Boletín N° 18.763-06

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Huenchumilla, señora Sepúlveda y señor Mirosevic, que modifica la ley N° 20.880, con el objeto de incorporar a los activos financieros virtuales o criptoactivos al contenido de la declaración de intereses y patrimonio.

I. FUNDAMENTOS

1. Antecedentes generales.

El inciso primero del artículo 8º de la Constitución Política de la República establece que *"el ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones".* Su inciso tercero eleva a rango constitucional el deber del *"Presidente de la República, los Ministros de Estado, los diputados y senadores, y las demás autoridades y funcionarios que una ley orgánica constitucional señale",* de *"declarar sus intereses y patrimonio en forma pública ".*

La ley N° 20.880, de 2016, sobre *"Probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses ",* desarrolló ese mandato constitucional y estructuró la declaración de intereses y patrimonio como el principal instrumento preventivo del sistema chileno en la materia. Su función es doble: transparentar las relaciones económicas que pueden comprometer la imparcialidad del declarante al adoptar decisiones, y, a su vez, permitir el seguimiento de la evolución de su patrimonio durante el desempeño del cargo. Ambas finalidades dependen enteramente de una condición: que el catálogo de bienes declarables comprenda efectivamente todo el patrimonio del declarante.

2. El surgimiento de los criptoactivos y sus características.

Los criptoactivos surgieron el año 2009, con la puesta en funcionamiento de la red Bitcoin sobre la base del documento técnico publicado el año anterior. Los medios de intercambio digital ya existían; lo que aportó esta tecnología fue una solución al problema del doble gasto que no requiere de un intermediario de confianza. Ello se logró mediante la tecnología de registro distribuido, comúnmente conocida como cadena de bloques (también conocido como *"Blockchain"):* un libro de cuentas replicado simultáneamente en miles de nodos independientes, cuya validación no depende de un banco, de un depositario central de valores ni de una autoridad estatal. Su valor no proviene de respaldo estatal alguno, sino de la aceptación del mercado, sostenida en la escasez programada del activo, en la profundidad de los mercados que lo transan y en la expectativa de reventa. De ese diseño derivan dos rasgos que resultan decisivos: el seudonimato, es decir que la titularidad no se asocia a la identidad

civil del tenedor, sino a una dirección alfanumérica; y el hecho de que estos activos admiten dos modalidades de tenencia diversas, como la custodia intermediada, a cargo de una plataforma o proveedor de servicios y la custodia no intermediada o autocustodia, en que el propio titular conserva las claves privadas que permiten disponer del activo y ningún tercero registra ni puede informar su existencia.

Si bien los criptoactivos no son dinero en sentido jurídico -no tienen curso legal ni poder liberatorio, cumplen funciones económicas de reserva y transferencia de valor y son íntegramente liquidables en dinero. La conversión a moneda de curso legal opera por tres vías: las plataformas de intercambio, que operan de manera continua y global; las llamadas *"monedas estables",* cuyo valor se ancla a una moneda de referencia y que permiten fijar valor sin salir del ecosistema digital; y las transacciones directas entre partes, incluso en efectivo, sin registro institucional alguno. El punto decisivo es que ninguno de esos tramos requiere necesariamente la intervención de una institución sujeta a supervisión estatal: un residente en Chile puede adquirir, mantener, transferir y liquidar criptoactivos íntegramente en plataformas domiciliadas en el extranjero, no inscritas ante la Comisión para el Mercado Financiero, o derechamente sin plataforma alguna. Allí radica el desafío que estos activos representan para los Estados, dado que mientras la regulación financiera es territorial y opera sobre intermediarios, cuando el intermediario está fuera de la jurisdicción, o sencillamente no existe, el punto de control desaparece. Por eso la respuesta internacional -la Recomendación 15 (Nuevas Tecnologías) del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), del G7, el Reglamento sobre Mercados de Criptoactivos (MiCA), de la Unión Europea (UE), y el Marco de Reporte de Información sobre Criptoactivos (CARF), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)- se ha desplazado desde la regulación del activo hacia la de los puntos de contacto con el sistema financiero formal.

Si bien la inmensa mayoría de las operaciones con criptoactivos es lícita y responde a motivos de inversión o de innovación tecnológica, las mismas propiedades que los hacen atractivos -transferibilidad transfronteriza inmediata, seudonimato en el registro de la titularidad, ausencia de intermediario obligado a informar y liquidación en moneda de curso legal fuera del alcance de la supervisión nacional- describen con precisión el instrumento idóneo para recibir pagos indebidos sin rastro bancario, para radicar en terceros vinculados un incremento patrimonial cuyo origen no se quiere explicar, o para mantener fuera del contraste patrimonial una fracción del patrimonio que se prefiere invisible. A ello se suma una hipótesis de conflicto de interés en sentido estricto y hoy enteramente opaca: la autoridad que interviene en decisiones regulatorias, tributarias, de supervision o legislativas sobre este mismo mercado, siendo titular de tenencias significativas en él.

3. Una incipiente regulación y un desafío en materia de probidad.

El ordenamiento chileno ya se hizo cargo de este fenómeno en sede tributaria y de mercado.

El Servicio de Impuestos Internos, desde 2018, los calificó como activos digitales que no constituyen dinero ni divisa, sujetando su enajenación a las reglas generales de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Sobre ello, la ley N° 21.521, de 2023, que promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros, los definió como *"activos financieros virtuales o criptoactivos",* sometiendo a los prestadores de servicios respectivos a la fiscalización de la Comisión para el Mercado Financiero.

En noviembre de 2023, Chile suscribió la declaración conjunta de adhesión al Marco de Reporte de Información sobre Criptoactivos (CARF) de la OCDE, comprometiéndose a implementarlo en la legislación nacional y a activar los acuerdos de intercambio automático de información a partir de 2027, lo que se encuentra en proceso de materialización. En efecto, el Servicio de Impuestos Internos, mediante las resoluciones exentas N° 113 y N° 114, de 26 de agosto de 2025, estableció las declaraciones juradas anuales N° 1963 y N° 1964 sobre activos digitales, obligando a los proveedores de servicios de criptoactivos que operan en el país a identificar a sus usuarios residentes y no residentes, a las personas que controlan las cuentas y las transacciones especificadas -compras, ventas, intercambios y transferencias-, incluyendo el detalle de las direcciones de billetera. La primera presentación venció el 30 de junio de 2026, respecto de las operaciones del año comercial 2025.

Por su parte, en materia de probidad, la regulación del contenido de la declaración de intereses y patrimonio que corresponde presentar a las autoridades que la ley señala, se encuentra regulada en el artículo 7º de la ley Nº 20.880, que enumera de manera taxativa las actividades y bienes que deben singularizarse: actividades profesionales y económicas; bienes inmuebles en Chile y en el extranjero; derechos de aprovechamiento de aguas y concesiones; bienes muebles registrables, como vehículos motorizados, naves y aeronaves; derechos y acciones en comunidades, sociedades o empresas; valores del inciso primero del artículo 3° de la ley N° 18.045; contratos de mandato especial de administración de cartera de valores; y el pasivo superior a cien unidades tributarias mensuales, entre otros. En rigor, ninguna de estas categorías comprende los activos financieros virtuales o criptoactivos: no son inmuebles ni concesiones; no son bienes muebles sujetos a los sistemas de registro estatal o centralizado que la norma presupone, pues operan sobre registros distribuidos de carácter global y deslocalizado; no son derechos ni acciones en sociedades; y tampoco son valores de aquellos a que se refiere el artículo 3° de la ley N° 18.045, pues el propio legislador, en el artículo 3°, número 3, de la ley N° 21.521, los definió como una categoría autónoma, incorporándolos al concepto de instrumento financiero y excluyendo expresamente de éste a los valores de oferta pública.

El anterior vacío de regulación no puede colmarse por vía interpretativa ni reglamentaria, porque el incumplimiento del deber de declarar, o su cumplimiento incompleto o inexacto,

habilita a la Contraloría General de la República para apercibir, formular cargos y aplicar sanciones que llegan hasta la destitución. Así, tratándose de un régimen administrativo sancionador, la exigencia de tipicidad excluye la analogía en perjuicio del declarante. En los hechos, hoy, quien mantiene su patrimonio en activos financieros virtuales o criptoactivos no está obligado a declararlo y -en consecuencia- no puede ser sancionado por no hacerlo.

El resultado es que una fracción del patrimonio de los sujetos obligados a declarar su patrimonio e intereses, que es simultáneamente de valorización objetiva, líquida y transferible a través de fronteras, con características que dificultan la identificación, registro y fiscalización, queda fuera del control preventivo de los conflictos de interés y fuera del contraste patrimonial que la ley encomienda al órgano contralor. Este tipo de activos es -por sus características- precisamente la fracción del patrimonio respecto de la cual el control se hace más necesario.

De este modo, el ordenamiento chileno exhibe hoy una asimetría difícil de justificar: la administración tributaria recibe información detallada sobre tenencias y operaciones en criptoactivos de cualquier contribuyente común, mientras que un Ministro de Estado, un parlamentario, un alcalde, un consejero regional o un jefe superior de servicio no tiene obligación legal alguna de consignar esas mismas tenencias en su declaración de intereses y patrimonio. Se trata de una asimetría que corresponde corregir.

4. **Antecedentes de regulación en derecho comparado y estándares internacionales.**

La Recomendación 15 del Grupo de Acción Financiera Internacional, del G7, revisada en 2018, incorporó los activos virtuales y sus proveedores de servicios al perímetro de la debida diligencia y de la prevención del lavado de activos. En la Unión Europea, el Reglamento sobre Mercados de Criptoactivos (MICA), 2023/1114, relativo a los mercados de criptoactivos, y la Directiva (UE) 2023/2226, los incorporaron a la regulación financiera y a las obligaciones de información tributaria. En España, la Orden HFP/886/2023, del Ministerio de Hacienda y Función Pública, aprobó el modelo 721 de declaración informativa sobre monedas virtuales situadas en el extranjero.

En materia específica de integridad pública, la Office of Government Ethics (OGE), de los Estados Unidos, determinó, mediante el Legal Advisory LA-18-06, de 18 de junio de 2018, que la moneda virtual constituye propiedad mantenida para inversión o para la producción de renta y que, en consecuencia, debe ser reportada en las declaraciones patrimoniales de los funcionarios del poder ejecutivo, criterio complementado por diversas Legal Advisories. En Ucrania, la National Agency on Corruption Prevention (NACP), incorporó los criptoactivos a la declaración electrónica de funcionarios desde 2020, exigiendo la denominación del activo, la fecha de la última adquisición, la cantidad de unidades y su valor a la fecha de cierre del período informado.

La experiencia comparada aporta también una advertencia que este proyecto recoge. La propia agencia ucraniana ha constatado la existencia de declaraciones de criptoactivos de alto valor carentes de todo respaldo verificable, lo que revela que una categoría meramente declarativa, sin exigencia de fecha de adquisición ni de identificación de la modalidad de custodia, puede terminar operando como mecanismo de justificación de incrementos patrimoniales inexplicados. Es una advertencia que una iniciativa como ésta debe recoger desde su diseño. Declarar que se mantiene un dispositivo de almacenamiento con una determinada cantidad de criptoactivos no permite a la Contraloría verificar que esos activos existan realmente a la fecha de la declaración. Por eso el proyecto exige consignar la dirección pública de la billetera: es el único dato que permite al órgano contralor comprobar en el propio registro distribuido la existencia y el saldo exacto de los activos declarados, sin conocer la clave privada ni comprometer en modo alguno la seguridad de los fondos del declarante. Se trata, además, de un dato reservado, según se explica más adelante.

5. Objetivos del proyecto.

El presente proyecto de ley propone:

- Incorporar al artículo 7º de la ley N° 20.880 una categoría autónoma de activos financieros virtuales o criptoactivos, con las menciones necesarias para que la declaración cumpla efectivamente su función preventiva y de contraste patrimonial.
- Cubrir expresamente la custodia no intermediada o autocustodia, que es la modalidad que ningún reporte de terceros captura.
- Impedir la elusión mediante interposición societaria, extendiendo la obligación a los criptoactivos de las sociedades en que el declarante es controlador o influye decisivamente en su administración o gestión.
- Dotar a la fiscalización de un dato verificable, requiriendo la dirección pública de la billetera de autocustodia, que permite comprobar la existencia y el saldo de los activos en la cadena de bloques sin acceder a la clave privada; y resguardar simultáneamente la seguridad del declarante y los derechos de terceros, mediante el carácter reservado de esa información.
- Evitar la creación de deberes de cumplimiento imposible, mediante reglas expresas de valorización subsidiaria y de actualización frente a la volatilidad de estos activos.
- No innovar en materia de atribuciones ni de institucionalidad. El proyecto se limita a definir qué debe declararse, empleando el régimen de fiscalización, sanciones, publicidad y reglamentación ya vigente en la ley N° 20.880.

6. Contenido del proyecto.

El proyecto consta de un artículo único, que introduce tres modificaciones al artículo 7º de la

ley N° 20.880, y de tres artículos transitorios.

El numeral 1) incorpora una letra g), nueva, al inciso primero del artículo 7°, con el correspondiente corrimiento de las actuales letras g) y h). La nueva letra define el objeto por reenvío al artículo 3°, número 3, de la ley N° 21.521, agrega una cláusula de neutralidad tecnológica para prevenir la obsolescencia normativa, y precisa las menciones exigidas, la regla de valorización y su regla subsidiaria, la distinción según modalidad de custodia, la exigencia de consignar la dirección pública de la billetera y el carácter reservado de ese dato, y la regla sobre actualización frente a la variación del valor de mercado y frente a los incrementos de unidades derivados de eventos automáticos de la red.

El numeral 2) ajusta el párrafo segundo de la letra e), que obliga a incluir determinados bienes de las sociedades en que el declarante es controlador o influye decisivamente, a fin de comprender también los criptoactivos de dichas entidades.

El numeral 3) agrega, respecto de los sujetos señalados en los numerales 14 y 15 del artículo 4° y de los jefes superiores de servicio -que ya declaran cuentas de ahorro, ahorro previsional voluntario, depósitos a plazo y seguros-, la obligación de declarar las cuentas o registros de usuario mantenidos en prestadores de servicios de criptoactivos, así como las posiciones de liquidez o depósitos en protocolos de finanzas descentralizadas o contratos inteligentes, en que el declarante opera directamente desde su billetera sin abrir cuenta ante prestador alguno, cualquiera sea su saldo.

Los artículos transitorios establecen una vacancia legal suficiente para la adecuación del formulario electrónico, el plazo para la adecuación reglamentaria y la regla de incorporación de las tenencias preexistentes a la primera actualización que corresponda efectuar.

II. PROYECTO DE LEY

“Artículo único. Introdúzcanse las siguientes modificaciones en el artículo 7º de la ley N° 20.880, sobre probidad en la función pública y prevención de los conflictos de intereses:

1) Intercálese, en su inciso primero, a continuación de la letra f), la siguiente letra g), nueva, pasando las actuales letras g) y h) a ser letras h) e i), respectivamente:

"g) *Activos financieros virtuales o criptoactivos, en los términos del artículo 3º, número 3, de la ley N° 21.521, cualquiera sea la tecnología de registro distribuido o análoga en que se sustenten, se encuentren en Chile o en el extranjero.*

Respecto de cada clase de activo deberá indicarse su denominación o identificación, la cantidad de unidades de que sea titular el declarante, la fecha de adquisición y su valorización en moneda nacional a la fecha de la declaración, determinada conforme al valor de mercado que el activo registre en la plataforma o mercado en que

habitualmente se transe. A falta de valor de mercado determinable, se deberá indicar el valor de adquisición y se dejará constancia expresa de esa circunstancia.

Deberá señalarse, asimismo, la modalidad de tenencia o custodia de dichos activos, distinguiendo entre la custodia intermediada, individualizando al prestador de servicios, su domicilio, el país en que opera y, cuando corresponda, su inscripción en el registro que lleve la Comisión para el Mercado Financiero; la custodia no intermediada o autocustodia, cualquiera sea el soporte, físico o lógico, en que se conserven las claves privadas o los demás medios de acceso o de disposición del activo, debiendo en este caso individualizarse la dirección pública o identificador de cada billetera; y cualquier otra modalidad de tenencia o custodia por cuenta de terceros. La dirección pública o identificador de las billeteras, las cuentas de usuario y cualesquiera otros datos que permitan verificar la existencia y el saldo de los activos declarados, deberán consignarse en la declaración con carácter reservado.

La variación del valor de mercado de los activos a que se refiere esta letra, así como el incremento en la cantidad de unidades derivado exclusivamente de eventos automáticos de la red o de recompensas por participación en la validación de transacciones, no constituirán, por sí solas, una modificación patrimonial que obligue a actualizar la declaración, sin perjuicio de su consignación en la actualización que corresponda efectuar conforme a esta ley. "

2) Reemplácese, en el párrafo segundo de la letra e) de su inciso primero, la frase *"los bienes inmuebles, derechos, concesiones y valores a que se refieren las letras b), c) y f) de este artículo "* por la siguiente: *"los bienes inmuebles, derechos, concesiones, valores y activos financieros virtuales o criptoactivos a que se refieren las letras b), c), f) y g) de este artículo "*

3) Agréguese, a continuación de la letra d) del inciso que comienza con la expresión *"Adicionalmente, los sujetos señalados en los numerales 14 y 15 del artículo 4°, y los jefes superiores de servicio",* la siguiente letra e), nueva:

"e) Cuentas o registros de usuario mantenidos en prestadores de servicios de activos financieros virtuales o criptoactivos, y los activos de esa misma naturaleza que el declarante haya entregado, comprometido o inmovilizado en protocolos, aplicaciones o contratos informáticos de ejecución automática que operen sin intervención de un prestador de servicios, en Chile o en el extranjero, cualquiera sea su saldo."

Artículos transitorios

"Artículo primero transitorio. Esta ley entrará en vigencia el primer día del séptimo mes siguiente al de su publicación en el Diario Oficial.

Artículo segundo transitorio. Los sujetos obligados que a la fecha de entrada en vigencia de esta ley sean titulares de los activos a que se refiere la letra g) que se incorpora por el numeral 1) del artículo único, deberán consignarlos en la primera declaración o actualización que les corresponda efectuar con posterioridad a dicha fecha. "."