

REVISTA

CHILENA DE PREVENCIÓN Y PERSECUCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (LA/FT)

En este capítulo:

Editorial • La eficacia del sistema antilavado: más allá del cumplimiento formal — por qué el factor humano es el verdadero multiplicador de la prevención • Análisis crítico del proyecto de ley chileno sobre sistemas de inteligencia artificial: una perspectiva comparada, con énfasis en ciberseguridad y cumplimiento normativo • Consideraciones de desarrollo territorial sostenible y gobernanza multinivel para el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional Antilavado en Chile • La información como eje central del combate al crimen organizado: la relación entre SII y UAF • Transparencia y reserva de la información en la Unidad de Análisis Financiero: Estudio de amparos ante el Consejo para la Transparencia • La Investigación Financiera Patrimonial como herramienta estructural en la persecución del lavado de activos en Chile: evolución, impacto y desafíos institucionales • La delincuencia económica organizada: estrategias de inteligencia y prueba en el sistema penal paraguayo

Revista chilena de prevención y persecución del lavado de activos y financiamiento del Terrorismo

RchLAFIT

Unidad de Análisis Financiero

Director

Carlos Pavez Tolosa

Redacción

Eva Tocol Villarroel
Secretaria de Redacción

Daniela Rebolledo Lascar
Ayudante de Redacción

Verónica Urrutia Gordillo
Ayudante de Redacción

Comité Editorial

Carlos Pavez Tolosa (ingeniero comercial y abogado, director de la Unidad de Análisis Financiero), Marcelo Contreras Rojas (abogado jefe de la División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero), Eva Tocol Villarroel (abogada de la División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero), Daniela Rebolledo Lascar (abogada, Analista de Asuntos Internacionales de la Unidad de Análisis Financiero) y Verónica Urrutia Gordillo (administradora pública, Analista Área de Difusión y Estudios de la Unidad de Análisis Financiero).

La Revista chilena de prevención y persecución del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, creada por Resolución Exenta de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), N° 56-2024, de fecha 05 de abril de 2024, es una publicación semestral. Su objetivo es generar y difundir conocimiento empírico y especializado, mediante la creación de áreas de investigación que busquen nuevas estrategias que garanticen la divulgación y la socialización del saber, así como subsanar problemáticas específicas y mejorar los estándares de los sectores económicos y financieros, a través de la prevención y detección de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT).

Convocatoria

La convocatoria para publicar en la RchLAFIT, está abierta de manera permanente para todas las personas, nacionales o extranjeras, a que deseen contribuir en ella. Las colaboraciones pueden ser estudios de doctrina; comentarios de jurisprudencia; sistematizaciones normativas y ensayos; análisis de marcos regulatorios sectoriales o de sistemas antilavado de activos o contra el financiamiento del terrorismo; y bibliografías. Para poder publicar debe sujetarse a las normas editoriales de la presente revista (disponibles en la edición electrónica).

Envío de colaboraciones a: revistauaf@uaf.gob.cl

Selección de trabajos

Será de cargo del Comité Editorial la selección y revisión de la pertinencia del artículo para la revista, aspectos de forma del manuscrito y el cumplimiento de requisitos básicos exigidos en las normas de la Editorial, las cuales serán fijadas previamente por el mismo Comité.

ISSN 2810-7454 (versión electrónica)

Moneda 975, piso 15. División Jurídica de la Unidad de Análisis Financiero. Santiago. Chile
Teléfonos (+56 2) 2439 3000 y (+56 2) 2439 3037

La revista se encuentra disponible en <https://www.uaf.cl/es-cl/publicaciones-uaf/revista-uaf>

Diseño y Diagramación: Christian Godoy Bazo - Benjamín Godoy Didier, Ágora Diseño Valparaíso.

SISTEMAS NACIONALES DE PREVENCIÓN Y PERSECUCCIÓN DEL LAVADO DE ACTIVOS Y FINANCIAMIENTO DEL TERRORISMO (SNIPLA)

4 

Editorial

Palabras del director
CARLOS PAVEZ TOLOSA

5 

Artículos de divulgación

La eficacia del sistema antilavado: más allá del cumplimiento formal — por qué el factor humano es el verdadero multiplicador de la prevención
MANUELA ZAÑARTU BRAVO

20 

Análisis crítico del proyecto de ley chileno sobre sistemas de inteligencia artificial: una perspectiva comparada, con énfasis en ciberseguridad y cumplimiento normativo
MARCELA INZUNZA ACEVEDO

28 

Consideraciones de desarrollo territorial sostenible y gobernanza multinivel para el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional Antilavado en Chile
FRANCISCO SÁNCHEZ LAY

36 

Estudios e investigaciones

La información como eje central del combate al crimen organizado: la relación entre SII y UAF
GONZALO MARDONES PÉREZ y ANDRÉS DURÁN RODRÍGUEZ

49 

Transparencia y reserva de la información en la Unidad de Análisis Financiero: estudio de amparos ante el Consejo para la Transparencia
DAVID IBACETA MEDINA y SEBASTIÁN AEDO ALMONACID

60 

La investigación financiera patrimonial como herramienta estructural en la persecución del lavado de activos en Chile: evolución, impacto y desafíos institucionales
MARCO PACHECO VERÓN y VERÓNICA URRUTIA GORDILLO

75 

Reseñas

La delincuencia económica organizada: estrategias de inteligencia y prueba en el Sistema Penal paraguayo
UBALDO MATÍAS GARCETE PIRIS



Carlos Pavez Tolosa

Director

Unidad de Análisis Financiero

Presentación de la Revista

Es motivo de satisfacción presentar el tercer volumen de la Revista Chilena de Prevención y Persecución del Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo, iniciativa que refleja el compromiso permanente de la Unidad de Análisis Financiero con la promoción del conocimiento, la reflexión crítica y la lucha contra dichos delitos y el fenómeno de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Desde su origen, esta publicación ha buscado consolidarse como un espacio de encuentro entre la experiencia institucional, la academia y los profesionales del ámbito del compliance, fomentando una visión integral sobre los desafíos que implica el fortalecimiento del Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo y el de la Proliferación (ALA/CFT/CFP). Alcanzar dicho propósito requiere, necesariamente, de la cooperación y compromiso de todas y todos quienes participan en esta labor.

En esta ocasión, el eje temático se centra en la eficacia del Sistema Nacional ALA/CFT/CFP, abordada desde diversas perspectivas. Los artículos que integran este volumen examinan, entre otros aspectos, el rol del factor humano en la prevención de actos ilícitos, las implicancias del desarrollo de la inteligencia artificial, la gobernanza territorial sostenible y la transparencia institucional, así como experiencias concretas de cooperación interagencial y gestión de información.

Cierra este número una reflexión comparada proveniente del ámbito judicial regional, que amplía el debate sobre la lucha contra la delincuencia económica organizada y las complejidades probatorias que presenta.

Confiamos en que este nuevo volumen contribuya a la promoción de una cultura de integridad, y que sus contenidos inspiren la reflexión, el intercambio de ideas y la construcción de un entorno más transparente, seguro y colaborativo.



Manuela Zañartu Bravo*

La eficacia del sistema antilavado: más allá del cumplimiento formal — por qué el factor humano es el verdadero multiplicador de la prevención

Resumen: Mediante este artículo se plantea la discusión sobre cuáles son las condiciones que en la práctica hacen efectivo un sistema normativo antilavado. Lo anterior, bajo el entendido de que las personas que resuelven pueden estar condicionadas por diversos factores, lo que altera la arquitectura de sus decisiones, analizando los más relevantes para efectos del sistema que se estudia.

Sumario: I. Introducción; II. “Check box” Compliance: cuando medir no es prevenir; III. *Behavioral Compliance*: la psicología detrás del cumplimiento; IV. Más allá del control: el poder de los *nudges* en la toma de decisiones éticas; V. Gobernanza corporativa; VI. Cultura organizacional como motor de la prevención; VII. Arquitectura de decisiones: donde el cumplimiento se vuelve conducta; VIII. Sesgos cognitivos: el enemigo silencioso de la eficacia; IX. Influencia normativa: cuando la mayoría define el estándar; X. Cómo los esquemas de compensación pueden reforzar o erosionar la prevención; XI. Perspectiva de género: una herramienta para fortalecer el sistema antilavado; y, XII. Conclusiones.

Palabras claves: eficacia, sistema normativo antilavado, arquitectura de decisiones, ética, compliance.

* Manuela Zañartu Bravo es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho Internacional por la Universidad de Nueva York, experta en Compliance. Actualmente, se desempeña como oficial de cumplimiento de Administradora Farellones Capital S.A., socia de Finlaw y directora de Chile Transparente.

I. Introducción

Durante los últimos 12 años he ejercido la función de oficial de cumplimiento en el sector privado, donde las políticas antilavado dejan de ser una materia abstracta para convertirse en decisiones concretas sobre clientes, operaciones, alertas y reportes. Acá se deben sortear diversas interrogantes destinadas a evaluar lo sospechoso y lo atípico, buscando en ocasiones cumplir primeramente la norma, evitando la sanción por no haber reportado oportunamente. La pregunta que me acompaña desde hace un tiempo entonces es ¿cómo pasar de un sistema normativamente robusto a un sistema que, en la práctica, prevenga y desincentive el lavado de activos exitosamente? El desafío es grande pues en el proceso de identificación, análisis y reporte debemos cumplir con varias formalidades, lo que en ocasiones deja poco espacio para la innovación y el pensamiento crítico. La respuesta está -quizás- en repensar los requisitos formales, y en comprender mejor el factor humano, diseñando procesos que hagan que lo correcto sea más fácil de hacer y más difícil de ignorar.

Desde una perspectiva institucional, Chile ha recorrido un camino exitoso. La arquitectura institucional se consolidó con la creación de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), la incorporación de los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o por su sigla en inglés FATF) y consecuentes reformas legales que han permitido fortalecer la prevención. Esto nos ha dado un marco coherente y exigente^{1,2}. Pero, como advierte Jayasekara³, la eficacia no depende solo de la existencia de normas robustas, sino más bien de su implementación efectiva. En otras palabras, lo que marca la real diferencia en la prevención son los resultados tangibles: investigaciones que prosperan tras un reporte, decomisos que desincentivan delitos precedentes, cooperación internacional que fluye, transparencia real sobre los beneficiarios finales⁴, y, sobre todo, la capacidad de transformar información en acción. La evidencia empírica muestra que es la implementación —y no la mera promulgación de leyes— la que se correlaciona con la reducción de delitos relacionados con el lavado de activos.

La pregunta de fondo, entonces, no es solo si contamos con un marco normativo sólido, sino cómo aseguramos que su aplicación logre resultados efectivos. ¿Qué condiciones deberían reforzarse para que la implementación sea tan eficaz como el diseño legal que la respalda? ¿Cómo influyen los sesgos, las presiones internas o los incentivos mal alineados en la eficacia real de los controles? ¿Qué variables culturales y organizacionales explican que, aun existiendo normas sólidas, las fallas de implementación persistan? ¿De qué manera podemos distinguir entre el cumplimiento formal de la norma y la generación de resultados tangibles en la lucha contra el lavado de activos? Y, finalmente, ¿qué rol juegan la gobernanza corporativa, el diseño de incentivos y la formación ética en fortalecer la capacidad preventiva de las instituciones?

Con este marco, la discusión requiere ir más allá del diseño legal y preguntarse por las condiciones que lo vuelven efectivo en la práctica.

II. “Check box” Compliance: cuando medir no es prevenir

Medir resultados, no formularios.

Antes de proponer soluciones, miremos qué estamos midiendo y para qué. Así, la distinción entre cumplimiento con énfasis en lo formal versus una implementación efectiva atraviesa todo el debate. Medir la efectividad de la prevención a partir de indicadores puramente formales tales como número de reportes presentados, manuales al día, horas de capacitación puede conducir a un “cumplimiento de casilla” (*check-box compliance*). Pol⁵ lo expresa con claridad: cuando solo se evalúan *outputs*, se pierde de vista si los *outcomes* están mejorando, es decir, si el riesgo de lavado realmente disminuye. Así, por ejemplo, en el caso de una capacitación el *output* sería la cantidad de trabajadores capacitados, mientras que el *outcome* sería cuantos trabajadores -luego de la capacitación- comprenden realmente los riesgos de lavado de activos y son, en consecuencia, capaces de levantar alertas efectivas.

¿Qué ocurre cuando los indicadores dejan de servir al propósito del control y se convierten en un fin en sí mismos? En ese punto, el “cumplimiento de casilla” se

¹ Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2023).

² The Financial Action Task Force (FATF), (2021a).

³ Jayasekara, (2021).

⁴ The Financial Action Task Force (FATF), (2021b).

⁵ Pol, (2018).

vuelve una trampa: los equipos perfeccionan el “arte de cumplir métricas” —completar cursos, actualizar manuales, aumentar reportes— sin modificar comportamientos ni reducir riesgos reales. Esta ilusión de progreso genera “puntos ciegos éticos”⁶ y operativos donde se premia la velocidad y el volumen por sobre la calidad del análisis, se minimizan las excepciones “para no romper la estadística” y se traslada la discusión desde los resultados hacia el papeleo. De ahí la importancia de reconectar estas mediciones con el real propósito que deben exhibir: indicadores que miren utilidad de los Reporte de Operaciones Sospechosas (ROS), tasa de falsos positivos/negativos y acciones correctivas efectivas, en vez de contentarse con un muestreo de actividad.

Desde una perspectiva criminológica Blanco Cordero⁷, coincide en que el cumplimiento formal es insuficiente sin una cultura organizacional capaz de incorporar valores éticos y prevenir conductas de riesgo. El caso europeo analizado por Gerbrands, Unger, Getzner, & Ferwerda⁸ es ilustrativo: el anuncio de la Cuarta Directiva contra el blanqueo no hizo desaparecer las redes criminales; muy por el contrario, estas se adaptaron, crecieron y se sofisticaron. En la misma línea, la evidencia histórica muestra que las políticas antilavado tienden a producir resultados modestos si se concentran en requisitos formales sin mejorar la calidad de la inteligencia y la cooperación interinstitucional⁹. Es decir, la promulgación de leyes no fue suficiente para prevenir o disminuir el lavado de activos, sino que, muy por el contrario, su resultado fue impulsar en las organizaciones criminales la innovación necesaria para adaptarse y subsistir. Si el crimen organizado innova a esa velocidad ¿cómo hacer para que los Estados, la Industria y, en concreto, los Sujetos Obligados sean capaces de igualar el paso?

Esta brecha de medición abre paso a una segunda idea: las personas decidimos normalmente bajo sesgos y presión.

III. Behavioral Compliance: la psicología detrás del cumplimiento

Comprender para prevenir.

En contextos reales, las personas no decidimos en un laboratorio sino con apremio, presión, incentivos, sesgos y atajos mentales.

Las ciencias del comportamiento, y en particular la psicología y la economía conductual, han demostrado que las decisiones humanas no siempre siguen un patrón racional. Daniel Kahneman y Amos Tversky evidenciaron que, en contextos de incertidumbre y presión, las personas recurren a heurísticas^{10,11} o atajos mentales que pueden derivar en errores sistemáticos, conocidos como sesgos cognitivos. Estos sesgos no son fallas individuales, sino más bien respuestas predecibles de la mente humana frente a limitaciones de tiempo, de información o carga emocional. A estas alturas, esos sesgos son conocidos y han sido objeto de amplio estudio, lo que ha permitido su identificación y caracterización.

Precisamente por esta razón el factor humano no es un apéndice, sino que está en el centro de este desafío del sistema antilavado. Como veremos más adelante, los sesgos cognitivos tales como exceso de confianza, normalización del riesgo, sesgo de confirmación, obediencia a la autoridad, aversión a la pérdida – entre otros – influyen en decisiones críticas cuando los equipos trabajan contra el tiempo y bajo presiones o metas comerciales.¹²

En este contexto, incluso personas bien intencionadas pueden terminar tomando decisiones equivocadas cuando sus propios sesgos, combinados con las presiones del entorno, las arrastran en esa dirección. Por lo tanto, la discusión sobre eficacia del sistema antilavado es, ante todo, una discusión sobre diseño de entornos: cómo configuramos procesos, incentivos y conversaciones de manera que la prudencia sea la opción natural. Dicho de otra manera, reconocer la existencia de sesgos por supuesto que no significa

⁶ Los puntos ciegos éticos se refieren a las zonas de autoengaño moral en las que las personas, aun considerándose éticas, no perciben los conflictos de interés o las consecuencias éticas de sus decisiones. Estos puntos ciegos suelen surgir por sesgos cognitivos, presiones organizacionales o normas implícitas que distorsionan el juicio moral. Bazerman & Tenbrunsel, (2011).

⁷ Blanco, (2009).

⁸ Gerbrands, Unger, & otros, (2022).

⁹ Levi & Reuter, (2006).

¹⁰ Heurística son atajos mentales o reglas prácticas que las personas utilizan para simplificar la toma de decisiones en contextos de incertidumbre o información limitada. Aunque permiten actuar con rapidez, pueden conducir a errores sistemáticos en el juicio o en la evaluación del riesgo. Tversky & Kahneman, (1974).

¹¹ Kahneman, (2011).

¹² A este respecto véase Kahneman, cit. (n. 11) y Ariely, (2012).

aceptar la ineeficacia del sistema, sino más bien comprender que el verdadero desafío está en cómo estructuramos los entornos de decisión. Si los sesgos son universales, predecibles e inevitables, la prevención del lavado de activos debe asumirlos como una variable de diseño y no como una anomalía a corregir.

Aquí es donde emerge el enfoque de *behavioral compliance*¹³: una disciplina que traduce los hallazgos de la psicología cognitiva y de la economía conductual en herramientas prácticas para reforzar la toma de decisiones éticas, mitigando las vulnerabilidades humanas. En otras palabras, permite diseñar entornos que favorezcan conductas de integridad, reduzcan la influencia de sesgos y hagan que la decisión prudente sea la opción natural.

El concepto de *behavioral compliance* parte de la premisa de que el cumplimiento no depende únicamente de normas y controles, sino también de cómo las personas piensan, deciden y actúan en contextos reales. A diferencia del enfoque del *compliance* tradicional, que suele limitarse a políticas, capacitaciones y sanciones, el *behavioral compliance* busca primero entender y luego moldear los factores humanos, que son los que finalmente determinan la efectividad del sistema de prevención o antilavado.

¿Cómo se traducen estas ideas en el terreno práctico del sistema antilavado? Con ajustes pequeños en la arquitectura de decisión.

IV. Más allá del control: el poder de los nudges en la toma de decisiones éticas

Pequeños empujones, grandes efectos.

Traducido a la práctica, esta idea significa considerar

¹³ El concepto de *behavioral compliance* fue popularizado -entre otros- por Hui Chen, ex asesora de cumplimiento del Departamento de Justicia de Estados Unidos (DOJ), a partir de 2017. Ella propuso integrar hallazgos de la psicología conductual y la economía del comportamiento en los programas de cumplimiento corporativo, con el fin de abordar los factores humanos que influyen en la toma de decisiones éticas y en el cumplimiento normativo. Este enfoque integra hallazgos de la psicología cognitiva y la economía del comportamiento para diseñar programas de cumplimiento que reduzcan sesgos, mejoren la toma de decisiones éticas y promuevan conductas de integridad dentro de las organizaciones. Su objetivo es pasar del control normativo al diseño de entornos que favorezcan decisiones correctas de manera predecible y sostenible. Chen, (2017) y Kahneman, cit. (n. 11).

un enfoque que complemente el *compliance* con herramientas de las ciencias del comportamiento. En este ámbito, cobra especial relevancia el concepto de *nudge* —popularizado por Richard Thaler y Cass Sunstein¹⁴—, entendido como pequeños empujones o estímulos en el diseño de los entornos de decisión que influyen en la conducta de las personas, sin restringir su libertad de elección. Un *nudge* no impone, sino que orienta suavemente hacia opciones más prudentes o deseables, aprovechando la forma en que el cerebro procesa información en escenarios de presión o incertidumbre.

Aplicados al *compliance*, estos mecanismos se traducen por ejemplo en incentivos que hagan visibles las consecuencias nefastas de una aprobación apresurada; el establecimiento de: (i) pausas obligatorias antes de tomar decisiones riesgosas activando lo que se conoce como “pensamiento pausado”¹⁵ (ii) configuraciones preventivas por *default* —como lo sería el solicitar información adicional cuando el propósito de un pago es ambiguo o cuando un beneficiario final no está claro; y, (iii) capacitaciones que incorporen dilemas éticos y conflictos reales, en lugar de limitarse a la presentación superficial de políticas y procedimientos.

En el caso chileno, un *nudge* aplicado al sistema financiero podría consistir en incorporar alertas visuales y pausas obligatorias en los sistemas de aprobación de operaciones de alto riesgo. Por ejemplo, cuando un banco detecta que una transferencia supera cierto umbral, o cuando el beneficiario final se encuentra en jurisdicciones catalogadas como de alto riesgo por el GAFI, la plataforma podría desplegar un recordatorio con las posibles consecuencias legales y reputacionales de aprobar sin la debida diligencia, seguido de un breve retraso que obligue al oficial a revisar información adicional antes de confirmar la operación. Esta práctica no elimina la decisión final de la persona responsable, pero introduce un espacio de “pensamiento pausado” que reduce la probabilidad de una aprobación automática bajo presión.

¹⁴ Thaler y Sunstein, (2008).

¹⁵ El concepto de “pensamiento pausado” proviene del trabajo de Daniel Kahneman, en su libro *Thinking, Fast and Slow*, donde distingue entre dos modos de procesamiento cognitivo: el Sistema 1, rápido, automático e intuitivo, y el Sistema 2, más lento, deliberativo y analítico. El “pensamiento pausado” hace referencia precisamente a la activación de este segundo sistema, que permite detener los impulsos automáticos, reflexionar con mayor profundidad y tomar decisiones más racionales frente a situaciones de riesgo o ambigüedad. Kahneman, cit. (n. 11).

El mismo principio aplica fuera de la banca. En el sector inmobiliario —uno de los sectores priorizados en Chile para la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT)— podría aplicarse una configuración preventiva por *default*. Por ejemplo, al registrar una compraventa o arriendo con pagos en efectivo por montos significativos, el sistema podría configurar -por defecto- la solicitud de información sobre el origen de fondos, salvo que la persona responsable documente expresamente las razones para no hacerlo. De esta forma, la prudencia se transforma en el camino más sencillo, alineando la operación de las organizaciones con estándares internacionales de eficacia y, por qué no, de cultura preventiva.

Otro ejemplo lo encontramos en las denominadas “cuentas mulas”¹⁶, un fenómeno delictivo en expansión en Chile y en la región. Se trata de cuentas bancarias personales que son utilizadas —en muchos casos con el consentimiento de su titular y en otros a través de engaño— para recibir y transferir dinero ilícito. Aquí también identificamos otro factor que puede analizarse desde las ciencias del comportamiento. El componente conductual en este esquema es evidente: los reclutadores se aprovechan de la asimetría de información y de la vulnerabilidad económica de ciertos grupos, apelando a necesidades inmediatas. Las organizaciones criminales prometen ingresos fáciles por “arrendar” la cuenta, difunden mensajes a través de redes sociales y aplicaciones de mensajería, emplean un discurso de urgencia para reducir el tiempo de reflexión, y movilizan fondos a una velocidad que supera cualquier ciclo de revisión manual.

En este escenario, el monitoreo transaccional podría fortalecerse significativamente si se combina el uso de tecnología con nuevas señales de alerta vinculadas al comportamiento. Así, por ejemplo, se pueden implementar indicadores de riesgo asociados a cuentas recientemente abiertas a las cuales se accede desde múltiples dispositivos vinculados (teléfonos, tablets, computadores, etc), accesos desde ubicaciones geográficas inconsistentes, respuestas o una narrativa estandarizada para justificar movimientos, o cambios abruptos de patrón tras el primer bloqueo de una operación. En este caso, el *nudge* (o empujón conductual) se manifiesta en la introducción de señales de alerta y pausas deliberadas dentro del monitoreo transaccional que incentivan la detección temprana de patrones atípicos sin imponer restricciones directas. Estas señales, leídas en su conjunto, permitirían anticipar y desactivar esquemas de “cuentas mulas” antes de que consoliden flujos ilícitos.

Estos ejemplos permiten evidenciar que la respuesta al lavado de activos no puede limitarse al ámbito regulatorio. Requiere una estrategia de prevención social que, entre otros factores, combine educación financiera dirigida a jóvenes —principales objetivos de estas redes— y a adultos mayores, que suelen ser igualmente vulnerables, junto con una mayor coordinación con plataformas digitales para desactivar mecanismos de captación en línea. A ello, podría sumarse la creación de canales de denuncia accesibles y confiables para todos los usuarios, de modo que cualquier persona pudiera alertar oportunamente sobre intentos de reclutamiento o sobre operaciones sospechosas vinculadas a sus cuentas. La respuesta no es solo regulatoria o tecnológica, sino también social.

Un caso reciente que expone la brecha entre adaptación criminal y reacción institucional es la reciente desarticulación del brazo armado del Tren de Aragua en Chile, conocido como “Los Gallegos”, donde se constató que miles de operaciones bancarias vinculadas a esta organización criminal no generaron alertas preventivas en el sistema financiero nacional. Más de 800 cuentas bancarias y diversas sociedades constituidas entre 2020 y 2024 fueron utilizadas para movilizar fondos a través de transferencias internacionales y criptomonedas, sin que se emitieran oportunamente reportes de operaciones sospechosas

¹⁶ Cuentas mulas: En el contexto de la prevención del lavado de activos y los delitos financieros, el término cuentas mulas (*money mule accounts*) se refiere a cuentas bancarias personales o empresariales utilizadas, con o sin conocimiento de su titular, para recibir, transferir o disimular fondos ilícitos provenientes de actividades delictivas. Según la European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) (2022b) y la The Financial Action Task Force (FATF), (2020a), los titulares de estas cuentas son reclutados mediante engaño, coerción o incentivos económicos, con el fin de canalizar transacciones que dificultan la trazabilidad del dinero y fragmentan las cadenas financieras ilícitas. Su proliferación constituye una amenaza creciente en el ecosistema digital y exige mecanismos avanzados de monitoreo conductual y educación financiera preventiva.

ni alertas tempranas desde el sector financiero^{17,18}. Este caso ilustra de manera clara la brecha entre la velocidad de adaptación de las organizaciones criminales y la capacidad de reacción del sistema formal. Refuerza, además, la urgencia de incorporar señales conductuales y mecanismos de diseño institucional —*nudges*, configuraciones preventivas por defecto y monitoreo inteligente— que permitan activar sospechas legítimas y reportes oportunos antes de que los delitos se consoliden.

Algo similar ocurre en mercados con alta subjetividad de precios o en industrias de difícil valorización, como el mercado del arte, los derechos musicales o los derechos de imagen. En estos sectores, el valor de un activo no responde necesariamente a criterios objetivos y estandarizados, sino que constituye, en gran medida, una construcción social basada en la reputación, la percepción del público y dinámicas de oferta y demanda¹⁹. Esta característica genera espacios de opacidad que pueden ser aprovechados para inflar precios, disimular transferencias ilícitas o encubrir el origen de fondos.

En este contexto, los controles puramente documentales —como facturas, contratos o tasaciones— pueden convertirse en una ilusión si no se contrastan con conocimiento experto del mercado, mecanismos de trazabilidad sobre la titularidad de las obras o derechos, y una verificación exhaustiva del beneficiario final. De hecho, el Grupo de Acción Financiera, ha advertido que el arte y otros bienes de lujo presentan riesgos elevados de lavado de activos debido a la opacidad de sus transacciones y a la dificultad de establecer precios de referencia.

Lo que suele pasarse por alto en estos mercados es que la valoración de obras de arte, derechos musicales o de imagen no es puramente técnica: siempre interviene la interpretación y el juicio humano. Aquí los sesgos cognitivos juegan un rol decisivo. El sesgo de confirmación puede llevar a un perito a validar una tasación porque coincide con

sus expectativas previas, sin cuestionar las premisas del cliente. El efecto halo²⁰ puede hacer que la reputación de un artista o productor musical influya desproporcionadamente en la aceptación de un precio inflado. La normalización del riesgo ocurre cuando se toleran pequeñas irregularidades en contratos o facturas —“porque así funciona la industria”— hasta que se vuelven parte del estándar. Incluso la aversión a la pérdida puede motivar a ejecutivos o galeristas a aceptar operaciones dudosas por miedo a perder un cliente relevante, aun cuando intuyan que existen riesgos.

Lo que ha mostrado mayor efectividad en la práctica son las alianzas interinstitucionales y multidisciplinarias. Ninguna función basta por sí misma. Así, la colaboración entre peritos especializados en valoración, analistas de datos que detectan patrones atípicos en operaciones, bancos correspondentes y autoridades de supervisión resulta clave para generar y compartir señales en tiempo oportuno²¹. Sin embargo, incluso con tecnología y cooperación, el factor decisivo sigue siendo humano: la capacidad de un oficial de cumplimiento para reconocer cuándo solicitar una segunda opinión, cuándo elevar el nivel de escrutinio y, en última instancia, cuándo rechazar y/o reportar una operación que presenta indicios de riesgo.

Desde la perspectiva de *behavioral compliance*, estas vulnerabilidades muestran que la tecnología y los controles documentales solo llegan hasta cierto punto: lo que determina la eficacia es la capacidad del oficial de cumplimiento para reconocer sus propios sesgos y los de su organización. Esto implica incorporar entrenamientos prácticos en conflictos de interés y dilemas éticos, implementar mecanismos como el “abogado del diablo” en determinadas instancias, y establecer pausas deliberadas para contrarrestar decisiones apresuradas. En última instancia, en sectores donde los precios son subjetivos y la opacidad es estructural, el sistema antilavado será tan sólido

¹⁷ Segovia, Olate y Meza (2025). Tren de Aragua en Chile: sistema financiero no emitió alertas preventivas por miles de operaciones para lavar dinero. CIPER Chile; Fundación CIPER. <https://www.ciperchile.cl/2025/07/14/tren-de-aragua-en-chile-sistema-financiero-no-emitió-alertas-preventivas-por-miles-de-operaciones-para-lavar-dinero/>

¹⁸ The Financial Action Task Force (FATF), (2021c).

¹⁹ Velthuis, (2019).

²⁰ El efecto halo es un sesgo cognitivo que ocurre cuando la impresión positiva o negativa sobre un rasgo de una persona, empresa u objeto influye indebidamente en la evaluación de sus demás atributos. En otras palabras, se tiende a generalizar una cualidad particular —como el éxito económico, la apariencia o la simpatía— hacia la percepción global, aun cuando no exista evidencia objetiva que lo justifique. Thorndike, (1920).

²¹ European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol), (2022a).

como lo sea la madurez psicológica y ética de quienes toman las decisiones.

V. Gobernanza corporativa

Donde se decide la eficacia del sistema antilavado.

Ahora, parte del desafío radica también en la forma como las propias estructuras de gobernanza corporativa abordan la prevención de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT). Ello pues todo lo anterior se decide—y se financia—en los directorios. Además, en demasiados casos los directorios conciben el cumplimiento de la normativa antilavado como un requisito regulatorio que debe existir, pero sin “incomodar” la actividad principal, en lugar de comprenderlo como un pilar de la sostenibilidad y resiliencia organizacional.

Este enfoque limitado se traduce en consecuencias predecibles: presupuestos de cumplimiento que no guardan relación con la magnitud de los riesgos, indicadores que priorizan la velocidad de operación por sobre la calidad de la revisión, y comités de auditoría que se limitan a analizar reportes, sin indagar en las causas estructurales de las alertas.

La literatura internacional ha sido clara al respecto. El *Basel Committee on Banking Supervision* (BCBS) ha destacado la necesidad de integrar los riesgos de LA/FT dentro de la gestión global de riesgos de las instituciones financieras, estableciendo roles y responsabilidades claras desde el directorio hacia abajo²². Por su parte, *The Wolfsberg Group* propone superar la lógica del cumplimiento formal y avanzar hacia una medición de efectividad que privilegie resultados concretos: la utilidad real de los reportes de operaciones sospechosas ROS, el número de investigaciones iniciadas, los decomisos logrados o la reducción del “tiempo a sospecha”²³ como indicador de eficiencia. Como ya fue señalado, centrarse en volumetrías de actividad puede derivar en un “check box compliance” que podría satisfacer quizás a los auditores, pero no aporta realmente a la reducción

efectiva del riesgo. En otras palabras, es importante destacar que la utilidad real de estos indicadores sirve para mostrar avances y progreso, pero no para medir la cultura organizacional.

Un resultado distinto se obtiene cuando los directorios comprenden que el cumplimiento es un pilar fundamental del negocio, y que solo es efectiva cuando realmente forma parte de la estrategia del mismo. Cuando un directorio incorpora esta mirada integral, se traduce en un análisis mucho más profundo, donde lo importante no es solo mirar lo que ya pasó —como el número de investigaciones iniciadas— sino también aquello que anticipa riesgos y permite mejorar antes de que ocurran problemas — como la calidad de las capacitaciones entregadas al personal. Cuando el directorio combina ambas perspectivas, la conversación se enriquece, se asignan recursos de manera más inteligente, se invierte en talento y tecnología, y se fortalece la cultura preventiva, transformando el cumplimiento en un activo estratégico y no en una carga regulatoria.

VI. Cultura organizacional como motor de la prevención

La estrategia solo se vuelve conducta cuando permea la cultura.

Las organizaciones no cambian únicamente por un mandato normativo, sino más bien cuando su cultura corporativa internaliza que resulta más costoso no cambiar que avanzar hacia la transformación, y cuando sus líderes son capaces de comprometerse y visibilizar lo anterior. En ese proceso, las narrativas institucionales son decisivas: así, una empresa que aborda el sistema antilavado como un trámite, gatilla controles superficiales; en cambio, cuando se integra a la identidad y a la estrategia organizacional, se convierte en un eje de credibilidad y, por qué no, de sostenibilidad. Cómo ya mencionamos, esa diferencia se expresa en hechos concretos: en cómo se diseñan los incentivos, qué conductas se reconocen y premian, quiénes llegan a posiciones de liderazgo, qué espacio existe para cuestionar decisiones sin temor a represalias y cómo se reacciona ante los primeros hallazgos serios. En otras palabras, esta coherencia cultural —reforzada por incentivos bien alineados y por entornos de seguridad psicológica— es lo que transforma el cumplimiento en un activo estratégico y lo hace verdaderamente eficaz.

²² Bank for International Settlements. Basel Committee on Banking Supervision, (2020).

²³ Tiempo a Sospecha o *Time to suspicion* (TTS) es un indicador de eficiencia en los sistemas antilavado que mide el lapso entre la ejecución de una operación sospechosa y su detección oportuna por parte de la institución financiera, siendo menor tiempo un reflejo de mayor capacidad preventiva. The Wolfsberg Group, (2021).

El liderazgo ético suele expresarse en gestos cotidianos más que en grandes declaraciones. Un gerente que reconoce abiertamente el valor de rechazar una operación riesgosa transmite un mensaje mucho más poderoso que cien diapositivas. Del mismo modo, cuando un directorio pregunta no solo por los resultados, sino también por el tiempo que tarda la organización en detectar una operación sospechosa y por las medidas correctivas posteriores, orienta con claridad la conducta de toda la estructura jerárquica. Incluso en lo cotidiano, un área comercial que celebra operaciones transparentes y sostenibles transforma la conversación interna y eleva el estándar colectivo. Al final, la cultura organizacional se construye con relatos, y las historias que decidimos contar sobre integridad y desempeño terminan definiendo lo que entendemos como verdadero éxito.

Finalmente, un elemento esencial de la cultura organizacional es la seguridad psicológica que experimentan las personas. Más allá de los valores o normas que se declaran, lo que realmente marca la diferencia es cuando los equipos sienten que pueden aprender, opinar y cuestionar sin miedo a represalias. Es simple: nadie reportará lo que teme reportar ni se atreverá a desafiar decisiones de quienes parecen intocables. La calidad de las decisiones —y, por tanto, del cumplimiento— depende de entornos donde la duda y la reflexión se valoran, y donde el error de buena fe se entiende como una oportunidad de aprendizaje, sin que ello signifique renunciar a la responsabilidad.²⁴

VII. Arquitectura de decisiones: donde el cumplimiento se vuelve conducta

¿Cómo se aterriza la cultura en procesos? Diseñando la decisión.

El corazón de esta transformación radica en lo que podríamos llamar la “arquitectura de decisiones”, es decir, el diseño de los procesos en los cuales las personas tomamos decisiones difíciles. Esto, porque sabemos que no basta con tener reglas escritas; lo decisivo es cómo esas reglas se implementan en la práctica cotidiana.

De ahí la importancia de introducir lo que se conoce como “fricción por diseño”²⁵ en las decisiones de mayor riesgo. Como ya fue mencionado, acá se pueden incorporar pausas deliberadas o pasos adicionales que obligan a reflexionar antes de aprobar una transacción, o incorporar mensajes “disparadores” que plantean preguntas simples pero poderosas antes de autorizar operaciones o excepciones, tales como: “¿cuál es el propósito verificable de este pago?”, “¿qué evidencia adicional necesito?”, entre otras.

A esto se suma la incorporación de configuraciones por defecto destinadas a evitar respuestas ambiguas en situaciones riesgosas, como ocurre al utilizar categorías genéricas (“otros/varios”), declarar al beneficiario final como “por confirmar” o aceptar documentación “pendiente” o “en trámite”. En entornos de alta presión, es fundamental entender que un diseño organizacional robusto pesa más que el rigor individual. Dicho en los términos de Kahneman²⁶, si queremos activar el modo de pensamiento más analítico y reflexivo, debemos crear las condiciones adecuadas para que se active.

Un ejemplo ilustrativo surge en el proceso de *onboarding* de clientes. El procedimiento formal establece que el oficial de cumplimiento tiene la facultad de rechazar la incorporación de un prospecto cuando la información disponible es insuficiente o poco clara, solicitando antecedentes adicionales. Sin embargo, en la práctica este circuito puede derivar en un círculo vicioso: el oficial rechaza; el ejecutivo comercial aporta documentos, pero estos no resuelven las dudas; el oficial vuelve a rechazar; el ejecutivo insiste con información complementaria igualmente deficiente. En ese contexto, el oficial comienza a preguntarse si acaso no estará siendo excesivamente estricto, más aún cuando conoce que el ejecutivo atraviesa dificultades económicas y que la aprobación de ese cliente le permitiría alcanzar un bono clave. Así, pese a que los protocolos existen y las plataformas de gestión funcionan, la decisión final se contamina por la presión social y emocional, abriendo la puerta a una incorporación riesgosa.

24 Schein, (2016).

25 La fricción por diseño se refiere a la incorporación intencional de pequeñas pausas, pasos adicionales o recordatorios dentro de un proceso, con el fin de evitar decisiones impulsivas y promover elecciones más seguras y reflexivas. En el ámbito de *compliance*, estas intervenciones no buscan obstaculizar el flujo de trabajo, sino redirigir la atención del usuario hacia los riesgos y consecuencias de sus acciones, reforzando conductas prudentes y éticas.

26 Kahneman, cit. (n. 11).

Algo similar ocurre en la gestión de rendiciones de gastos. El contador encargado debe revisar comprobantes de manera periódica, pero cuando un ejecutivo de alto desempeño —valorado por sus resultados comerciales— se retrasa de forma sistemática, la organización reacciona con flexibilidad. Al final del año, ese ejecutivo presenta todas las rendiciones atrasadas de golpe. El volumen acumulado obliga al contador a procesar en pocos días lo que debió revisar mes a mes. Bajo esa presión temporal, decide priorizar los montos mayores y pasa por alto rendiciones incompletas o con respaldos deficientes. También aquí seguramente existen protocolos o incluso alguna plataforma tecnológica para soportar las revisiones, pero el factor determinante vuelve a ser humano: la tensión entre presión de tiempo, sesgos de status (ejecutivo estrella) y la tendencia a normalizar incumplimientos reiterados.

Desde la perspectiva de arquitectura de diseño, la solución no pasa únicamente por reforzar manuales, sino por configurar entornos que reduzcan las vulnerabilidades humanas. Por ejemplo, en el *onboarding* podría establecerse un sistema de revisión escalonada: tras dos rechazos sucesivos, el caso se eleva automáticamente a un comité, reduciendo la carga emocional del oficial y distribuyendo la responsabilidad. En el caso de rendiciones, la plataforma podría bloquear la acumulación excesiva de comprobantes, obligando a ingresar gastos dentro de plazos predefinidos o escalando automáticamente los retrasos a jefaturas intermedias. De este modo, la prudencia no depende de la resiliencia individual, sino que se integra como una consecuencia natural del diseño institucional.

En el caso chileno, un área particularmente sensible son los pagos transfronterizos por exportación de servicios -por ejemplo, asesorías legales, ingeniería, marketing digital o servicios de software-. Hoy, muchas de estas transferencias llegan a la banca correspondiente con descriptores genéricos como “servicios profesionales” o “consultoría”. Ese tipo de clasificación abre dos problemas: primero, genera falsos positivos en los sistemas de screening porque no distingue entre servicios legítimos y categorías asociadas a tipologías de lavado; y segundo, dificulta la trazabilidad, ya que la descripción no permite vincular de manera clara el pago con un contrato, una factura o un período de servicio. Si en cambio el banco exigiera que el cliente eligiera entre categorías

estandarizadas alineadas a la norma ISO 20022 —por ejemplo, LICS (licencias y royalties), CONS (consultorías de ingeniería/IT), MKTG (marketing y publicidad), LEGAL (servicios jurídicos)— y acompañara esa elección con documentos probatorios obligatorios (contrato y factura asociada), la operación no solo llegaría más “ limpia” al corresponsal, sino que también permitiría mejorar el índice de *straight-through processing* (STP)²⁷, reducir requerimientos adicionales de información y fortalecer la defensa institucional frente a auditorías regulatorias o eventuales investigaciones.

VIII. Sesgos cognitivos: el enemigo silencioso de la eficacia

Incluso con buen diseño, los sesgos persisten si no se contrapesan.

Tras examinar cómo la arquitectura de diseño influye en la toma de decisiones, emerge una pregunta ineludible: ¿por qué, incluso con buenas estructuras o apoyo tecnológico, las personas a veces actúan de manera contraria al objetivo de cumplimiento? La respuesta, en gran medida, está en los sesgos cognitivos, esos atajos mentales que simplifican la realidad pero que también pueden distorsionar el juicio profesional y debilitar los controles internos²⁸. En contextos de alta presión y con información incompleta, los sesgos se convierten en el terreno donde la racionalidad cede paso a la conveniencia o la inercia.

Reconocer la existencia de los sesgos es un importante primer paso. Sin embargo, no basta con saber que están ahí u ofrecer más capacitaciones. Lo fundamental es rediseñar estructuras que actúen como

²⁷ El índice de *straight-through processing* (STP) mide el porcentaje de transacciones procesadas automáticamente, sin intervención manual, dentro de un sistema financiero o de pagos. Un alto índice de STP refleja eficiencia operativa, menor exposición a errores humanos y reducción de costos, pero también puede generar riesgos si la automatización no contempla controles adecuados frente a operaciones inusuales o de alto riesgo. Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT), (2022).

²⁸ Los sesgos cognitivos son patrones sistemáticos de desviación del juicio racional que afectan cómo las personas perciben, interpretan y toman decisiones. Funcionan como atajos mentales que simplifican la información, pero pueden conducir a errores recurrentes de evaluación o de conducta. Tversky & Kahneman, cit. (n. 10).

“antídoto” dentro de la organización. Frente al sesgo de confirmación, puede resultar útil incorporar la figura del “abogado del diablo” rotativo en los comités más sensibles, para asegurar que toda conclusión sea desafiada. Para contrarrestar el exceso de confianza, ayuda mostrar métricas que exhiban el historial de falsos positivos y negativos por analista o tipología, de modo que la evidencia hable más fuerte que la intuición. La normalización del riesgo se enfrenta con auditorías o revisiones tipo *walkthrough*, que cuestionan la lógica de los procesos cotidianos (por ejemplo: “¿por qué seguimos haciendo esto así?”). Y frente a la aversión a la pérdida, conviene recordar que un “no” a tiempo casi siempre cuesta menos que una corrección tardía. Pequeñas acciones, sostenidas en el tiempo, terminan por moldear culturas que aprenden y evolucionan.

Un sesgo especialmente costoso: el blindaje del alto estatus.

Un fenómeno especialmente relevante en la prevención del lavado de activos es la tendencia a minimizar los riesgos asociados a personas ricas, influyentes o con poder. Este sesgo no responde a un solo patrón psicológico, sino a una combinación de predisposiciones inconscientes. El sesgo de autoridad lleva a confiar más en figuras de prestigio, suponiendo que sus decisiones son correctas²⁹. El sesgo de confirmación nos impulsa a buscar información que reafirma la idea de que “los poderosos controlan mejor los riesgos”³⁰. Además, la percepción de competencia hace que asociemos poder con capacidad, generando una ilusión de seguridad³¹. Finalmente, la evitación del riesgo percibido sugiere que quienes poseen más recursos pueden absorber o mitigar eventuales contingencias, por lo que se los percibe como menos riesgosos. Esta suma de heurísticas genera un efecto de “blindaje reputacional” que relaja los controles y permite que señales de alerta sean desestimadas o clasificadas como de bajo riesgo, solo por provenir de actores de alto estatus.

En conclusión, comprender y gestionar estos sesgos no es un ejercicio teórico pues tiene consecuencias operativas directas. En la práctica, un oficial de

cumplimiento podría omitir la revisión profunda de un cliente poderoso o un alto funcionario, por temor a generar conflicto o ser percibido como “excesivamente riguroso” o “falto de criterio”. Este tipo de autocensura inconsciente revela cómo el contexto social y organizacional moldea el juicio técnico. De ahí la importancia de diseñar sistemas que no dependan exclusivamente de la “buena voluntad” individual, sino que institucionalicen contrapesos que obliguen a dudar, verificar y documentar cada decisión crítica.

IX. Influencia normativa: cuando la mayoría define el estándar

Los equipos también se mueven por normas de grupo.

La psicología social entrega una pieza fundamental para entender y mejorar la eficacia de los sistemas de cumplimiento y es lo que se conoce como la influencia normativa. En términos simples, las personas tienden a ajustar su conducta a lo que perciben como la práctica mayoritaria, incluso más que a lo que declaran como sus valores individuales. Cialdini³² lo documenta ampliamente de la siguiente manera: mostrar que “la mayoría” ya sigue un comportamiento deseado resulta mucho más persuasivo que insistir en valores abstractos o principios éticos generales.

Este hallazgo tiene implicancias directas en la prevención de delitos financieros. Por ejemplo, comunicar estadísticas internas de cumplimiento puede ser más eficaz que apelar a la ética en abstracto. Si los analistas son informados que el 85% de sus pares rechaza operaciones con propósito ambiguo y solicita evidencia adicional, es más probable que se alineen con ese estándar. En programas de entrenamiento para oficiales de cumplimiento, se puede mostrar que la gran mayoría de los colegas en la industria ya utiliza un proceso de debida diligencia profunda, previo a autorizar clientes nuevos se convierte una práctica recomendada en una norma social de referencia. En los equipos de monitoreo transaccional, los supervisores pueden reportar semanalmente cuántas alertas se elevaron con todos los antecedentes necesarios para su revisión, reforzando así la importancia de documentar cada decisión con rigor. Esto no solo reconoce el esfuerzo, sino que refuerza

29 Milgram, (1974).

30 Descartando lo que contradice esa creencia encontramos a Nickerson, (1998).

31 Fiske & Dépret, (1996).

32 Cialdini, (2009).

que “así se hace aquí”. En el sector inmobiliario, compartir que la mayoría de corredores asociados solicita sistemáticamente declaraciones juradas de origen de fondos antes de concretar operaciones en efectivo puede inducir a que los rezagados adopten el mismo estándar. La percepción de pertenencia y consistencia grupal se convierte así en un refuerzo práctico del comportamiento esperado.³³

Por último, también podemos mencionar como estrategia para moldear conductas la importancia del feedback inmediato. Diversos estudios muestran que las personas aprenden y ajustan mejor su conducta cuando la retroalimentación ocurre de manera cercana al evento, en lugar de semanas o meses después.³⁴ En *compliance*, esto significa que la revisión de alertas, errores u omisiones debe acompañarse de comentarios correctivos en tiempo real. Por ejemplo, un analista que libera un pago sin propósito claro debería recibir retroalimentación el mismo día, no en la evaluación anual. De este modo, el aprendizaje se consolida antes de que la rutina o la inercia eliminen la oportunidad de corregir, o se convierta en un hábito sostenido.

X. Cómo los esquemas de compensación pueden reforzar o erosionar la prevención

Todo lo anterior se consolida en cómo pagamos.

Otro aspecto que merece especial atención, considerando el factor humano como un elemento decisivo en la eficacia del sistema antilavado, es el diseño de los incentivos organizacionales. Ninguna capacitación, por sofisticada que sea, logrará contrarrestar un esquema de compensación mal diseñado. Así, por ejemplo, si un ejecutivo recibe sus bonos únicamente por la cantidad de clientes nuevos que incorpora, y no se pondera la calidad de esos clientes desde el punto de vista del riesgo, la organización está incentivando implícitamente la ceguera frente a señales de alerta.

Pensemos en una situación frecuente: hacia fin de año, un importante cliente potencial se presenta con antecedentes incompletos o con dudas sobre el origen de sus fondos. El área comercial, presionada

por cumplir metas de cierre, buscará con insistencia que la aprobación avance. Al mismo tiempo, el equipo de cumplimiento —cuyos incentivos están ligados a evitar sanciones regulatorias y resguardar a la institución— optará por detener la incorporación. El resultado es una tensión permanente entre dos áreas que, en teoría, deberían estar alineadas en un mismo objetivo: crecer de manera sostenible sin comprometer el control de riesgos.

La clave está en rediseñar los incentivos para alinear intereses. Por ejemplo, los ejecutivos comerciales podrían tener parte de su bono vinculado no solo al volumen de nuevos clientes, sino también a métricas como:

- el porcentaje de clientes incorporados sin incidencias posteriores
- la detección temprana de riesgos durante el proceso de onboarding
- la proporción de clientes que mantienen relaciones de largo plazo sin generar alertas significativas

De igual forma, los oficiales de cumplimiento podrían ser evaluados no solo por “evitar multas”, sino también por:

- la agilidad razonable en los procesos de debida diligencia
- la calidad de la experiencia del cliente en interacciones con compliance
- su capacidad para proponer soluciones que gestionen el riesgo, sin bloquear el negocio innecesariamente

Revisar y ajustar los sistemas de incentivos no significa “sacrificar la performance”, sino elevarla en una dimensión más sostenible y responsable. Incorporar métricas que valoren la calidad del crecimiento, reconocer el rechazo oportuno de una relación comercial riesgosa o premiar la colaboración efectiva entre áreas, envía mensajes más claros y consistentes que cualquier campaña ética. En definitiva, la ética corporativa se debería ver también reflejada en la contabilidad de los incentivos: el “cómo” y “por qué” se paga pueden reflejar con mayor nitidez los valores que la institución busca proyectar y defender.

33 Goldstein, Cialdini, & Griskevicius, (2008).

34 Kluger & DeNisi, (1996).

XI. Perspectiva de género: una herramienta para fortalecer el sistema antilavado

La diversidad completa el cuadro.

La perspectiva de género agrega un elemento clave a la efectividad de los sistemas antilavado. En Chile y en gran parte de la región, las mujeres suelen ocupar principalmente funciones operativas o analíticas en cumplimiento —como revisar transacciones o procesar reportes—, pero siguen siendo minoría en los espacios de decisión estratégica, como comités de riesgo, directorios o equipos que asignan recursos. Esta brecha no es trivial: mejorar la calidad de las deliberaciones y resultados. Al incorporar miradas diversas, se reducen los sesgos de grupo y se amplía la comprensión de los riesgos desde una perspectiva social y cultural más completa.³⁵ La inclusión activa de mujeres en comités de cumplimiento permite detectar señales más sutiles de manipulación o abuso que, en entornos homogéneos, tienden a pasarse por alto. No se trata solo de equidad: su presencia en posiciones de liderazgo también fortalece la capacidad de anticipar y gestionar riesgos, además de enviar un mensaje claro de que la integridad y la equidad son principios no negociables.³⁶

Ahora bien, como ya fue enunciado, la dimensión de género también aparece desde la perspectiva de las tipologías criminales. Organizaciones ilícitas suelen instrumentalizar a mujeres en situación de vulnerabilidad, utilizándolas como testaferros o titulares de cuentas bancarias. Esto ocurre, por ejemplo, en casos de madres jefas de hogar, trabajadoras informales o migrantes reclutadas para abrir cuentas o figurar como socias en empresas ficticias, a cambio de pagos menores o bajo coerción.³⁷ El crimen organizado, en este sentido, explota desigualdades estructurales: ubica a las mujeres en eslabones visibles, pero fácilmente reemplazables, sin acceso a las ganancias principales ni a niveles de decisión.

Integrar la perspectiva de género en los sistemas de prevención exige ir más allá de la retórica. Supone, en la práctica, desagregar datos por sexo al analizar tipologías y reportes, reconocer dinámicas de coacción específicas y diseñar capacitaciones que visibilicen estas realidades. Implica también crear “vías de salida” seguras para clientes coaccionadas o instrumentalizadas por organizaciones criminales con protocolos de atención que eviten la revictimización, criterios de cierre de cuentas que reduzcan la exclusión financiera y mecanismos de derivación a redes de apoyo social y legal. Iniciativas como canales de atención que sean sensibles a dinámicas de coacción económica, disponibilidad de funcionarias cuando la cliente lo prefiera, señales discretas para pedir ayuda y protocolos de derivación fortalecen la confianza y la capacidad preventiva. Al interior de las instituciones, la capacitación basada en este enfoque se vuelve clave para que los equipos comprendan estas dinámicas y aprendan a responder de forma efectiva.

XII. Conclusión

La eficacia del sistema antilavado se construye cuando la normativa, la institucionalidad y la comprensión profunda y sincera del comportamiento humano actúan en sintonía. Como hemos visto, no basta con tener marcos regulatorios sólidos si estos no se traducen en comportamientos consistentes, culturas organizacionales maduras y estructuras de gobernanza comprometidas. La verdadera prevención surge cuando el cumplimiento deja de ser una obligación formal y se convierte en una práctica cotidiana, sostenida por incentivos coherentes, liderazgo ético y diversidad de miradas. Si logramos diseñar entornos donde la prudencia sea el camino de menor resistencia, donde los sesgos se reconozcan y contrapesen, donde los “nudges” orienten sin imponer y donde la diversidad fortalezca la toma de decisiones, avanzaremos hacia un estándar más exigente: un sistema que aprende, que coopera y que protege. Ese es el umbral que Chile —y toda organización comprometida con la integridad— puede y debe cruzar.

Quisiera insistir en un punto que suele quedar entre líneas: la gente rara vez despierta con el propósito de incumplir. Lo que ocurre, en ciertos casos, es simplemente la dificultad de navegar entre incentivos mal diseñados, procedimientos poco claros y señales contradictorias enviadas por la propia organización. Así, día a día, se van generando grietas cuando se

³⁵ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), (2021).

³⁶ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), cit. (n. 38) y United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), (2020a).

³⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), (2020b).

normalizan atajos “porque hay que cerrar el mes”, “porque la competencia también lo hace” o “porque el sistema se ha vuelto burocrático y pide demasiados clics”. Y el peligro está cuando en esos espacios se instala la idea de que la prudencia es lentitud y que el escrutinio es desconfianza, cuando en realidad debieran ser pilares incuestionables del trabajo bien hecho. Para que el sistema antilavado sea eficaz, estas racionalizaciones deberían abordarse más bien como riesgos operativos gestionables, y no como “fallas morales” individuales.

En este contexto cobran sentido los llamados “momentos de la verdad”³⁸, entendidos como aquellos instantes críticos dentro de un proceso en los que una decisión individual altera de manera significativa el perfil de riesgo de la organización.³⁹ Estos momentos marcan puntos de inflexión donde se juega -realmente- la eficacia del sistema antilavado. Y entonces, vuelvo a insistir, no basta con tener manuales o políticas que cumplan la normativa. Lo realmente decisivo será cómo se comportan las personas frente a dilemas éticos cotidianos cuando la respuesta no esté contemplada en esa manual o política.

Ejemplos frecuentes ilustran estos “momentos de la verdad”:

- aceptar o rechazar a un potencial cliente en el onboarding cuando la documentación es incompleta o existen señales ambiguas
- aprobar una excepción a las políticas bajo presión comercial o de tiempo
- autorizar la liberación de un pago con propósito difuso o beneficiario final no verificado
- cerrar una alerta de monitoreo sin dejar trazabilidad que respalde la decisión
- aprobar un pago en efectivo significativo sin indagar en el origen de los fondos

En cada uno de estos momentos críticos, la organización podría instalar “barreras de contención”

³⁸ Los momentos de la verdad fueron introducidos por Jan Carlzon (1987) para describir los instantes críticos en los que un cliente entra en contacto con una organización y forma una impresión decisiva sobre ella. En el ámbito organizacional y de cumplimiento, el término se ha ampliado para referirse a los puntos en que una decisión individual —por pequeña que parezca— puede modificar sustancialmente el riesgo, la reputación o la integridad de la institución.

³⁹ Carlzon, (1987).

que redirijan el actuar de las personas, reduciendo el riesgo de actuar por error y fortaleciendo la consistencia operativa. Como hemos visto, algunas prácticas efectivas son: establecer pausas obligatorias antes de autorizar operaciones sobre un cierto monto; requerir la revisión cruzada por un par no jerárquico para validar excepciones; introducir preguntas gatilladoras que obliguen a documentar mejor las decisiones (“¿qué evidencia adicional necesito?”, “¿qué escenario descarté?”); y mantener registros breves pero sustantivos que faciliten el aprendizaje posterior. Estas medidas no ralentizan el negocio: lo vuelven más robusto frente a la presión del día a día y, a la larga, construyen confianza en clientes, reguladores y en la propia organización.

Cuando unimos todas estas piezas —desde la superación del “check box compliance” hasta la comprensión del factor humano, el uso estratégico de los nudges, la gobernanza responsable, la cultura organizacional madura, la arquitectura de decisiones, la gestión de sesgos, la influencia normativa, los incentivos alineados y la integración de la perspectiva de género— emerge una conclusión clara: la eficacia del sistema antilavado no depende de tener más reglas, sino de diseñar mejor los entornos en los que las personas deciden. La prevención real ocurre allí, en los momentos cotidianos donde se elige entre actuar con prudencia o ceder a la presión. Si logramos que lo correcto sea el camino más sencillo y natural, los indicadores, los informes y las auditorías dejarán de ser un fin en sí mismos para transformarse en evidencia de un sistema que aprende, coopera y evoluciona. En última instancia, la verdadera eficacia del cumplimiento no se mide en formularios, sino en decisiones humanas bien diseñadas.

Bibliografía

Autores

- Ariely, Dan. (2012). *The honest truth about dishonesty: How we lie to everyone—especially ourselves*. HarperCollins.
- Bazerman, Max. & Tenbrunsel, Ann. (2011). *Blind spots: Why we fail to do what's right and what to do about it*. Princeton University Press.
- Blanco, Isidoro. (2009). “Eficacia del sistema de prevención del blanqueo de capitales: Estudio del cumplimiento normativo desde una perspectiva criminológica.” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 11(3).
- Carlzon, Jan. (1987). *Moments of truth*. Ballinger Publishing Company.
- Chen, Hui. (2017). *Behavioral compliance*:

An evidence-based approach to corporate compliance and ethics. Better Way.

- Cialdini, Robert. (2009). *Influence: Science and practice (5th ed.)*. Pearson Education.
- Fiske, Susan & Dépret, Eric. (1996). “Control, interdependence and power: Understanding social cognition in its social context.” *European Review of Social Psychology*, 7(1), 31–61. <https://doi.org/10.1080/14792779443000094>
- Gerbrands, Peter, Unger, Brigitte, Getzner, Michael, & Ferwerda, Joras. (2022). The effect of anti-money laundering policies: An empirical network analysis. *EPJ Data Science*, 11(13). <https://doi.org/10.1140/epjds/s13688-022-00328-8>
- Goldstein, Jonas, Cialdini, Robert & Griskevicius, Vladas. (2008). “A room with a viewpoint: Using social norms to motivate environmental conservation in hotels.” *Journal of Consumer Research*, 35(3), 472–482. <https://doi.org/10.1086/586910>
- Jayasekara, Sisira. (2021). “How effective are the current global standards in combating money laundering and terrorist financing?”. *Journal of Money Laundering Control*, 24(2), 257–273. <https://doi.org/10.1108/JMLC-05-2020-0047>
- Kahneman, Daniel. (2011). *Thinking, fast and slow*. Farrar, Straus and Giroux.
- Kluger, Avraham, & DeNisi, Angelo. (1996). “The effects of feedback interventions on performance: A historical review, a meta-analysis, and a preliminary feedback intervention theory.” *Psychological Bulletin*, 119(2), 254–284. <https://doi.org/10.1037/0033-2909.119.2.254>
- Levi, Michael & Reuter, Peter. (2006). “Money laundering”. *Crime and Justice*, 34(1), 289–375. <https://orca.cardiff.ac.uk/id/eprint/3154/1/Levi%202006.pdf>
- Milgram, Stanley. (1974). *Obedience to authority*. Harper & Row.
- Nickerson, Raymond. (1998). “Confirmation bias: A ubiquitous phenomenon in many guises.” *Review of General Psychology*, 2(2), 175–220. <https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175>
- Pol, Ronald. (2018). “Anti-money laundering effectiveness: Assessing outcomes or ticking boxes?.” *Journal of Money Laundering Control*, 21(2), 215–230. <https://doi.org/10.1108/JMLC-07-2017-0029>
- Schein, Edgard. (2016). *Organizational culture and leadership (5th ed.)*. Wiley.
- Segovia, Macarena; Olate, Catalina & Meza, Daniel. (2025, julio 14). “Tren de Aragua en

Chile: sistema financiero no emitió alertas preventivas por miles de operaciones para lavar dinero.” *CIPER Chile*. <https://www.ciperchile.cl/2025/07/14/tren-de-aragua-en-chile-sistema-financiero-no-emitió-alertas-preventivas-por-miles-de-operaciones-para-lavar-dinero/>

- Sunstein, Cass. (2021). *Sludge: What stops us from getting things done and what to do about it*. MIT Press.
- Thaler, Richard & Sunstein, Cass. (2008). “Nudge: Improving decisions about health, wealth, and happiness.” *Yale University Press*.
- Thorndike, E. L. (1920). *A constant error in psychological ratings*. *Journal of Applied Psychology*, 4(1), 25–29. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. *Science*, 185(4157), 1124–1131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Tversky, Amos & Kahneman, Daniel. (1974). “Judgment under uncertainty: Heuristics and biases.” *Science*, 185(4157), 1124–1131. <https://doi.org/10.1126/science.185.4157.1124>
- Velthuis, Olav. (2019). “Talking prices: Symbolic meanings of prices on the market for contemporary art.” *Princeton University Press*.

Otros documentos

- Bank for International Settlements. Basel Committee on Banking Supervision. (2020). *Guidelines. Sound management of risks related to money laundering and financing of terrorism*. <https://www.bis.org>
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). (2022a). *Examination of vulnerabilities in the EU's art market*. <https://www.europol.europa.eu>
- European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol). (2022b). *European Money Mule Action (EMMA) operational report*. <https://www.europol.europa.eu>
- Financial Action Task Force. (2020a). *Money mule schemes: Risks and trends in money laundering and fraud*. FATF/OECD. <https://www.fatf-gafi.org>
- Financial Action Task Force. (2020b). *Money laundering and terrorist financing in the art and antiquities market*. FATF/OECD. <https://www.fatf-gafi.org>
- Financial Action Task Force. (2020c). *Trade-based money laundering: Trends and indicators*. FATF. <https://www.fatf-gafi.org>
- Financial Action Task Force. (2021a). *Mutual evaluation report of Chile*. FATF & GAFILAT. <https://www.fatf-gafi.org>

- Financial Action Task Force. (2021b). *Recommendation 24: Transparency and beneficial ownership of legal persons* (Updated). FATF. <https://www.fatf-gafi.org>
- Financial Action Task Force. (2021c). Updated guidance for a risk-based approach to virtual assets and virtual asset service providers. FATF. <https://www.fatf-gafi.org>
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2021). *Gender and corruption: Understanding the links*.
- Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication (SWIFT). (2022). *ISO 20022 for payments: Introduction and migration*. <https://www.swift.com>
- The Wolfsberg Group. (2021). *Wolfsberg guidance on effectiveness*. <https://www.wolfsberg-principles.com/sites/default/files/wb/pdfs/Wolfsberg-Effektiveness-Guidance-May-2021.pdf>
- Unidad de Análisis Financiero (Chile). (2023). *Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP y Plan de Acción 2023–2027*. <https://www.uaf.cl>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020a). *The role of women in organized crime*. United Nations. <https://www.unodc.org>
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2020b). *Gender and money-laundering: Expert group meeting report*. United Nations. <https://www.unodc.org>



Marcela Inzunza Acevedo*

Análisis crítico del proyecto de ley chileno sobre sistemas de inteligencia artificial: una perspectiva comparada, con énfasis en ciberseguridad y cumplimiento normativo

Resumen: El Proyecto chileno sobre sistemas de Inteligencia Artificial avanza hacia una regulación basada en riesgos que busca equilibrar innovación y protección de derechos fundamentales. Este informe compara su diseño con el AI Act de la Unión Europea y otros marcos internacionales, analiza el informe de consulta experta de la Biblioteca del Congreso Nacional y las modificaciones aprobadas por la Comisión de Ciencias. Se destacan fortalezas en principios, alineamiento internacional y primeros anclajes de ciberseguridad y *compliance*; y se identifican brechas en definiciones, fiscalización, resiliencia cibernética y gobernanza. Se proponen

mejoras para una ley adaptable, efectiva y pro-innovación.

Sumario: I. Introducción; II. Contexto internacional y fundamentos éticos; III. Fortalezas del proyecto chileno; IV. Principales debilidades y brechas; V. Sesgos algorítmicos y desafíos de equidad; VI. Propuestas de mejora; VII. Desafíos de implementación y futuro; y, VIII. Conclusiones.

Palabras clave: Inteligencia artificial, regulación de IA, ciberseguridad, cumplimiento normativo, gobernanza tecnológica, Chile, *AI Act*.

* Marcela Inzunza Acevedo es abogada por la Universidad Central de Chile y Magíster (LL.M.) en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Posee diplomados en *Compliance Corporativo, Contratos y Responsabilidad Civil* por la misma institución. Actualmente, se desempeña como Gerenta Legal, de Ética y Cumplimiento Regulatorio en Norte Grande S.A. y filiales, liderando la implementación de modelos de prevención de delitos, programas de cumplimiento normativo y políticas de integridad empresarial. Es docente universitaria en materias de *compliance* y ética corporativa, y participa activamente en distintas iniciativas orientadas a la formación en gobernanza, ética organizacional y liderazgo femenino.

I. Introducción

La Inteligencia Artificial (IA) ya no pertenece al futuro: se ha convertido en un componente estructural de la economía, el trabajo y la gestión pública contemporánea. Desde la predicción de comportamientos financieros hasta la automatización de decisiones judiciales o médicas, la IA redefine las fronteras del derecho, la ética y la responsabilidad social. No obstante, junto con su potencial transformador, emergen riesgos profundos: sesgos algorítmicos, opacidad en la toma de decisiones, pérdida de privacidad, manipulación informacional y nuevas formas de criminalidad digital.

Frente a este escenario, los Estados enfrentan un desafío mayúsculo: “regular sin sofocar la innovación”, garantizando al mismo tiempo la protección de derechos fundamentales. En este contexto, Chile ha iniciado un proceso decisivo con el “Proyecto de Ley sobre Sistemas de Inteligencia Artificial” con Boletín de identificación N.º 16821-19, ingresado en mayo de 2024 y, refundido con el Boletín 15869-19¹, actualmente en su primer trámite legislativo ante la Comisión de Futuro, Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de la Cámara de Diputadas y Diputados.

Inspirado en el *AI Act*² de la Unión Europea y en la “Política Nacional de Inteligencia Artificial”³ elaborada en el 2021 y actualizada en 2024, propone un modelo de “regulación basada en riesgos”, integrando principios éticos, obligaciones de ciberseguridad y lineamientos de cumplimiento normativo. Las modificaciones aprobadas en 2025 introducen principios de equidad de género, transparencia, derechos de autor y coordinación con la Agencia Nacional de Ciberseguridad (ANCI), lo que consolida un marco interinstitucional innovador en la región.

Este trabajo sostiene la hipótesis de que “la efectividad del proyecto dependerá de su capacidad para traducir principios éticos en obligaciones auditables”, mediante una gobernanza interagencial que articule a la ANCI, la Unidad de Análisis Financiero (UAF),

la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y el Consejo para la Transparencia (CPLT), fortaleciendo la trazabilidad, la rendición de cuentas y la equidad algorítmica.

Metodológicamente, se utiliza un “enfoque comparado y documental”, analizando fuentes primarias (*AI Act*, *Executive Order on AI*⁴, *NIST*⁵ *Framework*⁶, medidas chinas y principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)), informes parlamentarios y bibliografía especializada. El propósito es ofrecer un análisis crítico de los fundamentos éticos, jurídicos y de *compliance* que deberían guiar una regulación chilena de la IA efectiva, sostenible y alineada con los estándares internacionales.

II. Contexto internacional y fundamentos éticos

a. La experiencia europea: ética auditabile

El *AI Act*⁷ representa el modelo más estructurado del mundo. Prohíbe prácticas consideradas de “riesgo inaceptable”, como el *social scoring* al estilo chino o el reconocimiento emocional en entornos laborales, e impone obligaciones estrictas a los sistemas de *alto riesgo*, los cuales deben someterse a evaluaciones de conformidad, auditorías técnicas y supervisión humana permanente.

Lo que distingue al modelo europeo es su convicción de que la ética debe ser “verificable”. Los valores de dignidad humana, transparencia y trazabilidad se transforman en requisitos técnicos: documentación obligatoria, registros públicos, notificación de incidentes (art. 73) y gobernanza de datos. Así, Europa convierte sus principios en una ética “auditabile by design”, donde cada proveedor debe demostrar que su sistema respeta derechos y puede rendir cuentas ante la sociedad.

b. Estados Unidos: innovación guiada por confianza

Estados Unidos, en cambio, ha optado por un modelo

¹ Proyecto ley que regula los sistemas de inteligencia artificial, la robótica y las tecnologías conexas, en sus distintos ámbitos de aplicación.

² Unión Europea, (2024).

³ Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación, (2024).

⁴ Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration, (2023).

⁵ National Institute of Standards and Technology.

⁶ National Institute of Standards and Technology, (2023).

⁷ Unión Europea, cit. (n.2).

más flexible y descentralizado. La *Executive Order on AI*, impulsó un marco de estándares éticos y de seguridad, pero dejó su cumplimiento a las agencias y estados federales. El NIST *AI Risk Management Framework*⁸ se transformó en la referencia técnica para el sector privado, centrado en identificar, evaluar y mitigar riesgos mediante buenas prácticas y pruebas de estrés.

Aunque la orden ejecutiva fue derogada en 2025, la estrategia estadounidense continúa a través de agencias como la *Federal Trade Commission* (FTC), la *Food and Drug Administration* (FDA) y el *Departamento de Energía*, que establecen guías específicas para IA en consumo, salud o energía. Este modelo apuesta por la “responsabilidad distribuida”, donde la confianza pública se construye más por cultura ética que por regulación centralizada.

c. China: control estatal y seguridad nacional

China adoptó en 2023 las *Interim Measures for Generative AI Services*, que reflejan su enfoque de “seguridad nacional tecnológica”. Bajo este esquema, los proveedores deben garantizar que los contenidos generados por IA respeten los “valores socialistas”, que los datos sean verificados y que la identidad de los usuarios esté registrada. La censura algorítmica, el control preventivo y la vigilancia de contenido son pilares del sistema.

Su virtud es la rapidez de implementación; su riesgo, la erosión de libertades fundamentales. Mientras Occidente busca transparencia, China busca control. La paradoja es evidente: ambas persiguen la confiabilidad, pero con herramientas éticas opuestas.

d. La OCDE: ética global y lenguaje común

La OCDE⁹ introdujo cinco principios para una IA confiable: beneficio social, derechos humanos, transparencia, seguridad y responsabilidad. Esta hoja de ruta, adoptada por más de 40 países, sirve de “gramática ética internacional”. Su revisión en 2024 amplió la definición de “sistema de IA” y destacó la

importancia de evaluar impacto ambiental y social. La OCDE no impone sanciones, pero sus directrices son referencia obligada para quienes buscan articular gobernanza global con innovación responsable.

e. Traducción práctica para Chile

Chile puede extraer lecciones de estos modelos. Del europeo, la rigurosidad; del estadounidense, la flexibilidad; del chino, la capacidad de ejecución; y, de la OCDE, la coherencia ética. En la práctica, ello implica transformar principios en procedimientos verificables:

1. Evaluaciones de impacto algorítmico ex ante (al estilo europeo).
2. Estándares técnicos y guías operativas (como el NIST).
3. Protocolos de transparencia y trazabilidad en el sector público.
4. Mecanismos de supervisión interagencial liderados por la ANCI.
5. Incorporación de principios OCDE en la exposición de motivos y en guías interpretativas.

La ética algorítmica solo es real si puede “medirse”, “auditarse” y “corregirse”.

III. Fortalezas del proyecto chileno

El proyecto chileno destaca por su intento de “alinear el derecho con la tecnología”. Establece una estructura de riesgos (inaceptable, alto, limitado y mínimo) que permite adaptar las obligaciones según la magnitud del impacto, evitando tanto la sobreregulación como la permisividad.

El “Informe de Consulta Experta de la Biblioteca del Congreso Nacional”¹⁰ subraya el consenso sobre la necesidad de un marco preventivo y de responsabilidad compartida. También valora la coordinación con la Agencia Nacional de Ciberseguridad, lo que diferencia a Chile de otros países latinoamericanos que aún no vinculan IA y ciberseguridad en un mismo marco legal.

Otro aspecto innovador es la integración de *compliance corporativo* como herramienta de

⁸ National Institute of Standards and Technology (NIST), cit. (n.6).

⁹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2019).

¹⁰ Roberts, (2024).

gobernanza ética. En línea con la Ley N.º 21.595 “sobre delitos económicos”, las empresas deberán adoptar políticas internas para identificar riesgos algorítmicos y reportar incidentes, consolidando la figura del “oficial de cumplimiento tecnológico”. En síntesis, el proyecto sienta las bases para una “cultura de integridad digital”, que trasciende la mera regulación y promueve una forma responsable de innovar.

IV. Principales debilidades y brechas

Aun con sus méritos, el proyecto presenta debilidades estructurales. Varias definiciones —como “riesgo significativo” o “sistema de IA de uso general”— fueron importadas literalmente del “AI Act”, sin adaptación al contexto jurídico nacional. La falta de criterios operativos genera incertidumbre sobre la autoridad competente para clasificar riesgos y aplicar sanciones.

En materia de ciberseguridad, la ley no detalla protocolos de notificación ni plazos diferenciados. A diferencia del modelo europeo, que exige reportar incidentes graves “sin demora indebida” y dentro de 2, 10 o 15 días, el texto chileno se limita a un deber genérico de cooperación.

Asimismo, no se crea un “Registro Nacional de Sistemas de IA”, lo que debilita la trazabilidad y el control posterior. El régimen sancionatorio, aunque novedoso, es insuficiente para disuadir incumplimientos graves: mientras la Unión Europea y China prevén multas de hasta el 7 % de los ingresos globales, Chile mantiene topes menores al 1 %.

Finalmente, el proyecto omite abordar de forma explícita los riesgos derivados de “sesgos algorítmicos,” que pueden perpetuar desigualdades sociales o discriminaciones inadvertidas.

V. Sesgos algorítmicos y desafíos de equidad

Numerosos estudios han demostrado que los algoritmos pueden reproducir o incluso amplificar las desigualdades sociales. El célebre estudio *Gender Shades*¹¹ reveló errores hasta 40 veces mayores en mujeres de piel oscura que en hombres blancos en

sistemas de reconocimiento facial. De forma similar, la investigación *Machine Bias*¹² demostró que el algoritmo “COMPAS” predijo falsamente mayor riesgo de reincidencia en personas afroamericanas, a pesar de tener igual historial penal. Estos casos dejaron en evidencia una verdad incómoda: los sesgos no son fallas técnicas, sino reflejos estructurales de los datos y las decisiones humanas que los alimentan.

El NIST *AI Risk Management Framework 1.0*¹³ ofrece una base conceptual clara al distinguir tres tipos de sesgo:

- Sistémico, vinculado a contextos sociales e institucionales desiguales;
- Humano, producto de decisiones subjetivas durante la anotación o diseño, y
- Estadístico, derivado de datos incompletos, mal balanceados o no representativos.

Mitigar estos sesgos requiere un enfoque “sociotécnico”, donde ciencia, derecho y ética dialoguen. No basta con ajustar algoritmos: se necesita repensar los procesos y valores que los sustentan.

a. Iniciativas internacionales y el aporte de Theodora AI

A nivel global, surgen proyectos que buscan convertir la ética en práctica. Uno de los más inspiradores en el contexto latinoamericano es *Theodora AI*¹⁴, una iniciativa tecnológica y educativa chilena que promueve el desarrollo de Inteligencia Artificial con propósito humano y sin sesgos de género. Su misión consiste en visibilizar el talento femenino en tecnología, entrenar modelos inclusivos y crear datasets representativos de la diversidad cultural y lingüística de América Latina.

A través de su red global de embajadoras y embajadores, *Theodora AI* impulsa talleres, investigaciones y alianzas con universidades para fomentar una IA ética, centrada en la equidad y la accesibilidad. Entre sus líneas de trabajo destacan:

¹² Angwin & otros, (2016).

¹³ National Institute of Standards and Technology, (NIST), cit. (n.6).

¹⁴ <https://www.theodora.ai>

- La evaluación de lenguajes de sesgo en modelos de lenguaje;
- La promoción de estándares de IA responsable en educación y salud, y
- La creación de entornos de datos abiertos con criterios de representatividad y justicia algorítmica.

Estas acciones concretas demuestran que es posible transformar los principios éticos en políticas de diseño y formación, contribuyendo al mismo tiempo al cierre de brechas digitales y de género. *Theodora AI* encarna, así, el tránsito desde la preocupación por la equidad hasta su implementación efectiva.

b. Rol actual de la UAF en el ecosistema chileno de IA y compliance

La UAF —creada por la Ley N.º 19.913 (2003)— es el organismo central del Estado encargado de prevenir, detectar y reportar operaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Si bien, su mandato original no se vincula directamente a la Inteligencia Artificial, en los últimos años ha ampliado su ámbito de acción hacia:

- Supervisión tecnológica de sujetos obligados, incorporando herramientas de *machine learning* para la detección temprana de patrones inusuales en transacciones.
- Normativas y guías de cumplimiento basado en riesgos tecnológicos, alineadas con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera (GAFI o FATF)¹⁵ y los estándares de IA responsable en análisis financiero.
- Suministro de informes de inteligencia financiera con su cliente principal que es el Ministerio Público, en donde la UAF estima aparecen indicios de que se ha cometido alguno de los delitos a que se refiere el artículo 27 la ley N.º 19.913¹⁶ o del artículo 8º de la ley N.º 18.314¹⁷, en el cual para su elaboración se utilizan softwares con IA.

- Intercambio de información interagencial¹⁸ con la CMF, el SII, el Banco Central, la ANCI, por mencionar algunos órganos del Estado.
- Igualmente, la UAF – atendiendo su misión legal y en el marco de generación de reporte anual nacional de ciberseguridad deberá reportar a la ANCI y al Comité Interministerial de Ciberseguridad las amenazas y vulnerabilidades que advierte en materias de prevención y detección de LA/FT y utilización de IA.
- Evaluación de riesgos emergentes, especialmente los asociados a *fintech*, *regtech* y sistemas automatizados de decisión.

En consecuencia, la UAF se posiciona hoy como pieza clave en la supervisión del uso ético y seguro de IA aplicada a la prevención financiera. Su participación futura será determinante para garantizar que los modelos algorítmicos empleados por bancos, corredores, asesores y plataformas digitales no reproduzcan sesgos ni vulneren los principios de debida diligencia establecidos en la Ley N.º 19.913 y sus actualizaciones, pero por sobre todo no sea utilizada para cometer delitos de LA/FT.

c. Implicancias regulatorias para Chile

Chile podría integrar este enfoque mediante:

- Evaluaciones desagregadas del desempeño algorítmico, con métricas de paridad por subgrupos sensibles (género, edad, origen étnico, región).
- Exigencia de transparencia técnica, mediante el uso de *Model Cards* y *Datasheets for Datasets*.¹⁹
- Auditorías independientes de equidad algorítmica, realizadas por universidades u organismos acreditados, siguiendo marcos como el NIST SP 1270.²⁰
- Incentivos a proyectos de IA con enfoque de género y diversidad, inspirados en el modelo de *Theodora AI*, como parte de las políticas públicas de innovación.

¹⁵ The Financial Action Task Force.

¹⁶ A este respecto véase la Cartilla de riesgo de lavado de activos publicada por la UAF. Igualmente, para más información en la página del Servicio podrá encontrar el documento denominado Catálogo de delitos base de lavado de activos.

¹⁷ Para más información puede consultar la Cartilla de riesgo de financiamiento del terrorismo publicada por la UAF.

¹⁸ Para mayor información sobre Convenios vigentes de la UAF, véase la página institucional, donde podrá encontrar los Convenios nacionales (con entidades públicas y privadas) y los internacionales (bilaterales y multilaterales).

¹⁹ Mitchell, (2019); Gebru, (2021).

²⁰ National Institute of Standards and Technology (NIST), (2022).

Estas prácticas permitirían construir una responsabilidad algorítmica progresiva, donde el cumplimiento no sea solo un requisito legal, sino una expresión de justicia social. En este sentido, la equidad algorítmica debe transformarse en un nuevo estándar ético de la gobernanza digital chilena.

VI. Propuestas de mejora

1. Definiciones y estándares técnicos precisos: incluir conceptos como “robustez frente a ataques adversariales” y “gestión de sesgos” según el NIST SP 1270.²¹
2. Creación del Registro Nacional de Sistemas de IA de Alto Riesgo, administrado por la ANCI y con reportes públicos trimestrales.
3. Establecimiento de auditorías independientes y evaluaciones de impacto algorítmico antes del despliegue de sistemas de alto riesgo.
4. Incorporación de criterios de sostenibilidad y huella de carbono, siguiendo las directrices del informe Benefits and Risks of Generative Artificial Intelligence de la Government Operations Agency de California (GovOps)²² (2023).
5. Desarrollo de capacidades institucionales: formación técnica para jueces, fiscalizadores y equipos de *compliance*.
6. Alianzas regionales: adhesión a la red OECD.AI y cooperación con organismos latinoamericanos en ética y gobernanza tecnológica.
7. Incorporar expresamente a la UAF en la coordinación nacional de gobernanza de IA en el sector financiero, para asegurar la coherencia entre los marcos de cumplimiento normativo (Ley N.º 19.913) y las nuevas obligaciones de transparencia algorítmica, haciendo con ello que su misión de prevención y detección de LA/FT sea más eficaz.

VII. Desafíos de implementación y futuro

La implementación de la ley exigirá una gobernanza interagencial robusta, en la que participen no solo la ANCI, la CMF y el CPLT, sino también la UAF.

Este organismo, responsable de la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, cumple un rol estratégico en la supervisión de riesgos tecnológicos y en la adopción de herramientas algorítmicas seguras para la detección de operaciones sospechosas. Su integración en los mecanismos de cumplimiento permitirá fortalecer la trazabilidad, la interoperabilidad de reportes y la protección frente a abusos tecnológicos en el sistema financiero.

La eficacia de la futura ley dependerá de una gobernanza institucional colaborativa, que trascienda la coordinación interministerial tradicional. Además de los organismos antes citados, resulta esencial incorporar al Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación (MinCiencia) —como articulador de la Estrategia Nacional de IA— y al futuro Consejo para la Protección de Datos Personales, órgano que tendrá competencia directa sobre el tratamiento automatizado de datos. Asimismo, entidades como la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) y la Policía de Investigaciones (Brigada del Cibercrimen) deberán integrarse a los circuitos de supervisión, respuesta y fiscalización.

En conjunto, estas instituciones conforman un ecosistema de gobernanza algorítmica, donde confluyen la seguridad cibernética, la transparencia, la protección de datos y la integridad financiera. Su coordinación efectiva no solo reducirá riesgos, sino que permitirá construir una arquitectura regulatoria robusta, interoperable y alineada con los estándares del GAFI, la OCDE y la Unión Europea.

De igual manera, la ley debiese contemplar un mecanismo de revisión bianual, que permita ajustar definiciones y categorías a medida que evolucione la tecnología. La IA generativa, la automatización judicial y los sistemas autónomos de decisión plantean desafíos que exigen un marco adaptable.

Por último, el componente cultural es decisivo: promover una ética digital compartida implica educar a personas, empresas y Estado en el uso responsable de la tecnología. Regular la IA no basta; hay que aprender a convivir con ella.

VIII. Conclusión

El Proyecto de Ley 16821-19 representa un paso histórico para Chile. Al integrar la mirada jurídica, técnica y ética, se perfila como un instrumento

²¹ National Institute of Standards and Technology (NIST), cit. (n.20).

²² Government Operations Agency (GovOps), California. (2023).

capaz de ordenar el ecosistema digital y fomentar la innovación con responsabilidad. No obstante, su éxito dependerá de cómo logre equilibrar el control con la libertad, la prevención con la confianza y la sanción con la educación. Una ley moderna sobre IA no debe solo prevenir daños, sino inspirar una nueva cultura de integridad tecnológica: una donde el progreso y la ética avancen al mismo ritmo.

Chile tiene la oportunidad de convertirse en referente regional en gobernanza de IA, demostrando que es posible innovar con valores, crecer con conciencia y construir un futuro donde la tecnología esté verdaderamente al servicio de las personas.

Bibliografía

Autores

- Angwin, Julia; Larson, Jeff; Mattu, Surya & Kirchner, Lauren. (2016). “Machine Bias: There’s software used across the country to predict future criminals. And it’s biased against Blacks”. *ProPublica*. Disponible en: <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>
- Roberts, Raimundo. (2018), “Reporte: Consulta experta sobre la Ley de Protección de la vida Privada de las Personas”, Asesoría Técnica Parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36220/2/Resultado_Consulta_experta_IA__BCN.pdf
- Buolamwini, Joy & Gebru, Timnit. (2018). “Gender Shades: Intersectional Accuracy Disparities in Commercial Gender Classification”. *Proceedings of Machine Learning Research* (PMLR), Vol. 81. Disponible en: <https://proceedings.mlr.press/v81/buolamwini18a.html>
- Floridi, Luciano. (2023). *Ethics of Artificial Intelligence and Governance*. Oxford University Press.
- Gebru, Timnit; Morgenstern, Jamie; Vecchione, Briana; Vaughan, Jennifer; Wallach, Hanna; Daumé III, Hal, & Crawford, Kate. (2021). “Datasheets for Datasets”. *arXiv*. Disponible en: <https://arxiv.org/abs/1803.09010>.
- Jobin, Ana; Ienca, Marcelo & Vayena, Effy. (2019). “The Global Landscape of AI Ethics Guidelines.” *Nature Machine Intelligence*, 1(9), 389–399. <https://doi.org/10.1038/s42256-019-0088-2>.
- Mitchell, Margaret; Wu, Simone; Zaldivar, Andrew; Barnes, Parker; Vasserman, Lucy; Hutchinson, Ben; Spitzer, Elena; Raji, Inoluwa & Gebru, Timnit. (2019). “Model Cards for Model Reporting. Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency (FAT ’19)”. *arXiv*. Disponible en: <https://arxiv.org/abs/1810.03993>
- Otros documentos
- Agencia Nacional de Ciberseguridad. (2025). *Plan Nacional de Ciberseguridad 2023–2028*. Gobierno de Chile. Disponible en: <https://anci.gob.cl/noticias/plan-accion-pnccs-2023-28/>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Consulta experta: Proyecto de Ley sobre Sistemas de Inteligencia Artificial (Boletín 16821-19)*. Disponible en el sitio web https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/36220/2/Resultado_Consulta_experta_IA__BCN.pdf
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2024). *Proyecto que regula los sistemas de inteligencia artificial*. Boletín N.º 16821-19. Disponible en el sitio web <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17429&prmBOLETIN=>
- Consejo para la Transparencia. (2024). *Guía para la adopción de las recomendaciones Del Consejo Para La Transparencia sobre transparencia algorítmica*. Disponible en el sitio web: [https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/commission-publishes-guidelines-prohibited-artificial-intelligence-ai-practices-defined-ai-act](https://www.consejotransparencia.cl/documentos-cplt/Cyberspace Administration of China. (2023). Interim Measures for the Management of Generative Artificial Intelligence Services.
• European Commission. (2025). <i>AI Act Implementation Guidelines</i>. Disponible en: <a href=)
- Government Operations Agency (GovOps), California. (2023). *Benefits and Risks of Generative Artificial Intelligence Report*. Sacramento, CA: State of California. Disponible en: https://www.govops.ca.gov/wp-content/uploads/sites/11/2023/11/GenAI-EO-1-Report_FINAL.pdf
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación. (2024). *Actualización de la Política Nacional de Inteligencia Artificial de Chile*. Disponible en: <https://cens.cl/wp-content/uploads/2024/05/Politica-Nacional-de-IA-Actualizada-2-05.pdf>
- National Institute of Standards and Technology (NIST). (2022). *Special Publication 1270. Towards*

- a Standard for Identifying and Managing Bias in Artificial Intelligence. Disponible en: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1270.pdf>
- National Institute of Standards and Technology (NIST). (2023). *AI Risk Management Framework 1.0*. U.S. Department of Commerce. Disponible en: <https://www.nist.gov/itl/ai-risk-management-framework>
- Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration. (2023). *Executive Order on the Safe, Secure, and Trustworthy Development and Use of Artificial Intelligence*. Disponible en: <https://www.federalregister.gov/documents/2023/11/01/2023-24283/safe-secure-and-trustworthy-development-and-use-of-artificial-intelligence>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Disponible en: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>
- Parlamento.ai. (2025, 14 mayo). *Comisión de Ciencias – Votación en Particular del Proyecto de IA [Transcripción]*. Disponible en: <https://parlamento.ai>
- PrivacyRules & Bitlaw. (2025). *Proyecto de Ley de IA: Actualización (Indicaciones 14-05-2025)*. [PDF]. Disponible en: <https://www.privacyrules.com/wp-content/uploads/2025/07/News-alert-Indicaciones-Proyecto-IA-200525.pdf>
- Theodora AI. (2025). *Building Inclusive Artificial Intelligence: Empowering Diversity Through Ethical Design*. Disponible en: <https://www.theodora.ai>
- Unidad de Análisis Financiero. (2025): “Catálogo de delitos bases”. Disponible en: <https://www.uaf.cl/es-cl/normativa/delitos-base-o-precedentes-de-lavado-de-activos>
- Unión Europea. (2024, 12 julio). *Reglamento de Inteligencia Artificial (AI Act)*. Diario Oficial de la Unión Europea. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu>

Fuentes normativas

- Ley N.º 19.913. (2023), que crea la Unidad de Análisis Financiero y tipifica el delito de lavado de activos. Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>
- Ley N.º 20.285. (2008), sobre Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la

República de Chile, 20 de agosto de 2008. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>

- Ley N.º 21.000. (2017), que crea la Comisión para el Mercado Financiero. Diario Oficial de la República de Chile, 23 de febrero de 2017. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1100517>
- Ley N.º 21.595. (2023), que tipifica delitos económicos y atentados contra el medio ambiente y adecua la legislación que indica. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195119>
- Ley N.º 21.643. (2024), sobre prevención, investigación y sanción del acoso laboral, sexual y violencia en el trabajo (“Ley Karin”). Diario Oficial de la República de Chile, 15 de enero de 2024. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1200096>
- Ley N.º 21.663. (2024), que crea la Agencia Nacional de Ciberseguridad. Diario Oficial de la República de Chile, 08 de abril de 2024. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1202434>
- Ley N.º 21.719. (2024), que regula la protección y el tratamiento de los datos personales y crea la Agencia de Protección de Datos Personales. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de diciembre de 2024. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1209272>



Francisco Sánchez Lay*

Consideraciones de desarrollo territorial sostenible y gobernanza multinivel para el funcionamiento eficaz del Sistema Nacional Antilavado en Chile

Resumen: Este artículo tiene por objeto examinar dimensiones de localización del desarrollo y gobernanza multinivel en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional Antilavado en Chile, la necesidad de preparar y capacitar a los gobiernos regionales y municipalidades en las obligaciones de detección y reporte LA/FT para que el sistema antilavado resulte ser eficaz.

Sumario: I. Introducción; II. Vínculo entre el Sistema Nacional Antilavado y el desarrollo sostenible; III. Riesgos asociados a la detección de LA/FT a nivel local; IV. Panorama del Sistema Nacional Antilavado a nivel municipal en Chile; V. Consideraciones de localización de los ODS para el Sistema Nacional Antilavado; VI. Consideraciones de gobernanza multinivel para el Sistema Nacional Antilavado; y, VII. Conclusiones.

Palabras claves: desarrollo territorial sostenible, gobernanza multinivel, eficacia del Sistema Nacional Antilavado.

*Francisco Sánchez Lay es abogado de la Universidad de Chile, Magíster en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad Diego Portales. Actualmente se desempeña como asesor senior en el Área de Gobernanza y Territorio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Chile.

I. Introducción

En Chile, el Sistema Nacional Antilavado, coordinado por la Unidad de Análisis Financiero (UAF), establece un marco normativo e institucional que obliga a diversos actores públicos y privados, incluidos aquellos de carácter local -regional o municipal- a implementar mecanismos de prevención, detección y reporte de operaciones sospechosas. Dado que el funcionamiento de los sistemas de prevención y detección del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo (LA/FT) tienen impacto en la seguridad y la legalidad, y con ello, en diversos objetivos y metas del desarrollo sostenible, es una materia de interés para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que promueve la gobernanza democrática, el fortalecimiento institucional y la construcción de sociedades pacíficas, justas e inclusivas.

En Chile, el PNUD ha trabajado durante 15 años en la promoción de la integridad pública y de mejores prácticas anticorrupción, colaborando con múltiples entidades clave. En este marco, coordina junto a la Contraloría General de la República la Alianza Anticorrupción (UNCAC) Chile, ha participado en múltiples comisiones y mesas de trabajo en la materia, ha brindado apoyo a estrategias interinstitucionales y también a órganos públicos en la adopción de códigos de conducta y sistemas de integridad, incluso a nivel municipal.

Por el enfoque y experiencia del PNUD en Chile, el presente análisis tiene por objeto examinar dimensiones de localización y desarrollo y gobernanza multinivel en relación con el funcionamiento del Sistema Nacional Antilavado en Chile, para proponer la consideración de estos elementos en lo relativo a la preparación y capacidades de gobiernos regionales y municipales y su articulación con otros niveles en el contexto de las obligaciones de detección y reporte LA/FT. Se postula que la consideración del enfoque territorial y multinivel puede ser favorable para la implementación de esta política pública.

Este artículo se estructura en varias secciones. En primer lugar, se analiza el vínculo entre los sistemas de detección de LA/FT y el desarrollo sostenible. Luego, se examinan los riesgos y desafíos específicos que enfrenta el funcionamiento de estos sistemas a nivel local, y se ofrece un panorama del Sistema Nacional Antilavado en municipios en Chile. Posteriormente,

se abordan las oportunidades que ofrece la localización de los Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) y la gobernanza multinivel para fortalecer el Sistema Nacional Antilavado. Finalmente, se presentan conclusiones con miras a aportar hacia una implementación más eficaz y territorialmente sensible de este sistema.

II. Vínculo entre el Sistema Nacional Antilavado y el desarrollo sostenible

Los mecanismos para detectar el LA/FT son fundamentales para alcanzar las metas del ODS 16 de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas, sobre paz, justicia e instituciones sólidas. El ODS 16 promueve la construcción de sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para todas las personas y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas.

La implementación de mecanismos eficaces de detección de LA/FT contribuyen directamente a la meta 16.4 de “reducir significativamente las corrientes financieras y de armas ilícitas, fortalecer la recuperación y devolución de los activos robados y luchar contra todas las formas de delincuencia organizada”. Estos mecanismos permiten a los Estados proteger sus sistemas financieros y a sus instituciones públicas, y con ello resguardar la gobernanza, la seguridad y la paz social. El LA/FT están vinculados con amenazas serias para el desarrollo, como el crimen organizado, el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de armas. Las políticas y mecanismos para la detección de LA/FT contribuyen a cortar las fuentes de financiamiento ilícito, debilitando la capacidad operativa de estos grupos y contribuyendo así a la paz y seguridad, en línea con la meta 16.1 referida a la reducción de la violencia.

Asimismo, el ODS 16 también contempla la meta 16.5 que se refiere a “reducir considerablemente la corrupción y el soborno en todas sus formas”. El lavado de activos puede servir como paso final del desvío de recursos y otras formas de corrupción, y los mecanismos de detección de LA/FT permiten identificar estos delitos y desarticular redes asociadas a ellos. En Chile, la Estrategia Nacional de Integridad Pública (ENIP), lanzada en 2023, evidencia la relación clave entre la detección de LA/FT y la prevención y combate de la corrupción, tanto contemplando el reforzamiento del rol de los órganos públicos como sujetos obligados en el Sistema Nacional

Antilavado (medida 90), como con diversas medidas relacionadas que se contemplan en la estrategia, como el reforzamiento de las capacidades de fiscalización del Servicio de Impuestos Internos y el levantamiento del secreto bancario (medida 91), y la creación de un registro de beneficiarios finales de personas jurídicas (medida 92).¹

Por otra parte, la meta 16.a contempla “fortalecer las instituciones nacionales pertinentes, incluso mediante la cooperación internacional, para crear a todos los niveles, particularmente en los países en desarrollo, la capacidad de prevenir la violencia y combatir el terrorismo y la delincuencia”. Esta meta se vincula fuertemente con la implementación y funcionamiento de los sistemas de LA/FT, que en sí mismos dependen de la cooperación interinstitucional nacional e internacional, y del funcionamiento de múltiples instituciones, más allá de aquellas responsables de la detección y reporte, o del análisis financiero.

Esta vinculación entre los sistemas de detección de LA/FT queda en evidencia también al examinar los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en su versión 2025, que contienen las 40 Recomendaciones que constituyen el estándar internacional en esta materia.² Entre estas recomendaciones, la existencia de mecanismos de cooperación y coordinación nacional, las medidas preventivas de debida diligencia, la transparencia de beneficiarios finales y las relativas a la asistencia legal mutua y otras formas de colaboración transfronteriza, se alinean con las metas indicadas del ODS 16 y se asocian al propósito general de construir instituciones sólidas y asegurar el estado de derecho.

Por otra parte, los sistemas de detección de LA/FT no solamente son esenciales para el cumplimiento de las metas del ODS 16, sino que se vinculan con todos los demás aspectos de desarrollo. El lavado de activos y los flujos financieros ilícitos desvían recursos públicos y afectan la capacidad fiscal para financiar programas sociales, impactando en objetivos de desarrollo como el fin de la pobreza (ODS 1) o la educación de calidad (ODS 4). Desde

otro punto de vista, es posible que estos desvíos de recursos se originen por la susceptibilidad de ciertos sectores a verse más expuestos a la corrupción, como puede ocurrir en algunos países con la salud (ODS 3) o la infraestructura (ODS 9). El lavado de dinero distorsiona los mercados, abre espacio a la competencia desleal y desalienta la inversión, afectándose el crecimiento económico y con ello la creación de empleo (ODS 8); y tienden a favorecer fuertemente a ciertos grupos en detrimento de otros, repercutiendo negativamente en la reducción de las desigualdades (ODS 10). También es importante considerar que la trata de personas, la explotación sexual y el crimen organizado, así como la corrupción, afectan de manera diferente y desproporcionada a las mujeres, por lo que los sistemas de detección de LA/FT tienen un vínculo con la igualdad de género (ODS 5). Por último, como se señaló a propósito de las recomendaciones GAFI, las medidas en torno a LA/FT enfatizan la cooperación institucional nacional e internacional, aportando a la formación de alianzas para el desarrollo (ODS 17).³

III. Riesgos asociados a la detección de LA/FT a nivel local

Bajo las consideraciones de la sección anterior sobre la importancia de los sistemas de detección de LA/FT para el desarrollo sostenible, resulta esencial analizar esta materia, como sucede con todos los ámbitos de política asociados al desarrollo, bajo una óptica territorial.

Los distintos territorios y, asimismo, los gobiernos subnacionales, no son homogéneos y presentan diversas realidades y capacidades, a las que se debe atender para asegurar la eficacia de las políticas; los sistemas de detección de LA/FT no escapan a esta lógica, y las amenazas específicas que puedan abordarse a nivel local pueden ser muy diferentes en distintos territorios, así como también pueden las capacidades de los sujetos para abordarlas. Asimismo, los fenómenos locales que dan pie al LA/FT pueden afectar de manera más grave y específica a las comunidades y personas de los distintos territorios. De este modo, las particularidades locales deben ser tomadas en cuenta al elaborar e implementar las estrategias para enfrentar el LA/FT.

¹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, (2023).

² Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), (2025).

³ Fondo Internacional Monetario (FMI), (2023); Foro Global sobre Flujos Financieros Ilícitos y Desarrollo Sostenible, (s.f.).

A nivel internacional, se ha descrito una serie de desafíos y riesgos específicos para los sistemas de LA/FT en el ámbito local. Uno de los principales problemas es que los gobiernos locales frecuentemente tienen menor capacidad para implementar los controles que permitan la detección, incluyendo carencias en relación con unidades especializadas, personal capacitado, sistemas de monitoreo y la aplicación de medidas de debida diligencia, todo lo cual repercute negativamente en la posibilidad de identificar operaciones sospechosas y luego reportarlas. Esta situación puede convertir a los gobiernos locales en puntos vulnerables dentro del sistema nacional de prevención del LA/FT, especialmente cuando manejan grandes volúmenes de recursos públicos o interactúan con contratistas y organizaciones sin fines de lucro.⁴

Por otra parte, los gobiernos locales pueden ser utilizados como vehículos para el lavado de dinero a través de licitaciones, contratos o transferencias. El Banco Mundial ha advertido que la descentralización de funciones sin un fortalecimiento paralelo de los mecanismos de control puede facilitar la infiltración de redes criminales en la administración local, aprovechando la falta de supervisión efectiva y la cercanía con actores económicos y sociales.⁵ También pueden ser utilizados para canalizar fondos hacia actividades y organizaciones terroristas, a través del traspaso de recursos cuando las entidades destinatarias no han sido debidamente verificadas.

Otro riesgo importante es la falta de coordinación entre los niveles de gobierno. La implementación de políticas nacionales de prevención del LA/FT puede no traducirse en acciones concretas a nivel local, debido a mecanismos insuficientes (o inexistentes) de articulación, supervisión y retroalimentación. Esto genera una fragmentación del sistema de prevención, donde los gobiernos locales quedan al margen de las estrategias nacionales, debilitando la respuesta integral del Estado frente a estos delitos.

En el levantamiento de experiencias de múltiples países en relación con las amenazas de corrupción en el ámbito local, el PNUD también ha identificado diversos factores estructurales y operativos que generan riesgos similares a los señalados: ausencia

de controles para la transferencia de competencias y recursos hacia el nivel local; altos niveles de burocracia y discrecionalidad, proximidad con actores locales que puede derivar en conflictos de interés, favoritismo y clientelismo; redes políticas o económicas locales que ejercen influencia ilícita sobre autoridades y funcionarios locales; la escasez de personal capacitado; y, la falta de controles internos robustos.⁶

Relacionado con lo anterior, el PNUD también ha identificado las funciones más vulnerables a la corrupción en los gobiernos locales a nivel global: la contratación pública, la gestión de recursos humanos, la gestión financiera y presupuestaria, la planificación urbana y el uso de suelo, las empresas que prestan servicios públicos, y los programas sociales.⁷

En Chile, estos riesgos y desafíos a nivel local han sido diagnosticados en distintas comisiones expertas y en la literatura sobre anticorrupción. El Informe Final del Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción,⁸ se refería en 2015 al alto grado de discrecionalidad de la autoridad alcaldicia, concentrando poder sobre gran cantidad y de recursos públicos; sumado a falta de estándares de cumplimiento de ejecución presupuestaria y administración financiera. También se mencionaban otros riesgos como la inestabilidad laboral en muchos cargos municipales, el clientelismo, y la debilidad de los mecanismos de control ciudadano.

Más recientemente, el Informe Final de la Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado⁹ resalta, entre otros aspectos, la proximidad de las municipalidades y gobiernos regionales con las dinámicas políticas locales, con lo que enfrentan presiones particulares que pueden derivar en la captura de recursos públicos por parte de organizaciones privadas con vínculos políticos o personales con

⁴ The Financial Action Task Force (FATF), (2019).

⁵ Banco Mundial, (2005).

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2018).

⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cit. (n.6).

⁸ Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015).

⁹ Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado, (2023).

las autoridades; la opacidad en los procesos de selección y financiamiento de instituciones privadas sin fines de lucro; las limitaciones en la fiscalización de los órganos de control; el uso de figuras jurídicas como corporaciones municipales o asociaciones de municipios para eludir controles y canalizar recursos.

La Estrategia Nacional de Integridad Pública¹⁰ recoge estos riesgos y también enfatiza los problemas de capacidad de implementación y control, y agrega la preocupante percepción ciudadana de “micro corrupción” asociada a la gestión municipal, referida a prácticas cotidianas que, aunque no siempre constituyen delitos, erosionan la confianza pública y normalizan conductas contrarias a la ética pública.

IV. Panorama del Sistema Nacional Antilavado a nivel municipal en Chile

Junto con los riesgos y desafíos para la implementación de sistemas de detección de LA/FT a nivel local, es relevante para el análisis considerar la situación del Sistema Nacional Antilavado en Chile a nivel municipal. Las municipalidades, junto con otros órganos de la Administración del Estado, están dentro de los sujetos obligados por la Ley N°19.913, por lo que deben efectuar los reportes de operaciones sospechosas (ROS) a la UAF en el caso de detectar operaciones financieras u otras transacciones que, por su naturaleza, características o contexto, podrían estar relacionadas con el delito de lavado de activos o financiamiento del terrorismo. Para cumplir esta obligación, cada municipalidad debe inscribirse en el Registro de Entidades Reportantes de la UAF, que coordina el Sistema Nacional Antilavado.

Pese a lo anterior, conforme a datos de la UAF, a diciembre del año 2023, solamente 75 de un total de 345 municipalidades en Chile se encontraban inscritas en el mencionado Registro.¹¹

Las municipalidades pueden servirse de las orientaciones emitidas por el Ministerio de Hacienda para cumplir con esta obligación, incluyendo una Guía de Recomendaciones para la Implementación de un Sistema Preventivo contra los Delitos Funcionarios, el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo (Oficio Circular N°20/2015) y Modelo para Formular

e Implementar un Sistema de Prevención de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Funcionarios (Oficio Circular N°14/2016). Estos modelos de prevención de delitos, según los lineamientos de la UAF, requieren la designación de una persona a cargo del sistema de prevención que se implemente (Oficial de Cumplimiento u otra denominación), e incluyen como elementos el compromiso de la alta dirección, la identificación y evaluación de riesgos, el diseño de políticas y procedimientos, la implementación de controles, la capacitación y sensibilización, el monitoreo y evaluación, y el reporte y comunicación.¹²

La adopción de un modelo de prevención de delitos requiere un esfuerzo considerable, sobre todo teniendo en cuenta que contempla elementos que no deben replicarse de un municipio a otro, al estar basado en el levantamiento de riesgos. Surge la interrogante de las capacidades de los municipios para implementar modelos de este tipo, sobre todo los de menos recursos.

Cabe hacer la precisión de que en el caso de corporaciones municipales -personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro, creadas por los municipios para ejecutar funciones en áreas como educación, salud y cultura- no están sujetas a las obligaciones de las propias municipalidades en relación con el Sistema Nacional Antilavado. Sin embargo, pueden implementar modelos de prevención de delitos conforme a la Ley N°20.393 que establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas, y que contempla la posibilidad de eximición de la responsabilidad penal en el caso de haberse implementado efectivamente un modelo de prevención de delitos; lo cual puede constituir un esfuerzo adicional y complementario al que pueda realizar la municipalidad como tal.

V. Consideraciones de localización de los ODS para el Sistema Nacional Antilavado

Siguiendo lo ya expuesto sobre la importancia de la detección de LA/FT para el desarrollo sostenible y la necesidad de abordar esta política con enfoque territorial, dadas las particularidades del LA/FT y los delitos y conductas asociadas a nivel

¹⁰ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, cit. (n.1).

¹¹ Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2024).

¹² Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2016).

local, a continuación se ofrecen consideraciones sobre la localización de los ODS para abordar esta problemática.

Dado que el 65% de las metas de los ODS dependen del nivel subnacional,¹³ el PNUD promueve la localización de los ODS, que se refiere al proceso de adaptar, implementar y monitorear estos objetivos globales en contextos locales, teniendo en cuenta las realidades, prioridades y capacidades específicas de cada territorio. Este enfoque reconoce que los desafíos del desarrollo sostenible, como la pobreza, la desigualdad, el acceso a servicios básicos o el cambio climático, se manifiestan de manera distinta en cada comunidad, por lo que requieren soluciones contextualizadas y participativas.

La localización no debe entenderse como una simple descentralización de metas globales, sino como una transformación profunda que considera las realidades, capacidades y prioridades de cada territorio. Debe entenderse como un proceso integral que abarca desde la definición de metas hasta la implementación y evaluación de políticas públicas a nivel subnacional. Esto incluye la identificación de prioridades y brechas de desarrollo locales; la implementación de procesos participativos con actores del sector público, privado y sociedad civil; el diseño de soluciones innovadoras adaptadas a los desafíos territoriales; y, el fortalecimiento de la gobernanza y la transparencia institucional.¹⁴

Este proceso también se debe apoyar en la articulación multinivel (local, medio y central) y en la obtención o generación de datos desagregados que sirvan a la toma de decisiones informada. Como resultado del proceso de localización, se espera aumentar la eficacia de las políticas públicas, promover la participación ciudadana y facilitar la innovación y la colaboración multisectorial.¹⁵

La localización no tiene un modo único de implementación, y no todas estas consideraciones pueden ser trasladadas a la operación a nivel local de un sistema de detección de LA/FT. Sin embargo,

el funcionamiento del Sistema Nacional Antilavado y de otras políticas asociadas podría ser fortalecido con una revisión de las consideraciones de la localización de los ODS. Los actores locales están en una posición privilegiada para detectar señales tempranas de actividades sospechosas. Tienen un conocimiento más profundo de las dinámicas sociales, económicas y culturales de sus comunas o territorios, lo que les permite identificar patrones inusuales, redes informales de financiamiento o actividades económicas atípicas que podrían estar vinculadas al LA/FT. Esta cercanía puede facilitar una mejor preparación para la detección y reporte. La participación de múltiples actores a nivel local puede servir para recoger y consolidar información sobre estas particularidades locales y cómo detectarlas o abordarlas.

Por otra parte, desde la óptica de la localización del ODS 16, la implementación del Sistema Nacional Antilavado debería contemplar el fortalecimiento de las capacidades institucionales locales, concretamente levantando información y evaluando las capacidades existentes, movilizando los recursos y brindando apoyo para fortalecer aquellos ámbitos en que se detecten brechas en las capacidades, y procurando una mejor articulación entre los distintos niveles del estado.

Por último, la localización del ODS 16 puede ayudar a integrar la detección del LA/FT con otras políticas locales de desarrollo, seguridad y justicia, y a aprovechar recursos y sinergias para potenciar una mejor preparación y desempeño de las instituciones en relación con el Sistema Nacional Antilavado.

VI. Consideraciones de gobernanza multinivel para el Sistema Nacional Antilavado

Así como el sistema de detección de LA/FT podría fortalecerse con consideraciones de localización de los objetivos y metas de desarrollo, también debería incorporar aquellas que derivan del concepto de gobernanza multinivel. Lejos de tratarse de una obligación que cada sujeto obligado aborda de manera individual, es clave que el Sistema Nacional Antilavado se apoye en la articulación entre distintas instituciones y niveles para lograr sus objetivos.

La gobernanza multinivel se refiere a la interacción coordinada entre distintos niveles de gobierno —

¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2021).

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cit. (n.13).

¹⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), (2023).

local, regional, nacional e incluso supranacional—en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas. Según la OCDE, esta forma de gobernanza es esencial en contextos donde las competencias están distribuidas entre múltiples autoridades, y donde los desafíos del desarrollo requieren respuestas integradas y adaptadas a la diversidad territorial.¹⁶

Para que la gobernanza multinivel sea efectiva y eficiente, es necesario aplicar un conjunto de principios rectores y herramientas prácticas. Entre ellos, el principio de coordinación, que exige que las acciones de un nivel de gobierno se articulen con los demás niveles, y el principio de complementariedad o subsidiariedad, que establece que cada nivel debe asumir solo aquellas funciones que no pueden ser gestionadas de manera más eficaz en un nivel inferior.

La OCDE propone diversas herramientas para operacionalizar esta gobernanza, entre ellas, las instancias de encuentro gubernamental (mesas o redes temáticas), el mapeo estratégico de actores y las sinergias entre instrumentos y fuentes de financiamiento.

La experiencia internacional muestra que la gobernanza multinivel mejora la eficacia de las políticas públicas y fortalece la cohesión territorial, la equidad y la resiliencia institucional.

La implementación de un sistema de detección de LA/FT puede apoyarse en estas consideraciones de gobernanza multinivel. Desde el principio de coordinación, es fundamental que las acciones de los municipios -por ejemplo, en la fiscalización de actividades económicas sospechosas o en la gestión de permisos- estén actualizadas y alineadas con las políticas y normas nacionales sobre los delitos respectivos. Se podrían establecer instancias de encuentro (comités, mesas técnicas) donde se compartan periódicamente experiencias y conocimientos sobre alertas y buenas prácticas.

El uso de herramientas como el mapeo estratégico de actores y competencias permite clarificar qué instituciones están involucradas en la cadena de prevención, investigación y sanción del LA/FT,

y cómo se relacionan entre sí. Además, fomentar sinergias entre fondos e instrumentos -por ejemplo, combinando fuentes de recursos nacionales y regionales para capacitación o tecnología- puede potenciar significativamente la capacidad de respuesta del sistema.

VII. Conclusiones

El Sistema Nacional Antilavado constituye una pieza clave en la arquitectura institucional para el desarrollo sostenible, particularmente en lo que respecta al cumplimiento del ODS 16. Su vinculación con metas como la reducción de flujos financieros ilícitos, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de las instituciones públicas lo posiciona como un instrumento estratégico para avanzar hacia sociedades más justas, pacíficas y resilientes.

En relación con la implementación de las medidas relativas a la detección de LA/FT a nivel municipal se ha hallado un bajo número de municipalidades inscritas en el registro de entidades reportantes, aunque no se cuenta con datos que permitan evaluar su funcionamiento a nivel subnacional. La literatura especializada internacional recoge riesgos y posibles problemas para la operación de este tipo de sistemas en gobiernos locales, y la experiencia chilena vertida en informes especiales anticorrupción contiene diagnósticos que los reflejan: baja o dispar capacidad entre municipios para implementar controles, escasez de personal capacitado, falta de recursos y poca articulación interinstitucional.

El funcionamiento del Sistema Nacional Antilavado no debe depender solamente de la UAF y menos de la acción aislada de cada sujeto obligado. Se requiere una visión sistémica y colaborativa, que articule a los distintos niveles del Estado y promueva la acción interinstitucional. En este sentido, la gobernanza multinivel ofrece un marco útil para fortalecer la coordinación entre niveles de gobierno, clarificar competencias, compartir recursos y generar sinergias. Asimismo, la localización del ODS 16 permite adaptar las estrategias de prevención a las realidades territoriales, reconociendo que los riesgos, capacidades y dinámicas sociales varían significativamente entre comunas y regiones.

¹⁶ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (2019).

Avanzar hacia un Sistema Nacional Antilavado más robusto y territorialmente sensible requiere voluntad política, financiamiento adecuado, fortalecimiento de capacidades locales y mecanismos efectivos de articulación interinstitucional. También implica integrar este sistema con otras políticas públicas de integridad, transparencia y desarrollo, para que su impacto no se limite a la prevención del delito, sino que contribuya activamente a la construcción de un Estado más confiable, inclusivo y orientado al bienestar de las personas.

Bibliografía

- Banco Mundial (2005). *AML/CFT Regulation: Implications for Financial Service Providers that Serve Low-income People*. The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington, D.C. Disponible en el sitio: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/497161468140979952/pdf/361690AMLoCFToregulationo1PUBLIC1.pdf>
- Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro (IPSFL) y el Estado (2023). *Informe. Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia*, Santiago, Chile. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/08/Informe-Comision-Asesora.pdf>
- Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción (2015). *Informe Final*. Santiago, Chile. <https://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Financial Action Task Force (FATF) (2019). *Terrorist Financing Assessment Guidance*, París. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Terrorist-Financing-Risk-Assessment-Guidance.pdf>
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2023). *El FMI y la lucha contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo*. Disponible en el sitio <https://www.imf.org/es/home>
- Foro Global sobre Flujos Financieros Ilícitos y Desarrollo Sostenible (Global Forum) (s.f.). *Intersección FFI y ODS*. <https://www.globalforumiff.org/es/interseccion>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) (2025). *Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo, y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva*. <https://www.gafilat.org/>
- index.php/es/las-40-recomendaciones/
- Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2023). *Estrategia Nacional de Integridad Pública. Comisión Asesora Presidencial para la Integridad Pública y Transparencia*. Santiago, Chile. <https://www.integridadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2023/12/Estrategia-Nacional-de-Integridad-Publica-2.pdf>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (2019). *Making Decentralization Work: A Handbook for Policy-Makers. OECD Multi-level Governance Studies*, OECD Publishing, París. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2019/03/making-decentralisation-work_g1g9faa7/g2g9faa7-en.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2023). *Localización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y Gobernabilidad Local Efectiva: Una Estrategia para su Aceleración en América Latina y el Caribe*. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-02/es_estrategias_de_localizacion.pdf
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021). *Localización de los ODS. Impulsar el desarrollo sostenible desde el territorio*. Disponible en el sitio web: <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/cl/855b3e27fb3bdd4c140ffe0a7ada2b16146ef37d7375c1c19f622f8f8804a50.pdf>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018). *Guide To Corruption-Free Local Government*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-03/Guide-To-Corruption-Free-Local-Government.pdf>
- Unidad de Análisis Financiero (UAF) (2016). *Modelo para formular e implementar un sistema de prevención de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y delitos funcionarios*. https://www.uaf.cl/media/documentos/Modelo_para_un_Sistema_de_Prevencion_de_LA_FT_DF.pdf
- Unidad de Análisis Financiero (UAF) (2024). *Rol de las municipalidades en la prevención y detección del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo en Chile*. <https://www.achm.cl/wp-content/uploads/2023/12/Rol-de-las-municipalidades-en-la-prevencion-y-deteccion-del-lavado-de-activos-y-del-financiamiento-del-terrorismo-en-Chile.pdf>



Gonzalo Mardones Pérez*

Andrés Durán Rodríguez*

La información como eje central del combate al crimen organizado: la relación entre SII y UAF

Resumen ejecutivo: El objetivo de este artículo es abordar cómo se puede profundizar en una relación efectiva entre SII y UAF, de manera que ambas entidades tengan un rol preponderante y eficiente en la detección, investigación y persecución del crimen organizado y delitos económicos. En función de ello, se revisa las posibilidades de intercambio de

información entre estos organismos, como también de técnicas de cooperación interinstitucional nacionales y comparadas.

Sumario: I. Introducción; II. Rol de una administración tributaria frente al crimen organizado; III. El valor de la información del SII y la UAF para el sistema de justicia criminal; IV. Posibilidades de intercambio de información en materia de inteligencia financiera; V. Propuestas de buenas prácticas; y, VI. Consideraciones finales.

Palabras clave: Crimen organizado, lavado de activos, intercambio de información, cooperación interinstitucional, flujo ilícito de capitales, inteligencia económica, UAF, SII.

* Gonzalo Mardones Pérez es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Master of Science en Política de la Justicia Criminal de la London School of Economics & Political Science, Reino Unido. Cuenta con especializaciones en materia de política criminal, innovación y liderazgo. Actualmente es jefe del Departamento de Defensa Judicial Penal de la Dirección Nacional del Servicio de Impuestos Internos y vicepresidente de la Fuerza de Tarea contra los Delitos Fiscales y Otros Delitos (TFTC) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

* Andrés Durán Rodríguez es abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Derecho Tributario, Facultad de Derecho, Universidad de Chile. Magíster en Tributación, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile. Postítulo en Derecho Penal Tributario, Universidad de Buenos Aires. Actualmente es abogado del Departamento de Defensa Judicial Penal de la Dirección Nacional del Servicio de Impuestos Internos.

I. Introducción

El funcionamiento de los Estados Modernos descansa en la consolidación de instituciones sólidas y legítimas, capaces de garantizar, dentro de un territorio determinado, la seguridad pública y el orden social. A su vez, la transparencia gubernamental y la seguridad económica y social se han convertido en ejes relevantes, mientras que su contracara, la corrupción, constituye un factor de riesgo transversal que erosiona la efectividad¹ y legitimidad del Estado.² En este sentido, especial atención se debe prestar al fenómeno de la corrupción, ya que no solo es una consecuencia del crimen organizado, sino también una de sus principales causas.³

Tradicionalmente, las políticas públicas en materia de seguridad se han centrado en los órganos policiales y en la justicia criminal. Sin embargo, la lucha contra la criminalidad y, en particular, contra el crimen organizado, requiere una articulación ineludible de la información de origen económico, capaz de detectar e investigar los mercados ilícitos, los mecanismos de ocultamiento patrimonial y los flujos ilícitos de capital.⁴ Con esa finalidad, los órganos policiales y el encargado de la persecución penal requieren estructurar su actividad de manera conjunta con instituciones que gestionen bases de datos relevantes de información tributaria, económica y financiera, dotadas de capacidades analíticas avanzadas.

En Chile, organismos como el Ministerio de Economía, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), la Unidad de Análisis Financiero (UAF en adelante), el Servicio de Impuestos Internos (SII en adelante), y el Servicio Nacional de Aduanas (SNA o Aduanas), concentran información crítica para prevenir, detectar y perseguir de manera eficiente, los delitos más relevantes del país. En este contexto, y ante el desafío creciente que supone la profundización

del Crimen Organizado⁵ y la penetración de bandas transnacionales⁶, surge la necesidad de preguntarse cuál debe ser el rol de una administración tributaria en el mantenimiento de la seguridad de un país. La respuesta está estrechamente vinculada al papel que tiene la UAF en nuestro medio, ya que ambas instituciones (tanto SII como UAF) cuentan con un acervo relevante de información y facultades esenciales para indagar sobre las consecuencias económico-financieras de la actividad criminal. Es por ello, que el objetivo de este artículo es abordar en cómo se puede profundizar en una relación efectiva entre SII y UAF, de manera que ambas entidades tengan un rol preponderante y eficiente en la detección, investigación y persecución del crimen organizado y delitos económicos⁷.

II. Rol de una administración tributaria frente al crimen organizado

Las administraciones tributarias son actores institucionales estratégicos para detectar flujos financieros ilícitos: custodian y analizan grandes bases de datos (declaraciones de impuestos del contribuyente, información obtenida de terceros, plataformas, ejecutan intercambios de información entre países, etc.), articulan cooperación internacional y pueden iniciar o apoyar investigaciones

⁵ Zeballos, (2024), p.25 y ss.

⁶ Sobre esto, podemos afirmar que “la importancia del problema del lavado de activos en América Latina radica en la magnitud de los ingresos que genera el crimen organizado y en cómo estas actividades ilícitas impactan a las economías y sociedades de la región. América Latina es conocida por albergar organizaciones criminales transnacionales que producen enormes ganancias ilícitas que necesitan ser integradas al sistema financiero formal para poder ser utilizadas sin ser detectadas”. Véase Dammert, (2025), p. 224.

⁷ En este mismo sentido, el Ministerio Público de Chile, en su política de persecución penal 2025-2031, indica que “investigar delitos complejos y reunir las pruebas necesarias para presentarlas en juicio requiere un vasto y arduo trabajo de recopilación y análisis de información (...) Esto es particularmente crítico cuando se trata de investigar delitos asociados al crimen organizado o delitos económicos. Por ello, una línea de acción crucial será mejorar los procesos de intercambio de información, con instituciones como el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Registro Civil, Contraloría, entre otros.” Ministerio Público, (2025). En este orden de ideas, es posible establecer que el mejor manejo de información por parte de autoridades administrativas permite perfeccionar u optimizar la información que, posteriormente, necesitará el Ministerio Públicos, a efectos de, acreditar o desacreditar la comisión y participación en ilícitos.

¹ Ver Reuter (2012), donde se aborda el origen y consecuencias de los flujos ilícitos de capital que vienen de países en desarrollo y que limita la efectividad de la asistencia internacional.

² Banco Mundial, (2025).

³ “Corruption works as an enabler or facilitator of multiple forms of organized crime, rather than the effect (...) Corruption is said to be the most important crime problem of all, due to its negative impacts on public perceptions of their leaders, the functioning of government, the motivations of political figures, the operation and incentives of big business, and the impact on the lives of citizens” traducción libre de Albanese (2025), p.1.

⁴ World Bank & Office on Drugs and Crime (UNODC), (2011).

administrativas y penales^{8,9}. En este sentido, las autoridades tributarias son clave para la lucha contra el lavado de activos, ya que, al poder concentrar información económica y patrimonial de gran magnitud, pueden detectar inconsistencias entre las declaraciones formales tributarias (declaraciones de impuestos, documentación tributaria, declaraciones juradas, etc.) y los flujos financieros sospechosos (movimientos reales del capital). Así, en Chile, la coordinación con la UAF y el acceso a Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS/SAR) facilita el cruce de datos de riesgo a efectos de identificar posibles ilícitos.¹⁰

8 Brun & otros, (2022), p. 7 y ss.

9 Resulta posible destacar que las Agencias Tributarias a nivel mundial gestionan y cruzan enormes volúmenes de información tributaria y financiera, tales como declaraciones de impuestos, datos de terceros (ya sea empleadores, notarios, registros de vehículos, inmuebles, bancos, entre otros) y diversos registros patrimoniales. Sobre lo anterior, la memoria del año 2023 de la Agencia Tributaria Española (AEAT) detalla que, a través de la suscripción de distintos convenios con otras entidades públicas, se pudo obtener y procesar datos de carácter masivo que fueron utilizados para identificar posibles ilícitos. Lo anterior, por cuanto existe un convenio entre las AEAT con la unidad antilavado española (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias - SEPBLAC) que prevé intercambio recíproco de información y la presencia de personal de la AEAT en la Unidad de Inteligencia Financiera para analizar operaciones con indicios de blanqueo. Este ejemplo ilustra cómo las AT acumulan y depuran datos de múltiples fuentes y colaboran para detectar y perseguir delitos tributarios y financieros. Ver Agencia Tributaria Española, (2023).

10 Sobre esto, cabe considerar que las Recomendaciones del GAFI disponen que el delito de lavado de activos debe aplicarse a todos los delitos graves, con el fin de poder abarcar el más amplio rango posible de delitos precedentes, entendidos éstos como aquellas actividades criminales que generan fondos susceptibles de ser blanqueados. Un ejemplo es el narcotráfico, cuyos ingresos ilícitos son insertados en el sistema financiero mediante las etapas de colocación, estratificación e integración. A partir de la revisión de 2012, el GAFI incluyó expresamente a los delitos tributarios, vinculados tanto a impuestos directos como indirectos, en esta categoría, lo que, una vez ajustado por las jurisdicciones, permite ampliar la persecución penal mediante la imputación conjunta de lavado y delito tributario. Así, las autoridades tributarias pasan a tener un rol aún más relevante, pues participan de forma directa en la identificación de las operaciones sospechosas y podrían con ello sancionar las rentas provenientes de fuentes ilícitas. Exigir a las instituciones financieras y sujetos obligados el reporte de operaciones sospechosas asociadas a estos fondos, fortalecer la cooperación internacional a través de mecanismos de intercambio de información y asistencia legal mutua, generar impactos positivos reportados por diversos países en términos de mayor cooperación interagencial. Ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2021).

Las administraciones tributarias forman parte de los actores centrales en la lucha no solo contra el fraude fiscal, sino que también contra el crimen organizado, la corrupción y el lavado de activos, siempre y cuando puedan acceder y analizar vastos volúmenes de datos, trabajar en conjunto con otras instituciones públicas y privadas, y también, disponiendo de canales legales para el intercambio con otras agencias. El ejemplo de la Agencia Tributaria Española (AEAT) y de las iniciativas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), evidencian estas funciones y explican esta afirmación citada; y, en el mismo sentido, podemos destacar la cooperación operativa de la alianza “*Joint Chiefs of Global Tax Enforcement (J5)*”, conformada por las administraciones tributarias de Estados Unidos, Reino Unido, Australia, Canadá y los Países Bajos, la cual, según afirma la *Internal Revenue Service (IRS)*¹¹, trabaja “para reunir información, compartir inteligencia, realizar operaciones y reforzar la capacidad de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes tributarias”¹², desarrollando planes conjuntos para investigar delitos tributarios y lavado de dinero. Esta alianza muestra cómo las administraciones tributarias pueden coordinarse internacionalmente para perseguir a quienes cometan delitos graves, así como también a quienes facilitan o se benefician de estructuras *offshore* y criptoactivos.

Lo anterior, tiene especial relevancia en relación a una de las formas de crimen organizado más grave. A saber, aquel que traspasa fronteras, e involucra a más de una jurisdicción, logrando una gran flexibilidad en penetrar países, aprovechándose de sus vulnerabilidades.¹³ A modo de ejemplo, en Chile, el “Estándar de Intercambio Automático de información Financiera” (*Common Reporting Standard “CRS”*), permite transparentar y hacer eficiente el intercambio de información financiera a nivel internacional, facilitando con ello la detección de irregularidades con alcances transnacionales.

11 Servicio Interno de Rentas de Estados Unidos.

12 “*We will work together to gather information, share intelligence, conduct operations and build the capacity of tax crime enforcement officials*”. Internal Revenue Service, (2025).
13 Zeballos, cit. (n.5), p.18.

III. El valor de la información del SII y la UAF para el sistema de justicia criminal

El SII y la UAF constituyen nodos críticos en la obtención, gestión y análisis de información económica-financiera del país, la cual, a su vez, debiera ser la base para la articulación de políticas públicas contra el Crimen Organizado¹⁴, entre otra clase de criminalidad grave. En el caso de la UAF, su mandato legal es “prevenir e impedir” el uso del sistema financiero y de otros sectores de la economía para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo (Ley 19.913, art. 1º), desempeñando funciones de inteligencia financiera conforme a los estándares del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para las Unidades de Inteligencia Financiera.¹⁵ Esta función incluye la recepción, análisis y difusión de reportes e insumos relevantes hacia autoridades competentes, en el marco de la cooperación nacional prevista por los estándares internacionales.¹⁶ Operacionalmente, la UAF recibe diversa clase de reportes (principalmente los ROS y los Reportes de Operaciones en Efectivo (ROE)), accede a bases de datos nacionales, y canaliza cooperación internacional a través de la red Egmont, cuyos Principios de Intercambio de Información entre Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) regulan el flujo transfronterizo seguro y confidencial de inteligencia (por ejemplo, frente a casos con elementos internacionales). Estos principios, vinculantes para las UIF miembros, refuerzan que el intercambio de datos es condición necesaria para perseguir los flujos ilícitos de capital y desarticular mercados ilícitos.

En el caso del SII, por su parte, su principal función es determinar impuestos a cobrar (artículo 1º del DFL N° 7 del Ministerio de Hacienda de 1980); es una de las instituciones más relevantes en la recopilación y registro de información económica y financiera del país, contando en sus sistemas de información con datos provenientes tanto del propio “contribuyente”, ya sea persona natural o jurídica,

que ingresa esta información en cumplimiento de sus obligaciones legales, y de otras entidades que remiten información ya sea de naturaleza impositiva, como información societaria, bienes raíces, entre otra^{17,18}. Sobre esto último, cabe recordar que el SII mantiene la exclusividad para poder accionar en contra de delitos que afecten la determinación impositiva de uno o más contribuyentes, como el poder accionar por información falsa que le sea proveída por los contribuyentes de forma dolosa, o en contra de otra clase de delitos que también alteran el orden público económico y la Hacienda Pública, como ocurre, por ejemplo, en el caso del comercio irregular y clandestino. Estas facultades requieren de información relevante, proveniente de diversas fuentes, y pueden significar una herramienta certera y muy eficiente en el combate al crimen organizado.¹⁹

Tomando en consideración la gran relevancia de la información, es que de manera inédita en Chile y en concordancia con las mejores prácticas internacionales, el 24 de octubre de 2024, se consagraron legalmente figuras que tienen el objetivo de contar con mayor información y antecedentes relevantes para la detección y persecución de delitos tributarios. A instancias de la Administración Tributaria²⁰ se generó el proyecto de ley que finalmente se materializó en Ley N° 21.713, que incorporó en

17 A nivel tecnológico, este Servicio cuenta con distintas bases de datos que es capaz de articular y combinar dependiendo de la actuación en concreto requerida. La información que esta entidad obtiene, se resguarda conforme al artículo 19 número 4º de la Constitución, lo indicado en el artículo 8 bis del Código Tributario, y de acuerdo al tratamiento de datos personales referido en el artículo 2 letra f) de la Ley 19.628 (misma ley que faculta al tratamiento de la información disponible conforme a lo dispuesto en su artículo 20); la entrega de toda esta información disponible en el SII se encuentra resguardada y limitada igualmente por el artículo 35 del Código Tributario.

18 “La cooperación puede ser particularmente efectiva porque las autoridades tributarias suelen contar con competencias y herramientas esenciales para detectar ingresos y patrimonios no declarados o no explicados sujetos a impuestos, así como gastos deducibles que no pueden ser justificados. Estas competencias y herramientas colocan a las autoridades tributarias en una posición única para identificar ingresos o patrimonios potencialmente ilícitos derivados de las ganancias de otros delitos no tributarios y de pagos ilegales disfrazados como gastos deducibles” (traducción libre); Brun & otros, cit. (n.8), p. 9.

19 Brun & otros, cit. (n.8), p. 44 y ss.

20 Se ha valorado también por la OCDE, la capacidad del SII de proponer políticas públicas según su experiencia. Ver Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2024).

14 Incluso, tomando en cuenta que el crimen organizado intenta cooptar instituciones públicas, es clave que esta clase de corrupción pueda ser detectada también por organismos como las UIF o las Administraciones Tributarias.

15 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF), (2012), Recomendación 29.

16 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI o FATF), cit. (n. 15), Recomendación 2.

nuestro medio la figura²¹ del denunciante anónimo²², la cooperación eficaz²³ y de la autodenuncia²⁴. El objetivo final de estas modificaciones es lograr que el Estado detecte hechos posiblemente constitutivos de delitos, que de otra forma jamás habrían llegado a conocerse y que, para aquellos que ya estaban siendo investigando, se pueda contar con más antecedentes y de mejor calidad. En complemento de lo anterior, se consideran una serie de medidas de incentivo y de protección, como lo son la recompensa en el caso de la denuncia anónima, trato lenitivo en el caso de la cooperación eficaz, o la no persecución por una vez, en la autodenuncia. Todo esto, junto con generar beneficios para aquellas personas que se acojan a alguna de estas figuras, puede proveer a un ente público como el SII, con información que de otra forma hubiese sido complejo o, incluso, imposible de obtener. Todo lo cual, abre una nueva y valiosa fuente de información, que debe integrarse y ponderarse junto con los registros ya disponibles, potenciando así la capacidad de detección y persecución de ilícitos.

Dado el contexto descrito y con la finalidad de combatir el crimen organizado se debería avanzar de manera aún más decidida en profundizar la relación entre el SII y la UAF²⁵.

21 Todas estas figuras se encuentran tratadas por el Servicio de Impuestos Internos en la Circular N° 36 de 30 de abril de 2025.

22 El procedimiento para efectuar denuncias anónimas de conformidad al art. 100 quáter del Código Tributario, se encuentra regulado en la Resolución Ex. SII N° 59, de 6 de mayo de 2025.

23 Sobre esto, cabe tener presente que la Resolución EX. SII N° 58 establece los denominados “parámetros objetivos” para determinar la cooperación eficaz en los términos del artículo 100 ter del Código Tributario, indicando que para ser considerados como cooperación eficaz, los datos, informaciones o antecedentes que presente el contribuyente deberán cumplir con los siguientes requisitos copulativos definidos en dicha resolución: Ser sustanciales, precisos, verídicos, comprobables, y desconocidos para el SII; especificando que “no se considerarán como desconocidos aquellos antecedentes que replican información de fuentes públicas como, por ejemplo, medios de comunicación, ni cualquier otro que haya obtenido un funcionario público en el ejercicio de sus funciones y que conste en las bases de datos del Servicio o de otros Organismos públicos” (Resolución EX. SII N° 58, de 6 de mayo de 2025).

24 La tramitación de las autodenuncias se encuentra reglado en la Resolución Ex. SII N° 49, de 17 de abril de 2025.

25 Brun & otros, cit. (n.8), p.2. “Estos enfoques implicarían la cooperación entre una multitud de organismos, incluidas las autoridades anticorrupción, las unidades de inteligencia financiera (UIF), los reguladores y supervisores financieros, la policía, los fiscales, las autoridades tributarias y las autoridades aduaneras.”

IV. Posibilidades de intercambio de información en materia de inteligencia financiera

En principio, la información que recopila, almacena y analiza una Unidad de Inteligencia Financiera como la UAF, solo puede tener como finalidad cumplir sus objetivos declarados en su ley orgánica. Al efecto, en Chile se establece de manera expresa que el objetivo de la UAF es “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos descritos (...)” (artículo 1º Ley N° 19.913). Esta finalidad de la UAF se ve inmediatamente coartada, al establecerse una limitación genérica a su rol de garante de la seguridad del sistema económico y financiero, al establecerse una muy limitada capacidad de compartir información: “sólo podrá utilizar la información que reciba para los propósitos establecidos en esta ley, no pudiendo en caso alguno darla a conocer o entregarla a organismos o servicios distintos del Ministerio Público” (artículo 2º Ley N° 19.913).

De seguirse, con una interpretación literal de la norma citada, no podría compartirse directamente por parte de la UAF ninguna información con la administración tributaria. Entonces, solo quedaría como opción, que el Ministerio Público, directamente comparta información con el SII, con el solo efecto de que pueda determinar la posible existencia de un delito tributario (Artículo 162 del Código Tributario²⁶). Sin embargo, surge la inquietud sobre qué capacidad e incentivos en concreto pudiere tener el Ministerio Público, para determinar, de manera aislada qué información podría ser de interés para la administración tributaria. Esto tiene, además, especial importancia si consideramos los distintos tipos de ilícitos establecidos en el Código Tributario, cuya complejidad, ya sea tanto para fundar su

26 Sobre este punto, cabe hacer presente que la exclusividad de la acción penal del SII en Chile fundamenta su existencia, en parte, a la relación con la posibilidad de identificar ilícitos en el ejercicio de sus funciones como organismo fiscalizador en razón del tipo de información que maneja en sus registros. En este sentido, “la ley ha dotado al SII de una serie de potestades que le permiten aplicar y fiscalizar administrativamente todos los impuestos internos actualmente establecidos o que se establecieren, fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por una ley a una autoridad diferente (...) En el ejercicio de estas funciones el SII está facultado para utilizar un gran número de herramientas e imponer sanciones.” Ugalde & Larraín, (2024), p. 226-227.

existencia como la estimación de la prueba pertinente que permita satisfacer los estándares judiciales ante una eventual imposición de sanción, requieren que una entidad especializada como el SII tenga el análisis sobre toda la información disponible.

Sin perjuicio de lo anterior, cabe mencionar que estimamos que existe la posibilidad actual de compartir información con el SII. Ello, dado por una interpretación de las normas de secreto y reserva de cada entidad, confirmadas por el Convenio de Intercambio de Información y Colaboración (2021) y su Adéndum 2025 aprobado por Resolución Exenta SII N° 65/2025, que regula la entrega recíproca de información “dentro del marco de sus respectivas competencias legales”²⁷.

Por otra parte, en cuanto a la posibilidad de que el SII entregue información a la UAF, se debe sortear un primer límite legal: la reserva tributaria consagrada en el artículo 35 del Código Tributario. Esta norma restringe la posibilidad de que el SII comparta información relevante con otras instituciones, estableciendo determinadas excepciones como los requerimientos del Ministerio Público, en razón de una investigación que esté dirigiendo.

El desafío, por tanto, no radica en la existencia del secreto tributario, sino en la capacidad de articular excepciones legítimas y procedimientos de cooperación compatibles con él. En la práctica

comparada, varios países han logrado este equilibrio mediante protocolos interagenciales y marcos normativos de intercambio controlado.

V. Propuestas de buenas prácticas

Conforme hemosido expuesto y constatándose la necesidad de mayor interacción entre UIFs y administraciones tributarias, hemos recogido experiencias comparadas, de la literatura especializada en la materia, sobre buenas prácticas a analizar para su ejecución en Chile. Algunas de ellas, podrían instaurarse con el marco normativo actual, otras requerirán, además de la voluntad de los tomadores de decisiones, de recursos concretos y habilitación normativa²⁸.

A. Fuerzas de Tarea

La conformación de fuerzas de tarea o equipos de trabajo (del inglés *task force*), entre funcionarios de distintos organismos, es una experiencia que ha reportado beneficios en algunos países, y ha sido descrito por organismos internacionales como un mecanismo útil.²⁹ Uno de los objetivos principales para la conformación de estas fuerzas de tarea es coordinar inteligencia, realizar operaciones conjuntas y agilizar decisiones (por ejemplo, J5 y sus avisos coordinados a instituciones financieras por indicadores de riesgo cripto; en Francia, la célula interministerial anti-fraude canaliza inteligencia de TRACFIN³⁰ hacia DGFiP³¹, Australia también ha realizado bastante de estas iniciativas.³²

²⁷ Sobre esto, se hace presente que el 16.06.2025, mediante el Decreto Exento N° 194 del Ministerio de Hacienda, se creó la comisión de lucha contra la evasión fiscal, el contrabando, el fraude tributario y aduanero, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el crimen organizado, a efectos de que, según se señala: “las instituciones que la integran actuar de forma coordinada, fortalecer las medidas de lucha contra la evasión fiscal, el contrabando, el fraude tributario y aduanero, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el crimen organizado.” Este convenio entre la UAF y el SII establece un sistema de intercambio periódico y reservado de información sobre entidades financieras, revisiones de debida diligencia, hallazgos e incumplimientos que sean identificados; todo lo anterior, con el fin de fortalecer la fiscalización tributaria y el cumplimiento del Estándar CRS de la OCDE. Junto con lo anterior, la UAF comparte con Aduanas datos de las Declaraciones de Porte y Transporte de Efectivo (DPTE) para el control de flujos transfronterizos de dinero. Todos estos instrumentos buscan consolidar una cooperación técnica y analítica a efectos de permitir a las instituciones chilenas integrar inteligencia financiera y tributaria, identificar riesgos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y evasión fiscal, con el objeto de alinear sus procesos con estándares internacionales de transparencia.

²⁸ Algunas de las propuestas que se analizarán a continuación siguen parte de las ideas matrices del Proyecto de Ley que “Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado” (Boletín N° 15.975-25, 2025). Se estima que dicho proyecto constituye un paso importante hacia la consolidación de un modelo nacional de inteligencia económica, al proponer la integración funcional de la Unidad de Análisis Financiero, el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas en una estructura coordinada de recolección, tratamiento y análisis de información relativa a delitos tributarios, aduaneros, financieros y de lavado de activos; si bien aún se encuentra en tramitación su implementación, su diseño buscaría fortalecer la detección temprana de operaciones sospechosas, la persecución de delitos económicos y la cooperación técnica interinstitucional, pretendiendo asegurar al mismo tiempo la interoperabilidad tecnológica y el respeto de las garantías derivadas de la reserva legal.

²⁹ Brun & otros, cit. (n.8), p. 25.

³⁰ Unidad de Inteligencia Financiera de Francia.

³¹ Dirección General de Finanzas Públicas de Francia.

³² Brun & otros, cit. (n.8), p. 26.

En nuestro medio, podrían crearse fuerzas de tareas según temas o fenómenos criminales en específico (por ejemplo, cripto activos, facturas falsas en materias de comercio transnacional, plataformas) con protocolos de intercambio de información e indicadores claros, para ir evaluando las iniciativas. Para la articulación de matrices de riesgo, detección en investigación de aspectos económicos patrimoniales, son fundamentales el SII, la UAF, CMF, y Aduanas. Por ejemplo, con la normativa actual ya se ha probado en algunos casos de cierta relevancia, la figura de comisiones de servicio de funcionarios que tienen dedicación exclusiva a determinados casos, los cuales, atendidas su expertise y conocimiento en ciertos delitos o estructuras societarias ilícitas, han contribuido a obtener investigaciones más rápidas y eficaces. Sin embargo, la conformación de equipos de trabajo multi-organismo no se encuentra regulado y carece de una metodología de trabajo establecida, por lo que su desarrollo queda a la disposición de las instituciones y de las autoridades contingentes. La experiencia comparada muestra buenos resultados en el establecimiento de fuerzas de tarea que aborde fenómenos criminales determinados, más que solo un caso en particular, propiciando el aprendizaje conjunto (interinstitucional) de delitos que comparten patrones comunes³³.

B. Regulación habilitante para compartir información

Existe experiencia comparada de jurisdicciones en las cuales se han introducido bases normativas específicas para que las UIF puedan compartir información (ya sea a través de una denuncia, como un informe, como notas de inteligencia, etc.) con la Administración Tributaria y otras autoridades competentes, y para que las administraciones tributarias y aduaneras compartan datos bajo ciertas salvaguardas³⁴.

33 El análisis de patrones delictivos ya se ha abordado a nivel del Ministerio Público con la creación de los Sistemas de Análisis Criminal y Focos Investigativos, lo que constituye un avance significativo en la forma de abordar la criminalidad. El siguiente paso lógico, sería la creación de fuerzas de tarea permanentes. Se espera que la fiscalía supraterritorial que está en fase de implementación, pueda liderar la constitución de opciones como la propuesta.

34 Es posible, además, enfatizar que en Chile no solo las autoridades administrativas han sido parte de consideraciones normativas respecto al acceso de información; en este sentido, y desde ya hace varios años, se destacaba lo siguiente: *"In two countries (Chile and Estonia) the police or public prosecutor when investigating non-tax offences have direct access to information held by the tax administration. In Chile, the public prosecutor has*

En nuestro medio, por ejemplo, se debería analizar las siguientes opciones:

1. Ajuste acotado del artículo 35 del Código Tributario para permitir intercambios bidireccionales entre el SII y UAF, con finalidad específica (prevención y persecución de LA/FT y delitos tributarios), y trazabilidad³⁵;
2. Protocolos de pseudonimización³⁶ y acceso por roles a bases de datos y fuentes de información;

direct access to information held by the tax administration on a secure website, including tax information such as tax returns. The Chilean tax administration cannot share information covered by tax secrecy directly with the police, but may share non-tax information on request". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2013), p.56. Lo anterior, debiendo igualmente tenerse en consideración que en Chile, si bien el SII tiene la exclusividad de la acción penal, el modelo para la persecución del ilícito recae en el Ministerio Público, siendo este modelo el siguiente: "La policía o el fiscal tienen la responsabilidad de llevar a cabo las investigaciones. Este modelo se aplica en Bélgica, Brasil, Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, la República Checa, Dinamarca, Ecuador, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Perú, la República Eslovaca, Eslovenia, España y Suecia (...)." Véase Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2017).

35 En este contexto, resulta pertinente señalar que la última modificación introducida al artículo 35 del Código Tributario, en lo relativo a las excepciones al deber de reserva, se efectuó en el año 2002 con motivo de la implementación de la Reforma Procesal Penal; dicha reforma tuvo por objeto incorporar al Ministerio Público entre los órganos habilitados para requerir información tributaria al Servicio de Impuestos Internos, constituyendo una excepción expresa a la regla general de confidencialidad. Posteriormente, la creación de la Unidad de Análisis Financiero, en diciembre de 2003, respondió a un nuevo escenario institucional, el cual hoy está marcado por la expansión del crimen organizado y la necesidad de fortalecer los mecanismos de inteligencia financiera, sin embargo, pese a su relevancia estratégica, la UAF no fue incorporada dentro de las hipótesis excepcionales previstas en el citado artículo 35, razón por la cual no se encuentra facultada para acceder directamente a información tributaria proveniente del SII.

36 La pseudonimización comprende un procedimiento de tratamiento de datos mediante el cual, los identificadores personales (por ejemplo, identificación de una persona natural como contribuyente a través de su RUT) son sustituidos por claves o códigos, de modo que la información resultante no puede ser atribuida a una persona determinada sin la utilización de datos complementarios que permanecen bajo resguardo y de forma separada a su dueño. Así, en lugar de que un contribuyente exhiba su nombre, RUT y domicilio, estos elementos pueden ser reemplazados por un identificador numérico o alfanumérico (como "usuario123"), permitiendo con ello mantener la funcionalidad analítica de la base de datos sin exponer la identidad del sujeto.

3. Levantamiento de información de contribuyentes personas naturales riesgosos, que pueda ser compartido a nivel interagencial, a efectos de mejorar la trazabilidad en la generación de empresas ficticias y emisión de documentos falsos;
4. Auditorías regulares (periódicas) de uso y conservación de datos;
5. Reglas de retroalimentación (*feedback-loop*): Estas, cumplen la función de asegurar que la información obtenida en auditorías, investigaciones o reportes de operaciones sospechosas no queden como un insumo aislado, sino que se reintegren al sistema institucional buscando con ello perfeccionar los mecanismos de control.

En el ámbito analizado referente a auditorías tributarias y antilavado, ello supondría que los hallazgos derivados de un caso concreto, como la detección de esquemas de emisores de facturación falsa, o el uso de estructuras societarias maliciosas, se conviertan en insumos para la actualización de matrices de riesgo, la revisión de protocolos de fiscalización y el fortalecimiento de la calidad probatoria. De esta forma, cada investigación adquiere en la práctica un valor doble: Por un lado, un valor probatorio, al aportar evidencia robusta para la eventual persecución administrativa-sancionatoria o penal; y, por otro, analítico, al aumentar la capacidad de prevención y detección en el futuro.

En la experiencia comparada, los lineamientos emitidos por TRACFIN y la Autoridad de supervisión prudencial y de resolución (ACPR) en Francia, que insisten en el enfoque basado en riesgos³⁷, así como las directrices del Ministerio de Finanzas alemán (BMF) en materia de auditorías conjuntas, evidencian cómo la retroalimentación operativa permite ajustar la supervisión conforme a los riesgos efectivamente observados. Se trata, en definitiva, de un ciclo dinámico de datos, análisis, hallazgos y reformulación

de prácticas institucionales, que permite transformar cada caso en una instancia de aprendizaje colectivo y en un mecanismo de progresiva sofisticación de la acción estatal frente a los delitos de naturaleza tributaria y financiera.

C. Unidades especializadas en el combate de delitos

Un aspecto esencial para que cada institución pueda cooperar de manera permanente, uniforme y con recursos destinados especialmente a estas tareas, es el establecer en sus leyes orgánicas como objetivo de manera expresa el actuar en la prevención, detección y persecución de delitos, ya sea de manera principal o como coadyuvante a otras instituciones. Ya con esa habilitación legal y como segunda etapa, se propone la creación de unidades con dedicación exclusiva a estos fines, con preponderancia institucional³⁸, y con foco prioritario en el crimen organizado³⁹, lavado de activos, corrupción y otra clase de delincuencia⁴⁰. Estas unidades especializadas que se propone crear y fortalecer dentro de cada institución del sistema económico y financiero del Estado, debieran contar con capacidades analíticas avanzadas (por ejemplo, en materias como *data science*, análisis de redes y análisis forense de cripto activos) y enlaces permanentes con otras instituciones claves (al menos, con SII, UAF, Fiscalía, Aduanas y Policias⁴¹). En cuanto a

³⁸ Deben ser unidades relevantes, con poder de decisión y de actuación autónoma, y capacidades de respuesta rápida.

³⁹ En la dirección de la buena práctica comentada se encuentra la creación de la Oficina de Crimen Organizado dentro del Servicio de Impuestos Internos, por medio de la Resolución Exenta N° 90, de fecha 11 de septiembre de 2024.

⁴⁰ En materia de delitos tributarios y otros delitos relacionados la OCDE ha establecido como un estándar global la necesidad de contar una estructura clara, que establezca responsabilidades: "tener un modelo organizacional claro es importante porque permite una asignación eficiente de responsabilidades, lo que puede reducir el riesgo de duplicación de esfuerzos y de vacíos en la aplicación de la ley. Una estructura organizacional clara también es esencial, ya que favorece una mayor transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos y en la implementación de estrategias. La estructura organizacional debe garantizar que la entidad responsable de la investigación y persecución de los delitos tributarios sea independiente de intereses personales o políticos, y que, al mismo tiempo, rinda cuentas por el ejercicio de sus funciones con equidad e integridad." Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cit. (n.10).

⁴¹ Sobre el rol de la policía, en un contexto general, cabe hacer presente que el 25 de septiembre del presente año, se aprobó el convenio de cooperación entre Carabineros de Chile y el Servicio

³⁷ Sobre las consideraciones referentes a riesgos de los contribuyentes, el SII publica anualmente el "Plan de Gestión de Cumplimiento Tributario" (PGCT).

experiencia comparada y estándares internacionales se promueve la creación de equipos especializados, no solo especializados en delitos tributarios⁴², sino que también dedicados a los aspectos económicos patrimoniales del Crimen Organizado (incluyendo áreas de recuperación y lavado de activos, corrupción, y flujos ilícitos de capital). Las tareas que debieran tener asignadas estas unidades son crear modelos de riesgos y detección de anomalías, generación de inteligencia, capacidad investigativa, y proporcionar información y evidencia clave para la prevención y persecución del delito⁴³.

D. Centros de información económico-financiera

Un nivel más profundo de integración⁴⁴ requiere la conformación de bases de datos comunes entre los distintos actores institucionales, explotables de manera masiva, donde se puedan utilizar algoritmos de riesgo, modelos con inteligencia artificial y se pueden crear alertas coordinadas⁴⁵. Una forma primaria de esta clase de proyectos puede ser la conformación de centros compartidos de inteligencia, conformado por funcionarios de distintas agencias, cada uno con sus facultades y accesos a información, que pueden trabajar en conjunto.⁴⁶ En cuanto a base de datos común, existe experiencia en el país en materia de criminalidad, con el Banco Unificado de

Datos (facultado para funcionar a través de la Ley N° 20.931 del 24 de junio de 2026⁴⁷). Estas políticas plantean al Estado, una serie de desafíos estratégicos y operativos que afecta directamente a la efectividad de estas, por lo tanto, se requiere de un compromiso institucional relevante, además de utilización de estándares de alto nivel, según los que se utilicen en la industria, incluyendo el de la gestión de proyectos tecnológicos^{48,49}.

En materia de información económico-financiera, debería comenzar a estudiarse la necesidad de diseñar, implementar y evaluar proyectos, como los siguientes:

- Data lake⁵⁰ entre organismos con información económico-financiera (por ejemplo, SII, UAF, Aduanas, CMF, Ministerio de Economía, por nombrar los principales). Para lograr utilidad con éstos, se debieran abordar temas como gobierno de datos, zonas segregadas, metadatos uniformes, calidad de dato certificada y catálogo de accesos.
- Contar con un marco habilitador por ley para facultar y generar la obligación de cooperar entre instituciones e intercambiar información. Como fase previa es conveniente avanzar en generar acuerdos de colaboración y de intercambio de información, y evaluar su implementación regularmente, por ejemplo, el Adendum 2025 SII–UAF⁵¹.

de Impuestos Internos, el cual, si bien no dice relación a la entrega de información entre organismos, coordina un quehacer mutuo con el objetivo de aunar recursos, capacidades y trabajos para desarrollar materias de interés conjunto; en especial frente a las figuras introducidas mediante la modificación de la Ley 21.713, estableciéndose como compromiso de Carabineros el “Realizar procedimientos para poder llevar a cabo de manera eficaz y eficiente lo mandatado por la Ley N° 21.713 de 24 de octubre de 2024, que introdujo el artículo 100 quáter del Código Tributario, para incorporar la figura del Denunciante Anónimo, y respecto de quien se establece un deber de protección al señalar que “Las Policias, a requerimiento del Servicio, deberán adoptar todas las medidas de protección para el denunciante que sean pertinentes según las necesidades de cada caso”. En este sentido, la información que se pueda obtener a partir de estas denuncias anónimas, y otros canales, requerirán un efectivo manejo de la información frente al combate de los ilícitos que se logren identificar.

42 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), cit. (n.10).

43 Cámara de Diputadas y Diputados, Boletín N° 15.975-25, 2025.

44 No reproducimos acá la necesidad de una transformación digital profunda en el Estado, que la estimamos como un sustento ya básico para cualquier política pública, más información sobre el tema ver Barros, (2021).

45 Brun & otros, cit. (n.8), p.28 y ss.

46 Brun & otros, cit. (n.8), p.31.

47 Base de datos creada originalmente para compartir información del Ministerio Público, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y el Poder Judicial, y luego ampliado a otras instituciones.

48 Heiss & otros, (2021).

49 En el ámbito privado la gestión de proyectos es un tema bastante desarrollado, el cual ha tenido cierta replicación en el ámbito público con las debidas adaptaciones que se requieren.

50 Un Data Lake es “un sistema escalable de almacenamiento y análisis de datos de cualquier tipo, conservados en su formato original, y utilizado principalmente por especialistas en datos (estadísticos, científicos de datos o analistas) para el descubrimiento de conocimiento. Las propiedades de un lago de datos incluyen: (1) un catálogo de metadatos que impone calidad de los datos; (2) políticas y herramientas de gobernanza de datos; (3) disponibilidad para distintos tipos de usuarios; (4) integración de cualquier tipo de dato; (5) una organización lógica y física; (6) escalabilidad en términos de almacenamiento y procesamiento” (traducción libre de Sawadogo & Darmont, (2021)).

51 Este adendum incorpora al Convenio de Intercambio de Información y Colaboración entre la Unidad de Análisis Financiero y el Servicio de Impuestos Internos, que: “Las partes se comprometen a trabajar coordinadamente y prestarse colaboración

- Enlace internacional vía CRS⁵²/EOIR⁵³ y plataformas del Foro Global para enriquecer perfiles de riesgo con cuentas/activos offshore.

Estos son solo algunos ejemplos de buenas prácticas recogidas de recomendaciones internacionales y de otros países. En complemento de todo lo anterior, y con la finalidad de ir generando una política pública robusta y en constante modernización, también se debería contar con mecanismos interinstitucionales, de levantamiento de problemas y posibles soluciones, para ser evaluados e implementados regularmente utilizando herramientas de diseño y evaluación de políticas públicas⁵⁴, además de gestión de proyectos.⁵⁵

para aplicar y mantener, en el marco de sus facultades, un enfoque coherente respecto de la estrategia para garantizar que las instituciones financieras obligadas a comunicar información apliquen efectivamente los requisitos de diligencia debida, conocimiento del cliente, mantención de registros y presentación de informes del Estándar CRS, incluyendo la definición y ejecución de procesos o acciones de fiscalización que se determinen y acuerden entre ambos organismos.”

⁵² Sobre este estándar, la Resolución Exenta SII N° 48 de 31 de mayo de 2018 establece la obligación para las instituciones financieras de presentar una declaración jurada anual sobre cuentas financieras relacionadas con personas con residencia tributaria en el extranjero (denominada “Declaración Jurada anual sobre Cuentas Financieras Relacionadas con Personas con Residencia Tributaria en el Extranjero”). En ella, se detallan los elementos informativos que debe contener tal declaración (como datos del titular, jurisdicciones participantes, montos y moneda de las cuentas), se fija el plazo máximo de presentación, y se estipulan sanciones por incumplimiento conforme al artículo 62 ter del Código Tributario. Según se indica: “El Estándar CRS fue desarrollado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de la que Chile es parte, y está contenido en la Recomendación del Consejo de la OCDE adoptada el 15 de julio de 2014, denominada *“Recommendation of the Council on the Standard for Automatic Exchange of Financial Account Information in Tax Matters”*. Esta Recomendación indica que el Estándar CRS comprende tanto el modelo de normas mediante las cuales las jurisdicciones deben requerir a las instituciones financieras el reporte de información sobre cuentas financieras, como el Modelo de Acuerdo entre Autoridades Competentes para el intercambio internacional de dicha información. Asimismo, exhorta a las jurisdicciones a implementar el Estándar CRS en su ley interna y aplicar los Comentarios desarrollados por OCDE (...), al aplicar e interpretar las normas legales mediante las cuales la jurisdicción respectiva implemente dicho estándar” (Resolución Ex. SII N° 48, 2018).

⁵³ Exchange of Information on Request (intercambio a requerimiento), pilar del Foro Global/OCDE.

⁵⁴ Waissbluth, (2021).

⁵⁵ Heiss & otros, cit. (n.48).

VI. Consideraciones finales

Existen múltiples desafíos para poder seguir profundizando la cooperación interinstitucional efectiva entre Unidades de Inteligencia Financiera y Administraciones Tributarias.⁵⁶ En este sentido, la incorporación conjunta de información financiera y extra-financiera en las investigaciones que se realizan, podría contribuir a incrementar la eficiencia del sistema, y entregar resultados más eficientes en la persecución de ilícitos.

Un elemento relevante identificado en este contexto se refiere a la limitada amplitud del delito de lavado de activos cuando su origen se vincula a infracciones de carácter tributario. En el ordenamiento chileno, únicamente el delito de devoluciones indebidas y, en ciertos supuestos, el comercio irregular o clandestino, particularmente en los casos de robo de madera y abigeato, son actualmente reconocidos como delitos base del lavado de activos⁵⁷. De esta forma, atendiendo tanto a las recomendaciones de organismos internacionales como a la necesidad de una respuesta más integral frente a los fenómenos

⁵⁶ Brun & otros, cit. (n.8), p.2. “Por desgracia, no es infrecuente que estas entidades trabajen en silos, desconectadas de las autoridades tributarias y viceversa. Los obstáculos a la cooperación pueden ser de naturaleza jurídica, operativa o cultural. // Los organismos que trabajan en compartimentos estancos pierden oportunidades y crean inefficiencias. Debido a los vínculos existentes entre los delitos financieros, las fuentes de inteligencia procedentes de organismos con mandatos diferentes podrían, si se combinaran, crear una imagen más completa de un caso determinado, generar información más procesable y precisa y, en última instancia, redundar en una mayor eficacia a la hora de llevar a cabo con éxito sus mandatos respectivos. Por ello, los países están desmantelando las barreras que impiden la cooperación y el intercambio de información, en línea con la evolución de las normas internacionales.”

⁵⁷ Sobre esto, cabe, respecto a la incidencia de la nueva ley de delitos económicos (Ley 21.595) sobre los delitos de comercio ilegal y clandestino, comprendidos en los números 8 y 9 del artículo 97 del Código Tributario, que “únicamente son delitos económicos de la segunda categoría aquellos delitos tributarios enumerados por el artículo 2 N° 2 LE en los que concurre un factor de conexión con medianas o grandes empresas. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los delitos de comercio ilegal y/o clandestino judicializados entre los años 2005 y 2020 ante tribunales con competencia criminal o tributaria tuvieron lugar en el mercado informal. Frente a hipótesis de esta naturaleza no procede aplicar el estatuto de la LDE.” Ananías, (2025), p.115. Bajo este supuesto, los delitos tributarios referidos no centran su atención en el origen y sanción de los flujos ilícitos de dinero de manera directa, sino que la acción de operar realizando actos de comercio, ya sea a través de personas naturales o jurídicas, al margen de la ley; esto, genera una separación entre la conducta punible de la identificación de los flujos de dinero efectivamente ilícitos.

delictivos complejos, resulta pertinente se pueda explorar ampliar el catálogo de delitos tributarios que pueden constituir ilícitos precedentes para estos efectos⁵⁸. Ello, permitiría alinear incentivos institucionales, fortaleciendo los mecanismos de disuasión y cooperación temprana, y optimizar el uso de la inteligencia tributaria en las investigaciones por lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LA/FT), en consonancia con las tendencias comparadas y con el mandato del Foro Global orientado a reducir las brechas de opacidad fiscal y financiera⁵⁹.

De la importancia del trabajo conjunto entre UAF y el SII se estima que debieran generarse planes concretos para evaluar, priorizar e implementar las políticas acá presentadas. En principio debiera realizarse una clara distinción entre los grupos de trabajo de política pública (encargados de proponer normativa, estándares de datos, resguardos de privacidad y métricas de desempeño) y los grupos operativos de casos (fuerzas de tarea con objetivos, reglas de actuación y plazos definidos). Para los primeros es esencial identificar necesidades, mapear evidencia internacional, y diseñar una hoja de ruta con acciones de corto, mediano y largo plazo, por ejemplo:

- Corto plazo: Perfeccionar los protocolos vigentes entre SII–UAF (v.gr., a través de un nuevo Adéndum al convenio 2025); ejecutar planes piloto conjuntos de detección de operaciones con criptoactivos y de facturas falsas; promover el despliegue de las figuras incorporadas por la Ley N° 21.713 al Código Tributario (denuncia anónima y cooperación

58 Esta determinación obedece a la determinación expresa de delitos base de lavado de activos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2º de la Ley 21.595 de Delitos Económicos. Para efectos de revisar el listado de delitos base es posible consultar: Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2025).

59 Como ejemplo comparado, TRACFIN y la DGFiP, son organismos franceses del Ministerio de Economía y Finanzas con misiones complementarias: TRACFIN (Unidad de Inteligencia Financiera) lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; y DGFiP (Dirección General de Finanzas Públicas) gestiona la fiscalidad y las finanzas públicas. Sobre estas, en julio de 2024 reforzaron su alianza estratégica para mejorar la calidad de la inteligencia fiscal y combatir con mayor eficacia la evasión y el fraude financiero, dentro de lo cual, se impulsa el uso de ciencia de datos y herramientas de investigación financiera para detectar conductas fraudulentas más rápido, optimizar el análisis de información y mantener una vigilancia constante frente a esquemas cada vez más sofisticados, consolidando la cooperación entre ambas instituciones. Dirección General de Finanzas Públicas de Francia (DGFiP), (2024), p.14.

eficaz, actualmente detalladas en la Circular SII N° 36/2025).

- Mediano plazo: Establecer *task forces* temáticas permanentes; desarrollar un *data lake* interagencial con adecuada gobernanza y auditorías; elaborar manuales de auditorías conjuntas con contrapartes extranjeras.
- Largo plazo: Proponer ajustes legales selectivos al artículo 35 del Código Tributario y al artículo 2º Ley N° 19.913, que permitan un intercambio fluido y seguro de información entre SII y la UAF; ampliar el catálogo de delitos base de lavado de activos para incluir la mayor gama de delitos tributarios relevantes; y evaluar la participación de Chile en alianzas multilaterales al estilo J5 o en programas de la OCDE orientados a fortalecer el intercambio de información y la cooperación internacional en materia de crimen organizado y flujos ilícitos de capitales.

En conclusión, una mayor sinergia entre el SII y la UAF no solo resulta deseable, sino necesaria ante el panorama actual del crimen organizado. La interacción efectiva entre la inteligencia financiera y la tributaria es capaz de potenciar la capacidad del Estado para detectar complejas tramas ilícitas, avanzar hacia una persecución penal más integrada y de optimizar los mecanismos de recuperación de activos en beneficio de la sociedad. Este enfoque integral no solo refuerza la protección del orden público económico, sino que contribuye también a preservar la integridad de la economía formal frente a los flujos financieros ilícitos derivados de actividades criminales.

Bibliografía

Autores

- Albanese, Jay. (2025). Corruption as the cause not the effect of organized crime? A review and assessment of cases across the world. *Journal of Economic Criminology*, 7(1). <https://doi.org/10.1016/j.jeconc.2025.100137>.
- Ananías, Ignacio. (2025). *Derecho Penal Económico Chileno, tomo III, Volumen I, Delitos Tributarios. Parte Especial*. DER Ediciones
- Barros, Alejandro; Waissbluth, Mario & Pizarro, Ximena. (2021). "La revolución digital está llegando al Estado". En M. Waissbluth, Mario,

Introducción a la gestión pública: Un Estado al servicio de la ciudadanía Editorial Conecta. pp. 294-337).

- Brun, Jean-Pierre; Cebreiro, Ana; Julien, Rita; Ndubai, Joy Waruguru; Owens, Jeffrey; Rao, Siddhesh; & Esquivel, Yara. (2022). *Taxing Crime: A Whole-of-Government Approach to Fighting Corruption, Money Laundering, and Tax Crimes*. Washington, DC: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/099929107072237865>
- Dammert, Lucía. (2025). *Anatomía del Poder Ilegal*. Editorial Ariel, Santiago.
- Heiss, Jonny; Medrano, Analía; Galaz, P., & Waissbluth, Mario. (2021). La (frecuentemente) ausente gestión de proyectos. En Waissbluth, Mario *Introducción a la gestión pública: Un Estado al servicio de la ciudadanía*. Editorial Conecta, pp. 338-377.
- Reuter, Peter. (2012). *Draining development? Controlling flows of illicit funds from developing countries*. Washington, DC: World Bank.
- Sawadogo, Pegwendé & Darmont, Jérôme. (2021). “On data lake architectures and metadata management.” *Journal of Intelligent Information Systems*, N° 56(1), pp. 97–120. <https://doi.org/10.1007/s10844-020-00608-7>
- Ugalde, Rodrigo & Larraín, Florencia. (2024). *Motivo, causa y fin de las actuaciones del Servicio de Impuestos Internos y su relación con la protección de los derechos del contribuyente*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Waissbluth, Mario, & Medrano, Analía. (2021). “El Estado”. En Waissbluth, Mario *Introducción a la gestión pública: Un Estado al servicio de la ciudadanía*. Editorial Conecta, (pp. 33-54).
- Zeballos, Pablo. (2024). *Un virus entre sombras: La expansión del crimen organizado y el narcotráfico en Chile*. Editorial Catalonia.

Otros documentos

- Agencia Tributaria Española. (2023): Memoria 2023. Disponible en: <https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/informacion-institucional/memorias/memoria-2023.html>.
- Banco Mundial. (2025). *Crimen organizado y violencia en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Dirección General de Finanzas Públicas en Francia (DGFiP). (2024). *The DGFiP at the heart of government, working for all, nationwide*.

Annual Report 2024. https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dgfp/Rapport/2024/ra_2024_en.pdf

- Grupo de Acción Financiera Internacional - GAFI. (2012). *Las Recomendaciones del GAFI: Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación* (versión en español). OCDE / GAFI. <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Internal Revenue Service. (2025). Joint Chiefs of Global Tax Enforcement (J5). EEUU. Disponible en: <https://www.irs.gov/compliance/joint-chiefs-of-global-tax-enforcement>.
- Ministerio Público. (2025). Políticade Persecución Penal con enfoque ciudadano y participativo 2025-2031. https://www.fiscalia.dechile.cl/sites/default/files/documentos/Poliitica%20de%20persecucion_Penal_v9_1.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2013), *Effective Inter-Agency Cooperation in Fighting Tax Crimes and Other Financial Crimes*, Second Edition.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2017), *Effective inter-agency cooperation in fighting tax crimes and other financial crimes*, Third Edition
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2021), *Fighting Tax Crime – The Ten Global Principles*, Second Edition, OECD Publishing, Paris.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), (2024), *Designing a National Strategy against Tax Crime: Core Elements and Considerations*, OECD Publishing, Paris.
- Servicio de Impuestos Internos (2025). PGCT: Plan General de Cumplimiento Tributario 2025. Disponible en: https://www.sii.cl/sobre_el_sii/pgct_2025.pdf.
- Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2025): Catálogo de delitos base o precedentes del lavado de https://www.uaf.cl/media/documentos/2025_CAT%C3%81LOGO_DE_DELITOS_BASE_sept.pdf.
- World Bank & UNODC. (2011). *Barriers to Asset Recovery: An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action*. Washington, DC: World Bank / UNODC.

Documentos Administrativos y Proyecto de Ley:

- Cámara de Diputadas y Diputados de Chile. Boletín N° 15.975-2025: Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16514&prmBOLETON=15975-25>.
- Ministerio de Hacienda, (2025), Decreto Exento N° 194; Crea comisión de lucha contra la evasión fiscal, el contrabando, el fraude tributario y aduanero, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el crimen organizado. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1214438&idVersion=2025-06-25>.
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2025). Circular N° 36; Imparte instrucciones sobre las normas incorporadas por la Ley N° 21.713 en el Código Tributario en materia de cooperación eficaz y denunciante anónimo. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/circulares/2025/circu36.pdf
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2018). Resolución Exenta N° 48; Establece obligación de presentar anualmente información sobre cuentas financieras, de conformidad al artículo 62 ter del Código Tributario. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2018/reso48.pdf
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2024). Resolución Exenta N° 90; Crea la oficina de crimen organizado y define sus funciones. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2024/reso90.pdf
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2025). Resolución Exenta N° 49; Tramitación de las autodenuncias conforme al artículo 100 sexies del Código Tributario. Disponible en el sitio web https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2025/reso49.pdf.
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2025). Resolución Exenta N° 58; Establece parámetros objetivos para determinar la cooperación eficaz, en los términos del artículo 100 ter del Código Tributario. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2025/reso58.pdf
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2025). Resolución Exenta N° 59; Establece procedimiento para efectuar denuncias anónimas de conformidad al artículo 100 quáter del Código Tributario. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2025/reso59.pdf
- Servicio de Impuestos Internos (SII). (2025). Resolución Exenta N° 125; Aprueba Convenio de Colaboración entre Carabineros de Chile y el Servicio de Impuestos Internos. https://www.sii.cl/normativa_legislacion/resoluciones/2025/reso125.pdf



David Ibaceta Medina*

Sebastián Aedo Almonacid*

Transparencia y reserva de la información en la Unidad de Análisis Financiero: estudio de amparos ante el Consejo para la Transparencia

Resumen ejecutivo: Este trabajo analiza el equilibrio entre transparencia y reserva de información en la UAF a partir de cuatro amparos ante el CPLT. Se estudian las causales de reserva invocadas por la Unidad y su interpretación por el Consejo. En este sentido, se aprecia una jurisprudencia del CPLT que establece que la aplicación de causales de reserva solo procede ante riesgos concretos, promoviendo un enfoque proporcional y fundamentado que equilibra el derecho de acceso a la información con la protección de la eficacia y la confidencialidad estratégica para la labor de inteligencia financiera.

Sumario: I. Introducción; II. Acceso a la información pública y protección de datos sensibles: el caso de la UAF; III. Revisión jurisprudencial: evaluación de causales de reserva invocadas por la UAF; IV. Criterios generales del CPLT en la evaluación de las causales de reserva invocadas por la UAF; y, V. Conclusiones.

Palabras claves: Transparencia, Unidad de Análisis Financiero, acceso a la información, causales de reserva, afectación de funciones.

* David Ibaceta Medina es abogado de la Universidad de Chile, con estudios de post grado en la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como director general del Consejo para la Transparencia y ejerce como profesor asistente de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

* Sebastián Aedo Almonacid, abogado de la Universidad de Chile, Diplomado en derecho administrativo por la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como abogado de la División jurídica de la Unidad de Análisis Financiero y actualmente ejerce el cargo de Analista de Sumarios del Consejo para la Transparencia.

I. Introducción

La transparencia en la gestión pública constituye uno de los pilares fundamentales de los Estados democráticos, al permitir el control ciudadano, fomentar la rendición de cuentas y fortalecer la confianza en las instituciones¹. En Chile, este principio está consagrado en la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública, que establece la publicidad como regla general y regula detalladamente las excepciones de causales de secreto o reserva². La ley promueve la apertura y facilitación de la información pública, reconociendo, sin embargo, que no todos los datos pueden ser divulgados sin poner en riesgo funciones esenciales del Estado, derechos de terceros o la seguridad nacional. Este equilibrio entre acceso y protección resulta especialmente relevante en el caso de órganos especializados que manejan información sensible, como la Unidad de Análisis Financiero (UAF).

La UAF desempeña un rol esencial en la prevención, detección y análisis de operaciones vinculadas al lavado de activos y al financiamiento del terrorismo³. Para cumplir sus funciones, la Unidad recibe información de carácter reservado, incluyendo reportes de operaciones sospechosas y reportes de operaciones en efectivo, cuyo contenido es confidencial y está protegido por deberes legales de secreto establecidos en la Ley N°19.913. La naturaleza de estos antecedentes obliga a la UAF a gestionar cuidadosamente las solicitudes de acceso a la información, evitando comprometer la eficacia de sus investigaciones o la relación de confianza con los

sujetos obligados⁴. A la vez, los ciudadanos tienen el derecho de acceder a información pública relevante que permita fiscalizar la actuación del organismo, generando un escenario donde se enfrentan los principios de transparencia y eficiencia institucional.

El Consejo para la Transparencia (CPLT) desempeña un rol clave como garante del derecho de acceso a la información, mediando entre la obligación de transparencia y la necesidad de resguardar funciones estratégicas de organismos como la UAF. La revisión de amparos presentados ante este Consejo permite observar cómo se aplican las causales de secreto o reserva. Estos casos ofrecen una oportunidad para comprender los criterios que orientan la protección de información sensible, asegurando que las restricciones al acceso no sean generales, sino fundamentadas en riesgos concretos y específicos que puedan afectar la labor institucional.

Los amparos analizados ponen de relieve una tensión entre la transparencia y la protección de antecedentes estratégicos. Por un lado, el acceso a la información es un derecho fundamental que fortalece el control ciudadano, la participación pública y la legitimidad institucional. Por otro, la divulgación de información sensible puede comprometer la prevención de delitos de competencia de la UAF, afectar la cooperación de los sujetos obligados y reducir la eficacia de los mecanismos de supervisión e investigación. En este contexto, el CPLT actúa como un árbitro que pondera los riesgos y beneficios de la divulgación, estableciendo un estándar de proporcionalidad y razonabilidad que orienta la aplicación de las causales de reserva.

II. Acceso a la información pública y protección de datos sensibles: el caso de la UAF

El acceso a la información pública constituye un derecho fundamental en los sistemas democráticos, pero su ejercicio no siempre está exento de conflictos⁵.

¹ Valdivia, (2018), p. 270-271.

² En este sentido: “La transparencia y la publicidad son principios esenciales que inspiran el ejercicio de la función pública, por lo tanto, la publicidad de los actos de los órganos del Estado constituye la regla general y la reserva o secreto la excepción. Estas excepciones deben ser recogidas expresamente y las normas que las contienen no pueden ser interpretadas y aplicadas analógicamente. Además, ellas deben estar reconocidas solo en la Constitución o la ley y nunca en el reglamento.” Astudillo (2020), p. 97.

³ Véase los artículos 1º y 2º de la Ley N° 19.913, que crean la Unidad de Análisis Financiero como un servicio público descentralizado con el objeto de “prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica” para la comisión de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, y que establecen sus atribuciones y funciones en el ámbito de la detección, análisis y comunicación de operaciones sospechosas.

⁴ La Ley N°19.913 denomina *sujetos obligados* a las personas naturales o jurídicas que, en el ejercicio de sus actividades, deben informar a la UAF sobre operaciones sospechosas de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, y deben realizar reportes sobre operaciones en efectivo. Esta obligación recae, entre otros, en bancos, instituciones financieras, corredores de bolsa, compañías de seguros, notarios, agentes de aduana, casinos, corredores de propiedades y comerciantes de metales o piedras preciosas (artículos 3º a 5º de la Ley N°19.913).

⁵ “(...) a la transparencia desde la perspectiva política, se le endosa la responsabilidad de supervigilancia y la garantía del control social en el funcionamiento de los poderes públicos.” Finol-Romero (2023), p.147.

En este sentido, los órganos especializados en inteligencia financiera enfrentan una doble exigencia, por un lado, deben garantizar la transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía, por otro, deben proteger información cuya divulgación podría afectar la eficacia de sus funciones y la prevención de delitos complejos. Este conflicto se evidencia de manera importante en la labor de la UAF, que maneja reportes de operaciones sospechosas (ROS) y reportes de operaciones en efectivo (ROE), insumos estratégicos para la detección de lavado de activos, financiamiento del terrorismo. La naturaleza sensible de esta información impone límites claros a su divulgación, pero también genera presiones de distintos actores sociales que requieren fiscalizar la actividad de la UAF.⁶

El desafío está en determinar hasta qué punto la protección de la información puede legitimar una restricción al acceso. No toda información sensible puede ser inmediatamente clasificada como reservada o secreta, de lo contrario, la transparencia se debilitaría y el control ciudadano perdería eficacia. Sin embargo, una apertura total de la información puede poner en riesgo investigaciones en curso, permitir la elusión de mecanismos de fiscalización o generar desconfianza en los sujetos obligados, cuya colaboración es esencial para el éxito de la labor de inteligencia financiera. Esta tensión entre acceso y protección constituye, en la práctica, un terreno complejo donde deben valorarse riesgos concretos frente a principios como los de máxima divulgación, relevancia y facilitación de la información⁷.

En este contexto, el CPLT desempeña un rol decisivo como mediador de intereses contrapuestos. Su función no se limita a garantizar la publicidad de la información, sino que implica evaluar de manera ponderada los riesgos de afectación de funciones

institucionales, derechos de terceros y la seguridad de procesos estratégicos. El examen de amparos presentados ante el CPLT revela cómo se construyen criterios jurisprudenciales que permiten distinguir entre distintos tipos de información: desde datos individualizables que pueden afectar investigaciones concretas, hasta información global o agregada y no personalizada que, al no comprometer la operatividad del organismo, puede ser considerada información pública.

Los casos analizados muestran que el CPLT aplica un estándar de razonabilidad y proporcionalidad, evitando decisiones absolutas que impongan una reserva generalizada sobre la información de la UAF. Este enfoque se refleja en la necesidad de demostrar de manera concreta y específica cómo la divulgación de ciertos antecedentes podría interferir con las funciones del organismo.

En términos prácticos, la problemática puede sintetizarse en tres desafíos principales. Primero, garantizar que las solicitudes de información sean atendidas dentro de los principios de apertura y relevancia, evitando obstáculos indebidos que limiten el control ciudadano. Segundo, proteger los antecedentes estratégicos de la UAF, asegurando que la divulgación de información no comprometa la prevención y detección de los delitos de su competencia. Y tercero, establecer criterios claros y consistentes que permitan diferenciar cuándo la reserva es legítima y cuándo el acceso es compatible con la función institucional.

En definitiva, la problemática central no reside únicamente en la existencia de información confidencial, sino en la necesidad de equilibrar de manera sistemática y justificada los derechos de acceso con la protección de funciones estratégicas. Los amparos C1580-14, C1095-21, C3237-21 y C2998-21 constituyen ejemplos paradigmáticos de cómo este equilibrio puede alcanzarse mediante criterios jurisprudenciales que ponderan la proporcionalidad, la relevancia y la eficiencia institucional, ofreciendo un marco de referencia para la gestión responsable de la información sensible en contextos de alta complejidad.

⁶ Respeto de los riesgos asociados a los sistemas de antilavado de activos en instituciones bancarias véase: Toso. (2016).

⁷ Los principios de máxima divulgación, relevancia y facilitación se encuentran consagrados en el artículo 11 de la Ley N°20.285 sobre Acceso a la Información Pública. Conforme a dicho precepto, el principio de *máxima divulgación* impone a los órganos del Estado el deber de proporcionar información “en los términos más amplios posibles”, excluyendo sólo aquello sujeto a excepciones legales; el principio de *relevancia* establece que toda información en poder de los órganos públicos se presume relevante para el control ciudadano; y el principio de *facilitación* exige que los procedimientos para acceder a la información sean simples y no impongan exigencias que obstaculicen su ejercicio.

III. Revisión jurisprudencial: evaluación de causales de reserva invocadas por la UAF

En esta sección se presentan los análisis de cuatro amparos tramitados ante el CPLT que involucran solicitudes de información dirigidas a la UAF. Cada caso permite examinar cómo esta ha invocado las causales de reserva establecidas en la Ley de Transparencia, así como la forma en que el Consejo ha evaluado dichas invocaciones.

El estudio de estos amparos ofrece una visión concreta de la práctica del CPLT, evidenciando patrones recurrentes en la aplicación de las causales de reserva. Cada análisis se desarrolla de manera independiente, permitiendo identificar los fundamentos legales, los argumentos de la UAF y la interpretación del CPLT, con el fin de extraer criterios jurisprudenciales que orientan la gestión de solicitudes de información sensible.

1) Análisis del Amparo C1580-14: Solicitud de información sobre transacciones específicas reportadas por una Institución Financiera a la UAF

En la especie, el solicitante requirió a la UAF “el acta, oficio o documento de cualquier naturaleza en que conste que el Banco (...) reportó a dicho organismo la transacción en efectivo celebrada el 29 de junio de 2011”. La solicitud, fue denegada invocando como fundamento principal la causal de reserva prevista en el artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia, vinculada al artículo 8º de la Constitución, en cuanto establece la protección de información declarada reservada por ley de quórum calificado.

La UAF fundamentó su negativa en la naturaleza confidencial de los ROS y ROE, señalando que la información recibida de los sujetos obligados constituye un insumo estratégico para el desarrollo de sus funciones de inteligencia financiera. Asimismo, destacó que la Ley N°19.913 impone un deber estricto de secreto a quienes prestan servicios para la Unidad, conforme al artículo 13 de dicho cuerpo legal, restringiendo la divulgación únicamente a los casos requeridos por el Ministerio Público o tribunales en el marco de investigaciones criminales. La UAF argumentó que la entrega de la información solicitada podría afectar la eficacia de sus funciones

de supervisión y prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, así como comprometer la relación de confianza con los sujetos obligados.

Respecto del secreto de informar previsto en el artículo 13 de la Ley N°19.913, el Consejo consideró el precedente jurisprudencial de la Corte Suprema, que ha establecido una distinción clara entre deberes de secreto aplicables a funcionarios y la reserva de la información que corresponde al organismo. En sentencia Rol N°10.474-2013, se indicó que la regulación que impone deberes a los servidores públicos tiene como destinatarios a las personas que ejercen funciones específicas y no a los órganos del Estado por sí mismos, por lo que la publicidad de la información no necesariamente se encuentra restringida salvo que la ley declare expresamente su reserva. Este criterio permite limitar la interpretación de las normas de secreto a la protección de las funciones institucionales y asegura que la excepción no se transforme en una prohibición general de acceso.

Asimismo, se precisa en la decisión del consejo que el artículo 21 N°5 de la Ley de Transparencia establece que solo los documentos, datos o informaciones declarados secretos o reservados por ley de quórum calificado, de acuerdo con las causales del artículo 8º de la Constitución, pueden ser objeto de denegación. Es decir, la ley exige de manera copulativa que la reserva esté expresamente declarada por una norma de quórum calificado y que dicha declaración se funde en la afectación de alguna de las categorías constitucionalmente protegidas: funciones del órgano, derechos de las personas, seguridad de la Nación o interés nacional. En este sentido, el Consejo precisó que el artículo 13 de la Ley N°19.913, que impone el deber de secreto a los funcionarios de la UAF, no constituye en sí mismo un caso de reserva legal aplicable al acceso a la información, sino que regula exclusivamente las obligaciones de los servidores públicos frente a la información que manejan.

No obstante, el CPLT abordó la solicitud reconduciendo el análisis a la causal prevista en el artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia. Esta causal permite restringir el acceso cuando la publicidad o entrega de información pueda entorpecer el cumplimiento de las funciones del órgano requerido. De esta forma, el Consejo evaluó si la entrega de los antecedentes solicitados podría perjudicar las funciones de la UAF en materia de prevención e investigación de delitos

de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. El Consejo consideró que los reportes de operaciones sospechosas y en efectivo constituyen antecedentes que, al ser divulgados, podrían permitir a los sujetos obligados anticipar o eludir los procedimientos de supervisión, afectando directamente la eficacia de las funciones de la UAF y la integridad del sistema antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo y el de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP).

Asimismo, se destacó la particular relación de confidencialidad entre la UAF y los sujetos obligados, protegida por el artículo 6 de la Ley N°19.913, que impide informar a los titulares de las operaciones o a terceros sobre la solicitud o remisión de información. La divulgación de la información solicitada podría vulnerar esta expectativa de confidencialidad, debilitando los mecanismos preventivos que fundamentan la labor del organismo. El CPLT subrayó que esta afectación potencial al desempeño de las funciones institucionales es suficiente para denegar el acceso a la información bajo la causal de afectación de funciones (artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia). Es así como la UAF, en este caso, demostró que la información solicitada podría comprometer la prevención de los delitos de su competencia y la eficacia de sus mecanismos de inteligencia financiera.

En definitiva, el CPLT rechazó el amparo deducido por el solicitante, concluyendo que la entrega de la información pedida constituiría una afectación al debido cumplimiento de las funciones propias de la UAF, de acuerdo con lo establecido en el numeral 1º del artículo 21 de la Ley de Transparencia. La decisión deja en claro que la protección de la información crítica no depende exclusivamente de la existencia de una reserva expresa en la ley, sino de su relevancia en las funciones del órgano. En este sentido, la decisión refuerza el análisis de que las solicitudes de información deben situarse dentro del contexto de las funciones institucionales, evaluando la naturaleza de los insumos de inteligencia financiera y la relación de confianza que la UAF mantiene con los sujetos obligados.

El amparo C1580-14 constituye así un precedente relevante que guía cómo el CPLT equilibra el principio de acceso a la información con la necesidad de proteger la eficacia y la integridad de órganos especializados en prevención de delitos complejos.

2) Análisis del Amparo C1095-21: Solicitud de información sobre casos y montos investigados por la UAF relacionados con criptomonedas

En esta oportunidad, el solicitante requirió a la UAF información estadística sobre “cuántos casos y montos totales ha investigado la Unidad que involucren el uso de criptomonedas”. La Unidad denegó el acceso a la información con base en las causales del artículo 21 N°1 y N°5 de la Ley de Transparencia, este último numeral en conexión con el artículo 13 de la Ley N°19.913, respecto del deber de secreto de los funcionarios de la UAF.

La UAF fundamentó su negativa señalando que la información requerida se obtiene únicamente a través de los ROS o ROE, los cuales constituyen insumos estratégicos para el análisis de inteligencia financiera que la Unidad realiza en cumplimiento de sus funciones legales. La entrega de tales antecedentes argumentó la UAF, podría permitir a los eventuales involucrados en las operaciones informadas anticipar o eludir los mecanismos de control, afectando el desempeño de la función institucional de prevención del lavado de activos y de financiamiento del terrorismo. Asimismo, la UAF sostuvo que el deber de secreto consagrado en el artículo 13 de la Ley N°19.913 prohíbe la divulgación de estos antecedentes, salvo para los fines expresamente autorizados, como su remisión al Ministerio Público o tribunales, y la divulgación global, no personalizada, de fines estadísticos o de gestión.

El Consejo para la Transparencia, al analizar el amparo, se refirió en primer término a la causal de afectación de funciones del artículo 21 N°1. En este contexto, el CPLT recordó que la jurisprudencia de la Corte Suprema exige que la reserva basada en la interferencia en el cumplimiento de las labores propias del órgano se fundamente de manera concreta y detallada, demostrando que la publicidad de la información solicitada afectaría efectivamente las funciones legales del organismo (Corte Suprema, Rol N°6663-2012 y Rol N°8452-2018). En particular, “es indispensable que mediante dicho acceso se produzca una efectiva afectación a algunos de los bienes jurídicos protegidos por el inciso 2º del artículo 8 de

la Constitución.”⁸

Aplicando este criterio, el Consejo constató que la UAF no acreditó que la entrega de la información solicitada —número de casos y montos totales sobre investigaciones con criptomonedas— pudiera comprometer sus funciones. Se trataba de información puramente estadística y anonimizada, que no permitía identificar operaciones ni reportes concretos de sujetos obligados. Por lo tanto, no existía evidencia de que la publicidad de los datos numéricos solicitados pudiera entorpecer los procesos de inteligencia financiera de la Unidad, ni afectar la prevención de delitos de lavado de activos o financiamiento del terrorismo.

Respecto de la invocación de la causal de reserva legal del artículo 21 N°5, en relación con el artículo 13 de la Ley N°19.913, el CPLT reiteró que esta norma establece obligaciones de secreto aplicables a los funcionarios de la UAF, pero no constituye una declaración legal de reserva que autorice la denegación de información frente a terceros⁹. Asimismo, la ley solo permite entregar información global, estadística o de gestión, sin identificación de sujetos obligados ni detalles operativos, precisamente para proteger la confidencialidad de los ROS y ROE. En este caso, la información requerida por el solicitante se encontraba en el ámbito de lo estadístico y no implicaba la revelación de información individualizada, por lo que la causal invocada no era aplicable.

En consecuencia, el CPLT procedió a ponderar las restricciones frente al principio de máxima divulgación y los demás principios del artículo 11 de la Ley de Transparencia. El Consejo sostuvo que la información estadística solicitada, al ser de carácter global, no vulnera la expectativa de confidencialidad de los sujetos obligados ni compromete la eficacia de los procedimientos de inteligencia financiera.

8 Consejo para la Transparencia C1095-21, p 7.

9 “(...) cabe hacer presente que el precepto invocado por la reclamada no constituye en sí mismo un caso de reserva, pues no otorga carácter secreto a los datos que indica, sino que simplemente explica un deber funcional aplicable a las personas que, a cualquier título, presten servicios en la UAF, sin habilitar a este órgano para fundar la denegación de información que obre en su poder, máxime cuando se solicita información al órgano de la Administración y no a sus funcionarios individualmente considerados, existiendo un deber constitucional y legal de la institución de cumplir con la Ley de Transparencia.” Consejo para la Transparencia C1095-21.

Esta entrega contribuye al principio de apertura y relevancia, facilitando el control ciudadano sobre la actividad del órgano público sin poner en riesgo sus funciones.

Subsiguientemente, el CPLT concluyó que la UAF no había logrado acreditar la existencia de un riesgo concreto de afectación de funciones ni la concurrencia de una causal de reserva legal aplicable. Por lo tanto, el Consejo ordenó la entrega de la información solicitada, confirmando que la transparencia puede coexistir con la protección de información sensible cuando se trata de datos puramente estadísticos y anonimizados, sin comprometer los fines esenciales del órgano.

El análisis del amparo C1095-21 permite profundizar en la forma en que el CPLT revisa las causales de reserva invocadas por la UAF, mostrando una postura equilibrada y matizada. En primer lugar, este caso concreta el criterio de que la interferencia en la ejecución de las labores del órgano debe ser demostrada con un nivel de concreción que permita comprender cómo la divulgación de información específica podría entorpecer el cumplimiento de las funciones de la Unidad. No basta con señalar la sensibilidad de la información de manera genérica, es necesario vincularla con su impacto institucional. En segundo lugar, el amparo reafirma que el deber de secreto de los funcionarios, establecido en la Ley N°19.913, protege la información individualizada, pero no constituye una barrera inmediata para terceros, de modo que la reserva de información requiere un fundamento adicional basado en la función y/o naturaleza de la información.

Además, la decisión recaída en el amparo C1095-21 evidencia que la información puramente estadística puede ser compartida sin comprometer la labor de la UAF, permitiendo compatibilizar la transparencia con la preservación de mecanismos de inteligencia financiera. En conjunto, esta decisión consolida un criterio jurisprudencial que distingue cuidadosamente entre información individualizable y datos globales, asegurando que el derecho de acceso pueda ejercerse sin poner en riesgo la eficacia de las funciones institucionales de la Unidad.

3) Análisis del Amparo C3237-21: Solicitud de información sobre datos de alerta relacionados con una persona ante la UAF

En este caso, el solicitante requirió a la UAF información sobre los “datos de alerta” correspondientes a los últimos dos años vinculados a una persona determinada. La UAF denegó el acceso argumentando que la información solicitada correspondía a ROS y ROE, los cuales son sometidos a análisis de inteligencia financiera y se encuentran protegidos por el deber de secreto establecido en el artículo 13 de la Ley N°19.913. La Unidad denegó el acceso indicando que los antecedentes solicitados se originaban en los ROS y ROE, los cuales constituyen la base del análisis de inteligencia financiera y se encuentran protegidos por el deber de secreto del artículo 13 de la Ley N°19.913. La institución advirtió que su entrega a terceros podría comprometer la eficacia de sus funciones de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo. En consecuencia, invocó las causales del artículo 21 N°1 y N°5 de la Ley de Transparencia, precisando que la información requerida no se encontraba dentro de las excepciones que autorizan su divulgación con fines estadísticos o de gestión.

En sus descargos, la UAF explicó que para su labor el secreto es esencial para impedir que los eventuales involucrados alteren, oculten o dispongan de recursos ilícitos, comprometiendo así el éxito de la investigación. Asimismo, recordó que el deber de reserva se extiende incluso después del término de la relación laboral de los funcionarios y abarca a todos los actores del proceso de inteligencia y judicial, incluyendo jueces, fiscales y personal de tribunales.

El CPLT, al analizar el amparo, centró su atención en la causal del artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia. Para evaluar su aplicación, el CPLT recordó la jurisprudencia de la Corte Suprema (Rol N°6663-2012), que exige demostrar de manera concreta y detallada cómo la entrega de la información podría entorpecer las tareas de la institución, identificando específicamente las atribuciones que se verían comprometidas, sin recurrir a generalidades.

El Consejo consideró que los “datos de alerta” solicitados, correspondientes a reportes ROS y ROE sobre la persona indicada, forman parte de insumos estratégicos de inteligencia financiera cuya

divulgación podría permitir a los involucrados eludir mecanismos de control, dificultando la función preventiva de la UAF. Además, la entrega de estos antecedentes podría interferir con la obligación de remitir información al Ministerio Público cuando se identifiquen indicios de delitos, afectando directamente la eficacia del organismo en el combate al lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

El CPLT reiteró su consideración de la relación de confianza y confidencialidad que existe entre la UAF y los sujetos obligados, establecida por los artículos 6 y 7 de la Ley N°19.913, que prohíben informar a las personas involucradas o a terceros sobre la solicitud o remisión de información. Esta expectativa legítima de secreto permite el funcionamiento efectivo del sistema ALA/CFT/CFP, y su alteración comprometería el cumplimiento de las funciones institucionales de la Unidad.

En consecuencia, el CPLT concluyó que la entrega de la información solicitada tiene entidad suficiente para configurar la causal de reserva prevista en el artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia, debido a la afectación concreta que podría generar sobre las labores de la UAF en materia de prevención y detección de lavado de activos y financiamiento al terrorismo. Por su parte, el Consejo consideró inoficioso pronunciarse sobre la causal de reserva legal del N°5, en relación con el artículo 13 de la Ley N°19.913, dado que la decisión se sostenía plenamente en la afectación de funciones.

El amparo rol C3237-21 refuerza la tendencia observada en otras decisiones del CPLT respecto de la protección de la información sensible de la UAF mediante la causal de afectación de las labores propias del órgano. Este caso evidencia que la Unidad puede justificar la reserva cuando se trata de datos individualizados que constituyen insumos estratégicos para su labor de inteligencia financiera, destacando que la divulgación de estos antecedentes podría comprometer procesos de supervisión y prevención de delitos de su competencia. De esta forma, la decisión también reafirma la diferenciación entre información individualizable y datos globales, permitiendo que la divulgación de información plenamente estadística se realice sin afectar la función institucional, garantizando un equilibrio entre transparencia y eficacia operativa. Asimismo, la decisión aclara que el deber de secreto de los funcionarios no equivale, por sí mismo, a una reserva

legal frente a terceros, aunque refuerza la necesidad de proteger la confidencialidad de información crítica.

4) Análisis del Amparo C2998-21: Solicitud de información sobre bancos sujetos a procesos sancionatorios por la UAF

En este amparo, el solicitante requirió a la UAF información relativa a los bancos que habían sido objeto de procesos sancionatorios, incluyendo amonestaciones, sanciones vigentes y expedientes asociados, dentro de un período determinado. La UAF denegó parcialmente el acceso al requerir la subsanación del punto que pedía copia de los expedientes de cada proceso individualizado, considerando que la petición no identificaba con claridad el contenido de la información solicitada, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley N°20.285.

El CPLT examinó la admisibilidad del amparo y determinó que la solicitud cumplía los requisitos legales para ser tramitada. En particular, se constató que el solicitante había precisado la información requerida en relación con el listado de bancos sujetos a procesos sancionatorios, y que la solicitud de subsanación de la UAF fue indebida en la medida que sólo correspondía respecto de la copia de los expedientes, sin pronunciarse sobre la parte relativa al listado de bancos, la cual estaba claramente identificada. Esta actuación se consideró contraria a los principios de apertura, máxima divulgación y facilitación de la información establecidos en el artículo 11 de la Ley de Transparencia.

Desde el punto de vista de las causales de reserva, el CPLT analizó si la entrega de la información solicitada podría afectar el cumplimiento de las funciones legales de la UAF, en el marco del artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia. El Consejo recordó que los expedientes de procesos sancionatorios en curso y los ROS y ROE constituyen antecedentes estratégicos de inteligencia financiera que permiten a la UAF prevenir y detectar delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo, conforme a su normativa legal. La publicidad de estos antecedentes podría comprometer el éxito de las investigaciones, en este sentido el CPLT indica que “implicaría alertar a potenciales infractores para que puedan ocultar dinero o bienes fuera del alcance de la justicia, afectando, consecuentemente, el éxito

de las respectivas investigaciones, tanto por parte del órgano reclamado, como por parte del Ministerio Público.”

El CPLT también volvió a destacar la relación de confianza entre la UAF y los sujetos obligados, en virtud de la cual se garantiza la confidencialidad de la información que estos remiten. La alteración de esta expectativa legítima de secreto podría afectar la eficacia de la supervisión financiera. Asimismo, el Consejo observó que la divulgación de información sobre procesos en curso podría vulnerar el principio de inocencia de los investigados y afectar el desarrollo de los procedimientos sancionatorios.

En contraste, respecto del listado de bancos cuya sanción ya se encontraba ejecutoriada, el CPLT consideró que la UAF mantiene estas resoluciones disponibles públicamente en su portal web. Por tanto, no existía afectación de funciones ni necesidad de reserva frente a esta parte de la información, ya que su divulgación no comprometía la labor institucional ni la confidencialidad de los sujetos obligados.

El amparo rol C2998-21 ofrece una síntesis clara de los principios desarrollados en los casos anteriores. La decisión confirma que la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 sigue siendo la base central para resguardar información individualizada de carácter estratégico, cuya divulgación podría entorpecer la prevención e investigación de los delitos de competencia de la UAF. A su vez, refuerza la idea de que la Unidad no puede invocar de manera automática el deber de secreto de sus funcionarios para justificar la denegación de acceso, a menos que dicha entrega implique un riesgo concreto para la eficacia institucional. Un elemento interesante de este caso es la claridad que exige el CPLT respecto a la subsanación de solicitudes de información, esto es, la desestimación completa de una petición por no corregir un punto específico, lo que puede constituir un obstáculo indebido al derecho de acceso a la información pública. Además, la decisión pone de relieve la distinción entre procedimientos sancionatorios en curso y aquellos ejecutoriados, y reafirma la diferencia entre datos individualizados y estadísticos, permitiendo conciliar la transparencia con la protección de las funciones del organismo.

En conjunto, el amparo rol C2998-21 consolida la doctrina del CPLT: la protección de insumos estratégicos de inteligencia financiera cuando su

divulgación amenaza la eficacia institucional, pero asegura que la información pública siga siendo accesible, reforzando los principios de máxima divulgación y proporcionalidad en la aplicación de las reservas de información.

IV. Criterios generales del CPLT en la evaluación de las causales de reserva invocadas por la UAF

El análisis conjunto de los amparos C1580-14, C1095-21, C3237-21 y C2998-21 permite identificar patrones consistentes en la forma en que el CPLT evalúa la procedencia de las causales de reserva invocadas por la UAF. Estas decisiones implican un enfoque que busca conciliar el principio de máxima divulgación de información pública con la necesidad de proteger la eficacia y la integridad de órganos especializados en labores de inteligencia y prevención de delitos complejos. En este marco, el CPLT asegura que las reservas de información establecidas en la Ley de Transparencia no se apliquen de manera general o automática, por ejemplo, a través de la aplicación del principio de divisibilidad en el amparo rol C3237-21 respecto de los procesos en curso y los ya ejecutoriados. Conjuntamente, el Consejo ha apuntado a que la divulgación de información estratégica no comprometa funciones esenciales del organismo, la confidencialidad de los sujetos obligados ni la eficacia de los procedimientos de fiscalización e investigación.

La causal de afectación de funciones, contenida en el artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia, constituye el fundamento central en la justificación del secreto de la información en los casos analizados. El CPLT establece que esta causal solo procede cuando la entrega de información pueda entorpecer de manera concreta y específica el cumplimiento de las funciones institucionales de la UAF. Para su correcta aplicación, el Consejo exige que la afectación alegada esté debidamente fundamentada, identificando cómo la divulgación podría comprometer la labor de prevención, detección e investigación de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

La reserva legal, prevista en el artículo 21 N°5, se interpreta de manera restrictiva, aplicable únicamente a normas de quórum calificado. En este sentido, los deberes de secreto de los funcionarios de la UAF, establecidos en el artículo 13 de la Ley N°19.913, protegen la información manejada por los servidores públicos, pero no constituyen por sí mismos un

fundamento suficiente para denegar acceso a esta. La reserva legal solo opera cuando la divulgación compromete funciones institucionales, derechos de terceros, seguridad nacional o interés público¹⁰, asegurando que las excepciones a la transparencia se apliquen de forma proporcionada y fundamentada.

El principio de máxima divulgación constituye otro criterio esencial en la evaluación del CPLT, aplicado de manera armónica con las causales de reserva. Las decisiones muestran que el Consejo evalúa la relevancia de la información frente a los riesgos concretos de afectación de funciones propias del organismo, derechos de terceros, seguridad nacional o interés público. Esto permite que la reserva solo se imponga cuando sea estrictamente necesaria y que la entrega de información no sensible contribuya al control ciudadano y al acceso público.

Por otro lado, una característica importante en la jurisprudencia del CPLT es la diferenciación entre información relativa a procedimientos en curso y aquella que ya ha sido ejecutoriada o es de carácter histórico. Los antecedentes vinculados a procedimientos en curso requieren protección especial, dado que su divulgación podría afectar directamente la eficacia de la UAF, y los proceso en curso que lleve a cabo. Por el contrario, la información histórica o previamente publicada no compromete la labor institucional y puede ser difundida, fortaleciendo la transparencia sin poner en riesgo las funciones del órgano.

La confidencialidad y la relación de confianza con los sujetos obligados constituyen criterios relevantes en la evaluación de la causal de interferencia en el cumplimiento de las tareas propias de la UAF (artículo 21 N°1 de la Ley de Transparencia). El CPLT ha reconocido que la divulgación de información estratégica podría debilitar los mecanismos preventivos desarrollados por la Unidad y afectar la cooperación de los sujetos obligados, comprometiendo la eficacia de la supervisión y de los procedimientos de investigación, y más en general, del sistema ALA/CFT/CFP. La expectativa legítima de secreto se incorpora, por tanto, como un factor central para determinar la existencia de una afectación concreta de las funciones institucionales de organismos de

¹⁰ De acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 8 de la Constitución Política de la República.

inteligencia como la UAF. Asimismo, la distinción entre información individualizable y datos agregados o estadísticos permite proteger insumos estratégicos y datos sensibles asociados a personas o entidades específicas, mientras que se facilita la entrega de información global o anonimizada. Esta diferenciación asegura que la protección de información relevante no se convierta en un obstáculo genérico para el acceso público y promueve un enfoque proporcional en la aplicación de las causales de reserva.

Las decisiones analizadas muestran una línea consistente en la forma en que el CPLT interpreta las solicitudes dirigidas a la UAF. La reserva se activa únicamente frente a afectaciones concretas, evitando restricciones inmediatas basadas únicamente en el deber de secreto de los funcionarios, y asegurando que la información no sensible permanezca accesible. Así, el CPLT refuerza la transparencia como regla general, con excepciones limitadas, justificadas y claramente delimitadas. Este enfoque proporciona un estándar equilibrado que permite compatibilizar el derecho de acceso a la información con la necesidad de resguardar la eficacia y la integridad de órganos especializados en inteligencia financiera y prevención de delitos complejos.

V. Conclusiones

El análisis de los amparos C1580-14, C1095-21, C3237-21 y C2998-21 permite destacar cómo el CPLT ha consolidado un enfoque equilibrado y coherente para compatibilizar transparencia y protección de funciones institucionales en el ámbito de la UAF. Estas decisiones ilustran que la reserva de información no se justifica de manera automática ni genérica. Respecto de la causal del artículo 21 N°1 de la Ley N°20.285 solo procede ante riesgos concretos y verificables que puedan afectar la eficacia de las funciones propias del organismo, es decir, en el caso de la Unidad, prevenir e impedir la utilización del sistema financiero y de otros sectores de la actividad económica, para la comisión de alguno de los delitos de lavado de activos y prevención del terrorismo, de acuerdo con su función institucional (artículo 1 de la Ley N°19.913). Esto refuerza la noción de proporcionalidad, evitando que la protección de información estratégica se transforme en un obstáculo general para el derecho de acceso a esta.

En términos prácticos, la jurisprudencia del CPLT delimita con claridad entre información individualizable —cuyos riesgos de divulgación son

altos— y datos plenamente estadísticos o históricos¹¹, que pueden difundirse sin comprometer la labor del organismo. Este criterio permite compatibilizar la apertura y relevancia de la información pública con la confidencialidad de insumos estratégicos, asegurando que la reserva de la información institucional se aplique de manera justificada. Asimismo, los casos revisados evidencian la importancia de la relación de confianza con los sujetos obligados, cuya preservación resulta clave para la eficacia de los mecanismos del sistema de Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo.

Este análisis busca mostrar que la transparencia puede ejercerse sin afectar la seguridad institucional, mediante un estándar claro de evaluación de riesgos y afectaciones concretas. La jurisprudencia del CPLT ofrece así un modelo que articula el acceso a la información, proporcionalidad y protección de funciones estratégicas. Este enfoque no solo fortalece la rendición de cuentas y la legitimidad del órgano, sino que también proporciona pautas prácticas para la gestión responsable de información sensible en contextos institucionales de alta complejidad.

¹¹ En la jurisprudencia del CPLT se ha reconocido que los datos históricos comprenden aquella información referida a procesos o actuaciones ya concluidos o ejecutados, cuya divulgación no afecta investigaciones en curso ni pone en riesgo las funciones fiscalizadoras o de inteligencia del órgano. Por el contrario, los procedimientos sancionatorios en trámite o las operaciones aún bajo análisis mantienen reserva, al estimarse que su publicidad podría entorpecer el debido cumplimiento de las funciones de la UAF o afectar derechos de terceros.

Bibliografía

- Astudillo, José. (2020): “El derecho a la vida privada de los funcionarios públicos frente al derecho de acceso a la información pública: Un estudio a la luz de la jurisprudencia del Consejo para la Transparencia en Chile”, en: *Derecho Global. Estudios sobre Derecho y Justicia*, vol. 5, n°15: [DOI: 10.32870/dgedj.v5i15.277].
- Finol-Romero, Lorayne. (2023): “Transparencia en perspectiva del gobierno abierto: aproximaciones y mapa conceptual”, en: *Revista de Derecho (Valdivia)*, vol. 36, n°2: [DOI: 10.4067/s0718-09502023000200141].
- Toso, Angela. (2016): “Prevención del lavado de activos y colaboración interbancaria en el cumplimiento de las medidas de debida diligencia: Análisis de la Recomendación N°17 del Grupo de Acción Financiera Internacional e identificación de algunos obstáculos para su implementación”, en: *Revista Chilena de Derecho*, vol. 43, n°2: [DOI: 10.4067/S0718-34372016000200007].
- Valdivia, José. (2018): *Manual de Derecho Administrativo* (Valencia, Tirant lo Blanch).

Jurisprudencia analizada

- Consejo para la Transparencia, 27 de marzo de 2015, rol C1580-14, en: Base Jurisprudencial CPLT.
- Consejo para la Transparencia, 04 de junio de 2021, rol C1095-21, en: Base Jurisprudencial CPLT.
- Consejo para la Transparencia, 20 de agosto de 2021, rol C3237-21, en: Base Jurisprudencial CPLT.
- Consejo para la Transparencia, 08 de marzo de 2022, rol C2998-21, en: Base Jurisprudencial CPLT.



Marco Pacheco Verón*

Verónica Urrutia Gordillo*

La investigación financiera patrimonial como herramienta estructural en la persecución del lavado de activos en Chile: evolución, impacto y desafíos institucionales

Resumen: La investigación financiera patrimonial se ha consolidado como un componente estructural en la persecución penal del lavado de activos en Chile. Su aplicación ha fortalecido la trazabilidad de flujos financieros, la identificación de beneficiarios finales y la recuperación de activos ilícitos, mediante metodologías basadas en análisis financieros, contables y de redes financieras. En este artículo los autores examinan la evolución institucional, su impacto y desafíos pendientes en interoperabilidad, transparencia y capacidades técnicas, identificando los avances alcanzados y las brechas que el país deberá superar para seguir avanzando en la construcción de un modelo eficaz que permita afrontar los desafíos futuros.

* Marco Pacheco es ingeniero comercial de la Universidad Arturo Prat y Magíster en Finanzas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Posee diplomas en Prevención, Detección e Investigación de Fraudes, en Estudios Políticos y Estratégicos y en Convergencia a Normas Internacionales de Información Financiera. Actualmente es jefe de la Unidad de Apoyo a la Investigación Financiera (INFIPAT) desde marzo de 2023. Con anterioridad se desempeñó como subdirector de Análisis y Tecnologías de la Unidad Especializada en Lavado de Activos, Delitos Económicos y Crimen Organizado (ULDDECO) de la Fiscalía Nacional del Ministerio Público y, también trabajó en el Departamento de Investigación de Delitos Tributarios del Servicio de Impuestos Internos.

Sumario:

I. Introducción; II. Fundamentos conceptuales y evolución institucional; III. Rol estratégico de la investigación financiera patrimonial; IV. Enfoques aplicados durante una investigación financiera patrimonial; V. Impacto judicial y sentencias condenatorias; VI. Lecciones aprendidas, desafíos y proyección estratégica del análisis financiero patrimonial; y, VII. Conclusión.

Palabras clave: Investigación financiera patrimonial, lavado de activos, Ministerio Público, UAF, GAFILAT, comiso, crimen organizado.

* Verónica Urrutia es administradora pública por la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y Magíster en Gestión Financiera por la Universidad Diego Portales. Posee diplomas en Métodos Estadísticos y en Políticas Públicas por la Pontificia Universidad Católica de Chile, así como en Investigación del Crimen Organizado por la Academia Superior de Estudios Policiales de la Policía de Investigaciones de Chile. Actualmente se desempeña como analista de Difusión y Estudios en la Unidad de Análisis Financiero (UAF) y, anteriormente fue analista patrimonial en la Unidad de Delitos Económicos, Lavado de Dinero, Cibercrimen, Delitos de Medio Ambiente y Crimen Organizado (ULDDECO) de la Fiscalía Nacional.

** Los autores agradecen la colaboración de Alejandro Sobarzo Villaroel y Juan Ignacio Navarrete Jara, Contador Auditor y abogado de INFIPAT, respectivamente, por su apoyo técnico en la recopilación y validación de antecedentes utilizados en este artículo.

I. Introducción

El Lavado de Activos (LA) constituye una de las principales amenazas a la integridad del sistema financiero y a la eficacia de la justicia penal en Chile. Su complejidad —marcada por maniobras de ocultamiento, estratificación e integración de activos ilícitos— ha impulsado la creación de estrategias investigativas cada vez más especializadas. En este contexto, la “investigación financiera patrimonial” se ha transformado en una herramienta técnica de creciente relevancia en las investigaciones.

Basada en la reconstrucción del perfil financiero y en diferentes técnicas - como el análisis de variación patrimonial, el estudio de fuentes y usos y el flujo de fondos, entre otros -, esta metodología permite seguir la ruta del dinero y documentar incrementos patrimoniales no justificados mediante evidencia cuantitativa. Sin embargo, su utilización presenta diversos desafíos, tanto en el ámbito técnico como en las capacidades materiales de los equipos de investigación, además de, requerir una coordinación efectiva entre las instituciones que participan en la prevención y persecución del LA.

Es a partir de lo anterior que nos surge la pregunta *¿cómo ha evolucionado y cuál ha sido el impacto de la investigación financiera patrimonial en la persecución penal del LA en Chile?* Por esta razón, el presente artículo analiza la repercusión y el impacto de la investigación financiera patrimonial en la persecución penal del LA en Chile, examinando tanto sus avances institucionales como sus limitaciones prácticas y doctrinales. Metodológicamente, se desarrolla un enfoque analítico-crítico y descriptivo, basado en fuentes oficiales —informes de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), del Ministerio Público (MP), del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) y de normativa nacional vigente—, complementado con literatura académica, jurisprudencia nacional, documentos internacionales sobre estándares investigativos y la experiencia práctica de los diversos actores institucionales, procurando una integración sistemática de fuentes doctrinarias y jurisprudenciales para garantizar trazabilidad analítica y rigor empírico.

En este marco, se describen los principales enfoques aplicados por las instituciones investigativas, se revisan sentencias y se formulan recomendaciones

orientadas a fortalecer la investigación financiera patrimonial.

II. Fundamentos conceptuales y evolución institucional de la investigación financiera patrimonial en Chile

a. Definición y alcances

Para abordar la investigación financiera patrimonial es necesario precisar su concepto. Según los autores de este artículo y las fuentes consultadas, puede definirse como “un proceso analítico integral orientado a reconstruir, examinar y correlacionar la evolución financiera y patrimonial de personas naturales o jurídicas vinculadas a hechos delictivos, con el propósito de identificar, asegurar y recuperar activos de origen o destino ilícito. Su finalidad es sustentar decisiones probatorias y patrimoniales que fortalezcan la persecución penal y la recuperación de activos.”

Asimismo, conforme a la Guía de Investigación Financiera-Patrimonial¹, la investigación financiera patrimonial “no solo comprende las indagaciones sobre los flujos financieros empleados en la perpetración de actividades delictivas, sino que incluye además la investigación del patrimonio general de los investigados, para la aplicación de las consecuencias jurídico-patrimoniales previstas en la legislación chilena.”

El alcance de la investigación financiera patrimonial trasciende la mera trazabilidad de fondos: busca identificar, asegurar y recuperar activos de origen o destino ilícito vinculados a delitos económicos, corrupción, crimen organizado, entre otros fenómenos criminales. Además, constituye una técnica de análisis transversal que combina fuentes financieras, contables, tributarias y registrales, y que se aplica con independencia del delito base y bajo un

¹ La Guía de Investigación Financiera Patrimonial fue elaborada en 2025 por la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT), instancia coordinada por el Ministerio de Hacienda y compuesta por la UAF, el Ministerio Público, la CMF, el SII, la PDI, Carabineros y el Servicio Nacional de Aduanas. Su objetivo es establecer estándares técnicos comunes y promover buenas prácticas interinstitucionales para fortalecer la trazabilidad patrimonial, la cooperación y la efectividad en la persecución de delitos de lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

enfoque de análisis integral del patrimonio². Esto la distingue de las investigaciones meramente contables o financieras, otorgándole un carácter estratégico dentro del sistema de persecución penal.

En consecuencia, la investigación financiera patrimonial no opera únicamente como un instrumento probatorio, sino como un mecanismo estratégico de la protección del orden público económico.

Definición propuesta por los autores³:

“La Investigación Financiera Patrimonial es una metodología integral que combina análisis financieros, tributarios, analíticos y contables para identificar incrementos patrimoniales no justificados y vincular evidencia económica con responsabilidad penal, orientada a la recuperación de activos ilícitos y al fortalecimiento del Sistema Nacional Antilavado de Activos, Contra el Financiamiento del Terrorismo y Contra el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (ALA/CFT/CFP)⁴.”

b. Diferenciación según el fenómeno criminal: ¿un enfoque financiero patrimonial o múltiples economías del delito?

¿Puede un mismo enfoque de investigación financiera patrimonial responder con igual eficacia frente a fenómenos criminales tan disímiles como la corrupción pública, el narcotráfico o el fraude corporativo? Desde la perspectiva financiera patrimonial, cada fenómeno criminal presenta dinámicas y estructuras patrimoniales distintas, lo que exige metodologías diferenciadas.

Por ejemplo, los delitos de corrupción pública tienden habitualmente a generar enriquecimientos injustificados a través de maniobras financieras para canalizar sobornos o sobreprecios; los de narcotráfico o contrabando implican redes de ocultamiento complejas, con flujos en efectivo y uso de intermediarios o testaferros; mientras que los fraudes corporativos o tributarios demandan análisis contables y de beneficiario final detallados. Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia demuestra que cada vez es más común que los fenómenos criminales utilicen un amplio espectro de tipologías que pueden complejizar la investigación.

Es así como el enfoque financiero patrimonial, según la Guía de Buenas Prácticas Regionales sobre Investigaciones Financieras Paralelas del GAFILAT y COPOLAD III⁵, permite determinar la magnitud y estructura de las redes criminales, cuantificar las ganancias ilícitas y rastrear los bienes sujetos a decomiso.⁶ Por lo anterior, al ser el objeto de investigación tan amplio y cambiante, es necesario que esta herramienta tenga la flexibilidad suficiente para adaptarse a los diversos fenómenos criminales. En rigor, la investigación financiera patrimonial no busca únicamente rastrear dinero, sino que también descifrar el poder económico que sostiene las estructuras delictivas, identificar patrones de control patrimonial y cuantificar la capacidad económica

² Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, (2023).

³ Definición elaborada por los autores a partir del análisis comparado de fuentes oficiales y técnicas, incluyendo la Guía de Investigación Financiera-Patrimonial (Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT), cit. (n.1)), el Informe de Evaluación Mutua de Chile por parte de Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), (2021), y documentos de referencia internacional del The Financial Action Task Force (FATF) (2018) (2023), del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2012), con el fin de sintetizar los elementos comunes que caracterizan la práctica investigativa patrimonial en el contexto chileno.

⁴ El Sistema Nacional ALA/CFT/CFP coordina la acción del Estado en materia de prevención, detección y persecución penal de estos delitos. Su funcionamiento se articula a través de la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate del LA/FT/FP (MILAFT), creada mediante el Decreto N.º 1.724 del Ministerio de Hacienda (2016), que reúne a organismos como la UAF, el Ministerio Público, la Comisión para el Mercado Financiero, el Servicio de Impuestos Internos y las policías.

⁵ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

⁶ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

de las redes criminales.^{7,8} Su desafío radica tanto en seguir el flujo de efectivo, como en interpretar las dinámicas económicas del delito, aplicando metodologías adaptativas a distintos ecosistemas criminales.

c. Profesionalización y fortalecimiento institucional

Durante la última década, Chile ha avanzado en la especialización de la investigación financiera patrimonial. El Ministerio Público creó la Unidad de Apoyo a la Investigación Financiera Patrimonial (INFIPAT), cuyo objetivo es asesorar y apoyar al fiscal nacional y las Unidades Especializadas de Delitos Económicos (ULDDECO)⁹, Corrupción (UNAC)¹⁰ y Crimen organizado (UCOD)¹¹, lo que ha fortalecido la persecución del LA mediante equipos con competencias jurídicas, financieras, contables y tributarias. Las policías también han desarrollado capacidades de persecución: la Policía de Investigaciones (PDI) investiga a través de las Brigadas de Lavado de Activos (BRILAC) y Carabineros mediante el OS-7¹², en colaboración con la UAF y el Ministerio Público.

En términos evolutivos, la etapa de consolidación institucional (2003–2015) se caracterizó por la creación de estructuras básicas y la formalización de canales de coordinación, mientras que la fase de modernización (2016–2025) ha profundizado la especialización técnica, la interoperabilidad y la incorporación de metodologías analíticas avanzadas en las investigaciones patrimoniales.¹³

⁷ Transparency International, (2023); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), (2024).

⁸ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

⁹ Unidad Especializada en Delitos Económicos, Medioambientales, Ciberdelitos, y Lavado de Activos Asociados.

¹⁰ Unidad Especializada en Anticorrupción, Lavado de Activos y Probidad Interna.

¹¹ Unidad Especializada en Crimen Organizado, Tráfico Ilícito de Drogas, Armas, Personas, Homicidios y Lavado de Activos.

¹² Departamento antidrogas de Carabineros de Chile.

¹³ La distinción entre las etapas de consolidación (2003–2015) y modernización (2016–2025) del Sistema ALA/CFT/CFP chileno se sustenta en la creación de la UAF mediante la Ley N.º 19.913 (2003), la ampliación de competencias y delitos precedentes por la Ley N.º 20.818 (2015), y la modernización introducida por las Leyes N.º 21.575, 21.595 y 21.577 (2023), junto con los avances reconocidos en el Informe de Evaluación Mutua de Chile (GAFILAT, 2021) y la Circular UAF N.º 62 (2025).

Asimismo, la Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT)¹⁴, desde el año 2016, ha articulado esfuerzos interinstitucionales orientados a fortalecer la cooperación entre organismos públicos y a establecer estándares comunes en materia de investigación. En este contexto, durante el año 2025 desarrolló la Guía de Investigación Financiera Patrimonial, instrumento que promueve buenas prácticas y criterios técnicos en la persecución de estos delitos. Esta mesa reúne a diversas instituciones públicas relevantes para la adecuada prevención, investigación y sanción del LA.

Cabe destacar que las distintas entidades involucradas han demostrado una actitud proactiva en su colaboración con los órganos de persecución penal, perfeccionando de forma continua sus políticas y procedimientos para enfrentar de manera más efectiva este fenómeno delictivo.

Es importante mencionar que la Evaluación Mutua de Chile por el GAFILAT^{15,16} reconoció estos avances sustantivos en coordinación interinstitucional y mejora de capacidades técnicas, aunque advirtió debilidades en la trazabilidad estadística, la aplicación

¹⁴ La Mesa Interinstitucional de Lavado de Activos, Financiamiento del Terrorismo y Delitos Relacionados (MILAFT) en Chile está conformada por diversas instituciones, entre ellas Carabineros de Chile —a través del Departamento O.S.7 de Drogas, el Departamento O.S.9 de Investigación de Organizaciones Criminales y la Dirección de Inteligencia (Dipolcar)—, la Policía de Investigaciones (mediante las Brigadas Investigadoras del Lavado de Activos (Brilac) y del Crimen Organizado (Brico), la Unidad de Análisis Financiero, la Comisión para el Mercado Financiero, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda (que preside la MILAFT), la Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante de la Armada de Chile, el Servicio Nacional para la Prevención y la Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, la Superintendencia de Casinos de Juego, la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Seguridad Social.

¹⁵ La Evaluación Mutua de Chile es un proceso técnico realizado por el GAFILAT para medir el grado de cumplimiento del país respecto de las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y la efectividad de su Sistema ALA/CFT. Este examen incluye una revisión del marco legal, institucional y operativo, así como una evaluación de la capacidad del Estado para prevenir, investigar, juzgar y sancionar el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo, de conformidad con los estándares internacionales.

¹⁶ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

homogénea del comiso y la medición del impacto patrimonial en los resultados judiciales.¹⁷

Si bien estas instancias mejoran la coordinación y el uso de técnicas analíticas, se observan desafíos relevantes, como el traspaso oportuno de información, resguardando al mismo tiempo la seguridad de los datos de cada institución. Asimismo, es necesaria la implementación de recursos materiales que permitan una colaboración adecuada en este ámbito. Finalmente, las limitaciones técnicas han sido enfrentadas mediante la implementación de varias medidas, como el desarrollo tecnológico y los entrenamientos cruzados entre los diversos actores, lo que ha permitido desarrollar análisis interdisciplinarios, que son necesarios para casos complejos.

En síntesis, Chile ha avanzado de manera sostenida en la especialización del análisis financiero patrimonial, consolidando estructuras institucionales y metodologías comunes entre los organismos competentes. El desafío actual se orienta a fortalecer capacidades técnicas duraderas, promover una mayor interoperabilidad y desarrollar mecanismos de evaluación basados en resultados verificables. La madurez del modelo dependerá de la capacidad de las instituciones para transformar la información financiera en evidencia judicial sólida y útil, asegurando así la efectividad del enfoque financiero patrimonial dentro del sistema de persecución penal.

d. Enfoque Basado en Riesgos

En coherencia con las Recomendaciones 1 y 30 del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)¹⁸, los modelos preventivos de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (LA/FT) en Chile se estructuran bajo un enfoque basado en riesgos (EBR), orientado a concentrar los recursos investigativos en sectores, tipologías y fenómenos con mayor exposición al LA y al crimen organizado. Este modelo busca una asignación eficiente de capacidades analíticas y periciales, priorizando los casos con mayor impacto patrimonial y social.

La Guía de Buenas Prácticas de GAFILAT y COPOLAD III¹⁹ sostiene que la adopción de un EBR incrementa tanto la eficacia operativa como la proporcionalidad en el uso de los recursos disponibles. En este contexto, dicho enfoque se presenta como una herramienta valiosa, aunque aún en proceso de consolidación. En Chile, la UAF²⁰ ya lo aplica específicamente en la identificación y evaluación de riesgos asociados al LA y al FT. No obstante, la adopción e integración del EBR por parte de los distintos actores del sistema de persecución penal podría contribuir significativamente al desarrollo de nuevas metodologías y visiones interinstitucionales, permitiendo enfrentar de manera más efectiva los riesgos emergentes y fortalecer las estrategias investigativas en esta materia.

e. Fundamentos normativos del combate al lavado de activos en Chile: entre cumplimiento formal y efectividad sustantiva

Chile cuenta con un marco jurídico e institucional amplio para prevenir y sancionar el LA y el FT, en concordancia con las 40 Recomendaciones del GAFI y los lineamientos del GAFILAT. La Ley N.º 19.913 (2003) creó la UAF y estableció el Sistema Nacional ALA/CFT/CFP, marcando el inicio de la etapa de consolidación normativa del modelo antilavado chileno. Posteriormente, la Ley N.º 20.818 (2015) amplió los delitos precedentes, redujo el umbral para la presentación de Reporte de Operación en Efectivo (ROE) y autorizó el alzamiento del secreto bancario mediante orden judicial en el marco de investigaciones por LA/FT, fortaleciendo la cooperación entre autoridades competentes.

En una segunda etapa de modernización (2016-2025) Las reformas introducidas por las Leyes N.º 21.595, 21.575 y 21.521 (2023) representaron una transformación sustantiva del régimen ALA/CFT/CFP, al redefinir los delitos económicos y ambientales, extender los sujetos obligados e incorporar la

¹⁷ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

¹⁸ Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), (2012).

¹⁹ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

²⁰ La UAF adoptó el EBR a través de la Política de Supervisión con Enfoque Basado en Riesgos de LA/FT/FP (Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2024a)) y la Política Sancionatoria de la UAF (Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2024b)), alineadas con las Recomendaciones 1 y 26 del GAFI.

supervisión de activos virtuales bajo la Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Asimismo, la Ley N.º 21.577 (2023) introdujo el comiso de ganancias sin condena previa, alineando la normativa nacional con los estándares del GAFI en materia de recuperación de activos ilícitos y su administración patrimonial.

Finalmente, la Circular UAF N.º 62/2025²¹ reforzó la transparencia societaria mediante la obligación de declarar beneficiarios finales, en el marco de la implementación del Registro Nacional de Beneficiarios Finales, impulsado por el Ministerio de Hacienda²², consolidando un avance institucional clave en materia de trazabilidad y rendición de cuentas patrimonial.²³

f. La Evaluación Mutua de Cuarta Ronda de Chile realizada por el GAFILAT

La Evaluación Mutua de Cuarta Ronda²⁴ de Chile realizada por el GAFILAT el año 2021 concluyó que el país ha desarrollado un sistema integral para identificar, evaluar y comprender los riesgos de LA, basándose en instrumentos como la Evaluación Nacional de Riesgo (ENR). En el aspecto operativo, se destacó que la UAF provee oportunamente un volumen importante de inteligencia financiera al Ministerio Público, la cual es utilizada en la mayoría de las sentencias condenatorias por LA. Chile ha logrado dictar varias condenas por LA que son consistentes con los riesgos identificados. Además, se valoró el modelo de supervisión basado en riesgo implementado por la UAF, que le permite dirigir acciones de fiscalización de manera estratégica.

21 Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2025e).

22 Proyecto de ley contenido en el Boletín N.º 16.475-05, actualmente en proceso de implementación por el Ministerio de Hacienda y la UAF.

23 La evolución normativa del Sistema ALA/CFT/CFP chileno evidencia una progresión desde la consolidación institucional (2003–2015), marcada por la creación de la UAF y la ampliación de competencias mediante la Ley N.º 20.818, hacia una etapa de modernización (2021–2025), caracterizada por la actualización legal mediante las Leyes N.º 21.575, 21.595, 21.577 y la Circular UAF N.º 62/2025, conforme a las observaciones del Informe de Evaluación Mutua de Chile del GAFILAT, cit. (n.3).

24 La Cuarta Ronda de Evaluaciones Mutuas del GAFILAT corresponde al ciclo de revisión iniciado en 2015, orientado a evaluar tanto el cumplimiento técnico de las 40 Recomendaciones del GAFI como la efectividad de los Sistemas Nacionales ALA/CFT. A diferencia de rondas anteriores, incorpora un enfoque basado en riesgos y una medición cualitativa de resultados inmediatos (Immediate Outcomes), conforme a la metodología revisada del GAFI (2013).

No obstante, el informe identificó deficiencias relevantes en varios ámbitos que impactan la efectividad del sistema. Las limitaciones se concentran en el marco normativo, especialmente en la tipificación de los delitos de LA y FT. Persisten desafíos en la comprensión del riesgo de FT por parte de la mayoría de las autoridades y sujetos obligados. Otro punto crítico fue la transparencia y disponibilidad de la información del beneficiario final, ya que la obligación de identificarlo y mantener su información actualizada no es aplicable a todas las Actividades y Profesiones No Financieras Designadas (APNFD) ni a las propias personas jurídicas. Finalmente, a pesar de los avances, se señalaron limitaciones en la implementación de sanciones efectivas y en la frecuencia e intensidad de las supervisiones, junto con una falta de claridad en el sistema normativo para la gestión de bienes incautados y decomisados.²⁵

III. Rol estratégico de la investigación financiera patrimonial en la persecución penal

La investigación financiera patrimonial no se limita al rastreo de flujos financieros o a la cuantificación de activos, sino que contribuye a vincular evidencia económica con responsabilidad penal, permitiendo identificar incrementos patrimoniales no justificados y sustentar la adopción de medidas cautelares y comisos, entre otros.

Dado que el delito de LA posee carácter autónomo —es decir, su sanción es independiente de la condena por el delito precedente—, la acreditación del origen o naturaleza ilícita de los bienes constituye un elemento relevante para fundar imputaciones y obtener sentencias condenatorias.²⁶

El valor estratégico del análisis financiero patrimonial puede sintetizarse en tres ejes complementarios:

1. Acreditación del lavado de activos: el contraste entre ingresos y patrimonio, junto con la detección de operaciones de ocultamiento y disimulación, ha contribuido a acreditar el LA principalmente en casos de

25 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

26 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

- corrupción y tráfico de drogas.²⁷
2. Mapeo de redes familiares, societarias y otros sujetos: el rastreo de flujos financieros permite identificar testaferros, sociedades instrumentales y vínculos familiares o comerciales, revelando la estructura económica de las organizaciones criminales y facilitando acciones coordinadas sobre sus activos.
 3. Comiso de activos: el análisis patrimonial sustenta la adopción de medidas cautelares y el comiso de bienes adquiridos con ganancias ilícitas. Entre 2007 y 2023, las sentencias por LA registran USD 51,4 millones en multas y comisos.²⁸

El impacto de este enfoque es medible: entre 2007 y 2023 se dictaron 323 sentencias condenatorias por LA (con 636 personas condenadas), y 2019 registró un récord histórico de 52 sentencias y 148 condenados, con un peso significativo de casos de corrupción pública, como el denominado caso “Verde Austral”.^{29,30}

Sin embargo, parte de la doctrina especializada manifiesta tensiones entre la eficacia del enfoque financiero patrimonial y las garantías procesales. La aplicación del comiso sin condena previa, introducida por la Ley N.º 21.577, ha generado debate respecto de las garantías procesales aplicables al sujeto que, no siendo condenado, es sujeto pasivo del comiso³¹. En este sentido, la expansión del análisis financiero patrimonial exige tener en consideración estas tensiones, con el fin de que la eficacia de la investigación sea plenamente compatible con el respeto a los derechos fundamentales de las personas investigadas.

IV. Enfoques aplicados durante una investigación financiera patrimonial: del análisis de variación patrimonial a la inteligencia de redes financieras

Las metodologías empleadas en la investigación financiera patrimonial en Chile, como hemos mencionado, combinan análisis contables, tributarios y analíticos orientados a reconstruir la trazabilidad del dinero y determinar la legitimidad del patrimonio. Este enfoque se inspira en los lineamientos del FATF³² *Best Practices on Confiscation and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery*³³, que promueve metodologías efectivas para la identificación, rastreo y recuperación de activos ilícitos como parte de las investigaciones financieras, junto con la Guía de Buenas Prácticas Regionales sobre Análisis Patrimonial.³⁴ Asimismo, incorpora las buenas prácticas desarrolladas a través del tiempo por parte de los equipos del Ministerio Público y de las policías, con el propósito de dotar a las investigaciones penales de un sustento técnico verificable.

- Perfil financiero integral y variación patrimonial: Contrasta los ingresos lícitos declarados con el patrimonio acumulado y su variación temporal, utilizando el método del patrimonio neto, el análisis de fuentes y usos y el flujo de fondos. Se apoya en registros tributarios, bancarios, registrales y notariales (bienes raíces, vehículos, inversiones, sociedades). Esta técnica, recomendada por el GAFI (2021a), permite detectar incrementos patrimoniales no justificados y probar enriquecimiento ilícito, aunque su precisión depende de la calidad de los datos disponibles y del acceso oportuno a información bancaria y fiscal.
- Rastreo de transacciones sospechosas (ROS-IIF): Los sujetos obligados reportan operaciones sospechosas (ROS) a la UAF, la cual analiza dichos reportes y, cuando identifica indicios de lavado de activos o financiamiento del terrorismo, remite Informes de Inteligencia Financiera (IIF)

27 Varela, (2021).

28 Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025d).

29 Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025f).

30 Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.29).

31 Hasta agosto de 2025 no se registran sentencias públicas que hayan aplicado el procedimiento de comiso sin condena previa establecido en la Ley N.º 21.577; la discusión se ha centrado en el análisis doctrinal y en su diseño legal. A este respecto. Véase Academia Judicial (2023).

32 Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI; en inglés, Financial Action Task Force, o FATF).

33 Financial Action Task Force (FATF), cit. (n.3).

34 Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III. cit. (n.2).

al Ministerio Público. Esta metodología, recogida en las orientaciones del GAFI sobre el reporte y uso de transacciones sospechosas (2018; 2021)³⁵ y en la Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information del Grupo Egmont (2024)³⁶, permite identificar patrones de estructuración (smurfing), triangulación y uso intensivo de efectivo, facilitando la detección temprana de flujos financieros ilícitos y su vinculación con posibles delitos precedentes.

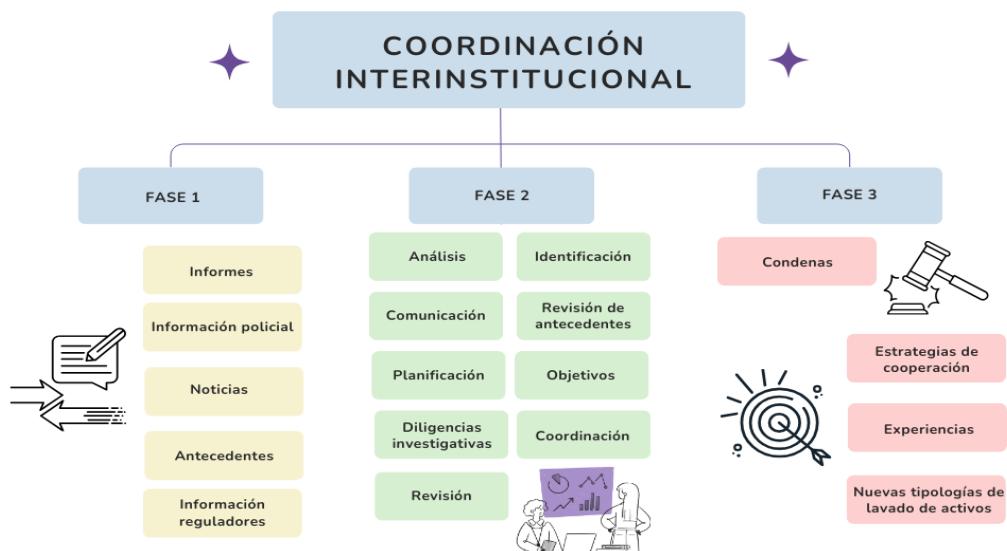
- Identificación de redes patrimoniales y beneficiarios finales: Utilizando software de visualización de vínculos (como i2 Analyst's Notebook o Maltego), se mapean relaciones entre personas, empresas y bienes, identificando estructuras de control y propiedad indirecta. Entre 2019 y 2023, la UAF detectó 143 sociedades pantalla en 61 investigaciones por lavado de

activos, principalmente constituidas como SpA o sociedades de responsabilidad limitada.³⁷ Este enfoque, promovido por GAFILAT³⁸ y por la Stolen Asset Recovery Initiative (StAR) del Banco Mundial y la UNODC (2021), permite identificar al beneficiario final efectivo y atribuir el control económico real sobre los activos³⁹.

En síntesis, estos enfoques pueden ser incorporados dentro de una investigación financiera patrimonial, cuya aplicación exitosa dependerá del desarrollo particular de cada causa o investigación penal. Este proceso se irá configurando progresivamente en función de los distintos *inputs* y análisis que se realicen durante la investigación. No obstante, persisten desafíos importantes para su implementación efectiva, entre los que destacan la interoperabilidad de los datos entre instituciones y la disponibilidad de recursos tecnológicos adecuados.

El siguiente esquema resume la integración de antecedentes, fuentes, métodos y resultados dentro de un análisis financiero patrimonial.

Ilustración 1. Flujo del análisis financiero patrimonial en investigaciones de LA, desde el punto de vista de la gestión de la información.



Fuente: Elaboración propia con base en GAFILATy UAF (2025e).

³⁷ Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.28).

³⁸ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

³⁹ World Bank & United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), (2021).

³⁵ Financial Action Task Force (FATF), cit. (n.3).

³⁶ Egmont Group of Financial Intelligence Units, (2024).

V. Impacto en sentencias condenatorias y aplicación judicial de la investigación financiera patrimonial

¿Hasta qué punto la investigación financiera patrimonial ha dejado de ser un complemento probatorio para transformarse en una verdadera columna vertebral de la persecución penal económica? La evidencia reciente sugiere que Chile se encuentra precisamente en ese punto de inflexión.

De acuerdo con el Informe de Evaluación Mutua del GAFILAT⁴⁰, las investigaciones financiero patrimonial han demostrado ser una herramienta decisiva para rastrear la ruta económica del delito, identificar incrementos patrimoniales no justificados y determinar beneficiarios reales, entre otros. Este modelo en la práctica ha contribuido a formular imputaciones autónomas por LA, incluso sin sentencia previa por el delito base, en virtud del principio de autonomía probatoria reconocido por la legislación y la jurisprudencia nacional. En la práctica judicial, el análisis financiero patrimonial ha contribuido a⁴¹:

- Vincular incrementos patrimoniales con el delito, mediante la detección de señales de alerta —como perfiles económicos inconsistentes, adquisiciones de alto valor no justificadas y pagos en efectivo— que evidencian desproporciones entre ingresos declarados y activos acumulados.
- Acreditar maniobras de ocultamiento y simulación, a través del uso de testaferros, sociedades de fachada y estructuras complejas, con apoyo de profesionales facilitadores (contadores, abogados o notarios) que articulan operaciones destinadas a disimular el origen ilícito de los bienes.

- Cuantificar el beneficio económico del delito, aportando base técnica para la imposición de comisos millonarios y el rastreo de flujos en distintas monedas o activos, incluidos bienes tangibles e intangibles.
- Impulsar incautaciones y medidas cautelares reales, tanto sobre bienes tradicionales (vehículos, inmuebles) como sobre activos no convencionales, como criptomonedas o caballos de carrera, y detectar estrategias de transferencia o venta ficticia para evitar el comiso.
- Favorecer la recuperación de activos públicos en causas de corrupción; mediante el rastreo de fondos malversados y su reintegración en la economía formal, como se evidenció en causas emblemáticas vinculadas a fraudes institucionales y licitaciones irregulares.

Como mencionamos, entre 2007 y 2023 se registran 323 sentencias condenatorias por LA, con 636 personas condenadas y USD 51,4 millones en multas y comisos.⁴² Si bien estas cifras evidencian un avance sostenido en la persecución de estos delitos, también ponen de manifiesto un margen de mejora relevante frente a las estimaciones de ganancias ilícitas generadas por el crimen organizado. En este sentido, se destaca la necesidad de fortalecer la trazabilidad y la medición del impacto patrimonial, lo que puede abordarse mediante la promoción de una participación intersectorial constante en procesos de capacitación, desarrollo de metodologías y mecanismos eficaces de intercambio de información, especialmente en causas con componentes financiero atrímonial complejos. Asimismo, resulta imprescindible seguir fortaleciendo a los actores del Sistema ALA/CFT/CFP de los recursos materiales y humanos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, en particular personal especializado y herramientas tecnológicas adecuadas.

⁴⁰ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

⁴¹ Análisis elaborado a partir de las sentencias condenatorias por lavado de activos dictadas en Chile entre 2007 y 2023, conforme a los registros estadísticos y bases documentales de la UAF. Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.29).

⁴² Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.28).

Tabla 1. Ejemplos ilustrativos del impacto del análisis financiero patrimonial en causas judiciales (2007–2023)⁴³

Tipo de delito base	Aplicación del análisis patrimonial	Resultado judicial destacado	Dimensión patrimonial estimada
Fraudes corporativos y financieros	Contraste de ingresos vs. patrimonio, análisis de flujos y valorización de activos.	Condenas por lavado y comiso de utilidades obtenidas por manipulación financiera (Caso La Polar).	Comisos sobre bonos y valorizaciones de mercado.
Delitos tributarios y corrupción	Ánalisis contable y de beneficiarios finales; reconstrucción de flujos irregulares.	Condenas por lavado y delitos tributarios (Caso Penta), con jurisprudencia consolidada sobre prueba financiera.	Multas superiores a \$300 millones; afectación reputacional.
Crimen organizado transnacional	Coordinación interinstitucional y rastreo de flujos internacionales.	Desarticulación de redes con incautaciones multimillonarias (Operación Rey Midas, 2020), mediante cooperación UAF–Aduanas–Fiscalía.	Flujos financieros identificados sobre \$10.000 millones.
Malversación y fraude público	Reconstrucción de circuitos financieros y dispersión de fondos.	Condenas múltiples por lavado y malversación (Caso Verde Austral), con recuperación parcial de activos públicos.	Recuperación estimada del 20–30% del monto defraudado.
Delitos emergentes (criptomercados, ambientales)	Trazabilidad de operaciones en criptoactivos y flujos asociados a ilícitos ambientales.	Investigaciones y primeras formalizaciones por lavado vinculado a criptoactivos y delitos ecológicos; fortalecimiento regulatorio.	Flujos sospechosos superiores a USD 30 millones y mayor control sobre nuevos sectores obligados.

Fuente: Elaboración propia con base en la UAF⁴⁴; el GAFILAT⁴⁵; junto con la revisión de causas emblemáticas La Polar, Penta, Verde Austral y Rey Midas.

Los resultados reflejan un progreso sostenido en la integración del análisis financiero patrimonial dentro del Sistema ALA/CFT/CFP chileno. No obstante, de acuerdo con la Evaluación Mutua del GAFILAT⁴⁶, la eficacia general del sistema fue calificada como moderada, con resultados sustanciales en ámbitos vinculados a la cooperación interinstitucional y el marco normativo, y bajos en materia de recuperación de activos y aplicación homogénea del comiso.⁴⁷

Estas calificaciones —basadas en la metodología de efectividad del GAFI— deberán ser consideradas estratégicamente en la preparación de la próxima evaluación programada para el año 2030.

VI. Lecciones aprendidas, desafíos y proyección estratégica del análisis financiero patrimonial

La experiencia chilena en materia de LA evidencia una evolución sustantiva de la investigación financiera patrimonial, que ha pasado de ser un instrumento auxiliar para constituirse en una herramienta probatoria central para la acreditación, el comiso y la desarticulación de redes criminales. Su aplicación ha permitido identificar incrementos patrimoniales injustificados, mapear estructuras económicas ilícitas

⁴³ Las causas judiciales y antecedentes jurisprudenciales fueron identificados a partir de la revisión de sentencias disponibles en el portal del *Poder Judicial de Chile* (www.pjud.cl) y fuentes institucionales (Unidad de Análisis Financiero (UAF), (2025a)).

⁴⁴ Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.44).

⁴⁵ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

⁴⁶ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3).

⁴⁷ En el marco de las evaluaciones mutuas del GAFI y sus organismos regionales (como el GAFILAT), los niveles de efectividad se clasifican en cuatro categorías: alto, sustancial, moderado y bajo. Una calificación sustancial indica que el país demuestra una implementación eficaz y resultados satisfactorios en la mayoría de los objetivos evaluados; moderado refleja

avances significativos, pero con deficiencias que limitan la plena efectividad; y bajo señala la existencia de debilidades estructurales o escasa evidencia de resultados concretos en los resultados inmediatos analizados (*Immediate Outcomes*). (Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), cit. (n.3). pp. 20–22).

y recuperar activos.⁴⁸

Si bien el proceso de consolidación ha sido sostenido, persisten desafíos operativos propios de un sistema en expansión técnica e institucional. La revisión de la última década permite identificar lecciones relevantes y aprendizajes clave que orientan la evolución futura del enfoque financiero patrimonial en Chile.

- En primer lugar, el LA ha ampliado su espectro más allá del narcotráfico, abarcando delitos tributarios, corporativos y de corrupción. En estos escenarios, el contraste entre ingresos y activos, junto con el análisis de variación patrimonial, ha resultado determinante para sostener condenas y aplicar medidas de comiso, especialmente en casos de alto impacto económico y político.
- En segundo término, el análisis financiero ha adquirido un valor probatorio relevante. La jurisprudencia reciente ha validado que la desproporción patrimonial, acreditada mediante informes técnicos y evidencia contable, puede bastar para configurar el delito de lavado, incluso sin una condena previa por el ilícito base. Esta tendencia refuerza la dimensión económica del proceso penal y confirma la progresiva madurez de la persecución patrimonial en Chile.
- En tercer lugar, la coordinación interinstitucional se ha convertido en un factor decisivo para la efectividad del sistema. La colaboración entre la UAF, el Ministerio Público, la PDI, el Servicio Nacional de Aduanas y otras entidades ha fortalecido la trazabilidad de flujos financieros y la ejecución de medidas cautelares reales.⁴⁹

En este contexto, resulta útil visualizar los principales ámbitos de desarrollo institucional que contribuirán a consolidar el modelo patrimonial chileno:

Tabla 2. Ejes de desarrollo estratégico de la investigación financiera patrimonial

Eje de desarrollo	Descripción	Proyección estratégica
Interoperabilidad y tecnología	Avance progresivo en el intercambio de información entre instituciones (UAF, MP, SII, CMF, Aduanas, etc) y desarrollo de herramientas de análisis.	Continuar fortaleciendo sistemas de intercambio seguro de información, incorporando estándares de protección de datos e inteligencia artificial aplicada.
Capital humano especializado	Creciente profesionalización de equipos técnicos en análisis financiero, contable y tributario.	Profundizar la formación interdisciplinaria certificada y los programas conjuntos de capacitación interinstitucional.
Calidad y trazabilidad de datos	Avances en registros de beneficiarios finales y mayor homogeneidad de reportes financieros.	Consolidar metodologías comunes de análisis y validación de información para apoyar decisiones estratégicas y judiciales.

Fuente: Elaboración propia.

⁴⁸ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2); Unidad de Análisis Financiero (UAF), cit. (n.44).

⁴⁹ Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III, cit. (n.2).

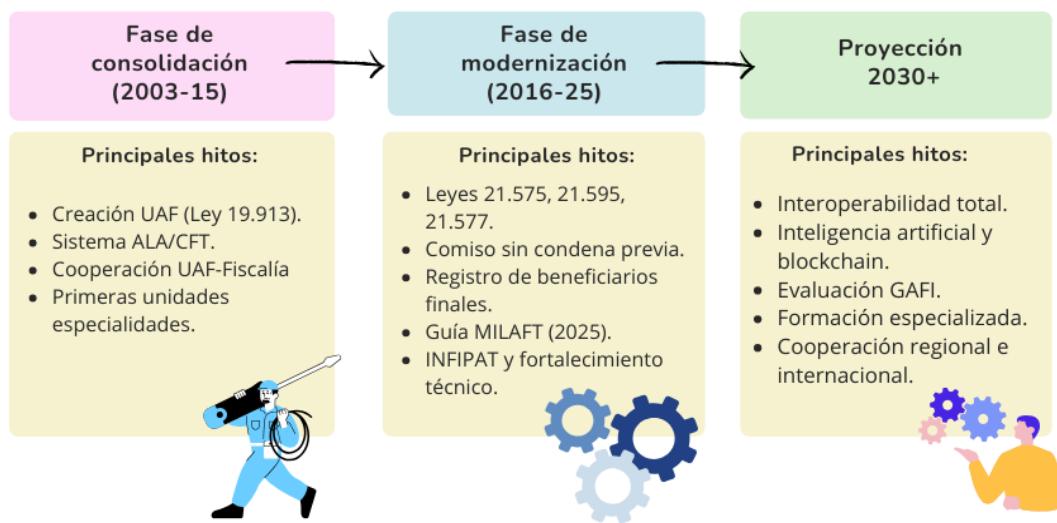
De manera complementaria, el contexto criminal contemporáneo introduce nuevas tipologías y modalidades delictivas que demandan una actualización técnica y metodológica permanente en el análisis financiero patrimonial. Entre los principales desafíos emergentes destacan:

- Los criptoactivos y las fintech no reguladas exigen capacidades en trazabilidad digital y análisis *blockchain*^{50,51};
- Los delitos ambientales y el contrabando de recursos naturales; que requieren metodologías híbridas que combinen trazabilidad financiera y ambiental;
- Las estructuras fiduciarias y fideicomisos opacos, que refuerzan la importancia del Registro Nacional de Beneficiarios Finales.⁵²

En este contexto, la proyección estratégica del sistema patrimonial chileno debe orientarse hacia tres ejes complementarios: fortalecimiento institucional, transformación tecnológica e integridad patrimonial. En conjunto, estos pilares permitirán consolidar un modelo más eficaz, transparente y basado en evidencia.

En suma, la consolidación del análisis financiero patrimonial en Chile constituye un avance institucional significativo, que refleja una evolución sostenida hacia un modelo más especializado (técnico) y coordinado. Si bien persisten desafíos naturales de desarrollo, el país transita por la senda correcta, fortaleciendo progresivamente sus capacidades analíticas, su marco de cooperación interinstitucional y su alineamiento con los estándares internacionales de efectividad operativa en materia de prevención y persecución del LA.

Ilustración 2. Evolución de la investigación financiera patrimonial en Chile



Fuente: Elaboración propia.

50 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cit. (n.7).

51 Comisión para el Mercado Financiero (CMF), (2023a).

Comisión para el Mercado Financiero (CMF), (2023b).

52 Ministerio Secretaría General de la Presidencia & Ministerio de Hacienda (2023).

VII. Conclusión

El análisis financiero patrimonial se ha consolidado progresivamente como un componente esencial en la persecución penal del lavado de activos en Chile, al posibilitar una mayor trazabilidad financiera y fortalecer tanto la dimensión probatoria como los mecanismos de recuperación de activos ilícitos. Su integración en las investigaciones ha favorecido una sinergia más efectiva entre inteligencia financiera, análisis patrimonial y acción judicial, consolidando así una aproximación sistemática dentro del marco ALA/CFT/CFP.

No obstante, los fenómenos criminales contemporáneos continúan tensionando las capacidades operativas e institucionales del sistema, lo que exige mantener una respuesta coordinada, adaptativa y basada en evidencia. En este contexto, el perfeccionamiento técnico debe orientarse a tres ejes: interoperabilidad de la información, fortalecimiento del capital humano especializado y evaluación empírica de desempeño en materia de persecución y recuperación de activos.

Chile avanza hacia un modelo de investigación financiera patrimonial más maduro, sustentado en metodologías estandarizadas, análisis de datos integrados y criterios de efectividad operativa verificables. Este tránsito representa no solo un avance técnico, sino también una oportunidad para consolidar un enfoque de política pública basado en resultados, capaz de equilibrar eficacia probatoria, rendición de cuentas y respeto a las garantías procesales, conforme a los estándares internacionales de gobernanza antilavado.

Bibliografía

Autores

- Lora, Wendy. (2022). *Estrategias para una investigación patrimonial eficaz y efectiva* [Presentación]. Fiscalía de Cuentas de Panamá. Disponible en: <https://www.fiscaliadecuentas.gob.pa/wp-content/uploads/2022/01/Presentacion-Wendy-Lora.pdf>
- Varela, Luis. (2021). *El efecto Al Capone de los delitos contables tributarios*. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, (57). 1-25. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0718-68512021000200101&lng=es&nrm=iso
- Academia Judicial. (2023). *Reporte sobre delincuencia organizada y comiso sin condena previa*. Academia Judicial de Chile. Disponible en: [Reporte-Delincuencia-Organizada.pdf](#)
- Comisión para el Mercado Financiero (CMF). (2023a). *Desafíos regulatorios y prioridades de la CMF [con foco en activos virtuales y fintech]*. Disponible en: https://www.cmfchile.cl/portal/prensa/615/articles-80431_doc_pdf.pdf
- Comisión para el Mercado Financiero. (CMF). (2023b). *Oferta y demanda de servicios financieros digitales en Chile*. Disponible en: https://www.cmfchile.cl/portal/estadísticas/617/articles-86456_doc_pdf.pdf
- Egmont Group of Financial Intelligence Units. (2024). *Operational Guidance for FIU Activities and the Exchange of Information (Revised May 2024)*. Egmont Group. [Egmont_Group_of_Financial_Intelligence_Units_Operational_Guidance_for_FIU_Activities_and_the_Exchange_of_Information.pdf](#)
- Financial Action Task Force (FATF). (2018). *Guidance for a Risk-Based Approach for the Banking Sector*. París: FATF. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/guidance/Risk-Based-Approach-Banking-Sector.pdf>
- Financial Action Task Force (FATF). (2023). *Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery*. Paris, France. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfrecommendations/Bestpracticesonconfiscationonrecommendations4and38andaframeworkforongoingworkonassetrecovery.html>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT). (2021). *Informe de Evaluación Mutua de la República de Chile: Cuarta ronda de evaluaciones mutuas*. GAFILAT. <https://www.gafilat.org/index.php/es/noticias/145-informe-de-evaluacion-mutua-de-la-republica-de-chile>
- Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) & Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en materia de política de drogas COPOLAD III. (2023). *Guía de buenas prácticas regionales para el desarrollo de investigaciones financieras paralelas (1.^a ed.). Guía de buenas prácticas sobre investigaciones financieras paralelas - Copolad*
- Grupo de Acción Financiera Internacional

Otros documentos

- Otros documentos

- (GAFI). (2012). *Las Recomendaciones del GAFI: Estándares internacionales sobre la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la proliferación* (versión en español). OCDE/GAFI. Disponible en: <https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/translations/Recommendations/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf.coredownload.inline.pdf>
- Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI). (2013). *Methodology for assessing technical compliance with the FATF Recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems*. París: FATF/OECD. https://www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/methodology/FATF%20Methodology%202022%20Feb%202013.pdf.coredownload.inline.pdf?utm_
 - Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT). (2023). *Estrategia Nacional ALA/CFT/CFP 2023–2027. Plan de acción interinstitucional para la prevención del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación*. Disponible en: <https://www.uaf.cl/es-cl/sistema-nacional-alacftcfp/estrategia-nacional-alacftcfp>
 - Mesa Intersectorial sobre Prevención y Combate al Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (MILAFT). (2025). *Guía de investigación financiera patrimonial. [no disponible públicamente]*. Ministerio de Hacienda/MILAFT. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2022). *Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022–2027. Gobierno de Chile*. Disponible en: *Política-Nacional-contra-el-Crimen-Organizado-del-Gobierno-de-Chile-diciembre2022.pdf*
 - Ministerio Secretaría General de la Presidencia & Ministerio de Hacienda (2023). *Boletín N.º 16.475-05: Proyecto de ley que crea el Registro Nacional de Personas Beneficiarias Finales*. <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=17042&prmBOLETIN=16475-05>
 - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). (2024). *Beneficial Ownership and Tax Transparency – Implementation and Remaining Challenges*. OECD Publishing. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/f95790b1-en>
 - Transparency International. (2023). *Corruption Perceptions Index 2023*. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/publications/> corruption-perceptions-index-2023
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2024a). *Política de Supervisión con Enfoque Basado en Riesgos de LA/FT/FP*. UAF. Disponible en: https://www.uaf.cl/media/documentos/2024_Jun12_Pol%C3%ADtica_Supervisi%C3%B3n_UAF.pdf
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2024b). *Política Sancionatoria de la UAF*. UAF. https://www.uaf.cl/media/documentos/2024_Sep_6_-_Pol%C3%ADtica_Sancionatoria.pdf
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025a). *Informe estadístico 2023–2024*. Disponible en: *Informes Estadísticos*
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025b). *UAF coordina webinar sobre actualización de la Guía de Investigación Financiera y Patrimonial. Noticias UAF*. Disponible en: <https://www.uaf.cl/es-cl/noticia-detalle?id=42193>
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025c). *UAF expone en curso de la Fiscalía sobre lavado de activos e investigación patrimonial. Noticias UAF*. Disponible en: <https://www.uaf.cl/es-cl/noticia-detalle?id=44934>
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025d). *“Resumen ejecutivo”*. En *X informe de tipologías y señales de alerta de lavado de activos en Chile, 2019–2023*. Santiago, Chile. <https://www.uaf.cl/es-cl/publicaciones-uaf/informe-de-tipologias>
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025e). *Circular N° 62: imparte instrucciones de carácter general a las personas naturales y jurídicas señaladas en el artículo 3, inciso primero, de la Ley N° 19.913*. Disponible en: *Circulares UAF*
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025f). *“Casos”*. En *X Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, 2019–2023*. Santiago, Chile. <https://www.uaf.cl/es-cl/publicaciones-uaf/informe-de-tipologias>
 - Unidad de Análisis Financiero (UAF). (2025g). *“Anexo Aspectos Metodológicos”*. En *X Informe de Tipologías y Señales de Alerta de Lavado de Activos en Chile, 2019–2023*. Disponible en: <https://www.uaf.cl/es-cl/publicaciones-uaf/informe-de-tipologias>
 - World Bank & United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2021). *Beneficial ownership transparency: A guide to identifying and mitigating risks in the ownership of legal persons*. Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Disponible en: *Transparencia de los beneficiarios finales | Los esfuerzos de StAR para garantizar un cambio efectivoLeyes y otras normas*.

Leyes y otras normas

- Ley N.^º 19.913. (2003), *que Crea la Unidad de Análisis Financiero y tipifica el delito de lavado de activos.* Diario Oficial de la República de Chile, 18 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=219119>
- Ley N.^º 20.818. (2015), *Perfecciona los mecanismos de prevención, detección, control, investigación y juzgamiento del delito de lavado de activos.* Diario Oficial de la República de Chile, 18 de febrero de 2015. Disponible en el sitio web: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1074860&idVersion=2015-02-18>
- Ley N.^º 21.521. (2023), *Promueve la competencia e inclusión financiera a través de la innovación y tecnología en la prestación de servicios financieros,* Ley FINTEC. Diario Oficial de la República de Chile, 03 de febrero de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1187323&idVersion=2023-02-03>
- Ley N.^º 21.575. (2023), *Modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social.* Diario Oficial de la República de Chile, 23 de mayo de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1192530>
- Ley N.^º 21.577. (2023). *Fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias.* Diario Oficial de la República de Chile, 15 de junio de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1193423>
- Ley N.^º 21.595. (2023), *que tipifica delitos económicos y atentados contra el medio ambiente y adecua la legislación que indica.* Diario Oficial de la República de Chile, 17 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1195119>



Ubaldo Matías Garcete Piris*

La delincuencia económica organizada: estrategias de inteligencia y prueba en el sistema penal paraguayo

“Normalmente, en las causas judiciales seguidas por delitos de naturaleza económica, negados los hechos por los investigados, la prueba testifical suele ser insuficiente o inexistente, por lo que la base probatoria fundamental es la documental y la pericial, ambas ligadas por consistir la segunda, la mayor parte de las veces, en el análisis e interpretación de fuentes de prueba documentales.”¹

Resumen: Indudablemente, dentro del proceso penal (acusatorio) que rige en el sistema “paraguayo” se advierte un debate necesario y objetivo, bajo los parámetros de legalidad, pues, razonando en aquellos lineamientos que se determinan a partir de los diversos “medios” probatorios que buscan construir la teoría del caso y la búsqueda de la verdad real, se podrá consolidar un proceso penal (ideal).

Es por tanto que, la presente investigación busca esclarecer aquellos parámetros probatorios (actuales), que hacen distinguir (razonablemente) el grado de complejidad con relación a los hechos punibles “tradicionales”, pues bien, las pruebas periciales contables o aquellas destinadas a determinar el valor de un daño o activo específico, se encuentran bajo una línea (técnica) inmediata para la sustanciación probatoria.

Sumario: I.- Arquetipo de la prueba pericial económica; II.- Aproximación probatoria de la producción de documentos en los delitos financieros; III.- Un análisis de la falsedad (probatoria) documental societaria; IV.- Relación internacional

*Ubaldo Matías Garcete Piris es miembro del Tribunal de Sentencias en Delitos Económicos y Corrupción - Poder Judicial. Asunción, Paraguay. Miembro de la Oficina Técnica Penal Corte Suprema de Justicia. Docente Investigador de la Carrera de Derecho de la Universidad Americana <https://orcid.org/0000-0002-5348-4913>.

¹ Saiz, (2004).

para los lineamientos probatorios en delitos económicos; y, V.- Conclusión.

Palabras claves: proceso, contradictorio, probatorios, verdad, parámetros.

I. Arquetipo de la prueba pericial económica

Ciertamente, dentro del ecosistema penal económico, hemos de ponderar entre las diversas líneas de “medios” probatorios que respaldan la búsqueda de la verdad sobre los delitos de cuello blanco, tributarios, societarios, corporativos, empresariales (entre otros), aquello que respalda un alto nivel de diligencia investigativa, pues, es importante dimensionar desde una perspectiva técnica la consolidación de la incidencia de complejidad, ya que existen muchos “informes” y/o “datos” que pueden ayudar a detectar, revelar y confirmar el fraude financiero.

Para ello se han perfeccionado “herramientas” como la evidencia digital, que forma parte de la evaluación de las pruebas obtenidas de la investigación de datos individuales, cifras o procesos “contables”. Es por tanto que, las referencias ontológicas de “pruebas” no son simplemente un medio de intentar probar o desacreditar los hechos afirmados. En otras palabras, todo ello, ocupa un desarrollo de la actividad probatoria, que, a la vez, debe derivarse de parámetros probatorios que se correlacionen (corroboration periférica) con la conducta judicial.

En este sentido, “tal y como pone de manifiesto Saiz Díaz, normalmente, en las causas judiciales seguidas por delitos de naturaleza económica negados los hechos por los investigados, la prueba testifical suele ser insuficiente o inexistente, por lo que la base probatoria fundamental es la documental y la pericial, ambas ligadas por consistir la segunda, la mayor parte de las veces, en el análisis e interpretación de fuentes de prueba documentales”.²

Resulta loable destacar que nuestra disposición procesal, según Ley nº 1.286/98 prevé, más específicamente, en el (Título IV – Competencia), y en particular lo expuesto en el “Artículo 214º. Pericia”, su existencia, puesto que, se puede percibir que podrá ordenarse un peritaje

cuando el descubrimiento o valoración de un elemento de prueba requiera conocimientos científicos, artísticos o técnicos especiales. Asimismo, los informes periciales deben ser realizados por expertos imparciales, objetivos e independientes.

Dicho lo anterior, y debido a que a nivel de justiprecio se hace en distinción entre “fuentes”, conforme al derecho penal económico, se prescribe una carga de prueba específica (estándar). Es decir, se infiere en la “Prueba” y en los “medios de prueba”, en vista a que, la doctrina define un nivel extrajurídico al público (fuentes), y otro al ámbito procesal (medios de ponderación).

Ahora bien, en materia penal económica y financiera, los hechos fraudulentos surgen de expresiones especializadas que requieren experiencia técnica (conocimiento) en diversas áreas de economía, gestión o ciencias empresariales (entre otras). Por lo que, la evidencia “económica – financiera” experta para evaluar el contenido (especializado) en el contexto de la incidencia empresarial es indiscutible. En este contexto, se ramifica la existencia de conocimientos contables, auditorías de gestión y seguimiento de empresas (*compliance*), de los cuales la prueba pericial es un (género) y se requieren pruebas de otros subtipos.

Es por tanto que, podemos encontrarnos con opiniones basadas en múltiples análisis del mercado, condiciones de negocio, valoraciones corporativas, etc. Además, es posible toparnos con la interacción de informes periciales “Tributarios” que trata cuestiones relacionadas con el devengo de impuestos. Sin embargo, la precisión en la visualización de los “daños” y/o “pérdidas” debido al fraude, nos determina un catálogo de conocimientos económicos de las distintas transacciones ejecutadas por (agentes).

“La prueba pericial constituye un medio de prueba fundamental en los delitos económicos, dada la complejidad técnica de las cuestiones objeto de análisis y la necesidad de contar con un especialista que pueda esclarecerlas ante el órgano jurisdiccional.”³

Así, se hace referencia a pruebas (concretas) para considerar su relevancia para ejercer como “pruebas” judiciales. Esto se debe a que se instala la posibilidad

² Saiz, cit. (n. 1), p. 23.

³ Neira, (2020), p. 12.

de una naturaleza directa o mediante conocimiento directo de (el tribunal) o indirectamente o con base en el documento. Por consiguiente, de igual forma hay que mencionar que están surgiendo nuevos casos en el entorno legal probatorio, como ocupa en relación con opiniones de “cumplimiento” en respuesta a investigaciones corporativas y programas de cumplimiento regulatorio vigentes.

En tal sentido, debemos resaltar que el (medio probatorio) dentro de los delitos económicos se enfoca en los hechos de trascendencia económica, que conforman la porción de responsabilidad que se investiga a una organización.

Evidentemente, la prueba pericial obliga a la figura de peritos con conocimientos precisos en ciencias económicas. En tanto, se complementará con técnicas de auditoría en referencia a las diversas informaciones y/o documentaciones que ocupen el objeto material de la pericia.

Por ello, percibimos que la prueba pericial en materia económica - financiera se encuentra afín al “experto” por su saber técnico, y se materializa en la información presentada (posterior) al análisis mediante técnicas especiales, y que, han sido consecuentes con los datos contrastados. Sin embargo, la identidad de pruebas, infiere en que los peritos no pueden asimilar una “interpretación” de las leyes, puesto que, dicha facultad razona en la figura del juzgador encargado de la causa judicial.

Entonces, el dictamen pericial en delitos económicos se distingue por ser actividad cognoscitiva concentrada en los datos (proporcionados), y por tanto, ocupa una secuencia sobre métodos y medios empleados para lograr advertir el consecuente (informe final). Es importante aclarar, que dicho dictamen o informe pericial acompaña características propias de (forma), como descripción, objeto de examen, la relación detallada de todas las operaciones practicadas, la pericia y su resultado; así como, los diversos medios científicos que validaron la emisión del (referido) dictamen.

En el caso específico de la pericial tributaria, hay que tener en cuenta que, muchas veces, el juez contará con el parecer técnico de algún perito de la Administración Tributaria, quien ha podido tomar conocimiento de los hechos objeto del proceso en el previo procedimiento administrativo de comprobación o inspección o,

por el contrario, ha podido ser designado ad hoc por el juez encargado de la investigación penal para intervenir en el proceso. En cualquier caso, la pericial contradictoria que, en su caso, quiera hacer valer la defensa, idealmente deberá de ser realizada por un profesional con conocimientos análogos a los del perito de la Administración Tributaria, por lo tanto, ha de tratarse de un experto en la legislación fiscal, que conozca el sistema impositivo, así como los procedimientos de gestión tributaria.⁴

Finalmente, podemos esbozar que nuestra disposición procesal (Ley n° 1.286/98) revela en su Artículo 223º: “Dictamen pericial. El dictamen será fundado y contendrá una relación detallada de las operaciones practicadas y sus resultados, las observaciones de las partes o de sus consultores técnicos y las conclusiones que se formulen respecto de cada tema estudiado, de manera clara y precisa. Los peritos podrán dictaminar por separado cuando exista diversidad de opiniones entre ellos. El dictamen se presentará por escrito firmado y fechado, sin perjuicio del informe oral en las audiencias”.

II. Aproximación probatoria de la producción de documentos en los delitos financieros

Analizando la doctrina respecto a la falsificación de documentos desde la perspectiva de la creación de (documentos falsos), esto, incluye varias interacciones con el campo financiero. Porque la falsedad determina a los “estándares” según la verdad que surge de dichos documentos de tránsito financiero y de los cambios de funcionalidad de la economía mundial.

Por lo tanto, debe quedar claro que los documentos “no auténticos” están lejos de ser evaluaciones ideológicas u otros materiales. Desde el punto de vista ideológico, el “contenido” del documento es una farsa, pero “material” se refiere a la simulación de la “fiabilidad” del documento, que se hace evidente en un contexto financiero.

Entretanto, las funciones directas de cada documento se desarrollan en función de los bienes tutelados (prueba documental) y protegen las transacciones financieras jurídicas de personas naturales y/o jurídicas. Pues bien, al considerar la ocurrencia

⁴ Neira, cit. (n. 3), p. 13.

de actividades financieras (ilícitas) a través de documentos no auténticos, debemos considerar la interacción de las “apreciaciones no auténticas” y su núcleo normativo, como una comprensión epistemológica basada en declaraciones formuladas ajenas a su realidad financiera.

Es necesario comprender los elementos esenciales como el conocimiento del contenido y del autor. De manera similar, se enfatiza en el control de lo “no auténtico”, puesto que se crea una ilicitud porque no proviene de la persona identificada (en el documento). Por tanto, su origen se remonta a las advertencias de validez de las personas físicas y/o jurídicas y de quienes autorizaron su uso en el ámbito financiero.

Así, se bloquea todo el contexto del documento dentro de las relaciones financieras, y que implica la protección de intereses jurídicos de carácter colectivo y/o supraindividual, en lo relacionado con la falsedad del documento y su relación con el Estado como organización social. Por esta razón, la Ley n° 1.160/97 y la Ley Modificatoria n° 3.440/08 tipifican los delitos a que se refiere el artículo 246. El Código Penal paraguayo, ante la advertencia respecto a la relevancia de las relaciones jurídicas, reconociéndose la protección de la “prueba documental”.

No obstante, la veracidad de lo expresado en los documentos es de innegable interés para la seguridad de todo el sistema financiero para facilitar inversiones lícitas. En este sentido, siempre existe una conexión entre la creación de documentos falsificados y los delitos financieros cuando se trata de la realización de declaraciones (falsas) en documentos no auténticos, para lo cual es necesario proporcionar pruebas de su autenticidad para garantizar su legítima origen.

Definitivamente, la credibilidad es un elemento importante en las discusiones financieras, ya que una buena documentación aumenta la seguridad de la política económica. Es decir, ocupa suma importancia la correcta identificación e interpretación sistemática del Artículo 246º “Producción de documentos no auténticos”, que infiere en su inciso 1º “El que produjera o usara un documento no auténtico con intención de inducir en las relaciones jurídicas al error sobre su autenticidad, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa”.

En tanto, los medios de prueba, entendiéndose como “(con que se prueba) los instrumentos y conductas humanas con las cuales se pretende lograr

la verificación de las afirmaciones de hecho” idea discutible en torno a los medios de prueba, pues con dicha definición desvincula a éstos de la prueba, al no hacer alusión al cercioramiento del juzgador y limitarse a señalar que tenderán a verificar las afirmaciones, de donde resulta cuestionable si las negaciones detectadas en los argumentos propuestos por las partes no serán objeto de los medios de prueba.⁵

Así también, el cueroplegal revelado precedentemente, clarifica lo que se entenderá por “Documento”, dando cuenta de la declaración de una idea formulada por una persona de forma tal que, materializada, permita conocer su contenido y su autor; y razona en lo “No auténtico”, cuando el documento no provenga de la persona que figura como su autor.

En tanto, se debe ponderar que la operatividad de la seguridad y la fiabilidad del tráfico jurídico documental favorece al ciclo económico - financiero, puesto que, todo documento en el mercado financiero ocupa márgenes de determinación legal, como el de seguridad en tráfico documental o el normal desenvolvimiento de las funciones documentales en el campo financiero para evitar actuaciones fraudulentas o el lavado de activos.

Ciertamente, en estas tipologías se suele analizar una regla concursal, ante la aplicación de las falsedades cometidas a través de documentos falsos, como una noción de instrumento para la comisión de un delito patrimonial o económico; es decir, la producción de documentos no auténticos, por un lado, y, por otro lado, alguna conducta de estafa, lesión de confianza o el lavado de activos propiamente.

Por ende, hemos de percibir que los documentos “utilizados” para otorgar veracidad a alguna relación jurídica, dentro del tránsito financiero, denotan la necesidad de un mayor control en la consideración de documento público, oficial o mercantil para evidenciar las falsedades jurídico-penalmente relevantes que perjudican el ejercicio de la confianza transaccional. La protección de las instituciones utilizando el constructo de la “confianza” no es nuevo en la literatura penal, en la medida que este ha permitido acentuar que la principal función de dichas instituciones es facilitar de manera directa

⁵ Plascencia, (1995).

o indirecta la interacción de los individuos y, en especial, ciertas condiciones del vínculo del individuo y la institución para la interacción. Esta concepción del bien jurídico identificaría el objeto protegido no sólo en la capacidad de funcionamiento de un sistema o institución en tanto macroestructura, sino principalmente en la confianza que generan los subsistemas organizados de interacción organizados en torno a ella.⁶

Entro sentido, cada “acción” que conlleva a la producción o el uso de documentos para crear una falsedad jurídicamente relevante en el contexto financiero (comúnmente) conlleva una intención de lograr un beneficio económico. Y, cuando se refiere a una “no autenticidad” de un documento público; entonces, resulta susceptible de originar un daño a bienes de orden económico relevante, por ende, el sistema jurídico penal paraguayo no se ocupa solamente de sancionar a quien produjo el documento, sino también, de quien lo utilizó, pues, dentro de las relaciones financieras es penalmente relevante producir, como también, utilizar un documento no auténtico.

Finalmente, comprendemos que la responsabilidad penal de las personas jurídicas y/o físicas se encuentra ligada al defecto de aquellas medidas de prevención que buscan evitar la comisión de delitos, y que dejan en exposición a la voluntad de adecuación de aquellos estándares del régimen financiero.

III. Un análisis de la falsedad (probatoria) documental societaria

Conforme a la impronta del sentido de falsedad documental, tenemos que la participación ilegal mediante la creación y el uso de documentos de naturaleza falsa se ha vuelto evidente a través de las fronteras en el orden económico, lo que indica el desarrollo integral de una sociedad de riesgo basada en incidentes específicos en el sector corporativo.

Lo cierto es que el caso se basa en la “falsificación” de estados financieros anuales u otros documentos que sirven para dar visibilidad a la situación jurídica o económica de una empresa.

Ante lo expuesto, la falsificación ilegal tiene por tanto como objetivo cambiar y/o manipular la realidad

empresarial y evitar así el reconocimiento de los orígenes de la constitución empresarial.

En dicha circunstancia, van surgiendo nuevos estándares preventivos, como el establecimiento de programas de cumplimiento y el establecimiento de nuevos participantes con conocimientos especiales, como lo demuestra el trabajo de los oficiales de cumplimiento en la comunidad criminal.

Del mismo modo, es innegable aprender sobre la evaluación de las empresas comerciales y ser conscientes del sistema de reglas y procedimientos “internos” asociados con la esfera corporativa, con el fin de prevenir el desarrollo de daños potenciales al sistema económico globalizado.

Es que, la reputación de la corporación en el mercado de valores se puede volver negativa ante los sucesos delictuales de falsificación de documentos que se tipifica en el catálogo de actos de “corrupción” cuando se manifiesta el acto de una persona o empresa constituida con fines ilícitos y/o cuando resulta evidente su origen fraudulento.

Esto significa regulaciones integrales sobre la coordinación de responsabilidades de los directores generales corporativos, establecen un nuevo paradigma del derecho penal económico, pues, establece que el acto de falsificar libros contables y documentos legales, que deben representar la realidad económica y jurídica de una empresa, es un injusto penal y produce daño económico.

“La alteración del funcionamiento regular del mercado de valores [...] perjudica la función económica y social que realiza la bolsa y lesiona la buena fe comercial, la fe pública, la libre competencia y la confianza en la integridad del mercado”⁷.

Entretanto, el (principal) propósito de los controles preventivos, es el restablecimiento de la confianza en las relaciones comerciales, puesto que, la información a terceros debe eliminarse del sistema legal, y para ello es necesario subrayar aquí las directrices estrechamente protegidas del delito en cuestión.

⁶ Bascur, (2019), p.565.

⁷ Onfray, (2005), p. 92.

Dicho lo anterior, se considera necesaria la protección del interés jurídico de la “creencia pública”, lo que (generalmente) está asociado a diversos hechos por parte de los autores de falsedades. “El bien jurídico protegido sería ‘la claridad y transparencia que deben observar las sociedades ... [y] el derecho que la Administración tiene a inspeccionar y supervisar la realidad de las sociedades ...’ con el fin de tutelar el orden económico en sentido estricto”⁸.

En tal contexto, ocupa otro vértice que se compromete, y es atendible como el bien del “valor probatorio de los documentos”, puesto que, la doctrina mayoritaria advierte que este tipo de hechos fraudulentos determinan una necesaria protección al valor real que poseen los documentos como eventuales medios de prueba, porque se reconocen aquellos postulados de “genuidad” y “autenticidad” para integrar a un documento en su carácter de prueba.

Bajo los mismos lineamientos (analizables), también encontramos un amparo a la “funcionalidad de los documentos”, que postula la tutela jurídica bajo el axioma de una norma penal sustantiva (legalidad). En otro sentido, se reconoce al bien jurídico del “patrimonio y su seguridad”, porque se sostiene que es el patrimonio de la sociedad lo que se encuentra en juego, como también, el inminente peligro a la adulteración de la seguridad.

“El bien jurídico protegido sería el orden económico, entendido como interés general, derivado de la naturaleza socioeconómica del delito. Como variante de esta postura se entiende que el bien jurídico protegido es el orden económico, pero no directamente, sino a través de una de sus manifestaciones como la claridad y transparencia que deben mostrar las entidades sometidas (...)”⁹.

Siguiendo el parámetro de cautela, observamos que la doctrina también indica el abordaje al “derecho a la información completa y veraz”, como posible bien jurídico desprotegido, en el sentido de que, la acción de usar un documento falso resulta en detrimento inmediato a la información real sobre la sociedad.

Sin embargo, se puede exponer una cantidad de posibles bienes jurídicos afectados por el delito de falsedad documental societaria; entre los que pueden ser advertidos, tenemos a la doctrina que manifiesta el interés por la “transparencia de la administración social”, que se adecua a la información detallada al mercado global. Por otro lado, se exterioriza al margen de una “administración desleal” que puede lograr la corrupción privada, generando cierres de corporaciones, por la consecuencia fraudulenta.

Ante ello, el acto corruptivo de mero peligro, especial y propio da cuenta de la intervención necesaria de agentes con calidad especial, en vista a la funcionalidad dentro de una sociedad, y vinculado al móvil fraudulento para ocultar una información real, a través de documentos que no reflejen la calidad económica y contable (existente). Esto, desde la implicancia de los documentos (sean públicos y/o privados), que logren el beneficio del agente infractor, y a la vez causen un perjuicio a la persona física, jurídica o a toda una sociedad mercantil.

Por ende, se debe garantizar el derecho económico-jurídico a todo el ámbito societario, a fin de advertir controles efectivos que polaricen la identidad de los documentos, para dar razón de una información precisa y veraz sobre una sociedad constituida jurídicamente. En este sentido es preciso ponderar la premisa del actual sistema penal español que se fundamenta en tres pilares bien diferenciados: imputabilidad, culpabilidad y responsabilidad para dar cabida por legalidad a lo dispuesto.

IV. Relación internacional para los lineamientos probatorios en delitos económicos

Indisputablemente, los últimos lineamientos absorbidos nos exhortan a una inminente referencia respecto a la interconexión con el estadio internacional, pues bien, hemos de reconocer que toda “cooperación” internacional resulta “vital” en la lucha contra los diversos delitos económicos, como el lavado de activos, la corrupción (en su generalidad), y el fraude financiero desde los diversos aspectos de la sociedad de riesgo.

Dicho lo anterior, tenemos que los diversos (sucesos) contra el orden económico, a menudo, trascienden las fronteras nacionales, y por lo tanto, precisan de una respuesta coordinada y colaborativa a través de

8 Faraldo, (2005).

9 Faraldo, cit. (n. 8).

los diversos organismos internacionales que conocen de la materia de injustos financieros. Así, dicha colaboración (necesaria) se enmarca a raíz de un “intercambio de información”, por lo que, se efectiviza el traslado de fuente de inteligencia financiera/bancaria (meritoria) entre los países cooperantes.

Por tanto, se aplica el ciclo de inteligencia financiera, es decir, se realizan una serie de “fases” interrelacionadas que guían el proceso de recopilación y análisis de la información deseada. Esto requiere fases (previas) para la posterior toma de decisiones, como planificación, recopilación, procesamiento y análisis de datos, difusión y uso, y retroalimentación.

“La tarea de los peritos en compliance, de los expertos forenses y de los auditores externos, es crucial para que una entidad pueda entregar al juez toda una batería de pruebas que evidencien que su sistema de cumplimiento es eficaz [...].”¹⁰.

En dicho contexto, y en vista de la variedad de transacciones financieras sospechosas que están sujetas a notificación (ROS), INTERPOL¹¹ ha emitido una orden para combatir la amenaza del crimen organizado, a medida que las crecientes redes criminales invaden la economía legal.

Ciertamente, lo expuesto implica un (nuevo) nivel de cooperación multilateral que sirva de base para las medidas fiscales. Ahora bien, todo el desarrollo paradigmático en relación a los casos de “corrupción” y “malversación” de fondos económicos se basa en el desorden económico a través de cuentas bancarias “extranjeras” u otras transacciones comerciales en el exterior.

Por ende, los datos gestionados por la “inteligencia” financiera serán (precisamente) utilizados por otros sentidos investigativos, dada la visión de que la cooperación internacional permitirá sobre la base de la recopilación transfronteriza de pruebas relacionadas con el rastreo de activos y la identificación y procesamiento de las partes (personalización).

Entretanto, la cooperación internacional alerta sobre los “procedimientos” de extradición de estos (casos) para que los delitos financieros no escapen de la

justicia. En cuanto a nuestro sistema jurídico, expone el artículo 147º del Código de Procedimiento Penal, que todo lo relativo a la extradición de un acusado o condenado se regirá por el derecho internacional aplicable, el derecho nacional, la costumbre internacional o, en su caso, las reglas de reciprocidad.

En tanto, y sumado a las “principales” convenciones internacionales sobre corrupción y crimen organizado transnacional, debemos clarificar el parámetro de “necesidad” de que los países miembros cooperen mutuamente, pues bien, estas directivas han sido indicadas por: - La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC); - La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (CNUDOT), entre otras.

Asimismo, hemos de explorar respecto a la armonización legal, que ocupa (una) de las bases de la cooperación internacional, en razón a la conjunción (ideal) de las leyes y de las disposiciones (en general) en materia de delitos económicos. Esto, determina el sentido axiológico de una cooperación en la recuperación de “activos”, dentro de los procesos penales.

Igualmente, tenemos que ocuparnos del “fortalecimiento” de capacidades técnicas para mejorar y fortalecer aquellas estrategias en la prevención, detección e investigación de delitos económicos. En tal sentido, la comisión entre la transferencia de conocimiento, el intercambio de buenas prácticas y el fortalecimiento de las instituciones, se vuelven cruciales para el soporte jurídico (necesario).

Ante ello, todo el amplio espectro del circuito técnico de la delincuencia financiera, a raíz de la participación de una cantidad de (agentes) involucrados en estos injustos financieros, nos determina aquella integración de cooperación internacional eficaz para restringir los “productos” del delito, que se suelen trasladar de frontera en frontera, con lo que el proceso de recuperación de activos se vuelve complejo.

Definitivamente, encontramos que los observadores han inferido en que la cooperación internacional en los delitos económicos, resulta una cuestión primordial para afrontar cada una de las nuevas incidencias de la sociedad de riesgo. Es así, que, el intercambio de información y/o de las investigaciones conjuntas, así como, de la colaboración en vértices de extradición,

¹⁰ Vela, (2021).

¹¹ Organización Internacional de Policía Criminal.

buscan adecuarse (en línea) con las normas y políticas establecidas por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), para alcanzar los resultados deseados en la lucha contra la delincuencia financiera.

“En lo que respecta al Paraguay, las sanciones penales únicamente son aplicables a las personas físicas individuales, desconociendo desde el fuero en cuestión, la funcionalidad autónoma que tienen las personas jurídicas, recayendo toda reprochabilidad sobre el representante legal de la persona jurídica (...)”¹².

Así también, desde la normativa penal paraguaya, podemos esbozar que se aplica la responsabilidad penal a las personas físicas por actuación en representación de otro; no así, a las personas jurídicas (en sí), pues, nuestro ordenamiento jurídico solo reconoce algunas sanciones de carácter administrativas, como ser: la cancelación de la personería; la multa y liquidación de las entidades asociativas, entre otras. Debemos corresponder a las diversas “Recomendaciones” promovidas por el sistema internacional, tal como ocurre con el sentido de cooperación y coordinación entre los países, y respecto a las diversas políticas de Anti Lavado de Activos y Contra Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT). Pues bien, se deben imprimir trámites necesarios para paliar los “riesgos” identificados, entretanto, sean constantemente analizados. Es que, para el sistema internacional, los países precisan de la designación de una “autoridad” y/o de un correspondiente “mecanismo” efectivo para la coordinación y aplicación de las políticas ALA/CFT nacionales. Es así, que, dichos mecanismos deben corresponder a los parámetros de una Unidad de Inteligencia Financiera, que pueda ocupar un real cumplimiento de los lineamientos transnacionales de (amplio) desarrollo a las actividades ALA/CFT. Dicho lo anterior, la incidencia de estas unidades, (también) se interrelacionan para combatir el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Por consiguiente, el Grupo de Acción Financiera Latinoamericana (GAFILAT) ha exhortado a la asistencia técnica y al apoyo financiero (entre países), bajo exposiciones de la normatividad en la materia de criminalidad organizada. Así, los organismos como el GAFILAT aportan sistemas de conexión técnica (de

gran calidad), es decir, se puede percibir una amplia formación integral sobre las 40 recomendaciones del GAFI, así como la determinación internacional en la Lucha contra el LA/FT, y las medidas internacionales, inteligencia financiera y prevención. Es por tanto que, la incidencia de toda la cooperación internacional, demuestra aportes significativos destinados a fortalecer la estructura del organismo (de cada Estado) y a abordar el tratamiento de problemáticas que son de interés común (Lavado de Activos – Terrorismo).

V. Conclusión

Ante un esbozo final, podemos ponderar que el sistema internacional viene recomendando parámetros de control ante la propagación de los delitos económicos – financieros, y ante ello, se identifica la instauración de una unidad especializada para revelar operaciones fraudulentas, y evitar transacciones financieras que puedan poseer algún soporte en referencia a la criminalidad organizada.

Al decir de la creciente “complejidad” de la delincuencia económica organizada, ocupa logicidad que exista la inmediata “intervención” de órganos de control financiero como la Unidad de Información Financiera (UIF). Pues bien, hemos comprendido que dicho organismo no solo actúa como “mecanismos” administrativos, sino también para concretar lineamientos estratégicos del Estado para detectar, analizar y prevenir “operaciones” vinculadas al lavado de activos, la evasión fiscal y/o la financiación del terrorismo.

Así, estas primeras líneas conclusivas, van recalmando que existe una innegable necesidad de profesionales con formación técnica y jurídica especializada, para que se logre una interpretación plena respecto a la naturaleza de las transacciones financieras.

Es por tanto que, la República del Paraguay ha apostado por un órgano de control financiero, para el desarrollo de un análisis exhaustivo en base a investigaciones de todo tipo de transacciones que se realicen dentro del orden económico nacional e internacional, para la formulación de evidencia verificable, documentada y jurídicamente relevante.

Por ende, toda unidad de inteligencia financiera constituye una necesidad en el sistema económico, para agilizar los datos e informaciones que resulten

¹² Vera, (2019), p.241.

dentro del vínculo cambiario, sopesando todo perfil financiero de cada ciudadano/a.

Asimismo, la implicancia de la unidad especializada posibilita una investigación más eficaz y la búsqueda constante de elementos que puedan inferir en conductas ilícitas, como el delito de lavado de activos. Estos parámetros se extienden a los sujetos obligados en cuanto al deber a detectar operaciones sospechosas y a emitir informes técnicos sobre los indicios de una posible vinculación de bienes y/o ganancias con delitos fuente de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

Es por tanto que, en el Paraguay encontramos el origen de la inteligencia financiera a partir de la Ley N° 1015/1997 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de dinero o bienes”, puesto que, en su Capítulo IV, art. 26º, se crea la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de la Presidencia de la República, como autoridad de aplicación.

Consecuentemente, se puede comprender que entre las funciones y atribuciones de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes se encuentra la posibilidad de dictar en el marco de las leyes, los reglamentos de carácter administrativo que deben observar los sujetos obligados con el fin de evitar, detectar y reportar las operaciones de lavado de dinero o bienes; recabar de las instituciones públicas y de los sujetos obligados toda la información que pueda tener vinculación con el lavado de dinero; analizar la información obtenida a fin de determinar transacciones sospechosas, así como operaciones o patrones de lavado de dinero o bienes; disponer la investigación de las operaciones de los que se deriven indicios racionales de delito de lavado de dinero o bienes; entre otras.

Por otro lado, en el art. 30º de la Ley N° 1015/97 se advertía una especie de “Unidad de Análisis Financiero”, destacando que la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes tendría a su cargo dicha unidad para evaluar y analizar la información recibida por la Secretaría correspondiente. No obstante, en el art. 31º, se habla de una “Unidad de Investigación de Delitos Financieros”, para la investigación de operaciones fraudulentas.

Así también, la normativa expuesta ha sido modificada en algunos articulados por la Ley N° 3783/2009, en tanto se aprecia lo dispuesto en el art. 27º, que

la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, se constituye como Unidad de Inteligencia Financiera de la República del Paraguay.

Posteriormente, las disposiciones enunciadas, han sido modificadas por Ley N° 6.497/19. Esta última, resulta en la disposición vigente, y considera varios cambios paradigmáticos en la doctrina del sistema de control financiero. En tal sentido, se pueden observar nuevos parámetros a partir del art. 2º, en cuanto a la incorporación de la siguiente definición: “...g) Informe de inteligencia: es el producto elaborado por la Unidad de Inteligencia Financiera en base a los reportes de operaciones y reportes de operaciones sospechosas, además de toda la información proveniente de otras fuentes a las que accede la misma, en el marco de su competencia...”.

En los siguientes artículos de la Ley N° 6.497/19 se puede analizar que ninguna persona, pública o privada, podrá oponer el carácter reservado de la información solicitada por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, ya que la misma está exceptuada del deber de secreto bancario, tributario o de otra naturaleza establecida en disposiciones legales. Por otro lado, los informes de inteligencia emitidos, así como la información administrada, por la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes tendrán el carácter de reservado y solo podrán ser provistos con fines de inteligencia.

En tanto, el sistema legal paraguayo ha desarrollado un órgano de control con base en la cooperación internacional que faculta actividades preliminares, y se enmarca sobre objetivos de verificación de transacciones sospechosas que puedan vincular al crimen organizado, y con ello, el direccionamiento a partir de la Unidad de Inteligencia Financiera que aporta herramienta preventiva y fomenta la eficiencia de las posibles sanciones para las personas físicas y/o jurídicas que desvirtúen el orden económico. Antilavado.

Bibliografía

Autores

- Faraldo, José Luis (2005). *La protección del interés jurídico en materia societaria y económica*. En: Estudios de Derecho Mercantil y Penal, pp. 150–162.
- Neira, Ana María (2020). *La prueba pericial en los delitos económicos. De la pericial contable al perito de compliance*. Estudios Penales y

Criminológicos, vol. XL, pp. 689–749. DOI: 10.15304/epc.40.6192.

- Onfray Vivanco, Roberto (2005). *La prueba documental en el proceso penal*. En: Estudios sobre Derecho Procesal Penal, pp. 85–95.
- Plascencia, Ricardo (1995). “Los medios de prueba en materia penal”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año 1, Nº 83, Universidad Nacional Autónoma de México. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.1995.83.3361>
- Saiz, Carlos (2004). *La prueba pericial de contenido económico en el proceso penal*. Revista del REFOR, núm. 9-10, pp. 23–29.
- Vela, Ana (2021). La tarea de los peritos en compliance y la demostración de la validez del modelo de compliance penal. World Compliance Association.
- Vera, Delio (2019). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas en Paraguay*. Revista Paraguaya de Derecho Penal y Procesal Penal, Año 7, Nº 14, pp. 230–250.

Legislación

- Ley Nº 1.286/98 (Paraguay). (1998). Disposición sobre competencia y peritajes (Título IV, Art. 214º y Art. 223º).
- Ley Nº 1.160/97 (Paraguay). (1997). Tipificación penal relacionada con documentos no auténticos
- Ley Modificatoria Nº 3.440/08 (Paraguay). (2008). Modifica la tipificación penal del Art. 246º.



www.uaf.cl
revistauaf@uaf.gob.cl