

Propuesta para el desarrollo y regulación de Beneficiario Final. La Necesidad de crear un Registro de Beneficiario Final en Chile.

CONTEXTO E IMPORTANCIA DE REGULAR EL TEMA.

En el año 2018, el Estado de Chile comprometió el “Cuarto Plan Nacional de Acción 2018–2020” en el contexto de la Alianza para el Gobierno Abierto, con miras a construir un gobierno cercano, eficiente y abierto para avanzar hacia un Estado 100% al servicio de sus ciudadanos y ciudadanas. Uno de los principios que lo articulan y operativizan es el de Transparencia, en tanto herramienta que se orienta a la promoción de la rendición de cuentas y donde la participación de la ciudadanía permite mejorar la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones.

“El proceso de co-creación del Cuarto Plan de Acción de Chile ante la Alianza para el Gobierno Abierto estuvo por la necesidad de descubrir las problemáticas específicas y concretas que afectan el diario vivir de las personas, con el objeto de darles efectiva solución por parte de los diversos servicios públicos.

Teniendo presente lo anterior, la convocatoria a participar de las mesas de trabajo estuvo dirigida a representantes de servicios públicos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado y a la ciudadanía en general.

El objetivo de la amplia convocatoria formulada fue el revisar las 158 propuestas de compromisos presentadas, las cuales fueron sistematizadas en ejes temáticos, dando lugar a nueve mesas de trabajo, cuya principal misión fue el obtener propuestas de compromisos efectivamente co-creados para el Cuarto Plan de Acción.

Una vez finalizada esta etapa, se tomó contacto con los servicios públicos relacionados con las temáticas abordadas en las mesas de trabajo para que asumieran un rol de responsabilidad respecto de las propuestas, con el objeto de discutir cómo aquellas podrían ser materializadas en compromisos ante la Alianza para el Gobierno Abierto.”

¹ Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018–2020. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Pag 18. Disponible en: <https://ogp.gob.cl/es/principios/>

Entre las propuestas elegidas como prioritarias destacó la necesidad de realizar un estudio de factibilidad para la creación de un registro de beneficiario final en Chile, lo cual quedó reflejado en el compromiso 11 del Cuarto Plan de Acción del Gobierno Abierto 2018-2020, y cuya coordinación es liderada por la Unidad de Análisis Financiero.

Adicionalmente, el día 9 de diciembre de 2019, el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, comunicó al país la creación de la denominada agenda anti abusos, la cual contempla, entre otras medidas, la promoción de la transparencia en las compras públicas, que se traduce en que “las empresas que vendan productos al Estado informen la identidad de sus dueños personas naturales,” con el fin de “detectar y combatir conflictos de interés y evitar concentraciones excesivas en la provisión de bienes y servicios al Estado.”

En ese sentido, la creación de un registro que permita conocer al beneficiario final detrás de todas las empresas o sociedades constituidas en Chile, permitirá fortalecer el principio de transparencia consagrado en nuestro ordenamiento jurídico.

En consecuencia, la posibilidad real de contar con un registro de beneficiario final constituye una herramienta que, además de garantizar la transparencia y publicidad de los datos, previene el abuso de las personas jurídicas por quienes quieren evitar que su actividad se vincule con determinadas personas naturales, dificultando de esta forma el accionar de las autoridades, así como, eventualmente, de sus contrapartes privadas. En el mismo sentido, su mal uso con el objetivo de ocultar o disimular activos de origen ilícito o corrupto, entre otros delitos, es un problema identificado, estudiado y de preocupación permanente de la comunidad internacional y las autoridades locales. Por ello, se ha llegado al consenso de que la transparencia en esta materia se transforma en el mejor mecanismo para la protección de las personas jurídicas al prevenir su mal uso con fines ilícitos.

Este registro contribuirá a fortalecer los sistemas de prevención de la corrupción, fraude, elusión fiscal, colusiones, conflicto de intereses, lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT), entre otros delitos, en las transacciones entre entidades privadas y públicas y entre privadas.

Con miras a lograr los objetivos descritos, se propone la creación de un registro que permita conocer al beneficiario final de toda persona jurídica constituida en Chile.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES.

La identificación de los beneficiarios finales se ha transformado en parte central de las agendas de los más importantes foros y grupos internacionales. El Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de información para fines tributarios, organizado por la OCDE, así como el Grupo de Acción Financiera (GAFI), grupo que establece los estándares para el combate del lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, han recibido el mandato explícito del G20 de alinear su trabajo técnico en esta materia, con el fin de servir mejor a la comunidad internacional y lograr avances concretos en esta área.

La disponibilidad de información sobre beneficiarios finales es hoy un requisito clave tanto de la transparencia fiscal internacional como de la lucha contra la elusión fiscal y otros delitos financieros, entre los que encontramos la corrupción, el fraude, el conflicto de intereses, el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, así como los atentados a la libre competencia, entre otros fenómenos de criminalidad organizada.

La OCDE, a través del Foro Global, requiere que las autoridades tributarias tengan acceso a la identidad del beneficiario final de las sociedades de personas y sociedades de capital, de entidades sin fines de lucro y, de figuras jurídicas como los trusts u otras que, al igual que los trusts, permitan la posesión y administración de bienes en beneficio de personas que no detentan la propiedad plena de dichos bienes. Además, requiere la identificación del beneficiario final de las cuentas bancarias y de los titulares de otras cuentas financieras. Teniendo en consideración los lineamientos que sobre la materia ha entregado el GAFI, ha señalado que, tratándose de una sociedad, el controlador o el beneficiario final se refiere a la o las personas naturales que ejercen el control sobre la sociedad, el que generalmente es ejercido por la o las personas naturales que posean un interés controlador de la propiedad de la persona jurídica, ya sea directamente o a través de una cadena de propiedad. En caso que ninguna persona natural ejerza el control a través de derechos propiedad, el controlador o beneficiario final de la sociedad será la persona o personas naturales que ejerzan el control por otros medios, i.e. control efectivo en la toma de decisiones de la sociedad. En el evento que no se identificare una o más personas que ejercen el control, el controlador será aquella persona o personas que detentan la gerencia de la sociedad (concepto recogido por el Decreto N°418/2017 Ministerio de Hacienda). Cabe señalar que la OCDE y el Foro Global no requieren el establecimiento de un registro de beneficiarios finales ni que dicho registro sea de acceso público, pero el establecimiento de un registro es percibido como una medida deseada, en la medida en que el sistema en su conjunto asegure

el mantenimiento de información veraz, completa y actualizada a disposición de la autoridad tributaria.

Por su parte, el Grupo de Acción Financiera, a través de sus 40 recomendaciones, fija estándares y promueve la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos (LA), financiamiento del terrorismo (FT) y el financiamiento de la proliferación (FP), y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional, basando gran parte de ellas en la existencia de un nivel alto de transparencia en el beneficiario final de las personas jurídicas, y otras medidas para prevenir su abuso.

¿QUÉ BUSCA RESOLVER ESTE REGISTRO?

La creación de un Registro de Beneficiario Final, se transforma en una herramienta crucial que permitirá conocer quiénes están detrás de complejas estructuras societarias, ayudando a mitigar el riesgo de que las personas jurídicas sean mal utilizadas como vehículos corporativos para facilitar actividades ilícitas y/o criminales, con altos costos para el Estado, para la sociedad y el propio sector empresarial.

En virtud de lo anterior, este mecanismo, posibilita:

- Asegurar un acceso oportuno a la organización de estructuras societarias.
- Aumentar los índices de transparencia.
- Generar un control automático y permanente por parte de la sociedad civil y autoridades, respecto de quienes son los beneficiarios finales, así como las actividades que están realizando.
- Una mejor investigación por parte de las autoridades
- Facilitar la detección y persecución de delitos como la evasión fiscal, la corrupción, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo, y los atentados a la libre competencia, entre otros.
- Facilita la cooperación internacional y el intercambio de información entre autoridades.

Tratándose de contrataciones públicas, un registro de esta naturaleza toma especial relevancia para el fortalecimiento de la transparencia y probidad en esta materia, pues el conocer a las personas naturales que resultan ser los beneficiarios finales de las empresas proveedoras del estado, o que reciben beneficios estatales como subsidios o exenciones tributarias, permite:

- Evitar conflictos de interés en las licitaciones y en las contrataciones del Estado.

- Mitigar los riesgos de actuaciones contrarias a la libre competencia.
- Constatar de manera eficiente y certera la concurrencia de inhabilidades para contratar con el Estado.
- Contar con información transparente sobre el historial de contratación de las empresas proveedoras del Estado.

A pesar de contar con distintas bases de datos de buena calidad y acceso, Chile, al carecer de un registro de beneficiarios finales, dificulta un acceso oportuno y transparente que permita mitigar los riesgos de ocurrencia de eventos ilegales entre empresas, así como de las relaciones de estas con el Estado.

PROPUESTAS PARA LA CREACIÓN DE UN REGISTRO DE BENEFICIARIO FINAL.

Identificados los problemas que implica la ausencia de Registro de Beneficiario Final, así como de los beneficios asociados a su creación, corresponde determinar la factibilidad técnica para que las personas jurídicas constituidas en Chile registren, con datos precisos y actualizados, su información sobre su estructura societaria y la información sobre sus beneficiarios finales, garantizando la transparencia en las transacciones que estas generen con otras personas jurídicas o con el Estado.

Para efectos de implementar el Registro de Beneficiario Final en nuestro país, es preciso establecer qué entendemos por beneficiario final, así como también identificar los requisitos mínimos para su diseño y puesta en marcha:

Concepto de Beneficiario Final

En cuanto al concepto de Beneficiario Final, la Unidad de Análisis Financiero, en línea con lo mandatado por las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI), emitió en el año 2017 la Circular N°57, que estableció para las instituciones financieras, dentro del proceso de Debida Diligencia y Conocimiento de sus clientes personas jurídicas, la obligación de identificar al beneficiario final, determinando que dicha calidad la tienen las personas naturales que poseen una participación igual o mayor al 10% del capital o de los derechos a voto. El umbral del 10% para definir a un beneficiario final, se determinó en el marco del trabajo interinstitucional desarrollado durante el primer plan de acción de la Estrategia Nacional para la Prevención y Combate al Lavado de Activos y al Financiamiento del Terrorismo.

Por tanto, se debe considerar como Beneficiario Final (BF) a toda persona natural, nacional o extranjera, domiciliada o no en Chile, con una titularidad real, de

forma directa o indirecta, del 10% o más del capital social de una persona jurídica constituida en Chile o constituida en el extranjero con presencia física en Chile².

Se debe tener presente que la creación de estructuras societarias puede permitir crear una aparente dilución de la propiedad al agregar capas societarias con empresas que solo podrían existir para estos fines. Por lo anterior, podría ser un mero ejercicio legal y contable, diluir su propiedad, para quedar debajo del umbral del 10% propiedad de una PJ. Para evitar la opacidad, en casos de empresas que no tendrán un beneficiario final acorde al umbral establecido, se incluye dentro del concepto de Beneficiario Final a los (hasta) tres principales controladores³, personas naturales de la respectiva persona jurídica (PJ). Para el caso chileno, es importante considerar que existen diversos grados de riesgo teniendo en cuenta las formalidades de cambios de propiedad en las PJ que determinan las distintas leyes vigentes. Dichos elementos que ha sido expuestos en el informe *Riesgos de LA/FT en Personas y Estructuras Jurídicas*⁴ emitido por la Unidad de Análisis Financiero. Así, podemos encontrar riesgos relevantes en tipos societarios cuyos cambios en la propiedad no requieren, necesariamente, que sea obligatoria su publicidad, lo que implica una dificultad mayor para el efectivo control, mediante el uso de información cruzada, respecto de la actualización de los BF. Dicho problema de acceso lo encontramos en las personas jurídicas Sociedad por Acción (SpA), Sociedad Anónima cerrada (S.A. cerrada), Sociedad Colectiva Civil y Sociedad En Comandita Civil. Misma prevención corresponde respecto a las Sociedad Anónima Deportiva Profesional (S.A.D.P.) y la Sociedad de Garantía Recíproca (S.G.R.), que, aun cuando se encuentran bajo registro ante la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), no se garantiza la publicidad respecto de las personas que pueden estar involucradas en los cambios en su propiedad. Por todo ello, es necesario contemplar una revisión y eventuales cambios en dichas normativas.

Por otro lado, resulta necesario hacer la prevención respecto de ciertas características de las personas jurídicas sin fines de lucro (OSFL) que generan un riesgo mayor de ser mal utilizadas para fines de LA/FT, con el consiguiente daño reputacional y desprestigio de la importante labor social que desarrollan. Un elemento clave como mitigador de dichos riesgos es el limitar el número de objetos sociales permitidos al momento de constituir una OSFL, ya que la multiplicidad de dichos objetos sociales dificulta el análisis y seguimiento del comportamiento financiero de una OSFL en función de un objetivo específico definido en su constitución.

² Se entiende por presencia física en Chile el tener derechos sobre un inmueble, una oficina o domicilio, un producto financiero o una inversión directa en el territorio nacional.

³ Se entiende por controlador la persona natural capaz de tomar decisiones relevantes e imponer dichas resoluciones en la persona jurídica o estructura jurídica, ya sea por poseer un número relevante de acciones, contar con la participación necesaria para designar y/o remover a la alta gerencia y/o directorio, y/o por disponer del uso, disfrute o beneficios de los activos propiedad de la persona jurídica o estructura jurídica, entre otras circunstancias. Este listado es a modo de ejemplo y en ningún caso podrá entenderse como una enunciación taxativa.

⁴ El informe se encuentra disponible en:
https://www.uaf.cl/ArchivoEstatico/InformeRiesgoLAFT_personas_y_estructuras_juridicas.pdf

Elementos y objetivos relevantes de un Registro de Beneficiarios Finales

Existen una serie de elementos y objetivos internacionalmente aceptados que nos ilustran respecto a qué componentes debemos observar al momento de diseñar un Registro de BF. Elementos tales como el aseguramiento en la transparencia, precisión y actualización respecto a los datos entregados por las PJ, el acceso oportuno a la información contenida en el Registro por parte de las autoridades y terceros determinados, el establecer un régimen de responsabilidad y sanciones en caso de incumplimientos de las obligaciones de los representantes de las PJ, así como constituir mecanismos que aseguren una debida cooperación internacional.

Siguiendo los puntos arriba indicados, consideramos que en Chile un registro de Beneficiarios Finales debiese contemplar los siguientes elementos y obligaciones:

Obligación de informar

Un elemento relevante al momento de diseñar un RBF, es establecer quiénes serán los obligados para proporcionar dicha información al registro. En base a la forma en que el ordenamiento jurídico a diseñado el sistema de registro societario en Chile, tanto para la constitución de las PJ como sus posteriores modificaciones, resulta natural mantener la titularidad de la obligación en los representantes de las mismas PJ. Así, las personas jurídicas constituidas en Chile tendrán la obligación de entregar toda la información sobre su estructura de propiedad, incluyendo aquellas personas o estructuras jurídicas extranjeras que formen parte de dicha estructura, y declarar a sus beneficiarios finales a la autoridad facultada y responsable de mantener el registro y la integridad de sus datos. Para cumplir dicha obligación, las personas jurídicas deberán contar con la información básica, la información sobre su estructura de propiedad y la información de sus beneficiarios finales, sin poder excusar desconocimiento o falta de acceso a dicha información. Al respecto, deberá considerarse los casos en los que la estructura de propiedad contiene acciones al portador u otra circunstancia que dificulte la identificación de los beneficiarios. Esto tiene especial importancia para prevenir eventuales acciones de evasión de la obligación de identificar al beneficiario final utilizando personas jurídicas extranjeras, respecto de las cuales la autoridad nacional no tiene capacidad de fiscalizar ni sancionar por sus incumplimientos.

Misma obligación regirá para las personas jurídicas extranjeras con presencia física en Chile, mientras dure dicha presencia.

En el caso de las sociedades anónimas abiertas nacionales, se podrá evaluar excluir a dicho sector de la presente obligación, en la medida que se garantice que sus registros de accionistas incluyan la información sobre sus beneficiarios finales, y que dicha información pueda ser obtenida de forma directa o indirecta por el Ente administrador del registro.

La información entregada será incorporada a un registro que será administrado por un Ente público, el que tendrá las facultades de requerir, recibir, registrar, verificar y actualizar la información de las personas jurídicas obligadas.

Las PJ deberán designar a una persona natural responsable⁵ de entregar la información mencionada y actualizarla cuando existan cambios en aquella. En caso de omisión en la designación, la obligación recaerá en el representante legal de la persona jurídica.

Con la finalidad de prevenir el mal uso de estructuras jurídicas para evitar o entorpecer la obtención de la información de las personas naturales detrás de estas, o diluir los porcentajes que determinan la obligación de declarar a los beneficiarios finales, el Ente administrador podrá, en atención a los perfiles de riesgo que defina, requerir, recibir, registrar, verificar y actualizar la información de todas las personas naturales que tengan propiedad o participación en una persona jurídica con independencia del porcentaje de dicha propiedad o participación. Dicha información ingresará el registro y tendrá el carácter de información de beneficiario final.

Esto es fundamental para poder dirigir las acciones de mitigación del riesgo de opacidad, hacia aquellas categorías o tipos de personas jurídicas que por sus características de propiedad o su transferencia pueden generar brechas a la actualización de la información del beneficiario final.

Finalmente, es necesario indicar que, en caso de existir un sistema integrado con la plataforma de registro de empresas y sociedades que administra el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, se podrían automatizar algunos procesos de entrega y actualización de datos entre registros.

Información a entregar

De acuerdo a lo establecido tanto por la OCDE como por el Grupo de acción Financiera, las personas jurídicas deberán entregar, a lo menos, la siguiente información:

a.- Información básica de la PJ obligada a declarar:

- i. Razón social
- ii. Nombres de fantasía
- iii. Rol único tributario⁶ o número de identificación, salvo que no posean uno.
- iv. Prueba de su constitución
- v. Forma y estatus jurídico

⁵ La persona designada debe tener un vínculo legal con la persona jurídica (representante legal, propietario, accionista, etcétera) y perderá la calidad de designada desde el momento que pierda el vínculo mencionado. No debe ser un asesor externo (abogado, contador, etcétera) por la necesaria vinculación para efectos de una eventual responsabilidad por incumplimiento.

⁶ Se deben contemplar los casos de aquellas PJ válidamente constituidas en Chile pero que no obtienen un RUT ya que, en la práctica, estas pueden operar en el extranjero.

- vi. Domicilio de su sede central
- vii. Estatutos cuando corresponda
- viii. Lista de directores cuando corresponda

b.- Estructura de propiedad de la PJ obligada a declarar:

- i. Lista de accionistas o propietarios y sus participaciones (incluye personas naturales y jurídicas)
- ii. Estructura de administración (directores, representante legal, plana ejecutiva mayor, entre otros);
- iii. Estructura de propiedad, en los casos que corresponda.⁷

c.- Los datos de los BF de la PJ obligada a declarar, de acuerdo al concepto establecido:

- i. Nombre completo y documento de identidad oficial de todas las personas naturales con una titularidad real, de forma directa o indirecta, del 10% o más del capital social de la persona jurídica obligada a declarar.
- ii. Nombre completo y documento de identidad oficial de los tres principales controladores personas naturales.
- iii. Porcentajes de propiedad y fecha de adquisición de dichos porcentajes por parte de las personas naturales declaradas.

Entrega y Actualización de la información.

Siguiendo la línea de los casos de declaraciones y actualizaciones de información que las PJ deben entregar en Chile a los organismos de la administración, nos encontramos que predomina el mecanismo de la declaración, sea esta anual o por periodos diferentes. Para efectos de un correcto funcionamiento de un registro, la información debe ser entregada mediante una declaración anual, vía formato digital, la que tendrá el carácter de declaración jurada. En caso de no existir cambios en la información respecto de la entregada en el año anterior, deberá declararse este hecho de forma expresa. La persona jurídica tendrá la obligación de declarar, con independencia de la declaración anual, cualquier cambio ocurrido en la información sobre su propiedad y/o sus beneficiarios finales, en el plazo de 60 días corridos contados desde ocurrido el cambio.

El Ente que administre el registro, deberá tener la facultad de entregar a la persona jurídica obligada, una propuesta de declaración construida con la información disponible en el mismo registro y/o en las bases de datos de terceros a las que tiene acceso. Dicha propuesta tiene como finalidad facilitar el cumplimiento de la obligación de entregar la información, debiendo la persona jurídica obligada hacerla propia, siendo esta última responsable de la precisión del dato entregado mediante dicha declaración.

⁷ Cuando la entidad obligada a declarar tiene como accionista o propietario a una o más personas o estructuras jurídicas.

Esta fórmula simplifica el proceso de declaración y permite un control previo, en base al uso de información cruzada, de la veracidad y actualización de los datos que finalmente se declaran.

Es necesario que, para un correcto funcionamiento el registro mantenga información básica y sobre los BF de las PJ obligadas de manera precisa y actualizada, siendo responsabilidad del Ente administrador garantizar la integridad de los datos. Para cumplir con dicho objetivo, el Ente administrador del registro deberá contar con facultades para requerir, recibir, registrar, revisar, administrar y actualizar la información, tanto respecto de las personas jurídicas obligadas como de otras entidades públicas y/o notarios y conservadores, quienes colaborarán informando al Ente que administra el registro de los cambios, respecto de la información básica y de BF de las personas jurídicas obligadas, de los que tomen conocimiento.

Verificación de la información

Será obligación del Ente administrador del registro, con el objeto de garantizar la integridad del dato, el ejecutar acciones de validación de la información recibida mediante la declaración, para prevenir y/o detectar inconsistencias, errores o falsedades, o por actualizaciones no declaradas, las que deben ser identificadas para determinar las eventuales responsabilidades y sanciones. Para cumplir con el deber de garantizar la integridad de la información, el Ente administrador deberá contar con facultades y recursos humanos, técnicos y tecnológicos para requerir y procesar la información y acceder a los registros y bases de datos de otros servicios públicos, de Notarios y Conservadores, así como a los del Diario Oficial, entre otras bases de datos.

Es importante resaltar la necesidad de que el Ente administrador del registro cuente con las facultades para poder ejercer las acciones de fiscalización señaladas en el párrafo anterior, siendo esto, junto con la capacidad de sancionar que se verá más adelante, componentes fundamentales en el diseño del registro. En este sentido, la existencia de un registro meramente declarativo, en donde no se ejecutan acciones concretas para verificar la integridad del mismo y donde no se sancionan los incumplimientos a la obligación de declarar la información respectiva, no cumple con los estándares internacionales de obligatoria implementación por el país.

Así mismo, el Ente deberá contar con facultades para requerir a las entidades obligadas por la Ley N°19.913 la información sobre los beneficiarios finales declarada por sus clientes personas jurídicas en el cumplimiento de la normativa dictada por la Unidad de Análisis Financiero.

Adicionalmente, es necesario que pueda requerir información de forma directa a toda persona jurídica obligada a informar.

Administración del registro y garantía de integridad de la información

La determinación de cómo administrar un registro de estas características es un elemento esencial de cualquier iniciativa normativa que se impulse, existiendo diversos modelos sobre quién debe administrar el registro, predominando en especial dos de ellos: a) el cual crea un nuevo organismo público especialmente facultado para administrar y, b) integrar al administrador dentro de algún órgano del Estado ya existente. No obstante el modelo que se elija, es importante que dicha autoridad tenga las siguientes características y deberes: debe ser independiente, debe ser responsable de crear, organizar y mantener el registro, de garantizar la integridad de los datos y de ejecutar acciones para verificar la precisión y actualización de la información básica y sobre BF de las personas jurídicas obligadas y, en caso que corresponda, tomar las medidas para determinar las responsabilidades y sancionar el incumplimiento de las obligaciones de entrega de información. También debe ser la entidad responsable de administrar el acceso a la información del registro tanto de terceros como de las instituciones públicas que lo requieran.

En este sentido, cabe hacer presente que a nivel mundial no existe un único ente que se entienda deba cumplir con el requisito de administrar el registro de beneficiario final, sino que, por el contrario, diversas han sido las fórmulas adoptadas por los países que ya cuentan en sus sistemas nacionales con dicha entidad. Así, a nivel Latinoamericano, la administración de este registro está entregado al Ministerio de Hacienda, como ocurre en Paraguay; al Banco Central según la fórmula seguida en Costa Rica y Uruguay; a la administración tributaria, modelo seguido por República Dominicana; o a varios organismos, modelo seguido por Perú⁸.

A su turno, fuera de la región, la designación del Ente Administrador del registro también varía. Así, en Reino Unido, queda entregado a la Companies House que también proporciona el registro de todas las empresas del Reino Unido. En el caso de Alemania este registro está en manos del Registro Comercial, y tratándose de Estados Unidos, la administración de este registro está entregada a la Unidad de Inteligencia Financiera –FinCen⁹–, según la última modificación de fines de 2020.

Acceso a la información

En atención al principio de transparencia y acceso oportuno a la información sobre BF de las PJ y su información básica, el Ente administrador del registro deberá ejecutar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de dichos

⁸ En el caso de Perú, los organismos considerados son aquellos involucrados en supervisión y control en materia de prevención del LA/FT, la SUNAT, Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones, a la Superintendencia de Mercado de Valores y Unidad de Inteligencia Financiera.

⁹ Financial Crimes Enforcement Network.

principios, permitiendo el acceso expedito al público de la información contenida en el registro.

Tratándose de otras instituciones públicas, el administrador del registro deberá facilitar el acceso masivo a la información, promoviendo la interoperabilidad entre aquellas, mediante sistemas remotos que garanticen que la información se obtendrá de forma amplia, precisa y oportuna. La información obtenida por las instituciones públicas podrá ser utilizada para la cooperación internacional.

Mismo acceso se debe facilitar para las instituciones financieras y agentes de los sectores económicos obligados a cumplir con las medidas establecidas en la Ley N°19.913, con el objetivo de que puedan conocer y verificar la información de beneficiario final de sus clientes personas jurídicas, de acuerdo a los requerimientos establecidos en los estándares internacionales de obligatorio cumplimiento para el país.

Adicionalmente, el Ente administrador del registro deberá ser sujeto obligado a reportar ante la Unidad de Análisis Financiero.

En términos de transparencia y acceso a la información contenida en el registro, de acuerdo a los estándares internacionales de obligatorio cumplimiento para el país, se debe garantizar el acceso a toda la información del registro, al menos, para las autoridades competentes en materia de prevención, detección y persecución del LA/FT y sus delitos bases, entre ellas el MP, las Policías, la UAF, la CGR, el SII, Chile Compra, la CMF, la FNE, etcétera.

En cuanto al acceso al público general a la información del registro, existen distintas experiencias comparadas, considerando distintos niveles de acceso, dependiendo del tipo de información e interés acreditado para acceder. Lo mismo en cuanto a los mecanismos de acceso, que pueden ser de forma directa o mediante solicitud expresa; acceso masivo o por dato a dato. En Europa opera un sentido amplio de acceso a la información, en tanto a nivel regional la tónica ha sido garantizar solo el acceso a organismos del Estado. En este sentido, la Unión Europea en el año 2018 aprobó cambios en la Directiva Quinta Ley de Prevención de Blanqueo de Capitales, que exige que los registros de BF de empresas y personas jurídicas sean accesible, y que la información de BF de fideicomisos sea accesible para las autoridades competentes, instituciones y APNFD, y cualquier persona que pueda demostrar un interés legítimo.¹⁰ En el caso de Latinoamérica la tendencia actual es que los registros no son de acceso al público, aun cuando los países se han comprometido a publicar algunos datos en el futuro (la mayoría de ellos, a través de los compromisos asumidos en el marco EITI).¹¹

¹⁰ Para mayor información puede acceder a: <https://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf>

¹¹ Dicha información puede verificarse en el siguiente link: <https://www.openownership.org/map/?commitment=public>

La definición final que se tome al respecto, corresponderá a criterios que se consideren en armonía con el texto de una futura iniciativa legal. En cualquier circunstancia, en caso de tratarse de información reservada, la normativa debe explicitar el tipo de información que se compartirá y las instituciones que pueden acceder a ésta.

Sanciones

Los estándares internacionales establecen que otro de los elementos clave al momento de diseñar un sistema y registro de BF, es el establecer un sistema de supervisión y sanciones efectivo y disuasivo. Las sanciones disponibles por el incumplimiento de las obligaciones por parte de las PJ, deben ajustarse a los principios de ser eficaces, proporcionales y disuasivas¹² y deben al menos cubrir las siguientes situaciones:

- Sanciones por falta de declaración
- Sanciones por declaración extemporánea
- Sanciones por no declarar una actualización (anual y por cambios en BF)
- Sanciones por omitir información en una declaración
- Sanciones por entorpecer el proceso de declaración
- Sanción por entorpecer el proceso de identificación de un beneficiario final
- Sanciones por entregar información inconsistente en una declaración
- Sanciones por entregar información errónea o incompleta en una declaración
- Sanciones por entregar información falsa en una declaración

La potestad sancionatoria frente a los incumplimientos de la obligación de entregar información, oportuna, completa y actualizada es un elemento esencial del registro y, como se mencionó, es un requisito obligatorio de acuerdo a los estándares internacionales en esta materia, ya que genera un efecto disuasivo ante la elusión de la obligación de informar al beneficiario final.

Las sanciones, indican los estándares, deben estar dirigidas en contra de la PJ obligada a declarar y, en forma alternativa, en contra de la persona natural responsable de efectuar la declaración, por los incumplimientos a sus obligaciones de declarar de forma precisa y actualizada la información básica y sobre sus BF. Adicionalmente, en el caso de existir un directorio, sus miembros deberán quedar sujetos a sanción por los incumplimientos graves o reiterados a las obligaciones establecidas en este régimen.¹³

El Ente encargado de administrar el registro y de garantizar la integridad de la información, debe contar con las facultades y la responsabilidad de velar por el cumplimiento de estas obligaciones, ejecutando acciones de verificación de la precisión y actualización de la información, así como para aplicar los procedimientos

¹² Para el caso de incumplimientos graves debe considerarse la sanción penal por el efecto disuasivo que esta provoca (Experiencia comparada de UK)

¹³ En este caso las sanciones a directores deben incluir la inhabilidad para ser director.

sancionatorios administrativos, con respeto al debido proceso, en contra de los infractores identificados y de aplicar las multas por los incumplimientos a las obligaciones del registro (información precisa y actualizada). Esto implica desarrollar gestiones para validar la información entregada e identificar preventivamente, y requerir declaraciones respecto de cambios que deban ser actualizados por las PJ obligadas, sin perjuicio de las denuncias que correspondan cuando los hechos detectados pudieran constituir un delito.

Régimen especial de sanciones

En atención a la especial importancia y sensibilidad que tiene la información, precisa, actualizada y transparente sobre el BF de las PJ en los casos de contratación con el Estado, compras públicas y entrega de subsidios y beneficios estatales, con el objeto de prevenir y detectar el mal uso de las personas jurídicas para ocultar conflictos de interés y/o incompatibilidades en los casos mencionados, el Ente administrador del registro deberá considerar a aquellas PJ que se relacionen con el Estado en los casos mencionados, como entidades de mayor interés para efectos de ejecutar, con mayor intensidad y frecuencia, sus acciones de verificación de la integridad, precisión y actualización de la información sobre sus beneficiarios finales e información básica.

Por lo anterior, aquellas entidades que sean catalogadas como de mayor interés que incurran en infracción a su obligación de entregar información precisa y actualizada, quedarán sujetas a un régimen agravado de sanciones, el que incluirá la pérdida de los beneficios o subsidios del Estado y en el caso de los proveedores de este, la suspensión o eliminación del o los registros de proveedores, incluyendo dentro de la gama de sanciones la de prohibición de contratar con el Estado.

Para el correcto cumplimiento de las acciones de verificación respecto de las entidades de mayor interés, el Ente administrador del registro estará facultado para solicitar y recibir, de cualquier institución pública, toda la información necesaria para identificar a aquellas entidades que deban ser calificadas como de mayor interés. En caso de detectar incumplimientos en la integridad, precisión y/o actualización de la información por parte de una entidad de mayor interés, el Ente administrador del registro deberá comunicar este hecho a la institución pública interesada para que esta tome las medidas correspondientes en atención a la infracción en la información sobre los BF e información básica de esa PJ, y efectuar las denuncias correspondientes en los casos en que los hechos detectados pudieran constituir un delito.

Mantención de la información con posterioridad a la disolución de la PJ

Otro elemento que se debe considerar como necesario para un correcto funcionamiento del registro, es la mantención de información: Por ello, es necesario establecer medidas que permitan que toda la información ingresada al registro deberá mantenerse de forma íntegra por al menos 10 años después que la PJ respectiva se haya disuelto, cumpliendo así con los plazos establecidos en el

ordenamiento jurídico respecto de la prescripción de delitos, por lo que su acceso puede estar restringido a las autoridades competentes en materia de prevención, detección y persecución del fraude fiscal, LA/FT y sus delitos bases, así como al SII para efectos de cumplir con los estándares internacionales que requieren el mantenimiento de la información por un plazo mínimo de 5 años.

Junto con lo anterior, se debe establecer la obligación de informar al Ente administrador del registro las disoluciones o términos de las personas jurídicas obligadas.

EVALUACIÓN DE IV RONDA DE CHILE ANTE GAFILAT

En julio de 2021, durante el XLIII Pleno de Representantes del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), se aprobó el Informe de Evaluación Mutua de Chile que mide la implementación de las 40 Recomendaciones de GAFI por el país. En dicho proceso, se realizó la evaluación técnica y de efectividad de una serie de materias relativas a la prevención del LA/FT. En particular, respecto a la evaluación del cumplimiento técnico, se evalúa la implementación de los requisitos específicos de las Recomendaciones del GAFI, incluido el marco de leyes y medios exigibles; y la existencia, facultades y procedimientos de las autoridades competentes. En lo que respecta a la evaluación de la efectividad del sistema ALA/CFT, entendido como el grado en que se logran los resultados definidos, se evalúa la eficacia para: (a) mejorar el enfoque del GAFI en los resultados; (b) identificar en qué medida el sistema nacional ALA/CFT está logrando los objetivos de los estándares del GAFI e identifica cualquier debilidad sistémica; y (c) permitir a los países priorizar las medidas para mejorar su sistema.¹⁴

En este marco, una de las materias evaluadas a Chile fue aquella relativa a los beneficiarios finales. En lo que respecta al cumplimiento técnico, las recomendaciones 24 y 25 sobre la *“Transparencia y Beneficiario Final de las Personas Jurídicas y Otras Estructuras Jurídicas”*, recibió una calificación de Parcialmente cumplida y Mayoritariamente cumplida, respectivamente. Desde el punto de vista de la efectividad, que se evalúa desde la perspectiva de su implementación eficaz (Resultado Inmediato 5), recibió una calificación de *“Bajo Nivel de Efectividad”*, lo que deja de manifiesto que la falta en el país de un sistema integral, como el propuesto en este informe, genera una serie de dificultades para que las autoridades competentes y los sectores financieros y económicos obligados a prevenir el LA/FT puedan acceder, de forma oportuna y eficaz, a la información actualizada y completa sobre los beneficiarios finales de las personas jurídicas constituidas en Chile, y de esta forma mitigar de manera importante su mal uso para fines de LA/FT y otros delitos.¹⁵

¹⁴ Mayor información sobre las 40 recomendaciones del GAFI y su metodología de evaluación en: <https://www.gafilat.org/index.php/es/las-40-recomendaciones>

¹⁵ Mayor información sobre el IEM de Chile en <https://gafilat.org/index.php/es/noticias/145-informe-de-evaluacion-mutua-de-la-republica-de-chile>

CONCLUSIONES

La creación de un Registro Público de Beneficiario Final se convierte en uno de los elementos que contribuirá a reforzar el principio de transparencia y de acceso a la información, en tanto la estructura de dicho Registro contribuirá a prevenir que las personas jurídicas puedan ser mal usadas con fines ilícitos como la evasión fiscal, el lavado de dinero, el financiamiento del terrorismo o para ejecutar actos corruptos.

A mayor abundamiento, tratándose de empresas proveedoras del Estado, un registro de esta naturaleza toma especial relevancia para el fortalecimiento de la transparencia y probidad en esta materia, evitando conflictos de interés en las licitaciones y contrataciones, mitigando los riesgos de actuaciones contrarias a la libre competencia, y permitiendo constatar las inhabilidades para contratar con el Estado, así como conocer su historial de contratación con este.

Chile cuenta con ventajas evidentes que permitirían implementar un Registro Público de Beneficiario Final, tales como la disponibilidad de información básica de las PJ de carácter público; la inexistencia de estructuras jurídicas complejas en razón de su transparencia, como los trust, o sociedades con acciones al portador; la existencia de instituciones públicas y auxiliares de la administración de justicia (Notarios y Conservadores) que juegan un papel central en la constitución y cambio de propiedad de las PJ; entre otras.

Teniendo a la vista los beneficios que conlleva la creación de este Registro, cabe reforzar la innegable contribución al fortalecimiento de un Estado más transparente y, en consecuencia, a un robustecimiento de nuestra democracia, situando a Chile en línea con los estándares internacionales que existen en la materia.

Anexo de legislación comparada sobre Registro de Beneficiario Final.

Paraguay.

Ley N° 6446/2019 que Crea el registro administrativo de personas y estructuras jurídicas y el registro administrativo de beneficiarios finales del Paraguay.

<https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/9116/ley-n-6446-crea-el-registro-administrativo-de-personas-y-estructuras-juridicas-y-el-registro-administrativo-de-beneficiarios-finales-del-paraguay>

Costa Rica.

Ley N° 9416/2016. Capítulo II, Para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83186&nValor3=106701&strTipM=TC

Reglamento del registro de transparencia y beneficiarios finales N° 41040-H/2018 que regula los mecanismos, funcionamiento, accesos y controles del Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales dispuesto en la Ley para Mejorar la Lucha contra el Fraude Fiscal y los aspectos de estructura, tecnología y seguridad del sistema informático.

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86343&nValor3=111995&strTipM=TC

Otros documentos:

[DGT-ICD-R--06-2020. Resolución Conjunta de Alcance General para el Registro de Transparencia y Beneficiarios Finales. La Gaceta N°65 del lunes 30 de marzo del 2020.](#)

[DGT-R-005-2020. Resolución sobre publicación de lista de obligados tributarios y prórroga automática. Dirección General de Tributación. La Gaceta del 19 de marzo del 2020.](#)

<https://www.hacienda.go.cr/contenido/14847-registro-de-transparencia-y-beneficiarios-finales-rtbf>

República Dominicana.

Ley No. 155-17 que deroga la Ley No. 72-02 del 26 de abril de 2002, sobre Lavado de Activos Provenientes del Tráfico Ilícito de Drogas.

http://www.poderjudicial.gob.do/documentos/pdf/leyes/LEY_ley_no._155_17_que_deroga_la_ley_no._72_02_del_26_de_abril_de_2002.pdf

Reglamento de aplicación de la ley no.155-17 contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.
<https://www.sib.gob.do/content/reglamento-de-aplicaci%C3%B3n-de-la-ley-no155-17-contr-el-lavado-de-activos-el-financiamiento>

Uruguay.

Ley N° 19.484 transparencia fiscal internacional y de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.
<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/Ley194842759935.htm>
<https://www.impo.com.uy/bases/decretos/166-2017>

Reglamento, Decreto N° 166/017 reglamentación de los arts. 22 a 42 inclusive de la ley 19.484, relativos a la identificación de los beneficiarios finales de determinadas sociedades. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/166-2017>

También complementan:

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp3749063.htm#art3>

Perú.

Ley Decreto legislativo que regula la obligación de las personas jurídicas y/o entes jurídicos de informar la identificación de los beneficiarios finales.
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-regula-la-obligacion-de-las-personas-decreto-legislativo-n-1372-1676524-5/>

Reglamento del Decreto Legislativo N° 1372, que regula la obligación de las personas jurídicas y/o entes jurídicos de informar la identificación de los beneficiarios finales: Decreto Supremo N° 003-2019-ef
<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-del-decreto-legislativo-n-1372-que-reg-decreto-supremo-n-003-2019-ef-1729359-1/#:~:text=2.1%20Para%20efectos%20del%20Decreto,Decreto%20Legislativo%20N%C2%B01372.>

Estados Unidos de América.

National Defence Authorisation Act.

<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/6395/text>

Reino Unido.

<https://www.gov.uk/guidance/people-with-significant-control-pscs>

<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8259/CBP-8259.pdf>

Otros documentos de interés:

<https://www.oecd.org/tax/transparency/beneficial-ownership-toolkit.pdf>

<https://www.openownership.org/map/?commitment=public>

<https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Guidance-transparency-beneficial-ownership.pdf>