

INFORME COMPLEMENTARIO DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO recaído en el número 1) del artículo 5° del proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado.

[BOLETÍN Nº 15.975-25](#)

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de emitir un informe complementario recaído exclusivamente en el número 1) del artículo 5° del proyecto de ley señalado en el epígrafe y que fuera aprobado previamente por la Comisión de Hacienda.

Cabe consignar que el origen de este informe se encuentra en un acuerdo adoptado por la Sala del Senado, en sesión celebrada el día 11 de marzo del año en curso, en orden a que esta Comisión examine la redacción del mencionado precepto, con el fin de subsanar las referencias contenidas en ella y examinar la definición de “crimen organizado” que incorpora la referida disposición.

ASISTENCIA

A la sesión en que se analizó este asunto asistió, además de los miembros de la Comisión, las siguientes personas:

Del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: el Ministro, señor Jaime Gajardo; la Jefa de la División Jurídica, señora María Ester Torres; los asesores del Ministro, señora Gabriela Peña y señores Max Laulie y Francisco León; las abogadas de la División Jurídica, señoras Paula Recabarren, Flora Ben-Azul y Sofía Wilson y el asesor, señor Rafael Ferrada.

Del Ministerio de Hacienda: el Ministro, señor Mario Marcel; la coordinadora legislativa, señora Consuelo Fernández y las asesoras señora Katherine González y Claudia Saravia.

Del Ministerio del Interior, el Subsecretario de Interior, señor Luis Cordero y la asesora, señora Paola Sais.

Del Ministerio Secretaría General de la Presidencia: la Ministra, señora Macarena Lobos y los asesores señoras Marcia González y Bianca González y señores Vicente Riquelme y Tomás Heselaars

Del Ministerio Público: el Director de la Unidad Especializada de Crimen Organizado y Drogas, señor Ignacio Castillo; el abogado asesor de la misma Unidad, señor Samuel Malamud; la abogada, señora Consuelo Salinas y el profesional, señor Gonzalo Droguett.

Asimismo, estuvieron presentes los siguientes asesores parlamentarios: del Senador Alfonso De Urresti, la señora Fernanda Valencia y el señor Luciano Candia; del Senador señor Pedro Araya, la señora Ignacia Amunátegui y el señor Pedro Lazaeta; de la Senadora señora Luz Ebensperger, la señora Paola Bobadilla; de la Senadora señora Claudia Pascual, el señor Roberto Carrasco; de la Senadora Paulina Núñez, la señora Johana Godoy y el señor Luis Ponce; del Comité PS, la señora Melissa Navarro. Finalmente, asistieron: los investigadores de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Daniela Santana y señor Juan Pablo Cavada; la Directora del Área Legislativa de la Fundación Jaime Guzmán, la señora Bárbara Bayolo y el señor Arturo Hasbun, y la investigadora de Libertad y Desarrollo, señora Fiorella Romanini

- - -

ANTECEDENTES

Como se ha señalado precedentemente, **el número 1) del artículo 5°** del proyecto ley que crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado, modifica el inciso primero del artículo 1° de la ley N° 19.913, precepto que actualmente establece lo siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en el artículo 27 de esta ley, y en el artículo 8° de la ley N° 18.314.

La Unidad de Análisis Financiero será un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se relacionará con el Presidente de la República por medio del Ministerio de Hacienda.

El jefe superior del servicio tendrá el título de Director y se regirá por las normas contenidas en el Título VI de la ley N° 19.882.”.

A su turno, **el texto aprobado por la Comisión de Hacienda sustituye el referido inciso primero**, por el siguiente:

“Artículo 5°.- Modifícase la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, de la siguiente forma:

1) Reemplázase el inciso primero del artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o **28 de esta ley, los delitos vinculados al crimen organizado, y en el artículo 8° de la ley N° 18.314. Para estos efectos se entenderá como crimen organizado el conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar.**”.

- - -

CONSIDERACIÓN DE ESTE ASUNTO EN LA COMISIÓN

Al iniciarse el estudio de este asunto, se recordó los términos del mandato conferido a la Comisión por la Sala del Senado para examinar este asunto.

Luego, se hizo presente que la referencia que se hace en el mencionado número 1) del artículo 5° al artículo 8° de la ley N° 18.314 debía ser sustituida por el artículo 10 de la ley N° 21.732, dado que esta última derogó a la ley N° 18.314.

A continuación, se constató que si bien la expresión “crimen organizado” ha sido incorporada a nuestra legislación mediante reformas constitucionales (por ejemplo, en el nuevo artículo 86 bis

que crea la Fiscalía Supraterritorial) o legales (por ejemplo, en el artículo 46 de la ley N° 20.000; en los artículos 1°, 5°, 7°, 17 y 18 de la ley N° 21.730, y en el artículo 13 de la ley N° 21.717), en ninguna de dichas disposiciones se consigna una definición legal de lo que ha de entender por crimen organizado.

En tercer lugar, la Comisión tomó conocimiento de un informe elaborado por la Biblioteca del Congreso Nacional titulado "concepto de crimen organizado en la legislación chilena", que se acompaña como anexo a este informe.

En síntesis, en dicho documento se señala que *"el proyecto de ley que crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado, define por primera vez en Chile el concepto de "crimen organizado"*.

Las leyes N° 21.644, 21.575, 21.730 y 21.717 mencionan dicho término, sin definirlo, sino que establecen facultades y atribuciones en materia de investigación penal, penas y facultades judiciales, seguridad pública, etc.

Existen diversas definiciones doctrinales y de organismos nacionales e internacionales, que contienen algunos elementos presentes en la definición propuesta; y existen diversas definiciones penales extranjeras, que se acercan más al concepto de asociación ilícita.

Luego, advierten algunos aspectos de técnica normativa del proyecto:

a) El proyecto alude a la ley N° 18.314, la que fue derogada el 12 de febrero de 2025 por la ley N° 21.732, que determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la ley N° 18.314.

b) La norma propuesta define "crimen organizado" solo para efectos del funcionamiento y operatividad de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

Por lo tanto, podría interpretarse que tal definición no es aplicable en las leyes N° 21.644, 21.575, 21.730 y 21.717, ya citadas.

c) La definición propuesta exige que las actividades realizadas lo sean "con el propósito de cometer delitos y lucrar".

El requisito típico de "propósito de lucrar" agrega una exigencia probatoria, y limitaría la aplicación de la norma en aquellos

casos en que los autores no busquen lucrar para sí mismos.”.

Luego, la Comisión tuvo a la vista la opinión del abogado y profesor de derecho penal, señor Héctor Hernández, quien manifestó que “la referencia al delito de financiamiento del terrorismo debe hacerse al art. 10 de la nueva ley N° 21.732.

Agregó que no era conveniente introducir un concepto de crimen organizado que se aparte de los acuerdos adoptados recientemente en esta materia en nuestra legislación.

Finalmente, propuso remitirse formalmente a los delitos respecto de cuya persecución es aplicable el Párrafo 3° bis del Título I del Libro Segundo del Código Procesal Penal, apartado que se refiere a las “Diligencias especiales de investigación aplicables para casos de criminalidad organizada.”.

Seguidamente, intervino **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, quien recordó que los errores cometidos por una mala decisión de quienes llevaban adelante la tramitación de la ley de conductas terroristas, la actual ley N.º 21.732, que se sustrajo a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, des una discusión profunda y detallada de su articulado. Agregó que la discusión de la comisión mixta, no participó esta comisión, lo que generó ciertos costos.

Puntualizó que, como Presidente de esta Comisión, hará valer sus prerrogativas en este ámbito y velará por la seriedad de la discusión, pues los errores y atajos en materia legislativa, especialmente en materia penal, tienen consecuencias.

Abogó por la idea de que se apruebe una buena legislación que ayude a combatir el crimen organizado y que contribuya a buscar la ruta del dinero y, por tanto, se debe construir un precepto que cumpla con un estándar penal adecuado.

Insistió que cuando se discutió la nueva Ley que sanciona las conductas terroristas, solo pudo estudiarla durante su tramitación en la Sala del Senado, donde se hicieron varias observaciones a los tipos penales que se estaban sometiendo a votación. Añadió que por desgracia esas objeciones no fueron discutidas con la profundidad requerida.

La Honorable Senadora señora Ebensperger, expresó su conformidad con lo señalado, aunque puntualizó que, si bien esta la Comisión analizó este asunto en ausencia de su presidente, no se alcanzó el nivel de profundidad requerido. Un proyecto de ley de tal envergadura amerita la invitación a diversos actores para llevar a cabo un debate

exhaustivo y detallado.

Luego, **la Honorable Senadora señora Pascual**, recordó que esta Comisión examinó en doble jornada la referida ley, especialmente motivada por eventos trágicos, como fue el atentado a tres carabineros en la región de La Araucanía. Asimismo, señaló que cuando se requiere la elaboración de mejores leyes, la ocurrencia de hechos complejos y fatídicos que pueden producirse no siempre facilita la realización de un debate con el tiempo suficiente para perfeccionar nuestras normas jurídicas.

A continuación, **el Subsecretario de Justicia, señor Cordero** inició su exposición cuyo propósito es poner en contexto la forma y modo en que se ha considerado la denominación “crimen organizado”, cada vez que se ha hecho referencia a ella en este Congreso y, particularmente, en esta Comisión.

Las referencias al crimen organizado están consignadas en la Constitución Política en la legislación que recientemente ha aprobado el Congreso Nacional. El más claro ejemplo es la ley N°21.577 que modificó el Código Penal, para regular la persecución penal en el caso de delincuencia organizada.

Destacó que, en cada una de estas ocasiones, esta Comisión cuando tuvo que hacer referencia a ese debate, en especial a propósito de la reforma constitucional que creó la Fiscalía Supraterritorial, y luego en el proyecto de ley que complementa la normativa constitucional.

Hizo hincapié que un primer asunto supone definir qué se entiende por crimen organizado y, en segundo lugar, por delitos de alta complejidad. Ambos conceptos fueron objeto de debate en esta Comisión. Respecto a la noción de crimen organizado, este Congreso tuvo siempre presente, y particularmente esta Comisión, la definición consignada en la Convención de Palermo o Convención de Naciones Unidas para la Delincuencia Organizada, aprobada por Chile en el año 2005.

Este concepto ha sido utilizado por el Ministerio Público, especialmente desde que Chile ratificó la mencionada Convención.

En ella se señala que, por “grupo delictivo organizado” se entenderá a un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente convención, con miras a obtener directa o indirectamente un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”

La legislación, que en el año 2023 modificó el Código Penal, tuvo en cuenta esta definición para efectos de definir la

asociación delictiva y la asociación criminal.

Destacó que en esa conceptualización no se menciona la expresión “lucro”. De hecho, el beneficio tiene que ser directo o indirecto, y no lo reduce a ese elemento económico, sino que también puede ser un beneficio de otro orden material.

Así las cosas, continuó, la forma en que el Congreso Nacional y, particularmente, esta Comisión ha entendido el crimen organizado proviene de la mencionada Convención de Palermo.

En consecuencia, el Ejecutivo estima que, teniendo en consideración la definición que se encuentra en dicha Convención, la referencia probable para entender el crimen organizado debiera ser la asociación criminal, es decir, hacer referencia específicamente al artículo 293 del Código Penal, y por esa vía acotar y mantener la consistencia que hasta ahora se ha tenido en cada una de las discusiones legislativas que sobre este asunto ha realizado el Senado.

Posteriormente, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra al **Ministro de Hacienda, señor Marcel**, quien hizo hincapié en la relevancia del concepto de crimen organizado para el proyecto de ley en discusión. Preciso que, dado que esta iniciativa define inteligencia económica y establece otras medidas y actividades relacionadas con el crimen organizado, es fundamental aclarar dicho concepto.

Recordó que este es un proyecto de ley que fundamentalmente se relaciona con el trabajo investigativo de recopilación de información que eventualmente permite a la Unidad de Análisis Financiero (en adelante, UAF) entregar los antecedentes al Ministerio Público para proceder al ejercicio de las acciones penales que corresponden.

Su propósito es determinar el ámbito de responsabilidad de la UAF para efectos de recopilar información proveniente de los informantes legales que están establecidos en la misma ley, y por esa vía, identificar situaciones sospechosas que luego puedan ser transmitidas al Ministerio Público.

Mientras más claridad haya sobre el concepto, mejor será la aplicación de esta normativa y por eso, cuando se discutió en la Sala, explicamos que, rechazar la idea de la persecución de organizaciones criminales, podría desarticular el resto del proyecto.

Posteriormente, **el director de la Unidad Especializada en Crimen Organizado del Ministerio Público señor**

Ignacio Castillo, manifestó que los esfuerzos por incorporar el fenómeno del crimen organizado dentro de la hipótesis que conlleva la actuación de la UAF y, particularmente, la atribución excepcional que se le da en el artículo 2° de la iniciativa, podría ser mejorada y clarificada en los términos en los que propuso el señor Subsecretario del Interior, señor Cordero.

Efectivamente, la modificación y la inclusión del artículo 28 de la ley N°19.913 que crea la UAF parece ser absolutamente necesaria, lo mismo la actualización respecto a la ley terrorista que, como ya se ha dicho, se publicó con posterioridad a su discusión en la Comisión de Hacienda. La cuestión que quedaba entonces por dilucidar era qué contenido o contorno se le podía dar al concepto de crimen organizado.

Luego, connotó algunos pequeños matices respecto a lo sostenido por el Subsecretario señor Cordero, particularmente en relación con la incidencia que tiene la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Se mostró de acuerdo con la concreción de dicha Convención que el legislador dispuso para el ordenamiento chileno, principalmente en el artículo 293 del Código Penal, que es el de la asociación criminal.

El concepto que ahora analizamos introduce la exigencia del lucro, lo que efectivamente puede complicar la definición original y, por otra parte, la mención de los delitos vinculados al crimen organizado, lo cual podría interpretarse como una extensión creciente de las facultades del Servicio.

Además, la indeterminación de los sujetos activos, al referirse a actividades que llevan a cabo «estructuras de organización», haría inevitablemente más compleja su aplicación práctica. Por lo tanto, la mejor opción, que es la que propuso el señor Subsecretario, esto es, definirlo directamente en los términos que determina el Código Penal en su hipótesis más relevante desde el punto de vista punitivo: el artículo 293, previsto para las asociaciones criminales.

Luego, **el Director de la Unidad de Análisis Financiero, señor Carlos Pavez**, se refirió a la labor que realiza la UAF en su condición de Unidad de Inteligencia y de coordinación del Sistema Nacional Anti lavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo.

Destacó que, en el primer ámbito, lleva a cabo la labor de análisis financiero a partir de la información que envían los distintos sujetos obligados de 55 sectores de la economía y, además, todos los actores del sector público mediante la remisión de informes de operaciones inusuales o sospechosas. A partir de esos antecedentes, se integra con el resto de la información a la que la UAF tiene acceso, con el fin de elaborar informes o reportes que muestren indicios de alguna actividad ilícita o algún

delito relacionado con el financiamiento del terrorismo para entregárselos al Ministerio Público. Hoy en día, ese es el único destinatario de la información y el trabajo de la UAF.

En seguida, puntualizó que el desafío actual es detectar y extraer desde las organizaciones criminales el fruto de sus delitos, e impedir que puedan aprovecharse de todos los bienes que obtienen de su actividad criminal. En tal sentido, esta iniciativa apunta a una ampliación del mandato de la UAF, de manera tal que, por una parte, se obtenga en forma más oportuna una mayor cantidad de información, pero que también se pueda compartir con otros servicios e instituciones que forman parte de este sistema.

Ya no se está solamente hablando del tema del financiamiento del terrorismo, relacionado a una serie de delitos que son considerados graves, sino que también con la actividad de las organizaciones criminales, particularmente en lo que tiene que ver con los destinatarios de esos recursos que muchas veces, tienen el carácter de transnacional.

Indicó, además, que, dentro de esos desafíos, se encuentra la detección de figuras de financiamiento del terrorismo, punto en el que es necesario la colaboración activa del sector privado. Mientras los agentes privados estén preparados para conocer a sus clientes, realizar una debida diligencia y reportar oportunamente cualquier participación de personas, se podrá avanzar más rápido en la detección de ilícitos.

Remarcó que cada vez hay más utilización de personas jurídicas, de sociedades por acciones, y de otros tipos de estructuras jurídicas, lo cual impone la obligación de tener mayor capacidad de poder acceder a esa información. Por ello, compartió la necesidad de generar alguna definición que permita tener esa facultad de poder contar con esa información oportunamente y poder procesarla y así destinarla a la labor de persecución penal que lleva a cabo el Ministerio Público, pero también para poder cruzarla con las otras instituciones que forman parte del sistema de inteligencia civil y el subsistema de inteligencia económica.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Pascual** destacó que le llama la atención que en delitos y en actuaciones tan complejas como el crimen organizado y de alta complejidad, no haya definiciones más precisas.

En segundo lugar, afirmó que, en lo que respecta a la definición de crimen organizado, no es lo mismo decir “grupo estructurado de dos, tres o más personas que actúa concertadamente» que decir «estructura organizacional.” Parece ser, añadió, que la importancia se pone en la estructura y no en la cantidad de personas ni en lo que pretenden hacer. Al mismo tiempo, agregó, actúan con «el propósito de cometer delitos

y lucrar». La actividad de lucrar genera, además, una nueva exigencia probatoria.

En el mismo sentido, destacó que la intencionalidad es lo más difícil de probar y que, al exigirse el propósito de lucrar, se puede llegar al sinsentido y generar una complejidad procesal de carácter probatorio mayor. Por lo tanto, desde ese punto de vista no estuvo de acuerdo con la definición contenida en el numeral 1) del artículo 5° del proyecto.

El Honorable Senador señor Araya, por su parte, compartió el criterio expuesto por el Subsecretario señor Cordero de no definir el crimen organizado, ya que se corre el riesgo de que, si se hace, pueda tener consecuencias en otros ámbitos, dado que los temas penales hay que interpretarlos de manera sistemática.

Recordó que, cuando esta comisión discutió sobre el crimen organizado, se alcanzó un consenso total en el sentido de que es un concepto principalmente sociológico, relacionado con la doctrina y la literatura especializada, que instaló en el lenguaje común con poca claridad sobre su significado.

Compartió la idea en orden a que la referencia que se haga en el numeral 1) del artículo 5° del proyecto sea a los artículos 292 y 293 del Código Penal, porque eso además armoniza con la otra legislación existente y entronca con la larga discusión que se tuvo cuando se cambió la asociación ilícita.

Agregó que, independientemente de que se haga tal referencia, debe añadirse una condición: que la UAF solo utilice las herramientas que tiene cuando existan presunciones fundadas de que se está cometiendo o de que se pudiera estar cometiendo un posible ilícito. Instó a que este asunto no quede abierto a la interpretación, ya que los artículos 292 y 293 abarcan una cantidad importante de figuras delictivas que no necesariamente deben ser de conocimiento de la UAF.

En este sentido, una de las soluciones puede ser hacer referencia a los artículos 292 y 293 cuando existan presunciones fundadas, lo que establecería un estándar y un cierto criterio sobre cuándo la UAF puede utilizar este tipo de herramientas, teniendo en cuenta que habrá cierta discrecionalidad administrativa respecto a las atribuciones. A diferencia de lo que ocurre con el Ministerio Público, cuando se le autoriza la técnica especial de investigación, generalmente tiene un control jurisdiccional, lo cual no ocurre en este caso con la UAF.

Luego, **la Honorable Senadora señora Núñez** recordó que el artículo 1°, que define el objeto de la UAF, establece los

verbos “prevenir e impedir”. Desde ese punto de vista, la ley estaría ampliando el objeto de la UAF. Por lo tanto, si se trata, a través de esta nueva legislación de incrementar las atribuciones y competencias del Servicio, la definición de crimen organizado podría tener el efecto contrario.

Adujo que no corresponde que este proyecto defina que ha de entenderse por crimen organizado o financiamiento del terrorismo. Concordó con lo informado por el profesor Héctor Hernández, en cuanto a que este ilícito de financiamiento del terrorismo quede consignado mediante una referencia al artículo 10 de la ley N° 21.732.

Se mostró de acuerdo con lo señalado con el Honorable Senador señor Araya en cuanto a la falta de control jurisdiccional, y manifestó que es una buena alternativa establecer un límite para la actuación del Servicio, por ejemplo, cuando existan presunciones fundadas de que se ha cometido un ilícito.

A continuación, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** destacó que hay bastante coincidencia en que el error del artículo 1° de este proyecto de ley es precisamente intentar definir «crimen organizado». Consideró que, para mantener la armonía de la legislación antiterrorista, la remisión a los artículos 27 y 28 de la Ley N° 19.913, al artículo 10 de la Ley N°21.732, así como la remisión que se hace para efectos de su acertada inteligencia a los artículos 292 y 293 del Código Penal, es correcta. De igual forma, le pareció bien la propuesta del Honorable Senador señor Araya de incluir las presunciones fundadas como límite a la investigación de la UAF.

Indicó que las nuevas atribuciones que se le dan a la Unidad de Análisis Financiero en este proyecto de ley son importantes, y cada vez que se dota de atribuciones importantes a una entidad, tiene que tener bordes. De esa forma la ley cumplirá con la finalidad de perseguir la ruta del dinero, de sancionar el lavado de activos, pero no convertir a la Unidad de Análisis Financiero en un pescador de hombres y que salga a perseguir acciones que no necesariamente constituyen crimen organizado.

Luego, **el Honorable Senador señor De Urresti** se mostró totalmente de acuerdo con la persecución de la ruta del dinero y con las capacidades que tiene la Unidad de Análisis Financiero. Expresó que las facultades que se le están entregando en sede administrativa deben utilizarse adecuadamente y estar acompañadas de la correspondiente responsabilidad.

Afirmó que existe unanimidad en cuanto a la importancia de la UAF para prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y otros sectores de la actividad económica para la comisión de algunos delitos. Sin embargo, pidió especial atención a los antecedentes y a

la trazabilidad de los casos que pasaron desapercibidos, para que no haya irresponsabilidad. Hizo hincapié en que la UAF tendrá muchas facultades en sede administrativa y, si no hay un control jurisdiccional, los ciudadanos pueden verse afectados por situaciones que alteran el objetivo de la persecución y la finalidad de este proyecto de ley.

Seguidamente, **el Ministro de Hacienda señor Marcel**, dijo que en relación a lo que plantea el Senador Araya, se debe tener claro que este primer artículo de la iniciativa define en términos generales el mandato de la UAF, pero no define todos los procedimientos, y al mismo tiempo los precisa en relación al conjunto del mandato de la UAF, es decir, tanto al financiamiento del terrorismo como al lavado de activos y, ahora al crimen organizado. Por lo tanto, si se quiere introducir un concepto, tendría que ser en relación a ese conjunto de situaciones descritas.

En segundo lugar, se debe tener claridad en cuanto a la manera en que opera el trabajo de la UAF. Existen unos sujetos obligados que reportan operaciones sospechosas y, en tal sentido, sería complejo que, ligado a eso, introdujeran un concepto de presunción que recayera sobre un banco o sobre una notaría. Luego, explicó que la UAF no tiene iniciativa penal, ella solo informa al Ministerio Público y es este quien debe evaluar si los antecedentes que recibió la UAF de los sujetos obligados, que analizó y luego transmitió, son suficientes como para iniciar una acción penal.

Por último, se refirió el tema de los contrapesos. Ellos están recogidos, especialmente, en el nuevo artículo 2° de la ley 19.913, que ahora incluye el acceso a la información bancaria.

A continuación, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia, Macarena Lobos**, dijo que esto se trata de modificar el artículo 1° de la ley N° 19.913, que contiene el mandato general que se le da a la UAF. Por tanto, no parece razonable que, al definir el objeto de la institución, que es agregar dentro de los delitos bases en los que ellos tienen competencia —lavado de activos, delitos terroristas y conductas de crimen organizado—, y respecto de los cuales se generó, de acuerdo con las intervenciones tanto del Ejecutivo como del Ministerio Público y la propia UAF, un cierto consenso de no innovar respecto a esta definición, que, como se ha dicho, es más bien un concepto sociológico, y la forma de materializarlo es mediante la remisión a las modificaciones ya realizadas en los artículos 292 y 293 del Código Penal.

Solo debe precisarse si, efectivamente, se incorporará la asociación delictiva tipificada en el artículo 292 del Código Penal y la asociación criminal del artículo 293 del mismo cuerpo normativo o, se dejará circunscrito solo al artículo 293.

Añadió que no parece razonable acotar excesivamente el objeto del Servicio. Hizo hincapié que el reporte de operaciones sospechosas es la base que activa el funcionamiento de esta institucionalidad y, además, en estas nuevas facultades que se le están dando en este proyecto de ley a la UAF hay una serie de controles, tanto internos como externos, que garantizan su adecuado funcionamiento.

Dichos controles internos y externos son, en primer lugar, el requisito que se mantiene por el que la UAF, para levantar el secreto bancario, requiere autorización judicial. Hay una excepción por la cual se establece un procedimiento simplificado para ciertas hipótesis, tales como el reporte de operaciones sospechosas de personas jurídicas, de funcionarios públicos, o cuando provenga dicho reporte de operaciones sospechosas de otro banco.

En ese caso acotado de este procedimiento simplificado, los controles internos porque se requiere el reporte de operaciones sospechosas siempre. Luego, esta solicitud tiene que ser formulada, previo requerimiento fundado de la Jefatura de la División de Inteligencia, al director de la UAF. Y el director de la UAF la tiene que autorizar constatando la concurrencia de una serie de requisitos. Tales son: indicar cómo se relaciona la solicitud con los delitos de competencia de la UAF, y debe contener el código a través del cual la unidad identifique el reporte de operación sospechosa que justifica la solicitud, la individualización de él o los titulares de la información bancaria de las entidades destinatarias de la solicitud, así como las operaciones bancarias a las que se refiere la solicitud de información.

Subrayó que se califican causales, la información debe ser necesaria para desarrollar y complementar el análisis de una operación sospechosa previamente reportada, y el reporte debe necesariamente referir a personas jurídicas, funcionarios públicos, o haber sido emitido por otro banco, que es la hipótesis, para que se active el procedimiento simplificado.

Adicionalmente, connotó que la información obtenida tiene el carácter secreto y, por tanto, su vulneración dará lugar a las responsabilidades administrativas y penales del caso.

Puntualizó que existe un control externo, que consiste en la obligación del Director de la UAF de informar, anualmente, a la Comisión de Hacienda del Senado, toda la acción desarrollada por esta entidad durante el año, y, especialmente, el detalle de cuándo se utilizó la facultad anteriormente descrita y, asimismo, tiene la obligación de remitirla a la Corte de Apelaciones, que de manera aleatoria, al tener este reporte, puede también verificar si no se han cumplido, los supuestos que la activaron, y, por tanto, sancionar, de acuerdo al Código de Procedimiento

Civil.

Finalmente, recordó que estas modificaciones fueron informadas favorablemente por la Corte Suprema. De esta forma, están dados todos los elementos, para que, efectivamente, en el caso a caso, se trate de intervenciones fundadas. Pero no parece razonable, aseveró, que dentro del mandato general de la ley se incorpore un elemento subjetivo adicional que limitaría, por cierto, el accionar de esta institucionalidad.

Enseguida, **el Ministro de Justicia y Derechos Humanos señor Gajardo**, afirmó que, en el artículo primero, dentro del ámbito de aplicación de la ley, parece producir más problemas incorporar un elemento que sea de ponderación respecto a la información que se va a hacer llegar al sistema de análisis financiero que una situación que permita que esto funcione adecuadamente.

En segundo lugar, los controles externos fueron informados favorablemente por la Corte Suprema. Y cualquier modificación o cualquier cambio que se haga respecto a la forma en que se van a realizar los reportes y las investigaciones por parte de la UAF, le pareció que debería estar fuera del artículo primero, más bien en los artículos que regulan los procedimientos y la operatividad del sistema más que en la definición.

Consecutivamente, **la Honorable Senadora señora Pascual** señaló que están todos de acuerdo en que hay que eliminar la referencia explícita que se hace a la definición de crimen organizado en el artículo 1° de la ley N°19.913 y que se debe resolver con la remisión a otros artículos y leyes.

No obstante, consideró importante plantear dos cosas. Uno, que no está de acuerdo con poner una presunción fundada, puesto que se podría cometer el error de acotar demasiado el ámbito de acción en la definición de la propia UAF.

Añadió que la UAF no puede ejercer directamente la acción penal, por lo tanto, a quien le corresponde fundar la presunción es al Ministerio Público y luego a la Corte respectiva, para el caso que decreta las diligencias que pueda dictar. Precisamente porque esta legislación lo que hace es poder, en casos puntuales y excepcionales, levantar el secreto bancario. Entonces, si se coloca una presunción fundada como requisito, finalmente se traducirá en ámbito acotado de acción del órgano.

En segundo lugar, consultó por la comunicación enviada por el profesor Héctor Hernández, en cuanto a hacer una remisión formal a los delitos del párrafo 3° bis del Título Primero del Libro Segundo del Código Procesal Penal. Señaló que le llamó la atención que se haga

referencia a eso, puesto que ese párrafo está referido a diligencias especiales de investigación y no necesariamente a la definición de crimen organizado.

Posteriormente, **el Honorable senador señor Araya** argumentó que, como la iniciativa que se está debatiendo pasó por la Comisión de Seguridad Pública, existen criterios distintos y, dado el proceso legislativo, es muy difícil que se puedan enmendar otras materias. La exposición del Ministro señor Marcel, en cierta medida, reconoce que estamos viendo solo una parte del proyecto de ley que afecta al resto del articulado de la iniciativa. La ministra señora Lobos describió a la perfección el proceso de control, pero esta Comisión podría tener una perspectiva diferente.

En primer lugar, porque se trata de una facultad extraordinaria que se llevará a cabo sin control judicial previo. Los supuestos controles que hay son informar a la Comisión de Hacienda del Senado y cuyos datos serán anónimos. A la Corte de Apelaciones irá, pero esta no la revisará toda, sino aleatoriamente. Entonces, la Corte puede revisar un caso que puede estar correcto, pero puede haber cincuenta casos en que fue mal utilizada la solicitud de levantamiento de secreto bancario, sin autorización judicial.

El problema está en que la definición que estamos dando con la remisión a los artículos 292 y 293 del Código Penal pareciera ser sencilla, pero sabemos que la del artículo 292 está referida a los simples delitos. Entonces, eso abre el abanico prácticamente completo para que la UAF pueda requerir información de todo. Ello, a diferencia de lo que pasa con el Ministerio Público, pues la información que requiere el Ministerio Público, se sujeta a cierto grado de control.

Expresó que sin la intención de poner en duda la honestidad de la gente que trabaja en la UAF, hay que prevenir hechos futuros. Con esta obligación que se le está dando a la UAF, van a tener mucho poder y podrán acceder a mucha información sensible de las personas.

Entonces, esto tiene que tener el mayor resguardo. Por ello volvió a insistir en este criterio. Si la alternativa es remitir igualmente al artículo 292 ello debe tener algún borde, dado que dicho precepto, en la práctica, es prácticamente casi todo el Código Penal, salvo los delitos falta. Ello requiere una definición de fondo, concluyó.

Seguidamente, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia, señora Macarena Lobos** señaló, respecto a lo planteado por el Senador Araya, que la referencia sólo debe hacerse al delito de

asociación criminal que sanciona el artículo 293 del Código Penal y no a la asociación delictiva, toda vez que efectivamente genera esa amplitud que se mencionó precedentemente.

Hizo presente que las hipótesis excepcionales de procedimiento simplificado en cuanto a la posibilidad de levantamiento del secreto bancario con control *ex post* y no *ex ante*, es respecto de personas jurídicas y, por tanto, ahí no está la posibilidad de vulneración de la vida privada o de los datos personales. Y en cuanto a los funcionarios públicos, se justifica por el mayor estándar al que están sometidos por el riesgo de utilización de recursos públicos e, igualmente, los supuestos en que un banco debe reportar, por una operación sospechosa.

Por tanto, queda bastante acotada y limitada el rango de actuación y, desde esa perspectiva, creemos que está resguardada la preocupación planteada por el Senador señor Araya.

Después, **el Director de la Unidad Especializada en Crimen Organizado del Ministerio Público, señor Ignacio Castillo**, acotó dos cosas, a su parecer, relevantes. Una, que efectivamente en la presentación que inicialmente hizo, sugirió que se limitase exclusivamente al artículo 293 para no ampliar al artículo 292 en la misma hipótesis que había planteado el Subsecretario Cordero y, en ese contexto, el estándar probatorio que está incluida en las presunciones fundadas sería innecesaria y parece que en el artículo primero haría más daño que virtud al proyecto de ley.

La otra cuestión que es dable preguntarse, en la línea de lo aseverado por el Senador señor Araya, es si el estándar que exige el nuevo artículo 2º, para los efectos de que se determine el acceso al levantamiento bancario desde el punto de vista administrativo, es adecuado. Puntualizó que hay dos tipos de estándar: el de la necesidad, es decir, que resulte imperioso para los fines perseguidos. Y el otro es que la resolución sea de carácter fundada.

La pregunta entonces, continuó, es la siguiente cuál es el estándar que debe primar. Sin embargo, sostuvo que si se mantiene la remisión solo al artículo 293 del Código Penal en el artículo primero del proyecto de ley parece ser razonable, más que agregar las presunciones fundadas, porque ello implicará un efecto en todo el funcionamiento de la UAF.

Con posterioridad, **el Director de la Unidad de Análisis Financiero señor Carlos Pavez**, refiriéndose a la consulta y comentarios del presidente de la Comisión, Senador señor De Urresti, explicó que, es necesario complementar lo que significan todos los

resguardos que tiene la UAF en el marco legal que regula el secreto, la reserva y el cuidado que se tiene para efectos de procesar la información.

El caso conocido como “Verde Austral”, que es el mega fraude en Carabineros de Chile, surgió como parte del adecuado funcionamiento del sistema de prevención y detección anti lavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo. A partir de reportes de operaciones sospechosas, una institución financiera en Punta Arenas permitió iniciar un proceso de análisis y posteriormente reportar al Ministerio Público, el que dio inicio a un proceso que hasta hoy sigue teniendo resultados importantes. Ha sido el caso que ha tenido más condenas por lavado de activos en la historia de nuestro país y probablemente a nivel internacional. Eso queda ratificado y surge del trabajo de la UAF.

Es importante porque ahí queda en evidencia cómo funciona el tema de la reserva y el secreto.

Señaló que no estimaba equivocarse al sostener que la UAF es la institución que está sujeta a la mayor cantidad de resguardos, prohibiciones y sanciones para sus funcionarios y para todos quienes intervienen en el sistema. Existen tres artículos de la ley N°19.913 que apuntan a ello. El artículo 6° que prohíbe y sanciona a los sujetos obligados, a quienes trabajan con los sujetos obligados y que les impide informar a cualquier otra persona que han reportado operaciones sospechosas; el artículo 13° de la ley que impone sanciones penales administrativas y civiles a los funcionarios del órgano, y el artículo 31.

Precisó que cuando un sujeto obligado reporta operaciones sospechosas no está haciendo una denuncia. Incluso, cuando se envía un informe de inteligencia al Ministerio Público, tampoco se está efectuando una denuncia. Por lo tanto, no se está sometido a esas mismas obligaciones.

Agregó que, desde el origen de este proyecto de ley, siguiéndose las recomendaciones internacionales del Grupo de Acción Financiera y sobre la base en las evaluaciones que les hacen permanentemente para fortalecer el sistema, se tuvo el cuidado de resguardar el reporte de operaciones sospechosas, puesto que es la base para solicitar información de levantamiento de secretos bancarios.

No es posible solicitar administrativamente o con autorización judicial un alzamiento de secreto bancario si es que no se recibió un reporte de operación sospechosa y se tuvo el resguardo de que en caso de que se comparta información con otras instituciones, jamás se compartirá el reporte de operaciones sospechosas, y nunca se podrá compartir la información que se obtenga de parte de dicho levantamiento de secreto.

Por último, manifestó su acuerdo con la Senadora señora Ebensperger, en cuanto a que no se puede estar en la pesca de seres humanos. Uno de los fundamentos de las recomendaciones internacionales del Grupo de Acción Financiera es, justamente, la prohibición de salir a la pesca de eventuales operaciones sospechosas.

Seguidamente, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia señora Macarena Lobos**, dijo entender de las intervenciones que la han antecedido, que hay un cierto consenso respecto a cómo se podría mejorar. Y para poder proceder a la votación y cumplir el mandato que dio la Sala y leyó la propuesta del Ejecutivo en este punto:

“Artículo 1º.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o 28 de esta ley, en el artículo 10º de la ley N° 21.732, y el delito de asociación criminal del artículo 293 del Código Penal.”

A su turno, **la Honorable Senadora señora Ebensperger** presentó la siguiente propuesta:

“Créase la unidad de análisis financiero UAF, con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de algunos de los delitos descritos en el artículo 27 y 28 de esta ley, los delitos vinculados al crimen organizado a través de la provisión de fondos, en la comisión de delitos contemplados en el artículo 293 del Código Penal y en el artículo 10 de la ley 21.732.”

Aclaró que el delito penal se persigue en sede judicial, lo que investigará la UAF es el lavado de activos asociado al crimen organizado.

A continuación, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia, señora Macarena Lobos**, constató que hay una gran coincidencia entre la propuesta formulada por la Senadora señora Ebensperger y la del Ejecutivo. Dijo entender que el requisito de provisión de fondos está contenido en la descripción inicial cuando se habla que es justamente con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y otros sectores de la actividad económica. Por tanto, es redundante incorporar la provisión de fondos en esta parte cuando ya está subsumido en el encabezado del artículo primero.

A continuación, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, concedió el uso de la palabra a la

asesora del Comité Partido Socialista, señora Melissa Navarro, quien destacó que la redacción del Ejecutivo, otorga a la UAF la facultad para investigar los delitos de los artículos 27 y 28 de la ley N°19.913, el delito del artículo 10 de la ley N°21.732, y aparte, el delito del artículo 293 del Código Penal relativo a las asociaciones criminales. Sin embargo, observó que problema es que dicho artículo 293 es un delito que tipifica una forma de participación, que son las asociaciones criminales.

Entonces, la voluntad es que se investigaran esos delitos, pero cuando fuesen ejecutados por una asociación criminal. La redacción que se propone es la siguiente:

“Créase la unidad de análisis financiero, UAF, con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de algunos de los delitos contemplados en los artículos 27 y 28 de esta ley, así como en el artículo 10 de la ley 21.732, cuando la ejecución se llevaba a cabo en el contexto de los delitos tipificados en el artículo 293 del Código Penal, y exista una presunción fundada de la comisión del delito.

Finalmente, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia, señora Macarena Lobos**, agradeció la disposición de la comisión para cumplir el mandato de la sala de tener despachado este proyecto para que pueda ser analizado. La propuesta que formuló la asesora señora Navarro cambia el sistema, pues la UAF desde su creación tiene contemplado como delitos base el lavado de activos y el terrorismo y, por tanto, asociar a que solo se puede acceder al mandato de la UAF respecto de esos delitos cuando haya una organización criminal en los términos del artículo 293 del Código Penal, es retroceder respecto a lo que existe hoy.

Lo que se planteó desde el inicio es ampliar el objeto de la UAF para los supuestos de crimen organizado y entendíamos que había una duda respecto de la noción de crimen organizado. Por ello, se ha construido en conjunto un consenso respecto a que la manera más adecuada de hacerlo, dado el carácter sociológico que tiene esta denominación, por referencia al artículo 293 del Código Penal. La propuesta no es solo formal ni de redacción, sino que cambia lo medular del actuar de la UAF.

-.-.-

En la siguiente sesión que la Comisión consideró este asunto, el Ejecutivo presentó la siguiente propuesta para cambiar la redacción del numeral 1) del artículo 5° del proyecto de ley:

Para sustituir su numeral 1) por el siguiente:

“1) Reemplázase el inciso primero del artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o 28 de esta ley, en el artículo 10 de la ley N° 21.732 y en el artículo 293 del Código Penal que sanciona a las asociaciones criminales.”.”.

Al iniciarse su estudio, **el Honorable Senador señor Araya** sugirió aprobar esta indicación con un cambio formal que consiste en mencionar, a continuación de la referencia a los artículos 27 y 28, el artículo 293 del Código Penal.

Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que las nuevas facultades de la UAF deberían tener algún límite porque, al incluir el artículo 293 del Código Penal, se incrementa el catálogo de las facultades de este Servicio. Añadió que en este caso estamos en presencia de investigaciones administrativas y no penales. No obstante lo anterior, explicó que un funcionario del Servicio podría tener acceso a una cantidad importante de información de terceros que eventualmente podría ser mal utilizada. No se puede descartar que, en algún momento, un funcionario o algún otro miembro de la institución pueda estar cooptado por el crimen organizado y acceder a información sensible para instituciones o personas determinadas.

Por eso, insistió en su preocupación de que no exista algún límite tangible en este proyecto, más allá de los que establecerá el nuevo artículo 2° de la ley N° 19.913.

Finalmente, **la Ministra Secretaria General de la Presidencia señora Macarena Lobos** agradeció la disposición de la Comisión para resolver este tema en un proyecto de especial relevancia para el Ejecutivo y poder así avanzar en su tramitación. Aún se está en el primer trámite constitucional y queda un largo itinerario por recorrer en este proyecto. El Ejecutivo siempre ha abierto espacios de mejora y evaluará las prevenciones realizadas en el segundo y tercer trámite para generar una legislación que no deje lugar a dudas sobre su objetivo y que, a la vez, proporcione las herramientas suficientes para fortalecer el papel preventivo de la UAF en materia de crimen organizado.

En seguida, **el Presidente de la Comisión, Honorable Senador señor De Urresti**, sometió a votación la proposición del Ejecutivo, con la enmienda planteada precedentemente, para sustituir el número 1) del artículo 5° del proyecto por el siguiente:

“1) Reemplázase el inciso primero del artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o 28 de esta ley, **en el artículo 293 del Código Penal que sanciona a las asociaciones criminales y en el artículo 10 de la ley N° 21.732.**” (Unanimidad 5x0. Honorables Senadores señoras Ebensperger, Núñez, Pascual y señores Araya y De Urresti).

La Comisión, por la unanimidad de sus integrantes, Honorables Senadores señoras Ebensperger, Núñez y Pascual y señores Araya y De Urresti, aprobó esta redacción.

Con la misma la misma votación se acordó realizar dos enmiendas de forma en el numeral 2) del artículo 5° del texto del proyecto de ley sometido a la aprobación de la Sala.

MODIFICACIÓN

En mérito de los acuerdos consignados precedentemente, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, os propone introducir las siguientes enmiendas a los numerales 1) y 2) del artículo 5° del texto propuesto a la Sala para proyecto de ley que crea el subsistema de inteligencia económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado:

Artículo 5°

Numeral 1)

Lo ha sustituido por el siguiente:

“1) Reemplázase el inciso primero del artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o 28 de esta ley, **en el artículo 293 del Código Penal que sanciona a las asociaciones criminales y en el artículo 10 de la ley N° 21.732.**” (Unanimidad 5x0.

Honorables Senadores señoras Ebensperger, Núñez, Pascual y señores Araya y De Urresti).

Numeral 2)

Letra b)

Letra iii)

Ha reemplazado la frase “al crimen organizado” por “al delito de asociación criminal sancionado en el artículo 293 del Código Penal.”. **(Unanimidad 5x0.** Honorables Senadores señoras Ebensperger, Núñez, Pascual y señores Araya y De Urresti). Inciso final del artículo 121 del Reglamento del Senado.

Letra g)

Literal l), nuevo

Ha sustituido la frase “el crimen organizado” por “el delito de asociación criminal sancionado en el artículo 293 del Código Penal.”. **(Unanimidad 5x0.** Honorables Senadores señoras Ebensperger, Núñez, Pascual y señores Araya y De Urresti). Inciso final del artículo 121 del Reglamento del Senado.

Acordado en sesiones celebradas los días 18 y 19 de marzo, todas del año 2025, con la asistencia de los Honorables Senadores señoras Luz Ebensperger Orrego, Paulina Núñez Urrutia y Claudia Pascual Grau y señores Pedro Araya Guerrero y Alfonso De Urresti Longton (Presidente).

Sala de la Comisión, a 19 de marzo de 2025.



RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME COMPLEMENTARIO DEL DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL NÚMERO 1) DEL ARTÍCULO 5° DEL PROYECTO DE LEY, EN PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL, QUE CREA EL SUBSISTEMA DE INTELIGENCIA ECONÓMICA Y ESTABLECE OTRAS MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN Y ALERTA DE ACTIVIDADES QUE DIGAN RELACIÓN CON EL CRIMEN ORGANIZADO.

- I. **PRINCIPAL OBJETIVO DEL PROYECTO ANALIZADO POR LA COMISIÓN:** Crear el Subsistema de Inteligencia Económica, y modificar diversos cuerpos legales con el propósito de fortalecer el ecosistema de inteligencia económica, mejorar la prevención y detección temprana de operaciones económicas sospechosas, y perfeccionar el ejercicio de facultades intrusivas y sancionatorias de los órganos que cumplen funciones de supervisión y fiscalización en materia económica y financiera.
- II. **ACUERDOS:** Sustituir el número 1) del artículo 5° aprobado por la Comisión de Hacienda.
- III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO CONSIDERADO POR LA COMISIÓN:** consta de 27 artículos permanentes y de seis artículos transitorios.
- IV. **NORMAS DE QUORUM ESPECIAL:** el número 1) del artículo 5° es una disposición de rango de ley común.
- V. **URGENCIA:** discusión inmediata.
- V. **ORIGEN INICIATIVA:** Mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, señor Gabriel Boric Font.
- VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer Trámite
- IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 31 de mayo de 2023.
- X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Informe complementario de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.
- XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA ANALIZADA POR LA COMISIÓN:**

1.- Ley N° 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

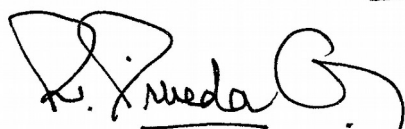
2.- Código Penal;

3.- Código Procesal Penal;

4.- Ley N° 21.732 que determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la ley N°18.314.

5.- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos. (Convención de Palermo)

Valparaíso, 19 de marzo de 2025.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "R. Pineda G.", with a horizontal line above it.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Abogado secretario

ANEXO

Concepto de Crimen Organizado en la legislación chilena

Biblioteca del Congreso Nacional

Autor: Juan Pablo Cavada Herrera

El Proyecto de ley que Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado, define por primera vez en Chile el concepto de “crimen organizado”.

Las leyes N° 21.644, 21.575, 21.730 y 21.717 mencionan dicho término, sin definirlo y establecen facultades y atribuciones en materia de investigación penal, penas y facultades judiciales, seguridad pública, etc.

Existen diversas definiciones doctrinales y de organismos nacionales e internacionales, que contienen algunos elementos presentes en la definición propuesta por el proyecto; y existen diversas definiciones penales extranjeras, que se acercan más al concepto de asociación ilícita.

Es posible advertir algunos aspectos de técnica normativa del Proyecto:

- a) El Proyecto alude a la Ley N° 18.314, la que fue derogada el 12 de febrero de 2025 por la Ley N° 21.732, que Determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la Ley N° 18.314.
- b) La norma propuesta define “crimen organizado” solo para efectos del funcionamiento y operatividad de la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. Por lo tanto, podría interpretarse que tal definición no es aplicable en las leyes N° 21.644, 21.575, 21.730 y 21.717, ya citadas.
- c) La definición propuesta exige que las actividades realizadas lo sean “con el propósito de cometer delitos y lucrar”. El requisito típico de “propósito de lucrar” agrega una exigencia probatoria, y limitaría la aplicación de la norma en aquellos casos en que los autores no busquen lucrar para sí mismos.

Introducción

A solicitud de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, se analiza el concepto de “crimen organizado”, contenido en el Proyecto de ley que Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado (Boletín N° 15.975-25). Asimismo, se revisan brevemente algunas definiciones doctrinarias, de legislaciones extranjeras (Colombia, España, México), que se han considerado relevantes a por contener disposiciones expresas sobre la materia, y de la Fiscalía de Chile.

Se hace presente que el tema que aborda este informe y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis de Asesoría Técnica Parlamentaria y por los plazos e información disponibles. No se trata de un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

I. Concepto propuesto, inexistencia de concepto legal en Chile y observaciones

El Proyecto propone una definición de “crimen organizado” en el artículo 5° n° 1, que dispone:

ARTÍCULO 5°.- Modifícase la ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos, de la siguiente forma:

- 1) Reemplázase el inciso primero del artículo 1° por el siguiente:

“Artículo 1°.- Créase la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el objeto de prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica para la comisión de alguno de los delitos descritos en los artículos 27 o 28 de esta ley, los delitos vinculados al crimen organizado, y en el artículo 8° de la ley N° 18.314. Para estos efectos se entenderá como

crimen organizado el conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar.”.

No se ha encontrado en Chile una definición legal de “crimen organizado”, pero sí, las siguientes disposiciones legales que contienen dicho concepto:

- a) Ley N° 21.644, que Modifica la carta fundamental para crear la fiscalía supraterritorial, especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, al interior del ministerio público;
- b) Ley N° 21.575, que Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social;
- c) Ley N° 21.730, que Crea el ministerio de seguridad pública; y,
- d) Ley N° 21.717, que Establece normas para la realización de funerales de riesgo y modifica otros cuerpos legales.

Ninguna de estas leyes citadas define “Crimen organizado”, sino que establecen facultades y atribuciones en materia de investigación penal, penas y facultades judiciales, seguridad pública, etc.

A continuación, se hace presente los siguientes aspectos de técnica normativa de la norma propuesta:

- a) La Ley N° 18.314, que Determina conductas terroristas y fija su penalidad, a que alude el Proyecto, fue derogada el 12 de febrero de 2025 por la Ley N° 21.732, que Determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la Ley N° 18.314.

Por lo tanto, la norma aludida debiese ser ésta última.

- b) La norma propuesta define “crimen organizado” solo para los efectos del funcionamiento y operatividad de la Unidad de Análisis Financiero

(UAF) y diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

De esta manera, podría interpretarse que tal definición no es aplicable en los casos de las leyes N° 21.644, 21.575, 21.730 y 21.717, ya citadas.

- c) La definición propuesta exige que las actividades realizadas lo sean “con el propósito de cometer delitos y lucrar”.

El requisito típico de “propósito de lucrar” no parece mal en sí mismo, pero agrega una exigencia probatoria, y limitaría la aplicación de la norma en aquellos casos en que los autores no busquen lucrar para sí mismos.

II. Definiciones de organismos nacionales e internacionales y doctrinarias

Como se verá a continuación, la figura del crimen organizado se configuraría en presencia de elementos tales como una pluralidad de personas asociadas para realizar una determinada actividad; complejidad organizacional en función de la actividad prevista; permanencia en el tiempo; y predeterminación a cometer delitos (BCN, 2024:47).

Así entonces, en el caso nacional, la figura penal que engloba este concepto es la de asociación ilícita, entendida como la concertación entre dos o más sujetos que, de forma organizada y estable en el tiempo, perpetran actos ilícitos que pueden poner en jaque al orden social, las buenas costumbres, la propiedad o a las personas (BCN, 2024:48).

1. Organización de las Naciones Unidas

La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de las Naciones Unidas, define “crimen organizado”, en Anexo I, como (ONU, 2004:13):

“todo grupo delictivo organizado, existente durante un período de tiempo, que tiene por fin la comisión de un delito transnacional grave, mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios, para así obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material”.

2. Organización Internacional de la Policía Criminal (Interpol)

Por su parte, la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL, por sus siglas en inglés), establece que el crimen organizado debe cumplir una serie de requisitos para considerarse como tal (BCN, 2024:45,46).

Estos son (BCN, 2024:45,46):

- Un grupo de más de tres personas, que actúan mancomunadamente durante largo tiempo.
- La comisión de delitos graves, a partir de los cuales los miembros de la red vean incrementados sus beneficios, poder o influencia.
- Reparto de funciones al interior de la organización.
- Jerarquización y disciplina interna.
- Utilización de medios violentos o intimidatorios.
- Empleo de estructuras de apariencia empresarial, que les permitan enmascarar sus actividades.
- Participación en el blanqueo de dinero.

3. Fiscalía Nacional

La Fiscalía Nacional sostiene que el crimen organizado no constituiría en sí mismo un delito, pues se trataría más bien de “una denominación genérica que se les da a aquellos ilícitos en los que actúan grupos de personas en forma organizada” (Fiscalía de Chile, sf).

Así entonces, en el caso nacional, la figura penal que engloba este concepto sería la de asociación ilícita, entendida como la concertación entre dos o más sujetos que, de forma organizada y estable en el tiempo, perpetran actos ilícitos que pueden poner en jaque al orden social, las buenas costumbres, la propiedad o a las personas.

4. Política Nacional contra el crimen organizado

En diciembre de 2022 la Subsecretaría del Interior lanzó la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado del país, articulada en 10 ejes. En dicha Política se define crimen organizado como el “conjunto de actividades

que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización” (Subsecretaría del Interior, 2022:5)

5. Grupo de Acción Financiera (GAFI)

La Corte Suprema en mediante el Oficio N°158-2023 de fecha 5 de julio de 2023, emitió sus observaciones al proyecto de ley en estudio, en el que - entre otras cosas -enfaticó la necesidad que las normas del proyecto de ley se alineen con recomendaciones internacionales, como las del GAFI.

6. Iniciativa global de crimen organizado

La Iniciativa global contra el crimen organizado transnacional (GI-TOC por sus siglas en inglés), se fundó en el 2013 y desde el 2021 se reconoce mundialmente por crear el primer Índice global de crimen organizado. Esta entidad define crimen organizado como:

“las actividades ilegales llevadas a cabo por grupos o redes que actúan de manera concertada, mediante la participación en actos de violencia o corrupción o en actividades relacionadas con ellos, a fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. Estas actividades pueden llevarse a cabo tanto dentro de un país como a nivel transnacional” (GI-TOC, 2023:38)

7. Francisco Rojas

El investigador Francisco Rojas sostiene que el crimen organizado se distinguiría por su capacidad para lesionar la situación de individuos, comunidades, empresas, instituciones y, en último término, las bases mismas de los regímenes democráticos (BCN, 2024: 46).

El investigador asegura que la transnacionalización del crimen se caracteriza por el control y movimiento de importantes recursos de poder contra los Estados; su capacidad para aplicar medidas de violencia e intimidación; el amplio alcance de sus operaciones; y las dificultades para ser definida como fenómeno, toda vez que erosiona el concepto tradicional de soberanía territorial (BCN, 2024: 46).

Finalmente, Rojas cree que esta problemática debe ser abordada desde una perspectiva sistémica, pues se trataría de una manifestación de tipo global, que va acompañada de particularidades locales (BCN, 2024: 46).

8. Carlos Resa

Para Carlos Resa, la diferencia entre las figuras delictuales asociadas al crimen organizado y otros delitos está determinada por la estructuración de la violencia aplicada y su intención de servir de canal para fortalecer la posición del grupo criminal en un mercado determinado (BCN, 2024: 46).

En tal sentido, la teoría burocrática del crimen organizado establece como características de este fenómeno, el afán de monopolizar actividades como la prostitución, la extorsión o el tráfico de drogas; el uso sistemático de la violencia contra las fuerzas, ya sean gubernamentales o no oficiales, que desafían la hegemonía de la organización; una estructura jerárquica y burocratizada, con funciones específicas a realizar para cada integrante del grupo; un nivel de arraigo en la sociedad, que impide la eliminación total de la organización; el acceso a conocimientos legales, financieros y contables; y la capacidad de influir sobre el proceso político, administrativo y judicial (BCN, 2024: 46).

Actualmente, el crimen transnacional estaría aprovechando también el progreso tecnológico de las comunicaciones y la falta de regulación en este ámbito, para llevar a cabo delitos asociados principalmente con activos económicos (BCN, 2024: 46).

Finalmente, debe señalarse que el poder de estos grupos es tan potente que generaría, según Resa, problemas de gobernabilidad estatal, inestabilidad financiera y distorsiones en los mercados, situaciones que repercutirían negativamente en los ciudadanos y en la estabilidad de los sistemas democráticos (BCN, 2024: 46).

A modo de conclusión, de las definiciones citadas, se podría concluir que la figura del crimen organizado se configuraría en presencia de elementos tales como una pluralidad de personas asociadas para realizar una determinada actividad; complejidad organizacional en función de la actividad prevista; permanencia en el tiempo; y predeterminación a cometer delitos (BCN, 2024:47).

No existiendo en nuestra legislación el delito de crimen organizado en sí mismo un delito, la figura penal que engloba este concepto es la de asociación ilícita, entendida como la concertación entre dos o más sujetos que, de forma organizada y estable en el tiempo, perpetran actos ilícitos que pueden poner en jaque al orden social, las buenas costumbres, la propiedad o a las personas (BCN, 2024:48).

III. Legislaciones extranjeras

1. México

La Ley Federal contra la delincuencia organizada define a esta como:

"Artículo 2o.- Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:"

Luego la norma indica los delitos que enumera:

- Terrorismo
- Atentados contra la salud
- Falsificación o alteración de moneda
- Delitos en materia de hidrocarburos
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita
- Acopio y tráfico de armas
- Tráfico de indocumentados
- Tráfico de órganos
- Corrupción, pornografía, turismo sexual en contra, así como lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no están en plena posesión de sus facultades mentales
- Asalto
- Tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho
- Robo de vehículos
- Trata de personas
- Las conductas previstas en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro.

2. España

El artículo 570 bis del Código Penal, define:

"A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos".

3. Colombia

El art. 2 de la Ley 1908 de 2018 dispone que

"Grupo Delictivo Organizado (GDO): El grupo estructurado 'de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la Convención de Palermo, con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material."

Fuentes legislativas

Chile:

- Ley N° 18.314, que Determina conductas terroristas y fija su penalidad. Disponible en: <https://bcn.cl/2avlr> (marzo, 2025).
- Ley N° 21.732, que Determina conductas terroristas, fija su penalidad y deroga la Ley N° 18.314. Disponible en: <https://bcn.cl/Cp9FRY> (marzo, 2025).

Colombia. Ley 1908 de 2018. Disponible en: <https://c.bcn.cl/2jNe4W> (marzo, 2025).

España. Código Penal. Disponible en: <https://c.bcn.cl/sHbCDt> (marzo, 2025).

México. Ley Federal contra la delincuencia organizada. Disponible en: <https://c.bcn.cl/nn3jlQ> (marzo, 2025).

Referencias:

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN, 2024); El imperativo de la seguridad en Chile: enfrentando el crimen organizado, la delincuencia y el narcotráfico. Disponible en: <https://bcn.cl/O98XXY> (marzo, 2025).

Fiscalía de Chile (sf.). Áreas de persecución. Disponible en: <https://c.bcn.cl/yVCDmZ> (marzo, 2025).

Iniciativa global contra el crimen organizado transnacional (2023). Índice global de crimen organizado. Disponible en: <https://c.bcn.cl/OUabsp> (marzo, 2025).

Proyecto de ley que Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado (Boletín N° 15.975-25). Disponible en: <https://c.bcn.cl/F7RUBw> (marzo, 2025).

Subsecretaría del Interior (2022). Política Nacional contra el crimen organizado. Disponible en: <https://c.bcn.cl/lyH7Y8> (marzo, 2025).

UNESCO (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos. Disponible en: <https://c.bcn.cl/nWrkal> (marzo, 2025).