



Informe del **Consejo  
Transversal** para la  
**Política de Seguridad**



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE

[&]

CENTRO DE ESTUDIOS  
**JUSTICIA & SOCIEDAD**



# **L** Informe del Consejo **Transversal** para la **Política de Seguridad**

Editores: Pablo Carvacho y Liza Zúñiga.



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DE CHILE



CENTRO DE ESTUDIOS  
**JUSTICIA & SOCIEDAD**

# Indice

<b>1. PRESENTACIÓN</b>	<b>7</b>
<b>2. CONTEXTO</b>	<b>8</b>
2.1. Las políticas policiales	8
2.2. La persecución penal	9
2.3. La institucionalidad	10
2.4. El crimen organizado	11
<b>3. SOBRE LA FUNCIÓN POLICIAL</b>	<b>12</b>
3.1. Agenda legislativa	12
3.1.1. Ley 21.427 que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y transparencia de las fuerzas de orden y seguridad pública.	12
3.1.2. Proyecto de ley que establece el deber de efectuar registros audiovisuales de las actuaciones policiales autónomas en el procedimiento penal (Boletín N°15.788-07).	12
3.1.3. Proyecto de ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y de las fuerzas armadas (Boletín N°15.805-07).	13
3.2. Conclusiones	14
3.3. Recomendaciones	15
<b>4. SOBRE LA PERSECUCIÓN PENAL</b>	<b>17</b>
4.1. Agenda legislativa	17
4.1.1. Proyectos de ley relacionados con la migración irregular.	17
4.1.2. Proyectos de ley que buscan mejorar la capacidad persecutoria del Estado.	17
4.1.3. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de mejorar la persecución penal, con énfasis en materia de reincidencia y en delitos de mayor connotación social (Boletín N°15.661-07).	18

4.1.3.1. Propuestas que crean o amplias facultades legales durante el proceso penal	18
4.1.3.2. Propuestas que aumentan la severidad de las penas, ya sea restringiendo el uso de penas no privativas de libertad o incrementando el tiempo mínimo de privación de libertad	19
4.1.3.3. Propuestas que limitan el acceso a salidas alternativas o tempranas al proceso penal.	20
4.2. Conclusiones	21
4.3. Recomendaciones	22
<b>5. INSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA</b>	<b>24</b>
5.1. Agenda legislativa.	24
5.1.1. Institucionalidad en el nivel central: el Ministerio de Seguridad Pública	24
5.1.1.1. Sobre las funciones	24
5.1.1.2. Sobre la estructura	25
5.1.2. Institucionalidad local: iniciativa que modifica la ley N°18.695 (Ley orgánica constitucional de municipalidades)	25
5.2. Conclusiones	26
5.3. Recomendaciones	27
<b>6. SOBRE EL CRIMEN ORGANIZADO</b>	<b>29</b>
6.1. Agenda legislativa	29
6.2. Conclusiones	30
6.3. Recomendaciones	32
<b>7. REFLEXIONES FINALES</b>	<b>34</b>





# [ 1. Presentación

A comienzos de 2023 se comenzó a desarrollar una agenda legislativa que buscaba atacar la delincuencia. La extendida idea de resolver los problemas de seguridad ciudadana en base al aumento de penas junto con la, a ratos, irreflexiva ampliación de las facultades de los organismos de seguridad, llevó al Centro Justicia y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica de Chile a conformar un Consejo Transversal para la Política de Seguridad y Justicia. Este Consejo se constituyó como un espacio de reflexión e incidencia en torno a la intensa agenda político-criminal que se encuentra en discusión, concentrándose en las iniciativas que todavía se encuentran en discusión parlamentaria. Para lograr esto, se convocó un grupo diverso de expertos de distintos ámbitos del quehacer social.

Los integrantes del Consejo fueron los siguientes:

1. **Juan Pablo Luna**, Profesor Escuela de Gobierno UC.
2. **Alejandra Luneke**, Profesora Depto. Sociología, Universidad Alberto Hurtado.
3. **Alejandra Mohor**, Investigadora Centro Estudios Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile.
4. **Paulo Egenau**, Director Social Nacional, Hogar de Cristo.
5. **Andrés Mahnke**, Ex Defensor Nacional.
6. **Felipe Bulnes**, Ex ministro de Justicia.
7. **Marta Herrera**, Ex Directora Unidad Anticorrupción Fiscalía Nacional.
8. **Claudio Castro**, Alcalde de Renca.
9. **Daniel Soto**, Investigador de la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez.
10. **Mauricio Duce**, Profesor Escuela de Derecho Universidad Diego Portales.
11. **Luis Vergara**, Investigador Universidad Central.
12. **Eduardo Valenzuela**, Director Centro Justicia y Sociedad UC.
13. **Catalina Droppelmann**, Directora Ejecutiva, CJS-UC.
14. **Pablo Carvacho**, Director de Investigación y Desarrollo, CJS-UC.
15. **Ulda Omar Figueroa**, Coordinador Área de Justicia, CJS-UC.
16. **Liza Zúñiga**, Secretaria Ejecutiva del Consejo, Investigadora Asociada CJS-UC.

No fue un objetivo de este Consejo analizar los 39 proyectos de ley a los que se les dio prioridad ni el detalle de cada iniciativa, sino que buscó entregar una mirada reflexiva respecto de las mejores políticas en materia de seguridad a fin de lograr un equilibrio entre aquellas medidas preventivas, de control y reinserción social.

Las respuestas de la agenda legislativa tienden a enfatizar el control del delito por sobre la prevención, lo que en el largo plazo puede tener efectos más nocivos que beneficiosos, pues encarece la persecución penal, presiona al sistema de justicia y a las cárceles que ya funcionan al límite de su capacidad. El control inteligente del delito debería buscar un equilibrio con la prevención, pues son perspectivas complementarias y no excluyentes.

El objetivo fue entonces señalar los riesgos de una agenda que, por intentar dar respuestas rápidas, terminase siendo poco efectiva. Al mismo tiempo, se buscó entregar algunas alternativas para el desarrollo de políticas públicas más integrales que contribuyesen a mejorar la situación de inseguridad. Para lograr lo anterior, en reuniones quincenales, el Consejo abordó algunas iniciativas de la agenda, centrándose en proyectos que apuntan a la labor policial, a la persecución penal, a la institucionalidad en seguridad pública y al crimen organizado. Para cada una de estas áreas se presentan brevemente el contexto (Apartado 2), lo que se plantea actualmente en la agenda legislativa (Apartados 3 a 6) y las conclusiones y recomendaciones que el Consejo plantea, con las cuales se espera mejorar las propuestas y salvaguardar eventuales efectos negativos que podrían tener algunas de ellas. Finalmente se entregan algunas ideas finales (Apartado 7).

## 2. Contexto

Episodios concretos, como la muerte de funcionarios policiales en servicio, terminaron por instalar lo que ya se venía denominando como una crisis de la seguridad pública, alimentando probablemente la brecha entre la inseguridad real y la percibida. Así, las cifras disponibles muestran que el porcentaje de victimización a nivel país viene a la baja de manera consistente con un mínimo histórico de 16,9% el año 2021, aunque la percepción de temor llegó a 86,9% el mismo año (ENUSC, 2021). Los indicadores que parecieran sustentar esta idea de crisis podrían estar relacionados al aumento de la presencia de balaceras y acciones violentas con armas de fuego, el crecimiento de la tasa de homicidios y la tenencia ilegal de armas.<sup>1</sup> Más recientemente también ha surgido evidencia que daría cuenta de incrementos sostenidos en los últimos años del delito de secuestro, especialmente en su modalidad extorsiva.<sup>2</sup>

Respecto de la tasa de homicidios, la Subsecretaría de Prevención del Delito ha publicado recientemente el resultado del trabajo realizado por el Centro para la prevención de homicidios y delitos violentos, un análisis detallado de los homicidios registrados entre el 2018 y 2022. Allí se señalan las cifras que han levantado la alarma respecto del aumento de la violencia. Para el año 2018, se reportan 845 víctimas de homicidios consumados; 924 para el 2019, 1.115 para el año 2020 y 906 durante el año 2021. Para 2022 se registra un total de 1.322 víctimas de homicidios consumados, lo

que implica una tasa nacional de 6,7 homicidios consumados por cada 100 mil habitantes, siendo las armas de fuego las usadas en la mayoría de los casos (46%).<sup>3</sup>

Respecto del crimen organizado, el mismo informe señala que “se observa una predominancia de los homicidios consumados relacionados a contextos asociados a delitos y/o grupos organizados siendo para todos los años el contexto con mayor porcentaje a excepción del año 2022”. Este porcentaje va del 47% al 37% en los años analizados. Si bien se aprecia un esfuerzo por crear una categoría inexistente en los sistemas de registro, se trata de un concepto amplio de crimen organizado, que no necesariamente da cuenta de lo que se quiere medir.<sup>4</sup>

De esta manera, los incrementos de determinados tipos de violencia y mayores niveles de complejidad delictual, han desencadenado que la seguridad se ha convertido en uno de los temas prioritarios de la agenda pública y mediática.

### 2.1. Las políticas policiales

La policía como organismo central de la prevención y el control del delito ha sido objeto de diversas iniciativas de reforma. En poco más de una década, desde el 2006 hasta el 2018 las diversas políticas y planes nacionales de seguri-

1. Carvacho, P, y Rufs, C. (2023). *Datos en perspectiva. Series sobre la criminalidad en Chile*. Centro de Estudios Justicia y Sociedad.

2. **Policía de Investigaciones de Chile (2023)**, Secuestro: radiografía de un fenómeno delictual, con datos período 2016-2022. El fiscal nacional ha señalado en diversas entrevistas recientes que habríamos pasado de 492 investigaciones penales por secuestro ingresadas el año 2021 a 826 el 2022. A octubre de 2023 el número de investigaciones penales por este delito ascendería a 685.

3. Subsecretaría para la Prevención del Delito, Centro para la prevención de homicidios y delitos violentos, Fiscalía (2023). “Primer Informe Nacional de Homicidios consumados”. Disponible en: <https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2023/07/Informe-homicidios-2018-2022.pdf>

4. Se define en ese contexto “cuando el homicidio es producto de un ataque efectuado por desconocidos sin aparente provocación, o cuando la víctima de homicidio muere a manos de la policía o de otros agentes del orden, mientras detienen o intentan detener a infractores, o de personas naturales que matan en defensa propia o de otros para proteger la vida ante amenazas inminentes, o cuando las circunstancias del homicidio puede ser para consumir el delito original y no representa el objetivo principal del acto delictivo”.



dad pública apuntaron principalmente a comprometer aumento de dotación, equipamiento y presupuesto y se centraron en Carabineros para promover modelos de gestión policial como el Plan Cuadrante, el Modelo de Integración Carabineros-Comunidad (MICC) y el Sistema Táctico de Operación Policial (STOP).<sup>5</sup> Junto con ello, hubo diversas modificaciones legales que aumentaron las facultades de actuación policial y disminuyeron los controles judiciales (vgr. detenciones por flagrancia, controles de identidad, allanamientos sin orden judicial previa, entre otros).<sup>6</sup>

Luego de situaciones de alta connotación pública en Carabineros, como el caso fraude y la Operación Huracán, ha habido un proceso discontinuo de intentos de reformas que han apuntado principalmente a la necesidad de mayor control civil, mecanismos de control y auditoría interna y externa, elaboración de planes de desarrollo, modificaciones en la formación, escalafón, especialización de funciones, entre otras.<sup>7</sup>

## 2.2. La persecución penal

A partir del año 2000 tuvo lugar en Chile la reforma procesal penal, proceso que dio lugar a un cambio institucional y normativo profundo en la justicia penal chilena. A pocos años del inicio de su implementación se comenzó a plantear la necesidad de realizar ajustes a su diseño original para delimitar la discrecionalidad de los jueces, a fin de propiciar la imposición de medidas cautelares y de penas más intensas; mejorar la capacidad del Ministerio Público de esclarecer los hechos que investigaba; y, de promover la in-

tegración social de las personas infractoras de la ley penal.

Las denominadas “leyes de agenda cortas anti-delinuencia” (promulgadas mediante leyes 20.253 de 2008 y 20.931 de 2016), aspiraron a generar cambios normativos que incrementaran la severidad en el uso de las sanciones y penas, para lo cual se buscó fomentar el uso de la prisión preventiva como medida cautelar en el proceso penal; aumentar la duración de las penas para los delitos contra la propiedad; y, disminuir las posibilidades de aplicar penas sustitutivas para esta clase de delitos.

Sin embargo, dichos esfuerzos no necesariamente han generado los resultados buscados. La proporción de personas en prisión preventiva ha subido desde un 20% a un 38% entre 2011 a 2022.<sup>8</sup> Por otra parte, los controles de identidad se han ido tornando en una herramienta menos eficaz pues el incremento innecesario de controles, ha empujado una disminución sustantiva en su efectividad en pesquisar órdenes de detención pendientes.<sup>9</sup> El resultado ha sido que el número de órdenes de detención pendiente, para inicios del segundo semestre de 2023, sea de 31.000 órdenes vigentes.<sup>10</sup> Finalmente, ha disminuido la capacidad del Ministerio Público para esclarecer los hechos investigados durante la última década. Esto se refleja en un incremento entre 2012 a 2022 de la proporción de casos cuya causal de término es el archivo provisional (de 42,7% a 52,2%) y la decisión de no perseverar (de 3,1% a 5,1%), así como de las investigaciones que finalizan con imputado desconocido (las que se incrementan de un 47,6% a un 54,9%).<sup>11</sup>

Otras iniciativas impulsadas durante las últimas décadas se

5. Política Nacional de Seguridad Ciudadana (2004), Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2006-2010), Plan Nacional de seguridad pública Chile Seguro (2010-2014), Plan Nacional de Prevención de la violencia y el delito Seguridad para Todos (2014-2018) y Acuerdo Nacional para la Seguridad Pública (2018-2021).

6. Artículo 130 del Código Procesal Penal (CPP), artículo 85 del CPP, artículo 206 CPP y artículo 12 Ley 20.931, entre otros.

7. Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública (informe final de julio de 2018); Comisión de reforma policial del Senado del año 2020 y Decreto Supremo N° 103/20 que crea la Comisión para la Reforma de Carabineros de Chile del año 2022 en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

8. Compendio estadístico penitenciario (2012; 2021). Gendarmería de Chile; Estadística general penitenciaria (2022;2023). Gendarmería de Chile. Ambos disponibles en línea en: [www.gendarmeria.gob.cl](http://www.gendarmeria.gob.cl)

9. Duce, M., y Lillo, R. M. (2020). Controles de identidad realizados por Carabineros: Una aproximación empírica y evaluativa sobre su uso en Chile: An empirical approach and assessment in Chile. *Revista de Estudios de la Justicia*, (33), 167–203. <https://doi.org/10.5354/0718-4735.2020.57635>

10. El dato fue obtenido mediante solicitud de transparencia realizada al Servicio de registro civil e identificación, y contestado por dicho órgano público mediante carta STSI 2.593 de Julio de 2023.

11. Anuario estadístico del Ministerio Público (2012;2022). Ministerio Público de Chile.

relacionan al uso de estrategias de integración social en el marco de salidas alternativas al proceso penal o de penas sustitutivas al encarcelamiento en el contexto de la justicia penal adolescente<sup>12</sup> y la oferta del Sistema Lazos de la Subsecretaría de Prevención del Delito.<sup>13</sup> Cualquiera sean las razones, se ha verificado una sostenida disminución de las imputaciones penales a adolescentes en la justicia juvenil durante la última década: para 2014, 33.386 adolescentes eran imputados por la justicia penal; 18.512 lo fueron en 2019; mientras que solo 10.267 lo fueron en 2022.<sup>14 15</sup>

Por otra parte, programas como los de tribunales de tratamiento de drogas y los de mediación penal también han mostrado ser iniciativas útiles para la reintegración social de infractores adultos y la reparación de las víctimas.<sup>16</sup> Finalmente, la expansión de las penas alternativas al encarcelamiento que tuvo lugar en 2012 mediante la ley 20.603 de penas sustitutivas también ha generado herramientas beneficiosas para la intervención psicosocial y la supervisión de las personas infractoras de ley condenadas a penas en libertad.<sup>17</sup>

### 2.3. La institucionalidad

La construcción de la institucionalidad en seguridad pública, y específicamente en materia de prevención y control del delito, se ha desarrollado gradualmente desde el retor-

no a la democracia, pasando de la inexistencia de cuadros profesionales y organización, a una estructura cada vez más especializada y con más organismos tanto a nivel central como local.<sup>18</sup>

Uno de los temas más sensibles fue la dependencia de las policías del Ministerio de Defensa, lo cual no sólo contravenía las recomendaciones respecto del control civil y democrático de las fuerzas de seguridad, sino que también creaba en la práctica, una doble dependencia: administrativa del Ministerio de Defensa y operativa del Ministerio del Interior.<sup>19</sup> Por ello, en el nivel central el hito más relevante ha sido la ley N° 20.502 del año 2011 que permitió el traspaso de la dependencia de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública del Ministerio de Defensa Nacional al nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Junto con lo anterior, se creó la Subsecretaría de Prevención del Delito y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol. Con ello se comienza a robustecer la institucionalidad a cargo de la seguridad pública, se crean órganos especializados en materia de prevención y control del delito, los cuales dejan de ser solamente policiales.

En el nivel local, muchos municipios del país, aunque con agudas diferencias entre ellos, cuentan con equipos profesionales de seguridad, con servicios de patrullaje y vigilancia y/o implementan iniciativas de prevención del delito,

12. Dirección de presupuesto (2021). Programa de salidas alternativas (PSA). Monitoreo y seguimiento de la oferta pública. En línea en: [https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2022/PRG2022\\_3\\_65024.pdf](https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2022/PRG2022_3_65024.pdf)

13. Se trata de una estrategia de detección e intervención niñas, niños y adolescentes (NNA) entre 10 y 17 años que ingresan a unidades policiales imputados de haber cometido delitos, mediante su derivación a una oferta de 3 programas (terapia multisistémica, Triple P y Familias Unidas) acorde al nivel de riesgo socio delictual.

14. Ver: Vial et al (2020). Sistema penal adolescente 2008 – 2019: cifras, avances y desafíos pendientes. *Unicef y Defensoría Penal Pública*, y, *Justicia Abierta* (2019; 2022). Defensoría penal pública. En línea en: [www.dpp.cl/eventos/detalle/justicia-abierta-cifras](http://www.dpp.cl/eventos/detalle/justicia-abierta-cifras)

15. Las cifras disponibles en los registros administrativos del Ministerio Público siguen la misma tendencia a la baja. Sin embargo, a diferencia de la defensoría penal pública, dicha institución mostró para 2022 un incremento del 30% (21.295 delitos perseguidos penalmente respecto de adolescentes en 2021 contra 27.600 delitos perseguidos penalmente respecto de adolescentes en 2022), quiebre en la tendencia que debe ser mirado con atención cuando termine el periodo 2023.

16. Morales, Moraga y Figueroa (2018). Evaluación de impacto del programa de tribunales de tratamiento de drogas: Evaluación de impacto y costo beneficio de las cortes de drogas en Chile. *Figsbare*. Preprint. <https://doi.org/10.6084/m9.figshare.23590734.v1>; y, Antivilo et al (2017). Estudio Proyecto Capacitación, Asesoría y Estudio Práctico Mediación Penal Juvenil. Facultad de ciencias sociales. Universidad de Chile.

17. Una evaluación de algunas de las penas contenidas en esta ley puede ser revisado en Moraga et al (2022). Impact of the Reform to Non-custodial Sanctions in Chile. *Journal of Quantitative Criminology*, 1-22.

18. Dammert, Lucía (2003). El gobierno de la seguridad en Chile 1973-2003. González Guarda, C., & Salazar-Tobar, F. (2023). The current state of criminology in Chile: between amateurism and professionalisation. *Justice, Power and Resistance*, 6(1), 108-126.

19. Dammert, Lucía (2005). Reforma policial en América Latina Quórum. *Revista de pensamiento iberoamericano*, núm. 12, otoño, 2005, pp. 53-64

especialmente en aquellas tareas vinculadas a la intervención de espacios públicos y a la disminución de los factores situacionales. Si bien este proceso se inicia en la década de los noventa, es con el cambio en la Ley Orgánica Constitucional de los Municipios (Ley 18.695) que crea los Consejos Comunales de Seguridad Pública en 2016, que su rol adquiere mayor relevancia para la ciudadanía. Según la Encuesta Nacional de Percepciones Ciudadanas sobre Municipios, 8 de cada 10 personas afirmaba que la seguridad ciudadana es responsabilidad del municipio, pero al mismo tiempo es el servicio peor evaluado (con nota 4, donde el 56% lo evalúa con nota roja).<sup>20</sup> En el año 2010, la encuesta de Fundación Paz Ciudadana – Adimark Gfk informaba que el 83,4% de los encuestados en la muestra nacional señalaba que “está de acuerdo en que las Municipalidades tengan mayores facultades para la prevención de los delitos y la seguridad ciudadana”.

En la actualidad, el debate público sobre la institucionalidad en materia de prevención y control del delito se circunscribe principalmente a la creación de un Ministerio de Seguridad Pública, a dar más facultades a los gobiernos comunales en esta materia y, especialmente, a generar una mejor distribución de recursos para el patrullaje y la vigilancia en los territorios.

#### 2.4. El crimen organizado

El incremento del crimen organizado ha sido uno de los temas más presentes en la agenda de seguridad en los dos últimos años. Esto, a pesar de la ausencia de diagnósticos claros sobre dicho fenómeno. Por el contrario, la mayoría de las aproximaciones del fenómeno vienen del periodismo investigativo de casos donde se caracteriza estos grupos y sus acciones en Chile.

Información del año 2008 del Departamento Investigación de Organizaciones Criminales O.S. 9, de Carabineros

de Chile indicaba la existencia de 137 pandillas que se encontraban operando en nuestro país, integradas por 1.745 jóvenes. El 89,8% de los grupos presentaba antecedentes relacionados con la comisión de algún tipo de delito; apreciándose que el de mayor frecuencia es el robo con intimidación con un 19,7% de los casos, seguido por las lesiones con un 13,1%. Estos resultados suponían una definición amplia de crimen organizado, no enfocada en delitos graves y con vínculos transnacionales.

Algo más específico, pero aún a nivel exploratorio, es el estudio de Salinero que, mediante una encuesta a privados de libertad, encontró un número importante de internos que se identificaba como miembros de organizaciones criminales (35%) los cuales, en general, correspondían a grupos etarios de mayor edad. Destaca en sus resultados que los casos pesquisados de crimen organizado eran condenados por el delito o actividad a la cual la organización se dedica (narcotráfico en su mayoría) y no por su pertenencia a una estructura organizada y funcionalmente delictiva.<sup>21</sup>

Lo anterior se explica en cierta medida por la ausencia de un tipo penal específico, limitado sólo a la asociación ilícita. Junto con ello, la política criminal ha focalizado la persecución penal en los delitos de la ley 20.000 de drogas. Un ejemplo de esto es la iniciativa Microtráfico Cero de la Policía de Investigaciones (MT0), la cual fue ampliamente difundida y apoyada por el ejecutivo, incorporándolo al Plan Nacional contra el Narcotráfico (2014-2018).

Varias modificaciones legislativas han tenido lugar como reacción al mayor protagonismo que ha tenido el fenómeno del crimen organizado en la agenda pública. Entre otras destaca la dictación de las leyes 21.577 y 21.575 en las que entre otros ajustes legales surgen las asociaciones delictivas y las asociaciones criminales (arts. 292 y 293 C Penal) como nuevas categorías normativas para la persecución penal de estos delitos.

20. UC – Adimark Gfk, 2016

21. Salinero Echeverría, Sebastián. (2015). El crimen organizado en Chile: Una aproximación criminológica al perfil del delincuente a través de un estudio a una muestra no representativa de condenados por delitos de tráfico de estupefacientes. *Política criminal*, 10(19), 25-55.

# 3. Sobre la función policial

## 3.1. Agenda legislativa

### 3.1.1. Ley 21.427 que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y transparencia de las fuerzas de orden y seguridad pública.<sup>22</sup>

Se trata del cambio legal más relevante en esta materia, pues dispone para Carabineros y la Policía de Investigaciones la creación de planes estratégicos de desarrollo policial de largo plazo, planes anuales de gestión operativa y administrativa, la entrega de informes de resultados a la autoridad, la implementación de sistemas de auditoría y control interno y de interposición de reclamos de la ciudadanía. Como señala su título es una ley que apunta principalmente al desarrollo de mecanismos de transparencia y de gestión con mayor participación de la autoridad civil. Es una ley que lleva poco tiempo desde su implementación y de la cual aún no se conoce el avance de sus resultados.

Otra modificación relevante ha sido la ampliación de los programas de formación inicial del personal de nombramiento institucional de Carabineros de un año a dos, anunciado el año 2021. La ampliación de la etapa formativa es esencial para mejorar la profesionalización del servicio.<sup>23</sup> Sin embargo, no existe a la fecha información pública que evalúe o informe de manera detallada acerca de esos cambios y su impacto.

Esta falta de información pública también está presente en otras áreas, como respecto de los procesos internos y las condiciones laborales, temas sensibles en la gestión de las

policías que constituye además una problemática constante para la correcta evaluación de la acción policial.<sup>24</sup> La ausencia de información también está presente en la ley que regula el funcionamiento del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) de Carabineros (Ley 21.332), y la serie de normas que durante los últimos años han ampliado las facultades policiales para detención en flagrancia, controles de identidad y allanamientos, lo que impide diagnósticos más claros, precisos y evaluaciones de las medidas implementadas.

En la ley 21.427 también se señala a la PDI como una institución cuyas acciones “se orientarán a la prevención, control y restablecimiento del orden y la seguridad pública”. En este sentido, no ha habido un avance claro en diferenciar las funciones entre las distintas policías, lo que puede perpetuar dificultades en la gestión de la prevención, el control y la investigación policial. Los efectos de tener dos policías que realicen tanto el control, como la investigación y la prevención deben ser analizados con mayor profundidad y evidencia para evitar duplicación de tareas e ineficiencia del sistema.

### 3.1.2. Proyecto de ley que establece el deber de efectuar registros audiovisuales de las actuaciones policiales autónomas en el procedimiento penal (Boletín n°15788-07).

Esta es una de las iniciativas de la agenda priorizada. El proyecto establece que todas las actuaciones que desempeñe la

22. Publicada en febrero de 2022, entró en vigor en agosto del mismo año.

23. Craig Paterson (2011). Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education, *Police Practice and Research*, 12:4, 286-297, DOI: 10.1080/15614263.2011.563969

24. Beauregard, A. T. and Henry, L. C. (2009), ‘Making the link between work-life balance practices and organizational performance’, *Human Resource Management Review*, Vol. 19, No., 9-22.

policía deberán utilizar videocámaras para grabar imágenes y sonidos, ya sea en lugares públicos o de libre acceso al público, o lugares cerrados. Además, señala que la utilización de videocámaras estará presidida por el principio de proporcionalidad, sobre la base de idoneidad y necesidad y que no se podrán utilizar videocámaras al interior de las viviendas, salvo con consentimiento del titular o autorización judicial. Este proyecto busca, por una parte, asegurar pruebas visuales útiles para los procesos penales y, por otra, resguardar estas actuaciones de las policías, especialmente, cuando pueden estar en juego garantías de las personas, es decir, busca transparencia y resguardo. Además, el proyecto señala que, gracias al registro audiovisual, los tribunales podrán descartar aquellas imputaciones que carezcan de fundamento y, por lo tanto, descongestionar los altos niveles de saturación existentes en el sistema procesal penal chileno.

En general el uso de las videocámaras no tiene un efecto nocivo, y no sólo puede constituir pruebas, sino también un respaldo y resguardo de la función policial.<sup>25</sup> Además, permitiría cumplir con recomendaciones internacionales de mejores prácticas que han sido formuladas en diversos ámbitos del trabajo policial, por ejemplo, en la realización de procedimientos de reconocimiento ocular y las declaraciones de imputados.<sup>26</sup>

Este proyecto puede tener un impacto limitado si no se dispone del presupuesto necesario para la adquisición y mantención de las cámaras, como ha sucedido en innumerables oportunidades con las cámaras de vigilancia en espacios públicos. También es indispensable que se asegure el almacenamiento completo de las imágenes en sistemas autónomos a las policías de manera de garantizar la integridad y fidelidad de los registros. Un mal funcionamiento de una medida como esta termina también afectando la percepción ciudadana, no sólo sobre las policías, sino sobre el sistema penal en su conjunto. Finalmente, los problemas de implementación de este tipo de cambios no sólo

se producen por la falta de recursos, sino por la ausencia de la capacitación requerida para su funcionamiento, para el desarrollo de protocolos adecuados para su uso, quizás lo más importante para la promoción de los cambios culturales que implica la introducción de la tecnología en el trabajo policial.

### 3.1.3. Proyecto de ley que establece normas generales sobre el uso de la fuerza para el personal de las fuerzas de orden y seguridad pública y de las fuerzas armadas (Boletín 15.805-07).

Esta iniciativa establece las siguientes cuestiones:

- **Deberes del personal de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública:** a) Deber de identificación; b) Deber de advertencia; c) Deber de gradualidad; d) Deber de reducir al mínimo daños y lesiones; e) Deber de prestar auxilio en caso de uso de la fuerza; y, f) Deber de reportar.
- **Grados de resistencia:** a) Cooperación; b) Resistencia pasiva; c) Resistencia activa; d) Agresión activa; y, e) Agresión activa potencialmente letal.
- **Etapas en el uso de la fuerza:** a) Presencia; b) Actuación mediante técnicas de comunicación; c) Reducción física de la movilidad; d) Utilización de fuerza menos letal; y, e) Utilización de fuerza potencialmente letal.

El proyecto señala que el personal deberá contar con formación y capacitaciones adecuadas para hacer uso de la fuerza, es decir, debería tener un efecto operativo importante en cuanto a la revisión de mallas curriculares, cursos de actualización en la materia y determinación de horas de prácticas en el uso de armas.

A diferencia de la situación actual, el proyecto señala que será el Ministerio del Interior y Seguridad Pública el que establecerá, mediante uno o más reglamentos, las actuaciones y procedimientos que se requieran. Además, se dispone que estos reglamentos serán revisados cada 4 años y que en ese proceso se requerirán informes del Instituto Nacional

25. Baumann, Kathrin y Murray, Sarabeth (2021). The use of video surveillance for police accountability: Benefits, limitations, and Considerations. DCAF - Geneva Centre for Security Sector Governance

26. Duce J, Mauricio. Los reconocimientos oculares: una aproximación empírica a su funcionamiento y algunas recomendaciones para su mejora. *Polít. crim.* [online]. 2017, vol.12, n.23, pp.291-379.

de Derechos Humanos, la Defensoría de la Niñez, Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones de Chile. Estas disposiciones implican que habrá instancias más abiertas de discusión en estas materias y con un rol más activo del poder civil, lo cual representa una contribución para tener instituciones policiales más democráticas.<sup>27</sup>

Por último, se destaca que, considerando la normativa vigente respecto de la intervención de las Fuerzas Armadas, el proyecto también indica que el Ministerio de Defensa emitirá reglamentos sobre el uso de la fuerza en: 1) Protección de la infraestructura crítica; 2) Resguardo de áreas de zonas fronterizas; 3) Estados de excepción constitucional y 4) Actos electorales y plebiscitarios.

En líneas generales, el proyecto establece algunos principios y conceptos en relación al uso de la fuerza, pero el detalle será desarrollado en los reglamentos. En este sentido, establece principios respecto del uso de la fuerza, es decir, un marco normativo de las expectativas sobre la acción policial de acuerdo a estándares que permitan, por una parte, mantener en el Estado el correcto monopolio del uso de la fuerza, y por otra parte, no dotar a las fuerzas de seguridad de márgenes de acción tan amplios que pongan en cuestión el Estado democrático de Derecho.

Es una propuesta positiva en cuanto a la discusión de los principios, pero aún deficiente en identificar el modelo para usar la fuerza y la regulación de la proporcionalidad, quedando todavía en manos de cada institución regular aquello vía reglamentos internos. Además, es una ley que, si no va acompañada de una resolución del severo problema de equipamiento, formación, especialización y prácticas de tiro, se reducirá sólo a los principios sin afectar la práctica. De todas formas, en línea con la ley de modernización policial, ambos proyectos potencian al Estado en su capacidad para avanzar hacia el control civil de las policías, cuestión

que debería ser abordada igualmente por el proyecto que crea el Ministerio de seguridad pública.

### 3.2. Conclusiones

Si bien la agenda priorizada que motiva este informe se centra en iniciativas legislativas, un enfoque puramente normativo y enfocado en una discusión legislativa es insuficiente porque no considera el contexto de la práctica policial. Si se toma en cuenta esta dimensión, entonces: 1) los proyectos deberían tener como fin último el generar un mejor funcionamiento de la policía considerando sus problemas de organización y funcionamiento; y, 2) el debate debe centrarse en cómo mejorar lo que se tiene hoy, especialmente cuando es sabido que las organizaciones policiales destinan poco tiempo a otorgar el servicio de seguridad preventiva. Un correcto diagnóstico permitiría identificar problemas internos graves como acoso laboral, carencia de salud mental ocupacional, deficiencia en el equipamiento, inexistencia de planes de entrenamiento constante en el uso de la fuerza y elusión de responsabilidades de quienes conducen las instituciones, todo lo cual tiene un impacto en el uso de la fuerza.

Hay elementos más profundos que requieren de reformas mayores, pero que no deben perderse de vista, como la evaluación de la formación militar y el debate en torno al escalafón único, elementos que transformarían la cultura organizacional imperante que muchas veces se considera un obstáculo para avanzar hacia mejores resultados.<sup>28</sup>

En las iniciativas legales que se discuten actualmente hay un acercamiento conceptual que no consigue abordar toda la complejidad de la función policial, pues suelen enfocarse en Carabineros y la PDI, obviando que existe una serie de instituciones que tienen como función central hacer cum-

27. Bayley, David H. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. National Institute of Justice.

28. Demirkol, I. C., & Nalla, M. K. (2020). Police culture: An empirical appraisal of the phenomenon. *Criminology & Criminal Justice*, 20(3), 319-338. <https://doi.org/10.1177/1748895818823832>

29. Por ejemplo, es necesario profundizar en los efectos de la ley 21.555 de 10 de abril de 2023, que establece explícitamente para Gendarmería el carácter auxiliar del Ministerio Público, aunque no tiene las facultades legales de ejercer las atribuciones exclusivas de la policía y, por lo tanto, sigue vigente la necesidad de que los órganos policiales auxilien exclusivamente al ente persecutor en la investigación de los delitos intracarcelarios especialmente cuando se trate de torturas, malos tratos y muertes bajo custodia.



plir la ley. Por lo tanto, quedan fuera de la discusión legislativa instituciones como el Servicio Nacional de Aduanas, Gendarmería de Chile<sup>29</sup> y la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DIRECTEMAR, ello sin considerar otros cuerpos anexos como los guardias municipales y la seguridad privada. Una mirada sistémica al conjunto de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley podría implicar avances con el conjunto de organismos involucrados y no sólo a través de proyectos específicos que pueden tener un impacto eventualmente negativo en el conjunto de actores.<sup>30</sup>

Debiese tener preponderancia la discusión sobre la naturaleza de las instituciones policiales que se necesitan, las funciones netamente policiales y otras demandas que puedan ser cumplidas por otras instancias y que actualmente implican una alta carga laboral para las policías, afectando sus tareas principales.

Si bien es necesario tener un marco diagnóstico completo y propuestas de reformas, lo cierto es que las grandes modificaciones estructurales suelen quedarse en el discurso, por lo tanto, ir avanzando en una discusión equilibrada y profunda sobre las iniciativas legislativas actuales, aprobadas y en discusión, con evidencia, información y propuestas para su implementación, seguimiento y evaluación, puede abonar el camino para cambios mayores que mejoren el desempeño policial y que, de paso, contribuyan a mejorar la confianza en el sistema penal y de seguridad en general.

### 3.3. Recomendaciones

- El proceso político denominado “reforma policial”, finalmente reducido a ciertas adecuaciones formales a Carabineros, ha sido vacilante y se inicia sin un diagnóstico claro

sobre los problemas que afectan la organización y funcionamiento del sistema policial. Resulta relevante que se pueda determinar, cuanto antes, cuáles son los procesos que se deben rediseñar en todas las organizaciones policiales chilenas para identificar soluciones de largo plazo.

- El carácter o naturaleza militar de Carabineros es una característica altamente valorada por la propia organización policial, pero cuyos alcances en su funcionamiento no han sido debidamente examinados. Sería importante determinar cómo la estructura y despliegue policial son influidos por esta característica de la cultura organizacional y sugerir así los ajustes que sean pertinentes.
- Si bien la noción de mando existe en la reglamentación y en la formación valórica de carabineros y detectives, no existe un correlato normativo, ni práctico, directo entre esta capacidad de dirección y las responsabilidades que contraen quienes imparten órdenes.<sup>31</sup> Cuando los policías cometen infracciones con ocasión del servicio, las instituciones optan por castigar al autor directo y no examinan la responsabilidad de los superiores. La solución al problema de elusión de responsabilidad es disponer legal y reglamentariamente la obligación de la cadena de mando de asumir responsabilidades en la planificación y supervisión de las operaciones policiales.
- Resulta útil a la función policial el registro audiovisual de sus actuaciones y se debe considerar que en estas iniciativas se limita la discrecionalidad de la labor policial y mejora el “Accountability” y permite la medición del desempeño policial, lo que favorece la legitimidad de la policía. Los recelos sobre el uso de los registros audiovisuales son cuestiones que debe solucionar la planificación e implementación policial para conseguir que la totalidad de los espacios en los que opera la policía sean registrados de

30. Un aspecto escasamente problematizado en el debate académico y parlamentario se vincula a la persecución penal de los delitos que se comente al interior de la cárcel. Una mirada interesante con miras a avanzar en el fortalecimiento de estos mecanismos con fines de disuadir la criminalidad que se organiza desde el interior de los recintos penales ha sido recientemente recogida en Chile por Stippel, Jorge. y Medina, Paula. (2022). Discriminación en la persecución penal. Acerca de las diferencias entre delitos intracarcelarios y delitos cometidos fuera de prisión. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 8, 1607-1656.

31. Constitución Política de la República, artículo 105; Ley 18.948, Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, de 27 de febrero de 1990, artículo 45; Ley 18.961, Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile, de 7 de marzo de 1990, artículo 50; Código de Justicia Militar, artículo 430; y 49 del Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 11 de noviembre de 1980, Estatuto del Personal de Policía de Investigaciones de Chile.

forma permanente y que esta información sea utilizada adecuadamente tanto por los mecanismos de control internos como externos.

- Se estima conveniente apoyar el proceso de discusión de una ley que regule el empleo de la fuerza policial de acuerdo con el estándar internacional para el uso de la fuerza<sup>32</sup> para: mejorar la legitimidad y resultados de la función policial; uniformar los criterios para los funcionarios de distintas instituciones que deban cumplir funciones de policía;<sup>33</sup> proteger al servidor público que debe emplear la coerción física; delimitar los efectos posiblemente dañinos de la fuerza; contribuir a implementar mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el uso de la fuerza; y delimitar las responsabilidades individuales, institucionales, y estatales por hechos dañinos en el uso de la fuerza.
- Según la definición de roles de Carabineros de Chile, esta institución desempeña tres roles policiales (prevención, control del orden público y vigilancia policial de la frontera) y tres roles no policiales (educación en la observancia de la ley, comodidad pública y solidaridad social).<sup>34</sup> De este modo, se estima que cabe que Carabineros se concentre en la ejecución de los tres roles que contribuyen a generar condiciones de seguridad para toda la población y derive los restantes a las agencias públicas correspondientes.

32. Las principales normas internacionales directamente relacionadas con el uso de la fuerza se encuentran en el “Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1979; en las “Directrices para la aplicación efectiva del Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1989; y en los “Principios básicos sobre empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” de 1990. Los estándares más importantes para su aplicación se encuentran en las “*Guidance on Less-Lethal Weapons in Law Enforcement*” de Naciones Unidas de 2020; y en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

33. En la actualidad cada institución tiene normas internas sobre la regulación la fuerza: 1) Circular 1756 de 13 de marzo de 2013 de la Dirección General de Carabineros que imparte instrucciones sobre el uso de la fuerza, modificada por la Circular 1832 de 01 de marzo de 2019 de la Dirección General de Carabineros que actualizó las instrucciones; 2) Orden General 2615 de 2 de octubre de 2010 de la Dirección General, Cartilla que regula sobre el uso de la fuerza en la Policía de Investigaciones de Chile; 3) Decreto Supremo N°1364 de 13 de noviembre de 2018 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, que “establece disposiciones relativas al uso de la fuerza en las intervenciones policiales para el mantenimiento del orden público”; 4) Decreto Supremo N°8 de 21 de enero de 2020 del Ministerio de Defensa Nacional, que “Establece las reglas de uso de la fuerza para las Fuerzas Armadas en los estados de excepción constitucional que indica”; y 6) Decreto con Fuerza de Ley N°1 de 9 de febrero de 2023 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, “Para el resguardo de las áreas de zonas fronterizas”.

34. Reglamento de organización de Carabineros de Chile, N°1 (Decreto Supremo N°77 de 27 de enero de 1989 del Ministerio de Defensa nacional, Subsecretaría de Carabineros.

# [ 4. Sobre la persecución penal

## 4.1. Agenda legislativa

Los proyectos de ley ingresados en el marco de la agenda priorizada de seguridad buscan perseguir administrativamente la migración irregular, fortalecer la capacidad del Estado en materia de persecución penal o incrementar la severidad de la respuesta penal. Salvo algunas normas y medidas específicas de algunos de los proyectos ingresados, ninguno opta por plantear de manera general y sistemática una estrategia de integración o reinserción social de las personas infractoras de la ley penal.

### 4.1.1. Proyectos de ley relacionados con la migración irregular.

El primer conjunto de proyectos de ley busca perseguir administrativamente la migración irregular. Para ello se propone ampliar las facultades policiales de la ley 21.235 para el control de los migrantes (Boletín 15.270-06), modificar la ley de migración y extranjería para habilitar el control de identidad a personas migrantes en zonas y rutas fronterizas (Boletín 15.439-06) y permitir formas alternativas de notificación para los procedimientos administrativos de expulsión (Boletín 15.409-06). Sin perjuicio del bajo potencial de estas medidas para resolver los problemas derivados directamente de la migración irregular, es llamativa la inclusión de esta clase de proyectos de ley en una agenda legislativa en materia de seguridad, considerando que la investigación académica en el área ha des-

cartado una relación entre migración e incremento de la victimización en Chile.<sup>35</sup>

### 4.1.2. Proyectos de ley que buscan mejorar la capacidad persecutoria del Estado.

El más prometedor en esta materia es aquel que propone la creación de una fiscalía supraterritorial junto a otros ajustes para la mayor eficacia de la persecución penal (Boletín 16.015-07), a pesar de lo cual su tramitación legislativa a la fecha de constitución de este comité transversal era aún incipiente.

Otro de los proyectos de ley es aquel que sanciona el porte injustificado de combustibles aptos para comisión de atentados contra personas o para ocasionar daño en cosas durante reuniones en lugares públicos (Boletín 15.956-25). Este proyecto plantea considerar como una falta penal de aquellas que habilita a las policías a la detención en flagrancia. En este caso la propuesta parece adecuada considerando que se promueve incrementar la certeza del castigo resguardando la proporcionalidad de la reacción penal, sin desmedro que su eficacia final quede condicionada a otras mejoras en la capacidad de las policías que practican la detención para levantar evidencia que permita posteriormente al Ministerio Público prosperar en el ejercicio de la acción penal y que esta no sea declarada como ilegal por no ser practicada bajo los estándares procedimentales necesarios.<sup>36</sup>

35. Ajzenman, N. Dominguez, P. y Undurraga, R. Immigration, Crimen and crime (mis) perceptions. Banco interamericano de Desarrollo. En línea en: <https://publications.iadb.org/en/immigration-crime-and-crime-misperceptions>

36. Sobre los problemas generados en la práctica de la detención de personas en el contexto de manifestaciones sociales, puede consultarse el trabajo desarrollado por el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019). Informe Programa de Derechos Humanos, Función Policial y Orden Público 2018. Disponible en: <https://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/1699?show=full> y por Morales, A. Figueroa, U. Bustamante, C (2022). El sistema de justicia penal durante el estallido social chileno. Legalidad y trato justo en el control judicial de las detenciones realizadas durante los disturbios de 2019. Revista Política Criminal. <https://politicrim.com/wp-content/uploads/2022/12/Vol17N34A1.pdf>

#### 4.1.3. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de mejorar la persecución penal, con énfasis en materia de reincidencia y en delitos de mayor connotación social (Boletín N°15.661-07).

Este proyecto propone un conjunto diverso de cambios al proceso penal que buscan disminuir la comisión de delitos mediante el aumento de la probabilidad de condena efectiva.

El primer aspecto que destaca de su revisión es que no todas las propuestas que realiza son idóneas para alcanzar los objetivos en materia de control de la criminalidad propuestos. El proyecto plantea en términos generales tres grandes grupos de propuestas:

##### 4.1.3.1. Propuestas que crean o amplían facultades legales durante el proceso penal

De todas las medidas planteadas por este proyecto de ley, solo aquellas que crean o amplían las facultades legales durante el proceso penal con miras a facilitar el esclarecimiento de los hechos investigados por el Ministerio Público, se encuentran entre aquellas que la evidencia ha establecido como efectivas en la disuasión de los delitos. El mecanismo que produce este efecto es el incremento de la certeza del castigo que tiene lugar al aumentar la probabilidad de que las personas que han cometido un delito sean capturadas y efectivamente juzgadas. Esto, se ha señalado, es más relevante para el control del delito que la imposición efectiva de penas privativas de libertad, siendo el incremento de la severidad de las penas un factor que genera efectos peque-

ños y marginales en el control de la criminalidad<sup>37</sup>, que no alcanzan a compensar los enormes costos humanos, sociales y fiscales que genera el encarcelamiento.<sup>38</sup>

En este marco, propuestas como las que crean mecanismos de cooperación eficaz y medidas especiales de protección a fiscales y las que amplían las causales que pueden fundamentar la dictación de órdenes de detenciones judiciales efectivamente debieran permitir mejorar la capacidad del Ministerio Público.

La propuesta de extender a toda clase de delitos la posibilidad de utilizar el procedimiento abreviado cuando la pena requerida es igual o menor a 10 años es, en cambio, objeto de controversia.

Para algunos comisionados la masificación de esta clase de mecanismos legales es desaconsejable. A partir de lo mostrado por algunos estudios realizados en Chile<sup>39</sup> y de lo planteado desde la propia Corte Suprema chilena<sup>40</sup>, su expansión puede continuar profundizando la “administrativización”<sup>41</sup> de la justicia penal y consolidando mecanismos de adjudicación unilateral de responsabilidad penal radica en los fiscales<sup>42</sup> generando riesgos para el debido proceso, potenciales sesgos en materia de género<sup>43</sup> y problemas en relación a su potencial uso como mecanismo para obtener el reconocimiento de responsabilidad de personas inocentes.<sup>44</sup> Todo ello hace poco aconsejable su promoción en un contexto donde la expansión de estos mecanismos, que parcialmente ya ha tenido lugar en Chile para algunos tipos de delitos durante los últimos años aún no ha sido evaluada, no disponiéndose a la fecha de información em-

37. Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the twenty-first century. *Crime and justice*, 42(1), 199-263.

38. Murray, J., & Farrington, D. P. (2008). The effects of parental imprisonment on children. *Crime and justice*, 37(1), 133-206; Beckett, K., & Goldberg, A. (2022). The Effects of Imprisonment in a Time of Mass Incarceration. *Crime and Justice*, 51(1), 349-398

39. Duce, M. (2019). Los procedimientos abreviados y simplificados y el riesgo de condenas erróneas en Chile: resultados de una investigación empírica. *Revista de derecho (Coquimbo)*, 26, 0-0.

40. Corte Suprema de Chile (2023). Informe de proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución penal con énfasis en materia de reincidencia y en delitos de mayor connotación social. Oficio 288-2023 de 24 de octubre de 2023.

41. Langer, M. (2021). Plea bargaining, conviction without trial, and the global administrativization of criminal convictions. *Annual Review of Criminology*, 4, 377-411.

42. Riego, C. “El procedimiento abreviado en la ley 20.931”. *Revista Política Criminal*. Vol. 12, N° 24 (diciembre 2017), pp. 1085-1105.

43. Fair trials y DragonLab (2022). Condenas sin juicio: procedimiento abreviado e impactos de género en el sistema federal mexicano. En línea en: <https://www.fairtrials.org/articles/publications/condena-sin-juicio/>

44. Dervan, L y Edkins, V (2013). The Innocent Defendant’s Dilemma: An Innovative Empirical Study of Plea Bargaining’s Innocence Problem. *Journal of Criminal Law and Criminology*.

pírca que permita saber si sus potenciales beneficios son suficientes para justificar los riesgos que genera en los ámbitos antes descritos.

Para otros comisionados en cambio, la propuesta no debiera ser implementada con carácter general sino solo respecto de delitos cometidos en contexto de criminalidad organizada en los cuales pueda estratégicamente ser articulada con los mecanismos de cooperación eficaz que el mismo proyecto de ley crea, único contexto en el cual la articulación de ambos aparece como potencialmente apto para levantar información que de otra forma sería difícil de obtener y que permitiría esclarecer otros delitos que permitan desarticular organizaciones criminales. En ese acotado contexto, se trata de una medida que al menos se encuentra teóricamente mejor fundada para el control de esta clase de delitos que los simples aumentos de penas, pero que ciertamente requiere para su responsable implementación de contar con controles internos y externos adecuados que mitiguen los múltiples riesgos que, efectivamente, puede generar su uso indiscriminado por parte de los fiscales.

#### 4.1.3.2. Propuestas que aumentan la severidad de las penas, ya sea restringiendo el uso de penas no privativas de libertad o incrementando el tiempo mínimo de privación de libertad

En la vereda opuesta, se encuentran aquellas medidas que proponen por diversas vías aumentar la severidad de los castigos impuestos por la justicia penal. Se plantea hacer más estrictas y rígidas las reglas de determinación de las penas, eliminar las penas de multa y las privativas de libertad inferiores a un año, estableciendo como la pena privativa de libertad más baja la de 1 año de cárcel. También se propone eliminar las penas mixtas y los mecanismos de reemplazo progresivo de penas sustitutivas y prohibir el acceso a penas sustitutivas a los condenados extranjeros, estableciendo además su expulsión inmediata del país al cumplir su pena

privativa de libertad, y restringir el acceso a la pena de libertad vigilada intensiva solo a personas condenadas a penas inferiores a 3 años.

El principal problema de este conjunto de iniciativas es que, como se dijo, tienen como supuesto que la capacidad disuasiva del sistema penal mejora por medio del aumento de penas privativas de libertad aun cuando no hay evidencia de la relación entre ambas variables. Por el contrario, el aumento de pena puede traer como efecto, por parte de los jueces, mayores exigencias en cuanto a los estándares probatorios, dando lugar a una disminución en el número de condenas.<sup>45</sup>

En términos más específicos, el proyecto propone que se imponga siempre el grado máximo de las penas respecto de personas reincidentes, y que sólo se pueda reducir en un grado la pena cuando los imputados acepten responsabilidad o cuando se configure un eximente de responsabilidad penal incompleta. Estas medidas, limitan la discrecionalidad en la determinación de las penas, menospreciando la función jurisdiccional, transformando a los jueces en la práctica en meros aplicadores de normas, en lugar de fortalecer su rol como agentes que deben resolver conflictos jurídicos.

El proyecto propone además la modificación de la duración de los grados de las penas de presidio y reclusión menores, estableciendo la pena de un año de privación de libertad como el mínimo para cualquier crimen o simple delito. Señala como justificación para esta propuesta que las penas privativas de libertad inferiores a un año de duración no permitirían “la adopción de programas de resocialización efectivos, ni tampoco disuaden de la comisión de delitos futuros”. Sin embargo, la resocialización no está asociada a la duración de las penas, sino a la calidad del diseño e implementación de los programas de intervención que se ejecutan durante su cumplimiento.<sup>46</sup>

45. Nagin, D. S. (2013). Deterrence in the twenty-first century. *Crime and justice*, 42(1), 199-263.

46. Morales, AM; Pantoja, R; Piñol, D y Sánchez, M (2018) Una propuesta de modelo integral de reinserción social para infractores de ley. Fundación Paz Ciudadana y Centro de Estudios en Seguridad Ciudadana. Con todo, la adopción de programas resocializadores propuestos tampoco será posible de alcanzar en un escenario como el actual en donde la oferta de reinserción de Gendarmería de Chile se orienta principalmente a favorecer la obtención de beneficios penitenciarios y su cobertura no supera al 20% de la población condenada a penas de más de un año de duración. Al respecto ver: DIPRES (2019). Evaluación Programas Gubernamentales (EPG). Programas de Rehabilitación y Reinserción Social Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Gendarmería De Chile.

Respecto de la idea de suprimir las penas de multa nominales y elevación a simples delitos de aquellas faltas contra las personas y la propiedad que constituyen delitos de mayor connotación social, la propuesta es criticable no por la concepción misma de la multa que propone, sino por la falta de un sistema de control de las mismas. Si la multa no funciona, la solución no debería ser eliminarla, sino mejorar la ejecución y operación del sistema. Eliminar la multa tampoco tendría un impacto en mejorar la persecución penal, porque es una instancia que no demanda mayor esfuerzo de los fiscales, siendo un proceso administrativo que al ser eliminado no ahorra nada relevante al sistema, por lo que no afecta su eficiencia.

Por último, los cambios a la ley 18.216 propuestos (todos en el sentido de continuar restringiendo su uso en línea con los cambios legislativos que ha sufrido dicho cuerpo legal durante los últimos años) no constituyen aporte alguno para el control del delito. Por una parte, su aprobación implicará continuar congestionando las cárceles con infractores que actualmente hacen uso de la libertad vigilada intensiva y que no presentan niveles de reincidencia más altos que el mismo perfil de infractores que son privados de libertad,<sup>47</sup> en un contexto donde el costo fiscal del encarcelamiento es casi 5 veces mayor al de esta pena sustitutiva.<sup>48</sup> Por una razón similar no se hace aconsejable impulsar la prohibición total de acceder a penas sustitutivas a las personas condenadas de nacionalidad extranjera en los términos planteados por este proyecto de ley.

#### 4.1.3.3. Propuestas que limitan el acceso a salidas alternativas o tempranas al proceso penal.

El proyecto de ley también propone otro conjunto de medidas que buscan imponer restricciones a distintas salidas alternativas o tempranas al proceso penal, limitando el ejercicio del principio de oportunidad, la suspensión condicional del procedimiento y restringiendo el acceso a procedimientos simplificados.

Por una parte, la limitación al principio de oportunidad que propone el proyecto puede tener un efecto grave. Se trata de una facultad discrecional que tienen los fiscales para priorizar su carga de trabajo, permitiéndoles cesar la persecución penal de hecho en casos cuya pena asignada por la ley sea inferior a 61 días de privación y que, atendiendo las características del caso particular, consideran que su lesividad es socialmente irrelevante por no comprometer gravemente el interés público. En la actualidad se aplica en alrededor de 60.000 casos al año (aproximadamente 5% del total de ingresos anuales de Ministerio Público) por hechos principalmente vinculados a amenazas y lesiones (alrededor de 20.000 casos al año) hurtos de baja cuantía (alrededor de 7000 casos al año) y estafas de baja cuantía (alrededor de 6000 casos al año).<sup>49</sup>

De esta forma, limitar el principio de oportunidad en los términos propuestos conllevaría un aumento de los casos que ingresan al proceso penal, privando a las instituciones de la justicia de una herramienta de descongestión del sistema, alterando la capacidad de priorizar y focalizar la persecución penal y desviando recursos que podrían ser utilizados para la persecución penal de delitos de mayor complejidad y/o relevancia social.

El proyecto también propone modificaciones al régimen de suspensión condicional del procedimiento, haciendo más estrictos los requisitos para optar a esta salida alternativa al proceso penal, imponiendo como requisito adicional que este no hubiere consentido, en los cinco años previos a los hechos, a dos o más suspensiones condicionales del procedimiento o acuerdos reparatorios. De esta forma, esta regla acentuaría la tendencia a la baja en el uso de la suspensión condicional del procedimiento que se ha venido constatando en los últimos años.<sup>50</sup>

La suspensión condicional del procedimiento (que actualmente se impone a cerca de 85.000 casos al año, pero que a principios de la década pasada era impuesta a alrededor

47. Moraga et al (2022). Impact of the Reform to Non-custodial Sanctions in Chile. *Journal of Quantitative Criminology*, 1-22.

48. Gendarmería de Chile (2021). Informe Gasto promedio anual por interno. Disponible en línea en: [https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/09/INFORME\\_GASTO\\_PROMEDIO\\_MENSUAL\\_POR\\_INTERNO\\_AN%CC%83O\\_2021.pdf](https://www.minjusticia.gob.cl/media/2022/09/INFORME_GASTO_PROMEDIO_MENSUAL_POR_INTERNO_AN%CC%83O_2021.pdf)

49 y 50. Anuario estadístico del Ministerio Público (2010; 2022)



de 130.000 casos por año)<sup>51</sup> cumple una función relevante para la gestión de casos en la justicia penal. Al igual que el principio de oportunidad, otorga a los fiscales la capacidad de priorizar su carga de trabajo y enfocar la persecución penal en delitos de mayor gravedad permitiéndoles suspender el proceso respecto de hechos de mediana gravedad (cuya pena asignada por la ley sea inferior a 3 años de privación de libertad). En caso de seguirse el proceso penal completo, podría no arribarse a una sentencia condenatoria u obtenerse una pena sustitutiva, cuyo contenido punitivo sería similar, pero incurriendo en un gasto fiscal sustantivamente mayor.

Asimismo, se propone que la aceptación del imputado de proceder de acuerdo con la suspensión del procedimiento importe, a la vez, la aceptación de los hechos de la imputación y de proceder de conformidad al procedimiento abreviado en caso de que se revoque la medida, lo cual es problemático en varios sentidos. Primero, porque genera incentivos a la defensa para desaconsejar que se acepte la suspensión del procedimiento propuesta. En segundo lugar, la aceptación de responsabilidad ya es uno de los requisitos en el marco de los procedimientos simplificados, los que logran un porcentaje de condena tan alto como los procedimientos sin aceptación de responsabilidad, de modo tal que la modificación legal propuesta entonces cambiaría algo puramente simbólico sin obtener ningún efecto real.

Forzar el procedimiento abreviado en caso de que se revoque la suspensión del proceso es una regla también problemática pues tendría como consecuencia que la revocación de la suspensión condicional del procedimiento (que actualmente tiene lugar en menos del 5% del total de casos suspendidos)<sup>52</sup>, no daría lugar al reinicio del proceso penal, sino que, a la aplicación del procedimiento abreviado, lo que en la práctica conlleva la imposición de una pena en casi la totalidad de los casos. Con ello, se está proponien-

do de facto eliminar la facultad de suspender condicionalmente el procedimiento, transformándolo en un régimen de suspensión condicional de la imposición de la condena. Finalmente, el proyecto contiene una única propuesta en materia de integración social de las personas infractoras de la ley penal, al establecer un extenso marco legal para regular el uso de la suspensión condicional del procedimiento para el tratamiento de drogas y/o alcohol, ampliando su uso hasta casos donde la pena no exceda los 5 años de duración. Si bien la aplicación de los tribunales de tratamiento de drogas ha mostrado buenos resultados en Chile <sup>53</sup>, y constituye una apuesta acertada en la integración social de las personas que infringen la ley penal, la ampliación de su uso dependerá no solo del marco normativo que acá se propone, sino que principalmente de los recursos financieros y humanos que se dispongan para potenciar su implementación.

## 4.2. Conclusiones

Algunos de los mecanismos planteados por la agenda priorizada en materia de seguridad son acertados para el control del delito. Por una parte, aquellos que contribuyen a disminuir la impunidad, incrementando la probabilidad de captura y de que los casos penales sean resueltos mediante el esclarecimiento de los hechos denunciados permiten generar efectos disuasivos al promover la certeza del castigo.

Por otra parte, aquellos que promueven la integración social de las personas infractoras de ley (consistentes en intervenciones psicosociales que tienen lugar con ocasión de la imposición de salidas alternativas al proceso penal o de penas sustitutivas) también han mostrado ser apropiados en la experiencia comparada y en Chile para interrumpir trayectorias delictivas. Por el contrario, limitar el acceso a ambos mecanismos y promover el mayor uso de la cárcel

51. Anuario estadístico del Ministerio Público (2010; 2022)

52. Figueroa, U. (2023). It's not just the law who decides: Exploring prosecutorial discretion in pre-trial diversion. En proceso de publicación. Presentado en noviembre de 2023 en la conferencia anual de la Sociedad Americana de Criminología (ASC).

53. Morales, AM, Moraga, G. y Figueroa, U. (2018). Evaluación de impacto y costo-beneficio de los tribunales de tratamiento de drogas en Chile. Fundación Paz Ciudadana y Banco Interamericano de Desarrollo.

constituyen medidas contraproducentes que no tienen efectos disuasivos ni producen un impacto relevante en el control de la criminalidad. Esto, sin contar los enormes costos humanos, sociales y fiscales que implicará el crecimiento exponencial de la población carcelaria.

Con miras a potenciar la eficacia de la persecución penal y promover un proceso penal que, además de facilitar el control de la criminalidad, permita también llevar a cabo otras funciones relevantes de la justicia penal, tales como el debido proceso, la integración social de las personas que infringen la ley penal y la reparación y atención integral de las víctimas de delito, la agenda legislativa actual debe ser objeto de importantes enmiendas.

En líneas generales, si se quiere potenciar la capacidad de la justicia penal para aportar al control de delito, deben cesarse los esfuerzos por impulsar reformas legislativas que promuevan el incremento de la duración de las penas privativas de libertad, y en cambio deben empujarse aquellos que permitan fortalecer las capacidades de las policías y del Ministerio Público de juzgar efectivamente a las personas que han participado de la comisión de delitos.

En otras palabras, se debe dar preferencia a impulsar la actividad institucional destinada a disminuir la impunidad, dando certeza de que quienes cometan delitos serán capturados y se les impondrá una sanción, siendo menos relevante si esta sanción es o no privativa de libertad, pues para la mayor parte de la criminalidad de baja o mediana gravedad será suficientemente disuasiva una sanción cuya imposición sea muy probable, más allá de la magnitud del castigo recibido.<sup>54</sup> En términos más concretos, se debe impulsar una agenda de reformas legales, pero por sobre todo en materia gestión de la investigación penal, que permita quebrar la tendencia al alza de los términos por archivo provisional y de los casos que concluyen con imputado desconocido. Por otra parte, y también con miras a disminuir la impunidad, se debe incrementar la supervisión de las medidas cautelares, sanciones y penas no privativas de libertad que actualmente se imponen.

### 4.3. Recomendaciones

- Respecto de aquellos proyectos de ley que buscan perseguir administrativamente la migración irregular, estos tienen un bajo potencial para resolver los problemas derivados directamente de la migración irregular. En ese sentido, se sugiere que este conjunto de proyectos sea removido de la agenda priorizada en materia de seguridad y sean tratados en el marco de la agenda gubernamental en materia de migraciones. Tampoco parece ser justificado generar una diferencia en el acceso a penas sustitutivas entre condenados nacionales y extranjeros. En tal sentido, se recomienda eliminar dicha medida en el proyecto de ley que busca mejorar la persecución penal con énfasis en materia de reincidencia y en delitos de mayor connotación social (boletín 15.661-07).
- Se recomienda eliminar los proyectos o propuestas que usan como mecanismo para disuadir de la comisión de futuros delitos el incremento de la duración o intensidad de penas y otras sanciones penales privativas de libertad. Además, el diseño en los términos planteados en el proyecto de ley (boletín 15.661-07) dará lugar a niveles inmanejables de sobreocupación carcelaria y de hacinamiento que solo acentuarán los problemas existentes en las cárceles chilenas. Por ello, medidas como la imposición de una duración mínima de 1 año de las penas privativas de libertad y las restricciones a las penas mixtas y de libertad vigilada intensiva, se recomienda sean eliminadas de la agenda.
- Los proyectos o propuestas que proponen limitar los mecanismos de salidas alternativas o tempranas al proceso penal también deben dejar de ser priorizados. Lo que se sugiere, en cambio, es promover la reducción de casos que terminan con archivo provisional, decisiones de no perseverar o en general con imputados desconocidos. Además, la suspensión condicional del proceso puede generar efectos reparatorios para las víctimas o de integración social para los propios infractores de ley. Por otra parte, limitar

el principio de oportunidad solo priva a las instituciones de la justicia penal de una herramienta de descongestión del sistema, alterando su capacidad de priorizar y focalizar la persecución penal en aquellos casos de mayor gravedad.

- Se sugiere continuar adelante con la tramitación de aquellas medidas del proyecto de ley que busca mejorar la persecución penal con énfasis en materia de reincidencia y en delitos de mayor connotación social (boletín 15.661-07), en particular, aquellas que buscan mejorar las capacidades de las policías y del Ministerio Público para esclarecer los hechos que investigan. Entre estas se encuentran las que crean mecanismos de cooperación eficaz y medidas especiales de protección a fiscales y las que amplían las causales que pueden fundamentar la dictación de ordenes de detenciones judiciales.

# 5. Institucionalidad en materia de seguridad pública

## 5.1. Agenda legislativa

### 5.1.1. Institucionalidad en el nivel central: el Ministerio de Seguridad Pública

En el nivel central, la agenda prioriza la creación del Ministerio de Seguridad Pública (Boletín 14614-07) ingresado en septiembre de 2021. Dada la necesidad de coordinar a distintas instituciones y por otro, desarrollar iniciativas de política pública capaces de responder de manera adecuada a las actuales demandas de seguridad en el país, se busca generar una institucionalidad que separe la función de seguridad del gobierno interior. Para ello, esta iniciativa legal redefine tanto las funciones como la estructura de esta nueva institucionalidad.

#### 5.1.1.1. Sobre las funciones

El proyecto enfatiza la creación de un “Sistema de Seguridad Pública” que busca constituir un modelo de gestión de política pública que supera la idea de que solo las policías son las encargadas de la seguridad, enfoque que hace posible una mejor coordinación de todas aquellas instituciones que participan en tareas de prevención del delito y en el control en las distintas escalas de la administración estatal: la nacional, la regional y la comunal. En materia de control, y de manera coherente con el desarrollo de la agenda de reforma policial que se lleva a cabo, el proyecto avanza y profundiza en las facultades de la autoridad para el control civil de las Fuerzas de Orden y Seguridad. Se definen las tareas de supervigilancia con relación a los recursos humanos, la formación policial, el cumplimiento de planes y programas, la ejecución presupuestaria y normas de probidad.

Si bien una de las fortalezas de la iniciativa tiene relación

con mejorar las facultades de coordinación institucional desde una perspectiva sistémica y especialmente, aquella que refiere al quehacer policial, el proyecto contempla otras funciones que se entrelazan a tareas que son propias de otros organismos e instituciones públicas y que por tanto merecen ser mejor especificadas. Un ejemplo de ello son las que refieren a “Coordinar, evaluar y controlar la ejecución de planes y programas tendientes a reinsertar a los infractores de ley, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos”, sin embargo, no queda claro en qué etapa de la trayectoria del infractor actuarían los planes y programas del ministerio de seguridad pública y si se refiere a tareas que operan durante la ejecución de la condena o de manera posterior a esta.

Se observa, además, una indiferenciación en el texto respecto a tareas de prevención del crimen organizado y del terrorismo. Tanto en el proyecto original, como en las indicaciones que se han presentado, se señala “Ejecutar las acciones para prevenir y combatir el crimen organizado nacional y transnacional, así como las conductas terroristas, debiendo para ello coordinar y promover el trabajo conjunto con la Agencia Nacional de Inteligencia, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y los demás organismos competentes en la materia”. Sin embargo, mientras los mercados ilegales y el crimen organizado tienen objetivos económicos, el terrorismo implica de suyo una arista política que los primeros no necesariamente persiguen, por tanto, incluirlos de manera conjunta puede generar confusión en el diseño e implementación de iniciativas de política pública.

También se observa que, en cuanto a la extensión de las funciones ministeriales, una lista larga de tareas que incluya las emergencias, la ciberseguridad y el terrorismo puede terminar desperfilando la nueva institucionalidad

generando importantes dificultades para gobernar la seguridad en el país.

#### 5.1.1.2. Sobre la estructura

En términos de la estructura ministerial, y en miras de operacionalizar la mirada sistémica de las funciones en materia de seguridad, se continúa con la separación entre labores de control y de prevención del delito (que ya existe en el Ministerio de Interior y Seguridad pública), fijando subsecretarías diferentes para cada una de ellas, lo que es coherente con el enfoque que enfatiza este diseño. Esto facilitará una mejor gestión de tareas y funciones dado que, por un lado, respeta la trayectoria institucional que hasta ahora se ha desarrollado y por otro, porque permitirá atender mejor al equilibrio del gasto presupuestario en materia de prevención y control.

En esta materia, también cabe observar cómo esta estructura se despliega en los territorios, específicamente en el nivel regional. El proyecto original establece que se desconcentrará territorialmente las tareas del ministerio mediante Secretarías Regionales Ministeriales de Seguridad Pública (que luego tendrán el nombre de “Comisionado o comisionada en seguridad pública”) las que dependerán jerárquica y administrativamente de la Subsecretaría de Prevención del Delito y se continúa con la figura de los Consejos Regionales de seguridad. Si bien aún se debate como quedará presidida dicha instancia, se debe atender la cantidad de tareas que se asignan a dicha autoridad, las que son similares a las que cumplen actualmente los encargados de seguridad en las regiones. Se considera que estas deberían ser mejor especificadas a fin de dar mayor eficacia y eficiencia de la gestión pública en la materia.

#### 5.1.2. Institucionalidad local: iniciativa que modifica la ley N° 18.695 (Ley orgánica constitucional de municipalidades)

Frente al alza de la demanda de seguridad por parte de la ciudadanía, la segunda iniciativa legal que se ha priorizado en la agenda pública refiere a los gobiernos municipales y su rol en la prevención del delito. A través del proyecto que “Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Mu-

nicipalidades, y otros cuerpos legales” (Boletín N° 15940-25), se busca fortalecer las capacidades de las municipalidades, regulando a los actores presentes que intervienen en la prevención del delito, como los directores de seguridad, los inspectores y las organizaciones comunitarias funcionales de seguridad que se encuentran normativamente en zonas grises.

Respecto de los directores comunales de seguridad, los artículos apuntan a determinar tanto los requisitos para el cargo, como sus funciones. En la práctica, esto implica profesionalizar el cargo, pero también tener una base homogénea de tareas en todos los municipios. A pesar de ser entidades independientes del Ejecutivo, se contemplan mecanismos de control de su actividad, como la entrega a la Subsecretaría encargada de la Prevención del Delito de información sobre las actividades que realicen las y los inspectores de seguridad municipal en informes semestrales. Estas medidas apuntarían a mejorar el registro y seguimiento de los compromisos de los municipios en materia de seguridad. A pesar de ello, existe el riesgo de que esta medida no logre superar la lógica de la lista de chequeo que los municipios deban cumplir, inhibiendo el espacio para la diversidad y diálogo con los gobiernos locales.

Respecto de los inspectores, se determina que son “coadyuvantes, con las labores propias las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en materia de prevención del delito y resguardo de la seguridad”, pero tienen prohibido realizar actos propios de dichas fuerzas. En este caso, lo más relevante que señala el proyecto es que los inspectores no pueden ser contratados a través de asociaciones o corporaciones municipales; lo que apuntaría a regular su actividad como funcionarios públicos. El proyecto también viene a regular una práctica ya realizada por varios municipios (usualmente los más grandes y urbanos) pues permite el patrullaje preventivo y el mixto, aunque no entrega detalles de su operación, la cual reviste riesgos y exposición para los funcionarios municipales. Al respecto, se les puede entregar elementos de protección, pero las municipalidades no les podrán proporcionar ningún tipo de objeto cortante ni armas de fuego. Por último, se instala otro mecanismo para ordenar la relación con las policías, pues se señala que la coordinación se realizará por medio de convenios celebrados entre la mu-

nicipalidad y las policías, pero nada se señala respecto del seguimiento y evaluación de esta práctica.

Por otro lado, el proyecto busca otorgar más atribuciones y flexibilidad en su funcionamiento a los consejos comunales de seguridad, las organizaciones comunitarias en materia de seguridad y al director de seguridad municipal. Respecto de los primeros, las propuestas promueven la posibilidad de invitar a más representantes de otras organizaciones que el consejo estime necesarias (jueces de garantía, servicios locales de educación, uniones comunales, entre otros); la obligación de los consejos de registrar asistencias, acuerdos, informar a la subsecretaría y publicar en sus sitios en internet sus compromisos; e, incorporar en el plan medidas en nuevas áreas, a saber: atención y asistencia a víctimas de delito; prevención y rehabilitación del consumo de drogas y alcohol, en coherencia con los lineamientos que entregue SENDA; mejoramiento de las condiciones urbanas, semiurbanas y rurales que digan relación con la seguridad pública y mecanismos alternativos de resolución de conflictos vecinales. Respecto de este punto, nuevamente la obligación de registro de actividades no implica una mejora necesariamente en el alcance y profundidad de sus acciones.

Respecto de las organizaciones comunitarias, se regula, por ejemplo, que sus miembros tendrán prohibido ejercer cualquier tipo de autotutela, ni poseer armas u otros elementos similares, es decir, que sean organizaciones sólo enfocadas en la prevención comunitaria del delito y deben estar registradas por los municipios.

También, se busca entregar nuevas herramientas a la municipalidad que le permitan tener un mayor acceso a información para la elaboración del diagnóstico de la situación en materia de seguridad. Para estos efectos el proyecto señala que el Ministerio Público, Carabineros de Chile y las municipalidades deberán intercambiar los datos correspondientes a la comuna. Se busca principalmente que los municipios tengan acceso a los datos del STOP y el BUD, pero será información anonimizada y en el marco de la protección de datos personales. De todas formas, se señala que la información sobre dotación policial mantiene el carácter de secreto, pudiendo ser conocida únicamente por la o el alcalde, la o el director de seguridad.

Junto a lo anterior, se propone modernizar la institucionalidad ya existente, incorporando modificaciones a los consejos de seguridad municipal. En cada consejo existirá un comité de coordinación operativa presidido por la o el alcalde e integrado por la o el director de seguridad, así como por los y las representantes de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública y del Ministerio Público. Dado que los consejos comunales y las reuniones del STOP son instancias muy similares, el proyecto señala que los acuerdos, compromisos, acciones y estrategias del STOP que administra Carabineros de Chile, deberán encontrarse en concordancia con los lineamientos establecidos en los planes comunales y los acuerdos adoptados por los consejos comunales de seguridad pública. Si bien esta medida no termina con cierto nivel de duplicidad, se busca al menos la concordancia.

Finalmente, con el objetivo de mejorar el entorno de las comunas, se incorpora una perspectiva de seguridad en el diseño urbano y los planes comunales de inversión, señalando que los planes comunales de seguridad podrán contemplar la atención a víctimas, tratamiento por consumo de drogas, medidas de mejoramiento de las condiciones urbanas, semiurbanas y rurales que digan relación con la seguridad pública y mecanismos alternativos de resolución de conflictos vecinales.

Más que innovador, lo que se plantea en el proyecto es regular por ley instancias y actividades que muchos municipios realizan actualmente, aunque esa realidad no representa a la generalidad de los municipios, sino a unos pocos con más recursos humanos y financieros para levantar direcciones de seguridad o tener patrullas propias. En este sentido puede ser un proyecto de alcance limitado y que no aborda la diversidad de realidades locales.

## 5.2. Conclusiones

Si bien la creación o regulación de institucionalidad no soluciona por sí misma las problemáticas de seguridad, y de hecho puede implicar mayor burocracia, es una oportunidad para generar mayor especialización y mejoras normativas allí donde están ausentes o existen áreas poco claras y especificadas de acción. El consenso es general en



cuanto a la necesidad de separar las funciones de seguridad del gobierno interior, pero esto también implica una redefinición del Ministerio del Interior y su rol político.

No obstante, las iniciativas señaladas pierden la oportunidad de realizar propuestas en materia de prevención social y situacional del delito, pues su contenido apunta principalmente a las áreas de vigilancia y control. Asimismo, las bases conceptuales de los proyectos incluyen ideas y racionalidades que son incluso contradictorias, como por ejemplo en torno a la seguridad interior, el enfoque de riesgos y la coproducción de seguridad.

Si bien el proyecto del nuevo ministerio habla de un sistema de seguridad pública, no contiene propuestas que permitan equilibrar las tareas de control con aquellas que apunten a disminuir los factores de riesgo que están a la base de la criminalidad y, por tanto, tampoco se incluyen áreas de coordinación con instituciones que realizan tareas de prevención del delito. Por ejemplo, la elaboración del proyecto no discute el rol de SENDA, servicio dependiente actualmente del Ministerio del Interior y que ha perdido alcance por una merma en su presupuesto y falta de estrategias en establecimientos educacionales. Tampoco se hace alusión al desarrollo de políticas de tratamiento problemático del consumo de drogas, o bien, cómo se coordinarán acciones con MINEDUC para disminuir la deserción escolar en territorios socio delictualmente complejos.

Cabe destacar también, que en términos generales las funciones que se plantea el ministerio pueden ser de alcance limitado en tanto se señala su misión desde la coordinación, la evaluación o la supervigilancia de lo que realizan otras instancias, en lugar de acentuar su capacidad de generar y producir iniciativas de política pública. También en esta iniciativa se observa la ausencia de funciones y normas con relación a la rendición de cuentas y la evaluación de las políticas públicas que se desarrollan.

Por último, y en el contexto de una reforma policial, puede resultar esencial la manera en que este aborde la función policial. En este aspecto, el proyecto ministerial no es claro en definir si el control civil sobre las policías implica sólo una supervisión externa o una conducción política. Parece

más bien quedarse en lo primero, por lo tanto, en la práctica se mantendría la autonomía, lo que se soluciona con un diseño institucional en materia de rendición de cuentas asociado a las funciones policiales.

En la misma línea, el proyecto de fortalecimiento municipal no representa un avance sustantivo respecto a los objetivos que persigue por cuanto se limita a regular por ley instancias como las direcciones e inspectores de seguridad que ya existen, pero no resuelve uno de los principales problemas en la gestión local: la aguda desigualdad de recursos que existe entre los municipios para gobernar la seguridad. En este sentido, el proyecto opera sobre la base de una realidad institucional que funciona en muy pocas comunas del país. También se observa que se especifica poco cómo la intervención en espacios públicos implica modificaciones a otros cuerpos legales, o coordinación con agentes locales y municipales vinculados al desarrollo urbano territorial (SECPLA, DOM, entre otros).

Por último, cabe señalar que ambos proyectos, pero especialmente el ministerial, avanzan sin que se resuelva el modelo de descentralización que el país necesita para dar una respuesta eficaz en esta materia. El proyecto mantiene un modelo que fortalece el nivel central y la implementación de políticas públicas desde arriba. En ese último aspecto, un proyecto como el de fortalecimiento municipal pierde la oportunidad de generar una gobernanza entre los municipios de todo el país y las policías en su conjunto.

### 5.3. Recomendaciones

- Se recomienda que ambos proyectos incorporen más claramente la perspectiva preventiva, tanto desde el abordaje conceptual y la justificación de los proyectos, como en las medidas y acciones que se plantean. Es necesario que se especifique qué se entenderá por prevención del delito y los ámbitos de acción que tendrán tanto el ejecutivo como los gobiernos locales.
- De igual forma, especialmente en el proyecto ministerial, en la determinación de sus funciones, se recomienda el uso de verbos que especifiquen su labor de

conducción política de la función policial, de creador de políticas públicas en la materia y de evaluador de las mismas. La labor ministerial no puede quedarse sólo en la supervigilancia, sino que debe ser una entidad que ejecute y controle el presupuesto policial, así como también sea capaz de ejercer control sobre la probidad y calidad del servicio policial que se entrega. En la misma línea, se deberían contemplar funciones en materia de probidad y evaluación de las políticas públicas.

- El proyecto sobre fortalecimiento municipal en seguridad debería contemplar medidas que permitan abordar la diversidad de realidades locales, con instancias diferenciadas según el tamaño, los recursos disponibles y la problemática delictual que enfrentan.
- Asimismo, se recomienda que las funciones del nuevo ministerio sean acotadas a la seguridad pública, de manera que sean abordables a nivel central, pero, sobre todo, a nivel regional, dado que el proyecto actual implica que en esa instancia es donde la representación regional debe abordar una multiplicidad de funciones, desde la prevención y el control del delito, el orden público y las emergencias.

# [ 6. Sobre el crimen organizado

## 6.1. Agenda legislativa

La supuesta presencia de miembros de organizaciones criminales extranjeras en Chile -como el Tren de Aragua de Venezuela, el Clan del Golfo de Colombia y los carteles de Sinaloa y Jalisco Nueva Generación de México- han instalado con fuerza la idea de crimen organizado en la agenda y opinión pública. Si bien en Chile existían algunas organizaciones criminales, estas se concentraban principalmente en el mercado de las drogas y se trataba de organizaciones o clanes familiares que desplegaban cierto nivel de influencia en el entorno de sus barrios. A pesar de que la obtención de la droga por parte de esos grupos implicaba vínculos internacionales, algunos miembros de organizaciones extranjeras se encuentran cumpliendo condenas en Chile; se ha verificado un aumento de homicidios cometidos con armas de fuego y relacionados a grupos organizados; y, se ha ampliado a otros mercados de contrabando distintos a la droga (trata de personas, contrabando de materias primas, entre otros).

En la primera “Política Nacional contra el crimen organizado”, publicada en diciembre de 2022, también se incluye como uno de sus ejes una agenda legislativa. De ésta ya se han aprobado dos proyectos. El primero es la Ley Narcotráfico, más conocida como Ley Antinarco, ley 21.575 que fue promulgada el 23 de mayo del presente año. En términos generales, esta ley sanciona a quien administre droga a alguna persona sin su consentimiento, penaliza los delitos relacionados a drogas cuando sean utilizados menores de edad y las penas se agravan si se les otorgan armas, y genera que los bienes decomisados puedan ser usados por las policías que participen de las investigaciones. El segundo es la ley 21.577 del 15 de junio de 2023 que fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece el comiso de ganancias, en esta se define

de modo grueso que “se entenderá por asociación delictiva toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de simples delitos”.

Además, la ley 21.571 que modifica el Código Penal para sancionar la conspiración para cometer el delito de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro, busca sancionar una modalidad particular que es el homicidio por encargo, o sicariato como se le ha denominado en otros contextos.

Entre los proyectos ingresados a discusión, se encuentra el que modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de incluir en el delito de contrabando el ingreso o extracción de dinero del territorio nacional (Boletín 15252-07). Este proyecto, además de tipificar el delito de contrabando de dinero, aumenta la prescripción del delito de contrabando de 3 a 5 años. En general, todas las iniciativas legislativas apuntan a sancionar o regular actividades que pueden estar relacionadas a la criminalidad organizada o bien mejorar instrumentos de persecución, como la enajenación de decomisos.

Otros proyectos son la Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información (Boletín N° 14.847-06) y el Proyecto de ley de que moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín N° 12.234-02). Este último, busca que la labor de inteligencia se aboque tanto a las amenazas a la seguridad nacional como a la seguridad pública, por ello en su objetivo señala que busca una acción coordinada, preventiva y eficiente ante amenazas como el crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, tráfico ilícito de migrantes, trata de personas, y protección de la infraestructura crítica del Estado. En términos de la configuración del sistema, en primer lugar, se agrega la creación de un Consejo Asesor de Inteligencia, que estará

integrado por el ministro del Interior y Seguridad Pública; de Defensa Nacional; el Subsecretario del Interior; y los jefes de los organismos que conforman el SIE. En segundo lugar, y más importante aún es que se incorporan al sistema los departamentos o unidades de inteligencia de Gendarmería de Chile y del Servicio Nacional de Aduanas. En tercer lugar y, en un nivel diferente, se incorporan la Unidad de Análisis Financiera (UAF) y el Servicio de Impuestos Internos (SII) únicamente para aportar análisis de inteligencia estratégica.

En definitiva, se amplía la red de organismos encargados de hacer cumplir la ley y que tienen información que aportar al sistema.

Respecto del rol de Gendarmería de Chile y del Servicio Nacional de Aduanas, son organismos del Sistema que, sin formar parte de los servicios de inteligencia militar o policial, realizan labores de procesamiento de información relacionada con las actividades de personas, grupos y organizaciones que de cualquier manera afecten o puedan afectar la defensa nacional o el orden y la seguridad pública interior. No obstante, las indicaciones presentadas por el Ejecutivo ponen en el mismo nivel a Gendarmería, Aduanas, UAF y SII, en términos de ser organismos que aportan información a través de la Agencia Nacional de Inteligencia Civil, dividiendo las instancias de participación civiles y armadas.

Por último, cabe destacar la indicación de que los organismos que formen parte del Sistema deberán contar con capacitaciones y planes de estudio destinados a asegurar una formación común y coordinada, y que sus funcionarios cuenten con las competencias necesarias en materia de recopilación y uso integrado de inteligencia. Si bien cada organismo tiene su especialidad, cabe preguntarse cuál sería la instancia más adecuada para entregar este tipo de capacitación que usualmente es abordada por un área de las instituciones, pero que no forma parte de su esencia. De hecho, las indicaciones del Ejecutivo apuntan a que sea la Agencia Nacional de Inteligencia Civil la que entregue estas capacitaciones.

Además de esta agenda legislativa, la Política Nacional

contra el crimen organizado también se plantea crear una Fiscalía con facultades supraterritoriales para la persecución de delitos complejos a nivel central y/o de macrozonas; la creación de un Sistema Nacional de Protección de Víctimas y Testigos de Crimen Organizado (proyecto de ley); la elaboración de un Plan de Seguridad para jueces, fiscales, policías y funcionarios públicos que les corresponda participar en investigaciones a organizaciones criminales y reforzar las competencias de Gendarmería de Chile en la lucha contra el crimen organizado. Sin embargo, se desconoce el detalle de cómo se desarrollaría esto más allá de que el Ejecutivo envíe proyectos de ley al respecto, pueden ser medidas útiles, pero de largo plazo que requieren presupuesto y nueva institucionalidad. En general, se trata de medidas que apuntan a fortalecer la institucionalidad para investigar organizaciones complejas con alto poder de dinero y corrupción. En el mismo sentido, también se anuncian acciones en relación a mejorar la tecnología disponible para investigar y prevenir estos delitos.

Por último, cabe destacar algunas acciones que apuntan al origen extranjero de algunas de estas organizaciones, planteándose la necesidad de mejorar los procesos de identificación de personas extranjeras a través de la instalación del Registro Civil en Centros de Justicia en regiones prioritarias; fortalecer el control de las fronteras a través de la implementación a nivel nacional de un Sistema de Identificación Biométrica y acelerar la implementación del RUT único nacional de extranjeros (art. 44 Ley de Extranjería y Migración) que está trabajando el Servicio Nacional de Migraciones.

## 6.2. Conclusiones

La debilidad principal del conjunto de iniciativas en relación al crimen organizado, tanto de las legislativas como de la política nacional, es la ausencia de un diagnóstico sólido y coherente con las medidas que se plantean, lo que debe ser la base de cualquier política pública. El diagnóstico que presenta la Política Nacional contra el Crimen es débil y con escasa evidencia. Por ejemplo, señala el au-

mento de homicidios con imputado desconocido, lo cual no es por sí solo un indicador de mayor o menor presencia de crimen organizado. Seguidamente se cita el Índice Global de Crimen Organizado del 2021 que tiene al país en una posición relativamente positiva en cuanto a la presencia de este tipo de criminalidad, lo que resulta contradictorio con otras cifras que se plantean. Otro indicador que podría elaborarse con mayor precisión dice relación con la identificación y número de organizaciones presentes en el territorio, el cual se desconoce a pesar de que uno de los objetivos que se plantea la política es precisamente desbaratar bandas, sin mencionar en su diagnóstico a qué tipo de bandas se refiere, cuántas estarían operando y en qué mercados.

Un diagnóstico sólido debería permitir distinguir actividades, mercados y organizaciones criminales presentes en distintos territorios, con diferentes alcances y vínculos con la corrupción, la violencia y organizaciones transnacionales. Además de un buen diagnóstico, la política debería contener un marco comprensivo respecto de la temática que aborda y una mejor conceptualización de lo que se entenderá por crimen organizado, aunque la categoría en sí es discutida, una política debería tener una definición base desde donde se construye lo que se propone y que tenga la flexibilidad suficiente para abordar las diferentes expresiones del fenómeno. Lo que se presenta es más bien una lista de medidas y actividades, asemejándose más a un plan que a una política, como coordinación de elementos mínimos en vez de una política pública integral. La integración de medidas nuevas con otras que ya se venían realizando debe tener un relato coherente.

En efecto, el diagnóstico macizo que se requiere para adoptar las medidas adecuadas a un fenómeno que, en el discurso público ha adquirido un lugar importante como lo es la intromisión del crimen organizado, debiera partir por una conceptualización del mismo que, si bien pue-

da no corresponder a las definiciones académicas sobre el fenómeno, resulte consensuado y permita levantar los insumos y antecedentes necesarios para generar las líneas de acción que permitan abordarlo conforme a la realidad y a las necesidades de seguridad pública que el país presenta en la actualidad.

No se pretende agotar el concepto, pero sí concordar en algunas líneas esenciales, como la de entender la inconveniencia de vincular el crimen organizado con delitos específicos, como los asociados al tráfico ilícito de estupefacientes o, como se señaló previamente, los homicidios cometidos con armas de fuego. Parece mucho más fundamental concordar en sus elementos centrales tales como: organización jerárquica y selectividad, planificación a largo plazo, mecanismos de financiamiento estables y, a la vez, derivados de la comisión de otros delitos, *modus operandi* importados de sistemas con criminalidad más establecida, operación bajo una lógica empresarial, control territorial y gestión de la violencia como mecanismo de supervivencia, capacidad de desplazamiento territorial en búsqueda de nuevos mercados delictuales y actividades ilícitas. La intención no es, en caso alguno, implantar una definición sino sólo dejar de manifiesto que la cuestión de la conceptualización sí parece constituir la base necesaria para comenzar el levantamiento sobre el cual se pueda, posteriormente, generar datos de calidad para el diagnóstico y trabajar sobre los mismos, sobre todo en la consideración de los distintos actores llamados a cumplir un rol en la materia, lo que torna más imprescindible el lenguaje común.<sup>55</sup>

Si bien no es objetivo del Consejo pronunciarse en detalle sobre cada una de las acciones priorizadas en la agenda de seguridad, ni de las múltiples medidas que se plantea en la política, sí es posible señalar algunas cuestiones sobre las que se debe poner atención. Por ejemplo, respecto de la mención al sistema de inteligencia, se podría conocer el

55. Por supuesto dicha conceptualización debe considerar, analizar y discutir respecto de los intentos existentes en la materia, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. A modo de ejemplo podemos citar: Orellana, P. (2004) “Probididad y corrupción en Chile. El punto de quiebre”, *Revista Polis*, (8) 2004, URL: <http://journals.openedition.org/polis/6120>; Rincón-Angarita, Dubán. (2019). Crimen organizado y corrupción: la ausencia de responsabilidad penal en la “corrupción por miedo”. *Revista Criminalidad*, 61(1), 127-139. Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1794-31082019000100127&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082019000100127&lng=en&tlng=es).

diagnóstico sobre la experiencia internacional en la materia y distinguir entre dos niveles de inteligencia: las capacidades institucionales por una parte y el funcionamiento general del sistema por otra. Debería especificarse más en detalle por qué se requieren capacidades de inteligencia para abordar el crimen organizado, en qué nivel y cuál es el aporte de cada organización, especialmente cuando se estarían sumando nuevas organizaciones como Gendarmería.

Al igual que en el resto de la agenda legislativa, este plan tiene un énfasis fuerte en la persecución penal y no contiene medidas preventivas, por ejemplo, respecto de la recuperación de presencia estatal en los territorios de alta complejidad. Esto es relevante considerando que al parecer hay muchas asociaciones de nivel intermedio que ejercen control territorial en algunas poblaciones. Un diagnóstico adecuado podría realizar un aporte en este sentido, es decir, respecto de las potencialidades en el territorio local de estas bandas, qué indicadores existen por ejemplo del riesgo de que estas organizaciones arraiguen. Una situación similar ocurre cuando se menciona el crimen organizado en las cárceles, respecto de lo cual pareciera haber un relato instalado, pero un diagnóstico poco claro.

Se debe cautelar medidas relacionadas al denominado “fortalecimiento institucional” pues es un concepto que pareciera perder densidad y significado al centrarse netamente en coordinación, capacitación y recursos tecnológicos, en lugar de enfocarse en funciones y facultades legales. No obstante, el problema central no se encuentra en esas dimensiones, sino en la capacidad institucional que debería estar asociada a la detección y prevención de la corrupción, un elemento central en la acción de las organizaciones criminales. Capacidad estatal y condiciones sociales son dos niveles clave para la prevención. Otro asunto es la capacidad para evitar impunidad. Este no es un problema de tipificación de los delitos sino de la capacidad de detección y esclarecimiento.

Resulta relevante detenerse en la asociación entre crimen organizado y corrupción. La literatura es bastante prolífica en la materia lo que resulta lógico si se considera que la intersección de los grupos criminales organizados con el

orden político por medio precisamente de la corrupción, las redes clientelares y más específicamente el soborno, así como su vinculación con la economía legal a través de mecanismos de blanqueamiento de sus ingresos, constituye la modalidad más frecuente y nociva de penetración del crimen organizado en las sociedades. De allí que no se logre entender el tratamiento diferenciado y únicamente vinculado al narcotráfico, las armas y la violencia como lógica de su abordaje.

### 6.3. Recomendaciones

- Elaborar un diagnóstico validado metodológicamente que arroje datos concretos de la existencia de organizaciones asociadas a la criminalidad organizada en el país, sobre la base de una conceptualización clara y la delimitación de los contornos específicos del fenómeno, superando la dispersión conceptual existente actualmente en el aparato público.
- Definir una Política Nacional y un plan de acción contra el crimen organizado, que integre a todo el aparato estatal, especificando los roles que cada actor deberá cumplir en dicho plan, con un enfoque estratégico y con indicadores que permitan medir sus avances o retrocesos.
- Definir un coordinador y articulador en la ejecución del plan, sin perjuicio de la asignación de líneas específicas a los órganos correspondientes. Este rol podría corresponder al futuro Ministerio de Seguridad Pública, el que desde ya se concibe con cariz más técnico que político y que debería configurarse con profesionales de alta experticia técnica en la materia.
- En materia preventiva, fortalecer el rol fiscalizador del Servicio Nacional de Aduanas, de la Unidad de Análisis Financiero y de las Policías.
- Fortalecer la investigación patrimonial como base para desarticular las agrupaciones criminales, tanto a nivel preventivo como represivo, con la articulación de los distintos actores que deben converger al logro



de dichos objetivos tanto a nivel nacional como internacional. Fortalecer la capacidad de recuperación de los activos del delito y la interacción con los organismos relacionados con dicha función en el extranjero.

- En materia de persecución penal, generar –idealmente por modificación legal a la Ley N° 19.640– una Fiscalía de Investigaciones de Alta Complejidad que tenga entre sus características: la investigación de fenómenos complejos en crimen organizado, drogas, lavado de activos y corrupción, pero con la suficiente flexibilidad para adaptarse y anticiparse a la evolución de la criminalidad; con alcance supraterritorial; integración multidisciplinaria; trabajo integrado interinstitucional; apoyos tecnológicos adecuados y, por supuesto, la generación de la formación y capacidades específicas dentro del órgano persecutor para hacerse cargo de esta realidad, lo que exige abandonar la lógica de especialidades tan rigurosas al interior de la Fiscalía y el forjamiento de las competencias necesarias para aprender el fenómeno en su integridad.
- Fortalecer el análisis criminal como una herramienta eficaz para analizar fenómenos delictivos abandonando la lógica de la persecución caso a caso. Si bien esto debería impactar en bandas menores de carácter principalmente oportunista, apunta a generar lógicas de investigaciones distintas y adecuadas para abordar los desafíos en crimen organizado.
- Abordar las investigaciones penales fortaleciendo una estructura macrozonal que permita hacerse cargo de las particularidades propias de los territorios y no impliquen reacciones estandarizadas.

## 7. Reflexiones finales

El presente documento tiene por objetivo ser un insumo concreto para la discusión legislativa en materia de seguridad en Chile. Para ello, se analizaron varias de las iniciativas legales en cuatro ámbitos de la seguridad: políticas policiales, persecución penal, institucionalidad y crimen organizado.

Tal como se mencionó a lo largo del análisis, si bien hay proyectos de ley que prometen avances y mejoras, la gran mayoría no aporta estrategias innovadoras e incluso algunas propuestas pueden llegar a ser contraproducentes en el manejo de la seguridad de nuestro país.

En términos generales, se tratan de proyectos que no permiten avizorar cambios positivos profundos. En relación al sistema de seguridad se abordan algunas dimensiones que no parecen reformar lo central de las policías ni de su relación con la ciudadanía. En cuanto al sistema de persecución es donde se observan problemas más graves por cuanto se trata de proyectos que promueven el uso de la cárcel y limitan las opciones de desvío temprana del juicio penal. Ambas líneas de medidas aseguran agravar el problema del hacinamiento carcelario así como otras consecuencias que se pueden derivar del uso masivo de la cárcel como solución.

En cuanto a la institucionalidad, si bien iniciativas como la creación del Ministerio de Seguridad tiene aspectos positivos no logra entregar claridad respecto de su gobernanza regional y local, espacios donde finalmente se juega la capacidad preventiva del Estado en materia de seguridad. Finalmente, las medidas respecto al crimen organizado presentan el desafío de contar con una línea de base clara. Si bien esta ausencia es un desafío global por el carácter oculto y dinámico, propio del crimen organizado, es necesario operacionalizar un punto de partida que permita medir y dar seguimiento a un fenómeno creciente en el país.

La agenda legislativa analizada es más bien inarticulada, reactiva y limitada y no abre camino hacia una política de Estado de largo plazo en materia de seguridad. Para ello, se requiere contar con un diagnóstico sólido de los alcances de la delincuencia en Chile y de las estrategias utilizadas para combatirla. Las iniciativas analizadas parecen no considerar los datos existentes, la evidencia empírica disponible, ni menos un abordaje del sistema de prevención y control del delito en su conjunto. Es así, como algunas soluciones propuestas, pueden llegar a transformarse en graves problemas. Tal es el caso, por ejemplo, del impacto que las medidas de endurecimiento de penas podrían tener para el sistema carcelario en términos de hacinamiento y para el Ministerio Público, en cuanto a la eficiencia del sistema.

Si bien, no se pretende que las iniciativas legislativas solucionen por sí mismas el problema de la inseguridad, si es exigible que estas faciliten el camino para cambios concretos, que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos y que permitan un país con menores niveles de violencia y mayor paz social. Esperamos que el presente documento aporte a lo anterior y promueva una discusión legislativa profunda, comprometida e informada de la seguridad en Chile.





[ & ]

CENTRO DE ESTUDIOS  
**JUSTICIA & SOCIEDAD**