militares pertinentes fueron interviniendo secuencialmente, conforme a la jerarquía respectiva y a las normas que en Derecho y prudencia correspondían.

Comentó que las circulares institucionales tuvieron por objeto entregar mayores antecedentes para orientar respecto de la participación en negocios que implican altos niveles de riesgo. Advirtió que las medidas de orientación no fueron seguidas por algunas personas, porque eran de orientación. Distinto es el caso de quienes estaban obligados a tener que salirse, porque estaban en áreas sensibles o que hubiesen estado comprometidos como captadores. Es así como hay 212 personas, tanto civiles como militares, empleados del Ejército que han ejercido acciones legales con motivo de la cesación de pago en que han incurrido las entidades financieras.

Reiteró que el Ejército cumplió con la obligación que las leyes le imponen frente a este tipo de hechos. Que no tienen competencia investigativa ni de ser denunciante de acciones que no están en la esfera de los posibles delitos de la jurisdicción militar que dice relación con la defensa nacional.

A la pregunta de cómo interpreta el artículo 175 del Código Procesal Penal, que establece la obligación de denunciar y dentro de los obligados, menciona a las Fuerzas Armadas respecto de los delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, el señor Oviedo aseveró que la interpretación del artículo 175, apunta a que el Ejército denuncia los delitos de que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Aclaró que la función militar tiene un rol y un ejercicio en el servicio interno. Su rol de entrenamiento, de instrucción, de administración de los bienes públicos, de las finanzas que los pone a disposición del Estado. Señaló que los hechos investigados no están dentro del ejercicio de las funciones militares.

Lamentó que haya otras instituciones que no hayan cumplido el rol, como lo cumplió el Ejército, de preocuparse de su gente, o si lo hicieron, sus circulares no fueron difundidas como las de Ejército, que salieron a la luz pública. Lamentó, asimismo, que haya personas que no hayan tenido la ayuda institucional de sus respectivas oficinas o empresas, a diferencia de Collahuasi que hizo lo mismo que el Ejército, puso circulares para conocimiento de su gente.

Afirmó que como Comandante en Jefe no se puede hacer responsable de haber extendido esto al resto de la comunidad. Es más, le parece muy irresponsable que aparezca el dueño de una de esas empresas -en entrevistas- diciendo que ellos (los funcionarios del Ejército) son responsables de que esto haya fracasado luego de que las personas ejercieron su derecho de retirar su dinero.

Consultado sobre la razón del Ejército de solo oficiar al Servicio de Impuestos Internos y no a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, con el propósito de averiguar la legitimidad de los hechos, dado que había más de 1.200 o 1.300 personas involucradas, el señor Oviedo señaló que, efectivamente, la Auditoría General del Ejército efectúa estudios en Derecho de distintas situaciones, donde fundamentalmente están, aquellas que afectan el funcionamiento del Ejército. Sin embargo, hay una circular del 30 de enero de 2015, que informa que hay una situación que involucra a personal militar, y que sugiere la adopción de medidas de seguridad; allí la Auditoría del Ejército da a conocer, en primer lugar, que se trata de una situación de tipo personal y, a su vez, pone en la alerta de lo delicado que sería inmiscuirse o invadir el ámbito de las acciones del personal. Se hizo un análisis de la legalidad de tales instituciones que, a la fecha, estaban bien constituidas. Asimismo, se hizo un análisis respecto de la legislación tributaria.

En cuanto a la situación reglamentaria del oficial involucrado, éste fue relevado del cargo y sancionado. Ahora está en otro cargo. Afirmó que él ya pasó por todas las instancias respecto de la sanción que corresponden al debido proceso.

Aclaró que respecto del Servicio de Impuestos Internos, efectivamente allí hubo gestión por parte de un abogado de la Dirección de Inteligencia, que se entrevistó con personal de ese Servicio para poder arribar a una respuesta. Respecto de la SBIF, indicó que esta no fue consultada porque no tienen competencia, como institución, dado que ellos tienen un rol constitucional que tiene que ver con la defensa nacional, y no con el análisis de temas financieros.

Preguntado si a propósito de la ley Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado, esta situación fue compartida con la ANI, el señor Oviedo al inicio de su intervención invocó la función de inteligencia del Ejército para generar un conocimiento compartido, para revisar la competencia que tienen con respecto a una situación particular. La función de inteligencia tiene un carácter operacional, en carácter de su función institucional, para el resguardo de la soberanía, de la integridad territorial y de la protección ante amenazas externas. Ese es el ámbito del Ejército para actuar operacionalmente. Reiteró que tiene clara la responsabilidad del Ejército en el resguardo de la soberanía de todos los chilenos. Los 40.000 funcionarios que están dentro de la Institución trabajan justamente para todos los chilenos.

Aclaró que no hay una invocación de la ley de inteligencia para actuar, en relación con las circulares o las medidas de contención de su gente. Lo mencionó para poder contrastar el accionar de la inteligencia militar por la ley que compete en la función operativa y los asuntos relacionados con la seguridad de las personas al interior de la institución, lo cual es totalmente distinto. Hizo notar que aquí no hay un trabajo de inteligencia militar porque se haya puesto en duda la seguridad nacional. Este tema tiene que ver con cosas personales de gente que estaba invirtiendo y con entidades que estaban abiertamente en el sistema financiero chileno. No tiene nada que ver con la seguridad nacional ni menos con comprometer la seguridad del país, precisó.

Reiteró que ellos tienen la obligación, así como tiene toda entidad con su gente, en el sentido de que si existe información abierta en los periódicos y en las pantallas donde están los indicadores financieros y ven que hay gente que está entrando en este tipo de inversiones, obviamente, los mandos tienen la obligación de preocuparse y de advertir que hay una acción riesgosa que puede causar daños al patrimonio. Por eso, se hizo la advertencia de que las personas que trabajaban en áreas sensibles o que hubieran estado funcionando como captadoras iban a ser sancionadas si se comprobaba después del trabajo que hiciera la fiscalía correspondiente.

El Auditor general del Ejército y ayudante de la Comandancia en Jefe, el General Felipe Cunich, se refirió a dos temas: la falta de denuncia y la ley de inteligencia. Dijo que no se invoca la ley de inteligencia como se invoca la ley de Seguridad del Estado o la ley Antiterrorista en un juicio. Cada organismo de inteligencia -de la ANI, de las Fuerzas Armadas y de la Fuerzas de Orden y de Seguridad Pública-, debe operar dentro del marco de la ley de inteligencia. Explicó que no se invoca para tener mayores facultades. No porque este caso sea grave

se va a citar la ley de inteligencia. Así como cuando se ejercen derechos se cita a la Constitución, en este caso pasa lo mismo.

Recordó que en la primera circular, de enero de 2015, solo se sugiere preocuparse y averiguar bien, porque de catorce empresas tipo Forex, cinco estarían cuestionadas. Hay varias que se dedican al mercado de divisas y *commodities* que no están cuestionadas, que operan dentro del marco de la legalidad. La estructura piramidal solo se da en algunas. En el caso de la segunda circular, se pidió la opinión a la Auditoría General del Ejército, la cual en los oficios antes mencionados se señala que se debe tener cuidado en inmiscuirse en asuntos particulares del personal. Ahora –dijo- el problema es que se había determinado que gente estaba promoviendo o tratando de obrar como captadora. Eso es inaceptable en una institución jerarquizada, porque es una presión indebida que un determinado militar de un determinado rango llame al resto a invertir sus recursos en este tipo de empresas que ofrecía una gran rentabilidad. Justamente, eso lo hacía sospechoso, afirmó.

Respecto de la denuncia, indicó que el Código Procesal Penal le obliga a denunciar como militar los delitos que conozca en el ejercicio de su función, que no es el caso. El Código de Justicia Militar le obliga a denunciar hechos de connotación penal de la justicia militar, de la jurisdicción militar; y el estatuto administrativo no le es aplicable. Por lo tanto –dijo- si hubieran hecho cualquiera denuncia, al día siguiente habrían tenido una querrela por calumnias por estar denunciando un delito. ¿Por qué? Hasta el día de hoy todas las empresas operan dentro de la legalidad. Por lo tanto, el mando militar, por un tema de afectar la jerarquía y la disciplina militar, sacó la circular en los términos que se conocen, que solo sugiere y prohíbe actividades de captación o de promoción, porque si quiere realizar una actividad particular, lo puede hacer con permiso, fuera del cuartel y de las horas de servicio y también prohíbe que la gente tenga inversiones dentro de sus dependencias, sobre todo si trabaja en áreas sensibles, porque, obviamente, podría mal utilizar sus funciones.

Aclaró que el informe que hace la Auditoría General del Ejército al Comandante en Jefe de la Institución hace referencia sólo a que se podría estar inmiscuyendo en asuntos propios del ámbito privado del personal militar; no toca ningún otro tema. Sin embargo, señaló, si bien no se le preguntó –por parte del Alto Mando- si se debía efectuar una denuncia –razón por la cual no se pronunció- si se le hubiese preguntado, él como Auditor hubiera recomendado que no se debía denunciar. ¿Por qué? Porque hay que remontarse a la época de ocurrido los hechos, afirmó. Sostuvo que nada de esto se habría destapado; entiende que hoy de catorce hay cinco empresas que están cuestionadas. Entonces, con el nivel de antecedentes que se tenía hasta ese momento, no puede sostener que tenían conocimiento de la existencia de un delito, porque no la tenían. En ese minuto –reiteró- con el nivel de antecedentes que se tenían, no era posible determinar responsablemente que se estaba ante la comisión de algún delito. Si se hubiesen tenido los antecedentes de que esas empresas de inversión constituían estructuras piramidales, que no había inversión de ningún tipo y que solamente los recursos que se pagaban eran los que iban ingresando, obviamente la asesoría habría sido distinta y se tendría que haber denunciado.

Volviendo al artículo 175 del Código Procesal Penal, se le preguntó por la existencia de una disposición restrictiva, que solo obligaría a denunciar delitos que tienen que ver con la función militar. Respondió aclarando que, desde un punto de vista formal, esto es, lo que dice en forma expresa la norma, la

obligación de denuncia no es general para todos los ciudadanos: algunos tienen la obligación de denunciar, y por lo mismo es restrictiva. En lo que atañe al Ejército, debe ser “en el ejercicio de sus funciones”. Concluyó que se trata de algo casuístico; cada caso hay que analizarlo en su propio mérito. Pero en este caso, insistió, lo que había era personal militar invirtiendo sus fondos particulares en una entidad financiera, respecto de la cual había que tener, por lo menos, alguna aprensión dado el alto interés que pagaba.

El señor Oviedo, sobre el mismo tema, agregó, que como ejemplo, en materia de delitos comunes o que pueden afectar a una persona, a varias personas o a una entidad, cuando se tiene conocimiento formal, por ejemplo, respecto de situaciones que dicen relación con la violencia intrafamiliar, ellos tienen una serie de procedimientos. Han sacado cartillas respecto de eso, y cree que se ha avanzado bastante. Su Institución quiere ser lo más proactivos posible, porque cree que no hay cobardía más grande que alguien le pegue a una mujer; por su formación eso es inconcebible; así, cuando se toma conocimiento por parte de una mujer o de una entidad policial de una situación de ese tipo, obviamente que se adoptan todas las medidas pertinentes. Pero si no fuese así y un militar ve una acción de ese tipo, tiene la obligación de denunciarla, porque ha observado a su autor in fraganti. Lo propio ocurre si una señora va a denunciar al cuartel, porque muchas señoras no recurren a la policía. Si hace eso, la autoridad militar es la que debe hacer la denuncia.

Recalca que si en este caso hubiese habido una cosa parecida y llegado un oficial o un suboficial y les hubiera dicho que lo estafaron, obviamente no podrían haberse hecho los lesos. Habrían tenido que investigar si hubiesen visto que había algo más de lo que ha mencionado el Auditor General del Ejército.

Consultado por el informe que le había entregado la Auditoría y que, utilizando fuentes abiertas, había llegado a la conclusión que estas empresas, estaban realizando una actividad legal, señaló que en el estudio que hace de la circular sobre medidas preventivas de la participación en negocios e inversiones está expresamente señalado lo que mencionó el Auditor General del Ejército, que es la no conveniencia -en un principio- de imponer las restricciones al personal que pueda involucrarse en una cosa personal, y lo otro está en una exposición que se le hace a su persona respecto de una pregunta que resulta natural, relacionada con la legalidad, y es allí donde surge la iniciativa de hacer la consulta al Servicio de Impuestos Internos respecto de esos mutuos, al que se solicitó la opinión técnica, porque si bien podía haber alguna sospecha, pero tenían la opinión técnica de un organismo que es el competente, el cual les respondió que el mutuo estaba con las estampillas, con el impuesto que correspondía, pero que no era competente respecto de la legalidad de ese tipo de empresas.

--- Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza.

Informó que, de acuerdo con los análisis propios de la fiscalización tributaria, han identificado 18 empresas que se encuentran en una situación similar a la investigada. De las 18, dijo, 7 están con alguna situación de riesgo; de las 7, hay 4 con mayor caracterización de riesgo, que son precisamente las que están fiscalizando.

Señaló que el Servicio de Impuestos Internos está realizando esas fiscalizaciones desde el año pasado, la primera de ellas se inició en noviembre de

2015. Dichas fiscalizaciones se centran en el ámbito de su competencia, que es, el comportamiento tributario de las empresas. Agregó que en la medida que tienen acceso a información sobre las personas que invirtieron su dinero en ellas, pueden verificar que se hayan pagado los tributos correspondientes a las ganancias por los intereses respectivos.

Sobre lo que señaló el Comandante en Jefe del Ejército en la sesión anterior, aclaró que en esa ocasión, no hubo una consulta oficial, formal ni institucional respecto de ese tema. Cree que hay una confusión que es importante aclarar. Al parecer, el Comandante en Jefe del Ejército se refiere a una consulta que recibieron en la dirección regional Santiago Oriente, de parte de un particular que no se identificó como funcionario del Ejército, sino que hizo la consulta a título personal. Agregó que en la dirección nacional del Servicio de Impuestos Internos no tuvieron información sobre esa consulta hasta que, el 11 de marzo de este año (2016), el Ejército comentó dicha situación por medio de una declaración pública, referida a lo mismo que señaló el Comandante en Jefe de la Institución en la sesión pasada.

Ante dicha información, hicieron las indagaciones internas; de hecho, las hizo el subdirector de fiscalización, que en ese momento estaba ejerciendo como director subrogante, puesto que él (el Director) se encontraba en comisión de servicio. Él se comunicó con el jefe de comunicaciones del Ejército, quien le envió un mail con copia de la consulta manuscrita realizada en una dirección regional del servicio, a título personal, sobre la materia y no por AC Inversions, sino por otra empresa. Cuando tomaron conocimiento de esa información, investigaron internamente y se dieron cuenta de que la consulta no tenía respuesta. Aclaró que el Servicio de Impuestos Internos recibe más de 270.000 consultas al año, las que se van contestando de acuerdo a la carga de trabajo; pero esa consulta, de ese particular, no tenía respuesta, reiteró. Por lo tanto, el propio subdirector, en su calidad de director subrogante, hizo las gestiones con la dirección regional para que se concretara la respuesta que, finalmente, se dio el 15 de abril.

Consultado sobre cuando el subdirector, que en ese momento era director subrogante, habló con la persona de comunicaciones del Ejército, efectuó la confirmación de que la persona que hizo la consulta formaba parte o representaba al Ejército, y qué funcionario era y a qué área pertenecía, el **subdirector de fiscalización, señor Víctor Villalón**, respondió señalando que, en ese caso en particular, tomaron contacto con el coronel Lira, encargado de comunicaciones, a quien expresamente le solicitó que les remitiera copia de la presentación, porque no tenían en sus registros ni base de datos ninguna consulta realizada por el Ejército. Luego, se les indicó que se trataba de un abogado que trabajaba para el Ejército, que fue quien finalmente había hecho la consulta.

Preguntado por quién hizo la consulta, si tiene el nombre, apellido o grado, y a qué departamento del Ejército pertenece, el **señor Barraza** informó que la persona se identificó con su nombre de contribuyente, como persona natural: Marcelo Ekdahl Giordani, cédula de identidad, domiciliado en la comuna de Las Condes, correo electrónico particular vía *Hotmail*, no es un correo institucional.

Luego, el señor Barraza lee la consulta. Materia: *“Tributación del negocio de Forex. Requiero, por favor, se me informe acerca de la tributación del negocio de Forex. He tomado contacto con la empresa IM Forex, Inversiones Inmazzo Limitada, incluye la cédula de identidad y domicilio en la comuna de Providencia. Me ofrecen un contrato de mutuo por la cantidad que yo estime*

conveniente -mínimo, 1 millón de pesos-. La empresa se compromete a pagarme 10% mensual. Pregunto: ¿cómo es posible tan alta rentabilidad? Se me indica que ellos toman el dinero y lo invierten en divisas, commodities y otros, cuya rentabilidad es muy alta. Pregunto sobre el pago de impuestos y se me responde que ellos no pagan impuestos porque el negocio de Forex no está regulado en Chile. Insisto en que estos debieran ser declarados como renta, pero me dicen que no es así. No quiero cometer delito tributario. Por lo tanto, requiero se me informe sobre la legalidad de este tipo de negocios.” Adjunta copia del contrato, que efectivamente es un contrato de mutuo de dos páginas, donde además está rayada la identificación del mutuante. Consignó que dicha consulta, más la alta cantidad de consultas recibidas en esa dirección regional, no fue respondida con la diligencia que habitualmente se hace. Tal es la explicación de los funcionarios, afirmó. Es así como se responde el 15 de abril.

Acto seguido el señor Barraza hace un resumen de la respuesta del 15 de abril; materia: consulta sobre tributación del negocio que indica, de la Dirección Regional Metropolitana Santiago Oriente del Servicio de Impuestos Internos, al señor Marcelo Ekdahl, particular que hizo la consulta.

Señala que como primera cuestión es importante tener presente que, según la reiterada jurisprudencia administrativa del Servicio de Impuestos Internos, en virtud de la autonomía de la voluntad, los contribuyentes son libres, en principio, de establecer y regular sus relaciones jurídicas, sin perjuicio de los efectos tributarios que generen de conformidad a la normativa tributaria vigente, y de la facultad de fiscalización que, conforme al Código Tributario, el Servicios de Impuestos Internos tiene.

Dicho esto, y en cuanto al tratamiento tributario, específicamente en términos generales, que tendría este contrato, que se le ofrece al contribuyente, así como la situación estrictamente personal del peticionario, a consecuencia de devengar un interés, se informa lo que a continuación señala.

Revisado el contrato, ofrecido al peticionario, se estima que correspondería, en esencia, a un mutuo de dinero en virtud del cual una parte entrega a la otra una suma de dinero, expresada en dólares, obligándose a esta última a la restitución total del dinero, una vez transcurrido un plazo determinado. Asimismo, las partes convienen que el dinero recibido devengará intereses convencionales del 10%, los que se devengarán día a día, y serán pagados mensualmente en su totalidad en la cuenta bancaria del mutuante. Eso es lo que establece el contrato.

Luego, dice que conforme a lo expuesto precedentemente, el contrato acompañado se encuentra gravado con impuesto de timbres y estampillas, que es lo primero que vale la pena precisar -se señala cuáles son los artículos-. Además, que, por su parte, en lo que respecta a las consecuencias tributarias personales que produciría para el mutuante devengar y percibir un interés, cabe señalar que dicho interés se encontrará afecto al impuesto a la renta, conforme a las reglas generales, por tratarse de un incremento de patrimonio, clasificado en el artículo 20, número 2, de la Ley Sobre Impuesto a la Renta y, por tanto, estará afecto a impuestos de primera categoría e impuesto global complementario o adicional, según corresponda.

Finalmente, señala que, en relación a la legalidad en que se lleva a cabo el negocio descrito en su presentación, se informa que no corresponde al

Servicio pronunciarse por no ser materia de su competencia. Se despide atentamente, firma.

Consultado el invitado acerca de si el Director del Servicio de Impuestos Internos está en condiciones de decir que el Servicio no leyó esa consulta, hasta después de once meses de haber sido presentada, respondió que él no ha dicho eso. Afirmó que al menos él y los directivos del Servicio, no tuvieron conocimiento de esta consulta. Quien la conoció fue el funcionario encargado de recibir las consultas en la dirección regional correspondiente, y los funcionarios del área que tenían que preparar la respuesta. Añadió que siempre el Servicio de Impuestos Internos, tanto en la ley, en las distintas circulares o en su página web, responde preguntas frecuentes que se refieren a este tipo de materias.

Aseveró que también hay una consulta del Director Regional al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras que se hizo el mismo día que se responde. Añadió que este asunto ya estaba en manos del Ministerio Público. Preciso que lo realizado por el Director Regional es, junto con despachar la respuesta al consultante, oficiar al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras para saber si esta empresa está regulada o no. La respuesta de esta institución es que esta empresa no está regulada.

Preguntado en relación a cuántas consultas fueron recibidas por ese grupo o departamento, el señor Barraza señaló que esa Dirección Regional (Santiago Oriente) recibió el año pasado (2015) exactamente 19.823 peticiones administrativas. Agregó que el Servicio recibió el año pasado (2015) un total de 273.051 consultas a nivel nacional. Aclaró que un porcentaje mayoritario de esas consultas es respondida o revisada por el departamento jurídico de esa dirección regional.

Consultado acerca de la responsabilidad del Servicio de Impuestos Internos en la no lectura de esa consulta, so pretexto de que tienen tantas preguntas, el señor Barraza señaló que no está justificando el tiempo que demoró esa respuesta al señalar que habían muchas consultas. Obviamente –dijo- tienen que ser diligentes frente a cada consulta que les hace un contribuyente. Sin embargo, hay elementos que sirven para entender por qué no se respondió oportunamente. Uno de esos elementos es la cantidad de consultas, pero también hay otros, como que las respuestas se priorizan en virtud de ciertos criterios.

Recordó que esa consulta llegó el 28 de mayo de 2015. El año pasado, el Servicio de Impuestos Internos estaba atravesando una situación muy compleja. Específicamente, ese mismo mes, había renunciado el director, por lo tanto, supone que todos esos elementos de funcionamiento un poco anormal de la institución, de alguna manera explican que desafortunadamente esa consulta y eventualmente otras no hayan sido respondidas con la celeridad que corresponde. Enfatizó que no es habitual que una consulta de este tipo se demore tanto tiempo en ser respondida. Agregó que sobre este asunto han adoptado medidas desde el mismo día que supieron de esta situación; incluso, están revisando los procedimientos para evitar que esto vuelva a ocurrir, independiente del tipo de consulta que se trate.

A la pregunta de si la consulta hubiese sido hecha institucionalmente por el Ejército, el tratamiento hubiese sido distinto a si la consulta la hace un simple contribuyente, el señor Barraza respondió que si existe; de hecho, está contemplado en la ley.

El **subdirector jurídico del Servicio de Impuestos Internos, señor Bernardo Lara** afirmó que el Código Tributario establece que el tema de consultas tanto para las empresas jurídicas como para los contribuyentes, están en dos niveles. El artículo 6°, letra a), establece que las consultas sobre la interpretación de la ley (que sería este caso) las responde el director nacional a las instituciones. El representante de cualquier institución del Estado tiene la facultad de dirigir la consulta directamente. Distinto es el caso –dijo– de los contribuyentes en los niveles operativos. El artículo 6°, letra b), del Código Tributario, establece que las consultas se hacen a los directores regionales. Es decir, estas doscientas setenta y tantas mil consultas ingresan a través de los directores regionales. Si hay un criterio se responde, sino el director regional consulta al director nacional. Este responde a su segunda línea, que son los directores regionales y a las otras autoridades o instituciones formalmente. Aparentemente, ese mecanismo el Ejército no lo empleó, apuntó.

Frente a varias aseveraciones de la Comisión, **el señor Barraza** insistió que lo único que hace la respuesta del servicio es hacerse cargo de la consulta; solo se responde en los términos que se puede responder, es decir, a lo que la ley establece. Incluso, desde el punto de vista de la legalidad, no son el organismo competente para pronunciarse respecto de ello. Los particulares, en base al principio de autonomía, pueden suscribir los contratos que entre ellos acuerden.

Respecto de las denuncias, señaló que éstas tienen un procedimiento distinto al de las consultas. Precisamente, por tratarse de una denuncia, hay un procedimiento que establece áreas dedicadas a analizar las denuncias y, de acuerdo al tenor de esta, en algunos casos, inician procesos de fiscalización y/o las ponen en conocimiento de otras instituciones competentes en la materia. Sin embargo, esta no fue una denuncia, sino una consulta.

Consultado en cuanto a si recibió el Servicio alguna denuncia respecto de IM Forex, de AC Inversions, de Rodríguez y Rodríguez o del Grupo Arcano, antes de que esto saliera a luz pública, el señor Barraza respondió que no, que no recibieron denuncia alguna.

En cuanto al Impuesto de Timbres y Estampillas que afecta a los contratos de mutuo, fueron pagados, o simplemente no lo vieron? El señor Barraza afirmó que en abril de 2015, dieron a conocer el Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario anual, donde el servicio publica en su sitio web cuáles serán los énfasis de fiscalización para el período. Específicamente, en el Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario de 2015, se estableció que se iba a hacer un monitoreo y planes de fiscalización especiales para este tipo de negocios de inversiones, precisamente, porque, a nivel mundial ya había una brecha de incumplimiento tributario en distintos países, incluso desarrollados, respecto de ese tipo de operaciones financieras. Así, el subdirector de fiscalización decidió poner énfasis en la fiscalización de instrumentos financieros. En función de eso, se hizo un análisis de distintos modelos de negocios; con las herramientas de Inteligencia de Negocios que el Servicio de Impuestos Internos posee, se cruzó información y se detectó, incluso en esos análisis de servicios que se ofrecen en internet, que en Chile había un modelo de negocio de ese tipo y que, probablemente, en ese momento, podrían existir brechas de incumplimiento tributario. Así, en noviembre, se inició un proceso de fiscalización estrictamente tributaria para la empresa AC Inversions. Se tomó contacto con la empresa, se le pidió información, se le pidió la contabilidad, se hizo todo el procedimiento como

proceso de fiscalización y la empresa, a través de su contador, entregó los antecedentes tributarios. Sin embargo, en ninguna parte decía que existían esas operaciones, lo que justificaban en la contabilidad era, más bien, por la vía de señalar que ofrecían servicios de asesoramiento financiero, que es distinto a esto.

Señaló que hoy están colaborando con el Ministerio Público y trabajando con otras instituciones. Incluso, tomaron conocimiento de los contratos de los inversionistas, los que también forman parte de la investigación.

Preguntado si en el caso de IM Forex, probablemente, pudieron haber pedido esos contratos de mutuo para efectos de conseguir esa recaudación tributaria, se señaló que efectivamente si se hubiese respondido oportunamente la consulta, el director regional, al momento de haber firmado esa respuesta, habría detectado la situación y la habría canalizado internamente para efectos de una fiscalización.

Pregunta respecto de si el profesional que vio eso, que es del Servicio de Impuestos Internos, no pudo detectar ese incumplimiento tributario, se respondió que al momento de tomar conciencia de esa consulta, se inició la fiscalización y la empresa que ahí aparece como parte del contrato de mutuo, hoy está siendo fiscalizada. Desafortunadamente, reiteró, no estuvieron conscientes de aquello. Si el funcionario que recibió esa consulta tuvo conciencia de que se podía tratar de una estafa es, precisamente, parte de lo que deben dilucidar internamente.

En cuanto al nivel de información que tenían de los clientes para efectos de saber de dónde estaba saliendo la plata que le estaba llegando de estas empresas de inversiones, aclaró que las empresas que se dedican a este tipo de negocios o a otro similar tienen la obligación de informar las operaciones con incidencia tributaria al Servicio de Impuestos Internos, pero estas no lo hicieron. Aseguró que nunca informaron respecto de las ganancias ni de las operaciones de sus clientes, por lo que, en base a ese canal el SII nunca se enteró y, por lo mismo, cuando los contribuyentes accedieron a la información que el SII puso a disposición en su sitio *web* para hacer la declaración de impuestos y se dieron cuenta de que esa información no había sido aportada por su retenedor, también la omitieron, pese a tener la obligación de informar. En otras palabras, los contribuyentes estuvieron conscientes de que su agente retenedor, en este caso las empresas con las cuales invirtieron, no informó de estas ganancias, y al momento de hacer su declaración y darse cuenta de aquello, tampoco lo hicieron. Por lo tanto, aquí también hay una responsabilidad de parte de estas personas, acotó.

Por otra parte si los contribuyentes que hicieron ganancias importantes las invirtieron en bienes de alto valor, el SII lo habría detectado. Sin embargo, hasta donde han podido analizar, solo se trataría de una parte menor de los clientes, quienes reinvertían sus ganancias en la misma empresa y no en otra. No es que sacaran las ganancias para hacer inversiones. Por lo tanto, pareciera ser que el comportamiento general consistía en hacer la ganancia que luego reinvertían en la misma empresa, hasta el momento en que los clientes más importantes comienzan a retirar sus dineros cuando se produce esta situación. Mientras el negocio seguía utilizando esas inversiones y reinvertiendo las ganancias, el SII nunca supo nada, ni por parte de las empresas que ofrecían el negocio ni por parte de los clientes de estas empresas que eran las llamadas a declarar estas ganancias.

Consultado si el Servicio de Impuestos Internos se va a querellar contra aquellos inversionistas que obtuvieron ganancias y que no la declararon en abril de este año (2016), expresó que como Servicio han digitalizado la información de 6.000 personas que obtuvieron ganancias. Una de las primeras cosas que van a hacer será cruzar esa información con sus declaraciones de impuestos. Ahora, en aquellos casos en que existan diferencias las van a liquidar como corresponde a efecto que sean restituidas y pagadas, para que se cumpla con la ley.

Respecto de si van o no a querellarse, afirmó que va a depender de los montos, de la reiteración y de los factores que habitualmente aplican a la hora de establecer una acción penal.

Finalmente, señaló que respecto de los funcionarios del Ejército que fueron involucrados o estafados derechamente con estas operaciones, están trabajando para efectos de las indagaciones que internamente se están haciendo.

--- Superintendente de Valores y Seguros, señor Carlos Pavez Tolosa.

Inició su intervención señalando que se referirá a la contextualización de la función y la forma en que ejerce y cumple la Superintendencia de Valores y Seguros su mandato legal: la fiscalización y regulación de los mercados de valores y seguros.

Destacó que la misión de la Superintendencia de Valores y Seguros es un ámbito muchas veces no conocido: el desarrollo de los mercados de valores y seguros que le corresponde fiscalizar. Es decir, explicó, no solo se fiscalizan las actividades de las entidades y personas que están sometidas o que participan de operaciones en los mercados financieros, sino que también tiene una importante misión vinculada con el desarrollo normativo complementario que se ejerce a través de las distintas fórmulas establecidas por ley, normas de carácter general, circulares u otro tipo de resoluciones que se emiten dentro del ámbito que define el mandato legal. Añadió que su misión también comprende un tema relacionado con la educación financiera o con asegurar que la información relevante para la toma de decisiones en estos mercados llegue a cada una de las personas que participan de él, principalmente a inversionistas y asegurados.

Para cumplir con su mandato legal, indicó que definen sus objetivos estratégicos, entre los que destacan la de reducir la brecha entre los estándares de regulación y de supervisión local y los estándares internacionales; promover gestión de riesgos en los fiscalizados; disminuir la asimetría de información y mejorar el conocimiento de inversionistas y asegurados sobre el funcionamiento de estas entidades y de los distintos productos y servicios. Contextualizó señalando que generalmente las personas asocian a la Superintendencia de Valores y Seguros solo con compañías de seguros, con las bolsas, con las sociedades anónimas abiertas, pero su universo de entidades fiscalizadas es bastante más amplio. Dichas entidades fiscalizadas se encuentran registradas en la Superintendencia y, por lo tanto, están sujetas a la obligación de entrega de información periódica que ellos controlan. Hizo saber que las entidades fiscalizadas son alrededor de 8.000 (2.900 en el ámbito del mercado de valores y casi 5.000 en el ámbito de seguros). En la industria de valores, entre otros, están los corredores de bolsa, los agentes, las bolsas y las administradoras de fondos, y en la industria de seguros se encuentran todos los intermediarios de seguros y asesores previsionales. Además, tienen un rol bastante importante en lo que se

refiere a la fiscalización de la acción de las compañías de seguros y, entre ellas, a su juicio, las más importantes son las de seguros de vida, pues son las encargadas de pagar más de la mitad de las pensiones actualmente en Chile, lo que corresponde a más de dos tercios de las pensiones que se pagan en el país.

En el ámbito de los seguros, las entidades fiscalizadas por la Superintendencia administran 56 mil millones de dólares en activos financieros y las administradoras de fondos fiscalizadas por la Superintendencia suman en activos una cifra superior a 58 mil millones de dólares: 45 mil millones de dólares en el ámbito de los fondos mutuos y aproximadamente 13 mil millones de dólares en el ámbito de los fondos de inversión.

En patrimonio bursátil, indicó, Chile es uno de los países de la región de mercados emergentes que tiene un mercado más profundo. A pesar de que han presenciado una disminución en la actividad de los mercados bursátiles, actualmente el patrimonio bursátil de las compañías que cotizan en Chile está sobre 200 mil millones de dólares, de los cuales el *floating*, o sea, el porcentaje de las acciones que están en manos de terceros accionistas, de accionistas minoritarios no controladores, corresponden a alrededor de 76 mil millones de dólares. Asimismo, el *stock* de deuda, principalmente en bonos, en instrumentos de deudas a largo plazo, es casi 30 mil millones de dólares. Tal es el mercado que fiscaliza la Superintendencia de Valores y Seguros, dijo, un mercado que se acerca a lo que es el producto interno bruto de Chile y, por lo tanto, requiere la atención y la dedicación especializada de una agencia como la Superintendencia de Valores y Seguros.

Indicó que presenta estas cifras porque quiere explicitar cuáles son sus funciones, cómo se orienta la labor y la asignación de recursos al interior de la Superintendencia. Además, porque están comprometidos en una acción de transparencia, a fin de presentar las políticas que aplican para fiscalizar los distintos mercados mandatados por el legislador. Agregó que su diseño institucional es bastante común y está en línea con los estándares internacionales. En general, los gobiernos y autoridades de cada uno de los países, al diseñar la estructura de fiscalización y control de los distintos mercados financieros hacen una selección y destinan mayores y especializados recursos de fiscalización a los ámbitos de la economía y de funcionamiento de los mercados donde hay más recursos en juego. No solo en Chile, sino en general en todos los países con sistemas financieros similares, los recursos de fiscalización y la institucionalidad se dirigen a fiscalizar las operaciones que comprometen una mayor proporción de esos recursos.

Comunicó que existen otras herramientas diseñadas, muy útiles como el uso de la sanción penal y la labor policial que incluso está presente en algunas actividades que están llamados a fiscalizar como Superintendencia de Valores y Seguros. Asimismo, dijo, respecto de los fiscalizados por la Superintendencia, el diseño contempla una serie de obligaciones, principalmente de registro previo. O sea, muchas de las actividades sujetas a la fiscalización de la Superintendencia requieren algún tipo de habilitación previa. Aquel que quiere ofrecer valores de oferta pública o financiarse concurriendo a los mercados abiertos tiene que inscribirse como emisor, registrar y entregar información sobre los proyectos de inversión que está financiando. Así el corredor de bolsa que quiere actuar como intermediario en el mercado bursátil también debe cumplir con el proceso de registro, enviar información periódica y, en muchos casos, tiene que cumplir con requisitos que den cuenta de una determinada capacidad de solvencia

o de cumplimiento de otros indicadores financieros. Por lo tanto, para todas aquellas entidades que no se registran y que cometen infracciones por el hecho de llevar adelante o participar en operaciones que requieren esta habilitación previa existen otro tipo de responsabilidades, como la penal -exclusivamente encargada al Ministerio Público-; la administrativa -a cargo de la Superintendencia, y la civil -definida en la ley de Mercado de Valores-.

¿Qué hacen y cómo asignan sus recursos de fiscalización? Indicó que para aquellas entidades que están sujetas a esta exigencia, a principios del año pasado (2015) y por primera vez, se actualizó y publicó (en su página web) la política de fiscalización. A partir de todos los objetivos mencionados y de la gran diversidad y número de entidades que fiscalizan, se precisaron las razones por las cuales focalizan sus esfuerzos de fiscalización en determinado tipo de actividades. Es decir, se consigna qué hacen para los emisores y, también, para las sociedades anónimas abiertas, a las que someten a una revisión aleatoria. Señaló que no tienen capacidad para revisar el día a día de las más de 220 sociedades anónimas abiertas ni de todos los otros emisores de valores y de títulos de deuda. Además, dijo, no es el sentido de este diseño institucional revisar todas y cada una de las operaciones, sino que hacen una selección basada en riesgos, en función de algunas señales de alerta que detectan y de los recursos que disponen, a fin de distribuirlos entre todo este tipo de entidades. Por lo tanto, concluyó, la Superintendencia ejerce las facultades fiscalizadoras en función de los riesgos asociados, del impacto en el mercado financiero y de las exigencias establecidas en la ley.

Como ejemplo de lo señalado mencionó el Caso La Polar, de 2011-2012, cuyo monto involucrado en pérdidas oscila entre 800 y 1.000 millones de dólares. Destacó que buena parte de esos recursos, entre 70 u 80%, significaron pérdidas para los fondos de pensiones y, en definitiva, para todos quienes cotizan en aquellos. Los principales perjudicados fueron los ciudadanos, los inversionistas, que directa o indirectamente invierten y financian este tipo de proyectos a través de fondos de pensiones o de inversión, y no como muchas veces se piensa, sin perjuicio de que también haya afectación de algunos ellos, los consumidores que tienen una relación particular con la compañía. Eso es lo que los lleva a tomar este tipo de definición en términos de asignación de recursos y lo que entienden es su mandato legal.

Mencionó también los casos de corredores de bolsa, en los cuales, en coordinación con el Ministerio Público, llevan adelante algunas investigaciones, cada uno en su respectivo ámbito de competencia.

Desde el punto de vista de la efectividad, señaló que históricamente han mantenido un alto nivel de éxito en la ratificación de sus procesos sancionatorios en tribunales. Aludió a casos relevantes y que tienen sentencia firme por parte de la Corte de Apelaciones de Santiago y de la Corte Suprema. En promedio, dijo, tienen un 93% de éxito en términos de ratificación de sus resoluciones administrativas que aplican multa. Piensa que es un indicador bastante favorable en cualquier mercado y para cualquier institución que se someta a una revisión por parte de un órgano jurisdiccional.

Por otra parte, hizo saber que existen otro tipo de fiscalizaciones, a las cuales se les aplica otro tipo de herramientas y que por definición escapan de la competencia de sus actividades. A modo de ejemplo mencionó la oferta privada de valores que es una actividad totalmente libre y que no está sujeta a la fiscalización de la Superintendencia. Las transacciones con derivados y monedas

extranjeras, de acuerdo con la definición de la ley de Mercado de Valores, por el hecho de no ser valores de oferta pública, también escapan del ámbito de fiscalización de la Superintendencia.

Consultado cómo se fiscaliza a aquellos que se dedican al comercio de valores, a vista y paciencia de todo el mundo y que por tecnicismo jurídico están fuera del perímetro de fiscalización? Es una debilidad institucional?

El señor Pavez hizo saber que en el diseño institucional es importante la coordinación entre las distintas autoridades no solo a nivel administrativo, sino también entre autoridades como la Superintendencia de Valores y Seguros y el Ministerio Público. De hecho, dijo, para muchas de esas operaciones el legislador ha establecido los requisitos de habilitación, los cuales, en caso que no se cumplan o se ofrezcan servicios sin tener la autorización respectiva, están tipificadas como delitos. Así, cuando la Superintendencia recibe antecedentes suficientes que dan cuenta de hechos que pudieran revestir el carácter de delito, analizan esos casos particulares y, en caso de que entiendan que son indicios suficientes de una conducta ilícita, los ponen a disposición del Ministerio Público. En dicho contexto, destacó dos tipos de situaciones: una de ellas se produce cuando reciben algún tipo de denuncia o consulta de parte de inversionistas o ciudadanos en general que les dicen, por ejemplo, que en una página *web* o en un periódico hay una oferta de valores que, al parecer, no está inscrita. Detectada tempranamente ese tipo de operaciones y advertida la persona o entidad que está haciendo esa oferta o invitación a tomar conocimiento de una eventual oferta, esa oferta se detiene de inmediato, no se alcanza a materializar, y si no hay antecedentes de inversionistas afectados, se dan por conforme con esa acción de fiscalización. Sin embargo, cuando se ha detectado ese mismo tipo de casos y se han materializado operaciones, y como esa conducta está tipificada como delito, se cumple con su deber de denunciar y de entregar los antecedentes correspondientes al Ministerio Público. Preciso que eso ocurre no solo en el ámbito de valores, sino que también ocurre en entidades que ofrecen seguros sin estar inscritas como compañías de seguros. En ese caso también lo han puesto a disposición del Ministerio Público, ya que se habían materializado algunas operaciones al momento en que tomaron conocimiento de ello.

En relación a los casos AC Inversions y otros relacionados, como Arcano, señaló que de acuerdo con las conversaciones que se han tenido con el Ministerio Público y con las noticias que los fiscales a cargo han dado de ello a través de los medios de comunicación, es una situación distinta, donde lo que está regulado es la oferta pública de valores. El legislador ha entregado la potestad a la Superintendencia para que defina el tipo de ofertas y de requisitos que deben cumplir para que se entienda que es una oferta privada, básicamente, porque va dirigida a un segmento acotado de personas y porque no se utilizan medios masivos para contactarla. Eso que está clasificado como oferta privada no está sujeto a fiscalización, pero deriva de una definición que hace la Superintendencia en base al mandato legal. Por tal razón -dijo- en el caso Arcano, las personas relacionadas o administradoras de esa sociedad mencionaban que estaban operando en base a una norma de carácter general, la N° 336, de la Superintendencia de Valores y Seguros. Piensa que ellos la mencionaban como un antecedente para generar confianza entre los inversionistas y fue eso lo que les permitió recabar antecedentes, y una vez que tuvieron la información suficiente, hicieron las denuncias correspondientes, como el Ministerio Público lo ha informado.

Comento que hay otras situaciones más complejas, como aquellas que tienen relación con algunas operaciones que no requieren habilitación o que requiriendo habilitación previa no están tipificadas como delito en caso que se infrinja. De esas, dijo, hay dos en las leyes que están sujetas a su fiscalización, ambas contempladas en la denominada ley Única de Fondo, que dice relación con la administración de fondos privados y con lo que se ha llamado, a partir de la dictación de la ley Única de Fondo, administración de carteras individuales. Explicó que básicamente, son situaciones similares de administración de fondos de terceros, que para poder ofrecer esos servicios las entidades se tienen que inscribir previamente en la Superintendencia de Valores y Seguros, a diferencia de la gran mayoría de las actividades reguladas, como la oferta pública de valores, la intermediación de valores, la intermediación de seguros y la oferta de aseguramiento de riesgo. En esos casos, aquellas personas o entidades que hacen ese tipo de actividades, sin haber cumplido con la obligación de registro, no están sujetas a responsabilidad penal porque no están tipificadas como delito. En tales casos, se ha entendido que deben cumplir con un mandato algo distinto a aquellas que sí lo son, como AC Inversions. En algún minuto podrían tener antecedentes de alguna empresa similar que les hiciera sospechar que están en presencia de una situación tipificada como un delito específico en la ley de Mercado de Valores. En otros casos, dijo, podrían estar frente a una administración de cartera individual, o administración de fondos privados, que de no estar inscritas estarían obligados a levantar esos antecedentes y, eventualmente, iniciar un procedimiento administrativo sancionador.

En relación con lo anterior, señaló que en caso de comprobarse que la entidad defraudó, una multa no tendría mucho sentido, porque para este tipo de actividades la multa tiene mucho que ver con la reputación de quien ofrece esos servicios financieros, donde la multa y el accionar de una agencia fiscalizadora, como la Superintendencia de Valores y Seguros, tiene mucho sentido en cuanto a la persona que permanentemente está desarrollando una actividad lícita y se ve enfrentada al incumplimiento de algunas de sus obligaciones, por lo que al ser sancionada ve afectada la realización de sus negocios. Una entidad que fue diseñada para defraudar no tiene mucho sentido someterla a los mismos parámetros, por cuanto son personas que diseñaron un esquema para defraudar y que al momento de ser detectados, en la mayoría de los casos, ya no tienen activos porque los hicieron desaparecer, y es muy difícil recuperarlos para entregárselos a quienes confiaron en esas inversiones.

Declaró que esto es así por un tema de diseño institucional y que se puede mejorar.

Señaló que el Ministro de Hacienda encargó a los organismos fiscalizadores, particularmente a la Superintendencia de Valores y Seguros, la regulación de la actividad de asesoría de inversiones financieras, porque no está regulada a pesar de ser una de las actividades que, en términos generales a nivel internacional, es fiscalizada. Explicó que un asesor de inversiones, en el amplio sentido de la palabra, que no solo recomienda, sino que de alguna manera gestiona inversiones para terceros, necesariamente tiene que estar registrado y sujeto al control de una agencia fiscalizadora, equivalente a la Superintendencia de Valores y Seguros, en muchos casos. En ese tipo de soluciones, dijo, tienen el mandato del Ministerio de Hacienda en términos de identificar cuáles son las brechas que existen en su diseño regulatorio, lo que les permitiría reducir, pero nunca eliminar, porque como se ha podido apreciar, hasta en los mercados con

mayor cantidad de recursos destinados a la fiscalización esas cosas se dan habitualmente.

A la pregunta de si en el caso de AC Inversions, recibieron algún tipo de denuncia, o tuvieron algún conocimiento al respecto, afirmó que en forma permanente la Superintendencia recibe una serie de consultas de los ciudadanos. Particularmente, en el caso de AC Inversions, desde fines de 2014 hasta fines de 2015 se recibió algún tipo de consultas. A veces las personas las tipifican como denuncias, pero generalmente, cuando uno ve el contenido, en la gran mayoría de los casos son consultas relativas a si la entidad en particular es fiscalizada o no por parte de la Superintendencia de Valores y Seguros. Respecto de lo que ha salido en los medios de comunicación y que se hizo mención en la audiencia de formalización de AC Inversions, hubo una denuncia de un señor de apellido Torrealba que señalaba que recibió llamadas de la entidad que le ofrecía un tipo de negocio con derivados en moneda extranjera o contratos por diferencias, y preguntaba si estaba sometida a la fiscalización de la superintendencia. También consultó si podría ser una estafa en términos generales. En ese caso, dijo, y en todas las consultas que les presentan, se le aclara a la gente lo que está en su ámbito de fiscalización. Sin embargo, cuando aparecen este tipo de denuncias, lo que hacen es pedir antecedentes adicionales en la línea de fiscalización a la persona que hace la consulta, porque reciben alrededor de 15.000 solicitudes al año.

Agregó que muchas personas dicen que tienen algo que les parece que puede ser una estafa o algo ilegítimo o irregular. Lo que hacen, en tales casos, es preguntarles por los antecedentes, recaban la información suficiente que les puedan dar cuenta de un hecho ilícito tipificado en la ley y entregado a su competencia, y luego los entregan al Ministerio Público.

Precisó que en el caso de AC Inversions recibieron alrededor de quince consultas. Explicó que tienen una plataforma de atención ciudadana que recibe consultas de distinta naturaleza. Cuentan con una unidad especial de atención denominada APIA, Área de Atención y Protección al Inversionista y Asegurado. El foco principal es recibir y analizar este tipo de consultas o reclamos, someterlas al informe de las entidades fiscalizadas, cuando corresponde; al análisis posterior de sus profesionales y, en los casos de actividades que no están reguladas, lo primero que hacen es señalar a la persona que consulta que la entidad no está fiscalizada, cuando es del caso hacerlo y si los antecedentes dan cuenta de una ilicitud, los ponen a disposición del Ministerio Público. Añadió que en el caso de las quince comunicaciones que recibieron asociadas a AC Inversions, ninguna acompañaba antecedentes que dieran cuenta de algún hecho que pudiera revestir el carácter de delito, de aquellos que están contemplados en las leyes entregadas a su competencia.

A su juicio, desde el punto de vista de política pública, ha resultado ser una buena herramienta poder tipificar como delito ciertas conductas; delitos específicos y especiales que se diferencian y permiten a una agencia, en este caso a la superintendencia, colaborar con el órgano responsable de la persecución penal, -Ministerio Público-, en la prevención de ese tipo de ilícitos, porque en el mercado financiero la información y la confianza en el adecuado funcionamiento son esenciales para que las personas sigan confiando en que sus recursos de inversión van a ser destinados a actividades lícitas y que los riesgos que corren son los propios del negocio en que están invirtiendo, y no riesgos asociados a que el gestor tome los dineros y se los lleve para la casa. Entiende que ese es un buen

estándar y que en la medida que la actividad esté sujeta a algún tipo de regulación, como es el caso de la administración de cartera, también podría ser conveniente tipificarlas como delito si no se cumple con los requisitos habilitantes.

Preguntado en relación a las quince consultas sobre AC Inversions, a qué se referían esas, a si la actividad estaba regulada, o hubo consultas que podrían hacer presumir, pensar, deducir, colegir que algo pasaba aunque no estuviera dentro de las facultades específicas de fiscalización, el señor Pavez respondió señalando que hay constancia de las consultas y de las respuestas que se formularon, y las pueden hacer llegar a la Comisión. La gran mayoría de las consultas se concentraron en el período inmediatamente cercano a la fecha en que esto se dio a conocer públicamente. Reiteró que fueron consultas, la mayoría, enfocadas a si la operación estaba regulada o no por la Superintendencia. Algunas preguntaban si esa operación podía ser una estafa, sin dar señales de las características del negocio, es decir, contratos por diferencias, operaciones por derivados en moneda extranjera. En alrededor de tres casos había un comentario al final de la presentación, que decía: ¿no será una estafa? Pero sin decir por qué. No es el caso de las otras consultas que han visto, en las cuales se ofrecía 5 o 10%, precisó.

Frente a varias consultas, el señor Pavez dijo compartir la necesidad de identificar algún tipo de propuesta que permita resguardar de mejor manera a los pequeños inversionistas defraudados. Comentó que ello forma parte del encargo que les ha hecho el Ministro de Hacienda en términos de identificar qué se puede hacer para mejorar la educación financiera, dentro del ámbito de competencia de cada una de las instituciones que se relacionan con el Ministerio de Hacienda. Definiciones como la regulación precisa y la exigencia de requisitos ante quienes realizan asesorías de inversión, constituyen una de las áreas de mejora que se han identificado hasta el momento; mejores condiciones, probablemente, para el intercambio de información, mecanismo consignado actualmente en el artículo N° 18 bis de la Ley General de Bancos, que otorga la potestad para que las tres superintendencias financieras -de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros, y de Pensiones-, puedan compartir antecedentes obtenidos en actividades de fiscalización, para efectos de fiscalizar a otros servicios; pero siempre dentro del ámbito de competencia de cada una de ellas.

Indicó que cuando el exsuperintendente Alberto Etchegaray menciona los elementos que se deben tener en consideración para determinar si una actividad está sujeta o no a fiscalización por parte de la SVS, se refiere en ese caso a la oferta pública de valores, que es el elemento básico. Entiende que se trata de un tema que muchas personas interpretan de una manera distinta, sobre todo el ciudadano común, que no tiene por qué conocerlo, piensan que cualquier operación financiera, con cualquier tipo de instrumento, entre ellos divisas o moneda extranjera, cabe dentro del mismo concepto, y no son valores de oferta pública.

A la consulta de qué podrían haber hecho concretamente, dijo que pueden colaborar con el Ejecutivo, en el sentido de que tales actividades, como las de AC Inversions, al estar fuera del ámbito de la SVS, no podían ni correspondía destinar recursos para fiscalización, más allá de que en el caso no hubiera ningún elemento concreto que diera cuenta de algún ilícito relacionado con las disposiciones legales de la Superintendencia de Valores y Seguros. Insistió que en muchos casos tienen todos los elementos y toda la información,

que a esta altura es pública porque han sido abordados por el Ministerio Público, y cuando detectan antecedentes en base a denuncias, porque toman conocimiento de algún tipo de publicación, pero básicamente porque les llegan presentaciones de los ciudadanos en que está comprometida alguna actividad sujeta a fiscalización, traspasan los antecedentes y colaboran, acotó.

Hizo presente que en el caso de España o Colombia, si se ven las facultadas que tienen esos organismos asociadas a estas funciones, son totalmente distintas a las que tienen los organismos chilenos: son mucho mayores. Pueden allanar y congelar. Hizo saber que ellos tienen la facultad de ir a terreno, pero para aquellas actividades que están definidas como reguladas, desde el punto de vista de la ley de Mercado de Valores. Agregó que hay una definición de frontera que hay que revisar, pero hay que ser muy cuidadosos para no caer en una solución que pase por atribuirle a una institución de carácter administrativo, especializada, la fiscalización de ese tipo de operaciones que son muy numerosas y que para abordarlas de esa manera tendrían que dotarlas de una gran cantidad de funcionarios o de profesionales para que se hicieran cargo de todas y cada una de ellas. Es decir, operaciones de instrumentos financieros, que no son valores de oferta pública, hay por centenares o millares todos los días, y si uno quiere someterlas todas a fiscalización, a su juicio sería una mala solución de política pública.

Entiende que a lo que ha llegado el Ejecutivo con el Congreso, en términos de delimitar ciertos espacios donde hay mayores afectaciones y mayor monto de recursos financieros, es una solución eficiente, que probablemente requiere cambios, ajustes y abordar ciertas brechas que no han sido suficientemente abordadas y es el compromiso que asumen como Superintendencia ante la petición que se les hace en la comisión de tratar de aportar con soluciones en términos de cuáles pueden ser esas brechas y cómo se podrían abordar. Pero en los casos de Estados Unidos, España, Colombia y otros mercados que han introducido modificaciones uno ve que están en un ámbito restringido o determinado.

En el ámbito de la educación financiera, hizo saber que se coordinan para hacer un mejor uso de los recursos con la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, con el Servicio Nacional del Consumidor y con la Superintendencia de Pensiones, todos los cuales son parte del Consejo Nacional de Inclusión Financiera, en el cual participan el Banco Central, el Ministerio de Hacienda, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y el Ministerio del Desarrollo Social, donde tratan de coordinar y canalizar este tipo de información, porque acá claramente hay un tema de tratar de emparejar la cancha justamente con los pequeños inversionistas que no tienen conocimiento de los riesgos asociados a este tipo de inversiones.

En el caso del Grupo Arcano, dijo que si bien es un caso de similar naturaleza al de AC Inversions o con la Empresa Rodríguez y Asociados, ahí no son pequeños inversionistas o personas que no estén calificadas. Por lo que se sabe, están bastante calificadas y de alto patrimonio, que igual incurrieron en los mismos errores de otro tipo inversionistas que recurrieron a este tipo de operaciones.

Frente a la consulta de si la entidad no está registrada en la Superintendencia de Valores y Seguros, aun cuando haga publicidad respecto de una OPA, se estaría igualmente inhibidos de actuar, el señor Pavez dijo que no. Explicó, sin embargo, que para aquellas operaciones que no están entregadas por

mandato legal a la supervisión de la Superintendencia, están inhibidos de actuar, pero en el ejemplo específico que se le plantea, cuando es una oferta pública de valores que no está inscrita en el emisor, claramente tienen la obligación de hacerlo, y así lo hacen. Expresó que tienen antecedentes de casos en que hubo oferta pública de valores. Está definido en la ley qué se entiende por oferta pública de valores; cuando involucra un gran número de personas y cuando se utilizan medios masivos de contacto. Ese tipo de cosas las persiguen cuando las detectan, y no se han materializado. Las ofician, las corrigen, se dejan de hacer. Y si ya se han materializado, si hay afectación, las han denunciado al Ministerio Público, porque no tiene sentido obligarla a registrarse cuando ya produjeron el daño. Entiende que tampoco tiene sentido sancionar con una multa a una entidad o a una persona que ha construido o diseñado un sistema para defraudar. En algunos casos particulares, como son los que se refieren a la administración de carteras individuales o a la administración de fondos privados, dado que no están tipificados como delito, pero sí están sujetos al registro previo, las abordan e inician el procedimiento sancionador en coordinación siempre con el Ministerio Público, porque no quieren interferir en la actividad de investigación penal que lleva esa institución. Acotó que están obligados por disposición legal, el Código Procesal Penal y por su ley orgánica, a colaborar y emitir todos los informes relacionados al Ministerio Público.

Consultado si se han hecho parte y si han hecho denuncias por delitos particulares, más allá del ejercicio propio del Ministerio Público, respondió que sí, en el siguiente sentido: a ellos, a diferencia de otros organismos, se les aplica la regla general de participación en el proceso penal, o no participación, en este caso, a partir de la entrada en vigencia de la reforma procesal penal. No tienen legitimación activa para intervenir en procesos penales. Por lo tanto, su única participación relevante, a su juicio, es cumplir con su deber de denuncia, el cual tiene una especificidad en la ley del mercado de valores y en la ley orgánica de la Superintendencia, cual es que ellos tienen la obligación de denunciar hechos que revistan el carácter de delito, pero tienen un plazo mayor al que tiene el funcionario común, que es de 24 horas una vez agotada la investigación administrativa. Dijo que pueden denunciar antes, cuando toman conocimiento, pero están habilitados para cumplir con su obligación de denuncia hasta 24 horas después de haber agotado la investigación administrativa. En dicha función, señaló que normalmente todo procedimiento administrativo que finaliza con la imposición de una sanción es inmediatamente puesto en conocimiento del Ministerio Público. Por eso les toca participar en muchas audiencias de juicio, como también, como peritos.

Consultado que si la Superintendencia recibe quince consultas, relativas a la misma empresa, y la respuesta es que esa empresa no está regulada, la pregunta es qué hace un ente fiscalizador, que recibe quince consultas respecto de la misma empresa que desarrolla una determinada actividad, en circunstancias que puede recibir setenta, cien o dos mil, y la respuesta será siempre la misma: Es una empresa que no está regulada.

El señor Pavez dijo que cuando mencionó que habían recibido quince consultas, para ellos eso hace una gran diferencia, en primer lugar, el tenor del contenido de las mismas. Por ejemplo, si en el caso de AC Inversions, más allá de preguntar si una actividad está fiscalizada o no está regulada por la Superintendencia, les hubiesen entregado antecedentes de una empresa que está captando dinero del público, cuestión que no está dentro del ámbito de nuestra competencia, pero sí de la Superintendencia de Bancos e Instituciones

Financieras, ellos hubieran compartido esa información con ellos, porque tienen la facultad para hacerlo. Por lo tanto, reiteró que no son quince casos en los que le están diciendo que hay irregularidades en tal materia. Por eso que, después de analizar los antecedentes, se limita a responder que ello está fuera del ámbito de su competencia, pero por el contenido de los antecedentes que se entregan.

Agregó que en aquellos casos, posteriores a 2015, cuando se les dijo que podría haber una estafa, ellos pidieron los antecedentes, pero no para traspasarle la carga de la prueba en el sentido de que les demuestren que había una estafa, sino que para que les dijeran por qué, es decir, que aparte de decirles que era una operación con derivados en moneda extranjera, por qué pensaban que podía haber una estafa.

En el caso de Arcano –dijo- empezaron a observar, dado los antecedentes iniciales, que lo que se ofrecía, o lo que se estaba llevando a cabo, era una actividad lícita, como es la oferta privada de valores, y que por el hecho de estar dirigido a un número acotado de personas y sin utilizar los medios de difusión masiva, no estaba sujeta a fiscalización. Ahora, cuando tuvieron un antecedente indicativo de que eso pudiera ser distinto, por el número de personas involucradas, que excedería lo que está contemplado en la norma que se dictó a propósito de la facultad que está contenida en la Ley de Mercado de Valores, ellos iniciaron una acción de fiscalización en terreno. Fueron a las oficinas de Arcano, solicitaron los antecedentes y se coordinaron con el Ministerio Público.

En el caso de Rodríguez y Asociados, administradora privada de fondos de inversión, afirmó que es una entidad fiscalizada por la Superintendencia, y todos los antecedentes que ha recabado la Fiscalía, de los que tuvieron conocimiento, dan cuenta que todas estas operaciones, en un principio fraudulentas, están siendo investigadas. Se realizaron a través de sociedades pertenecientes a los mismos dueños, pero que no están inscritas ni sujetas a la fiscalización de la Superintendencia.

Aseguró que dedican muchos esfuerzos en perseguir las responsabilidades y fiscalizar este tipo de operaciones, porque entienden que la confianza depositada de buena parte de los ciudadanos, no solo de los grandes inversionistas, sino también de quienes invierten los fondos de pensiones, fondos mutuos, que finalmente son los recursos del ahorro previsional de todos los chilenos.

Finalmente señaló que si se mira lo que ha estado saliendo a la luz pública, se verá que hay varios casos que están bajo la lupa, no solo en Santiago, sino también en regiones. Por eso, es importante insistir ante la ciudadanía, más allá de lo que les corresponde como órgano del Estado, en términos de abordar soluciones adicionales para perfeccionar este sistema de monitoreo, que deben estar muy atentas y verificar si son entidades que están o han sido fiscalizadas, si están registradas y si están sujetas al entero de garantía, de exigencias de capital, etcétera.

--- Fiscal del Ministerio Público, señor Carlos Gajardo.

Agradeció la invitación y recordó que el tema de las estafas piramidales lo comenzaron a investigar el 1 de marzo, a propósito de una llamada del jefe de la Brigada Investigadora de Delitos Económicos Metropolitana para decirle que tenía a cien personas afuera de su oficina haciendo una denuncia

como víctimas del delito de estafa, que era el caso de AC Inversions. Inmediatamente, ordenó investigar y se dio cuenta de la magnitud del hecho, porque cada vez llegaron más víctimas.

A partir de ese momento, dijo, con los fiscales Pablo Norambuena y José Villalobos se apersonaron en la Brigada Investigadora de Delitos Económicos y cuando empezaron a investigar, la magnitud de la estafa de AC Inversions alcanzaba aproximadamente las cinco mil personas, y los puntos globales de esa estafa alcanzaban los 50 mil millones de pesos. Eso fue lo que pudieron determinar, precisó.

Dentro de la labor que desempeñó la Brigada Investigadora de Delitos Económicos, destacó que se le tomaran declaraciones y denuncias aproximadamente a mil personas en tres días e, inmediatamente, se obtuvieron órdenes de detención y de prisión preventiva por parte del tribunal respecto de los principales imputados.

Pensó que el caso AC Inversions era un hecho aislado, pero rápidamente empezaron a llegar denuncias de forma espontánea a la Policía y a la Fiscalía dando cuenta de otras empresas que seguían pagando. Explicó que el caso de AC Inversions se destapó porque ya no había capacidad económica para seguir pagando. Si se pudiera hacer el símil con la pirámide, lo que sucedió es que la pirámide se derrumbó; sin embargo, hubo otra serie de empresas en que la pirámide aún estaba en pie porque hasta ese momento seguían entrando personas que hacían sus aportes, lo que permitía que el negocio siguiera funcionando. En ese ámbito, dijo, hay al menos otros cuatro grupos de empresas que la Fiscalía Oriente ha investigado, con mecanismos más o menos semejantes. Está el caso de la empresa IM Forex, donde hay aproximadamente 700 víctimas con montos de 18 mil millones de pesos involucrados. Hay otra sociedad en La Serena, que partieron investigando porque tenía una sede en la zona oriente denominada Investing Capital, con aproximadamente 3.500 víctimas y 24.000 millones de pesos recaudados del mercado. Luego, en los meses de abril y mayo apareció la situación del grupo Arcano que en su concepto también tiene las características de una estafa de tipo piramidal, con aproximadamente 1.000 personas y 70.000 millones de pesos. El último grupo importante es Rodríguez y Asociados, con 350 personas y 20.000 millones de pesos.

Señaló que hasta la fecha, respecto de esos cinco grupos hay algunas investigaciones menores, pero hay aproximadamente 10.500 personas que invirtieron en ellos y que han sido afectadas, por montos globales de 182 mil millones de pesos. Piensa que la diferencia entre AC Inversions y las demás es que en el caso de AC Inversions la pirámide se derrumbó; en cambio, en los otros, la fiscalía pudo actuar con cierta anticipación, lo que permitió que en algunos casos, sobre todo en IM Forex y en Investing Capital, se pudiera incautar parte de los dineros. Por lo tanto, existe la posibilidad de indemnizar a las víctimas, acotó.

A partir de ese momento, dijo, se ha cuestionado por qué pasa esto y nadie se ha dado cuenta. Hizo dos prevenciones en lo que señaló. La Primera, que tiene ciertas limitaciones respecto de lo que puede exponer, básicamente por lo dispuesto en el artículo 182 del Código Procesal Penal y, por lo tanto, se referirá a antecedentes ya públicos por haberse vertido en audiencias. La Segunda, es que a partir de estos mismos hechos hay un grupo de víctimas, sobre todo en la causa de AC Inversions, que ha presentado querellas en contra de diversos funcionarios públicos a cargo de estas instituciones, por ejemplo, contra el director de la UAF y otras personas, atribuyéndoles participación en una figura penal que

dice relación con la omisión de denuncia, que es lo que puede perseguirse penalmente. Por lo tanto, dijo, están llevando esa investigación así que es evidente que no es posible anticipar ningún juicio. Respecto de estos últimos hechos, hubo una serie de antecedentes que dan cuenta de que algunas instituciones tuvieron conocimiento de lo que ocurría, pero dijo que de ninguna manera con la consistencia para entender que esto se trataba de un delito de estafa. Duda bastante que alguna autoridad haya podido darse cuenta de que esto era derechamente un delito de estafa. Evidentemente, había antecedentes que podrían haber hecho sospechar y permitido que se hicieran investigaciones más profundas. Así, en los antecedentes que han sido conocidos uno de los *brokers* que estuvo en estos hechos dio aviso, por ejemplo, a la Unidad de Análisis Financiero, dando cuenta de que había operaciones sospechosas. También se ha señalado que el Ejército y el Servicio de Impuestos Internos tuvieron alertas de personas que les indicaron que había algo extraño. Por su labor investigativa se han dado cuenta de que esto no es algo sencillo de detectar.

Probablemente, agregó, lo que más se ha cuestionado en estos casos es que se haga un ofrecimiento de retornos tan altos, y en dos de los casos, AC Inversions y IM Forex –le parece que es semejante en Investing Capital-, los retornos que se ofrecían eran de alrededor del 10% mensual. Muchos economistas han dicho que es imposible dar ese nivel de retornos, por lo tanto, eso debió haber llevado a poner atención porque se trataba de un delito de estafa.

En los otros dos casos que están investigando más recientemente, el grupo Arcano y el de Rodríguez & Asociados, se ofrecían rentabilidades bastante menores. En el grupo Arcano era de 1,5% mensual y en Rodríguez & Asociados una rentabilidad variable que dependía de las supuestas ganancias que existían mes a mes y se daban retornos mensuales desde cero coma algo hasta 1%, y tal vez un poco más. Pero en todos estos casos la forma de operar era básicamente como estafas piramidales.

Explicó que hay dos formas para entender y darse cuenta de que en estos casos hay estafas piramidales. Primero, si la pirámide se derrumba y se deja de pagar no hay mucha duda que se trata de un delito de estafa, que fue lo que pasó en AC Inversions. La Fiscalía demoró tres días de investigación para concluir y hacer una imputación ante un tribunal y decir que era un delito de estafa. Pero mientras eso no ocurre es bastante más difícil determinar si existe delito de estafa. Esa es la sensación y la creencia que tienen al investigar estos hechos, porque es más difícil llegar a las víctimas, y muchas de ellas mientras les sigan pagando sus dividendos mensuales no concurren a denunciar. Al contrario, tienen bastantes motivos para no hacer la denuncia, porque de alguna manera se les amenaza o se les indica que si denuncian no se van a poder pagar los dividendos, que la fiscalía va a incautar los dineros. Por lo tanto, hay reticencia a denunciar, recalcó. En consecuencia, para que un organismo fiscalizador pudiera analizar estos casos y determinar que hay un delito de estafa o una actividad irregular necesitaría contar con el personal suficiente que tuviera la capacidad de rastrear los diarios, las páginas de internet, y con esa información concurrir a las oficinas para fiscalizarlas, meterse en los miles de contratos y determinar si realmente se están haciendo inversiones. Y tiene la sensación de que en estos momentos ninguna de las instituciones que se encargan de estos temas tiene esa fuerza fiscalizadora.

Aclaró que no es experto en la forma en que funcionan instituciones como las superintendencias de Valores, de Bancos, la UAF y ninguna otra, pero para determinar que hay delitos de estafa se requiere tener cuerpos fiscalizadores

que puedan entrar con ciertas facultades a las oficinas, pedir documentación, analizarla y llegar a conclusiones, lo que le parece que no es tan fácil de obtener.

Finalmente, agregó que lo que la fiscalía está investigando como delito respecto de los funcionarios públicos denunciados es si esas personas estaban en conocimiento de que había un delito de estafa y si estando en ese conocimiento no hicieron la denuncia dentro de las 24 horas, como lo exige la ley. Recordó que la obligación de todo funcionario público es que si toma conocimiento de un delito debe denunciarlo en 24 horas.

Preguntado cuándo se está frente a una estafa piramidal, el señor Gajardo respondió que dicha figura no existe en el Código Penal. No hay un tipo específico de estafa piramidal. Solo se establecen los tipos de estafa y la construcción de la estafa piramidal es un asunto más bien doctrinario que, básicamente, apunta a que los retornos que se les empiezan a pagar a los inversionistas son efectuados con los dineros que se van captando de los nuevos inversionistas. Tal es lo que tienen en común los cinco casos en investigación. Además, en las estafas piramidales no hay un modelo único de negocio. Hay una serie de artilugios y de estrategias que se realizan para ocultar esa actividad ilícita. Acá hubo una explosión de casos de estafas piramidales, y el gran caso previo en la reforma procesal penal fue lo que se conoció como el caso de los “quesitos”, que también fue una estafa piramidal. En la Fiscalía han tenido permanentemente estafas piramidales, aunque pequeñas, de 10 o 15 personas, y que tienen diversas características. Como ejemplo, señala que hace algunos años le tocó investigar una estafa que consistía en que una persona simulaba tener un negocio de instalación de antenas repetidoras en distintos puntos de Chile. Incluso, falsificaban contratos con una empresa de telefonía, y se los mostraban a sus clientes, quienes invertían dinero. Obtenían altas rentabilidades, pero no había tal negocio, sino una estafa piramidal. El tipo, con los dineros que iba obteniendo, iba pagando a los inversionistas que tenía antes, y eso en algún momento se derrumbó y se descubrió. Entonces, dijo, salvo el caso de la estafa de los “quesitos”, siempre fueron situaciones con pocas personas involucradas, 10, 15 o 20 personas, lo cual ya era muy grave porque involucraba montos de defraudación de 1.000 o 1.500 millones de pesos.

Agregó que en la Fiscalía Oriente tienen un caso que tiene un año, aproximadamente, en que la estafa la hacían dos sujetos. Uno de ellos huyó al extranjero. Se pidió la extradición a España y fue extraditado hace dos o tres semanas, pero por monto global se está hablando de 1.500 millones de pesos, con 10 o 20 víctimas. Por lo tanto, no habían tenido esta situación de estafas tan masivas, con tanta cantidad de personas, precisó. Cada uno de esos casos tenía, algún negocio detrás que para ellos terminaba siendo una especie de pantalla, que era lo que se decía a los inversionistas. En muchos de ellos el negocio tenía que ver con el *forex*, tanto en AC Inversions como en IM Forex y en Investing Capital; los tres especialmente. Se indicaba a los inversionistas que el negocio tenía que ver con compra y venta de moneda extranjera con valor futuro; por lo tanto, trabajar con algunos broker en esa actividad y obtener ganancias o pérdidas en ese rubro.

¿Qué sucedía? Que los dueños de esas empresas invertían y, en algunas ocasiones, efectivamente ganaban mucho dinero. Entonces, un día podían acreditar que habían tenido una ganancia de 1.500 millones de pesos, y ese día se la mostraban a sus clientes, pero lo que no les decían era que en los otros 29 días del mes habían tenido pérdidas y que, por lo tanto, en el global

siempre perdían. Para ellos, esa era la pantalla para entusiasmar a los inversionistas, para darles la idea de que había un negocio detrás, pero donde no se invierte todo el dinero. Por ejemplo, en el caso de AC Inversions, acreditaron que de los 50.000 millones de pesos que se recaudaron del mercado solo se invirtieron alrededor 10.000 millones de pesos, los otros 40.000 millones de pesos no fueron invertidos, sino que se utilizaron o para los retornos o para el beneficio personal de los imputados.

Afirmó que esas son las semejanzas entre los grupos; es decir, que los dineros que se reparten son a partir de los nuevos ingresos.

En el caso del Grupo Arcano, dijo, la situación fue distinta. La estafa consistió en que a los inversionistas se les dijo que se invertía con empresas extranjeras de carácter tecnológico, que tenían un crecimiento muy rápido en cuanto a su valoración, como Uber, Snapchat y Open English. Efectivamente, esas inversiones existían, pero eran por montos muy inferiores al global de lo que se recaudaba. En el caso del grupo Arcano, se invirtieron aproximadamente 15 millones de pesos, de los 100 millones de pesos que se recaudaron.

El de Rodríguez y Asociados también era un negocio efectivo, de inversión real, con valores en moneda extranjera, y tampoco tenía tales utilidades, todos los años tenían pérdidas, pero a los inversionistas se les informaban ganancias, ganancias que eran pagadas con los nuevos inversionistas. Este es el común denominador, aclaró.

La dificultad que tiene esa forma de operar, agregó, es que no es fácil darse cuenta de qué está ocurriendo, salvo que exista una revisión acuciosa de parte de un ente fiscalizador, que es el trabajo que han tenido que hacer ahora, *ex post*. Es decir, han tenido que meterse en contabilidades, contratos, cuentas corrientes; ver el destino del dinero, dónde lo invierten; revisar los montos globales que se recaudaron y compararlos con los montos que se invirtieron. Cuando esta suma no cuadra, uno puede comenzar a entender que hay una estafa del tipo piramidal.

Sostuvo que es evidente que cuando las rentabilidades que se aseguran son del orden del 10%, se trata de un negocio que no puede ser real. Pero esta conclusión la ven con mayor nitidez hoy, después de que sucedieron los hechos, que antes del 1 de marzo. De hecho, en parte de esas sociedades, como en IM Forex e Investing Capital, los inversionistas aún siguen pensando que eso es real, que pueden existir rentabilidades del 10%. En estos casos, hasta el mes pasado, a los inversionistas se les siguió pagando su rentabilidad. Incluso, en algunos casos, se renegociaron los contratos y se bajó el monto que se les pagaba. Por lo tanto, a pesar de que el número de víctimas es muy alto, en un caso 700 y, en el otro, 3.500, las denuncias que han llegado a la Fiscalía, por esos hechos, son extremadamente bajas. En el caso de IM Forex, hay aproximadamente 150 personas que han denunciado y, en el caso de Investing Capital, las cifras son muy menores, comparadas con la cantidad de personas que invirtieron, y eso es porque las personas, mientras les sigan pagando su rentabilidad, piensan que están haciendo un muy buen negocio, porque mensualmente reciben el 10%.

Afirmó que ese razonamiento no es el que uno le puede exigir a las autoridades, pero el problema es que las autoridades, probablemente, no saben que lo que se está pagando en esos negocios es el 10%, ya que para tener ese conocimiento deben analizar los contratos y meterse en la contabilidad, y esto no

es algo que estuvieran haciendo, y no lo estaban haciendo porque, a su juicio, no tienen una orgánica que les permita hacerlo. Aclaró que habla desde la intuición, porque no conoce el funcionamiento exacto de la Superintendencia de Valores y Seguros, ni de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, pero no está en sus antecedentes que ellos tengan cuerpos de fiscalizadores que salgan a la calle, que entren a las oficinas, que revisen denuncias o contabilidades. A esto hay que sumarle que, en general, estas empresas se cuidan bastante de hacer una oferta comunicacional de sus productos; estas funcionan más bien con el boca a boca. Está claro que si uno entraba a las páginas en internet, podía advertir que algo raro había, pero tampoco se trata de que se estuviera publicitando un 10% mensual. Por lo tanto, para que una autoridad pudiera entender que había una ganancia importante, necesariamente debía meterse en los papeles.

Respecto de las otras empresas que se están investigando, indicó que, efectivamente, se están investigando alrededor de 5 o 6 empresas más, al menos, de la zona oriente de Santiago. Ahora, este fenómeno gatilló que en regiones también se hayan abierto investigaciones, claro que por montos no tan importantes como esos, pero hay una investigación. Incluso, dijo, hay una investigación con gente en prisión preventiva en Viña del Mar, a cargo del Fiscal Pablo Bravo, y otra semejante en Concepción. Las de Antofagasta son sucursales de las ya investigadas, y en la Fiscalía Oriente tienen otras, pero en general, son por montos más pequeños y con menos personas involucradas. Pero también se iniciaron a partir de reportes que les hizo la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, en algunos casos, o la propia Unidad de Análisis Financiero, en otros.

Insistió que después del caso de AC Inversions ha sido mucho más fácil, toda vez que ha habido mayor sensibilidad para denunciar los casos. Antes del 1 de marzo, el mismo concepto de estafa piramidal no era muy manejado como conocimiento público; lo más cercano era el caso de los quesitos, pero que tenía otra lógica. Las estafas en cuestión tienen que ver con negocios financieros; sin embargo, en el caso de los quesitos había un negocio físico detrás.

Consultado por el alcance de la obligación de denunciar de los funcionarios públicos, señaló que la norma está en el artículo 175 del Código Procesal penal y obliga al funcionario público a denunciar cuando le conste la ocurrencia de un delito en el ejercicio de sus funciones, pero también hay ahí cierta reticencia por parte de los funcionarios públicos a denunciar cuando no están seguros, porque si la denuncia resulta ser infundada, les genera consecuencias. Eventualmente, podría ser contrademandado por injurias y calumnias o por denuncias temerarias, incluso con responsabilidades civiles.

Reiteró que la gran alerta que se pudo haber tenido fue la rentabilidad del 10%. Este hecho debería haber llamado a alguna reflexión mayor, sobre todo por parte de las personas con conocimientos en economía. Pero tiene la sensación de que eso tampoco era algo fácil de conocer certeramente, ya que para obtener ese conocimiento había que meterse, derechamente, en los papeles y, al no tener las atribuciones, sostuvo que no era fácil de diferenciar.

En cuanto a hacer sugerencias a la Comisión, hizo saber que lo del cliente incógnito sería fantástico implementarlo. No sabe si esto existe en la actualidad y si se practica. Al que va a ser fiscalizado se le avisa que lo van a fiscalizar y la persona tiene tiempo para preparar su documentación y presentar una cosa más ordenada, lo que es muy diferente a lo que se le ofrece a una

persona cuando va de incógnita a invertir como un cliente más. Por lo tanto, sería una forma de fiscalizar con mayor eficacia.

Por otra parte, dijo que es fundamental compartir la información; pero aquí tienen, en general, restricciones. La UAF es un organismo con información secreta, y está bien que sea así. Es información reservada, que tiene características para efectuar con mayor interés operaciones con inteligencia financiera. En el Servicio de Impuestos Internos sucede lo mismo. Toda la información tributaria tiene muchas características de privacidad, entonces, no es fácil compartir información. De los bancos, lo mismo, pues existe el secreto bancario.

Hizo un llamado a que buscar fórmulas para que exista complementación y compartir información entre diversos actores.

A propósito de las modificaciones legales que se han hecho, celebró la modificación de la ley sobre lavado de dinero, que fue aprobada no hace tanto por el Congreso, en febrero de 2015, y que estableció la estafa como base del delito de lavado de dinero, y es lo que ha permitido, en este caso, contar con un medio para castigar el delito en forma más intensa.

Indicó que en estos casos, lo que han hecho es imputar responsabilidad por cuatro delitos: delito a la Ley de Valores y Seguros, como efectuar oferta pública de acciones; delito a la Ley de Bancos, porque hay captación y se invade el giro bancario; delito de estafa y delito de lavado de dinero. Y justamente los delitos que tienen más penas son los de estafa y de lavado de dinero. En el caso Arcano, probablemente el delito de lavado de dinero les va a permitir, además, con mayor posibilidad y éxito, obtener la futura extradición del señor Chang. Cree que esa fue una modificación muy radical.

Preguntado sobre cuáles son los dos primeros delitos, el señor Gajardo señaló que la oferta pública de acciones, que sería delito a la ley de mercado de valores y seguros, y el artículo 39 de la ley de Bancos, que es la invasión del giro bancario. Esas son denuncias que ha dispuesto la Superintendencia, no ha presentado querellas ni se ha apersonado en los tribunales, para defender y sostener tales imputaciones. Y ello, porque no tiene atribuciones para hacerlo. Sería deseable que, para los casos en que hubiera infracción a este tipo de leyes, también hubiese facultades para que la Superintendencia se pudiera querellar. Actualmente no pueden hacerlo, porque su ley orgánica se los impide, aclaró.

Otra opción, dijo, sería que las propias instituciones delegaran en el Consejo de Defensa del Estado la facultad de querellarse, y sería útil.

En estos casos, agregó, lo que ha pasado es que llegan muchas querellas de las víctimas y, por tanto, se genera un ejército de abogados querellantes. Y, a partir de eso, los tribunales, lo que han hecho, es designar procuradores comunes en las causas. En general, ha parecido una idea razonable, comentó.

En la ley de lavado, hizo presente que hubo una modificación que estableció que la pena del delito de lavado iba a ser idéntica a la pena del delito base. Y esto, que parece ser razonable, genera sí perjuicios en otros delitos, especialmente en los de corrupción. Como los delitos de corrupción tienen penas que parten en 61 días, al haberse modificado la ley de lavado e igualar a la del delito base, la pena del delito base para el lavado de dinero, en corrupción, también parte en 61 días. Y esto es bastante perjudicial, si uno quiere perseguir

los delitos de corrupción. Son consecuencias que probablemente no se advierten inmediatamente cuando se revisan las normas. Comentó que acaban de condenar, por corrupción y lavado de dinero, en la causa de la Comisión Nacional de Acreditación, que le correspondió llevar, y hubo que hacer una rebaja importante en las penas que se habían pedido, porque el delito de lavado de dinero, de partir en cinco años y un día con la ley antigua, ahora partía en 61 días.

Consultado por la posibilidad de tener acceso a ciertas piezas de la carpeta investigativa, expresó que no es posible hacer entrega de esa información, sin perjuicio de que algunos de los querellantes de la causa puedan acompañar esos antecedentes, porque tienen copia de toda la carpeta.

Aclaró que de alguna manera se entendió, incluso por parte de algunas autoridades de la Unidad de Análisis Financiero, que ellos estaban haciendo una crítica a la forma en que ellos habían trabajado, lo que está lejos de su propósito. Lo que se hizo, como su obligación legal, fue relatar los hechos al tribunal, y lo que relataron fue que, en ese período, habían existido envíos de información por parte de un broker a la Unidad de Análisis Financiero. Y eso fue lo que les declaró un testigo, y les acompañó los reportes que envió a la UAF, y en una audiencia pública le informaron al juez de este hecho. Pero reiteró que ellos no hicieron, ni hacen crítica alguna a la institución. Explicó que a ellos, el delito que les preocupa es el de lavado de activos. Pero, en este caso, hay delito base de estafa. Pero, claro, no es su obligación principal, de ninguna manera, andar haciendo denuncias por todos los hechos de carácter económico que puedan existir, sino que, más bien, hacer análisis de información.

Reiteró que, en términos penales, el funcionario público está obligado, no sabe si a tener certeza, pero sí a tener antecedentes fundados de que se está cometiendo un delito, y presentar una denuncia sin tener antecedentes fundados, parece ser más bien irresponsable, más que cumplir con su rol.

Consultado si a su juicio estas empresas realizaban oferta pública de acciones, respondió que en algunos casos, esa es la imputación que se ha hecho. Respecto del grupo Arcano, lo que se hizo fue hacer una imputación por oferta pública de acciones y valores. En cambio, respecto del grupo AC Inversions, la imputación que se ha hecho está más bien dirigida a infracciones a la ley de Bancos. Le parece que en AC Inversions se captaba dinero, en los términos en que lo hace un banco, vía ofrecer un interés garantizado; en cambio, en el grupo Arcano, más bien lo que se hacía era hacer una oferta pública de valores. Esa es la diferencia entre uno y otro, y sería más semejante a la situación del grupo Rodríguez y Asociados.

Se le preguntó que si el grupo Arcano tenía oferta pública de acciones, por qué no estaba siendo fiscalizado por la SVS. Respuesta: no es que se trate solo de la imputación por los delitos de oferta pública de acciones y de infracción a la Ley General de Bancos, realizadas por la Fiscalía, pues en ambos casos las propias instituciones hicieron las denuncias. Preciso que en el caso Arcano la Superintendencia de Valores y Seguros hizo la denuncia por infracción a la Ley de Mercado de Valores. Actualmente la Superintendencia está haciendo un proceso recopilatorio y para ello ha ido a la Fiscalía y ha revisado la documentación de la situación del grupo Rodríguez y Asociados. De la misma manera, la Superintendencia de Bancos hizo denuncias en los casos de AC Inversions, IM Forex e Investing Capital. Efectivamente, dijo, esas instituciones denunciaron una vez que se destapó el tema. Por cierto que, conocidos los casos,

fue más fácil para las instituciones hacer las denuncias. De hecho, en dos de los casos a la Superintendencia de Bancos, para denunciar, le bastó revisar los contratos para darse cuenta que eran de mutuo y que se estaba captando dinero del público. Respecto de la situación de Arcano y de Rodríguez y Asociados, han intentado dimensionar el número de personas que han invertido en estos valores, porque la normativa exige un número específico. Si más de 50 personas están invirtiendo, entonces es necesario que se inscriban en la Superintendencia de Valores y Seguros, y si no lo hacen, cometen el delito de estar haciendo oferta pública de valores sin estar inscritos. El problema está en cómo determinar que eso está ocurriendo. Pero para esto necesitarían tener fiscalizadores en terreno para revisar páginas web, para “parar la oreja” y comprobar la denuncia anónima, saber si son más de cincuenta, en definitiva, saber qué se está haciendo con esas actividades. Sin tener conocimiento exacto de cómo funcionan y cuánto personal tienen las instituciones, tiende a pensar que hoy no cuentan con esos cuerpos fiscalizadores.

Comentó que en general, lo que se ve en las instituciones es que los cuerpos fiscalizadores son escasos, si es que efectivamente se quiere fiscalizar en forma seria estos asuntos, que implican revisar todo el país. Esto está sucediendo en múltiples oficinas de Santiago. Estas empresas funcionaban en una oficina en Providencia, otra en Las Condes. Allí tenían todo su funcionamiento y, en algunos casos, con sucursales en regiones. Por lo tanto, para poder detectarlos se requieren cuerpos fiscalizadores.

Respecto de la obligación de denuncia, reiteró que es poco usual que los funcionarios denuncien. El artículo 175 no se utiliza con abundancia. Los que denuncian siempre son Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones, porque detienen a las personas y cumplen con su obligación de transmitir las denuncias que reciben. Pero si se piensa en volúmenes de denuncias que les llegan desde otras instituciones, por denuncias que hacen motu proprio los funcionarios públicos, piensa que esos volúmenes son bastante bajos. Inmediatamente le saltan las denuncias que se hacen en centros hospitalarios. Ahí hay un número que, siendo bajo, es relevante. Se refiere a las denuncias cuando llegan personas baleadas, menores golpeados, mujeres golpeadas, mujeres víctimas de violación o de abuso sexual, y el personal médico denuncia que hubo un delito. Pero sacando las denuncias que hacen los funcionarios públicos en los centros hospitalarios y también las denuncias que se hacen en colegios por abusos sexuales o por violencia en contra de menores, la facultad de denuncia del funcionario público es muy poco utilizada. Además, hay poco conocimiento por parte de los funcionarios de la obligación que tienen de denunciar. Dijo que no está pensando en los altos funcionarios públicos, como son los directores de las instituciones. A su juicio, no está en el inconsciente colectivo del funcionario público –de mando intermedio- que si le llega un documento adulterado, tiene 24 horas para denunciar ante la fiscalía, que es la obligación que tiene.

¿Cómo mejorar esa realidad? Afirmó no tener una idea clara. Efectivamente, cuando una persona es denunciada en la Fiscalía, se genera un efecto social dañino para la honra del denunciado, porque inmediatamente le dan el carácter de imputado. La persona denunciada pasa a ser imputado, y ser considerado imputado es algo fuerte.

Consultado respecto de qué pasaba con la evasión tributaria, explicó que lo que ha hecho la Fiscalía en todos estos casos es tomar la información relativa a los 5.000, 3.000 o 1.000 clientes, y compartir estos archivos con el

Servicio de Impuestos Internos. Al respecto, han tenido una relación muy fluida con dicho organismo, están revisando los archivos y les han proporcionado información relativa a que se han detectado casos de inversionistas que, como contribuyentes, no tienen cómo justificar los dineros. Por lo tanto, en esos casos, el Servicio actúa según sus propias atribuciones, cursa multas administrativas o eventualmente, presenta querellas, según lo determine.

Preguntado sobre si existe capacidad o masa crítica para entender estos nuevos comportamientos delictuales a nivel de la Fiscalía o de investigaciones que requieren cierta sofisticación, expresó que es una aspiración del Ministerio Público crear algo que se denomina la Fiscalía de Alta Complejidad, pero a nivel nacional. Ello, porque la experiencia ha demostrado que hay una serie de fenómenos delictivos que demandan trabajo por tiempos intensos y específicos, en especial de aquellos que afectan a muchas personas o son de impacto público. Por ejemplo, recordó el caso de los quesitos, que fue una de las primeras experiencias que se vivió entre 2005 y 2006. Llegaron 5.000 personas, aproximadamente, a denunciar a la Fiscalía y ésta no tenía un diseño para recibir tantas denuncias. Finalmente, se concentró en la Fiscalía Centro Norte. Luego, sucedió algo parecido en el caso La Polar, que afectó a un millón de personas, en donde hubo una serie de infracciones a distintas leyes del mercado de valores. Entonces, sin que hubiera una modificación legal, la Fiscalía Centro Norte fue pionera en reunir a un grupo especial de fiscales, que posteriormente pasó a llamarse Fiscalía de Alta Complejidad. Después, se replicó el modelo en la Fiscalía Oriente y en la Novena Región, en donde le correspondió implementarla, básicamente, por temas relacionados con el conflicto mapuche.

Hizo saber que hoy se está replicando en la Fiscalía Occidente, es decir, se ha comenzado a entender que crear una Fiscalía de Alta Complejidad le da un valor agregado. Lo que sucedía antiguamente era que cuando se presentaban casos como este, sin importar el lugar, se generaba un impacto muy relevante para el equipo humano que trabajaba ahí, pero también afectaba la tramitación de las demás causas que, desgraciadamente, tenían menor atención.

Agregó que en los casos Penta y Soquimich pasaba lo mismo, se generó ese impacto y, finalmente, la investigación fue asumida por el Fiscal Nacional, justamente, porque no hay, a nivel nacional, una orgánica que permita hacerse cargo de esos problemas. La Fiscalía ha instado en crear una Fiscalía de Alta Complejidad a nivel nacional, lo que le parece una buena iniciativa.

En cuanto al tema de las policías, afirmó que también ha habido esfuerzos, sobre todo en lo que respecta a la investigación de este tipo de delitos, pero no queda promovida su especialización en la Briedec, por eso sirve la creación, recientemente, de la Briedef, que investiga delitos funcionarios. En estos casos, la experiencia muestra que hay una vinculación y una dirección mucho más importante de los fiscales que en otros delitos. En general, en otros delitos la policía actúa en forma más autónoma. Agregó que sería ideal que existiese una mayor especialización de las policías, para lograr una mayor complementación con el fiscal y así tomar mejores decisiones.

--- Señora Romina Herrera, víctima de fraude.

Dio inicio a su intervención señalando que es profesora de historia y está muy afectada por tres de las empresas: AC Inversions, IM Forex e Investing

Capital. Agregó que en este momento representa a cerca de mil clientes de Investing Capital.

Indicó que en el caso de Investing Capital, a diferencia de las otras empresas, los dineros están, aunque retenidos por Fiscalía, de tal forma que no han perdido todo, como sí le ocurrió con la empresa AC Inversions, donde los dineros no están. Entiende que los dineros retenidos por Fiscalía ascienden a la suma de más de 20.000 millones (de Investing Capital). Esa empresa es la que llevó a la quiebra a AC Inversions. Esta última, les daba a todos una rentabilidad del 10% mensual, independientemente del dinero que ingresaran.

Recordó que ella ingresó a la empresa –el titular del contrato es su marido- por el área del Ejército. Sus compañeros, dijo, llevaban años en la empresa y se dieron cuenta de que todos los meses recibían pagos, que se estaban consolidando económicamente, y decidieron ingresar. Añadió que el contacto para AC Inversions fue el señor Renzo Muñoz, un cabo segundo del Ejército, que hacía los contratos en la Academia de Guerra, información que se encuentra detallada en la investigación que se lleva a cabo.

AC Inversions, dijo, el año pasado empezó a bajar la rentabilidad. Empezó a ofrecer un 7%, siguió con un 4%, dependiendo del dinero que tuvieran invertido. En ese escenario, recordó, aparecieron dos empresas, IM Forex e Investing Capital, las que nuevamente les ofrecieron 10% de rentabilidad. ¿Qué hizo la mayoría? Obtuvo un nuevo crédito o se cambió de empresa para mantener el 10% de rentabilidad, hasta que AC Inversions dejó de pagar y ocurrió lo de Investing Capital.

Señaló que Investing Capital entregó 12.500 millones de pesos a un broker llamado Capital FX, que supuestamente se encargaría de manejar los dineros. ¿Qué hace el broker? Le pide a Investing Capital sus contratos, en los que debía consignarse con precisión que tenían claridad de que las operaciones que iban a realizar eran riesgosas y que podían perder el dinero; sin embargo, Francisco Zepeda, uno de los dueños de Investing Capital, hizo *lobby* con Capital FX y logra que le acepten el dinero sin que se adjuntaran los contratos. Dos semanas después, volvió a ingresar 12.500 millones de pesos, pero en esa oportunidad Capital FX le manifestó que no aceptaría el dinero sin los respectivos contratos. Capital FX concurre a Fiscalía y denuncia que había recibido una cantidad de dinero y que desconocía su origen. En ese momento, sus dineros quedaron retenidos, detalló.

Afirma que su actual problema, como el de muchos, radica en que la mayoría obtuvo créditos que no se están pagando porque no reciben rentabilidades. Como consecuencia, muchos están cayendo en depresión, además de los embargos que le afectan. Por ejemplo, dijo, ayer falleció un cliente, a quien se le desarrolló un cáncer rapidísimo, y todos saben que el cáncer tiene mucha vinculación con el área emocional. Asimismo, las personas no están presentando las denuncias por miedo a perder sus trabajos, sobre todo, los que pertenecen al sector público; las cartillas del Ejército son conocidas, así como todo lo que conllevan. Todos están asustados y no saben qué pasa.

Consignó que la investigación a Investing Capital es secreta y, por tanto, no tienen acceso a la carpeta investigativa. Además, la investigación se inició en Santiago, pero ahora se trasladó a La Serena y el fiscal no es el mismo.

Solicitó a la Comisión ayuda para que la causa de Investing Capital sea llevada por un fiscal con dedicación exclusiva, para acelerar la formalización

de los dueños de la empresa, quienes aún no están formalizados: están libres y siguen haciendo lo mismo, bajo el nombre de otra empresa. Mientras la justicia penal no los formalice, no pueden atacar mediante la justicia civil para pedir la devolución de sus dineros. Agregó que la mayoría se ha referido al tema de los bancos. Los bancos los están “acogotando” a través de llamadas telefónicas y embargos. Pero los bancos, de una u otra forma, avalaban a estas empresas. La mayoría de las personas que obtuvo créditos de consumo adjuntó a sus antecedentes los contratos con las empresas y, si bien a veces, los bancos no los consideraba renta, en otras ocasiones significó un aumento importante de la renta, pero sí se consignaban en los comentarios, lo que significaba un punto a favor del solicitante del crédito. Por lo tanto, los bancos no estaban ajenos a lo que estaba pasando, aseguró.

Posteriormente y a solicitud de la señora Herrera, el resto de la sesión se declaró “secreta”. Lo anterior fue acordado por la unanimidad de los diputados presentes.

V.- INFORMES Y DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN.

1) De la Biblioteca del Congreso Nacional que contiene una minuta con breve compendio de antecedentes sobre los casos de “fraude” cometidos a través de las empresas de inversión que son objeto de esta investigación.

2) De la Biblioteca del Congreso Nacional, que contiene un informe comparado con las funciones y atribuciones (relacionadas con el eventual fraude de empresas de inversiones), de las autoridades y organismos públicos solicitados por la Comisión: Ministerio de Hacienda, Unidad de Análisis Financiero, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros.

VI.- LISTADO DE OFICIOS DESPACHADOS Y DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN EN EL MARCO DE SU INVESTIGACIÓN.

Durante el ejercicio de su cometido, la Comisión despachó los siguientes oficios, formulando las consultas o requiriendo la información que a continuación se detalla:

N°	Fecha	Destinatario	Materia	Respuesta
14	9.06.2016	Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo Arriagada	a) Copia de una auditoría interna que habría efectuado el Ejército de Chile con motivo de las inversiones realizadas por personal de esa institución en empresas vinculadas a la materia de esta investigación, y b) Copia de la consulta efectuada por el Ejército y/o por un funcionario de esa institución al Servicio de Impuestos Internos y la respuesta recibida de parte de dicha entidad consultada, referida a la situación y tributación de las operaciones Forex.	Sesión N°8 (20.07.2016)

A su vez, fueron recibidos otros documentos de autoridades que fueron citadas a la Comisión, y que contienen información que se comprometieron a enviar luego de su concurrencia a la respectiva sesión. Ésos son:

1. Set de documentos enviados en carácter de reservados por la Comandancia en Jefe del Ejército, que dicen relación con los hechos expuestos por esa rama de las Fuerzas Armadas en sesión de fecha 1 de junio de 2016, más copia de circulares de dicha Institución a propósito de inversiones realizadas en empresas de esta naturaleza. (Se dio cuenta en sesión de 15.06.2016).
2. Antecedentes enviados, en carácter de reservado, por el Director del Servicio de Impuestos Internos, referidos a las facultades y atribuciones de dicho Servicio, respecto de las empresas privadas de inversión. (Se dio cuenta en sesión de 15.06.2016).
3. Oficio del Superintendente de Valores y Seguros, señor Carlos Pavez Tolosa mediante el cual se da respuesta a consultas recibidas por ese Servicio en la sesión de la Comisión, referidas a la Sociedad denomina AC Inversions. (Se dio cuenta en sesión de 20.07.2016).

VII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVAN DE BASE A LAS CONCLUSIONES O A LAS PROPOSICIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.

No hubo.

VIII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVEN DE BASE A LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.

Con el **voto favorable** de los diputados Aldo Cornejo González (Presidente), José Manuel Edwards Silva, Daniel Farcas Guendelman, Maya Fernandez Allende, Carlos Abel Jarpa Webar, Paulina Núñez Urrutia, y Gabriel Silber Romo, **se aprobaron las consideraciones, conclusiones y propuestas, con la salvedad efectuada por el diputado Daniel Farcas Gundelman, quien manifestó reserva expresa y solicitó se dejara constancia de tal hecho en este informe, en relación a lo señalado en tres párrafos, referidos a sanciones** al Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras (letra f, del numeral 2 del acápite II), al Superintendente de Valores y Seguros (letra e, del párrafo 2 del acápite III) y a funcionarios del Servicio de Impuestos Internos (letra g del numeral 1 del acápite IV), en las conclusiones propuestas.⁴

⁴ Es decir, las conclusiones y proposiciones de este informe fueron aprobadas por unanimidad de los diputados presentes en la sesión en que se efectuó la votación, salvo la reserva específica efectuada por el diputado Farcas a la parte de los párrafos mencionados, que se aprobaron sin su acuerdo.

LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS FUERON LAS SIGUIENTES:

“Se han agrupado en cinco apartados diferentes que contienen la opinión de esta Comisión relativa a la actuación de los organismos públicos competentes y del Ejército de Chile:

1. Unidad de Análisis Financiero (UAF) del Ministerio de Hacienda.
2. Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).
3. Superintendencia de Valores y Seguros (SVS).
4. Servicio de Impuestos Internos (SII).
5. Ejército de Chile.

I. EN RELACIÓN CON LA ACTUACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF]

1. Antecedentes Normativos.

a. De acuerdo al artículo 1° de la ley N° 19.913, es misión legal de la Unidad “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.”

b. Según el artículo 3° de la referida ley, 38 sectores económicos además del sector público incorporado el año pasado, deben ser fiscalizados por la Unidad respecto de los cuales tiene la obligación legal de enviar reportes de operaciones sospechosas (R.O.S.)

c. Son *operaciones sospechosas* “todo acto, operación o transacción que, de acuerdo con los usos y costumbres de la actividad de que se trate, resulte inusual o carente de justificación económica o jurídica aparente o pudiera constituir alguna de las conductas contempladas en el artículo 8° de la ley N° 18.314, o sea realizada por una persona natural o jurídica que figure en los listados de alguna resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, sea que se realice en forma aislada o reiterada”.

d. Son reportes de operaciones sospechosas (R.O.S.) los insumos derivados de las labores de inteligencia de esta Unidad que permiten establecer o descartar la presencia de ilícitos relativos al lavado de activos y a la financiación del terrorismo, en la medida que el eventual delito esté contemplado dentro de la enumeración taxativa que dispone la ley N° 19.913.

e. Analizados todos los R.O.S. en el caso que se detecten infracciones a la normativa sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo, la unidad debe remitir los antecedentes, exclusivamente, al Ministerio Público.

2. Actuación de la Unidad de Análisis Financiero.

a. Si bien es cierto que la función de la Unidad de Análisis Financiero es la de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero únicamente para la comisión de los delitos de lavado de dinero o el financiamiento

del terrorismo, taxativamente señaladas en la ley N° 19.913, también lo es que por principios generales de la administración pesa sobre dicha institución el deber de asesorar a los denunciantes que acudan a ella sobre cuáles son las instituciones fiscalizadoras competentes en la materia.

b. Se entiende que la obligación del Director de la Unidad de Análisis Financiero radica exclusivamente en la denuncia de ilícitos relativos al ámbito de su competencia; no pueden avalarse denuncias temerarias –que pueden además comprometer responsabilidad funcionaria, civil y penal de quien la formula– pero no obstante ello, no resulta justificable la omisión de denuncia si concurren antecedentes de un delito.

c. Por lo mismo, la Comisión estima que cabe un reproche a dicha Unidad y a su jefatura, pues en tanto funcionarios públicos, era esperable que la conducta funcionaria recta y proactiva que le exige la ley les hubiese llevado a buscar, dentro de la institucionalidad, las formas jurídicas y/o políticas para que se activaran los dispositivos de persecución penal en el caso.

3. Propuestas.

La Comisión estima que debe perfeccionarse este aspecto de nuestra institucionalidad mediante el ingreso de un proyecto de ley que busque un equilibrio entre el deber de secreto de los funcionarios de la UAF y el deber de todo funcionario público de denunciar hechos que puedan configurar un delito, y que incorpore expresamente como una de las facultades de la UAF remitir al Ministerio Público un reportes de operaciones sospechosas relativos a posibles delitos de fraude masivo, modificando al efecto el artículo 13 de la ley.

II. RESPECTO DE LA ACTUACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS (SBIF)

1. Antecedentes Normativos.

a. El artículo 2° de su ley orgánica constitucional señala que le corresponde a esta entidad la fiscalización de, entre otras, "las empresas cuyos giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro sistema similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él", agregando al final "*y las demás entidades financieras*".

b. El texto del artículo 39 prescribe: "Ninguna persona natural o jurídica que no hubiera sido autorizada para ello por otra ley, podrá dedicarse a giro que, en conformidad a la presente, corresponda a las empresas bancarias y, en especial, a captar o recibir en forma habitual dinero del público, ya sea en depósito, mutuo o en cualquiera otra forma. Ninguna persona natural o jurídica que no hubiere sido autorizada por ley, podrá dedicarse por cuenta propia o ajena a la correduría de dinero o de créditos representados por valores mobiliarios o efectos de comercio, o cualquier otro título de crédito. Tampoco podrá poner en su local u oficina plancha o aviso que contenga, en cualquier idioma, expresiones que indiquen que se trata de un banco, de una empresa bancaria o de una sociedad financiera, ni podrá hacer uso de membretes, carteles, títulos, formularios, recibos, circulares o cualquier otro papel que contenga nombres u

otras palabras que indiquen que los negocios a que se dedica dicha persona son de giro bancario o de intermediación financiera. Le estará, asimismo, prohibido efectuar propaganda por la prensa u otro medio de publicidad en que se haga uso de tales expresiones. En especial, el inciso penúltimo del artículo 39, que prescribe: “En caso de que, a juicio del Superintendente, pueda presumirse que existe una infracción a lo dispuesto en este artículo, la Superintendencia tendrá respecto de los presuntos infractores, las mismas facultades de inspección que esta ley le confiere para con las instituciones fiscalizadas, pudiendo aplicar al efecto su artículo 182.”

c. El inciso segundo del artículo 12 señala: “La facultad de fiscalizar comprende también las de aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las empresas vigiladas.”

2. Actuación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.

a. La Comisión estima que la interpretación que debe darse a las normas de los artículos 2º y 39, antes referidas, permite generar un perímetro regulatorio amplio: no solamente las instituciones expresamente indicadas por la ley son las fiscalizadas, sino que también todas las que, aun cuando no coincidan expresamente con la descripción típica, permitan que la Superintendencia presuma que están realizando actividades propias del giro bancario. Lo que significa entender que el perímetro regulatorio de la SBIF es, antes que taxativo, abierto y funcional, atendido que el criterio que determina la ley para poder extender la actividad fiscalizadora de la Superintendencia es la función, la actividad concreta que realiza el presunto invasor del giro bancario.

b. A ello debe sumarse la disposición expresa del artículo 2º en el sentido de que también le compete la fiscalización de “las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por la ley a otra institución”. Por tanto, cuesta comprender que el mismo Superintendente de Bancos limite *per se* su actuación y facultades regulatorias.

c. A mayor abundamiento, de acuerdo con el inciso segundo del artículo 12º es competencia del propio Superintendente la extensión del perímetro regulatorio pues a él corresponde la interpretación de las leyes que regulan la fiscalización.

d. De la exposición del Superintendente de Bancos se desprende que la interpretación que realizó de los artículos 2º y 39 de la Ley General de Bancos es restrictiva. Sostiene que un análisis de la historia fidedigna de la ley le permite colegir indubitadamente que aquel articulado se refiere a las “extintas financieras”, usando al efecto una técnica de interpretación originalista que no se condice con el actual escenario post-positivista y constitucionalista vigente en nuestro país.

e. Un Estado Constitucionalista de Derecho mandata que las leyes deben ser interpretadas conforme a la carta constitucional, no sólo en cuanto a su contenido formal, sino que más importante aún al material, que en esta ocasión se resume en el principio de equidad, cuya premisa es la de armonizar nuestra legislación en el sentido que produzca menor daño de derechos fundamentales y mayor protección posible, lo que en la especie se traducía en una fiscalización amplia de estas instituciones y en el hecho de realizar las denuncias al Ministerio Público en el menor tiempo posible.

f. Si bien para una minoría de integrantes de la Comisión no haber realizado dicha actividad importa una evidente falta de servicio que haría recomendable la remoción del Superintendente, la mayoría de sus miembros estima que no existen antecedentes que ameriten la aplicación de dicha sanción. Lo que sí, se considera y todos concuerdan en representar como insuficiente la actividad fiscalizadora realizada por la Superintendencia en este caso, pues bien pudo haber determinado que empresas como AC Inversions invadían el giro bancario y haber empleado las herramientas de fiscalización en la determinación de los ilícitos y su oportuna denuncia.

g. No hacerlo importó contribuir mediante interpretaciones restrictivas a la supervivencia de “la banca en la sombra” (shadow banking), o áreas opacas, que son ajenas al control normativo directo que realizan las superintendencias del ámbito financiero, y que resultan complejas de fiscalizar pues la tipología de sus instituciones, sus formas jurídicas o sus actividades ordinarias pueden no encuadrarse con las descripciones tipificadas en la ley.

3. Propuestas:

La Comisión estima que debe perfeccionarse este aspecto de nuestra institucionalidad mediante las siguientes modificaciones a la ley orgánica correspondiente: a) Incorporar dentro de las entidades fiscalizadas por la SBIF a las empresas captadoras de créditos y a las que hacen de su negocio la celebración de mutuos, es decir, ingresar un criterio cualitativo o cuantitativo para diferenciar de manera más sencilla cuándo estamos o no en presencia de una entidad financiera susceptible de ser fiscalizada, b) Agregar la obligación explícita para la SBIF de realizar todas las diligencias y acciones necesarias para prevenir, identificar, fiscalizar, y denunciar el funcionamiento de organizaciones de “banca en las sombras”.

III. CON RELACIÓN A LA ACTUACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS (SVS)

1. Antecedentes Normativos.

a. Es misión del organismo “contribuir al desarrollo de los mercados de valores y seguros mediante una regulación y fiscalización eficientes, que faciliten la participación de los agentes de mercado y que promuevan el cuidado de la fe pública y el resguardo de los derechos de inversionistas y asegurados”.

b. De acuerdo con el Superintendente el universo de entidades fiscalizadas es alrededor de 8.000: 2.900 en el ámbito del mercado de valores, y casi 5.000 en el ámbito de seguros. Todas ellas, registradas en la Superintendencia y, por lo tanto, están sujetas a la obligación de entregar información periódica.

c. Aquellas entidades que no se registran y que cometen infracciones por el hecho de llevar adelante o participar en operaciones que requieren esta habilitación previa, están sujetas a sufrir las consecuencias de la política general definida para la SVS. Así, cuando el organismo recibe algún tipo de denuncia, que puede surgir a partir de una consulta de parte de inversionistas o ciudadanos en general respecto de una oferta de valores que no está inscrita, es deber de la institución actuar.

d. Según lo señalado a la Comisión por parte del Superintendente señor Carlos Pavez, “detectada tempranamente ese tipo de operaciones y advertida la persona o entidad que está haciendo esa oferta, y la misma se detiene de inmediato, es decir, no se alcanza a materializar, y no hay antecedentes de inversionistas afectados, nos damos por conforme con esa acción de fiscalización”. Al contrario, “cuando se ha detectado ese tipo de casos y se han materializado operaciones, como esa conducta está tipificada como delito, se tiene que cumplir con el deber de denunciar y de entregar los antecedentes correspondientes al Ministerio Público”.

e. De acuerdo con la definición de la Ley de Mercado de Valores, escaparían de las competencias de esta institución la oferta privada de valores- actividad totalmente libre- y las transacciones con derivados y monedas extranjeras, por el hecho de no ser valores de oferta pública.

2. Actuación de la Superintendencia de Valores y Seguros.

a. En el caso de AC Inversions, el Superintendente Carlos Pavez, reconoció ante los parlamentarios que desde fines del 2014 hasta fines del 2015 se recibieron 15 consultas en total.

b. Al preguntarle por qué no se investigó a tiempo y no se hicieron las denuncias pertinentes a fin de poder disminuir el número de afectados que fue aumentando conforme avanzaba el tiempo, el Superintendente explicó que no realizan una acción de fiscalización o una denuncia por cada consulta que se hace, teniendo en consideración que el organismo recibe alrededor de 15.000 solicitudes por año.

c. Sin embargo, según ha quedado de manifiesto en el transcurso de esta Comisión Investigadora, las empresas AC Inversions y Arcano, hacían oferta pública de valores mediante la utilización de medios masivos de comunicación y difusión en sus sitios web, de modo que era esperable mayor y más oportuna acción fiscalizadora de parte de la Superintendencia.

d. Tal y como se realizó en el caso Arcano, al tener en consideración que la actividad realizada no correspondía a la oferta privada de valores, desplegándose una investigación en terreno, concurriendo a las oficinas de la empresa y realizando una posterior coordinación con el Ministerio Público, la Superintendencia debió realizar más oportunamente una denuncia también respecto de AC Inversions.

e. Si bien para una minoría de integrantes de la Comisión el retraso en el actuar de la SVS, sin perjuicio de que finalmente hicieron sus tareas mandatadas por ley, importa una falta de servicio que haría recomendable la remoción del Superintendente, la mayoría de sus miembros estima que no existen antecedentes que ameriten la aplicación de dicha sanción. Lo que sí, se considera y todos concuerdan en representar como insuficiente y tardía la actividad fiscalizadora realizada por la Superintendencia en este caso, pues dada la oferta pública realizada y las denuncias recibidas por el sólo ministerio de la ley y en su calidad de funcionarios públicos, tenían la obligación de denunciar este tipo de situación anómalas, según lo dispone el artículo 175 del código procesal penal.

IV. EN RELACIÓN CON LA ACTUACIÓN DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII)

1. Antecedentes

a. El Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza explica ante esta Comisión la participación y ámbito de acción del SII frente al fraude de estas empresas de inversiones, particularmente, en lo que se refiere al rol del Servicio luego de la comunicación recibida por parte de un funcionario del Ejército, señalando que dicha consulta se hizo llegar con fecha, 28 de mayo del 2014, a la Dirección Regional Santiago Oriente, a nombre del señor Marcelo Ekdahl Giordani, quien según señala el señor Barraza, hizo ingreso del documento a título personal y no a nombre de la institución. Este hecho es importante dado que constituye una de las justificaciones expresadas por el Servicio para explicar la demora en la contestación.

b. La consulta fue realizada en mayo del 2014, sin embargo no fue sino hasta el 11 de marzo de 2016 en curso, en que el SII toma conocimiento de la solicitud tras corroborarlo con el Jefe de Comunicación del Ejército, Coronel Lira, emitiendo una respuesta el día 15 del mismo mes.

c. Del tenor expreso de la denuncia, se desprende la importancia de la misma:

“Materia: Tributación del negocio de Forex.

Requiero, por favor, se me informe acerca de la tributación del negocio de Forex. He tomado contacto con la empresa IM Forex, Inversiones Inmazzo Limitada, incluye la cédula de identidad y domicilio en la comuna de Providencia.

Me ofrecen un contrato de mutuo por la cantidad que yo estime conveniente -mínimo, 1 millón de pesos-. La empresa se compromete a pagarme 10% mensual. Pregunto: ¿cómo es posible tan alta rentabilidad? Se me indica que ellos toman el dinero y lo invierten en divisas, commodities y otros, cuya rentabilidad es muy alta. Pregunto sobre el pago de impuestos y se me responde que ellos no pagan impuestos porque el negocio de Forex no está regulado en Chile. Insisto en que estos debieran ser declarados como renta, pero me dicen que no es así.

No quiero cometer delito tributario. Por lo tanto, requiero se me informe sobre la legalidad de este tipo de negocios. Adjunto copia del contrato”.

d. La denuncia cumple con dos características que, a juicio de esta Comisión, corresponden al ámbito de fiscalización del SII. Primero, en lo que respecta al compromiso de la empresa de inversiones de pagar un 10% mensual de rentabilidad, que evidentemente es improcedente y, en segundo lugar, la copia de un contrato de mutuo, afecto al impuesto de timbres y estampillas.

e. De hecho, en su respuesta el Servicio informa que: *“Revisado el contrato ofrecido al peticionario, se estima que correspondería, en esencia, a un mutuo de dinero en virtud del cual una parte entrega a la otra una suma de dinero, expresada en dólares, obligándose a esta última a la restitución total del dinero, una vez transcurrido un plazo determinado. Asimismo, las partes convienen que el dinero recibido devengará intereses convencionales del 10%, los que se devengarán día a día, y serán pagados mensualmente en su totalidad en la cuenta bancaria del mutuante”.* Consecuentemente, agrega; *“el contrato acompañado se encuentra gravado con impuesto de timbres y estampilla”.* Respecto a las consecuencias tributarias personales que produciría para el

mutuante señala: *“El interés se encontrará afecto al impuesto a la renta, conforme a las reglas generales, por tratarse de un incremento de patrimonio, clasificado en el artículo 20, número 2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta y, por tanto, estará afecto a impuestos de primera categoría e impuesto global complementario o adicional, según corresponda”*. Y, finalmente, en relación a la legalidad en que se lleva a cabo el negocio descrito en su presentación, se informa que *“no corresponde al servicio pronunciarse por no ser materia de su competencia”*

f. Para esta Comisión, no resulta suficientemente justificable el retraso con el que emiten la respuesta aduciendo a la alta carga de consultas. Tampoco que estando en conocimiento de los hechos, al menos un año antes, no tomaron las medidas necesarias para recaudar los impuestos correspondientes a los ingresos de personas que obtuvieron rentabilidades muy altas y que no tributaron a pesar de que les correspondía.

g. Si bien para una minoría de los integrantes de la Comisión, el rol pasivo del SII importa una falta de servicio así como una falta a su deber de denuncia establecido en el artículo 175 del Código Procesal Penal y consideran recomendable la remoción de el o de los funcionarios, que conociendo la relevancia de la información recibida, no actuaron en consecuencia, la mayoría de sus miembros no se formaron igual convicción. Lo que sí, todos concuerdan en representar como tardía e insuficiente la actividad propia que era esperable del Servicio de Impuestos Internos en este caso no procediendo -al menos- al cobro oportuno de los impuestos devengados.

V. EN RELACIÓN A LA ACTUACIÓN DEL EJÉRCITO DE CHILE

1. Actuación ante los hechos.

a. Si bien no es una institución ligada directamente a responsabilidades fiscalizadoras y preventivas de los presuntos delitos que habrían realizado estas empresas de captación, la Comisión no puede dejar de referirse a su actuación habida cuenta de no haberse cumplido oportunamente con el deber de denunciar la comisión de delitos que asiste a todo funcionario público; no haber actuado con la debida diligencia en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras ni tomar los resguardos necesarios para hacer frente a la crítica situación que enfrentan hoy muchos de sus miembros activos.

b. El Comandante en Jefe del Ejército, señor Oviedo, señaló que desde diciembre del 2014, personal de inteligencia concluyó que un número importante de efectivos estaba realizando operaciones de inversión con alta e inusual rentabilidad. Por lo cual se procede sólo a emitir una circular de advertencia, pero ninguna medida disciplinaria generalizada que tuviera por objeto detener las conductas de algunos de sus funcionarios que realizaban labores de captación dentro de los establecimientos militares.

c. Con posterioridad, aduce haber realizado una solicitud de aclaración al Servicio de Impuestos Internos el 28 de mayo de 2015, la que sin embargo, NO fue efectuada como institución a través de canales formales sino meramente como consulta particular por el funcionario del Ejército -don Marcelo Ekdahl Giordani- que no se individualizó como perteneciente a la institución, obteniendo una respuesta tardía, sólo el 15 de abril de 2016, casi un año después, que por lo demás fue estimada como inútil, pues el Servicio se consideró incompetente en la materia.

d. Así las cosas, ninguna de las acciones tomadas por el Ejército resultaron ni directas ni efectivas sino hasta fines de 2015, es decir, un año después de que se tuvo conocimiento de estas operaciones irregulares.

e. La Comisión concuerda en estimar y hacer presente la crítica y peligrosa situación que atravesó la institución y que actualmente está viviendo un número importante de funcionarios del Ejército de Chile, pues al interior de la institución se habría constituido una verdadera sucursal de captación de inversionistas que debió ser llevada a cabo de forma organizada durante mucho tiempo, y respecto de la cual no resulta creíble haya sido totalmente desconocida por todo alto mando, dado que se captaban los dineros de sus miembros por parte de sus propios funcionarios, dentro de sus dependencias, y utilizando sus propios equipos e insumos.

f. Esta actividad, además de ser ilegal, es también reprochable pues da cuenta de intolerables falencias en la fiscalización de los altos mandos sobre las actividades de captación que habrían realizado algunos funcionarios.

g. Por ello, la Comisión estima que el Ejército debió haber hecho una denuncia como correspondía, utilizando su institucionalidad, lo que le aseguraría una respuesta más eficiente, así como también se debió cumplir con el deber de denunciar la comisión de delitos conforme señala artículo 175 del Código Procesal Penal, al cual también se encuentran afectos.

2. Propuestas.

La situación acaecida constituye, además, dada la gran cantidad de efectivos que podrían encontrarse actualmente con licencias médicas y bajo tratamiento psiquiátrico producto, presuntamente, de las pérdidas pecuniarias provocadas por estas estafas, un cuadro de riesgo y vulnerabilidad de sus efectivos que debería ser tratado con prioridad al interior del Ejército. Un militar entrenado, autorizado para portar armas, con tratamiento psicológico, en quiebra, no puede ser desatendido por su institución.

Por ello, la Comisión propone que se inste al Ejército de Chile a establecer una instrucción a su departamento de recursos humanos o personal en orden a hacerse cargo de algún modo de la situación antes descrita.

PROPUESTAS GLOBALES PARA LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA Y FISCALIZADORA FINANCIERA.

Además de las propuestas particulares referidas en los apartados anteriores, la Comisión acuerda realizar las siguientes propuestas para que sean implementadas en el conjunto de la institucionalidad reguladora y fiscalizadora financiera:

1. Ampliación del perímetro regulatorio.

La definición del perímetro regulatorio establece aquellas personas o entidades que quedan bajo supervisión sectorial, respecto de las cuales los entes reguladores desarrollan, planifican y ejecutan sus acciones fiscalizadoras.

Como mencionamos anteriormente, existen entidades que participan del mercado de capitales que prestan servicios, que actualmente no están sometidos a regulación sectorial y que, por lo tanto, no cuentan con las mismas

exigencias o requisitos en la prestación del servicio o en cuanto a divulgación de información, respecto a aquellas entidades que si son fiscalizadas. En este sentido, la ampliación del perímetro regulatorio permitiría a los reguladores fiscalizar a dichas entidades.

La legislación además debe definir, dependiendo de la importancia o relevancia en el mercado de los distintos tipos de entidades y de los servicios financieros que ellas prestan, cuál será el mejor tipo de fiscalización para esa entidad o servicio en particular, asignando responsabilidades diferenciadas dependiendo, por ejemplo, de los posibles impactos sistémicos.

Es importante señalar que la incorporación de una actividad dentro del perímetro regulatorio es una condición necesaria, pero no suficiente, para evitar la comisión de fraudes. Por ello, junto con la adecuada regulación, deben establecerse sanciones administrativas y penales que eleven los costos de cometer conductas ilícitas en los mercados financieros.

En este contexto, la Comisión propone avanzar en modificaciones legales que:

a. Permitan incorporar la figura del asesor de inversiones de instrumentos financieros dentro del perímetro regulatorio del supervisor. Al efecto, debiera exigirse que, para la prestación de sus servicios, requiera previamente estar inscrito en un registro público, dotando al regulador de facultades de fiscalización relativas a la evaluación e inscripción en el registro y a la disponibilidad de la información para el mercado.

b. Establezcan requisitos para la inscripción en el registro público, que aborde materias relacionadas con idoneidad, historial en el mercado de valores (por ejemplo: si ha sido excluido de algún registro público con anterioridad, requisitos patrimoniales dependiendo del tipo de servicio a ser prestado, entre otros).

c. Establezcan requerimientos de información continua respecto a las recomendaciones a ser ofrecidas a sus clientes, las rentabilidades y riesgos asociados, entre otras, como asimismo sobre posibles conflictos de interés que afecten al asesor al proporcionar su recomendación. Además deberá garantizarse que esta información agregada deba estar disponible para el libre acceso del público en general.

d. Que teniendo presente las actuales facultades fiscalizadoras y reguladoras de la Superintendencia de Valores y Seguros, es voluntad de esta Comisión Investigadora, se confieran a dicho ente regulador facultades operativas e intrusivas en condiciones similares a las que posee la USA Securities and Exchange Commission (SEC), a objeto de robustecer sus atribuciones y competencias para perseguir de modo proactivo y eficaz la eventual concurrencia de ilícitos.

2. Reforzamiento de las herramientas penales

a. Establecer sanciones penales más severas para quienes hayan cometido fraudes masivos.

b. Establecer sanciones penales en caso de ejercer una actividad para la cual la entidad requiere estar inscrita previamente en un registro público, sin haber cumplido tal requisito.

c. Establecer sanciones penales en caso de entregar información falsa o tendenciosa sobre las características y riesgos asociados a las inversiones ofrecidas.

d. Inclusión del delito de captación ilegal de fondos de terceros (artículo 39 de la Ley de Bancos) como precedente de lavado de activos.

3. Mayor coordinación y transparencia en el manejo de la información

a. Modificación legal que permita dar facultades al ente regulador para mantener mecanismos de divulgación de información en línea, donde se concentren las denuncias y/o consultas de los ciudadanos relativa a, por ejemplo, entidades que operen en el mercado sin estar inscritas; alertas sobre propuestas de inversión con información que infringe la normativa vigente, denuncias presentadas ante el Ministerio Público, notificaciones de alertas recibidas por organismos reguladores extranjeros sobre entidades que ofrecen servicios de similar naturaleza y que hayan sido sancionadas o formalizadas por aquellas.

b. Facultades para una mejor coordinación de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) con otros reguladores financieros y servicios de Hacienda. Actualmente la UAF no puede reunirse con otros reguladores o servicios de Hacienda, a objeto de intercambiar experiencias o tipologías que pueden enriquecer la acción fiscalizadora tanto de la UAF como de los otros entes. Por ello, se propone – mediante adecuación legal- permitir que la UAF participe en mesas de trabajo que se constituyan para el solo efecto de intercambiar tipologías o comportamientos observados por las distintas instituciones en su quehacer y que permitan anticipar acciones delictuales o infraccionales de ciertos actores económicos. Cabe destacar que, en cualquier caso, la información compartida en esta instancia debiera mantener los resguardos necesarios de confidencialidad, extendiendo la obligación contemplada en el artículo 13 de la ley N° 19.913 a quienes participen en ellas.

c. Permitir a la UAF participar en análisis financieros en conjunto con otros servicios de Hacienda. Autorizar la creación de equipos conjuntos a objeto de realizar análisis financieros de mayor complejidad y extensión, relevando a las instituciones de sus normas de secreto en el marco de dicho análisis. Así, la UAF podría -en conjunto con dichas instituciones- conocer la eventual comisión de delitos más allá de su competencia y a la vez intentar en el mismo esfuerzo detectar eventuales movimientos financieros constitutivos de lavado de activos.

4. Reforzamiento de las responsabilidades de los agentes de los mercados.

Se estima relevante avanzar en fortalecer la confianza en los mercados con el objeto de lograr el buen funcionamiento de estos, evitado los abusos de sus participantes.

En este contexto, se sugiere que el Ejecutivo dé urgencia al proyecto de ley en primer trámite constitucional que modifica las leyes N° 18.045 y 18.046, que establece nuevas exigencias de transparencia y reforzamiento de responsabilidades de los agentes de los mercados (Boletín N° 10.162-05), utilizando dicha iniciativa legal para materializar las modificaciones legales

propuestas por esta Comisión que sean compatibles con las ideas matrices de dicha iniciativa.”.

* * * * *

IX.- Se designó Diputado informante al señor Aldo Cornejo González.

* * * * *

Tratado y acordado según consta en las actas correspondientes a las sesiones de los días 12 de abril, 4, 11 y 18 de mayo; 1, 8, 15 y 22 de junio, 20 de julio, y 3, 10 y 17 de agosto de 2016, con asistencia de los diputados Aldo Cornejo González (Presidente), José Manuel Edwards Silva, Daniel Farcas Guendelman, Maya Fernández Allende, Carlos Abel Jarpa Webar, Paulina Núñez Urrutia, Luis Rocafull López, y Gabriel Silber Romo.

Sala de la Comisión, a 17 de agosto 2016.



ANA MARIA SKOKNIC DEFILIPPIS
Abogada Secretaria de la Comisión

Contenido

I.- COMPETENCIA DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA, AL TENOR DEL ACUERDO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE ORDENÓ SU CREACIÓN..... 1

II.- ANTECEDENTES GENERALES..... 1

III.- RELACIÓN DEL TRABAJO DESARROLLADO POR LA COMISIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE SU COMETIDO. 4

IV.- EXTRACTO DE LAS EXPOSICIONES EFECTUADAS POR LAS PERSONAS INVITADAS A LA COMISIÓN. 5

 --- Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés.-..... 5

 --- Director de la Unidad de Análisis Financiero del Ministerio de Hacienda, señor Javier Cruz Tamburrino.....17

 --- Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, señor Eric Parrado.23

 --- Comandante en Jefe del Ejército, General Humberto Oviedo.35

 --- Director Nacional del Servicio de Impuestos Internos, señor Fernando Barraza.40

 --- Superintendente de Valores y Seguros, señor Carlos Pavez Tolosa.46

 --- Fiscal del Ministerio Público, señor Carlos Gajardo.....55

 --- Señora Romina Herrera, víctima de fraude.64

V.- INFORMES Y DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN.....66

VI.- LISTADO DE OFICIOS DESPACHADOS Y DOCUMENTOS RECIBIDOS POR LA COMISIÓN EN EL MARCO DE SU INVESTIGACIÓN.66

VII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVAN DE BASE A LAS CONCLUSIONES O A LAS PROPOSICIONES RECHAZADAS POR LA COMISIÓN.67

VIII.- CONSIDERACIONES QUE SIRVEN DE BASE A LAS CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES APROBADAS POR LA COMISIÓN.67

 I. EN RELACIÓN CON LA ACTUACIÓN DE LA UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO (UAF].....68

 1. Antecedentes Normativos.68

 2. Actuación de la Unidad de Análisis Financiero.68

 3. Propuestas.69

 II. RESPECTO DE LA ACTUACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS E INSTITUCIONES FINANCIERAS (SBIF)69

 1. Antecedentes Normativos.69

 2. Actuación de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras.70

 3. Propuestas:71

 III. CON RELACIÓN A LA ACTUACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS (SVS).....71

 1. Antecedentes Normativos.71

 2. Actuación de la Superintendencia de Valores y Seguros.72

 IV. EN RELACIÓN CON LA ACTUACIÓN DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS (SII)73

 1. Antecedentes73

 V. EN RELACIÓN A LA ACTUACIÓN DEL EJÉRCITO DE CHILE74

 1. Actuación ante los hechos.....74

 PROPUESTAS GLOBALES PARA LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA Y FISCALIZADORA FINANCIERA.75

 1. Ampliación del perímetro regulatorio.....75

 2. Reforzamiento de las herramientas penales76

 3. Mayor coordinación y transparencia en el manejo de la información77

 4. Reforzamiento de las responsabilidades de los agentes de los mercados.77

IX.- SE DESIGNÓ DIPUTADO INFORMANTE AL SEÑOR ALDO CORNEJO GONZÁLEZ.....78