Boletín N° 11.816-05

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señora Rincón y señores Durana, Elizalde, Galilea y Harboe, que modifica la Ley General de Bancos en materia de seguridad de las redes informáticas.

1.- Es necesario aumentar el nivel de seguridad de las redes de los bancos e instituciones financieras ante ciber ataques.

Según un análisis realizado por el Foro Económico Mundial, los ciberataques están catalogados como el tercer riesgo más probable de suceder en el transcurso de 2018, solo por detrás de los relacionados al cambio climático, y el sexto con mayor impacto negativo si llegara a ocurrir, por debajo de la presencia de armamento nuclear, condiciones naturales destructivas y la incapacidad de cubrir las necesidades de agua de la población[1].

A través de la Encuesta Global de Percepción de Riesgo 2018, también realizada por el Foro Económico Mundial, se reportó cómo los ciberataques y robos masivos de información digital casi se han duplicado en los últimos cinco años. Puede deberse a dos razones: la eficiente distribución de malware ha provocado una reducción de sus precios de compra significativamente; al tiempo que el número de equipos y redes vulnerables incrementa gracias al cada vez más extenso uso de operaciones en la nube e Internet de las Cosas. Esto también ha aumentado el miedo por ver una devastadora ofensiva en contra de sistemas gubernamentales, de telecomunicaciones, industriales o financieros en donde el funcionamiento mismo de la sociedad pudiera verse en peligro.

Chile no está a salvo de tales riesgos. Recientemente uno de los principales bancos nacionales sufrió un importante incidente cibernético y, después de haber realizado internamente estudios de lo ocurrido, sus controladores reconocieron a través de una comunicado que la caída general en los sistemas informáticos de sus sucursales se debió a un virus, presumiblemente proveniente de redes internacionales, que afectó directamente estaciones de trabajo del banco, tales como mesón en oficinas y terminales de sus ejecutivos y del personal de caja, entre otros, provocando dificultades en el servicio en las sucursales y banca telefónica.

Desde la entidad bancaria aseguraron, asimismo, que, si bien las medidas de contingencia afectaron la calidad de sus servicios, lograron asegurar en todo momento la integridad de la información y de los datos, de manera que nunca se afectó la seguridad de las transacciones, fondos y registros de sus clientes.

---

[1] WEF: Ciberataques, uno de los riesgos de 2018
https://www.mypress.mx/tecnologia/wef-ciberataques-uno-de-los-riesgos-de-2018-2215

Con el paso del tiempo, también reconocieron que ningún cliente se vio afectado, pero los atacantes robaron US$10 millones al banco, que terminaron en cuentas en el extranjero.

Este evento ha sido el mayor ciber ataque sufrido por un banco chileno, y, aparentemente, su objetivo fue defraudar. Junto con asumir la gravedad del incidente, un alto ejecutivo de la entidad reconoció que el ataque cambia la visión en Chile de cómo deberían resguardarse las compañías, o cómo deben sofisticarse los procesos, hay que seguir avanzando permanentemente, no sólo en inversiones, también en protocolos de seguridad, y que el tema de ciberseguridad debe ser intransable.

Importantes autoridades han reconocido que ataques sofisticados pueden impactar a otras instituciones financieras del país y han hecho un especial llamado a todo este tipo de organizaciones públicas y privadas a revisar sus sistemas, lo que llama a adoptar urgentemente distintas medidas en tal sentido, entre ellas, por cierto, modificaciones legales.

En razón de estas nuevas amenazas a las que se ve expuesto y a la gravedad de lo ocurrido en nuestro país, no basta con la facultad que tiene el Superintendente de velar porque las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan y ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones y negocios, dispuesta en el artículo 12 de la Ley General de Bancos.

Tal norma establece que la facultad de fiscalizar comprende también las de aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las empresas vigiladas, que, para los efectos indicados, podrá examinar sin restricción alguna y por los medios que estime del caso, todos los negocios, bienes, libros, cuentas, archivos, documentos y correspondencia de dichas instituciones y requerir de sus administradores y personal, todos los antecedentes y explicaciones que juzgue necesarios para su información acerca de su situación, de sus recursos, de la forma en que se administran sus negocios, de la actuación de sus personeros, del grado de seguridad y prudencia con que se hayan invertido sus fondos y en general, de cualquier otro punto que convenga esclarecer.

Sin embargo, dado la magnitud de lo ocurrido y el preocupante panorama futuro, corresponde ir más allá, y resulta necesario y pertinente exigir a los bancos que incluyan expresamente en su gestión todo lo relativo a la seguridad de sus redes, lo cual tendrá efectos en su clasificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 62 del mismo cuerpo legal.

2.- En relación al monto de las multas.

El artículo 19 del D.F.L. N° 3, DE 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de Bancos y de otros cuerpos legales que se indican, consagra la norma base en materia de sanciones que pueden ser impuestas a las instituciones sometidas a la fiscalización de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. SBIF.

En efecto, tal disposición establece que las instituciones sometidas a la fiscalización de la Superintendencia que incurrieren en alguna infracción a la ley que las rige, a sus leyes orgánicas, a sus estatutos o a las órdenes legalmente impartidas por el Superintendente, que no tenga señalada una sanción especial, podrán ser amonestadas, censuradas o penadas con multa hasta por una cantidad equivalente a cinco mil unidades de fomento. En el caso de tratarse de infracciones reiteradas de la misma naturaleza podrá aplicarse una multa hasta de cinco veces el monto máximo antes expresado.

Agrega la norma que igualmente podrá amonestar, censurar o multar hasta por una cantidad equivalente a 1.000 unidades de fomento a los directores, gerentes y funcionarios en general que resulten responsables de las infracciones cometidas. La multa se comunicará al infractor y al gerente general de la empresa.

La norma proviene del Decreto Ley N° 1.097, de 1975, que creó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, y ha quedado desfasada en cuanto a sus montos respecto de las normativas que se han dictado con posterioridad en materia de sanciones que los respectivos entes reguladores pueden imponer a sus regulados.

Tal es el caso, a modo de ejemplo, de la ley N° 21.000, que creó la Comisión para el Mercado Financiero, cuyo artículo 36 dispone, en lo que respecta al monto máximo de la multa, que las sociedades anónimas sujetas a la fiscalización de la Comisión que incurrieren en infracciones a las leyes, reglamentos, estatutos y demás normas que las rijan, o en incumplimiento de las instrucciones y órdenes que les imparta la Comisión, podrán ser objeto de la aplicación por parte de ésta de una o más de las siguientes sanciones, sin perjuicio de las establecidas específicamente en otros cuerpos legales:

*****
*****

"2. Multa a beneficio fiscal equivalente, alternativamente, a un monto global por sociedad de hasta:

a) La suma de 15.000 unidades de fomento. En el caso de haber sido sancionado anteriormente por infracciones de la misma naturaleza, podrá aplicarse una multa de hasta cinco veces el monto máximo antes expresado.

b) El 30% del valor de la emisión, registro contable u operación irregular.

c) El doble de los beneficios obtenidos producto de la emisión, registro contable u operación irregular.

En los casos de las letras b y c la Comisión expresará el monto de la multa en su equivalente en unidades de fomento, señalándolo en la resolución que aplique la sanción".

Un criterio similar de consagrar multas más elevadas fue el adoptado en la normativa que regula la Superintendencia del Medio Ambiente. En efecto, la escala de sanciones está definida en el artículo 39 de su ley orgánica, y se clasifica según su gravedad, dentro de los siguientes rangos:

"a) Las infracciones gravísimas podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales.

b) Las infracciones graves podrán ser objeto de revocación de la resolución de calificación ambiental, clausura, o multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales.

c) Las infracciones leves podrán ser objeto de amonestación por escrito o multa de una hasta mil unidades tributarias anuales.".

También es del caso mencionar que las multas que pude aplica la Superintendencia de Seguridad Social, SUSESO, ascienden hasta un monto equivalente a 15.000 U.F., según lo establece el artículo 57 de la ley N° 16.395.

Por su parte, y sin perjuicio de las sanciones que establezcan leyes especiales, las infracciones contempladas en la ley N° 18.410 pueden ser sancionadas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles con:

"Artículo 16 A.- Sin perjuicio de las sanciones que establezcan leyes especiales, las infracciones tipificadas precedentemente podrán ser sancionadas con:

1.- Multa de hasta diez mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones gravísimas, conforme a lo establecido en el artículo 15;

2.- Multa de hasta cinco mil unidades tributarias anuales, revocación de autorización o licencia, comiso o clausura, tratándose de infracciones graves, de acuerdo con el artículo antes citado, y

3.- Multa de hasta quinientas unidades tributarias anuales o amonestación por escrito, tratándose de infracciones leves.".

Una situación similar en materia de multas se aprecia en las leyes sobre otras áreas respecto de las cuales el Estado ha estimado necesario una regulación especial, debido a las particulares especiales características del mercado o de la actividad de que se trata, como son los, servicios sanitarios, la salud, las pensiones, la educación, los casinos de juego.

Atendida la complejidad, relevancia y gran tamaño del sistema financiero, su regulación debe ser y es dura y estricta, y las sanciones a las infracciones a tal regulación deben estar, al menos, a la par con las de otros mercados regulados.

También resulta relevante tener en consideración que en los primeros tres meses del 2018, la banca chilena registró una utilidad por el equivalente a unos US$1.056 millones, según informó la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF). En tal período, la ganancia de la banca nacional anotó una marginal alza del 0,74% en el primer trimestre, favorecida principalmente por un aumento en los márgenes de intereses y mayores comisiones.

Frente a ese volumen de utilidades, el monto de las multas actualmente vigentes en la Ley General de Bancos resulta demasiado bajo y, de esta manera, no cumpliría el objetivo sancionatorio para el cual están consideradas por nuestro ordenamiento y son impuestas por el respectivo ente regulador. Dicho monto debe aumentar al nivel de las multas que pueden ser aplicadas a otras entidades que también forman parte de mercados regulados.

Por las razones anteriormente expuestas, presentamos a tramitación el siguiente

PROYECTO DE LEY

"Artículo único.- Modifícase el D.F.L. N° 3, DE 1997, que fija el texto refundido, sistematizado y concordado de la Ley General de bancos y de otros cuerpos legales que se indican, del siguiente modo:

1.- En el inciso primero del artículo 19, sustituir las palabras "cinco mil" por las siguientes: "quince mil".

2.- Introdúcese en el Nivel B del inciso primero del artículo 62, entre las expresiones "Incluye a las instituciones que reflejan ciertas debilidades en los controles internos," y "sistemas de información para la toma de decisiones," lo siguiente: "seguridad de sus redes,".