

**ANT.:** Denuncia de un particular por eventuales infracciones a la libre competencia en el mercado de las casas de cambio, Rol N° 2355-15 FNE.

**MAT.:** Informe de Archivo.

**Santiago, 27 JUN 2017**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)**  
**DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**

Por la presente vía, informo al señor Fiscal (S) acerca de la investigación del antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

#### **I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 17 de agosto de 2015, esta Fiscalía recibió una denuncia ("**Denuncia**") de una empresa cuyo principal giro es el cambio de divisas, en contra de 7 instituciones bancarias por haberle negado la apertura de una cuenta corriente.
2. El denunciante indica que las cuentas corrientes son un insumo necesario para el desarrollo de su giro de forma competitiva, y que la conducta de los bancos tendría por objeto restringir la competencia en el mercado de las operaciones de cambio de divisas, en el cual ellos también operan.
3. Con fecha 11 de noviembre de 2015, esta Fiscalía dio inicio a la presente investigación con el fin de recabar mayores antecedentes que permitiesen acreditar o desestimar la existencia de posibles efectos anticompetitivos, derivados de la negativa de apertura y/o cierre de cuentas corrientes a casas de cambio por parte de las instituciones bancarias que operan dentro del territorio nacional. Por lo anterior, se solicitaron antecedentes a las siguientes instituciones bancarias: Banco Estado, Banco de Chile, Banco Santander,

Banco de Crédito e Inversiones (BCI), Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA), Banco Scotiabank, Banco Industrial y de Comercio Exterior (BICE), Banco Security, Banco Internacional y Banco Itaú CorpBanca (en adelante, conjuntamente, las “Investigadas”).

## II. SERVICIOS PRESTADOS POR LAS CASAS DE CAMBIO

4. De acuerdo a los antecedentes aportados a esta División por las casas de cambio, éstas ofrecen al público tres tipos de servicios: (i) operaciones spot de compra y venta de divisas<sup>1</sup>; (ii) envío de remesas familiares al extranjero; y (iii) transferencias monetarias al exterior.
5. Respecto a las operaciones spot de compra y venta de divisas, el cambio de divisas puede efectuarse tanto en el mercado cambiario formal como en el mercado cambiario informal<sup>2</sup>.
6. En el mercado cambiario formal participan agentes autorizados y supervisados por el Banco Central de Chile (como bancos, agentes de valores<sup>3</sup>, corredores de bolsa y algunas casas de cambio<sup>4</sup>). Cabe indicar que existen algunas operaciones que solamente pueden realizar aquellos agentes que son parte de este mercado<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Los servicios de compra y venta de divisas pueden ser del tipo spot, el cual implica un tipo de cambio que se acuerda al momento de la transacción, o del tipo forward, en donde la operación se efectúa a un valor futuro del tipo de cambio.

<sup>2</sup> Una de las principales diferencias entre el Mercado Cambiario Formal y el Mercado Cambiario Informal es que existen ciertas operaciones de cambios internacionales que solamente pueden realizarse por entidades que sean parte del mercado cambiario formal. Los requisitos para formar parte del mercado cambiario formal se encuentran establecidos en el Capítulo III, Anexo N° 1-1 del Manual de Procedimientos y Formularios de Información del Compendio de Normas de Cambios Internacionales. Disponible en: [http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH\\_ARCHIVO\\_091622\\_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH\\_ARCHIVO\\_091622\\_ES%2Fprimary&fileName=CapIIIAnexo1.pdf](http://www.bcentral.cl/es/DownloadBinaryServlet?nodeId=%2FUCM%2FBCCH_ARCHIVO_091622_ES&propertyId=%2FUCM%2FBCCH_ARCHIVO_091622_ES%2Fprimary&fileName=CapIIIAnexo1.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>3</sup> Los agentes de valores no fueron considerados en el análisis de la presente investigación pues, conforme a los antecedentes entregados a esta División, los agentes de valores no asociados a instituciones bancarias en su mayoría no prestan los mismos servicios que las casas de cambio (a excepción de Afex Agentes de Valores). Adicionalmente, de los agentes de valores asociados a bancos que aportaron antecedentes, solamente la agencia de valores de Banco Santander señaló que ofrece el servicio de compra/venta spot de divisas, pero únicamente a clientes de dicho banco.

<sup>4</sup> A la fecha, la única casa de cambio autorizada por el Banco Central de Chile para operar en el mercado cambiario formal es Afex Agentes de Valores Ltda.

<sup>5</sup> Las operaciones de cambios internacionales que solamente pueden realizar entidades que sean parte del mercado cambiario formal se encuentran establecidas en el Capítulo II del Compendio de Normas de Cambios Internacionales, e incluyen, entre otros (i) operaciones de cambios internacionales realizadas por compañías de seguros establecidas en Chile; (ii) operaciones de inversiones, depósitos y créditos, que personas domiciliadas o residentes en Chile, distintas de las empresas bancarias, realicen, constituyan u otorguen al

7. En el mercado cambiario informal se encuentran todos aquellos agentes que operan sin necesidad de autorización previa. Está compuesto mayoritariamente por casas de cambio, las que suelen atender en el segmento de las personas naturales y de empresas de pequeño y mediano tamaño<sup>6</sup>, no compitiendo actualmente con los bancos respecto de todas las operaciones de cambio de divisas.
8. Por su parte, el envío de remesas familiares al extranjero<sup>7</sup>, son transferencias al exterior efectuadas bajo la glosa de “ayuda familiar”. Este servicio está dirigido a personas naturales, principalmente extranjeros residentes en Chile que efectúan giros de dinero a sus familiares en sus países de origen. En este mercado participan las casas de cambio, los bancos y las empresas de remesas<sup>8</sup>.
9. Finalmente, el servicio de transferencias monetarias al exterior, según lo señalado por las casas de cambio, estaría dirigido tanto a personas naturales como a empresas de pequeño y mediano tamaño dedicadas principalmente al comercio exterior. En este mercado, además de las casas de cambio, prestan servicios los bancos, las corredoras de bolsa y las agencias de valores.
10. Tanto las remesas familiares como las transferencias al exterior pueden requerir del cambio de divisas como parte de la misma operación. Así también lo ha señalado el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (“TDLC”)<sup>9</sup>.

---

exterior; (iii) operaciones de créditos, depósitos, inversiones y aportes de capital provenientes del exterior; (iv) pagos o remesas correspondientes a regalías, derechos de autor y de licencia por uso de marcas y patentes.

<sup>6</sup> Según lo señalado por las casas de cambio en los aportes de antecedentes efectuados a esta División con motivo de la presente investigación. Como se explicará en detalle en el informe, las casas de cambio al no contar con cuentas corrientes ven restringido su accionar a las operaciones en efectivo y, por ende, a la sola atención de aquellos clientes que están dispuestos a operar a través de este medio de pago.

<sup>7</sup> Las casas de cambio señalaron en toma de declaración ante esta División que el envío de remesas familiares al exterior es un negocio mucho más importante en términos de volumen que la recepción de remesas. Esta afirmación fue confirmada por esta División en base a los antecedentes aportados por las casas de cambio y remesadoras de dinero, con ocasión de la presente investigación.

<sup>8</sup> Algunas casas de cambio cuentan con contratos de corresponsalia con empresas multinacionales de remesas (como Money Gram) para efectuar el envío y la recepción de remesas familiares a todos los lugares donde dichas empresas tengan representación.

<sup>9</sup> En efecto, el H. TDLC señala en el considerando trigésimo tercero de la Sentencia N° 129/2013, que el mercado de las transferencias o pagos electrónicos consiste en una operación combinada de intermediación financiera, en la que se realizan por una parte transferencias electrónicas internacionales y, por otra, el cambio de moneda asociado.

11. Por todo lo anterior, es posible indicar que, para los fines de la presente investigación, son tres los mercados involucrados:

- i. Operaciones spot de compra y venta de divisas realizadas tanto por personas naturales y empresas de pequeño y mediano tamaño;
- ii. Envío de remesas familiares al extranjero realizadas por personas naturales; y,
- iii. Transferencias monetarias al exterior efectuadas tanto por personas naturales como por empresas de pequeño y mediano tamaño.

### III. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA DENUNCIADA

12. La conducta denunciada consiste en la negativa de apertura de cuentas corrientes por parte de varias instituciones bancarias que, en su conjunto, representan más del 80% de la oferta de cuentas corrientes dentro del territorio nacional<sup>10-11</sup>, cuentas que serían necesarias para que la denunciante pueda desarrollar su giro de forma competitiva.

13. Para que una conducta se estime como negativa de venta, deben concurrir los siguientes requisitos copulativamente: (i) posición de dominio en el mercado aguas arriba; (ii) necesidad de un insumo esencial; y, (iii) falta de justificación económica en la negativa a la venta de tal insumo. En la misma sintonía se ha pronunciado el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Este porcentaje se mantiene independiente de si se considera el número de cuentas corrientes o el monto en cuenta corriente, tanto para personas naturales como para personas jurídicas, ya sea en moneda nacional o en moneda extranjera.

<sup>11</sup> Además de la negativa de apertura de cuentas corrientes, otra conducta similar es el cierre unilateral de estas cuentas. Al respecto, existen otras denuncias similares recibidas con anterioridad por esta Fiscalía, como también la demanda de AFEX Transferencias y Cambios y AFEX Agentes de Valores en contra de Banco de Chile ante el TDLC. Ambas conductas producen los mismos efectos, por lo que serán tratadas como una sola en el presente informe.

<sup>12</sup> Respecto de la negativa de venta, los requisitos copulativos que han sido configurados por el H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia son los siguientes: (i) que un agente económico vea sustancialmente afectada su capacidad de actuar o de seguir actuando en el mercado, por encontrarse imposibilitado para obtener los insumos necesarios para desarrollar su actividad económica en condiciones normales; (ii) que la causa que impida a ese agente económico acceder a tales insumos consista en un grado insuficiente de competencia en el mercado aguas arriba; (iii) que el referido agente económico esté dispuesto a aceptar las condiciones comerciales y técnicas usualmente establecidas por el proveedor respecto de sus clientes, pues tal aceptación impone necesariamente al proveedor la obligación de vender o suministrar lo que se le solicita; y (iv) que los perjudicados sean competidores en el mercado aguas abajo, teniendo la conducta por objeto mantener o incrementar la posición de dominio en dicho mercado. Resolución N° 19/2006, considerando octavo; Sentencia N° 64/2008; considerando undécimo; y, Sentencia N° 88/2009, considerando centésimo cuadragésimo segundo.

14. Teniendo en cuenta tales requisitos deben concurrir en forma copulativa, a continuación nos referiremos a la necesidad de las casas de cambio de contar con una cuenta corriente y las justificaciones de las Investigadas para negar la apertura de una cuenta corriente.

### III.1 Necesidad de las casas de cambio de contar con una cuenta corriente

15. La cuenta corriente es un servicio que prestan los bancos y que permite a los clientes administrar sus ingresos y gastos corrientes de forma oportuna, continua y segura. Implica el depósito de dinero por parte de una persona o empresa en la institución bancaria para ser utilizado posteriormente mediante el uso de tarjetas de débito, transferencias en línea con cargo a la cuenta, la emisión de cheques, o bien mediante el giro del dinero en un cajero automático<sup>13</sup>.
16. Atendido el volumen de transacciones diarias que se efectúan en los mercados relevantes ya indicados<sup>14</sup> y los montos involucrados en las transacciones, las casas de cambio requieren de los servicios de cuentas corrientes en moneda local y extranjera a fin de operar de manera más segura y eficiente<sup>15</sup>. En la misma línea, el H. TDLC ha reconocido la importancia y necesidad de las cuentas corrientes en las operaciones que efectúan las casas de cambio<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Respecto de cada una de estas transacciones, la institución bancaria se obliga a realizar los pagos que correspondan, mientras que el cliente tiene la obligación de mantener dinero en la cuenta o en su defecto, pagar la línea de crédito si fue utilizada. Ver: Capítulo 2-2 de la Recopilación Actualizada de Normas de SBIF, "Cuentas corrientes bancarias y cheques". [http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/norma\\_126\\_1.pdf](http://www.sbif.cl/sbifweb3/internet/archivos/norma_126_1.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>14</sup> Ver párrafo N° 11.

<sup>15</sup> De acuerdo a lo señalado por las casas de cambio en respuesta a Ordinario emitido con fecha 9 de septiembre de 2015 por esta Fiscalía. Ver Anexo Confidencial A [1].

<sup>16</sup> Sentencia TDLC N° 129/2013, considerandos trigésimo segundo y trigésimo séptimo.

*"Que, respecto de este servicio, este Tribunal considera que las cuentas corrientes sí son un insumo necesario en la operación de compañías como AFEX, toda vez que el manejo de grandes sumas de dinero no es factible si no se cuenta con éstas..."*

*"Que, en conclusión, las cuentas corrientes son necesarias: (i) en el servicio de remesas internacionales, pero sólo puntualmente para transferir el dinero a sus cuentas en el extranjero a fin de efectuar compensaciones con los agentes respecto de los flujos de entrada y salida y, en el servicio de remesas nacional, para realizar transferencias entre las distintas sucursales; (ii) en el mercado de las operaciones de cambio, para recibir y emitir cheques y efectuar transferencias; y, (iii) probablemente también en el mercado de las transferencias internacionales".*

17. Por motivos de seguridad, oportunidad y eficiencia, muchas de las transferencias y operaciones de cambio de divisas (especialmente aquellas de montos altos) son preferentemente realizadas por el cliente mediante internet, tarjeta bancaria, y/o cheques, con cargo a su respectiva cuenta corriente. Lo anterior significa que para ofrecer un servicio acorde con los requerimientos de este tipo de clientes, las casas de cambio deben disponer del servicio de cuentas corrientes pues de otro modo, estos clientes migrarán a aquellos oferentes que cuenten con un servicio completo y fluido que les permita hacer sus transacciones de una manera más segura y cómoda<sup>17</sup>.
18. Conforme a los antecedentes recopilados en el transcurso de la investigación, es posible establecer que, al no contar con cuentas corrientes, las casas de cambio ven restringido su accionar a operaciones en efectivo y, por ende, a la sola atención de aquellos clientes que están dispuestos a operar a través de este medio de pago. Esto limita sus posibilidades de crecimiento hacia servicios que involucren transacciones con sumas mayores de dinero, como son las transferencias monetarias efectuadas por empresas de pequeño y mediano tamaño al exterior.
19. Además, según lo declarado por las casas de cambio, la falta de acceso a cuentas corrientes también conlleva un aumento en sus costos de operación, al efectuar mayores inversiones en sistemas de seguridad para mitigar los riesgos asociados al uso de dinero en efectivo, y por verse obligados a conseguir el servicio de cuentas corrientes mediante empresas intermediarias, especialmente para las transferencias monetarias al exterior.
20. En efecto, para los servicios de remesas y transferencias al extranjero, las casas de cambio requieren de cuentas corrientes para transferir dinero a las cuentas que poseen en bancos internacionales con el objeto de mantener las mismas con fondos disponibles, a fin de efectuar compensaciones con los agentes internacionales con que operan respecto de los flujos de entrada y salida de dinero<sup>18</sup>. No disponer del servicio de cuenta corriente ha llevado a

---

<sup>17</sup> De acuerdo a lo señalado por las casas de cambio en respuesta a Ordinario emitido con fecha 9 de septiembre de 2015 por esta Fiscalía. Ver Anexo Confidencial [2].

<sup>18</sup> "Para estos servicios de dineros que se remesan desde y hacia el extranjero, los flujos entre los distintos agentes pagadores se compensan contablemente y, luego, si hay un saldo remanente, se efectúan transferencias entre agentes, utilizando para ello las cuentas corrientes de [la casa de cambio en cuestión en el extranjero, [...]". Sentencia TDLC N° 129/2013, considerando vigésimo quinto.

las casas de cambio a operar mediante intermediarios, principalmente corredoras de bolsa, incrementando sus costos en la prestación de estos servicios, con la consecuente reducción de su posición competitiva frente a sus competidores.

21. Por último, es posible que la casa de cambio requiera que la entidad bancaria que le preste el servicio de cuenta corriente posea un número importante de sucursales (a lo menos una por región), es decir, que tenga presencia a nivel nacional. En este sentido, el no contar con este servicio o tenerlo por parte de una entidad bancaria con baja presencia de sucursales a nivel nacional probablemente limita o hace más costosa la posibilidad de expansión de la casa de cambio o la apertura de nuevas sucursales en regiones<sup>19-20</sup>.
22. Por tanto, el servicio de cuenta corriente permitiría a las casas de cambio:
  - i. Pagar y recibir dinero por medios electrónicos o documentos bancarios, agilizando procesos, otorgando mayor seguridad a los clientes, en especial para transacciones con grandes sumas de dinero, lo que contribuye al crecimiento de las casas de cambio.
  - ii. Reenviar dinero desde y hacia sucursales.
  - iii. Realizar transferencias internacionales entre sus propias cuentas, efectuando compensaciones con los agentes internacionales con que operan respecto de los flujos de entrada y salida de dinero y que, por regla general, actualmente se realizan a través de corredores de bolsa.
23. Cabe indicar que los agentes económicos consultados por esta División señalaron que, para la realización de operaciones de cambios de divisas y de transferencias internacionales, la cuenta vista u otro tipo de cuenta no son sustitutos de las cuentas corrientes, en atención a su alto grado de liquidez y disponibilidad (acceso y operación remota) para efectuar las transacciones<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Conforme a antecedentes recopilados por esta Fiscalía en el transcurso de la investigación. Ver Anexo Confidencial A [3].

<sup>20</sup> Sin la posibilidad de contar con un servicio de cuenta corriente, una casa de cambio que opere con sucursales, ya sea dentro de una misma ciudad, región, o en distintas regiones, se verá en la necesidad de transportar el dinero en efectivo entre sus sucursales; operación que implica no solo un mayor nivel de riesgo de asaltos, sino también mayores costos.

<sup>21</sup> A mayor abundamiento, la cuenta vista no incluye el producto de talonario de cheques al titular de la misma, y dicho producto está disponible solamente en moneda nacional.

24. En conclusión, el hecho de no disponer de una cuenta corriente, constituye una potencial barrera para la expansión de las casas de cambio en los mercados relevantes definidos, en particular en el segmento de las transferencias al exterior realizadas por pequeñas y medianas empresas, ya que este tipo de clientes son los que realizan operaciones por montos más altos. Como consecuencia, una casa de cambio ve restringida la demanda que puede enfrentar, por cuanto sólo podrá atender clientes que están dispuestos a hacerlo en efectivo y que, en general, por motivos de seguridad, solamente realizarán operaciones por montos limitados.

### **III.2 Justificación de la negativa de apertura de cuentas corrientes**

25. Analizar la justificación otorgada por las Investigadas para negar la apertura y/o cerrar las cuentas corrientes a aquellas empresas cuyo giro corresponde a cambio de divisas o prestación del servicio de remesas y transferencias al exterior es relevante debido a que, conforme a lo indicado en el párrafo 13, es otro de los elementos que permite determinar si la conducta podría constituir un abuso exclusorio.
26. Conforme a la información recopilada durante el curso de la investigación, la motivación de las Investigadas se encontraría principalmente en la falta de regulación y fiscalización apropiada respecto de este tipo de actividades financieras, particularmente en lo que se refiere a la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (“**LAFT**”)<sup>22</sup>. En tal sentido, las justificaciones hechas por las diversas entidades Investigadas en relación a la negativa de apertura y/o cierre de cuentas corrientes a casas de cambio estaban relacionadas, al riesgo reputacional en caso de verse involucrada en una investigación relacionada con el LAFT; y, a los costos de monitoreo adicional respecto de los clientes particularmente riesgosos<sup>23</sup>.
27. Al respecto, la única regulación especial a la que están sujetas las casas de cambio y empresas remesadoras es la Ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero (“**UAF**”) y modifica diversas disposiciones en Materia de

---

<sup>22</sup> Ver Anexo Confidencial A [4].

<sup>23</sup> Ver Anexo Confidencial A [5].

Lavado y Blanqueo de Activos (“**Ley N° 19.913**”); además de aquellas normas emitidas por la UAF<sup>24</sup>. La Ley N° 19.913 establece obligaciones para las casas de cambio y otras entidades facultadas para recibir moneda extranjera<sup>25</sup>, mientras que las circulares y oficios emitidos por la UAF complementan dichas obligaciones y agregan algunas adicionales<sup>26</sup>.

28. En relación a esta regulación vigente, las principales críticas realizadas al sistema por los actores del mercado consistieron en que:

- i. Se permite libremente prestar estos servicios, sin una revisión de los antecedentes de los socios, accionistas o dueños de la empresa y sin necesidad de tener un capital mínimo u otorgar algún otro tipo de garantía<sup>27</sup>.
- ii. Falta de supervisión por alguna institución fiscalizadora (Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencia de Bancos e Instituciones

<sup>24</sup> Normativa UAF. Disponible en: [http://www.uaf.cl/legislacion/norm\\_sector.aspx](http://www.uaf.cl/legislacion/norm_sector.aspx) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>25</sup> Entre las obligaciones encontramos: (i) informar a la UAF las operaciones sospechosas que adviertan en el ejercicio de sus actividades; (ii) mantener un registro, por 5 años mínimo, de todas las operaciones en efectivo por un monto superior a lo establecido en el artículo 5 de la Ley N° 19.913. Dicho registro debe ser enviado a la UAF; (iii) informar a la UAF todas las transacciones u operaciones que realicen o intenten realizar las personas incluidas en las listas confeccionadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, u otras que las reemplacen; y las personas que hayan cometido o intenten cometer actos terroristas; e, (iv) inscribirse como sujetos obligados a la normativa dictada por la UAF en un registro que dicho ente llevará para estos efectos; e informar cualquier cambio relevante en su situación legal. Ver Ley N° 19.913, artículos 3, 38 y 40.

<sup>26</sup> Dentro de las más relevantes encontramos: (i) crear y mantener registros con al menos nombre o razón social, cédula de identidad, número de factura o boleta, giro, domicilio y datos de contacto de las personas que deban ser incorporadas a los Registros de Operaciones en Efectivo (“ROE”), Registros de Debida Diligencia y Conocimiento del Cliente, Registros de Operaciones Realizadas por Personas Expuestas Políticamente (“PEP”) y de Registros de Transferencias Electrónicas de Fondos (incluyendo en este último caso información sobre el remitente de las transferencias y los mensajes relacionados); (ii) establecer sistemas apropiados de manejo de riesgos, obtener y exigir aprobación de gerencia para establecer relaciones comerciales con una PEP; (iii) contar con un sistema de prevención de LAFT que cuente con las características establecidas por la UAF; y, (iv) requerir los datos del cliente para operaciones iguales o superiores a US\$ 5.000, además de una declaración suscrita o firmada por el solicitante de la operación en que da cuenta del origen y/o destino de los fondos involucrados en la transacción. Ver: Aplican a las casas de cambio las siguientes: (i) Oficio Ord. N° 428. Imparte instrucción relacionada con la obligación legal de Reporte de Operaciones Sospechosas; (ii) Circular N°54 sobre Prevención del Delito de Financiamiento del Terrorismo; (iii) Circular N° 55 que complementa circulares UAF N° 49 y N° 54 en materia de prevención del financiamiento del terrorismo; (iv) Circular N°53 obliga a inscribirse en Registro de Entidades Reportantes de la UAF; (v) Circular N°52 que modifica el umbral de los Reportes de Operaciones en Efectivo; (vi) Recomendaciones para la identificación y procedimientos relacionados con Personas Expuestas Políticamente; (vii) Circular N° 49, que ordena y sistematiza de las instrucciones impartidas por la UAF; (viii) Circular N° 35. Instrucciones para reporte de operaciones en efectivo sobre 450 UF; (ix) Circular N° 18. Imparte instrucciones en materia de prevención de lavado o blanqueo de activos; (x) Circular N° 17. Envío de Reportes de Operaciones Sospechosas y Registro de Operaciones en Efectivo; y (xi) Circular N° 11. Obligaciones Ley 19.913. Registro de operaciones en efectivo.

<sup>27</sup> Ver Anexo Confidencial A [4]. Esta crítica concuerda con una de las recomendaciones hechas por el Grupo de Acción Financiera Internacional para la Prevención del Lavado de Activos para Chile el año 2010. Específicamente, en dicha oportunidad se señaló que las casas de cambio y empresas de transferencias de dinero supervisadas por la UAF, no cuentan con normativa expresa que impida que los delincuentes o sus asociados sean propietarios o beneficiarios finales de una participación importante o mayoritaria de las mismas, o que ocupen en ella un cargo de gerencia, inclusive en juntas ejecutivas o de supervisión, consejos, etc., o que los mismos reúnan criterios idóneos. Ver Informe GAFI sobre Chile, 2010, pág. 173.

Financieras, Banco Central o una superintendencia creada para estos efectos) que revise de forma permanente y periódica que se cumpla con la normativa establecida<sup>28</sup>.

29. Si bien las obligaciones establecidas por la Ley N° 19.913 y por la UAF, cumplen con los estándares internacionales<sup>29</sup>, debe destacarse que la UAF no actúa como un ente fiscalizador en el sentido de autorizar el funcionamiento de este tipo de establecimientos y/o revisar de forma periódica si se cumple con la normativa vigente. Conforme a lo declarado por las casas de cambio entrevistadas y a las estadísticas publicadas por la UAF, estas fiscalizaciones son bastante poco frecuentes<sup>30</sup>. Tampoco se utilizan otros métodos para asegurar el cumplimiento de la normativa (como, por ejemplo, solicitar la realización de auditorías).
30. En efecto, de acuerdo a las tomas de declaración realizadas a diferentes actores de los mercados relevantes ya definidos, todos estarían contestes en que falta fiscalizar el funcionamiento de los servicios financieros prestados por las casas de cambio. En este mismo sentido se pronunció en su momento la Directora de la UAF, quien en 2010 envió un oficio al entonces Jefe de Gabinete del Ministerio de Hacienda para señalar la necesidad de perfeccionar la regulación aplicable y lo beneficioso del uso del servicio de cuentas corrientes, pues *“el hecho que los bancos no permitan a las casas de cambio mantener cuentas corrientes implica una dificultad para la labor de la inteligencia que efectúa la UAF, ya que las operaciones se deben realizar mediante las cuentas de las personas naturales vinculadas a las casas de cambio, aumentando artificialmente el número de operaciones sospechosas*

---

<sup>28</sup> Ver Anexo Confidencial A [4].

<sup>29</sup> Conforme al *Basel AML Index* de 2016 que mide el riesgo de LAFT, de 149 países, Chile está número 120 (siendo el número 1 el más riesgoso). Es decir, se encuentra muy bien posicionado, justo detrás de Reino Unido. Ver: [https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel\\_AML\\_Index\\_Report\\_2016.pdf](https://index.baselgovernance.org/sites/index/documents/Basel_AML_Index_Report_2016.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>30</sup> En efecto, conforme a las estadísticas publicadas por la UAF, entre el año 2011 y junio de 2016, la UAF habría realizado 133 fiscalizaciones a casas de cambio (lo que da un promedio de 24 fiscalizaciones *in situ* anuales). Si consideramos que hay 253 casas de cambio inscritas en la UAF, vemos que se fiscaliza a menos de un 10% de éstas por año (sin considerar todas aquellas que no se encuentran inscritas). El caso de las empresas de transferencia de dinero es similar. Conforme datos publicados por la UAF, la fiscalización anual sería de menos del 17% de estas empresas entre 2011 y junio de 2016. Ver estadísticas en: [www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx](http://www.uaf.cl/prensa/estadisticas.aspx); y datos de las entidades inscritas en la UAF en [www.uaf.cl/descargas/entidades/reportes/Listado\\_SO\\_vigentes30062016.pdf](http://www.uaf.cl/descargas/entidades/reportes/Listado_SO_vigentes30062016.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

*que se reportan, pero que no son realmente operaciones que contengan indicios de lavado de activos*<sup>31</sup>.

31. En concordancia con la principal justificación otorgada por las instituciones bancarias, el Grupo de Acción Financiera Internacional para la Prevención del Lavado de Activos (“GAFI”) <sup>32</sup> detectó problemas de regulación y fiscalización en Chile respecto de las casas de cambio y otros prestadores de servicios financieros. En su informe emitido para Chile el año 2010, ésta organización realiza numerosas críticas al sistema nacional de prevención de LAFT. A la fecha, varias de estas falencias encontradas fueron resueltas por la Ley N° 20.818<sup>33</sup>, por circulares emitidas por la UAF<sup>34</sup> y otros<sup>35</sup>.
32. Según un informe de la GAFILAT, aún existe un gran número de sujetos obligados a someterse a un régimen de prevención de LAFT que no tienen un

---

<sup>31</sup> Oficio Ordinario N° 294 de 2010.

<sup>32</sup> El Grupo de Acción Financiera Internacional para la Prevención del Lavado de Activos (“GAFI”) es una organización en la que participan varios gobiernos y que busca establecer estándares y medidas para prevenir el lavado de activos, la financiación del terrorismo y mantener la integridad del sistema financiero internacional. La finalidad de estos estándares y medidas es incentivar la formulación de leyes y regulación a nivel nacional que reformen los sistemas preventivos de sus países miembros. Esta finalidad ha sido cumplida en el caso de Chile, que ha ido modificando su sistema de prevención de LAFT, entre otros, en base a las recomendaciones de la GAFI. Así también queda en evidencia en la historia de la reciente Ley N° 20.818 que Perfecciona los Mecanismos de Prevención, Detección, Control, Investigación y Juzgamiento del Delito de Lavado de Activos. En: <https://www.leychile.cl/Navegar/scripts/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45194/1/HL20818.pdf> [Consulta: 12 de mayo de 2017].

Las 40 recomendaciones propuestas por GAFI para combatir el LAFT se encuentran contenidas en un documento y son reconocidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como los estándares internacionales que deben aplicarse sobre la materia. The FATF Recommendations. En: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html> [Consulta: 12 de mayo de 2017].

La UAF sigue las recomendaciones GAFI y se somete a evaluaciones de dicha organización para determinar la forma en que se implementan dichas recomendaciones y las áreas en las que se requieren mejoras, quedando registradas en informes. Se realizaron informes de evaluación el año 2006 y 2010. Ambos disponibles en: <http://www.uaf.cl/asuntos/gafisud.aspx> [Consulta: 12 de mayo de 2017].

La GAFI tiene una división regional denominada GAFILAT, que agrupa 16 países americanos dentro de los cuales se encuentra Chile. En: <http://www.fatf-gafi.org/> y [www.gafilat.org](http://www.gafilat.org) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>33</sup> Ley N° 20.818 que Perfecciona los Mecanismos de Prevención, Detección, Control, Investigación y Juzgamiento del Delito de Lavado de Activos.

<sup>34</sup> Circular N° 49 de 2012, ordenamiento y sistematización de las instrucciones impartidas por la UAF; Circular N° 52 de 2015 que modifica el umbral de los Reportes de Operaciones en Efectivo (ROE); Circular N°53 de 2015 obliga a inscribirse en Registro de Entidades Reportantes de la UAF; Circular N° 54 de 2015 sobre Prevención del Delito de Financiamiento del Terrorismo; Circular N° 55 de 2016 que complementa circulares UAF N° 49 y N° 54 en materia de prevención del financiamiento del terrorismo; Circular N° 56 de 2016 que define la periodicidad del Reporte de Operaciones en Efectivo (ROE) para los sujetos obligados por la Ley N° 19.913 que se indican.

<sup>35</sup> Por ejemplo: Recomendaciones para la identificación y procedimientos relacionados con Personas Expuestas Políticamente (PEP) de 2013; Oficio Circular N° 20 de 2015 del Ministerio de Hacienda y Guía de Recomendaciones; Oficio Ord. N° 428 de 2016. Del Ministerio de Hacienda, Decreto N° 1724; del Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Supremo N° 227; de la SBIF, Recopilación Actualizada de Normas sobre Lavado de Activos de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, entre otras.

supervisor de línea directa<sup>36</sup>. En particular, las casas de cambio debieran sujetarse a un sistema eficaz de monitoreo y supervisión periódica en consideración a que se trata de un sector vulnerable de ser utilizado para lavar activos<sup>37</sup>.

33. Otros de los puntos mencionados en el informe y que no han sido subsanados a la fecha, son que la UAF solamente cuenta con la facultad de realizar visitas *in situ*; solicitar la información que considere pertinente, y sancionar a las instituciones a su cargo en caso de encontrar infracciones a la normativa, pero no tiene facultades para retirar, restringir o suspender la licencia de la institución financiera supervisada<sup>38</sup>.
34. También se indicó que las casas de cambio no cuentan con normativa expresa que impida que sus socios, propietarios, gerentes u otros no cumplan con criterios idóneos para ser beneficiario y/o administrador de este tipo de instituciones financieras.
35. En suma, salvo algunos puntos particulares, las obligaciones que deben cumplir las casas de cambio en materia de prevención de LAFT, conforme a lo establecido por la Ley N° 19.913 y por las circulares de la UAF, estarían en línea con la regulación internacional en la materia. No obstante lo anterior, se observan algunas falencias en relación a los requisitos que deben cumplir las

---

<sup>36</sup> En este contexto, la UAF habría solicitado asistencia técnica al FMI para desarrollar e implementar un sistema de supervisión para los "sujetos obligados" que no tienen supervisor directo. Ver: *Informe final de la Tercera Ronda de Evaluación Mutua Chile - GAFISUD sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo*. p. 85. Disponible en: <http://www.uaf.cl/asuntos/descargar.aspx?arid=299> [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>37</sup> En efecto, la necesidad de implementar algún sistema de supervisión en estos sectores financieros es una de las recomendaciones realizadas por GAFI para el caso de Chile, ya que actualmente, las casas de cambio solamente se encuentran bajo la supervisión de la UAF. Lo anterior, con excepción de aquellas casas de cambio que forman parte del mercado cambiario formal o regulado por el Banco Central de Chile (al momento, la única casa de cambio autorizada es Afex Agentes de Valores Ltda.). Éstas deben cumplir con el Manual de Procedimientos y Formularios de Información del CNCI y presentar anualmente al Instituto Emisor un certificado emitido por auditores externos que contenga la descripción y verificación de las políticas y procedimientos de control sobre el cumplimiento de la normativa prevista en el CNCI, en las operaciones de cambios internacionales que efectúen con sus clientes. Dicha opinión deberá referirse, especialmente, a la suficiencia de las políticas y su aplicación para asegurar el cumplimiento íntegro y oportuno de la obligación de verificar la identidad de sus clientes y la aplicación de procedimientos de debida diligencia respecto de estos, conforme con las recomendaciones internacionales y las instrucciones impartidas por la UAF. Asimismo, deben cumplir con las políticas y procedimientos establecidos por la SVS sobre prevención y control de operaciones con recursos ilícitos, impartidas a las instituciones sujetas a su fiscalización.

También mencionó la falta de programas de capacitación en materia de prevención de LAFT en los sectores financieros no regulados por la SBIF. *Informe final de la Tercera Ronda de Evaluación Mutua Chile - GAFISUD sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo*. p. 121.

<sup>38</sup> *Informe final de la Tercera Ronda de Evaluación Mutua Chile - GAFISUD sobre lavado de activos y financiamiento del terrorismo*. pp. 157 y ss.

empresas que presten servicios financieros de cambio de divisas y remesas para obtener la autorización para su constitución y funcionamiento, como también la necesidad de un perfeccionamiento de los mecanismos de fiscalización, en relación al cumplimiento efectivo de las obligaciones establecidas en materia de prevención de LAFT. Todo lo anterior, genera riesgos reputacionales y de eventual incumplimiento de normas relativas a la prevención de LAFT.

36. Sin perjuicio de que las Investigadas entregan una explicación plausible a la negativa de apertura de cuentas corrientes a empresas dedicadas al cambio de divisas y envío de remesas, durante el curso de la investigación, se observó cierta falta de transparencia de las políticas bancarias de apertura y/o de cierre de cuentas corrientes para casas de cambio, por lo que se solicitaron a las Investigadas nuevos antecedentes relacionados con i) sus políticas bancarias en relación a empresas cuyo giro es el de cambio de divisas y envío de remesas; e ii) información relacionada con el proceso de apertura y/o cierre de cuentas corrientes para dichas empresas, incluida la forma en que se documentan dichos procesos, forma en que se toman las decisiones y forma en que se informa a los clientes las decisiones tomadas por los bancos.
  
37. De los antecedentes obtenidos, fue posible concluir que:
  - i. Cuatro de las diez Investigadas no tenían actualmente, ni recibirían clientes con los giros mencionados. Cuatro contaban con al menos un cliente del giro mencionado, pero no recibirían clientes nuevos. Dos declararon que podrían recibir casas de cambio y empresas de remesas como clientes bajo ciertas condiciones.
  - ii. En el caso del último grupo de bancos, las condiciones particulares para los clientes de giro casa de cambio y empresa de remesas se encontraban dentro de la política interna general de prevención de LAFT, pero estas no eran informadas a los clientes al momento de solicitar el servicio de cuenta corriente. Es decir, el cliente no podía saber cuáles eran las condiciones que debía cumplir para acceder al mismo.
  - iii. En aquellos casos en que alguna de las Investigadas había denegado y/o cerrado una cuenta corriente a alguna de las empresas de los giros ya

indicados, no se comunicaba claramente al cliente la razón fundante de la negativa a otorgar el servicio.

- iv. En la mayoría de los casos no se contaba con documentación de respaldo que justificara la decisión tomada por la institución bancaria.
38. En otras palabras, las Investigadas no contaban con un sistema que permitiera determinar si la negativa de apertura y/o cierre de cuenta corriente efectivamente se debía a la existencia de un riesgo de LAFT o si podría existir un ánimo anticompetitivo en la decisión adoptada.
39. Con el objeto de descartar aquel ánimo anticompetitivo, las Investigadas propusieron medidas que esta División considera razonables. Como consecuencia, y en atención a que los requisitos de la conducta denunciada deben concurrir de forma copulativa, esta División estima innecesario referirse a la posición de dominio.

#### IV. MEDIDAS ACORDADAS CON LAS INVESTIGADAS

40. Con motivo de los hallazgos, se mantuvieron reuniones con las Investigadas con el objeto de determinar la posibilidad de entregar una solución a las casas de cambio y evitar que se vean impedidas de participar de parte del mercado relevante definido, sin que el sistema de prevención de LAFT de las instituciones bancarias ni del sistema financiero en general se vea afectado.
41. Al respecto, y en relación a la tendencia internacional de las instituciones bancarias de dejar fuera del sistema financiero a los clientes riesgosos (“*de-risking*”)<sup>39</sup>, el GAFI recomienda expresamente que los bancos eviten cerrar las cuentas de los clientes considerados riesgosos y ha incentivado a los miembros del grupo a que ayuden a evitar este tipo de prácticas. Lo anterior, debido a que esta práctica lleva al mercado informal o negro las operaciones de dichos clientes, creando exclusión financiera y reduciendo la transparencia, lo que a su vez aumenta los riesgos de LAFT<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Ver Caso Dahabshill Transfer vs Barclays. En: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWHC/Ch/2013/3379.html> [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>40</sup> Al respecto, ver guía sobre prevención del lavado de activos e inclusión financiera emitida por la GAFI a propósito de la tendencia de cierre de cuentas a clientes riesgosos por parte de los bancos. En: <http://www.fatf->

42. En este contexto, las Investigadas accedieron a ajustar sus políticas internas de prevención de LAFT para evitar que se denegara de forma injustificada y/o discriminatoria los servicios de cuentas corrientes a casas de cambio y empresas de remesas. Esta modificación de las políticas internas de las instituciones bancarias objeto de la investigación, consiste en establecer una serie de requisitos objetivos que permitiría, bajo ciertas condiciones, admitir como clientes y otorgar acceso al servicio de cuenta corriente a las empresas actualmente excluidas del sistema financiero. Adicionalmente, estos requisitos deben ser facilitados por las instituciones bancarias a los actuales y/o potenciales clientes que les soliciten abrir una cuenta corriente<sup>41</sup>.
43. Se destaca que, dentro de los requisitos establecidos que deberán cumplir las casas de cambio y remesadoras de dinero, se encuentra la necesidad de demostrar a la institución bancaria a la que se le solicite la apertura de una cuenta corriente que se está cumpliendo con la normativa establecida en la Ley N° 19.913 y en las circulares emitidas por la UAF, debiendo esta certificación realizarse mediante una auditoría realizada por una empresa independiente y acreditada. Dicha exigencia tiene por objeto que las instituciones bancarias puedan cumplir con sus obligaciones de prevención de LAFT y negarse a la apertura de una cuenta corriente ante el incumplimiento de aquella normativa.
44. Asimismo, se puede observar de los documentos presentados por las Investigadas, que éstas mantienen un margen de discrecionalidad en relación a la forma en que se aplicarían algunos de estos requisitos, en consideración a que la evaluación de antecedentes debe realizarse caso a caso. En todo caso, la decisión de denegar y/o cerrar una cuenta corriente bancaria debe ser de ahora en adelante fundada y los criterios aplicables deben ser objetivos y transparentes.
45. A juicio de esta División, las medidas propuestas por las Investigadas establecen un sistema objetivo, transparente y no discriminatorio para la apertura de cuentas corrientes en instituciones bancarias que representan

---

[gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML\\_CFT\\_Measures\\_and\\_Financial\\_Inclusion\\_2013.pdf](http://gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML_CFT_Measures_and_Financial_Inclusion_2013.pdf) [Consulta: 12 de mayo de 2017].

<sup>41</sup> Se adjuntan al presente informe en el Anexo Confidencial B "Requisitos para Apertura de Cuenta Corriente".

más del 80% del mercado de la oferta de cuentas corrientes tanto a personas naturales como jurídicas.

46. Finalmente, los requisitos establecidos parecen razonables y proporcionales a la naturaleza de las actividades financieras de las casas de cambio y empresas de remesas, en el sentido que permiten reducir los riesgos para los bancos de ser utilizados para cometer delitos de LAFT, pero sin impedir el acceso a un insumo necesario para operar de forma eficiente y segura. Es decir, permiten que aquellas casas de cambio y/o empresas de remesas que desean acceder al segmento del mercado que busca realizar transferencias de mayor valor y/o utilizar sus tarjetas bancarias para realizar los cambios de divisas, puedan hacerlo (sin perjuicio de que en ocasiones deban perfeccionar su sistema de prevención de LAFT).

## V. CONCLUSIÓN

47. Esta División considera que las medidas ofrecidas por las Investigadas efectivamente resuelven el problema presentado en la denuncia, sin poner en riesgo las obligaciones de prevención de LAFT de las instituciones bancarias. Tales medidas permitirían –a futuro– determinar de forma sencilla si la negativa de apertura de cuentas corrientes y/o cierre de las cuentas existentes tiene una justificación objetiva que permita descartar un ánimo anticompetitivo por parte de las Investigadas.
48. No obstante, cabe hacer la prevención de que estas medidas no resuelven el problema de fondo; la falta de regulación y fiscalización de los servicios financieros ofrecidos por las casas de cambio. El perfeccionamiento de la actual normativa permitiría cumplir con las recomendaciones GAFI relativas a evitar que las instituciones bancarias dejen fuera del sistema financiero a los clientes riesgosos (“*de-risking*”); reduciría las operaciones que se llevan a cabo en el mercado financiero informal; facilitaría la labor de monitoreo de la UAF de actividades sospechosas; y, evitaría que, en aquellos casos en que pueda haber ánimo anticompetitivo por parte de las instituciones bancarias, éstas puedan excluir a ciertos agentes económicos de la obtención de sus servicios, basadas en la falta de supervisión y/o regulación adecuada.

En definitiva y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico (S), esta División sugiere archivar los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,



**GASTÓN PALMUCCI  
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS**



PSE