

POLÍTICA 

Nacional

CONTRA EL CRIMEN

ORGANIZADO



Subsecretaría del Interior
División de Seguridad Pública
Diciembre 2022

Contenido

Presentación	5
Prólogo	7
I. Resumen ejecutivo	8
II. Marco de referencia	12
III. El Crimen Organizado en Chile	14
Principales mercados ilícitos	18
IV. Institucionalidad para la implementación de la Política Nacional contra el Crimen Organizado	26
V. Estrategia contra el crimen organizado	33
Objetivos	34
Ejes de acción	35
Eje 1. Nueva Gobernanza: Fortalecimiento institucional e inteligencia del Estado	35
Eje 2. Desbaratar la economía del crimen organizado	38
Eje 3. Disminuir el poder de fuego de las organizaciones criminales	40
Eje 4. Abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios	42
Eje 5. Agenda Legislativa para mejorar la detección, e investigación	44
Eje 6. Fortalecer las capacidades de equipamiento y tecnológicas institucionales para enfrentar el crimen organizado	47
Eje 7. Formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado	49
Eje 8. Prevenir la corrupción y cooptación de las instituciones públicas	51
Eje 9. Aumentar la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la Reforma Policial	52
Eje 10. Fomentar la cooperación y coordinación internacional	54
VI. Monitoreo y evaluación	56

Presentación

En los últimos años se ha hecho evidente la presencia de un nuevo tipo de criminalidad en Chile. A las formas comunes del delito - y para las cuales el Estado contaba desde hace tiempo con estrategias de control y persecución - se han sumado nuevas formas delictuales, que exigen respuestas más sofisticadas.

La expansión del crimen organizado es un desafío reciente para el Estado. Si bien sigue siendo acotada en Chile, los indicios de una mayor presencia de organizaciones criminales requiere un Estado proactivo y mejor preparado para su control.

Cuando hablamos de crimen organizado nos referimos al “conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización”. No todo es crimen organizado, pero aquel que lo es, debe ser identificado como tal y abordado con herramientas apropiadas y enérgicas.

Bajo este espíritu se dio origen al trabajo que hoy nos permite contar con la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado: un esfuerzo coordinado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del subsecretario del Interior Manuel Monsalve; que reúne de manera proactiva a 17 instituciones públicas, las cuales cumplen un rol protagónico en el combate al crimen. Es imperioso aprovechar al máximo las capacidades alojadas en cada institución y asegurar una respuesta estatal coherente y consistente: en esta política podrán reconocer un Estado articulado bajo un objetivo claro. De esta manera acortamos aquellos espacios de ineficacia que son los que aprovechan quienes quieren cometer delitos. La coordinación interinstitucional es un imperativo para agilizar la respuesta del Estado con el objetivo de proteger a las ciudadanas y ciudadanos.

El gobierno del Presidente Gabriel Boric ha asumido la tarea de la seguridad con la convicción de que estamos frente a un desafío de Estado y, por ello, nuestra respuesta debe tener un horizonte mayor al tiempo que dure nuestra gestión. La existencia de esta política permite la definición de planes y programas acordes a contextos particulares, proveyendo un marco general de mediano y largo plazo que oriente la acción estatal en la materia. Por ello, se ha definido una estrategia más amplia y exigente, que incluye simultáneamente el perfeccionamiento de la legislación, el desarrollo de un método de trabajo, a través de los consejos contra el crimen organizado a nivel nacional y regional, y la elaboración de un presupuesto integrado para atacar este problema, que incluye recursos para las diversas agencias que participan en esa tarea.

Este esfuerzo se complementa con múltiples iniciativas en materia de seguridad que estamos desarrollando con el objetivo de fortalecer las instituciones encargadas de velar por la seguridad pública, actualizar la legislación y robustecer las políticas y programas que apuntan a la prevención, procurando además que esos pasos se agilicen gracias al logro de amplios acuerdos políticos y sociales en la materia.

La seguridad es una condición necesaria e indispensable para que las personas que habitan en Chile puedan desarrollar sus proyectos de vida con libertad y para que la democracia funcione en plenitud. Esta política busca que las ciudadanas y ciudadanos cuenten con la certeza de que el Estado actúa coordinada y eficazmente contra quienes amenazan nuestra convivencia. Frente al crimen organizado, que aprovecha las debilidades estatales, nuestra respuesta es un Estado más fuerte, coordinado, ágil y presente en el cuidado de las personas.

Carolina Tohá Morales

Ministra del Interior y Seguridad Pública

Prólogo

Hasta ahora Chile nunca ha construido una Política Nacional contra el Crimen Organizado. Sin embargo, el avance de este tipo de organizaciones nacionales y transnacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar, y que ha impactado al país durante los últimos años, elevando el temor de la población a sus niveles más altos en más de dos décadas, exige tomar medidas concretas y urgentes.

En ese contexto nace la Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027, iniciativa del gobierno del Presidente Gabriel Boric Font que se hace cargo de enfrentar los desafíos y amenazas de las bandas criminales a través de una nueva estrategia, donde el Estado utiliza todas sus herramientas para prevenir su aparición, neutralizar sus acciones y perseguir a sus integrantes.

Tal como ha dicho el Presidente de la República: “el combate a la delincuencia es un trabajo de largo plazo que no se consume con frases grandilocuentes, sino que es una política de Estado que no tiene soluciones fáciles, que no se sostiene con frases populistas o aprovechamientos políticos y en esto todos tenemos que ser responsables”.

Esa mirada responsable recorre cada una de las partes que conforma la Política Nacional contra el Crimen Organizado y lo hace atacando decididamente delitos como el narcotráfico, tráfico de armas, lavado de activos, contrabando, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, cibercrimen y robo de madera, por mencionar algunos.

Si bien el crimen organizado lleva varios años operando en Chile, es nuestro Gobierno el que ha tomado la decisión de enfrentarlo a través de una política de Estado construida desde los territorios, con una participación transversal de autoridades e instituciones que trabajan en la lucha contra el crimen organizado desde sus distintos ámbitos y construyendo medidas eficaces acordes a la infraestructura y tecnología actual de las bandas criminales.

Chile se encuentra en un momento clave de su historia en materia de seguridad pública y combate al crimen organizado y desde el Ministerio del Interior así lo entendemos. Por eso hemos impulsado esta política nacional donde trabajamos para cuidar el Estado de Derecho, protegiendo a la ciudadanía, resguardando la estabilidad democrática y promoviendo una sociedad donde las y los ciudadanos puedan ser libres y tengan una vida plena, pacífica y segura.

Manuel Monsalve Benavides
Subsecretario del Interior



I. Resumen ejecutivo

La Política Nacional contra el Crimen Organizado 2022-2027 es la primera política en Chile en esta materia.

El avance de la criminalidad organizada en el país exige nuevas estrategias y coordinación interinstitucional para enfrentar los desafíos y amenazas que esta conlleva. Por tanto, esta política representa una respuesta coordinada del Estado para prevenir, neutralizar y perseguir el crimen organizado en Chile.

El crimen organizado es un conjunto de actividades que llevan a cabo estructuras organizacionales que actúan con el propósito de cometer delitos y lucrar. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización.

Algunos de los mercados criminales más comunes y lucrativos son el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas y municiones, el cibercrimen y delitos medioambientales tales como el robo de cobre y de madera.

El crimen organizado penetra en todas las esferas, promueve la corrupción y la violencia y tiene un fuerte impacto en la economía, en

la estabilidad democrática y en la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

Uno de los indicadores más alarmantes de la expansión del crimen organizado en nuestro país es el incremento en la tasa de homicidios, principalmente los cometidos con armas de fuego. En los últimos cinco años, han aumentado un 40% y el promedio mensual actual en Chile es de 74 casos, lo que evidencia una situación crítica a nivel país. Además, estamos frente a un cambio en el contexto de ocurrencia de estos delitos, pues han aumentado los aquellos con un imputado desconocido. Dicha tendencia es relevante en cuanto a que la no identificación de los perpetradores, se asocia a la debilidad de las instituciones relacionadas con la procuración y administración de la justicia, así como con el perfeccionamiento de los autores que cuentan con planes premeditados para no ser identificados.

En esta misma línea, el Informe Estadístico de los Homicidios en Chile, elaborado por el Ministerio Público, indica que entre los años 2016 y 2020, es particularmente relevante el aumento del uso de arma de fuego en la comisión de estos delitos. A su vez, en los homicidios calificados en contexto de grupo organizados o pandillas, ocho de cada diez víctimas fallecieron a consecuencia del uso

de un arma de fuego. Es decir, el tráfico de armas y municiones es un medio fundamental para la proliferación del crimen organizado. Su presencia tiene un rol clave en el ejercicio de la violencia, imbricándose con otros delitos, aumentando los homicidios y los niveles de violencia.

Otra característica relevante del crimen organizado en Chile, es que este no tiene una distribución territorial homogénea, sino más bien es sectorial dependiendo de características geográficas, climáticas y oportunidades económicas que favorecen uno u otro mercado criminal. A su vez, las organizaciones criminales se orientan a las actividades que posean menos riesgo y entreguen mayores beneficios, y puede estar abocada a la comisión de un delito en particular o muchos de ellos.

Un indicador del crimen organizado que refleja el nivel de criticidad que este puede adquirir, dice relación con los actores involucrados en la comisión de los ilícitos asociados. Respecto a ello, el Observatorio del Narcotráfico reconoce una tendencia de instalación permanente en Chile de organizaciones criminales superiores de origen extranjero. Además, el informe de Chile del Índice Global de Crimen Organizado, afirma la cooptación de funcionarios estatales en el tráfico de armas y drogas a nivel local, así como en fronteras, donde se facilitan mercados criminales como el contrabando, el tráfico de drogas y el tráfico ilícito de migrantes a través de la

protección o la falta de control, e inclusive de corrupción en recintos penitenciarios, quienes han sufrido la permeabilidad del crimen organizado.

A pesar de la rápida mutación del crimen organizado y de las técnicas que utilizan sus organizaciones, los presupuestos de las distintas políticas públicas que se han implementado para enfrentar el crimen organizado no han variado de manera significativa, pese a que han tenido focos y estrategias distintas. De cualquier forma, el crimen organizado actualmente es una de las principales amenazas que enfrenta nuestro país y el esfuerzo gubernamental para enfrentarlo debe reflejarlo.

En este contexto, el objetivo de esta Política Nacional es disminuir la actividad delictiva de las organizaciones criminales que operan en Chile, a través de la acción planificada y coordinada de las instituciones del Estado que tienen un rol en la prevención, control y persecución de estas. Con este objetivo, se deben aunar las estrategias para desarticular a las organizaciones criminales y debilitar su poder económico. Asimismo, es necesario implementar medidas para combatir los delitos que cometen, como el tráfico ilícito de armas, el narcotráfico, el lavado de activos, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, el contrabando y el cibercrimen. También, se deben ejecutar acciones para abordar la criminalidad organizada específica en los territorios, como el robo de madera y de cobre y, a su vez, consolidar un ecosistema de seguridad pública que evidencie la unidad de acción del Estado en estas materias.

Para lograrlo, la Política Nacional contra el Crimen Organizado se articula en torno a diez ejes con objetivos y líneas de acción:

EJE 1

**Nueva gobernanza:
Fortalecimiento institucional
e inteligencia del Estado**

Objetivo: Mejorar la coordinación de las instituciones del Estado con competencias en la prevención y persecución del crimen organizado tanto en relación con el intercambio y análisis de información, como respecto de la capacidad de articular acciones conjuntas en función de objetivos compartidos.

EJE 2

**Desbaratamiento de la
economía del crimen
organizado**

Objetivo: Mejorar y fortalecer la respuesta estatal en la prevención, detección, persecución penal e incautación de los beneficios obtenidos por el crimen organizado y la lucha contra el lavado de activos, a la luz de las amenazas y riesgos actuales, logrando mejor efectividad.

EJE 3

**Disminución del poder de
fuego de las organizaciones
criminales**

Objetivo: Reducir la disponibilidad de armas de fuego a ser utilizada por organizaciones criminales mediante el fortalecimiento de los sistemas de detección y persecución del tráfico ilegal de armas de fuego, sus componentes y municiones, y la actualización permanente del control y legislación sobre la tenencia de armas en Chile.

EJE 4

**Abordaje del crimen
organizado en recintos
penitenciarios**

Objetivo: Prevenir y neutralizar la operación del crimen organizado en recintos penitenciarios, el reclutamiento de nuevos integrantes, así como el contagio criminológico entre personas privadas de libertad.

EJE 5

Agenda legislativa para mejorar la detección, e investigación y persecución del crimen organizado

Objetivo: Actualizar el marco normativo nacional para la prevención, investigación y persecución del crimen organizado.

EJE 6

Fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnológicas institucionales para enfrentar el crimen organizado

Objetivo: Actualizar permanentemente el equipamiento y los recursos tecnológicos de las instituciones competentes en la detección, persecución y desbaratamiento de organizaciones criminales, a fin de contrarrestar la capacidad adaptativa de estas.

EJE 7

Formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado

Objetivo: Entregar capacitación y especialización constante a quienes pertenecen a instituciones que enfrentan el crimen organizado para abordar sus dinámicas particulares y nuevas tendencias.

EJE 8

Prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas

Objetivo: Evitar que las instituciones públicas sean permeadas por las acciones de las organizaciones criminales.

EJE 9

Aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la Reforma Policial

Objetivo: Incorporar a la Reforma Policial objetivos específicos respecto de la eficacia de nuestras policías en el enfrentamiento al crimen organizado.

EJE 10

Fomento de la cooperación y coordinación internacional

Objetivo: Robustecer las instancias de cooperación internacional para optimizar los esfuerzos de manera conjunta a multi-nivel para la prevención, control y persecución del crimen organizado.

II. Marco de referencia

El marco legal vigente para hacer frente al crimen organizado en Chile cuenta con diferentes herramientas, entre las que destaca la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos, adoptada el 15 de noviembre de 2000 y promulgada por nuestro país a través del Decreto N° 342 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 20 de diciembre de 2004. Esta Convención tiene por propósito promover la cooperación para prevenir y combatir eficazmente la delincuencia organizada transnacional y contiene además, los protocolos contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños.

Además, el Convenio sobre la Ciberdelincuencia del Consejo de Europa constituye el primer tratado internacional sobre delitos cometidos a través de Internet y de otros sistemas informáticos. Nuestro país promulgó el Convenio a través del Decreto N° 83 del Ministerio de Relaciones Exteriores, el 27 de abril del 2017, entrando posteriormente en vigencia el 28 de agosto del mismo año. El principal objetivo del Convenio es el desarrollo de una política criminal común frente a la ciberdelincuencia, mediante la homologación de los conceptos fundamentales y del tra-

tamiento de la legislación penal, sustantiva y procesal, así como del establecimiento de un sistema rápido y eficaz de cooperación internacional.

El marco jurídico de los delitos considerados dentro de la criminalidad organizada en Chile se encuentra establecido en el Código Penal, y el procedimiento aplicable de investigación y posterior sanción, en el Código Procesal Penal.

Particularmente, el Código Penal en su Título Sexto, que regula los delitos contra el orden y seguridad pública, tipifica en su artículo 292 a las asociaciones ilícitas, definiéndose como: "toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, contra las buenas costumbres, contra las personas o las propiedades, importa un delito que existe por el solo hecho de organizarse". Dicha organización, y el lugar (físico, virtual, presencial o distante) donde se realice, son un elemento fundamental que se debe tener presente al momento de investigar las redes de distribución y operación de la criminalidad organizada.

A mayor abundamiento, la criminalidad organizada se encuentra tipificada y sancionada en diversos cuerpos legales, en particular:

Ley N° 19.913, que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

- Ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad.
- El artículo 10 de la Ley N° 17.798, sobre control de armas.
- El Título XI de la Ley N° 18.045, sobre mercado de valores, establece las responsabilidades de los directores, liquidadores y gerentes de una bolsa de valores respecto de sus deberes de fiscalización.
- El Título XVII del Decreto Fuerza de Ley N° 3, del Ministerio de Hacienda, de 1997, sobre la Ley General de Bancos.
- El artículo 168 en relación con el artículo 178, N° 1, ambos del DFL N° 30, del Ministerio de Hacienda, de 2005, que aprueba el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Fuerza de Ley N° 213, del Ministerio de Hacienda, de 1953, sobre Ordenanza de Aduanas.
- El inciso segundo del artículo 81 de la Ley N° 17.336, sobre propiedad intelectual.
- Los artículos 59 y 64 de la Ley N° 18.840, orgánica constitucional del Banco Central de Chile, que establece sanciones respecto falsedad maliciosa documentos bancarios, operaciones de cambios internacionales o fabricare o hiciere circular objetos cuya forma se asemeje a billetes de curso legal.
- El párrafo tercero del número 4° del artículo 97 del Código Tributario.
- El Código Penal, Libro Segundo, los párrafos 4, 5, 6, 9 y 9 bis del Título V, sobre crímenes y simples delitos cometidos por empleados públicos en el desempeño de sus cargos y el párrafo 10 del Título VI, sobre crímenes y simples delitos contra el orden y la seguridad pública cometidos por particulares.
- Los artículos 141, 142, 366 quinquies, 367, 374 bis, 411 bis, 411 ter, 411 quáter, 411 quinquies, y los artículos 468 y 470, numerales 1,8 y 11, en relación al inciso final del artículo 367 del Código Penal, que sancionan delitos de secuestros, sustracción de menores, promoción de la prostitución infantil, tráfico de migrantes y explotación sexual y las comisiones de defraudaciones en todas sus formas.
- El artículo 7 de la Ley N° 20.009, que limita la responsabilidad de los titulares o usuarios de tarjetas de pago y transacciones electrónicas en caso de extravío, hurto, robo o fraude.

III. El Crimen Organizado en Chile

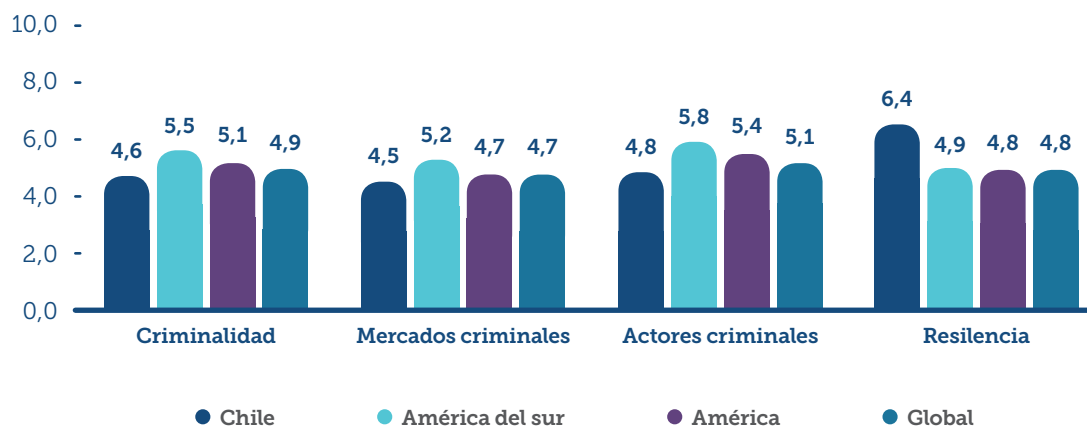
El crimen organizado se refiere a distintas actividades que se llevan a cabo por estructuras organizacionales y que actúan con el propósito de cometer delitos. Las organizaciones criminales pueden ser locales o transnacionales y se pueden entremezclar distintos niveles de organización. Algunos de los mercados criminales más comunes y lucrativos son el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas y municiones, el cibercrimen, así como delitos medioambientales como el robo de cobre y el de madera. El crimen organizado penetra en todas las esferas, promueve la corrupción y la violencia y tiene un fuerte impacto en la economía, en la estabilidad democrática y en la vida de los ciudadanos y ciudadanas.

El Índice Global de Crimen Organizado 2021¹, evalúa a 193 países en función de sus niveles de criminalidad, con una puntuación del 1 al 10 (de menor a mayor nivel de crimen organizado), y en función de su resiliencia al crimen organizado, del 1 al 10 (de menor a mayor nivel de resiliencia).

Respecto a la criminalidad, Chile obtiene 4.6 puntos, es decir, menor nivel de criminalidad que el promedio regional (5,5), americano (5,1) y global (4,9), lo que nos posiciona en el lugar 114º de 193 países a nivel mundial, 22º de 35 países del continente americano y 9º de 12 países de la región, detectando los focos más relevantes en el comercio de cocaína, cannabis y tráfico de armas.

1 Herramienta elaborada ENACT está financiado por la Unión Europea e implementado por el Instituto de Estudios de Seguridad e INTERPOL, en afiliación con la Iniciativa Global contra el Crimen Organizado Transnacional y por el Gobierno de Estados Unidos. Más detalles en <https://ocindex.net>

GRÁFICO 1: Índice Global de Crimen Organizado y sus componentes



Fuente: Elaboración propia en base a Índice Global de Crimen Organizado.

En cuanto a la resiliencia, entendida como los mecanismos de defensa que tiene el país para abordar el crimen organizado, Chile obtiene una puntuación de 6,42, es decir, una clasificación suficientemente eficaz, lo cual lo distancia positivamente del promedio del continente (4.83 pts.) y lo ubica en el lugar 30º de 193 países a nivel mundial, 4º de 35 países del continente americano y 2º de 12 países de Sudamérica. Los ítems que destacan como muy eficientes dentro del componente resiliencia, son el papel que cumplen los actores no estatales² y la cooperación internacional³

2 Desempeñan un papel en la respuesta al crimen organizado, porque complementan las medidas del Gobierno y aseguran un «contrapoder» frente a los gobiernos para garantizar la resiliencia al crimen organizado.

3 Se refiere a las estructuras y los procesos de interacción y de elaboración de políticas y a su aplicación concreta por parte de los países, más allá del nivel nacional, para responder al crimen organizado.

(que brinda y recibe nuestro país). Además de la clasificación de suficientemente eficaz la gobernanza⁴, transparencia y rendición de cuentas gubernamental⁵, así como el apoyo a las víctimas y testigos⁶.

No obstante el buen posicionamiento de nuestro país en dicho índice y la disminución histórica de las cifras de victimización por

4 Se refiere al papel que desempeña el gobierno de un Estado para hacer frente al crimen organizado y a la eficacia de sus medidas. Un liderazgo político y una gobernanza sólidos indican una mayor resiliencia del Estado frente al crimen organizado.

5 Se refiere al grado en el que los Estados han implementado mecanismos de supervisión para evitar la colusión estatal en actividades ilícitas.

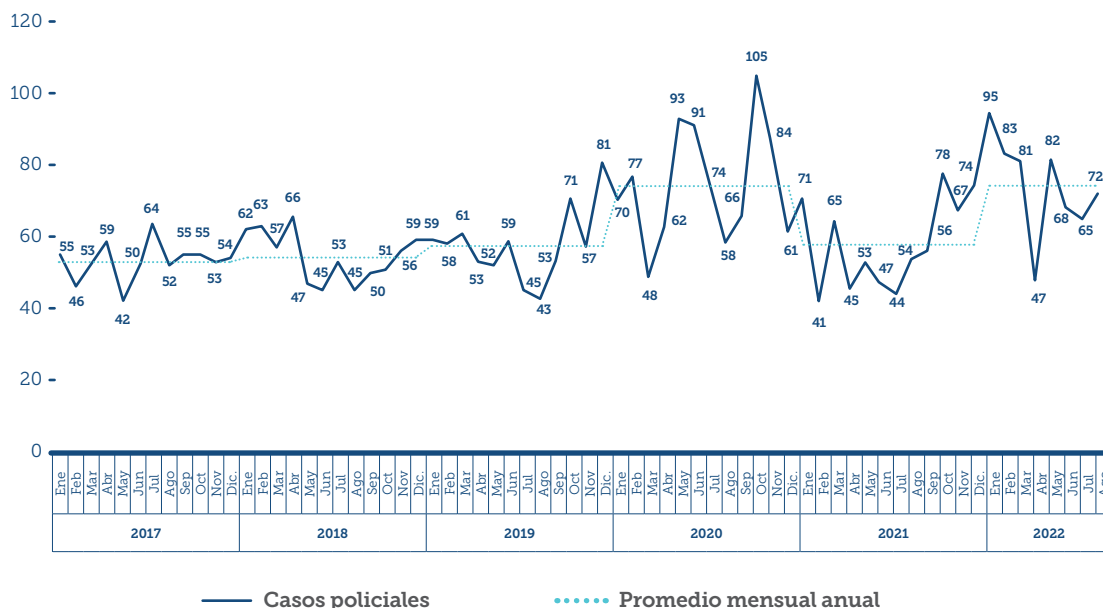
6 Se refiere al hecho de que se proporcione una asistencia a las víctimas de diversas formas de crimen organizado, creando un entorno en el cual los y las ciudadanos/as puedan recuperarse más rápidamente de los efectos de las actividades del crimen organizado.

delitos comunes, pasando de un 28% en el año 2017 a un 16,9% de hogares victimizados en 2021⁷, en el último tiempo se observa un incremento de la violencia en la comisión de delitos.

Uno de los indicios más preocupantes de la expansión del crimen organizado en nuestro país es el aumento de las tasas de homicidios, principalmente de aquellos con imputado desconocido y uso de armas de fuego.

Por décadas, Chile fue un caso atípico en el contexto latinoamericano, con tasas de homicidios de entre 4 y 5 homicidios cada 100.000 habitantes, las cuales se distanciaban del promedio latinoamericano de 25 homicidios cada 100.000 habitantes. Sin embargo, el promedio mensual en la actualidad es de 74 homicidios en Chile, de los más altos en los últimos seis años y solo logrando igualar las cifras alcanzadas en 2020. En comparación con el 2017 ha existido un alza del 40%. Por lo tanto, asistimos a una crítica situación país en términos de homicidios.

GRÁFICO 2: Casos policiales de Homicidios 2016 – 2022



Fuente: Elaboración propia en base a datos del CEAD (Centro de Estudios y Análisis del Delito) de la Subsecretaría de Prevención del Delito.

7 Subsecretaría de Prevención del Delito, Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, 2021.

Además del aumento de los homicidios, y según cifras del Ministerio Público⁸, estamos frente a un cambio en el contexto de ocurrencia de estos delitos, pues han aumentado aquellos con imputado desconocido. Mientras en 2017, en un 27,5% de estos se desconocía la identidad del imputado, hasta junio del 2022 este porcentaje fue de 40,9%.

Por otro lado, otro indicador del cambio de contexto de los homicidios es la ocurrencia de estos por efectos de un arma de fuego. El Informe Estadístico de los Homicidios en Chile⁹, elaborado por el Ministerio Público, indica que entre los años 2016 y 2020, es particularmente relevante el aumento del uso de arma de fuego en la comisión de estos delitos. En 2016, un 39,5% de las víctimas falleció producto de dicha arma, lo cual se incrementó a un 43,8% en 2020. En términos absolutos, en 2016 fueron 304 personas las que fallecieron de esa forma y en 2020 fueron 486, lo que representa una variación porcentual de 59,9%. Además, en los homicidios clasificados en contexto de grupo organizados o pandillas, 8 de cada 10 víctimas fallecieron a consecuencia del uso de un arma de fuego.

El tráfico de armas y municiones es relevante en este contexto, ya que estas son un medio fundamental para la proliferación del crimen organizado. Las armas tienen un rol clave en el ejercicio de la violencia, imbricándose a su vez con otros delitos, como robos, amenazas y homicidios.

En relación a la disponibilidad de armas en los mercados criminales, entre el 2021 y el 20 de octubre del 2022, Carabineros ha incautado 3.700 armas de fuego que, dadas sus características, deberían estar inscritas. Sin embargo, la Policía de Investigaciones indica que, en el 27% de las armas incautadas, no fue posible identificar si estaban inscritas o no, ya que tienen el número de serie borrado. Por otro lado, el 45% de las armas incautadas no están inscritas y, más alarmante aun; el 28% sí lo están. Es decir, existen armas legalmente inscritas que hoy se están utilizando para delinquir y, además, hay evidencia del contrabando de estas cuando se encuentran armas con número de serie que no están registradas en la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN). Por su parte, la Policía de Investigaciones, ha incautado 1.269 armas entre el año 2021 y septiembre de 2022. Respecto a los casos policiales referentes a la infracción a la ley de armas, entre enero y agosto del 2022, se registra una variación porcentual de aumento de 85% en relación al mismo periodo del año anterior.

8 DIVEST, Ministerio Público, Boletín Estadístico 2017 - junio 2022.

9 DIVEST, Ministerio Público, "Informe Estadístico de los Homicidios en Chile 2016 - 2020", http://www.fiscalia-dechile.cl/Fiscalia/Informe_final_v3.pdf

Principales mercados ilícitos

El crimen organizado se articula en función de distintos mercados ilícitos. A partir de los diagnósticos realizados por el Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en Materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, se han priorizado los siguientes mercados: tráfico de droga, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, contrabando, cibercrimen y delitos contra el medioambiente, tales como robo de madera y de cobre. Estas distintas actividades delictivas y sus niveles de violencia asociados impactan de tal manera que no solo generan preocupación y temor, sino también dudas en la legitimidad y eficacia de la democracia, del Estado y sus instituciones.

Las drogas ilícitas son el principal mercado en que operan las organizaciones criminales en Latinoamérica y en Chile. La problemática del tráfico de drogas está caracterizada en parte por la condición de Chile como país fronterizo con algunos de los mayores productores de drogas del mundo, por la cercanía geográfica con grandes países consumidores y comercializadores, y por la ventaja comparativa de conectividad portuaria con el resto del mundo. Asimismo, es importante considerar que Chile ha dejado de ser solo un país de tránsito, para convertirse además en un país de destino, dado el atractivo de un mercado con altos niveles de consumo, precios altos y costos bajos.

El narcotráfico es un problema para la seguridad nacional e internacional tanto por su extensión como por los medios con los que opera. Como señala el Observatorio de Narco-

tráfico en Chile del Ministerio Público (2018), el mercado de las drogas es un mercado estable y altamente lucrativo y que conlleva altos niveles de violencia, estigmatización y la reproducción de inseguridad. El aumento de la violencia, especialmente con el uso de armas de fuego, está fuertemente ligada al crecimiento del mercado de drogas.

Tras dos años de pandemia, el narcotráfico se reactivó de manera más compleja debido en parte al desplazamiento de organizaciones criminales hacia nuestro país. Lo anterior es particularmente desafiante considerando que la actividad de estas organizaciones reditúa grandes cantidades de dinero para las mismas. A su vez, se observa una mutación del negocio de las drogas tradicionales (cocaína y marihuana) hacia la producción de drogas de síntesis, tráfico de precursores y diversificación de delitos conexos relacionados al narcotráfico, elementos que inciden en la salud pública y la seguridad de la población.

El Observatorio de Narcotráfico de Chile identifica un aumento de la incautación de marihuana, aumento de la capacidad de producción de drogas, surgimiento y presencia de carteles de drogas de origen extranjero, que conlleva un notorio aumento de la capacidad de producción de las mismas y la instalación en los recintos penitenciarios de un "sistema de dominación", dirigido por organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, que convierte las cárceles en centros de negocios para el crimen.

Por otra parte, es clave poner atención en la utilización de sustancias químicas para la producción clandestina de drogas. Por esto, el

control administrativo sobre estas sustancias, conocidas como precursores químicos, es crucial para la prevención, ya que se concentran en las etapas iniciales del narcotráfico.

La ciberdelincuencia es una forma en evolución del crimen organizado. Una de las principales características de la ciberdelincuencia es que no tiene barreras físicas o geográficas y se puede cometer con más facilidad y velocidad que los delitos comunes, ampliando su rango de acción. A su vez, la rapidez de los avances del mundo digital y la constante renovación de tendencias como el cibercrimen como servicio, la inteligencia artificial y los activos digitales, han complejizado su abordaje.

Por un lado, existen delitos dependientes de los medios informáticos, es decir, aquellos que solo se pueden cometer usando computadoras, redes computarizadas u otras formas de tecnologías de la información y comunicación, y que no existirían en ausencia de aquellas, como por ejemplo el *hacking* o *ransomware*. Por otro lado, hay delitos potenciados por los medios informáticos, es decir, delitos “tradicionales”, que ocurren *off-line*, y que son potenciados por internet y las tecnologías digitales, como la venta de drogas, las apuestas en línea en plataformas ilícitas o captación de víctimas de trata de personas por Internet.

Las víctimas del cibercrimen pueden ser personas, empresas, mercado financiero, servicios esenciales del Estado y particulares y los ciberataques se relacionan principalmente al robo de información e identidad, estafas, extorsiones y vulneración de los sistemas de información.

La tasa de victimización nacional por ciberdelitos muestra un aumento de 53% entre 2017 (6,6%) y 2021 (10,1%). Esto último, equivale a 560 mil hogares afectados. El fuerte crecimiento evidenciado puede estar incidido por el establecimiento de las dinámicas de teletrabajo y el mayor nivel de transacciones realizadas vía internet en el contexto de pandemia. Al desagregar por tipo de delito, la estafa por internet prácticamente se triplicó entre 2017 y 2021 de la mano con la consolidación del comercio en línea en contexto de pandemia. Es importante destacar que el segundo ciberdelito de mayor frecuencia es el acoso, hostigamiento y/o recepción de mensajes de carácter sexual no solicitados, que aumentó un 43% entre 2019 y 2020.

Una de las aristas de los ciberdelitos, dice relación con la explotación y abuso sexual de niños, niñas y adolescentes. El uso de tecnologías de la información para la comisión del delito ha reducido los costos y riesgos para el perpetrador en tanto este ya no tiene que estar físicamente con la víctima. Adicionalmente, la posibilidad de foros y redes anonimizadas ha potenciado la coordinación y organización de individuos que anteriormente operaban solos, lo cual ha generado un creciente mercado para los productos de la explotación sexual de personas y particularmente de niñas, niños y adolescentes, con la consiguiente conformación de organizaciones dispuestas a ello.

Los delitos de adquisición, almacenamiento, comercialización y/o producción de material pornográfico infantil aumentaron de 190 casos policiales en 2017 a 286 en 2021, lo que corresponde a una variación porcentual

de 50,5%. Si bien estos representan una baja proporción en relación al total de casos policiales relacionados al ciberdelito, se consideran especialmente relevantes dentro de la unidad de ciberdelito debido a su gravedad, a las dificultades en la investigación y en la carga psicoemocional que suele representar para los investigadores.

La trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes son delitos que utilizan personas con fines lucrativos, y donde redes de crimen organizado se aprovechan principalmente de grupos vulnerables para cometerlos (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2022).

La trata es un delito hacia las personas donde en muchos casos se abusa de su vulnerabilidad para explotarlas sexual y/o laboralmente por lo que constituye una grave violación a la dignidad y la libertad de las personas.

Inicialmente, este ilícito presentaba patrones similares de comisión donde las víctimas, en su mayoría extranjeras, eran captadas por sus connacionales, quienes recurrían como principal medio comisivo al engaño y prometiendo trabajos con buena remuneración económica y mejores condiciones de vida.

Sin embargo, esta dinámica criminológica ha ido mutando, pues las actuales investigaciones penales dan cuenta que los tratantes pertenecen a organizaciones criminales transnacionales, que utilizan cada vez más la violencia y quienes tienen dentro de sus ilícitos la trata de personas.

El Reporte Global sobre Trata de Personas 2020 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, señala que sus víctimas corresponden mayoritariamente a mujeres y niñas, y que el rubro más frecuente es la explotación sexual.

El trabajo forzado ocupa el segundo lugar y los rubros con mayor prevalencia son el trabajo doméstico, la construcción, la agricultura, la minería, el sector textil y los trabajos informales.

A partir de información aportada por la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas y el Ministerio Público, desde la promulgación de la Ley N° 20.507 que tipificó el delito de trata de personas el año 2011, al mes de septiembre de 2022 han sido formalizadas 61 causas por el delito de trata de personas, que comprenden un total de 342 víctimas. A lo largo del país, se han investigado 39 causas de trata con fines de explotación sexual (64% del total) y 22 causas de trata laboral (36% del total). Las regiones Metropolitana, de Arica y Parinacota, de Tarapacá y de Magallanes registran mayores investigaciones formalizadas por este delito. En cuanto a las víctimas, se ha identificado que las mujeres son las principales afectadas por este delito (59% del total). Las víctimas niños, niñas y adolescentes, representan el 9% de las víctimas identificadas en el periodo.

De acuerdo a información de la Policía de Investigaciones de Chile, se ha constatado que en los últimos años las organizaciones criminales han utilizado el aprovechamiento de la situación de vulnerabilidad, engaño, amenazas y violencia como principales estrategias de coerción hacia a las víctimas, con el

fin de posibilitar su explotación permanente y la obtención de ganancias ilícitas.

Si bien son cifras menores, se debe tener en cuenta que la mayoría de las víctimas de este tipo de delito, son personas en situación de vulnerabilidad y coerción, lo que implica la baja denuncia de este tipo de delitos, en conjunto con reticencia de participar o desistimiento en la declaración dentro de los procesos penales seguidos contra los tratantes, por tanto, es dable pensar una alta impunidad en este tipo de casos.

La trata de personas en su comisión también se apoya de otros delitos conexos, como es el tráfico ilícito de migrantes. Las investigaciones policiales dan cuenta de que ha existido un aumento en el número de víctimas detectadas durante los últimos años, especialmente en el periodo en que las fronteras aéreas, terrestres y marítimas de Chile se encontraron cerradas por razones sanitarias asociadas al COVID-19.

A nivel general, en Chile se observa un importante aumento de ingresos irregulares, siendo en 2021 donde se registra una explosión en el número de denuncias por esta situación, pasando de 6.310 denuncias en 2018 a 56.586 en 2021, es decir, una variación porcentual de 796,8%.

El tráfico ilícito de migrantes ha tenido un auge inédito en el país por su alta rentabilidad y su baja detección. La situación política, económica y social de Chile, lo convierte en un destino que atrae a miles de migrantes anualmente, especialmente de la misma región, y por ende, en una oportunidad de

negocio para las organizaciones criminales.

Si bien durante los últimos años Chile ha aumentado los requisitos de entrada y de visa y está trabajando para una migración ordenada, segura y regular, las redes criminales ofrecen a los migrantes eludir los controles fronterizos a cambio de dinero. A estas organizaciones criminales pueden recurrir tanto personas que desean ingresar al país en busca de mejores condiciones de vida, como miembros de organizaciones criminales y personas con problemas legales en sus países de origen.

Este delito cobra muchas vidas y reporta ganancias de miles de millones de dólares a los delincuentes. A su vez, el cruce de fronteras por pasos no habilitados no solo implica una falta a las normativas migratorias del país y una grave amenaza a la seguridad pública, sino también constituye un serio riesgo para las vidas humanas que son traficadas, dado que sufren transgresiones a sus derechos y por las largas distancias están expuestos a las inclemencias propias de los territorios por sus condiciones climáticas y geográficas. A su vez, el tráfico ilícito de migrantes puede fomentar la corrupción mediante el soborno de funcionarios y estimula el crimen organizado en los países de origen, tránsito o destino durante el proceso. De hecho, la Policía de Investigaciones reporta que un 49% de las y los detenidos por tráfico ilícito de migrantes están vinculados a alguna organización o banda criminal.

Las rutas de ingreso a nuestro país se dan desde distintos puntos del Cono Sur. La ruta terrestre más utilizada desde Venezuela, Colombia y Ecuador para luego llegar a Chile es vía Perú o Bolivia, por distintos pasos no habilitados en la Macrozona Norte. A su vez,

así como las organizaciones criminales han encontrado un negocio en cruzar la frontera hacia Chile, también lucran con personas en situación irregular que quieren emigrar, sobre todo hacia México y Estados Unidos.

Otro de los elementos peculiares del crimen organizado y que influye en la dificultad de su abordaje, es la combinación con actividades legales para blanquear los recursos apropiados de manera ilícita. Respecto a ello, la Unidad de Análisis Financiero, destaca que los riesgos que involucra el lavado de activos comprende ámbitos sociales, al favorecer indirectamente la criminalidad, permitiendo al delincuente legitimar el producto del delito; económicos, al producir distorsiones en los movimientos financieros e inflar industrias o sectores más vulnerables; financieros, al introducir desequilibrios macroeconómicos y dañar la integridad del sistema financiero, por la pérdida de prestigio, crédito y/o reputación tanto de entidades financieras como no financieras y de sus profesionales. Además, las ganancias financieras de la delincuencia pueden prolongar o intensificar los conflictos armados al crear fuentes de ingresos para empresas no estatales o grupos armados.

Adicionalmente, en distintos países se ha observado una creciente vinculación entre la criminalidad organizada y el terrorismo, principalmente mediante el uso que le dan organizaciones terroristas o terroristas individuales a las organizaciones criminales con el fin de financiar y buscar apoyo logístico para llevar a cabo sus actividades. Aunque el objetivo principal de los grupos terroristas no es financiero, necesitan recursos para ejecutar acciones, cuyo origen puede provenir de

fuentes legítimas, actividades delictivas, o ambas.

Una parte relevante del ciclo de los mercados criminales es el contrabando, que al tratarse de una actividad que combina altos beneficios con penas leves —debido a una gran tolerancia social si se compara con otros delitos relacionados a la criminalidad organizada— es una forma común de obtener ingresos para las organizaciones de crimen organizado. A su vez, el contrabando le sirve a las bandas para lavar dinero ya que introducen productos falsificados en la cadena legítima de comercio, generando así dinero “limpio”.

El contrabando daña el comercio legítimo y causa pérdidas económicas significativas ya que alimenta el comercio ilícito afectando a las empresas que actúan dentro del marco legal y a las instituciones que recaudan impuestos. Por otro lado, afecta a los consumidores por un aumento del riesgo de comprar bienes falsos, que no cumplen con determinados estándares de calidad o incluso se encuentran prohibidos. Es decir, el contrabando es un riesgo para la seguridad y para la salud pública. Al respecto, según datos de Carabineros y la Policía de Investigaciones, entre 2021 y agosto 2022, se han registrado 2.139 casos policiales por el delito de infracciones a la ordenanza de aduanas art. 168 Ley 20.780.

El contrabando está relacionado con los delitos contra la propiedad intelectual, falsificación y piratería, fenómenos que suelen ser percibidos como menos riesgosos por parte de los consumidores, quienes en general asocian el perjuicio solo a las marcas afectadas y no a los efectos negativos que el producto

puede provocar. Los productos más propensos al contrabando son el alcohol, los cigarrillos, los medicamentos y los productos de lujo, que generalmente tienen altos impuestos, lo que para algunos termina convirtiéndose en un incentivo para su importación ilegal. En cuanto a su distribución geográfica, entre enero y agosto de 2022, la mayor concentración de casos policiales se da en la Región Metropolitana (34,3%), seguida por la Región de Valparaíso (19,4%) y en tercer lugar, la Región de Arica y Parinacota (15,4%).

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2019) destaca el aumento del intercambio de mercancía falsificada por otros bienes ilegales. Esto genera preocupación, debido a que permite la utilización de mercancía falsificada como método de pago, ya sea total o parcial. Lo anterior provoca directamente una reducción del flujo de dinero ilícito, dificultando su trazabilidad y detección.

Por otra parte, los delitos medioambientales se han convertido en uno de los mercados más lucrativos del mundo y han ido en aumento por marcos regulatorios insuficientes, la prevalencia de la sanción administrativa por sobre la persecución penal, así como la baja percepción de riesgo que éstos conllevan. Esto es especialmente relevante por las características geográficas y la biodiversidad del país y el impacto negativo que este mercado genera en el medioambiente.

Lo anterior ha favorecido que organizaciones criminales vean oportunidades de negocio altamente rentables en la minería ilegal, robo de maderas, pesca ilegal y robo de especies

marítimas, tráfico de especies protegidas, comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, y tratamiento ilegal de residuos. En particular, en Chile han incrementado los delitos de robo de cobre, robo de madera y robo de salmón.

El robo de cobre es un problema de al menos dos décadas en el país, y sus alzas responden al precio internacional de este metal. El delito tiene que ver con el robo y comercialización ilegal del cobre que incluye también distintos tratamientos para su posterior comercialización como, por ejemplo, procesos de reducción, fundición, manufactura y lugares de acopio.

En Chile, este delito se da, por un lado, mediante el robo y comercialización de cátodos y ánodos en la zona norte por la ubicación geográfica de las mineras, y por el otro, mediante el robo de cables de este metal principalmente en la zona centro a empresas eléctricas y de telecomunicaciones. Este mercado tiene una gran relevancia, puesto que no solo aqueja a la industria, sino a la población en general, al afectar infraestructura crítica de energía y telecomunicaciones, lo cual podría debilitar también la seguridad pública.

El robo de madera es un delito que ha incrementado durante los últimos años, específicamente en la Macrozona Sur del país, que ha concentrado el 91,6% de los procedimientos policiales asociados a este ilícito. Se han identificado casos de organizaciones dedicadas a la explotación, sustracción, transporte y comercialización ilegal de madera que actúan aparentemente como empresas legales, utilizando tanto personal, como equipamiento

y documentación tributaria para este efecto, llegando incluso a contar con servicios de “seguridad” principalmente en las etapas de explotación y transporte. Esto es especialmente relevante por los niveles de violencia que genera, por la degradación medioambiental y por la evasión de impuestos que conlleva. Según datos de Carabineros, desde enero hasta agosto de 2022 se han reportado 453 procedimientos policiales con un avalúo de 2.395 millones de pesos en incautaciones.

Por último, el robo de especies salmónidas ha tenido un alza, especialmente en la Macrozona Sur y zona Austral, donde se ha desarrollado principalmente de tres modalidades distintas. Una de sus particularidades es que requiere de alta coordinación para mantener las cadenas de frío antes de ser vendidos y distribuidos en el comercio informal. En primer lugar, se ha visto un aumento del robo con intimidación o violencia que afecta a los transportistas, sustrayendo las cargas, particularmente de salmones de exportación. A su vez, el incremento en casos de hurto de especies sustraídas del interior de empresas frigoríficas, y de la sustracción de salmones al interior de las jaulas de crianza. Carabineros y Policía de Investigaciones reportan un total de 43 casos entre enero 2021 hasta julio 2022, donde las regiones con más casos corresponden a la Región de los Lagos, seguida por la Región de Biobío. Si bien destaca la baja frecuencia del delito en la Región de la Araucanía, esta situación se atribuye al mayor control policial en esta región, especialmente en las rutas por las que se trasladan los camiones con especies salmonídeas (Unidad de Coordinación Estratégica Sur, 2022).

En cuanto al robo de vehículos motorizados, se puede determinar que se está en presencia de organizaciones criminales cuando hay bandas que operan sostenida y sistemáticamente en el tiempo con el fin de obtener beneficios económicos con el robo de autos o desarme de ellos, y posterior venta de partes y piezas, tanto en el mercado interno como en otros países.

El robo organizado de vehículos motorizados, además de la afectación al propietario, tiene consecuencias económicas para las compañías de seguros y reputacionales para fabricantes de vehículos. Para las organizaciones criminales, la adquisición, envío y comercio con vehículos robados es una forma de actividad delictiva en la que se obtienen beneficios con pocos riesgos y, gran parte de las veces, está vinculada a otras operaciones organizadas con el fin de financiar y llevar a cabo otros delitos como el tráfico de drogas o de armas.

El crimen organizado no tiene una distribución territorial homogénea, sino más bien es sectorial dependiendo del mercado criminal, esto quiere decir que los distintos tipos de delitos se concentran en diversas localidades del país. Por ejemplo, la mayor cantidad de incautación de armas entre enero y octubre de 2022 se produce en la Región Metropolitana con el 34,2% de las incautaciones, seguida por Valparaíso con el 15,1%. En el caso del narcotráfico, la Macrozona norte concentra el 60% del avalúo total de drogas, siendo la región de Tarapacá, quienes tienen la mayor concentración a nivel nacional. El delito de trata de personas se concentra mayoritariamente en la Macrozona Norte, de hecho 46,3% de las víctimas se encuentran en los

pasos fronterizos de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, y Antofagasta, mientras que un 70% de los casos policiales de tráfico ilícito de migrantes corresponden a la Región de Tarapacá.

Finalmente, otro componente del crimen organizado que refleja el nivel de criticidad que éste puede adquirir, dice relación con los actores involucrados en la comisión de los ilícitos asociados. Respecto a ello, el Observatorio del Narcotráfico reconoce una tendencia de instalación permanente en Chile de organizaciones criminales poderosas y complejas de origen extranjero. Además, el informe de Chile del Índice Global de Crimen Organizado, menciona la cooptación de funcionarios estatales en el tráfico de armas y drogas a nivel local, y la presencia de corrupción en la frontera de Chile, donde se facilitan mercados criminales como el contrabando, el tráfico de drogas y el tráfico ilícito de migrantes a través de la protección o la falta de control, inclusive la presencia de corrupción en recintos penitenciarios quienes han sufrido la permeabilidad del crimen organizado.

IV. Institucionalidad para la implementación de la Política Nacional contra el Crimen Organizado

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública asume el desafío de elaborar la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado que busca fortalecer la coordinación interinstitucional para prevenir, controlar y perseguir a las organizaciones criminales que operan en el país y en la región, a través de la focalización de acciones que apunten a impactar y desarticular la operación de las organizaciones criminales y reducir los incentivos económicos y utilidades que motivan la actividad ilícita.

El artículo 4 de la Ley N° 20.502, le otorga al Ministerio del Interior y Seguridad Pública la función de colaborador directo e inmediato del o la presidente/a de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior del Estado. En este contexto, la o el ministro del Interior y Seguridad Pública debe efectuar la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de los objetivos que se hayan fijado en materia de seguridad pública interior y orden público.

Lo anterior se relaciona con el mandato establecido en la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone en su artículo 5 inciso 2°, que los órganos de la administración del Estado deberán cumplir sus cometidos coordinadamente y propender

a la unidad de acción, evitando la duplicación o interferencia de funciones al momento de cumplir con los fines establecidos.

En este contexto, la ejecución de la Política Nacional contra el Crimen Organizado necesita la colaboración de distintas instituciones que, dependiendo de la naturaleza y/o consecuencia de la criminalidad a la que se enfrenta y de las necesidades territoriales, tienen funciones fundamentales para su correcta y óptima ejecución. Así, aquellas interactuarán dentro del ámbito de sus respectivas competencias legales y con la mayor eficiencia que pudieran alcanzar en el ejercicio de sus funciones propias, tal como lo señala la Ley N° 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, que en su artículo 3 mandata a los órganos estatales la observancia de los principios de eficiencia, eficacia y coordinación.

La prevención, control y persecución del crimen organizado se realiza en el marco de un sistema en el que interactúan las distintas instituciones del Estado para hacer frente a los delitos y problemas de seguridad. Sin embargo, existen debilidades asociadas a la coordinación oportuna en la definición de estrategias y traspaso de información y generación de acciones conjuntas, lo que dificulta el logro de los objetivos trazados tanto para

cada institución como para el conjunto del Estado, resultando una política pública ejecutada de manera dispersa y disociada.

Esta debilidad constituye un espacio propicio para la ocurrencia de delitos violentos y criminalidad organizada, aprovechando la carencia de mecanismos de vinculación y organización que permita la unidad de acción, tanto de manera anticipada en la prevención de delitos violentos como en la neutralización y persecución de las organizaciones criminales.

En función de lo anterior, es imprescindible la definición de una orgánica estatal sólida a nivel nacional y territorial para la articulación de las distintas instituciones con atribuciones y competencias para enfrentar el crimen organizado.

Lo anterior se materializa en cuatro instancias de trabajo interinstitucional:

- a)** Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado;
- b)** Consejos Regionales Contra el Crimen Organizado;
- c)** Unidad de Coordinación Estratégica (UCE);
- d)** Mesas interinstitucionales para el abordaje de delitos de la criminalidad organizada.

a) Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado

Para facilitar la articulación entre las diferentes instituciones para la prevención, control y persecución del crimen organizado, se crea mediante el Decreto Supremo N° 1.341, de fecha 23 de octubre de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Consejo Asesor para la Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, cuya misión es proponer medidas de coordinación intersectorial entre las distintas instituciones competentes respecto de las acciones de prevención y control del crimen organizado, facilitando el intercambio de información y promoviendo acciones conjuntas orientadas a enfrentarlo.

El Consejo Asesor es presidido por el Subsecretario del Interior y la Secretaría Técnica, se encuentra radicada en la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior.

El Consejo está compuesto por las siguientes instituciones:

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública
- Ministerio de Defensa Nacional
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- Ministerio de Hacienda
- Carabineros de Chile
- Policía de Investigaciones de Chile
- Estado Mayor Conjunto de Fuerzas Armadas
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante
- Dirección General de Aeronáutica Civil
- Servicio Nacional de Aduanas

Considerando la importancia de mejorar el intercambio de información, así como la decisión estratégica de fortalecer la persecución patrimonial de las organizaciones criminales, se ha incorporado al Consejo Asesor a la Agencia Nacional de Inteligencia, Gendarmería de Chile, la Dirección General de Movilización Nacional, la Unidad de Análisis Financiero, el Servicio de Impuestos Internos y la Comisión para el Mercado Financiero. Adicionalmente, el Ministerio Público participa como miembro permanente del Consejo Asesor en calidad de socio estratégico.

Desde abril de 2022, el Consejo Asesor fue mandatado para asesorar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en la elaboración de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, la que ha sido construida a partir de diagnósticos compartidos y propuestas de acción por parte de todas las instituciones participantes en el Consejo.

Para estos efectos, se realizaron seis sesiones del Consejo, que abordaron las principales preocupaciones en términos de crimen organizado y mercados ilegales: tráfico de armas de fuego y municiones, narcotráfico, trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, cibercrimen y lavado de activos. La presente política es fruto de este esfuerzo colaborativo e intersectorial.

b) Consejo Regional Contra el Crimen Organizado

Con el fin de implementar las acciones de la Política Nacional contra el Crimen Organizado a nivel territorial, se conformaron los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado, cuyo objetivo es asegurar la coordinación y pertinencia de acciones a nivel regional mediante la Resolución Exenta N°3743 con fecha 14 de septiembre de 2022.

Los objetivos del Consejo Regional contra el Crimen Organizado son los siguientes:

1. Implementar las acciones de la Política Nacional contra el Crimen Organizado dependiendo de la realidad de cada región.
2. Acordar acciones concretas para hacer frente al fenómeno delictual que afecta a cada región en particular.
3. Revisar el trabajo operativo en el territorio, enfocándose en la evaluación de los resultados y en los nudos críticos que enfrentan las instituciones para prevenir, controlar y perseguir al crimen organizado.

Los Consejos Regionales son presididos por el subsecretario del Interior, y en su ausencia ejercerá esta función el respectivo delegado o delegada presidencial regional, sin perjuicio de la calidad de este último como miembro permanente de estos Consejos. La Secretaría Técnica de cada uno de los Consejos Regionales es asumida por la Delegación Presidencial Regional.

Integran los Consejos Regionales la más alta autoridad regional de las siguientes instituciones:

- Delegación Regional Presidencial;
- Carabineros de Chile;
- Policía de Investigaciones de Chile;
- Servicio Nacional de Aduanas;
- Gendarmería de Chile;
- Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante.

Además, los Consejos Regionales cuentan con socios estratégicos, que son instituciones claves para enfrentar el Crimen Organizado y que podrán ser convocadas a las sesiones en la medida que así se defina. Estos son: Ministerio Público, gobernador/a regional, Dirección General de Aeronáutica Civil, Servicio de Impuestos Internos, Corporación Nacional Forestal, Servicio Agrícola y Ganadero y el Servicio de Registro Civil e Identificación.

El Ministerio Público, a través de sus respectivas autoridades regionales, puede participar como miembro permanente de los Consejos Regionales respectivos, de conformidad con sus facultades y atribuciones establecidas en Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

Así también, pueden participar como miembros permanentes, la o el gobernador regional respectivo, de conformidad con sus facultades y atribuciones establecidas en Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

El Consejo Regional debe proponer medidas de coordinación intersectorial a nivel regional, entre las distintas instituciones participantes, con el objetivo de:

- 1.** Definir los delitos priorizados de la región.
- 2.** Analizar el trabajo operativo en materia de enfrentar el crimen organizado en el territorio, enfocándose en la evaluación de los resultados y en los nudos críticos que enfrentan las instituciones para prevenir, controlar y perseguir el crimen organizado, para efectos de proponer modificaciones o mejoras.
- 3.** Proponer y coordinar acciones concretas para enfrentar el fenómeno delictivo del crimen organizado en cada región.
- 4.** Acordar la solicitud de análisis o foco a las Unidades de Coordinación Estratégica (UCE), lo que será canalizado a través de la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior.
- 5.** Presentar al Subsecretario del Interior los avances de las acciones acordadas en la región por cada una de las instituciones involucradas en la prevención, control y persecución del crimen organizado.
- 6.** Convocar a autoridades de otros organismos públicos a las sesiones del Consejo, cuando se estime necesario para el adecuado cumplimiento de las funciones señaladas precedentemente.

c) Unidad de Coordinación Estratégica (UCE)

Las Unidades de Coordinación Estratégica (UCE) son centros de fusión y análisis de información conformadas por delegados de distintas instituciones cuyo propósito es integrar información sectorial para detectar organizaciones criminales y sus modus operandi y insumar la toma de decisiones a nivel estratégico, táctico y operativo para su desarticulación.

Las Unidades de Coordinación Estratégica tienen la misión de “analizar información estratégica, con la finalidad de generar alertas y análisis para la adopción de medidas que permitan la colaboración interinstitucional y la acción conjunta para el control y persecución del crimen organizado”, implementado un modelo operativo acorde con estas exigencias.

Dentro de los objetivos estratégicos, se encuentran:

1. Fomentar el intercambio de información entre instituciones
2. Promover el diseño y desarrollo de acciones conjuntas
3. Desarrollar procesos de colaboración interinstitucional nacional e internacional

Las instituciones que participan en las Unidades de Coordinación Estratégica son: Subsecretaría del Interior, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante,

Dirección General de Movilización Nacional y el Servicio Nacional de Aduanas.

Las Unidades de Coordinación Estratégica focalizan el análisis de información y su accionar en tres macrozonas para abordar la especificidad de cada territorio de acuerdo a los lineamientos y prioridades de los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado:

Unidad de Coordinación Estratégica –

Norte: Abarca las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo y se enfoca en el análisis de los delitos:

- Delitos violentos con armas de fuego
- Narcotráfico
- Contrabando
- Tráfico ilícito de migrantes
- Tráfico de armas y municiones
- Tráfico de drogas
- Delitos asociados a Ley N° 20.000
- Robo de cobre
- Trata de personas

Unidad de Coordinación Estratégica –

Centro: Abarca las regiones Metropolitana y Valparaíso. Sus fenómenos priorizados son los siguientes:

- Narcotráfico y delitos relacionados con Ley 20.000
- Lavado de activos
- Tráfico, tenencia y porte ilegal de armas de fuego y municiones
- Lavado de activos
- Trata de personas

Unidad de Coordinación Estratégica – Sur:

Abarca las regiones del Biobío, la Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Sus fenómenos priorizados son los siguientes:

- Robo de madera
- Tráfico de armas y municiones
- Robo de camiones pesados y de carga
- Seguridad agroalimentaria
- Narcotráfico

Para el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, las Unidades de Coordinación Estratégica pondrán a disposición la información que cada institución dispone y realizará análisis criminal conjuntos generando diferentes productos que permitan orientar la labor operativa e investigativa de las instituciones competentes para prevención (sistemas de alerta), control (operativos) e insumos para las investigaciones policiales y penales.

d) Mesas interinstitucionales para el abordaje de delitos de la criminalidad organizada

Con el propósito de dar respuesta integral y eficaz a los problemas de seguridad del país, y en particular los que se relacionan con el crimen organizado, y cumplir con los Protocolos de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada y sus protocolos anexos, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública lidera las siguientes mesas de coordinación intersectorial.

Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas

La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, creada en el año 2008, es una comisión asesora de carácter permanente, de composición interministerial e intersectorial, encargada de coordinar acciones, planes y programas en materia de prevención, protección persecución y sanción del delito de trata de personas.

La coordinación de la Mesa se realiza a través de una Secretaría Ejecutiva radicada en la División de Seguridad Pública de la Subsecretaría del Interior. Actualmente la Mesa se encuentra integrada por 22 instituciones públicas (Ministerios, Subsecretarías, Servicios, Organismos Gubernamentales Autónomos), Agencias Internacionales y Organismos de la Sociedad Civil.

La Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas tiene funcionamiento nacional y local, a través de Mesas regionales coordinadas por las Secretarías Regionales Ministeriales del

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En las instancias regionales los organismos integrantes desarrollan acciones orientadas a la prevención, asistencia a víctimas y ejecuciones de actividades específicas conforme a las manifestaciones que tiene este delito en sus territorios. Por ejemplo, la trata de personas con fines de explotación sexual en las zonas mineras y grandes ciudades o trata de personas con fines de trabajo forzoso en predios agrícolas durante la época de cosechas.

Líneas de acción:

Diseño del Plan de Acción Nacional y Regional contra la Trata de Personas 2023-2026 en los ejes:

- Prevención y sensibilización
- Control y persecución del delito
- Protección y asistencia a víctimas
- Cooperación internacional y coordinación intersectorial

Grupo Técnico sobre Tráfico Ilícito de Migrantes

Instancia de coordinación nacional creada en el año 2013 con el fin de articular acciones específicas que favorezcan el abordaje del delito de tráfico ilícito de migrantes. El Grupo de Trabajo se encuentra conformado por organismos públicos, policías y sociedad civil y ha sido coordinado por el Ministerio Público.

Desde el mes de septiembre del año 2022, la Subsecretaría del Interior asume el rol de coordinación de esta Mesa con el fin de crear un plan de acción nacional que permita el desarrollo de estrategias que respondan a las diversas dimensiones del delito.

Líneas de acción:

Diseño del Plan de Acción Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes 2023-2026 con énfasis en:

- Control fronterizo terrestre, marítimo y aéreo
- Reportes estadísticos y análisis criminal
- Persecución del delito y medidas anticorrupción
- Coordinación interinstitucional y cooperación internacional
- Prevención por medio de capacitaciones a organismos públicos y sensibilización ciudadana
- Implementación de un sistema de atención a víctimas identificadas en investigaciones penales

V. Estrategia contra el crimen organizado

Con el objetivo de orientar el contenido, enfoque y alcance de la Política Nacional contra el Crimen Organizado y su implementación, se definieron principios orientadores que recogen los estándares internacionales contenidos en los tratados suscritos y ratificados por Chile, considerando las necesidades y condiciones del país. Estos principios representan preceptos fundamentales extraídos de los marcos normativos nacionales vigentes, normas internacionales y la experiencia comparada. Los siguientes principios cumplen el rol de inspirar, integrar e interpretar diversas iniciativas que se desprenden de estos instrumentos:

- **Enfoque de derechos humanos:** Las acciones en torno a la Política Nacional contra el Crimen Organizado deben asegurar el respeto a los derechos fundamentales de todas las personas, sin excepciones. Desde el punto de vista normativo, debe estar basado en las normas internacionales sobre derechos humanos y, desde un punto de vista operacional, su orientación debe ser hacia la promoción y protección de los mismos. En este sentido, es prioritario que se proteja a las víctimas del crimen organizado, en primer lugar, por la afectación a su dignidad e integridad humana, y en segundo lugar, por la relevancia que tiene su participación en el éxito de

la persecución penal. A su vez, se debe incorporar siempre el interés superior de la niña y del niño en los casos en que estos sean víctimas del actuar de las organizaciones criminales.

- **Perspectiva de género:** Con el fin de relevar las diferentes necesidades de seguridad de los distintos grupos de la sociedad y entendiendo que dinámicas de la criminalidad organizada son diferentes según género —y especialmente perjudiciales contra las niñas y mujeres— es indispensable que la Política Nacional contra el Crimen Organizado incorpore medidas que respondan a dichas particularidades y no sigan reproduciendo la inequidad de género.
- **Probidad y transparencia:** Se debe velar por el adecuado uso de los recursos públicos, tanto humanos como materiales.
- **Eficacia y eficiencia:** Desarrollar políticas que sean eficaces y eficientes. El fenómeno del crimen organizado está en constante evolución, por lo que el Estado debe enfrentarlo desde esa perspectiva. Así, los planes de acción deben considerar una constante evaluación y monitoreo en cuanto a indicadores de eficacia y eficiencia.

- **Articulación interinstitucional:** La experiencia internacional da cuenta que las políticas públicas exitosas en materia de prevención, control y persecución del crimen organizado, han apuntado a la cooperación interinstitucional y formación de equipos conjuntos que aúnen fuerzas, optimizando los recursos destinados para este fin.
- **Territorialidad:** la Política debe contar con un enfoque territorial, respondiendo al fenómeno del crimen organizado según la realidad de las regiones que se establezcan en función de la realidad local en términos de delitos priorizados.
- **Respeto al derecho internacional:** Las acciones deben ser coherentes a obligaciones internacionales contraídas por Chile, tanto en la prevención, control y persecución del crimen organizado. Del mismo modo, deben contemplar las instancias bilaterales y multilaterales de las que Chile es miembro, considerando especialmente la característica transnacional del crimen organizado.

En la aplicación de estos principios se deben respetar las normas constitucionales y legales que regulan cada institución que interviene en la prevención, control y persecución del crimen organizado, así como las obligaciones que emanar de los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

Objetivos

La Política Nacional contra el Crimen Organizado tiene por objetivo disminuir la actividad delictiva de las organizaciones criminales que operan en Chile, a través de la acción planificada y coordinada de las distintas instituciones del Estado que colaboran en su prevención, control y persecución. Sus principales objetivos son:

- Desarticular a las bandas y organizaciones criminales, así como debilitar su poder financiero/económico.
- Implementar medidas específicas para controlar el tráfico de armas y municiones, narcotráfico, el lavado de activos, la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, el contrabando, el cibercrimen y delitos asociados a violencias y extorsiones.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional a través de la consolidación de un ecosistema de seguridad pública, que evidencie la unidad de acción del Estado en estas materias.

Para el logro de estos objetivos generales, la Política Nacional contra el Crimen Organizado se articula estableciendo diez objetivos específicos o ejes de acción, de los que se derivan un conjunto de líneas de acción pertinente.

Ejes de acción

EJE 1

Nueva gobernanza: Fortalecimiento institucional e inteligencia del Estado

Objetivo: Mejorar la coordinación de las instituciones del Estado con competencias en la prevención y persecución del crimen organizado tanto en relación con el intercambio y análisis de información, como respecto de la capacidad de articular acciones conjuntas en función de objetivos compartidos.

Toda la evidencia disponible subraya la importancia que tiene la coordinación institucional e intercambio de información en la eficacia de las políticas contra el crimen organizado. La naturaleza compleja y multifacética de este necesita de la asociatividad y coordinación de todas las instituciones con competencias en su prevención, neutralización y persecución.

Como se señaló en la sección IV, para efectos de la coordinación e intercambio de información entre las distintas instituciones del Estado competentes, se cuenta con instancias de coordinación, a nivel nacional, regional y operativo:

- Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado
- Consejo Regional Contra el Crimen Organizado
- Unidades de Coordinación Estratégica

- Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas
- Grupo Técnico sobre Tráfico Ilícito de Migrantes

En conjunto, estas instancias tienen como propósito superar las carencias y debilidades en materia de coordinación oportuna para la definición de estrategias, traspaso de información y generación de acciones conjuntas, por cuanto estas carencias dificultan el logro de los objetivos trazados tanto para cada institución, como para el conjunto del Estado, resultando en una política pública ejecutada de manera dispersa y disociada.

En el mismo sentido, es necesario potenciar el intercambio de información y la inteligencia del Estado con el fin de anticipar, enfrentar y desbaratar la presencia o intentos de instalación de organizaciones criminales en el país.

Se requiere potenciar el sistema nacional de inteligencia del país, para que se adecúe a

las necesidades impuestas por la evolución del crimen organizado, y dotándolo de una estructura organizacional funcional para el levantamiento, fusión y análisis oportuno de información, tanto en relación con decisiones de carácter estratégico como táctico.

Líneas de acción:

- a) Consolidar el funcionamiento de la institucionalidad de seguridad pública que enfrenta el crimen organizado, fomentando la participación de todas las instituciones colaboradoras como el Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado, las Unidades de Coordinación Estratégica, la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas y el Grupo Técnico sobre Tráfico Ilícito de Migrantes.
- b) Adecuar el Sistema de Inteligencia del Estado considerando la criminalidad organizada que enfrenta el país. Entre otras acciones, se presentarán indicaciones que apoyarán la tramitación de proyecto de ley que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado (Boletín N° 12.234-02) donde se incorpora a Gendarmería de Chile y al Servicio Nacional de Aduanas al Sistema de Inteligencia del Estado.
- c) Elaborar una nueva Política Nacional de Ciberseguridad para el período 2023-2028, que articule las distintas instituciones involucradas en la consecución de objetivos comunes en materia de seguridad informática.
- d) Robustecer la coordinación interinstitucional para hacer más eficaz el trabajo de afectación al narcotráfico a través de la creación de:
 - a. Mesa Nacional de Cooperación para el Control de Insumos Utilizados en la Producción Clandestina de Drogas.
 - b. Mesa Nacional de Control de la Oferta de Drogas con el objetivo de mejorar aspectos como el control de contenedores, análisis de información, tras-paso de información, actualización de sistemas de perfilamiento, registro de pasajeros y equipaje.
 - c. Mesa de trabajo de coordinación con empresas de transporte y telecomunicaciones para mejorar procesos de solicitud de información en contexto de investigaciones en contexto de crimen organizado.
 - e) Implementar Consejos Regionales contra el Crimen Organizado para asegurar pertinencia territorial de la Política.
 - f) Diseñar, ejecutar y evaluar permanentemente los planes de acción regionales para abordar el robo de madera elaborados en los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado en Biobío, La Araucanía y Los Ríos.

- g) Promover la coordinación interinstitucional público-privada para implementar un plan de acción contra el robo de cobre. Entre otras acciones, se promoverá el aumento de la fiscalización a las industrias de manufactura, exportación y chatarra para afectar el mercado ilegal de cobre.
- h) Generar planes de acción mediante la coordinación interinstitucional y alianzas público-privado para abordar la pesca ilegal, el contrabando de salmón y otras especies marítimas.
- i) Fortalecer las Unidades de Coordinación Estratégica (UCE), con la finalidad de generar alertas y análisis para la adopción de medidas que permitan la colaboración interinstitucional y la acción conjunta para el control y persecución del crimen organizado. Primero, se propone mejorar el proceso de trabajo interno de las UCE a través del aumento de dotación, del establecimiento de un perfil de analista criminal y perfeccionando la metodología de elaboración de los insumos requeridos por los Consejos Regionales contra el Crimen Organizado. Segundo, se propone renovar los compromisos institucionales mediante convenios de colaboración para la entrega de información oportuna y de calidad, con socios estratégicos como Servicios Impuestos Internos (SII), Unidad de Análisis Financiero (UAF), Corporación Nacional Forestal (CONAF), entre otros.
- j) Generar protocolos de actuación entre las distintas instituciones que participan en las mesas de comercio ilícito, a nivel nacional y regional, con el fin de realizar acciones permanentes de control y fiscalización para evitar que organizaciones criminales se apoderen de espacios públicos.
- k) Mejorar Protocolo Intersectorial de Atención a Víctimas de Trata de Personas de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas: incorporación de nuevas prestaciones; representación penal y civil a favor de las víctimas; aumento de dispositivos/casas de protección a víctimas; actores institucionales; fortalecimiento de mecanismos de comunicación entre las instituciones integrantes; y la creación de un estipendio decreciente a las víctimas por un máximo de seis meses con el fin de que puedan proveer económicamente a sus familiares y promover inserción laboral en espacios protegidos.

EJE 2 Desbaratamiento de la economía del crimen organizado

Objetivo: Mejorar y fortalecer la respuesta estatal en la prevención, detección, persecución penal e incautación de los beneficios obtenidos por el crimen organizado y la lucha contra el lavado de activos, a la luz de las amenazas y riesgos actuales, logrando mejor efectividad.

Proteger la economía y blindarla frente a los intentos de infiltración o corrupción por parte de las organizaciones criminales es un elemento central de la Política contra el Crimen Organizado. Para poder hacer uso de las ganancias provenientes de sus actividades ilícitas, el crimen organizado necesita blanquear a través de la economía legal los dineros y bienes obtenidos, que constituyen, en última instancia, el motivo de su accionar, y muchas veces el medio con el que consolidan su influencia.

Para utilizar las ganancias de actividades ilícitas, éstas típicamente son introducidas al sistema financiero o económico en sucesivas operaciones, nacionales e internacionales, con el fin de ocultar, invertir, transformar, asegurar o dar en custodia los bienes provenientes del delito; para mezclarlos con dinero de origen legal y disimular su origen; o justificar el rápido aumento de su fortuna.

También es posible que las ganancias sean reinvertidas en nuevos delitos o en negocios fachada para seguir lavando el dinero (Grupo de Acción Financiera Internacional, 2021). De este modo, el dinero permite a las organizaciones reproducir su modelo de criminalidad organizada, además de invadir, contaminar y corromper las estructuras de la administra-

ción pública, las actividades comerciales y financieras lícitas y la sociedad a todos sus niveles (Organización de Naciones Unidas, 1988)¹⁰.

De acuerdo a la última evaluación del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (2021), nuestro país ha incrementado su capacidad de protección y detección del blanqueamiento de dineros ilícitos en las últimas décadas, sin embargo, aún está lejos de cumplir con los estándares recomendados en estas materias.

Para el Grupo de Acción Financiera Internacional, un sistema efectivo en materia de lavado de dinero y delitos graves es aquel en que estos se investigan y donde los transgresores son procesados y sujetos a sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas.

10 Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas* Aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas en su sexta sesión plenaria, celebrada el 19 de Diciembre de 1988.

Líneas de acción:

- a) Generar una institucionalidad en materia de administración de bienes incautados y decomisados, que permita un proceso efectivo de aseguramiento y ejecución de dichos bienes.
- b) Fortalecer dentro de las instituciones fiscalizadoras que forman parte del consejo asesor, un enfoque basado en el riesgo, que permita profundizar y actualizar permanentemente la supervisión de mercados y sectores críticos mal utilizados por la criminalidad organizada para rentabilizar su patrimonio ilícito.
- c) Potenciar la Unidad de Análisis Financiero, dotándola de acceso a información y mayores recursos técnicos y humanos que permitan hacer frente de forma eficiente al fenómeno de la criminalidad organizada y al financiamiento del terrorismo.
- d) Con la asesoría del Programa de Cooperación entre América Latina y la Unión Europea en materia de políticas de lucha contra la droga (COPOLAD) se trabajará en la creación de un mecanismo que permita mejorar el acceso e intercambio de información entre instituciones relevantes en materia de investigación patrimonial, tales como el Ministerio Público, Policía de Investigaciones, Carabineros de Chile, Servicio de Impuestos Internos, Comisión para el Mercado Financiero, Servicio Nacional de Aduanas, Unidad de Análisis Financiero, entre otras.
- e) Incrementar las capacidades y recursos de las unidades de investigación patrimonial del Ministerio Público, Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, con el objeto de aumentar significativamente el número de investigaciones patrimoniales paralelas al investigar delitos base en materia de lavado de dinero, principalmente aquellos vinculados a la criminalidad organizada y al financiamiento del terrorismo.
- f) Generar campañas de concientización de actores privados y públicos respecto de las amenazas del crimen organizado y los flujos de dinero ilícitos en la economía y la importancia de la colaboración público-privada en esta materia.
- g) A través de la Estrategia Nacional para Prevenir y Combatir el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y sus respectivos planes de acción, implementar medidas que permitan superar las brechas identificadas por el Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) a Chile en la prevención y combate de organizaciones criminales.

EJE 3 Disminución del poder de fuego de las organizaciones criminales

Objetivo: Reducir la disponibilidad de armas de fuego a ser utilizada por organizaciones criminales mediante el fortalecimiento de los sistemas de detección y persecución del tráfico ilegal de armas de fuego, sus componentes y municiones, y la actualización permanente del control y legislación sobre la tenencia de armas en Chile.

Las armas de fuego son un elemento clave para el despliegue del crimen organizado. Tal como señala la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), “las armas de fuego están vinculadas al crimen organizado en varias formas: como herramienta para ganar y mantener poder, como instrumento para la comisión de delitos, y como objeto a ser traficado”. De allí que reducir la disponibilidad de armas de fuego en el país esté directamente relacionado a la disminución de la capacidad de las organizaciones criminales para desplegarse y operar en Chile.

Además, el control de armas de fuego es la medida más eficaz para la prevención y disminución de las tasas de homicidio, considerando que su aumento se corresponde con aquellos cometidos con armas de fuego.

La disponibilidad de armas de fuego para su uso por parte de organizaciones criminales proviene de dos fuentes interrelacionadas: el tráfico internacional y el desvío de armas legalmente importadas e inscritas. El diagnóstico presentado en la sección III da cuenta de un incremento en el tráfico internacional de armas y en la cantidad, absoluta y relativa, de armas legalmente inscritas reportadas como extraviadas o robadas, con una alta participación de armas inscritas en la comisión de deli-

tos o en manos de organizaciones criminales.

La investigación policial y persecución penal del tráfico de armas y municiones es una tarea compleja, que requiere altos niveles de especialización y cuyos resultados no siempre son inmediatos. Por esto son escasos y la mayoría de las investigaciones que involucran armas de fuego se concentran en los delitos cometidos con esas armas, antes que en la trazabilidad y medios de obtención de éstas. Sin embargo, la información residual respecto del detalle de las armas involucradas que esas investigaciones acumulan, constituye un valioso recurso para la persecución del tráfico de armas y su utilización debe ser potenciada.

Del mismo modo, el control de las importaciones de armas de fuego, sus componentes y municiones, así como el fortalecimiento de las capacidades de detección de contrabando en fronteras y aduanas, es una herramienta indispensable para reducir el poder de fuego de las organizaciones criminales.

El Plan Menos Armas, Más Seguridad, parte de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, busca articular acciones en estas distintas áreas relevantes para el control de armas inscritas y la detección y persecución del contrabando de armas.

Líneas de acción:

- a) Mejorar el control y fiscalización de armas de fuego y municiones mediante el aumento de la cobertura y la incorporación de modelos de riesgo que permitan focalizar los recursos en la fiscalización de grupos y territorios más vulnerables al desvío de armas. Se busca que la fiscalización contribuya a identificar los puntos en que esto ocurre.
- b) Contribuir al fortalecimiento de la investigación criminal en materia de tráfico de armas, generando estrategia de capacitación para la formación de equipos investigativos especializados, mejorando el acceso e intercambio de información relevante, y dotándolos de los recursos humanos y tecnológicos requeridos con el objetivo de no limitar la investigación únicamente al delito cometido con el arma, sino que extenderla a investigaciones de organizaciones criminales y/o terroristas.
- c) Fortalecer los sistemas de trazabilidad de armas de fuego asegurando la disponibilidad de recursos tecnológicos y sistemas de identificación balísticos adecuados, interconectados y en cantidad suficiente para la provisión oportuna de información a la investigación criminal. En la Política es central la implementación del Registro de Huella Balística limpia que permitirá contar con la huella “digital” de toda arma registrada en el país, la conexión con sistemas internacionales y digitalizar las huellas balísticas tanto de armas civiles como del Estado.
- d) Fortalecer el control de armas, municiones y piezas destinadas a la fabricación ilícita de armas de fuego en las fronteras, mediante la adquisición y puesta en marcha de tecnología para la detección de contrabando y la capacitación permanente de los funcionarios del Servicio Nacional de Aduanas y policías en esta materia. Un ejemplo de esto es el convenio entre la Subsecretaría del Interior, Servicio Nacional de Aduanas y Dirección General de Movilización Nacional para la capacitación de funcionarios de Aduanas por parte de Dirección General de Movilización Nacional para la identificación de piezas y componentes de armas.
- e) Potenciar la coordinación y colaboración con policías y servicios aduaneros de países limítrofes. En la misma línea, incorporarse a sistemas internacionales de trazabilidad de armas, como el desarrollado por la Dirección de Alcohol, Tabaco y Armas de Fuego y Explosivos de Estados Unidos.
- f) Revisión de protocolos de cautela, incautaciones, decomisos y destrucción de armas de las instituciones del Estado resguardando estándares de seguridad.
- g) Garantizar la oportuna implementación y uso de accesos por Unidad de Análisis Financiero y Ministerio Público a bases de armas de la Dirección General de Movilización Nacional.
- h) Materializar lo establecido en el artículo 7 de la Convención Interamericana contra el Terrorismo que establece el deber de promoción, cooperación y el intercambio de información con el objeto de mejorar las medidas de control fronterizo y aduanero para detectar y prevenir la circulación internacional de armas u otros materiales destinados a apoyar actividades terroristas.

EJE 4 Abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios

Objetivo: Prevenir y neutralizar la operación del crimen organizado en recintos penitenciarios, el reclutamiento de nuevos integrantes, así como el contagio criminógeno entre personas privadas de libertad.

La seguridad en materia penitenciaria es una prioridad para el Gobierno en su conjunto. De esta manera, contar con recintos penitenciarios más seguros, tanto para las personas privadas de libertad que cumplen sus condenas como para los funcionarios de Gendarmería de Chile significa mayor seguridad para el país.

Uno de los indicadores de la gravedad del crimen organizado, es el grado de penetración de la criminalidad en las instituciones estatales, la que puede variar desde una corrupción de bajo nivel hasta la captura total del Estado. Por ello, es impostergable tomar medidas necesarias para prevenir niveles de mayor compromiso y dismantlar los focos de influencia que han desarrollado.

Fortalecer la seguridad de los establecimientos penitenciarios es un desafío prioritario para el Estado, considerando que existen líderes de organizaciones criminales que se encuentran privados de libertad y que operan desde las cárceles. En este ámbito, es de conocimiento público la comisión de diversos delitos que son dirigidos, coordinados y ejecutados desde el interior de los recintos penales, entre ellos, acciones vinculadas al narcotráfico, extorsiones, estafas telefónicas. Todos, delitos que afectan la seguridad pública y tranquilidad de las personas.

La eventual emergencia de organizaciones criminales al interior del sistema penitenciario convierte a las cárceles en centro de elaboración, planificación y negocios para el crimen, cuestión que generaría un problemático impacto hacia el exterior y al interior de los establecimientos. En efecto, es posible advertir que en algunos establecimientos penitenciarios se han evidenciado asentamientos irregulares en su entorno, lo que afecta a las comunidades y a su vez a las personas privadas de libertad, dificultando procesos de reinserción social eficaces y la seguridad de los mismos establecimientos.

Además, el ingreso a los recintos penitenciarios de elementos prohibidos y el desvío de armas al mercado criminal, son muestras del poder de permeabilidad en nuestro sistema carcelario.

Finalmente, la falta de información para la clasificación de compromiso delictual de los internos extranjeros, información vital para determinar la ubicación de personas imputadas dentro de los recintos penitenciarios, aumenta el contagio criminógeno, afectando la gobernanza intrapenitenciaria.

En este contexto, la coordinación y trabajo conjunto con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y Gendarmería de Chile es un

pilar fundamental de esta política e implica acciones concretas para abordar decididamente el crimen organizado en los centros penitenciarios.

Líneas de acción:

- a) Implementar el convenio de cooperación firmado entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio Público y Gendarmería para establecer acciones que permitan la detección temprana de hechos que, en general, pudiesen constituir delito al interior de algún establecimiento penitenciario, así como mejorar la persecución penal de delitos vinculados particularmente a bandas criminales. Entre estas medidas, la designación de fiscales preferentes y otras medidas especiales.
- b) Ejecutar el trabajo de la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en cuyo contexto se ha aprobado la creación de una subcomisión relativa a crimen organizado, con el objeto de generar acciones conjuntas para un mejor funcionamiento del sistema de justicia en el tratamiento de este tipo de casos.
- c) Establecer un sistema de clasificación y segmentación de la población penal, promoviendo una clasificación intrapenitenciaria en la que se evite el contagio crimino-
- nógeno de personas con alto compromiso delictual con otras de menor compromiso, especialmente en las unidades de más de 200 personas privadas de libertad. Asimismo, elaborar permanentemente estrategias de reubicación para la desarticulación de bandas que operan desde el interior de las cárceles.
- d) Conformar un Equipo de Tarea compuesto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio Público, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile, con el objeto de implementar un Plan de Trabajo focalizado en materia de seguridad en establecimientos penitenciarios.
- e) Evaluar la implementación de un sistema de bloqueo de señal telefónica no autorizada dentro de los recintos penitenciarios.
- f) Implementar el Plan de Seguridad y Combate contra organizaciones criminales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que ejecuta procedimientos y allanamientos, nacionales y focalizados, de elementos prohibidos en diferentes recintos penitenciarios del país.
- g) Mantener e impulsar los mecanismos de control penitenciario para minimizar las posibles conexiones entre el crimen organizado y el terrorismo.

EJE 5

Agenda legislativa para mejorar la detección, e investigación y persecución del crimen organizado

Objetivo: Actualizar el marco normativo nacional para la prevención, investigación y persecución del crimen organizado.

El actual marco normativo del país no ha sido capaz de mantenerse a la par con la evolución de las organizaciones criminales nacionales y transnacionales. Las capacidades económicas y operacionales de estas organizaciones desafían constantemente la legislación actual, lo que es especialmente evidente en lo que dice relación con el comiso y desarticulación de los activos que poseen las organizaciones y las técnicas especiales que requieren las investigaciones de estos delitos, en particular, lo relativo a nuevas tecnologías y los accesos que permite la justicia.

A su vez, resulta necesario revisar la orgánica del Ministerio Público con el fin de evitar que el conocimiento de las causas relativas al crimen organizado se mantenga disgregado, buscando contar con una nueva institucionalidad que tenga facultades para nombrar equipos investigativos con miembros de fiscalías regionales, como así también requerir a los organismos auxiliares funcionarios/as (policías o peritos) en comisión de servicio para integrar los mismos.

Líneas de acción:

PROYECTOS EN TRÁMITE:

Actualmente se encuentran en tramitación proyectos de ley que buscan resolver nudos

críticos en materia de abordaje de la criminalidad organizada:

Proyecto de Ley Narcotráfico (Boletines N° 11.915-07, N° 13.588-07, N° 12.688-07 y N° 12.776-07, refundidos)

El proyecto de ley entrega herramientas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, tales como la enajenación temprana de bienes, la ampliación del comiso de bienes, la ampliación de sujetos obligados a informar a la Unidad de Análisis Financiero las operaciones sospechosas, entre otras.

La regulación del comiso no se encuentra establecida de forma sistemática en la Ley 20.000 por lo que las indicaciones buscan suplir esta falta ampliando las hipótesis de comiso a figuras como: el comiso sin condena, el comiso por valor equivalente y el comiso ampliado. Asimismo, se pretende vincular y armonizar el comiso con la regulación establecida en la ley 19.913 que crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos.

Incorpora, además, un nuevo tipo penal, relativo al suministro de drogas sin consentimiento de la persona, agravando la sanción para el caso en que se obre con violencia o intimidación.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública ingresó indicaciones a este proyecto en tramitación para poder entregar mejores y más eficaces herramientas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado, impidiendo que estas organizaciones y sus miembros, se enriquezcan a través de la comisión de delitos.

Proyecto de ley contra el crimen organizado (Boletín N° 13.982-25)

El proyecto de ley busca entregar a las instituciones a cargo de la persecución del crimen organizado mayores herramientas para combatirlo. Moderniza los delitos que sancionan el crimen organizado, con la finalidad de facilitar su acreditación en juicio, por ello desde el Ejecutivo se busca introducir enmiendas que permitan mejorar la definición de organización y sus características. Asimismo, considera una modificación de las técnicas especiales de investigación, fortaleciéndolas para perseguir el crimen organizado, velando, a la vez, mediante el principio de proporcionalidad y racionalidad, por el resguardo de los derechos fundamentales de las personas. Se pretende que mientras más intensa sea la medida, mayor sea la motivación y el control respecto de esta, estableciendo un sistema de gradualidad entre las técnicas de investigación. Finalmente, ordena y regula las hipótesis de comiso, ampliándolas para la persecución más eficaz del crimen organizado.

Proyecto de ley de que moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín N° 12.234-02):

Este proyecto busca la modernización del sistema de inteligencia en el país, buscando

la actualización del sistema con una nueva arquitectura que permita la integración real de las distintas agencias y unidades de inteligencia bajo el mando y control civil.

Proyecto que establece una Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información (Boletín N° 14.847-06)

Este proyecto tiene como propósito establecer la institucionalidad necesaria para incrementar los niveles de madurez en ciberseguridad tanto en el sector público como privado, desarrollando y promoviendo estándares de protección de la información digital, la formación de una cultura pública en materia de seguridad digital, enfrentar los nuevos riesgos y amenazas que supone el uso de intensivo de tecnologías digitales, resguardar la seguridad y el ejercicio de derechos de las personas en el ciberespacio. A este proyecto se presentaron indicaciones.

NUEVAS INICIATIVAS:

- a) Crear una Fiscalía con facultades supraterritoriales para la persecución de delitos complejos a nivel central y/o de macrozonas.
- b) Trabajar en la creación de un Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos de Crimen Organizado y elaborar, junto al Ministerio Público, un Plan de Seguridad para jueces, fiscales, policías y funcionarios públicos que les corresponda participar en investigaciones a organizaciones criminales.
- c) Mejorar y actualizar permanentemente la legislación y reglamentos asociados a

la tenencia y comercialización de armas de fuego, sus componentes y municiones adecuándolos a la dinámica emergente y tendencias del tráfico de armas de fuego a nivel nacional y regional, específicamente en el proyecto de ley de moratoria y amnistía, reforma a la ley de armas, reglamento para el sistema de identificación balística y para el registro y control de armas del Estado.

- d) En el delito de tráfico ilícito de migrantes, se propone evaluar una modificación jurídica que sancione penalmente también la “salida ilegal” y no solo “la entrada ilegal” como está indicado en la actual normativa que tipifica este delito.
- e) Adecuar la normativa vigente a los estándares internacionales en materia de lavado de dinero y bienes, particularmente respecto a secreto/reserva bancaria e identificación de personas beneficiarias finales de operaciones financieras.
- f) Actualizar las normativas asociadas a delitos contra el medioambiente según estándares internacionales y a la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES).
- g) Fortalecer la persecución penal de los delitos de contrabando mediante la actualización normativa según estándares internacionales junto al Servicio Nacional de Aduanas, especialmente en lo que respecta a la salud y seguridad pública. En particular: Generar mayor participación del ente fiscal a través de querellas u otras sanciones; crear un criterio único o complementario entre el Servicio Nacional de Aduanas y el Instituto de Salud Pública del concepto de “producto falsificado”; considerar penas más gravosas para este tipo de delitos, y así, aumentar las facultades de persecución penal de las policías; modificar la Ordenanza Aduanera, específicamente con el fin de permitir que la acción penal por contrabando prescriba en el plazo de cinco años en lugar de tres; evaluar restricciones a la Renuncia a la Acción Penal cuando se trate de contrabando de mercancías que puedan afectar la salud pública, medioambiente o la seguridad, entre otros aspectos de carácter sensible o estratégico para la seguridad nacional; regulación de Técnicas Especiales de Investigación.
- h) Apoyar iniciativas legislativas para seguridad en los establecimientos penitenciarios promovidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que buscan: (1) reforzar las competencias de Gendarmería de Chile en la lucha contra el crimen organizado, y consagra un delito general de extorsión; y (2) ampliar la expulsión como pena sustitutiva.
- i) Modificación en artículo 39, Ley 14.913 para facultar al Servicio Nacional de Aduanas a retener el 100% del dinero incautado no declarado en el control respectivo.
- j) Evaluar modificaciones a la ley N° 18.314, que determina conductas terroristas y fija su penalidad, con el objetivo de hacer más efectiva y eficiente la persecución de estos delitos.

EJE 6

Fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnologías institucionales para enfrentar el crimen organizado

Objetivo: Actualizar permanentemente el equipamiento y los recursos tecnológicos de las instituciones competentes en la detección, persecución y desbaratamiento de organizaciones criminales, a fin de contrarrestar la capacidad adaptativa de estas.

La vertiginosa curva de obsolescencia tecnológica y el modo de operar de estas organizaciones desafía constantemente las capacidades de las instituciones del Estado. Las organizaciones criminales suelen ser innovadoras en la adopción de recursos tecnológicos usados en la planificación, ejecución y ocultamiento de las actividades criminales que realizan y de las ganancias obtenidas a través de ellas. El uso de nuevas tecnologías fortalece sus capacidades logísticas y de adaptación, en consecuencia de concreción e impunidad de los hechos delictuales.

Las organizaciones criminales invierten en medios necesarios para el éxito de sus operaciones, ya sea tecnológicos y de comunicaciones; en recursos humanos como transportistas o vigías, como también los referidos a corrupción o extorsión de funcionarios públicos, además de los necesarios para el ocultamiento de los cargamentos.

Toda esta problemática se ve complejizada considerando las características del equipamiento tecnológico de las instituciones: vehículos, sistemas de comunicación, sistemas de interceptación de las comunicaciones, como por ejemplo el cambio de sistema de telefonía móvil de 3G a 5G, el cual está destinado precisamente a la detección e investigación de las organizaciones criminales.

Neutralizar y perseguir el crimen organizado implica, por tanto, fortalecer el equipamiento y las capacidades tecnológicas de policías y otros organismos competentes en su detección, investigación y persecución. Así como el crimen organizado evoluciona a la par del desarrollo tecnológico, las instituciones del Estado también deben contar con la tecnología y equipamientos necesarios para su detección y neutralización. Para ello se requiere un monitoreo permanente del estado de situación en la materia, y ejercicios prospectivos que permitan anticipar necesidades de inversión en el área.

Líneas de acción:

- a) Promover la incorporación de nuevas tecnologías en las instituciones encargadas de la prevención, detección, control e investigación de la criminalidad organizada y del terrorismo, específicamente, para fortalecer sus capacidades de georreferenciación; reconocimiento y análisis de imágenes; seguimiento y levantamiento de información; detección de sustancias ilícitas; vigilancia policial; detección y neutralización de drones; detectores para la revisión de contenedores, equipaje y paquetes, entre otros.

- b) Invertir en tecnología y capacidades para la investigación patrimonial en materia de activos digitales, como software de investigación y capacitación en ello.
- c) Invertir en equipamiento y tecnología para mejorar el control y resguardo de la frontera, en particular, de los pasos no habilitados. En este sentido, mejorar las condiciones de habitabilidad y laborales de Carabineros de Chile que cumple funciones en esta materia.
- d) Mejorar los procesos de identificación de personas extranjeras víctimas y victimarias. Para ello se requiere evaluar la instalación del Registro Civil en Centros de Justicia en regiones prioritarias para poder tramitar rápidamente la identificación de personas extranjeras; fortalecer el control de las fronteras a través de la implementación a nivel nacional de un Sistema de Identificación Biométrica que permita al país tener un estándar adecuado de registro e identificación de personas; Acelerar la implementación del RUT único nacional de extranjeros (art. 44 Ley de Extranjería y Migración) que está trabajando el Servicio Nacional de Migraciones.
- e) Fortalecer la seguridad en recintos penitenciarios: invertir en equipamiento tecnológico para que los establecimientos penitenciarios cuenten con bodyscan y máquinas de rayos X que permitan un mejor control en el ingreso de visitas y del personal, para reducir la gran cantidad de elementos prohibidos al interior de los establecimientos penitenciarios. A su vez, promover la adquisición de equipos de tecno vigilancia y elementos de seguridad para los equipos especializados de Gendarmería en el combate contra el crimen organizado y las bandas delictivas al interior de los recintos penitenciarios.
- f) Elaborar diagnósticos institucionales para detectar necesidades y brechas en materia tecnológica para la detección, persecución y desbaratamiento de organizaciones criminales y/o terroristas, considerando además, la experiencia comparada.
- g) Establecer un sistema de monitoreo de localización y usos de los recursos tecnológicos con que cuentan las policías, a fin de evaluar la eficacia de los mismos.

EJE 7

Formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado

Objetivo: Entregar capacitación y especialización constante a quienes pertenecen a instituciones que enfrentan el crimen organizado para abordar sus dinámicas particulares y nuevas tendencias.

La complejidad de las actividades criminales exige una constante revisión y renovación de los conocimientos y técnicas para enfrentarlo. Es indispensable que las instituciones estén actualizadas de las nuevas tendencias y formas de operar ya que las organizaciones criminales mutan rápidamente según las oportunidades de negocio, tanto en su estructura, medios y catálogo de delitos.

Además, se debe sensibilizar y capacitar a entidades y actores clave en la identificación, control y persecución de los delitos. La falta de preparación ha derivado en que los niveles de detección de crimen organizado sean muy bajos, ya que no hay sistema de alertas ni detecciones tempranas, y en que pocos casos terminen en sentencias condenatorias. Un ejemplo de aquello es la complejidad que implican los delitos que cruzan la frontera.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito advierte que los países donde las personas no han sido debidamente informadas, sensibilizadas y educadas sobre estos delitos, difícilmente podrán identificar a víctimas, advertir sobre situaciones de riesgo, colaborar con las autoridades para investigar y prevenir este tipo de conductas, y procesar penalmente las organizaciones criminales.

Todas las etapas, prevención, control y persecución del crimen organizado, exigen mayor especialización y complementariedad de conocimientos y técnicas que permitan establecer la modalidad en que las organizaciones desarrollan sus actividades ilícitas. Por tanto, es clave tener mayores capacidades para investigar, perseguir penalmente y condenar a las organizaciones criminales.

Líneas de acción:

- a) Implementar un plan de capacitaciones interinstitucionales con Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Gendarmería de Chile, Dirección General de Territorio Marítimo y Marina Mercante, Servicio Nacional de Aduanas, Agencia Nacional de Inteligencia, Unidad de Análisis Financiero y Servicio de Impuestos Internos en materia de crimen organizado en temas que incluyan: investigación patrimonial; técnicas y herramientas de investigación de acuerdo a la actualización de la normativa; tipos penales de la legislación en materia de criminalidad organizada y terrorismo; levantamiento de información en Deep y Dark Web; manejo de evidencia digital y otros peritajes; propiedad intelectual, falsificación y piratería.

- b)** Realizar capacitaciones interinstitucionales sobre modalidades de contrabando a personal del Servicio Nacional de Aduanas, OS-3 de Carabineros de Chile, y a las unidades especializadas de la Policía de Investigaciones en delitos de orden económico y contra la propiedad industrial/intelectual. Ejemplo: Programa Global de Contenedores (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Organización Mundial de Aduanas).
- c)** Desarrollar estrategias de prevención y educación digital:
 - A unidades especializadas de las policías sobre vigilancia preventiva y monitoreo de aquellos sitios on-line, tanto en la web abierta como en la Dark Web, que facilitan la ocurrencia de ciberdelitos.
 - A nivel de empresas, organizaciones, hogares y personas, promover educación informática y concientización respecto de los riesgos y amenazas de la ciberdelincuencia.
 - A actores privados y empresariales, promover la participación y corresponsabilización en la difusión de la cultura de ciberseguridad.
- d)** Fomentar el intercambio de experiencias internacionales en investigación de ciberdelitos con el fin de potenciar el proceso de fortalecimiento de capacidades de investigación en esta materia que actualmente están llevando a cabo Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones.
- e)** Elaborar una guía de manejo de evidencia digital para las instituciones a cargo de la prevención, control y persecución del crimen organizado como Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones, Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, Gendarmería de Chile, Servicio Nacional de Aduanas, Unidad de Análisis Financiero.
- f)** Fomentar capacitaciones interinstitucionales con perspectiva de género para la identificación, detección y alertas de casos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes a unidades policiales específicas, personal fronterizo, funcionarios de seguridad municipal, jueces y fiscales.
- g)** En el marco de la cooperación público-privada, implementar un programa de sensibilización y capacitación a empresas de transporte para que reporten casos sospechosos de distintos delitos de crimen organizado, y evaluar un mecanismo de exigencia de este reporte con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

EJE 8

Prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas

Objetivo: Evitar que las instituciones públicas sean permeadas por las acciones de las organizaciones criminales.

La Convención Interamericana contra la Corrupción ha afirmado que “la corrupción es uno de los instrumentos que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos” y se ha convertido en una de las principales amenazas de los regímenes políticos en la actualidad donde las organizaciones criminales toman ventaja de las debilidades institucionales de los Estados. El Estado debe adelantarse al riesgo de una “captura del Estado” a multi-nivel y en todas las instancias posibles.

Esto se puede dar, por ejemplo, cuando hay colusiones público-privadas y se concretan normativas, cuando se realizan políticas públicas, contratos, licitaciones, entre otros actos públicos, favoreciendo solo a quienes pueden pagarlo o a quienes extorsionan, rompiendo así las reglas del Estado de Derecho. A su vez, se puede ver en culturas permisivas con acciones indebidas, que, si bien, pueden parecer menores, terminan en la coerción de funcionarios.

A partir de lo anterior, la democracia se va desprestigiando ya que aumenta la desconfianza ciudadana y la deslegitimidad de los procesos políticos por la sensación de impunidad e inseguridad pública. Así también, la apatía y la decreciente participación ciudadana son comunes en países con altas tasas de criminalidad organizada.

Líneas de acción:

- a) Apoyar el plan estratégico para el fortalecimiento del Sistema de Integridad Pública, propiciando el fortalecimiento de una cultura ética organizacional pública.
- b) Generar un mecanismo de obligatoriedad para la inscripción de instituciones públicas a la obligación de hacer Reportes de Operaciones Sospechosas (ROS).
- c) Apoyar a la Unidad de Análisis Financiero en la inclusión de municipalidades y corporaciones municipales como sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas.
- d) Monitorear la implementación de la ley N° 21.427, que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.
- e) Implementar declaración de patrimonio de funcionarios y funcionarias de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones.
- f) En el marco de la Reforma Policial, crear una unidad dentro de las policías a cargo de la política de control interno y probidad funcionaria dedicada exclusivamente a la detección prematura de casos vinculados a la criminalidad organizada en sus instituciones.

EJE 9

Aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la Reforma Policial

Objetivo: Incorporar a la Reforma Policial objetivos específicos respecto de la eficacia de nuestras policías en el enfrentamiento al crimen organizado.

La creciente complejidad del crimen organizado requiere policías competentes y capacitadas en la investigación de las diferentes aristas del crimen organizado y en el uso de las más avanzadas técnicas y tecnologías de investigación policial. El uso de bases de datos integradas, softwares analíticos, análisis de redes, modelos de asociatividad, tecnologías intrusivas, por nombrar algunas, son herramientas imprescindibles en la investigación criminal actual y que requieren de conocimiento especializado que debe ser generalizado entre quienes se dedican a investigar al crimen organizado.

La Reforma Policial permitirá, entre otras cosas, adecuar nuestras policías a estos requerimientos impuestos por las nuevas formas de criminalidad en el país. Por tanto, es una oportunidad para introducir en las mallas curriculares y la formación continua de policías en todo nivel, conocimientos acabados y especializados en materia de crimen organizado, sus facilitadores, detección, riesgos y estrategias de investigación y persecución eficaces. Esta formación debería capacitar a las policías a enfrentar los desafíos contemporáneos del crimen organizado como para anticipar y prepararse a evoluciones y cambios propios de la naturaleza dinámica de las organizaciones criminales.

La Reforma Policial debe regular las responsabilidades y potenciar las competencias de ambas policías en materia de investigación y persecución del crimen organizado, a fin de evitar descoordinaciones y/o duplicación de esfuerzos y recursos involucrados. Por tanto, es necesario analizar la organización institucional más apropiada para que ambas policías enfrenten de forma eficaz organizaciones criminales dinámicas y con gran capacidad de adaptación a las herramientas que las instituciones de investigación policial y penal utilizan para enfrentarlas.

Líneas de acción:

- a) Revisar la estructura organizacional interna y coordinaciones entre policías a fin de adecuarla a las necesidades que supone la investigación de nuevas formas de criminalidad y lograr mayores niveles de eficiencia y eficacia en el combate contra el crimen organizado.
- b) Fortalecer las capacidades de inteligencia de las policías para la detección y persecución de organizaciones criminales y terroristas, en el marco de un sistema de inteligencia más eficaz y subordinado a la autoridad civil.

- c) Modificar las mallas curriculares de la formación inicial de las policías para incorporar competencias en materia de investigación y persecución del crimen organizado y terrorismo, lo que implica la creación de nuevos programas y una planta docente institucional que incorpore profesionales civiles altamente capacitados en estas materias.
- d) En el marco de la reforma a las policías, potenciar la formación de aquellos especializados y especializadas en investigación patrimonial, así como el desarrollo de las unidades policiales respectivas.
- e) La reforma policial incentiva el intercambio de experiencias de nuestras policías con aquellas de otros países, a fin de compartir aprendizajes respecto de la investigación y persecución de organizaciones criminales en base a evidencia empírica de iniciativas exitosas.

EJE 10 Fomentar la cooperación y coordinación internacional

Objetivo: Robustecer las instancias de cooperación internacional para optimizar los esfuerzos de manera conjunta a multinivel para la prevención, control y persecución del crimen organizado.

El crimen organizado traspasa barreras geográficas, sociales y culturales, afectando a toda la población. Así, la prevención, control y persecución de este tipo de criminalidad requiere de esfuerzos conjuntos tanto internos como externos.

La experiencia internacional da cuenta de que las políticas públicas exitosas en materia de prevención, control y persecución del crimen organizado, han apuntado a la cooperación interinstitucional y formación de equipos que aúnen fuerzas, optimizando los recursos destinados para este fin.

Dada la transnacionalidad del crimen organizado y las características de las fronteras de nuestro país, un punto muy importante a considerar es la coordinación y colaboración que debe existir con otros países, fundamentalmente con los limítrofes y con aquellos donde se origina, transita e instala el delito. En este sentido se deben robustecer las instancias de cooperación internacional para optimizar los esfuerzos de manera conjunta, tanto a nivel de Ministerios de Relaciones Exteriores como a través de relaciones entre instituciones homólogas responsables, organismos internacionales especializados y organizaciones colaboradoras de la prevención, control y persecución del crimen organizado.

Líneas de acción:

- a) Promover la coordinación internacional, particularmente con los países limítrofes, para potenciar el intercambio de información y detectar las rutas utilizadas por las organizaciones criminales y/o terroristas. En particular:
 - Agilizar los procedimientos de consulta de antecedentes penales de los imputados.
 - Robustecer y difundir por parte de la Fiscalía el sistema de requerimiento de información con Policía Internacional y otras fiscalías, para contar con los antecedentes de identificación, penales y policiales de extranjeros.
- b) Promover la firma de nuevos compromisos internacionales para renovar los existentes o firmarlos en los casos que no existan, especialmente con los países de la región, en materia de criminalidad organizada. Por ejemplo, revisar Memorándum de Entendimiento vigentes, y explorar la creación de nuevos, para mejorar los procesos de investigación penal que requieren cooperación internacional.

- c) Generar instancias de coordinación público-privada a nivel internacional, para aumentar la eficacia de respuesta ante alertas de incidentes y ciberataques, así como la regulación en inscripción de dominios y emisión de certificados.
- d) Promover la realización de operaciones internacionales conjuntas de equipos multidisciplinarios enfocados en el lavado de activos, financiamiento del terrorismo y la investigación patrimonial para la identificación y desbaratamiento de empresas transnacionales que sirvan de fachada al crimen organizado transnacional.
- e) Promover el intercambio de buenas prácticas con países que destacan por afectar los mercados ilícitos en los ámbitos de prevención, control y persecución del crimen organizado y/o terrorismo.

VI. Monitoreo y evaluación

Como lo señala la literatura especializada¹¹, el desarrollo de indicadores para medir o monitorear el crimen organizado no es una tarea fácil. La naturaleza misma del fenómeno, su complejidad y multidimensionalidad, así como el hecho de que somos capaces de ver solo una parte del crimen organizado —lo que se descubre—, significa que muchas veces no hay claridad de lo que el indicador está midiendo. Por ejemplo, una incautación mayor de drogas respecto al año anterior: ¿significa mayor capacidad investigativa de las policías o más bien un incremento en el tráfico de drogas en el país? Por el contrario, resultados bajos en indicadores que midan la presencia de crimen organizado ¿significan que está controlado o que las organizaciones criminales son más hábiles en ocultar sus actividades?

Sin embargo, y con las precauciones necesarias, la presente Política contra el Crimen Organizado propone una serie de indicadores que en conjunto permitirán monitorear y evaluar el estado de avance respecto del cierre de vulnerabilidades o brechas que eventualmente son o pudieran ser aprovechadas para la instalación y operación de organizaciones criminales.

11 UNODC (2022). Guía práctica para elaborar estrategias de alto impacto contra la delincuencia organizada

Eje de acción	Indicadores de productos	Indicadores de resultado
Nueva gobernanza	<p>Número de sesiones del Consejo Asesor contra Crimen Organizado.</p> <p>Número de sesiones de Consejos Regionales contra el Crimen Organizado.</p> <p>Número de informes UCE que fusionan información de distintas instituciones.</p> <p>Número de sesiones de Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas.</p> <p>Número de sesiones del Grupo Técnico de Tráfico Ilícito de Migrantes.</p>	<p>Aumento del número de iniciativas de cooperación intersectorial.</p>
Desbaratar la economía del crimen organizado	<p>Número de normativas actualizadas en función de los estándares internacionales en investigación en materia de lavado de dinero y bienes.</p> <p>Aumento en número de sujetos obligados a reportar a la UAF.</p> <p>Número de campañas de concientización a actores privados y públicos respecto de las amenazas del crimen organizado y los flujos de dinero ilícitos en la economía.</p>	<p>Mejoras en evaluaciones internacionales (GAFILAT) respecto de las debilidades de nuestros mercados financieros.</p>
Disminuir el poder de fuego de las organizaciones criminales	<p>Plan Anual de Fiscalización de armas inscritas implementado.</p> <p>Número de capacitaciones a las y los funcionarios con rol en fronteras en materia de tráfico de armas, componentes y municiones.</p> <p>Ingreso de Chile al Sistema Internacional de Trazabilidad de Armas.</p>	<p>Frenar la ocurrencia de delitos con armas de fuego.</p> <p>Disminución de la prevalencia de armas inscritas entre las armas incautadas.</p> <p>Aumento de incautación de armas contrabandeadas.</p>

Eje de acción	Indicadores de productos	Indicadores de resultado
Abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios	Número de sesiones de la Mesa Nacional para enfrentar al Crimen Organizado en Recintos Penitenciarios. Número de procedimientos y allanamientos en recintos penitenciarios en el marco del Plan de Seguridad y Combate contra organizaciones criminales.	Aumento de incautación de droga, teléfonos, armas y otros elementos prohibidos al interior de recintos penitenciarios.
Agenda legislativa	Porcentaje de indicaciones o propuestas ingresadas al Congreso.	Proporción de la agenda legislativa aprobada.
Fortalecer capacidades de equipamiento y tecnologías	Número de diagnósticos anuales institucionales sobre brechas en materia de tecnología para enfrentar al crimen organizado. Promedio de días transcurridos para la transferencia de recursos a las Instituciones. Sistema de monitoreo de localización y usos de los recursos tecnológicos implementado.	Porcentaje de cobertura de brechas institucionales.
Formación institucional	Número de programas/planes/iniciativas de capacitación diseñados.	Número de funcionarios/as capacitados/as. Número de unidades institucionales que cuenten con la guía de manejo de evidencia digital.
Corrupción y cooptación de instituciones públicas	Cantidad de acciones del plan estratégico para el fortalecimiento del sistema de integridad pública realizadas respecto del total de actividades planificadas.	Número de nuevos sujetos públicos inscritos obligados a reportar operaciones sospechosas.
Reforma policial y crimen organizado	N/A	
Cooperación y coordinación internacional	Número de convenios y memorandos de entendimiento firmados y/o actualizados.	Número de operaciones conjuntas y asociaciones estratégicas realizadas.

