



# Un pacto para la seguridad

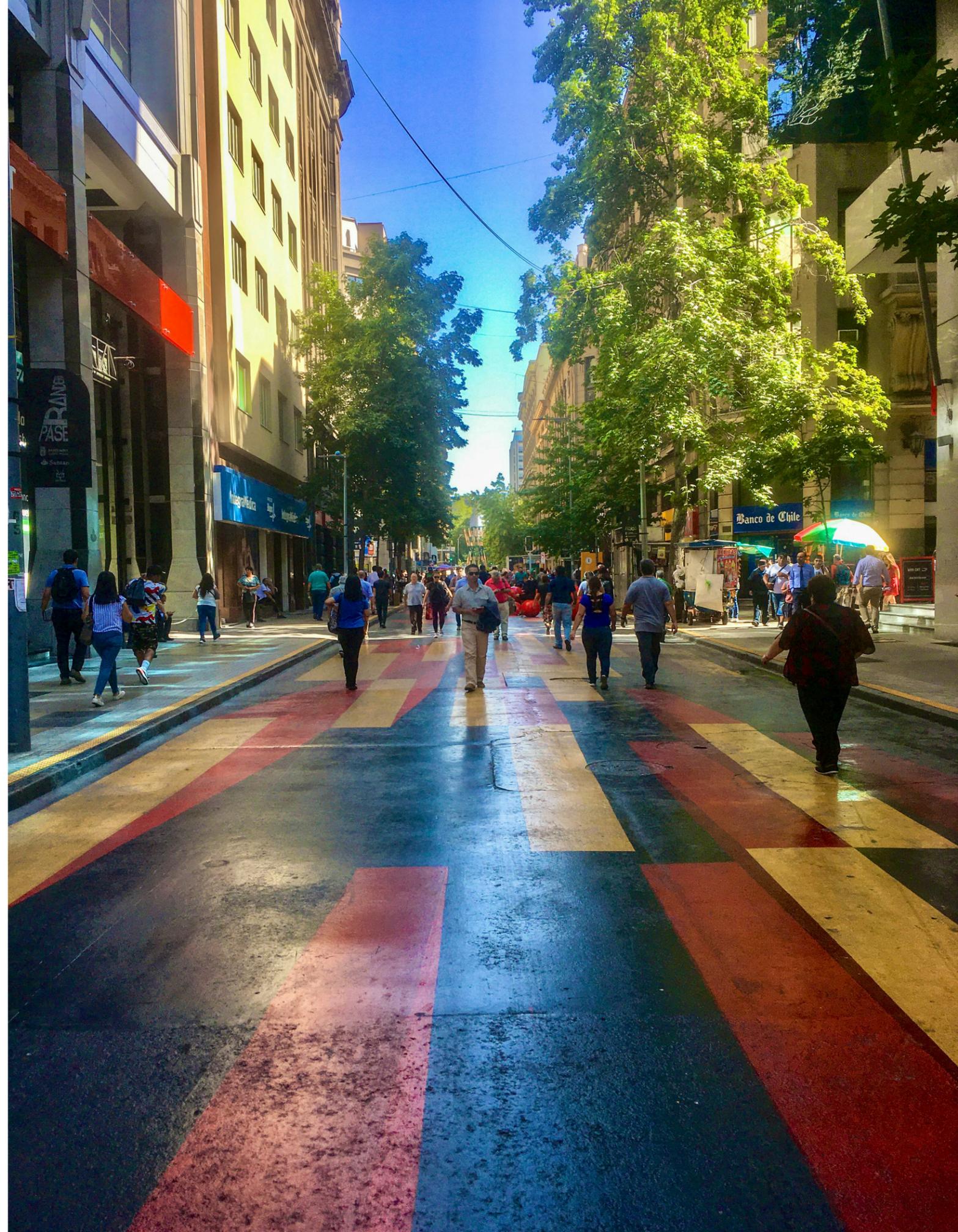
100 propuestas para enfrentar la delincuencia

# Un pacto para la seguridad

## 100 propuestas para enfrentar la delincuencia

**Autores:**

Christian Alveal  
Enrique Bassaletti  
Gonzalo Blumel  
Esteban Díaz Urbina  
Alfonso España  
Juan Francisco Galli  
Pilar Giannini  
Catalina Mertz  
Luis Toledo Ríos  
Pablo Urquizar



## Crisis de seguridad, un desafío país

Históricamente Chile era considerado como un país seguro, al menos desde una perspectiva comparada. Sin embargo, en los últimos años esto cambió drásticamente, en particular luego del estallido social, momento en que se puso en duda la legitimidad del Estado para contener la violencia y se desnudaron sus bajas capacidades para asegurar el orden público.

Hoy nuestro país enfrenta una crisis estructural de seguridad pública, debido a un conjunto de factores: la penetración del crimen organizado transfronterizo, la proliferación de armas, una mayor violencia, aumento de homicidios, incapacidad de controlar las fronteras y gestionar adecuadamente las cárceles; además del terrorismo en la macrozona sur.

Lo anterior ha significado un fuerte incremento de los delitos más graves, como los homicidios y secuestros que desde el 2018 han tenido un aumento de un 40% y 107%, respectivamente. Así, se ha evidenciado un acelerado deterioro en la calidad de vida de las personas, que hoy viven con altos niveles de temor. De hecho, la última Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) reveló que la percepción de inseguridad en Chile alcanzó el 90,6%, la más alta de los últimos 10 años.

Esto arruina las libertades fundamentales y deteriora la calidad de vida de nuestros compatriotas, arriesgando el derecho a la vida y a la integridad física -ambas garantías constitucionales que deben ser cauteladas por el Estado- y poniendo en jaque las posibilidades de dar el salto al desarrollo.

Desde Horizontal decidimos contribuir a este debate. Para esto, convocamos a un grupo de destacados expertos con amplia experiencia en seguridad, quienes elaboraron un acabado diagnóstico y acordaron 100 propuestas de corto y mediano plazo, con foco en el combate al crimen organizado, la migración irregular y la política carcelaria, entre otros.

Ninguna de estas medidas será realmente efectiva si antes no tenemos los acuerdos más elementales en torno a este tema: es deber del Estado contener la violencia y brindar seguridad a la población; y dicha obligación se ejerce a través del uso legítimo de la fuerza. Sin ello, cualquier esfuerzo será en vano.

El documento que aquí presentamos **“Un pacto para la seguridad: 100 propuestas para enfrentar la delincuencia”** constituye una verdadera hoja de ruta para mejorar la seguridad y reducir el temor. Como su nombre lo señala, un “pacto” es una invitación a todos los actores a trabajar en unidos en una agenda que no es propia de un sector, sino que es un verdadero desafío país; quizás el más importante desde la vuelta a la democracia.



**Gonzalo Blumel**

Coordinador mesa de seguridad Horizontal



**Juan José Obach**

Director ejecutivo Horizontal



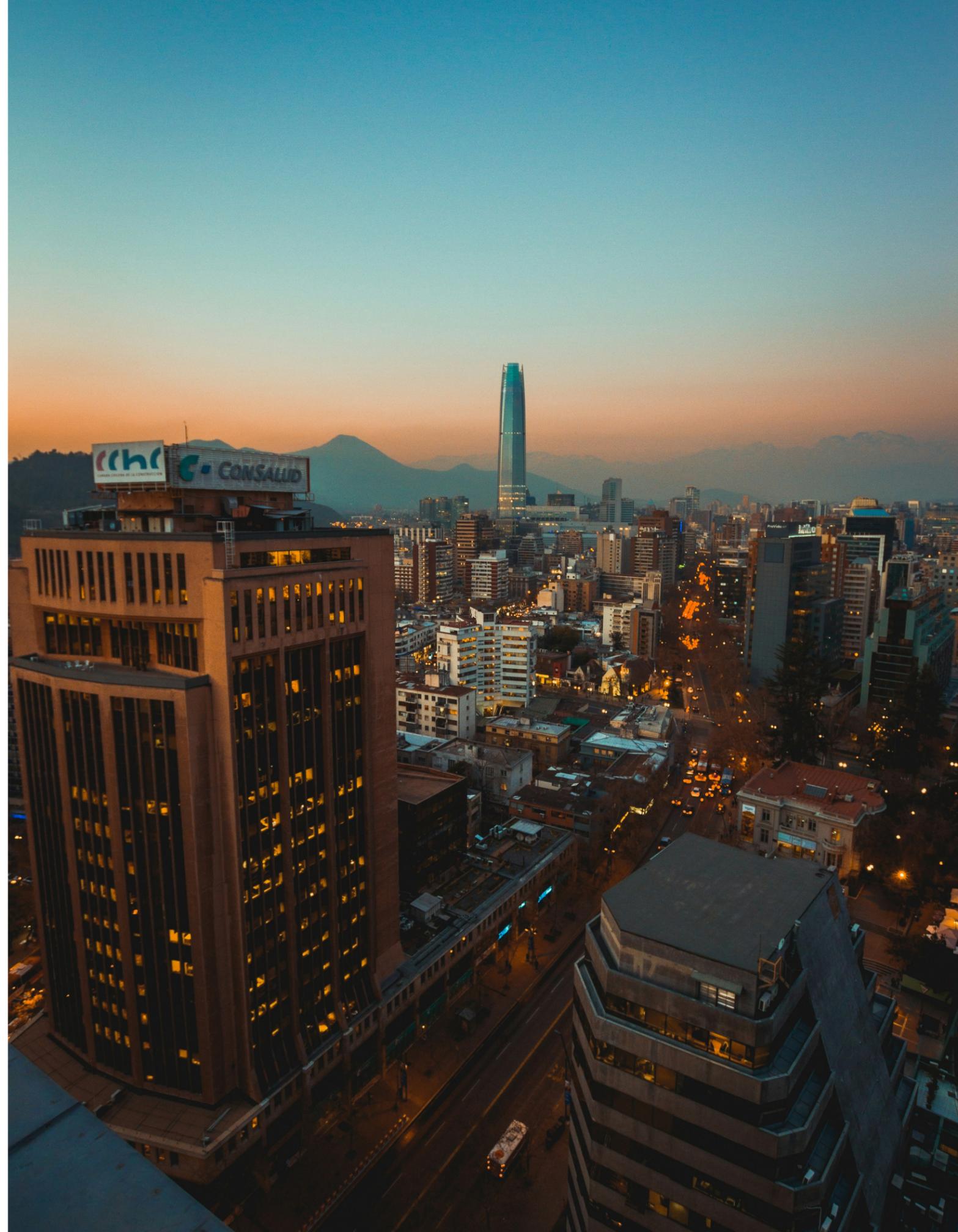
## Resumen Ejecutivo

- La seguridad es un derecho esencial para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de una sociedad democrática. Históricamente, Chile se ha caracterizado por bajos niveles de violencia y crimen en comparación al resto de los países de la región. Sin embargo, en el último tiempo, la mayor penetración del crimen organizado y el narcotráfico, la persistencia del terrorismo y las pocas capacidades de nuestro Estado para contrarrestarlos, han cambiado este panorama diametralmente.
- Enfrentar este nuevo escenario requiere diagnósticos claros y medidas que permitan que nuestro Estado adquiera un sistema de seguridad, en el que los actores cooperen en función de la prevención y el control de la delincuencia. Para ello, en el presente documento se exponen diagnósticos y un total de 100 propuestas divididas en ocho ejes, entre las que destacan:
  1. **Un Estado fuerte y coordinado que proteja a sus habitantes:** (i) Concretar con urgencia el Ministerio de Seguridad Pública, incorporando a Gendarmería, UAF, Sermig, Senapred y Senda; (ii) conectar los sistemas de información del Estado y generar análisis preventivo e investigativo con inteligencia artificial; (iii) establecer un sistema integrado y centralizado de cooperación internacional contra el crimen organizado transnacional.
  2. **Policías para el siglo XXI:** (i) Aumentar la dotación efectiva de Carabineros de Chile (CDC) en 6.000 para tareas operativas, potenciando los incentivos a la permanencia e incremento de las remuneraciones del personal al inicio de su carrera; (ii) ampliar la potestad del Presidente de la República y del General Director de CDC para aumentar transitoriamente las plazas de Oficiales; (iii) mejorar la atención de víctimas y/o denunciantes en las unidades operativas de CDC, capacitando 574 secretarías de Carabineros e incorporar a trabajadores sociales para que cada cuartel cuente con al menos 4 personas que apoyen en dichas funciones; (iv) perfeccionar los indicadores de metas de la PDI y CDC, en función de objetivos investigativos y preventivos, respectivamente; (v) conectar las bases de datos de CDC, PDI y Gendarmería con accesos diferenciados y debido resguardo de datos personales.
  3. **Un Sistema de Inteligencia moderno:** (i) Permitir que la ANI tenga acceso a la información de todos los organismos del Estado y sus propios agentes de inteligencia; (ii) establecer plazos y sanciones cuando los jefes de servicios públicos no respondan a tiempo los requerimientos de la ANI; (iii) seguir con inteligencia la ruta del dinero proveniente del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos vinculados al crimen organizado ampliando el objeto de la UAF y fortaleciendo las facultades de investigación de la CMF.
  4. **Hacia un sistema de justicia efectivo:** (i) Establecer objetivos estratégicos para la nueva fiscalía supraterritorial en materia de condenas por crimen organizado, narcotráfico y terrorismo; (ii) crear un Tribunal Supraterritorial Especializado en crimen organizado, narcotráfico y terrorismo, emulando la Audiencia Nacional de España; (iii) limitar el principio de oportunidad cuando el imputado sea reincidente; (iv) aumentar la dotación efectiva de fiscales en cuatrocientos, para llegar al estándar internacional de 6 fiscales por cada 100.000 habitantes.
  5. **Control tras las rejas:** (i) Construir dos recintos penitenciarios de máxima seguridad en lugares de difícil acceso; (ii) establecer un régimen de segregación reforzado para jefes y miembros de las organizaciones criminales o terroristas; (iii) implementar un sistema efectivo de bloqueo de llamadas de telefonía celular en todos los recintos penitenciarios con secciones de alta y máxima seguridad; (iv) maximizar la seguridad perimetral e interna de los recintos penitenciarios empleando tecnología de punta que permita una redistribución de los funcionarios de Gendarmería; (v) establecer que en casos excepcionales de motín, revuelta u otras situaciones de emergencia graves, el Ministerio de la Seguridad Pública pueda suspender la aplicación de normas habituales para el tratamiento de detenidos; (vi) crear una fuerza de tarea liderada por la PDI, para la búsqueda de prófugos; (vii) crear una Unidad Anticorrupción dentro de Gendarmería de Chile.
  6. **Fronteras protegidas y ordenadas:** (i) Crear con urgencia una fuerza de tarea contra el crimen organizado transnacional (COT) en la macrozona norte, de mando único liderada por las policías; (ii) crear una fuerza de tarea para el control de la frontera, integrada por las policías y liderada por el Ejército; (iii) establecer que solo podrán optar a la ciudadanía chilena los extranjeros que ingresen a través de conductos regulares; (iv) crear una fuerza de tarea liderada por la PDI, para identificar y expulsar a los inmigrantes que se encuentren irregularmente en el territorio nacional; (v) establecer puntos de control migratorio en lugares estratégicos de la frontera; (vi) concordar protocolos de cooperación con países vecinos respecto a la información biométrica y deberes de recibir a quienes sean reconducidos.

7. **Un territorio libre de terrorismo:** (i) Convocar a un Pacto Nacional contra el terrorismo y el crimen organizado; (ii) diseñar una Estrategia Integral Antiterrorista en base a cuatro pilares: prevenir, proteger, persuadir y preparar la respuesta; (iii) limitar los beneficios penitenciarios e implementar una política de segregación de reos condenados por delitos terroristas equivalente a los vinculados con el crimen organizado, cuando así sea necesario; (iv) establecer una regulación eficaz que proteja a los testigos; (v) implementar una ley integral de reparación a las víctimas del terrorismo.

8. **Prevención en infancia y barrios seguros:** (i) Fortalecer y profesionalizar las direcciones de seguridad de las municipalidades; (ii) establecer que el diagnóstico del Plan Comunal de Seguridad Pública se base en datos y metas verificables; (iii) integrar el modelo del "Plan Cuadrante y Seguridad Preventiva" de CDC en las direcciones de seguridad municipal; (iv) priorizar la detención de flagrancia desde los municipios, focalizando los patrullajes a partir del análisis de datos del delito y disponiendo de equipos de abogados de flagrancia y tramitadores; (v) mejorar la detección de vehículos robados integrando las cámaras de seguridad y pórticos lectores de patentes de los municipios con las bases de datos de vehículos robados de las policías; (vi) aumentar el presupuesto y cobertura de programas que ofrecen una terapia multi-sistémica, como el programa "Lazos"; (vii) reactivar el programa "Chile Previene en la Escuela"; (viii) ampliar el programa de prevención de violencia escolar a 5 mil establecimientos; (ix) impulsar el programa de "Escuelas Abiertas", para que los estudiantes puedan realizar actividades recreativas durante la tarde y fines de semana.

- Las medidas aquí descritas no pueden considerarse de manera aislada, sino que deben ser entendidas como una agenda comprehensiva de corto, mediano y largo plazo, que necesita del esfuerzo conjunto de todos los actores del sistema para lograr combatir con éxito los altos niveles de criminalidad a los que hoy nos enfrentamos. Es una agenda ambiciosa, pero necesaria para dotar al Estado de capacidades reales de prevención, control y persecución, para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de vivir con seguridad y libre de la violencia e intervenciones arbitrarias e ilegítimas de terceros.



## Integrantes de la mesa de expertos en seguridad

### Christian Alveal

Ingeniero Comercial de la Universidad Tecnológica Metropolitana, con postítulo en Gestión y Modernización en la Universidad Católica de la Santísima Concepción y Magíster en Dirección de Recursos Humanos y Habilidades Directivas de la Universidad de Madrid. Diplomado en Alta Gestión en Seguridad y diplomado en Seguridad Multidimensional por la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE). Exdirector Nacional de Gendarmería de Chile.

### Enrique Bassaletti

Exgeneral Director de Apoyo a las Operaciones de Carabineros de Chile. Ingeniero en Tránsito, Transporte, Seguridad, Gestión Estratégica y Control de Gestión de la Academia de Ciencias Policiales. Actual Director de Seguridad en la Municipalidad de La Reina.

### Gonzalo Blumel

Ingeniero Civil con mención en ingeniería ambiental de la Pontificia Universidad Católica. Máster en Economía en la Universidad de Birmingham. Exministro Secretario General de la Presidencia y Exministro del Interior y Seguridad Pública.

### Esteban Díaz Urbina

Exgeneral Subdirector Nacional de Carabineros de Chile. Graduado en Ciencias Policiales, Ingeniero en Ejecución en Prevención de Riesgos, Magíster en Análisis de Inteligencia Comunicacional. Actual Director del Observatorio Territorial de Seguridad de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch).

### Alfonso España

Cientista político, magíster en Historia de América Latina de la Universidad Diego Portales. Investigador de Horizontal y secretario ejecutivo de la mesa de expertos en seguridad.

### Juan Francisco Galli

Abogado por la Pontificia Universidad Católica, Máster in Public and Economic Policy en la London School of Economics and Political Science y Master in International Security Studies en el George C. Marshall European Center for Security Studies y la Bundeswehr Universität München. Exsubsecretario para las Fuerzas Armadas y Exsubsecretario de Interior.

### Pilar Giannini

Cientista política, Magíster en Instituciones y Procesos de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Notre Dame. Exjefa de División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior y actual Secretaria Ejecutiva de la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana de la Zona Oriente (AMSZO).

### Catalina Mertz

Economista de la Pontificia Universidad Católica de Chile y Magíster en Economía y Filosofía de la London School of Economics and Political Science. Exdirectora ejecutiva de Fundación Paz Ciudadana y asesora de altas autoridades de gobierno y organismos internacionales en materia de seguridad pública.

### Luis Toledo Ríos

Abogado de la Universidad Central, Magíster en Psicología de las Organizaciones de la Universidad Adolfo Ibáñez. Exfiscal Regional. Exdirector de la Unidad de Drogas del Ministerio Público. Actual director del centro universitario CESCRO de la Universidad San Sebastián y Asesor Externo de UNDOC y Plan Colombo.

### Pablo Urquizar

Abogado, licenciado en Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Máster en Derecho (LLM) de la misma casa de estudios, Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid y Diplomado en Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Chile y Diplomado en Seguridad Internacional y Estudios Estratégicos de la Academia del Ejército de Chile. Exasesor del Consejo Académico Consultivo de Estudios e Investigaciones Militares del Ejército de Chile. Excoordinador Nacional de Seguridad de la Macrozona Sur.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>01</b>	<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>16 - 35</b>	<b>06</b>	<b>CONTROL TRAS LAS REJAS: DESBARATAR EL CRIMEN ORGANIZADO EN LAS CÁRCELES</b>	<b>78 - 91</b>
	1.1 Principios	28 - 29		6.1 Diagnóstico	80 - 83
	1.2 Definiciones	30 - 33		6.2 Propuestas	84 - 89
<b>02</b>	<b>UN ESTADO FUERTE Y COORDINADO QUE PROTEJA A SUS HABITANTES</b>	<b>36 - 47</b>	<b>07</b>	<b>FRONTERAS PROTEGIDAS Y ORDENADAS</b>	<b>92 - 99</b>
	2.1 Diagnóstico	38 - 39		7.1 Diagnóstico	94 - 95
	2.2 Propuestas	40 - 45		7.2 Propuestas	96 - 97
<b>03</b>	<b>POLICÍAS PARA EL SIGLO XXI</b>	<b>48 - 57</b>	<b>08</b>	<b>UN TERRITORIO LIBRE DE TERRORISMO</b>	<b>100 - 107</b>
	3.1 Diagnóstico	50 - 51		8.1 Diagnóstico	102 - 103
	3.2 Propuestas	52 - 55		8.2 Propuestas	104 - 105
<b>04</b>	<b>UN SISTEMA DE INTELIGENCIA MODERNO</b>	<b>58 - 67</b>	<b>09</b>	<b>PREVENCIÓN EN INFANCIA Y BARRIOS SEGUROS</b>	<b>108 - 121</b>
	4.1 Diagnóstico	60 - 61		9.1 Diagnóstico	110 - 113
	4.2 Propuestas	62 - 65		9.2 Propuestas	114 - 119
<b>05</b>	<b>HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA EFECTIVO</b>	<b>68 - 77</b>	<b>10</b>	<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>122 - 125</b>
	5.1 Diagnóstico	70 - 71			
	5.2 Propuestas	72 - 75	<b>11</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>126 - 129</b>

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Figura 01</b>	Variación de homicidios consumados por cada 100.000 habitantes, y denuncias de secuestro por cada 100.000 habitantes 2018-2023	<b>20</b>
<b>Figura 02</b>	Variación de casos policiales de DMCS por cada 100.000 habitantes, 2018-2023	<b>21</b>
<b>Figura 03</b>	Porcentaje de víctimas de homicidios consumados según mecanismo de ejecución de homicidios, 2018-2022	<b>22</b>
<b>Figura 04</b>	Porcentaje de victimarios de homicidio de nacionalidad extranjera	<b>24</b>
<b>Figura 05</b>	Población penal extranjera privada de libertad, 2017-2023	<b>24</b>
<b>Figura 06</b>	Uso de capacidad penal para personas privadas de libertad (PPL) en cárceles 24 hrs, 2012-2023	<b>25</b>
<b>Figura 07</b>	Puntaje Índice Global de Terrorismo países OCDE, 2023	<b>26</b>
<b>Figura 08</b>	Índice de temor FPC, encuestados que viven con temor alto	<b>27</b>
<b>Figura 09</b>	Actores y roles del Sistema de Seguridad Pública	<b>44</b>
<b>Figura 10</b>	Cantidad de Carabineros de Escalafón de Orden y Seguridad y tasa por cada 100 mil habitantes, 2010-2022	<b>52</b>
<b>Figura 11</b>	Tasa de homicidios consumados por cada 100.000 habitantes, países OCDE	<b>132</b>

## ÍNDICE DE IMÁGENES

<b>Imagen 01</b>	(Eliás Almaguer, 2020)	<b>01</b>	<b>Imagen 20</b>	(Barbed, c/f)	<b>80</b>
<b>Imagen 02</b>	(Kevin Waslieuski, 2022)	<b>02</b>	<b>Imagen 21</b>	(Constanza Hitschfeld, 2022)	<b>83</b>
<b>Imagen 03</b>	(Cristian Castilla, 2020)	<b>07</b>	<b>Imagen 22</b>	(David Cortes Serey, 2013)	<b>85</b>
<b>Imagen 04</b>	(Gustavo Sánchez, 2021)	<b>11</b>	<b>Imagen 23</b>	(Ulloa, 2022)	<b>92</b>
<b>Imagen 05</b>	(Jorge Fernández Salas, 2019)	<b>16</b>	<b>Imagen 24</b>	(Carvalho, 2022)	<b>93</b>
<b>Imagen 06</b>	(Palavecinos et al., 2023)	<b>19</b>	<b>Imagen 25</b>	(Retrieved, 2024)	<b>94</b>
<b>Imagen 07</b>	(Macarena Ollarzú, 2022)	<b>29</b>	<b>Imagen 26</b>	(Gobierno construirá nuevas zanjas en la frontera con Bolivia para frenar migración, 2023)	<b>99</b>
<b>Imagen 08</b>	(Macarena Ollarzú, 2022)	<b>38</b>	<b>Imagen 27</b>	(Chile extiende cierre de fonteras hasta el 25 de Julio: Las limitaciones para frenar y salir del país, 2024)	<b>101</b>
<b>Imagen 09</b>	(Jorge Fernández Salas, 2019)	<b>41</b>	<b>Imagen 28</b>	(Alan Veas, 2020)	<b>102</b>
<b>Imagen 10</b>	(Tomás González F, 2020)	<b>47</b>	<b>Imagen 29</b>	(Sasse, 2023)	<b>109</b>
<b>Imagen 11</b>	(Kevin Wasilevski, 2022)	<b>49</b>	<b>Imagen 30</b>	(Luis Felipe Sousa, 2021)	<b>110</b>
<b>Imagen 12</b>	(Reyes, 2021)	<b>50</b>	<b>Imagen 31</b>	(Caio Silva, 2019)	<b>115</b>
<b>Imagen 13</b>	(León, 2015)	<b>57</b>	<b>Imagen 32</b>	(La investigación en educación en Chile es insuficiente-Universidad Católica del Maule, 2022)	<b>121</b>
<b>Imagen 14</b>	(Chile, 2018)	<b>59</b>	<b>Imagen 33</b>	(Thomas Griggs, 2022)	<b>123</b>
<b>Imagen 15</b>	(R. León, 2022)	<b>60</b>	<b>Imagen 34</b>	(Felipe Brayner, 2022)	<b>124</b>
<b>Imagen 16</b>	(Diaz, 2023)	<b>69</b>	<b>Imagen 35</b>	(Hector Vera, 2020)	<b>127</b>
<b>Imagen 17</b>	(Poder Judicial - Tribunales, 2024)	<b>70</b>	<b>Imagen 36</b>	(Raúl Escobar, 2022)	<b>128</b>
<b>Imagen 18</b>	(SoyChile, 2019)	<b>75</b>			
<b>Imagen 19</b>	(Modernización-CENEOP-Chile, n.d.)	<b>79</b>			

# INTRODUCCIÓN



01

La seguridad es un derecho esencial para el ejercicio de la ciudadanía y el desarrollo de una sociedad democrática. **Un Estado que no es capaz de asegurar un nivel mínimo de seguridad a sus ciudadanos, limita el derecho humano más básico, que es el de la vida, la libertad y la seguridad personal**<sup>1</sup>. Históricamente, Chile se ha caracterizado por bajos niveles de violencia y crimen comparado con el resto de los países de la región<sup>2</sup>. Sin embargo, en el último tiempo este fenómeno ha cambiado. En efecto, entre 2018 y 2023, los secuestros y los homicidios han variado en un 107% y 40%, respectivamente (**Figura 1**). Además de los homicidios, también han aumentado los delitos de mayor connotación social más violentos, como violaciones (26%), otros robos con fuerza (24%), robo de vehículo motorizado (14%), lesiones graves o gravísimas (9%) y robo con violencia o intimidación (5%) (**Figura 2**). Este mayor uso de la violencia en la comisión de delitos es corroborado al observar un aumento en la proporción de homicidios perpetrados con armas de fuego (**Figura 3**).



Imagen 06 (Palavecinos et al., 2023)

Variación de homicidios consumados por cada 100.000 habitantes, y denuncias de secuestro por cada 100.000 habitantes 2018-2023

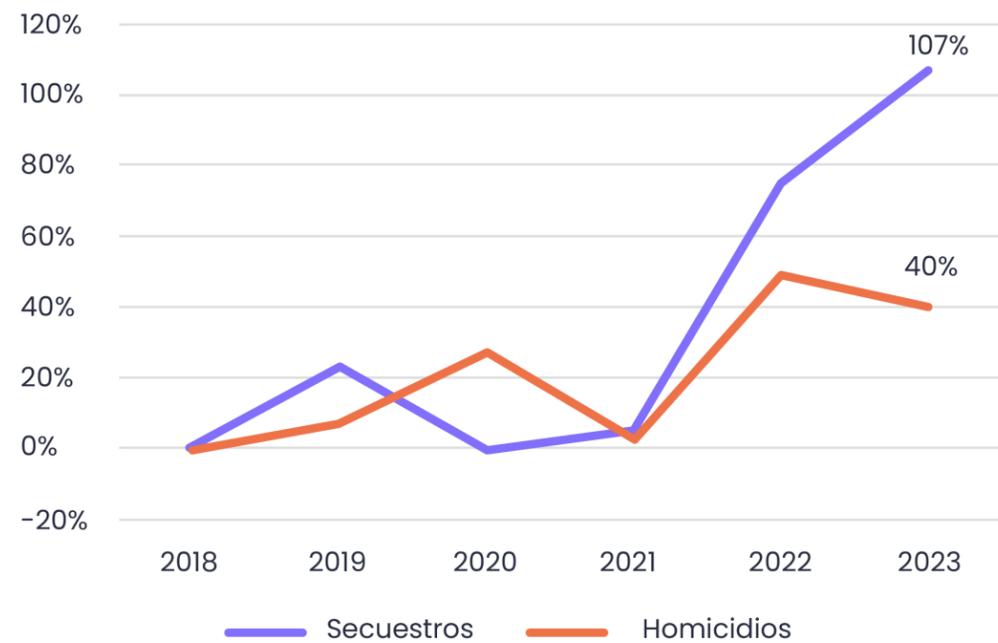
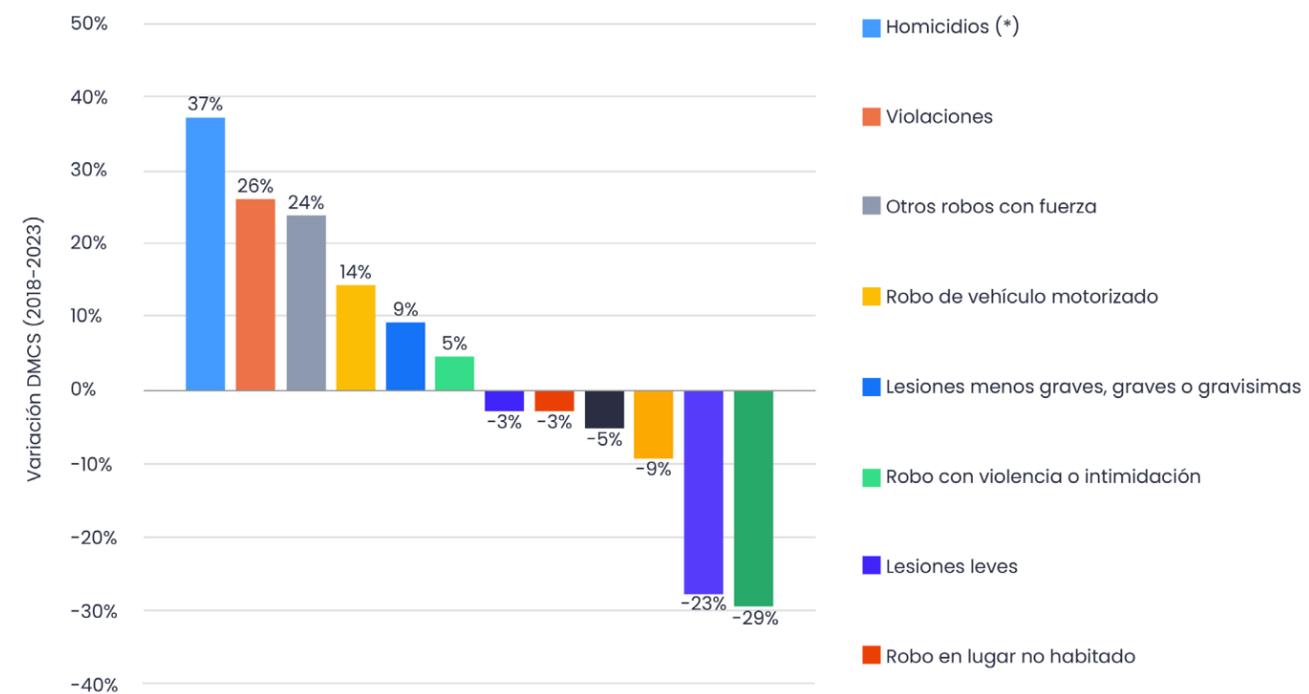


Figura 01 Subsecretaría de Prevención del Delito (2018-2023) y Ministerio Público (2018-2023)

Variación de casos policiales de DMCS por cada 100.000 habitantes, 2018-2023



(\*) Solo considera casos policiales y por eso la variación es inferior a la de la Figura 1. Sin embargo, el dato más relevante es el de los homicidios consumados.

Figura 02 Elaboración propia en base a CEAD (2018-2023)

**Porcentaje de víctimas de homicidios consumados según mecanismo de ejecución de homicidios<sup>4</sup>, 2018-2022**

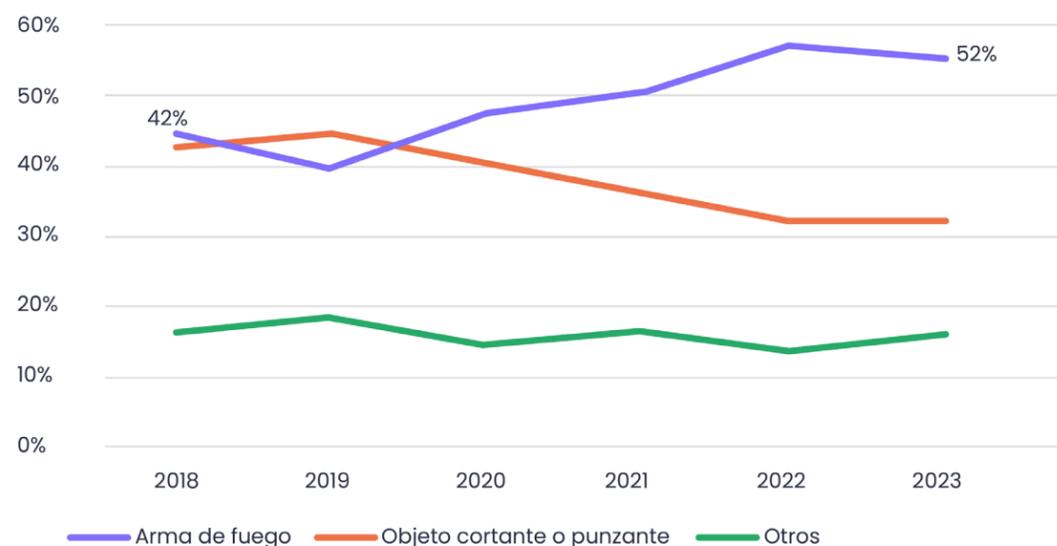


Figura 03 Subsecretaría de Prevención del Delito (2024)

**Este aumento de la violencia empleada en los delitos ha estado acompañado de una mayor penetración de la inmigración por pasos no habilitados:** si entre 2018 y fines del 2021 ingresaron 87.689 personas por pasos no habilitados, para el 2022 y 2023 esta cifra asciende a 98.110 personas. Esto no significa que los migrantes, por el solo hecho de serlo, delincan, sino que nuestras fronteras han demostrado ser vulnerables y esto ha sido aprovechado por el crimen organizado transnacional, que percibe ingresos tanto por el narcotráfico como por la trata y tráfico de personas. Dichas organizaciones criminales han buscado instalarse y operar en el país, lo que se ha traducido en un aumento en las víctimas y victimarios de homicidio de personas con nacionalidad extranjera junto con un aumento de la población penal extranjera (**Figura 4 y 5**). Según autoridades del Ministerio Público, las bandas criminales extranjeras utilizan métodos más violentos para percibir sus ingresos, lo que ha provocado un efecto cultural sobre la criminalidad en Chile, al generar una reacción de los delincuentes locales frente al aumento de la violencia en los métodos empleados por las nuevas organizaciones criminales en el territorio<sup>5</sup>.

### Porcentaje de victimarios de homicidio de nacionalidad extranjera

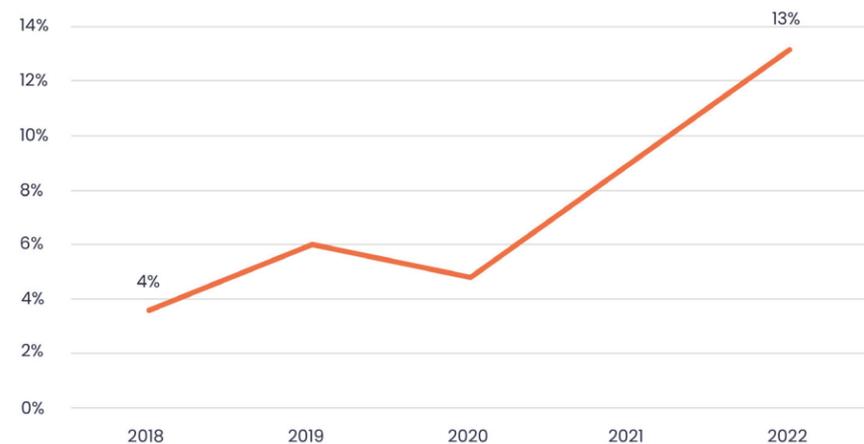
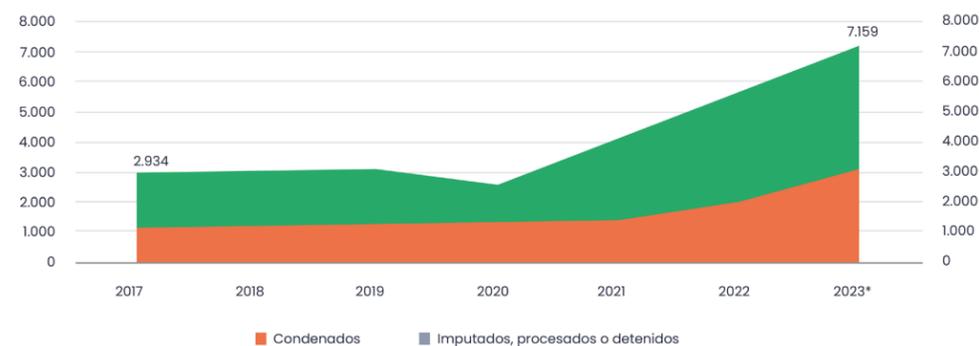


Figura 04 Subsecretaría de Prevención del Delito (2023)

### Población penal extranjera privada de libertad, 2017-2023



\*Datos al 31 de septiembre 2023

Figura 05 Ministerio de Justicia en base a Gendarmería (2023)

En esta línea, la privación de libertad de personas extranjeras sin identificación no permite que los recintos penitenciarios puedan categorizar adecuadamente a los reos, lo que, acompañado de cárceles cada vez más sobrepobladas, expone a las personas privadas de libertad al contacto criminógeno y la extorsión, junto con facilitar el reclutamiento por parte del crimen organizado (Figura 6).

### Uso de capacidad penal para personas privadas de libertad (PPL) cárceles 24 hrs, 2012-2023

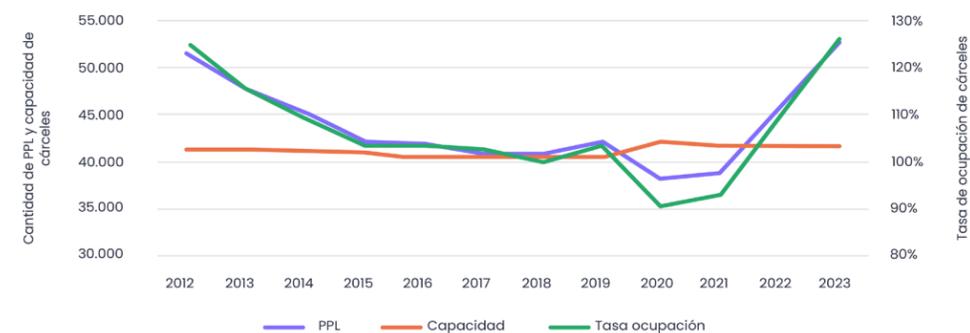
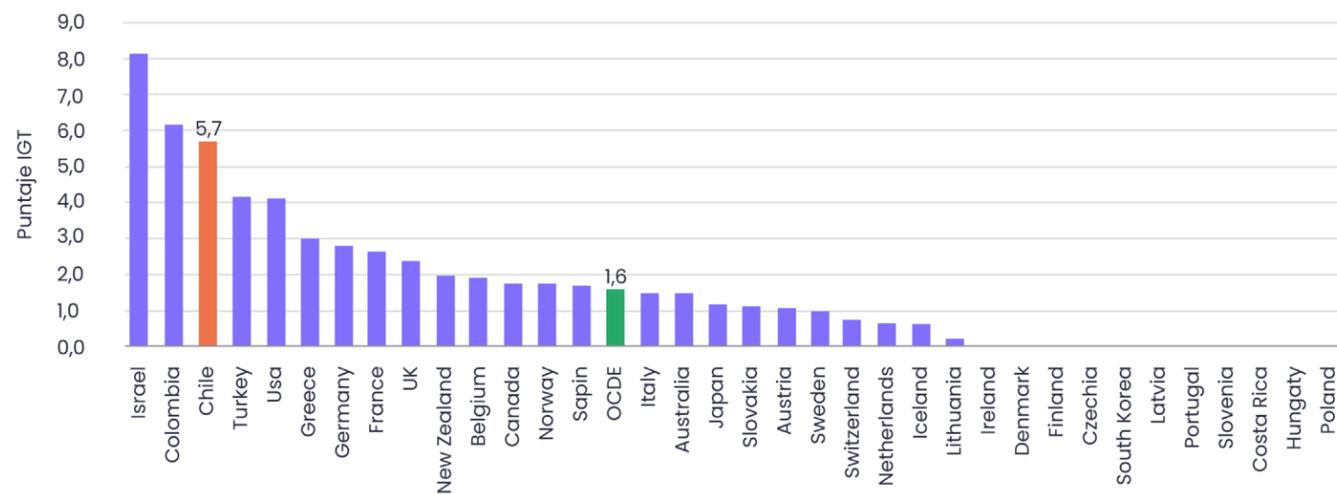


Figura 06 Gendarmería de Chile (2023)

Este escenario concurre con la presencia de organizaciones y actividad terrorista. Según el Índice Global de Terrorismo (IGT), en la última década Chile ha empeorado en términos de riesgo, posicionándose como el 17 del mundo en términos de terrorismo y el tercer país OCDE solo seguido de Colombia e Israel (Figura 7).

#### Puntaje Índice Global de Terrorismo países OCDE<sup>1</sup>, 2023



(1) El Índice Global de Terrorismo puntúa a los países en base a cuatro factores: número total de incidentes, número total de muertos, número total de heridos y suma de daños a la propiedad. Así, a mayor puntaje, mayor el impacto del terrorismo. Entre 5 y 7 el país se ubica en un puntaje "medio".

Figura 07 Institute for Economic & Peace (2024)

En definitiva, es por esta variación tanto cualitativa (crímenes más violentos) como cuantitativa en la frecuencia de los delitos más dañinos, que hoy nueve de cada diez personas perciben que la delincuencia aumentó (ENUSC, 2022) y cerca de un tercio de la población vive con temor alto (Fundación Paz Ciudadana, 2023) (Figura 8).

#### Índice de temor FPC, encuestados que viven con temor alto

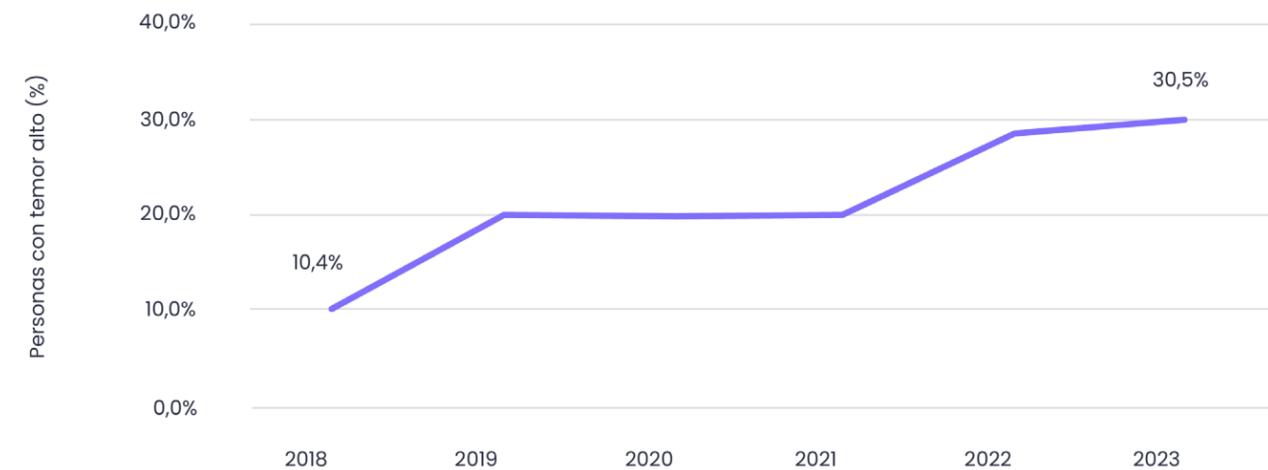


Figura 08 Fundación Paz Ciudadana (2023)

**Frente a las dificultades del Estado para responder oportunamente a estos nuevos desafíos, la opinión pública considera que la delincuencia, los asaltos y los robos debiesen ser el primer problema al que el gobierno debería dedicar más esfuerzo en resolver<sup>6</sup>.** Y no solo eso; los problemas del Estado para dar respuesta a la amenaza del narcotráfico, el impacto del crimen organizado y el terrorismo, ha debilitado la valoración de la ciudadanía tanto de las libertades como de la democracia<sup>7</sup>.

**Por lo tanto, es ineludible la responsabilidad de identificar las debilidades de nuestro Estado para que pueda ser fortalecido a tiempo, antes de volverse un entorno de alta criminalidad<sup>8</sup>.** Así, en este documento damos cuenta de los principales desafíos que enfrenta Chile en materia de seguridad, especialmente frente al crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, que representan graves amenazas a la integridad humana y al orden institucional. Asimismo, proponemos una serie de medidas concretas y viables para mejorar la coordinación, la inteligencia, la persecución, el control, la prevención y la reinserción en el

ámbito de la seguridad, con el fin de fortalecer el Estado de derecho y la convivencia pacífica en nuestro país. El documento se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presentan los principios que orientan nuestra visión de la seguridad. En segundo lugar, se establecen algunas definiciones clave para entender el fenómeno del crimen organizado y el terrorismo. De inmediato, se exponen los distintos diagnósticos sobre los desafíos de nuestro Estado para mejorar la seguridad pública, que surgieron de las sesiones de trabajo con expertos de diversas áreas, junto con las propuestas correspondientes.

Dada la amplitud del problema de la seguridad, quedó pendiente ahondar sobre el problema asociado a la prevención primaria, secundaria y terciaria, basada en el desarrollo temprano de la persona. Lo mismo ocurre con respecto a la seguridad cibernética. Con todo, esperamos que este documento contribuya al debate público y a la formulación de políticas públicas efectivas y eficientes en materia de seguridad, que permitan a Chile avanzar hacia una sociedad más segura, libre y justa.

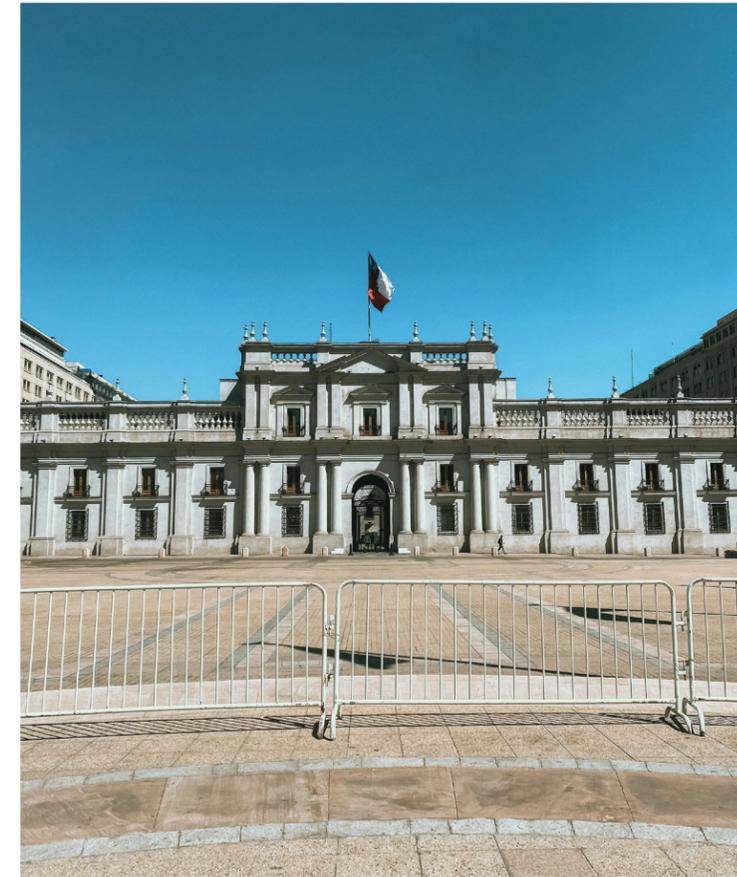


Imagen 07 (Macarena Ollarú, 2022)

## 1.1 Principios

Los siguientes principios guían nuestras reflexiones y medidas sobre la seguridad, permitiendo identificar los problemas, desafíos y oportunidades que Chile enfrenta en este ámbito, especialmente frente al crimen organizado y el terrorismo, que son fenómenos complejos y dinámicos, que amenazan la paz social y el orden institucional.

1. **La seguridad de los ciudadanos es un derecho fundamental reconocido por la Constitución. Es el Estado el que está mandatado a dar protección a la población que habita en nuestra nación a través de todos los medios que dispone la ley, con el fin de asegurar la libertad e integridad física y psicológica de sus habitantes.** Para ello, cuenta con el monopolio legítimo de la fuerza, por lo que tiene la responsabilidad de utilizarla contra quienes amenacen al Estado de derecho y la seguridad de las personas.
2. **La seguridad pública debe ser comprendida como un sistema.** De este sistema forman parte diversas instituciones, tanto dependientes del Gobierno Central como autónomas. En efecto, a pesar de la necesaria separación de poderes que debe haber entre las instituciones que forman parte de la cadena de seguridad, es imperativa la alineación sistemática entre sus organismos, ya sea por “control directo” (dependencia administrativa) o por esquemas de incentivos

centrados en objetivos claros y medibles, que contribuyan a la combatir la inseguridad y que cuenten con rendición de cuentas públicas ante la ciudadanía y el Congreso.

3. **La seguridad pública es una política de Estado. La formación, despliegue y evaluación del sistema de seguridad debe ser independiente del ciclo político y debe contar en todo momento con el respaldo de los distintos sectores.** Esta es una condición indispensable para garantizar la legitimidad, confianza, la transparencia y la eficacia de las instituciones encargadas de prevenir y combatir el delito. Por esta razón, es necesario resguardar que los cuerpos técnicos ligados a ella sean neutros y profesionales, y que las decisiones que se adopten sean en base a datos y la evidencia, sin perjuicio de la relación que tengan con las autoridades democráticamente electas.
4. **Las políticas públicas del sistema de seguridad se deben basar en evidencia, es decir, en información rigurosa, objetiva y relevante que permita identificar los problemas, las causas, las alternativas y los resultados de las intervenciones públicas.** La evidencia puede provenir de diversas fuentes, como la investigación científica, las estadísticas oficiales, las evaluaciones de impacto, las consultas ciudadanas, las experiencias internacionales, etc. El uso de la evidencia tiene como objetivo mejorar la calidad, la eficiencia y

la efectividad de las políticas públicas, así como aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en el Estado.

5. **La modernización y la innovación son elementos esenciales para mejorar la gestión, eficiencia y eficacia de la seguridad pública.** El Estado debe estar sujeto a un proceso de mejora continua en el ámbito de la seguridad. Esto se traduce en que debe desplegar intervenciones eficaces y basadas en la evidencia; tener la capacidad de interconectar sistemas de información con la debida protección y adoptar el mejor uso de las últimas tecnologías de generación, recolección y análisis de datos; y desarrollar e incentivar investigaciones científicas que permitan optimizar la labor policial, fortalecer sus capacidades, generar conocimientos sobre los fenómenos delictivos y sus causas.
6. **Todas las democracias desarrolladas cuentan con sistemas de inteligencia modernos y eficaces,** que integran las capacidades e información generadas por los distintos organismos vinculados a la comunidad de inteligencia, siempre asegurando el debido resguardo de los datos personales e información sensible.
7. **Los sistemas penitenciarios deben asegurar que las condenas se cumplan. También deben buscar que las personas renuncien al delito como medio de subsistencia y adquieran**

**competencias que les permitan reinserirse socialmente al momento de salir de la cárcel.** En este sentido, el crimen organizado perjudica la posibilidad de que el sistema penitenciario logre que se cumplan las condenas y los reos se reinseren socialmente, porque somete y recluta a personas privadas de libertad, impidiendo la reinserción social, y extorsiona y busca corromper a los funcionarios a cargo de dichos recintos.

## 1.2 Definiciones

- **Seguridad pública.** La seguridad pública es el conjunto de medidas y acciones que el Estado lleva a cabo para garantizar el orden público y la protección de las personas y sus bienes. Esto incluye la prevención del delito y la promoción de la paz social. Las instituciones encargadas de la seguridad pública deben asegurar que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos y deberes garantizados por la Constitución, como la libertad, la seguridad individual y familiar, el derecho a la propiedad y al trabajo. De este modo, la seguridad pública es un bien jurídico que permite a las personas vivir en un ambiente seguro, libre de peligros, daños o riesgos que puedan afectar el ejercicio normal de sus derechos y deberes.
- **Prevención del delito.** La prevención del delito comprende estrategias y medidas que buscan reducir el riesgo de que éstos ocurran y sus posibles efectos nocivos en las personas y la sociedad, incluido el miedo al delito, interviniendo para influir en sus múltiples causas<sup>9</sup>. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), la “prevención es el primer imperativo de la justicia<sup>10</sup>”. La prevención del delito engloba un amplio rango de enfoques, incluyendo<sup>11</sup>:
  - a. Promover el bienestar de las personas y fomentar conductas adecuadas a través de medidas sociales, económicas, sanitarias y la juventud, y centrarse en los factores de riesgo y de protección asociados a la delincuencia y la victimización (prevención mediante el desarrollo social o prevención social del delito).
  - b. Cambiar las condiciones en los vecindarios que influyen en la delincuencia, la victimización y la inseguridad que resulta del crimen aprovechando las iniciativas, la experiencia y el compromiso de los miembros de la comunidad (prevención del crimen a nivel local).
  - c. Prevenir la comisión de delitos reduciendo las oportunidades y proporcionando asistencia e información a las víctimas potenciales y reales (prevención situacional de los delitos).
  - d. Prevenir la reincidencia ayudando a la reinserción social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración).
- **Control del delito.** Es el conjunto de medidas que se adoptan para contrarrestar y neutralizar las conductas que atentan contra la seguridad, el orden y la convivencia social, especificadas por la ley.
- **Crimen organizado.** La Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (UNTOC, por sus siglas en inglés), suscrita y ratificada por Chile, sin definir crimen

organizado, define a un “grupo criminal organizado” como (a) un grupo de tres o más personas que no fue formado de manera aleatoria; (b) que ha existido por un periodo de tiempo; (c) actuando de manera premeditada con el objetivo de cometer un delito punible con, al menos, 4 años de encarcelamiento; (d) con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero o material. En nuestra legislación, tras la aprobación de la Ley N°21.577, se distingue entre “asociación delictiva” y “asociación criminal”. La primera es “toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus finalidades la perpetración de simples delitos”. Por otra parte, la asociación criminal es “toda organización formada por tres o más personas, con acción sostenida en el tiempo, que tenga entre sus fines la perpetración de hechos constitutivos de crímenes<sup>12</sup>”. El crimen organizado puede ser definido como una “empresa criminal” que permea en el Estado a través de la corrupción y utiliza a sus agentes para el desarrollo del negocio ilícito. En este sentido, penetra en todas las esferas del Estado, promueve la corrupción y la violencia y tiene un fuerte impacto en la seguridad, la estabilidad democrática, la economía y en la vida de las personas. Su consolidación pasa por un proceso donde se identifican etapas precarias, intermedias y de simbiosis con el Estado<sup>13</sup>.

El crimen organizado puede ser nacional o transnacional y el mercado ilícito más lucrativo es el narcotráfico, al que se suman otros como el tráfico y trata de personas, el tráfico de armas, la minería ilegal o el cibercrimen.

Resulta relevante destacar que, desde la doctrina, es necesario distinguir entre crimen organizado en tanto organización y crimen organizado en tanto actividad<sup>14</sup>: No todo delito que se lleva a cabo mediante un nivel de organización es cometido por un grupo de crimen organizado ni puede ser calificado como tal<sup>15</sup>. Esto lleva a que algunas legislaciones internacionales, al momento de entregar herramientas para combatir el fenómeno, se enfoquen en el grupo que comete varios delitos más que en los delitos individualmente cometidos<sup>16</sup>. En este sentido, el crimen organizado busca mantener a la organización en el tiempo más allá de las personas que la componen. Por el contrario, un grupo organizado para desarrollar una actividad criminal desaparece cuando es desarticulado.

- **Terrorismo.** La conceptualización de terrorismo no ha sido fácil de unificar<sup>17</sup>. Con todo, la ley N°18.314, que es la vigente sobre terrorismo, lo define como un delito que se comete “con la finalidad de producir en la población o en una parte de ella el temor justificado de ser víctima de delitos de la misma especie, sea por la naturaleza y efectos de los medios empleados, sea por la

evidencia de que obedece a un plan premeditado de atentar contra una categoría o grupo determinado de personas, sea porque se cometa para arrancar o inhibir resoluciones de la autoridad o imponerle exigencias<sup>18</sup>". Entre los crímenes asociados al terrorismo en la ley N°18.314, que pudieran contener la finalidad ya señalada, se contemplan:

1. Homicidios, lesiones, secuestros, envío de cartas o encomiendas explosivas, incendios y estragos, infracciones contra la salud pública y descarrilamiento de ferrocarriles.
2. Apropiación o atentado contra una nave, aeronave, ferrocarril, bus u otro medio de transporte público en servicio, o bien, realizar actos que pongan en peligro la vida, la integridad corporal o la salud de sus pasajeros o tripulantes.
3. Atentar contra la vida o la integridad corporal del Jefe de Estado o de otra autoridad política, judicial, militar, policial o religiosa, o de personas internacionalmente protegidas, en razón de sus cargos.
4. Colocar, enviar, activar, arrojar, detonar o disparar bombas o artefactos explosivos o incendiarios de cualquier tipo, armas o artificios con gran poder destructivo o de efectos tóxicos, corrosivos o infecciosos.

5. La asociación ilícita cuando ella tenga por objeto la comisión de delitos que deban clasificarse de terroristas.

Según la Asamblea General de las Naciones Unidas, el terrorismo se define como los "actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población general, en un grupo de personas o en personas determinadas<sup>19</sup>. Tales actos "son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos"<sup>20</sup>. En el mismo sentido, la resolución 60/158 de Naciones Unidas establece que "los actos, métodos y prácticas terroristas, en todas sus formas y manifestaciones, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los Estados<sup>21</sup>". Por lo tanto, tal como lo establece la Constitución Política de la República, "el terrorismo, en cualquiera de sus formas, es por esencia contrario a los derechos humanos<sup>22</sup>".

- **Servicio de inteligencia.** Es la organización del Estado que le proporciona al Poder Ejecutivo, información o conocimiento útil para la toma de decisiones preventivas frente a amenazas graves a

la seguridad nacional, tales como: el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico<sup>23</sup>. Entre las acciones de inteligencia se encuentra detectar, neutralizar y contrarrestar las acciones de grupos terroristas, nacionales o internacionales, y de organizaciones criminales transnacionales.

- **Condición migratoria irregular.** Es aquella condición en la que se encuentra un extranjero presente en el país, pero que carece de un permiso vigente que lo habilite a permanecer en él<sup>24</sup>.
- **Ciberseguridad.** Es el conjunto de medidas y prácticas destinadas a proteger la integridad de la información y la disponibilidad y resiliencia de las redes y sistemas informáticos, con el objetivo de proteger a las personas, la sociedad, las organizaciones o las naciones de incidentes de ciberseguridad, como lo puede ser un ciberataque. Este último se define como el intento de destruir, exponer, alterar, deshabilitar, exfiltrar u obtener acceso o hacer uso no autorizado de un activo informático<sup>25</sup>.
- **Política de seguridad pública.** Orienta la acción del Estado frente al fenómeno delictivo. Define los fines, los medios y los límites de la intervención estatal en materia penal, así como las prioridades y los recursos para su implementación. Entre estos instrumentos se encuentra la

Política Nacional de Seguridad Pública Interior<sup>26,27,28</sup>, los criterios de actuación del Ministerio Público fijados por el Fiscal Nacional<sup>29</sup> y el Plan Comunal de Seguridad Pública<sup>30</sup>.

- **Reinserción social.** Es un proceso sistemático de acciones orientadas a eliminar la peligrosidad de las personas privadas de libertad y favorecer su integración a la sociedad. Estas acciones buscan abordar la mayor cantidad de factores que han contribuido al involucramiento de una persona en la actividad delictiva, con el objetivo de disminuir sus probabilidades de reincidencia y promover el cambio hacia conductas prosociales<sup>31</sup>.

## Notas

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos. Art. 3. 10 de diciembre de 1948.

<sup>2</sup> Según el Banco Mundial (2021), mientras el 2021 Chile tenía una tasa de homicidios intencionales de 4 por cada 100.000 habitantes, en América Latina y el Caribe dicha cifra fue de 20.

<sup>4</sup> La categoría “Otros” incluye homicidios de personas producto de disparos de armas de fuego “injustificados” o como parte de acciones delictuales, disputas territoriales o de bandas rivales donde las trayectorias de los disparos son azarosas y causan la muerte sin que los asesinados estuviesen involucrados en el hecho ni en el acto delictual. También incluye los homicidios “sociopolíticos”, relacionado con intereses políticos, prejuicios sociales o con disturbios civiles, como resulta de la violencia colectiva o de la reacción de la vigilancia, ejecuciones ilegales por la policía, uso excesivo de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y ejecuciones extrajudiciales. Por último, también incluye casos en los que no se registran los antecedentes de los homicidios (Subsecretaría de Prevención del Delito, 2023).

<sup>5</sup> Biobío (2023).

<sup>6</sup> Encuesta CEP N°82-89 (2018-2023).

<sup>7</sup> Según la Encuesta CEP N°89 (2023), el 25% es indiferente a si el régimen es autoritario o democrático y el 17% considera preferible un régimen autoritario. Del mismo modo, frente a la pregunta sobre a qué valor le da más importancia (siendo 1 “libertades públicas” y 10 “orden público y seguridad”), el 72% se ubicó entre 7 y 10.

<sup>8</sup> Según Bergman (2018), un entorno de alta criminalidad (o high crime environment) es aquel en el que los criminales tienen altas oportunidades de ganancia y el sistema de justicia penal es débil, lo que desencadena un rápido espiral ascendente del crimen y un fuerte aumento en la intensidad de la violencia en algunos estados. Una vez que el entorno de alta criminalidad se instala, es muy difícil de dismantelar. De ahí la necesidad de responder antes de que sea demasiado tarde.

<sup>9</sup> Organización de Naciones Unidas (2002). Resolución 2002/13 del Consejo Económico y Social sobre Prevención del Delito.

<sup>10</sup> Organización de Naciones Unidas (2004). Resolución 2004/616 del Consejo Económico y Social sobre Prevención del Delito.

<sup>11</sup> Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (2002). Resolución 2002/13 de United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC).

<sup>12</sup> En Chile, la figura que se utilizaba para abordar este fenómeno criminal era la asociación ilícita. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley N°21.577, se reemplazó el Párrafo 10 del Título VI del Libro Segundo del Código Penal, distinguiendo entre la asociación delictiva y la asociación criminal en el artículo N°292 inciso tercero y el artículo N°293 inciso tercero. En ambos casos, la pena es mayor cuando la participación en estas organizaciones consiste en cumplir funciones de jefatura, ejercer mando en ella, financiarla o proveerle recursos o medios, o haberla fundado.

<sup>13</sup> Jorge Chabat, “El Estado y el crimen organizado transnacional. Amenaza global, respuestas nacionales”, Revista de Historia Internacional, No. 42, 2010, pag. 3-14.

<sup>14</sup> Toledo & Campos (2023).

<sup>15</sup> Toledo & Campos (2023).

<sup>16</sup> Toledo & Campos (2023).

<sup>17</sup> En efecto, la ley sobre terrorismo ha sido modificada en diversas instancias: ley 18937 (17 mayo 1984), ley 19027 (24 de enero 1991), ley 20074 (14 noviembre 2005), ley 20467 (8 de octubre 2010), ley 20519 (21 junio 2011), ley 20830 (21 de abril 2015), ley 19806 (31 mayo 2022).

<sup>18</sup> Ley 18314 de 1984. Determina conductas terroristas y fija su penalidad. Art. 1. 16 de mayo de 1984.

Ley 19974 de 2004. Sobre el sistema de inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Art. 23. 27 de septiembre de 2004.

<sup>19</sup> United Nations General Assembly. (1994). Resolution 49/60: Measures to eliminate international terrorism.

<sup>20</sup> United Nations General Assembly. (1994). Resolution 49/60: Measures to eliminate international terrorism.

<sup>21</sup> United Nations General Assembly. (2006). Resolution 60/158: Protection of human rights and liberties.

<sup>22</sup> Constitución Política de la República de Chile [CPR]. Art. 9. 17 de septiembre de 2005 (Chile).

<sup>23</sup> Ley 19974 de 2004. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Art. 23. 27 de septiembre de 2004.

<sup>24</sup> Ley 21325 de 2021. Ley de migración y extranjería. 11 de abril de 2021.

<sup>25</sup> Tanto la definición de ciberseguridad como ciberataque se encuentran en la ley 21663 de 2024. Establece una Ley Marco sobre Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información. 8 de abril de 2024.

<sup>26</sup> Ley 20502 de 2011. Crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales. Art. 1.

<sup>27</sup> La Política Nacional de Seguridad Pública Interior es vinculante para Carabineros de Chile. Ver: Ley 18961 de 1990. Ley Orgánica Constitucional de Carabineros. Art. 4 bis. 27 de febrero de 1990.

<sup>28</sup> La Política Nacional de Seguridad Pública Interior es vinculante para la Policía de Investigaciones. Ver: Decreto ley 2460 de 1979. Dicta

<sup>29</sup> Ley 19640 de 1999. Establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Art. 17 b. 8 de octubre de 1999.

<sup>30</sup> Decreto con fuerza de ley 1 del 2006. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley N°18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. Art. 104 f. 9 de mayo de 2006.

<sup>31</sup> Decreto ley 2859 de 1979. Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile. 12 de septiembre de 1979.

UN ESTADO FUERTE Y  
COORDINADO QUE  
PROTEJA A SUS HABITANTES



02

## 2.1 Diagnóstico

- Actualmente hay descoordinación entre las instituciones a cargo de las distintas dimensiones de la prevención, control, persecución, encarcelamiento y reinserción, lo que perjudica la efectividad de las respuestas que entrega el Estado en materia de seguridad pública.
- Esto se explica, en primer lugar, por la dependencia atomizada de las agencias dedicadas a la seguridad, sin obligaciones claras de coordinación a nivel legal, ni mecanismos de rendición de cuentas que los alineen eficazmente en la reducción de la delincuencia. Así también, hay una suma de metas individuales en cada uno de los organismos sin resultados colectivos en función de un mismo propósito. Un ejemplo de lo anterior es lo que ocurre con la Unidad de Análisis Financiero (UAF), que por regla general<sup>32</sup> solo genera información para la Fiscalía, sin compartirla con el Ministerio de Interior y Seguridad Pública u otras instituciones relacionadas con la materia.
- Si consideramos que existe la necesidad de tener una aproximación multisectorial a la inseguridad, la información que se encuentre en manos de los distintos servicios públicos debe estar disponible para su utilización en seguridad<sup>33</sup>.
- Si bien el Banco Unificado de Datos (BUD) se encuentra operativo<sup>34</sup>, todavía no está en pleno funcionamiento. En efecto, existen problemas de interconexión, fallas en la homologación de datos y brechas tecnológicas entre el BUD operativo (a cargo del Ministerio Público) y el BUD analítico (a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito). Así, el sistema no está haciendo un uso óptimo de su información para prevenir, investigar, aprehender y sancionar el delito, ni tampoco para diseñar e implementar políticas públicas de seguridad.



Imagen 09 (Jorge Fernández Salas, 2019)

## 2.2 Propuestas

1. **Concretar la creación del Ministerio de Seguridad Pública en seis meses.** El Ministerio de Seguridad Pública estará a cargo de aprobar, diseñar y evaluar políticas, planes y programas sobre seguridad pública, en particular, prevención del delito, control fronterizo, ciberseguridad, conservación y control del orden público, persecución y prevención del crimen organizado, terrorismo y narcotráfico, prevención y respuesta ante desastres, seguridad privada, cumplimiento de penas y control en los sistemas penitenciarios cerrados. Así también, el Ministerio deberá ser capaz de requerir la información necesaria en miras a la seguridad pública, como también generar instancias

de fusión de información con todas las instituciones del Estado, según las necesidades de la seguridad pública. Adicionalmente, deberá poder conformar fuerzas de tareas temporales para objetivos específicos, incluso con la participación de instituciones externas al Ministerio, pero que forman parte del sistema de seguridad. Por último, es necesario señalar que el Ministerio de la Seguridad contará con una sola Subsecretaría<sup>35</sup>, denominada "Subsecretaría de Seguridad Pública", con el fin de mejorar la coordinación de las instituciones que forman parte del sistema de seguridad. Proponemos incorporar al Ministerio de Seguridad Pública a Gendarmería, UAF, Sermig, Senapred y Senda.

2. **Fusionar la Secretaría General de la Presidencia con el Ministerio del Interior**<sup>36</sup>. El Ministerio de la Seguridad asumirá una parte relevante de las funciones que hoy están radicadas en el Ministerio del Interior. Al quitarle la dimensión de seguridad, el Ministerio del Interior queda transformado en una unidad relevante en lo que a la dimensión de articulación política respecta. Con el fin de aumentar la eficiencia del Estado y potenciar este importante rol, proponemos fusionar la Secretaría General de la Presidencia con el nuevo Ministerio del Interior.

3. **Diseñar un sistema de seguridad pública en el que las instituciones partícipes compartan metas de desempeño en prevención, control, protección, persecución penal, atención de las víctimas, cumplimiento de las penas y reducción de la reincidencia.** Dicho sistema debe traducirse en la coordinación de políticas, instituciones, agencias y servicios con el fin de contar con respuestas oportunas, intersectoriales y eficientes en materia de seguridad pública. El diseño del sistema de seguridad debe ser responsabilidad del Ministerio de Seguridad Pública. El sistema de seguridad debe ser sensible al Plan Estratégico de Seguridad Pública (**Figura 9**).

## Actores y roles del Sistema de Seguridad Pública

Nivel/Rol	Prevenir	Controlar y proteger	Perseguir el delito y apoyar a víctimas	Encarcelar y reducir reincidencia
<b>Sistema de Seguridad Pública del Estado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros</li> <li>- Subsecretaría de Seguridad Pública</li> <li>- Sename (Proteccional)</li> <li>- Sernameg</li> <li>- Agencia Nacional de Inteligencia (ANI)</li> <li>- Senda</li> <li>- Municipios</li> <li>- Directemar</li> <li>- Aduanas</li> <li>- Direcciones Seguridad Públicas Municipales</li> <li>- Minvu</li> <li>-MTT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros y PDI</li> <li>- Directemar</li> <li>- Servicio de Impuestos Internos</li> <li>- Unidad de Análisis Financiero (UAF)</li> <li>- DGMN (armas)</li> <li>- DGAC (Aeropuertos)</li> <li>- Aduanas</li> <li>- FF. AA (frontera e infraestructura crítica)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poder Judicial</li> <li>- Ministerio Público</li> <li>- Policía de Investigaciones</li> <li>- Subsecretaría de Seguridad Pública (Apoyo a Víctimas)</li> <li>- Carabineros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gendarmería</li> <li>- Sename (Justicia Juvenil)</li> <li>- Subsecretaría de Prevención del Delito (Lazos)</li> </ul>
<b>Policías</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros (MICC-ZONAFAM-STOP)</li> <li>- Extranjería</li> <li>- Control Migratorio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros</li> <li>- PDI</li> <li>- Armada de Chile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros (OS7, OS9, SEBV, Labocar, SIP, OS10)</li> <li>- PDI</li> </ul>	
<b>Orden Público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros</li> <li>- ANI</li> <li>- Delegaciones Regionales y Provinciales</li> <li>- Municipios (tecnologías, prevención situacional)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros</li> <li>- Intendencias</li> <li>- FF. AA (Estados de Excepción)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carabineros</li> <li>- Subsecretaría del Interior</li> <li>- Delegaciones Presidenciales</li> </ul>	

Figura 09 Elaboración propia en base a Ministerio del Interior 2021

#### 4. Persecución del delito con Inteligencia Artificial.

**Se propone conectar los sistemas de información del Estado, con el fin de mejorar la prevención y persecución del delito.** Los datos del (i) Registro Civil (fotografías, datos biométricos de los ciudadanos y residentes, registro automotriz), (ii) el Servicio Nacional de Migraciones (fotografías y datos biométricos, información de entrada y salida de las personas, antecedentes penales), (iii) las cámaras de videovigilancia de las instituciones públicas y de pódicos lectores de patentes, (iv) el registro de vehículos robados (Carabineros), (v) el registro de denuncias, condenas y/o multas (policías, fiscalías y juzgados de policía local), el perfil de riesgo de reincidencia en el caso egresados de la cárcel (Gendarmería), (vi) el registro de propiedades y bienes raíces (Servicio de Impuestos Internos) y (vii) el registro de números de telefonía celular (convenios con compañías telefónicas), estarán integrados específicamente para: (i) prevenir delitos, (ii) encontrar responsables de un delito; (iii) encontrar personas perdidas, desaparecidas o prófugas de la justicia; (iv) encontrar vehículos robados; (v) identificar redes delictuales de quienes estén siendo investigados.

El sistema integrado de información estará a disposición de las policías, las que, para acceder a la información específica de una persona, deberán solicitar autorización del juez de garantía respectivo e ingresar a través de perfiles diferenciados, que permitan resguardar los datos personales y la reserva necesaria en determinadas investigaciones.

5. **Establecer la obligación de que las cámaras de seguridad públicas y privadas de lugares altamente concurridos estén necesariamente conectadas con los sistemas de análisis de las policías.** Tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones y el Ministerio Público, cuando así corresponda, deben tener acceso a las cámaras de seguridad públicas (municipalidades y gobiernos regionales) y privadas que se encuentren vigilando lugares públicos o privados de alta concurrencia (iglesias, centros deportivos, centros comerciales, supermercados, estaciones de metro, restaurantes, bombas de bencina, bancos y carreteras). Dicha integración se debe producir en un plazo máximo de dos años y su concreción debe ser responsabilidad del Ministerio a cargo de la Seguridad Pública.

6. Establecer, en un plazo de dos años, un sistema integrado y centralizado de cooperación internacional contra el crimen organizado transnacional (COT) administrado por el Ministerio de Seguridad Pública. Dicho sistema debe fomentar la urgente coordinación, cooperación y colaboración entre instituciones nacionales e internacionales que persigan el crimen organizado, el terrorismo y los mercados ilegales. El Ministerio de la Seguridad Pública deberá incorporar normas bajo un estatuto ordenado que facilite y promueva la cooperación internacional, con el objetivo de dar y recibir información de diversas fuentes y redes, sean estas policiales, administrativas o estatales, con la finalidad de lograr la desarticulación de redes criminales transnacionales que pudieran estar operando en el país y/o en la región.



Imagen 10 (Tomás González F, 2020)

## Notas

<sup>32</sup> La UAF también puede proporcionar información para la Contraloría General de la República y las entidades similares a la UAF del extranjero. En efecto, el artículo 2 literal g, de la ley 19913, establece entre las atribuciones y funciones de la UAF: “Proporcionar a la Contraloría General de la República la información que requiera para fiscalizar la oportunidad, integridad y veracidad del contenido de la declaración de intereses y patrimonio, tanto respecto de los jefes de unidades operativas como de sus cónyuges o convivientes civiles, parientes establecidos en el artículo 4 de la ley N°19.863, y personas que tengan bajo tutela o curatela, para el cumplimiento de los fines de la referida ley”. Del mismo modo, el literal h del mismo artículo establece, entre las atribuciones y funciones de la UAF: “Intercambiar información con sus similares del extranjero. Para tal efecto, la Unidad deberá cerciorarse de que dicha información no será utilizada para fines diferentes y que la entidad solicitante operará con reciprocidad en caso de que se le solicite información”. Ver: Ley 19913 de 2003. Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. 12 de diciembre de 2003.

<sup>33</sup> Tómese por ejemplo el caso de Estados Unidos tras el ataque en el World Trade Center de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Tras el atentado, en dicho país se creó el Department of Homeland Security (DHS), entidad cuya finalidad es la coordinación entre las diversas instituciones de seguridad, terminando de esta forma con la alta atomización existente hasta ese momento (Coast Guard, Immigration Services, Customs and Border Protection, entre otras), ya que dicha atomización habría sido la que incapacitó a Estados Unidos para prevenir o aminorar el daño provocado por el ataque y potenciales nuevas amenazas del siglo XXI.

<sup>34</sup> Decreto 899. Aprueba reglamento para el funcionamiento del Banco Unificado de Datos del artículo 11 de la Ley N°20.931, que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal de dichos delitos. 1 de octubre de 2018.

<sup>35</sup> En Israel el Ministerio de Seguridad Pública cuenta con un solo equivalente al cargo de subsecretario. Del mismo modo, se encuentran dentro de dicho ministerio la gestión de los riesgos, emergencias, desastres, el control del cumplimiento de las penas en las cárceles y la prevención en el abuso de drogas. Otro caso es el de Noruega, donde el Ministerio de Seguridad Pública y el de Justicia son uno solo, razón por la que tanto la Norwegian Correctional Service (equivalente a Gendarmería) y Financial Intelligence Unit (equivalente a la UAF) se encuentran en el Ministerio a cargo de la Seguridad Pública. Lo mismo con respecto a migraciones y atención a víctimas. Por último, en el caso de España, la gestión de las prisiones depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, como también el control de las migraciones y la atención a las víctimas.

<sup>36</sup> Pablo Urquizar no suscribió esta medida.

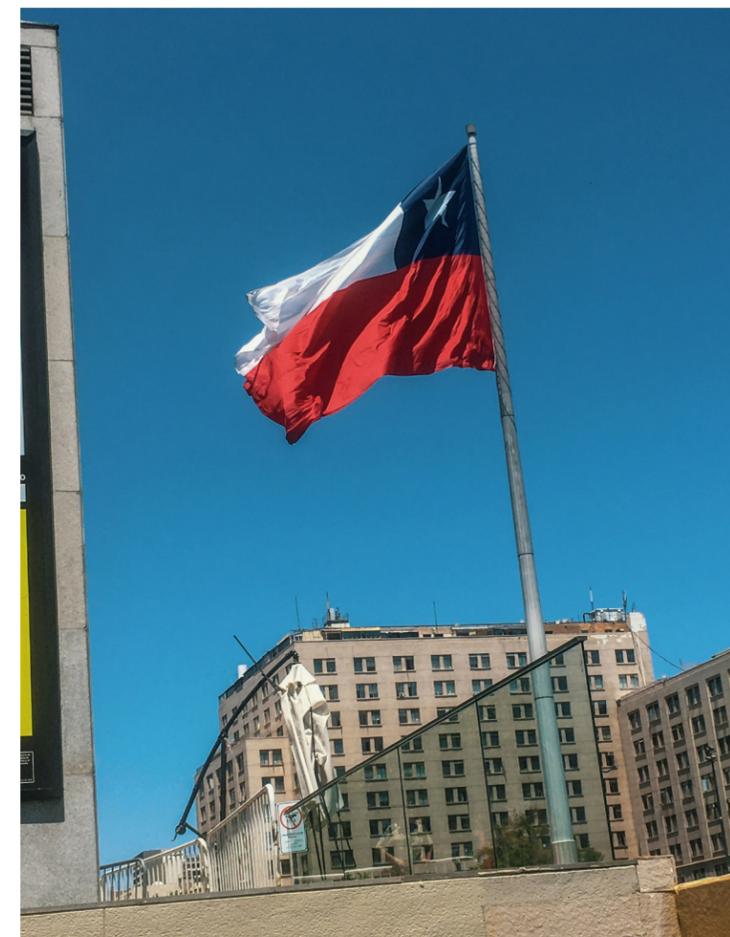


Imagen 11 (Kevin Wasilevski, 2022)

POLICÍAS PARA EL  
SIGLO XXI<sup>37</sup>

CARABINEROS  
DE CHILE

PDI

POLICÍA DE INVESTIGACIONES  
DE CHILE

03

### 3.1 Diagnóstico

- La modernización y fortalecimiento de las policías es una tarea ineludible, ya que tanto Carabineros de Chile (CDC) como la Policía de Investigaciones (PDI) constituyen el principal brazo del Estado para responder a la demanda de seguridad pública.
- Sin embargo, tras el “estallido social” (2019) y el aumento de la formación de Carabineros de dos a cuatro semestres, la tasa de Carabineros del Escalafón de Orden y Seguridad por cada 100 mil habitantes cayó de 256 a 229, retrocediendo 10 años (Figura 10).

**Cantidad de Carabineros del Escalafón de Orden y Seguridad y tasa por cada 100 mil habitantes, 2010-2022**

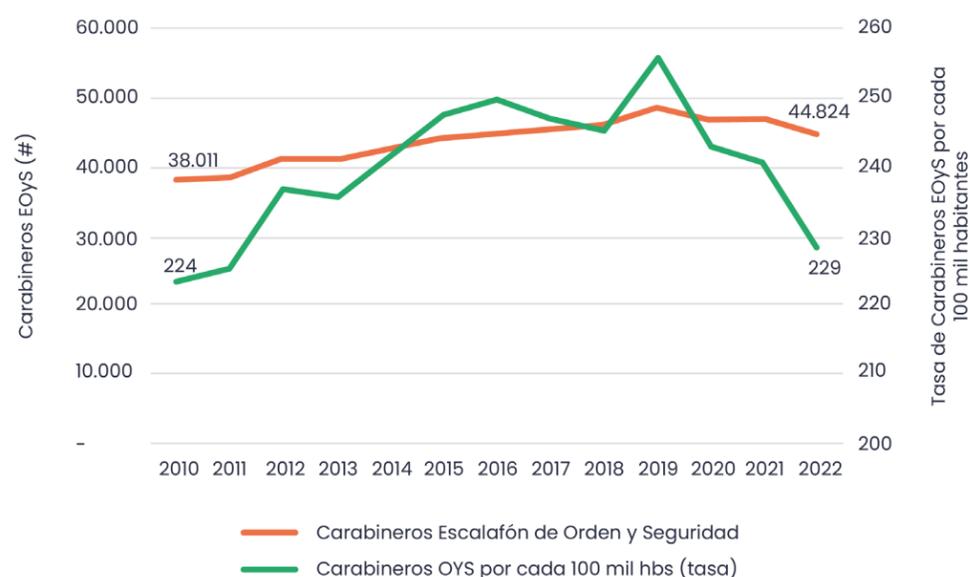


Figura 10 Elaboración propia en base a datos solicitados a Carabineros de Chile

- Para enfrentar las tareas de prevención, control, e investigación del delito, se requiere de policías robustas, con una institucionalidad acorde a los nuevos desafíos y requerimientos que plantea la evolución del fenómeno delictual, marcado por un sostenido aumento en la violencia empleada en los delitos de mayor connotación social y por el desarrollo de nuevas y más sofisticadas prácticas en el crimen organizado y cibercrimen.
- Ante esta nueva realidad, CDC y PDI requieren una estructura organizacional y territorial adecuadas, especialización en sus funciones, perfeccionar la formación y distribución de sus dotaciones y procedimientos a su funcionamiento interno que les permitan un accionar ágil y eficaz.
- Las policías son la cara más visible de la autoridad y del poder del Estado, por lo que además de garantizar la seguridad de la población, deben demostrar en todo momento su compromiso irrestricto con el Estado de Derecho, respetando los códigos de conducta y demostrando profesionalismo e integridad.
- Del mismo modo, se requiere profundizar y actualizar el proceso de profesionalización policial, entendido como la necesidad de contar con un sistema de reclutamiento, formación y desarrollo de las carreras que permita contar con personal altamente calificado para dar una respuesta eficiente a las complejidades que presenta la criminalidad actual y las demandas de la ciudadanía. En este sentido, la profesionalización del personal debe estar presente en todo el proceso de la carrera policial: la selección e ingreso a la institución, la formación inicial, la detección de necesidades de capacitación y formación periódica y continua, las calificaciones, los criterios de promoción y las condiciones de retiro. Todo ello, para resguardar la existencia de un personal idóneo y preparado, cuyo propósito sea alcanzar altos niveles de desempeño en el cumplimiento de sus labores institucionales.
- Además, es necesario introducir cambios en las estructuras institucionales de las policías que les entreguen flexibilidad suficiente para adaptar sus servicios a los requerimientos de la ciudadanía en cada territorio, asegurando con ello altos estándares de calidad.

## 3.2 Propuestas

7. **Aumentar en seis mil la “dotación efectiva” de Carabineros –personal que ejerce funciones policiales– para cumplir tareas operativas, en un plazo de cuatro años, potenciando los incentivos para la permanencia de Carabineros en su carrera profesional.** Para ello, se debe reactivar con urgencia la modernización de la carrera policial de Carabineros de Chile<sup>38</sup>. Dicho proyecto de ley otorgaba la necesaria flexibilidad a la planta para retener a los grados superiores y producir los ascensos cuando estos sean necesarios. Del mismo modo, aumentaba las remuneraciones del personal al inicio de su carrera funcionaria. Ambos instrumentos son fundamentales para aumentar la dotación efectiva de Carabineros.

8. **Mejorar las herramientas de gestión del personal para evitar los retrasos en los ascensos y permitir que Carabineros de Chile pueda modelar su planta y dotación de acuerdo con las necesidades contingentes.** Para ello, se debe introducir una herramienta denominada “lista anual de retiro”, tal como sucede en las Fuerzas Armadas. Esta herramienta requerirá de la revisión anual del estado de la dotación y de los cupos necesarios en la planta para cursar los ascensos correspondientes, como también que puedan ascender los funcionarios de grados inferiores cuando

corresponda. Estas listas se conformarán anualmente por “Juntas de Calificación” en base a un número máximo de personas que pueden pasar a retiro mediante este mecanismo, el que será determinado por decreto supremo, en los términos señalados en el proyecto de ley.

9. **Ampliar la potestad del Presidente de la República y del General Director de Carabineros para aumentar transitoriamente las plazas de Oficiales de Carabineros.** Actualmente el Presidente puede aumentar transitoriamente las plazas de Oficiales de un escalafón hasta el número de vacantes existente en otro, cuando no existan plazas para el ascenso de Personal de Nombramiento Supremo que cumplan todos los requisitos legales para ello. Al respecto, se propone que el Presidente pueda efectuar este aumento transitorio en base no sólo a cupos existentes en otro escalafón, sino que incluso en el mismo escalafón, ya sea en el grado al que se requiere ascender u otro. De este modo, manteniendo el total de plazas originalmente dispuestas para la Institución, se establece un mecanismo de flexibilidad para producir el ascenso cuando sea necesario. La misma facultad debe ser otorgada al General Director respecto a las plazas del Personal de Nombramiento Institucional.

10. **Mandar a Carabineros a identificar en un informe, en el plazo de seis meses, todas aquellas labores ajenas al: funcionamiento administrativo regular de las unidades operativas, a la prevención, el control del orden público y la investigación, el control del tránsito, la seguridad vial y la actuación en emergencias, que demandan horas de su personal y pueden ser asumidas por otras instituciones (como, por ejemplo, las notificaciones).** A partir de dicho análisis, el Ministerio a cargo de la Seguridad Pública deberá formular, en un plazo de tres meses, un proyecto de ley que distribuya las funciones ajenas a la seguridad identificadas por Carabineros de Chile, en las instituciones que corresponda.

11. **Mejorar, en un plazo de dos años, la atención de víctimas y/o denunciantes en las unidades operativas de Carabineros.** Para ello, por un lado, se debe capacitar a las aproximadamente 570 personas que componen el escalafón de secretaría, en materias asociadas a la buena atención a víctimas de delitos. Complementariamente, se debe implementar la contratación de profesionales del área del trabajo social para las 224 comisarías, 117 subcomisarías y 201 tenencias<sup>40</sup>, de forma de contar con al menos dos profesionales por unidad. Dichos profesionales apoyarán las

labores del escalafón de secretaría y atención a las víctimas o denunciantes.

12. **Mandar a las policías –Carabineros de Chile y Policía de Investigaciones– a crear, en el plazo de un año, un sistema auditable de indicadores para el monitoreo y la calificación de los servicios policiales preventivos e investigativos, garantizando la alineación de la gestión operativa local con las prioridades de la seguridad pública.** Dichos indicadores deberán ser concordantes con el Plan Nacional de Seguridad Pública del Gobierno, estar disponibles online y desagregados por unidad policial y tipo de delito, para efectos de mejorar la rendición de cuentas del actuar policial. En esta línea, el principal indicador de gestión de CDC debe ser la reducción de delitos de mayor connotación social. En el caso de la PDI, la identificación de imputados desconocidos. En ambos, el valor del indicador se debe ajustar según la gravedad del delito y su priorización en el Plan Nacional de Seguridad Pública.

13. **Mandar a la Dirección de Planificación y Desarrollo de Carabineros de Chile a actualizar y perfeccionar, en un plazo de dos años, la metodología de determinación de las Unidades de Vigilancia Equivalente (UVE)**, que actualmente se utiliza para la asignación de los recursos policiales en las unidades territoriales. Pese a que la metodología de UVE se basa en un modelo robusto, contiene factores que al ser considerados en promedio generan subestimaciones de la demanda. Además, hay medios de vigilancia en uso todavía no medidos que perjudican la determinación de la distribución adecuada de los recursos de Carabineros en el territorio nacional.

14. **Determinar que los funcionarios de Carabineros que obtengan especialidades (como SIAT, GOPE, Criminalística, Drogas y Estupefacientes) deban desempeñar las funciones asociadas al área respectiva**, sin poder ser destinados en forma permanente a otras funciones hasta la obtención del grado de Mayor, salvo situaciones de excepción autorizadas por el Director de Personal.

15. **Establecer, en un plazo de cuatro años, un número telefónico único de atención de llamados de emergencia y seguridad pública**, que conecte a Carabineros, PDI, Sistema de Atención Médica Móvil de Urgencia (SAMU), Bomberos, red de emergencia, entre otros. Dicha responsabilidad

recaerá en el Ministerio a cargo de la Pública, en coordinación con el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

16. **Perfeccionar la formación y protocolos de análisis del sitio del suceso, primeras diligencias y redacción de los partes policiales**. Uno de los problemas relacionados con la identificación de los imputados es la calidad de los partes policiales, en particular, las redacciones genéricas que a veces constituyen una de las principales causas que explican las declaraciones de ilegalidad en la detención<sup>41</sup>. En este sentido, el diseño y ejecución de esta capacitación y definición de protocolos y redacción de partes deben ser realizados de manera conjunta con el Ministerio Público.

17. **Poner a disposición de las diferentes unidades de las policías, las bases de datos sistematizadas que CDC y PDI administren**, con el fin de que exista un uso más intensivo y eficiente del monitoreo y análisis criminal. Vale decir que el acceso a dichas bases por parte de las unidades de las policías debe considerar privilegios acceso diferenciados.

18. **Establecer, en un plazo de un año, canales de información obligatorios entre las policías y Gendarmería**. Dicha información debe considerar, entre otros, el riesgo de reincidencia de la persona privada de libertad, la identificación de sus

vínculos con otros reos, las personas que le visitan a la cárcel y la residencia de personas privadas de libertad próximas a cumplir su condena. Para ello, Gendarmería tendrá la obligación de compartir la información señalada a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, con el único objeto de prevenir la reincidencia (en el caso de Carabineros)

o investigar posibles redes delictuales (en el caso de la Policía de Investigaciones).

19. **Incorporar en la oferta de becas de posgrado de la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (Anid) la especialización en materias policiales, de prevención, seguridad pública e inteligencia**, a las cuales podrán postular los oficiales de las policías.



Imagen 13 (León, 2015)

## Notas

<sup>37</sup> Tanto el diagnóstico como las propuestas se basan, principalmente, en el Acuerdo por la Seguridad Pública (2018), el Consejo de Reforma a Carabineros (2020) y la Comisión de Reforma a Carabineros (2020).

<sup>38</sup> Boletín N°14.757-25, ingresado el 16 de diciembre del 2021. Actualmente en primer trámite constitucional.

<sup>39</sup> Según información solicitada por Transparencia, al 31 de diciembre del 2022 Carabineros contaba con 574 personas en este escalafón.

<sup>40</sup> Fuente: Carabineros de Chile, Carabineros en cifras. Cuenta pública 2022 (Carabineros de Chile: Santiago, 2023).

<sup>41</sup> Fiscalía (2020).



Imagen 14 (Chile, 2018)

# UN SISTEMA DE INTELIGENCIA MODERNO



04

## 4.1 Diagnóstico

- Las deficiencias en las capacidades y regulación de la Agencia Nacional de Inteligencia no permiten que el Estado pueda prevenir oportunamente las graves amenazas a la seguridad nacional.
- La Agencia Nacional de Inteligencia debe generar información útil suficiente para que las autoridades estatales puedan actuar oportunamente ante vulnerabilidades, riesgos o amenazas del crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, su estructura actual no está cumpliendo su objetivo. Esto se debe a que la burocracia del sistema impide que la información fluya con la debida oportunidad ni se cuenta con medios eficaces para alcanzar los propósitos del sistema de inteligencia. Contrario a la situación actual, la inteligencia requiere del trabajo coordinado con otras instituciones y es más exitosa dentro de dinámicas de cooperación interinstitucional. El análisis integrado de la información de todo el Estado es la que permite medir riesgos, amenazas y vulnerabilidades en nuestro país, para prevenir el actuar del crimen organizado, el terrorismo y el narcotráfico. Así, no solo el problema es la falta de información, sino también la entrega, procesamiento y uso de esta.
- En efecto, si bien la ANI puede requerir antecedentes e informes a todos los servicios de la Administración del Estado<sup>42</sup>, no hay sanciones por no responder el requerimiento<sup>43</sup>. Del mismo modo, hay casos en los que el establecimiento de convenios con otros servicios del Estado, con el objeto de disponer de información o conocimiento útil para la toma de decisiones preventiva, han sido denegados invocando derechos o protección de datos<sup>44</sup>.
- La falta de información en inteligencia dificulta la toma de decisiones riesgosas con respecto a amenazas a la seguridad nacional. Dado que la seguridad tiene un fuerte componente político en un contexto de decisiones con alta incertidumbre, si es que no se posee información suficiente para evaluar el grado preciso de amenaza difícilmente se podrá decidir de manera correcta. Por lo tanto, un sistema moderno de inteligencia permite que el tomador de decisión tenga en cuenta cuán grave es la amenaza para así decidir en tre grados de riesgo. Por ejemplo, permite saber hasta qué punto se ha de involucrar policías, Fuerzas Armadas u otras instituciones, en un problema determinado de seguridad interna o externa.
- La ANI cuenta con pocas capacidades humanas para cumplir sus labores. Según la Ley de Presupuestos 2024, su dotación máxima es de 155 personas para 19,8 millones de habitantes (0,78 por cada 100 mil habitantes). En comparación, el Centro Nacional de Inteligencia de España (CNIE) dispone de aproximadamente 3.000 funcionarios para 48,8 millones de habitantes (6,15 por cada 100 mil habitantes)<sup>45</sup>. Además, los miembros de la ANI se rigen por el mismo estatuto que el resto de los servicios públicos, mientras que, por ejemplo, las policías tienen estatutos distintos que establecen medios específicos y sistemas de sanción agravados.
- Por último, la ANI no dispone de sus propios agentes para realizar operaciones de inteligencia, sino que depende enteramente de los de las Fuerzas Armadas y de las unidades de inteligencia de las policías.

## 4.2 Propuestas

**20. Modernizar el Sistema de Inteligencia.** La inteligencia es el instrumento primordial en el conocimiento del crimen organizado y el terrorismo, como apoyo a la toma de decisiones. En consecuencia, es necesario reforzar, en un plazo de uno a dos años, las capacidades de la Agencia Nacional de Inteligencia y de las unidades de inteligencia de las policías y el ejército, potenciando los recursos humanos e incrementando proporcionalmente los recursos materiales y técnicos de estas. Así también, debe existir interoperabilidad de los sistemas de información de las policías y del ejército en el curso de las investigaciones ligadas a amenazas a la seguridad nacional, para agilizar el acceso a la información desde la ANI y que esta pueda realizar consultas avanzadas de reconocimiento de patrones de actividad delictiva. Esto último con estricto resguardo a datos sensibles que puedan ser objeto de ciberataques.

**21. Definir correctamente y ampliar el objeto de la Inteligencia.** Actualmente la ley señala que la ANI debe actuar frente a amenazas graves a la seguridad nacional, mencionando el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico. Esto deja abierta la duda con respecto a si la ANI puede considerar como amenaza otros casos de gravedad en los que ex ante se desconoce la naturaleza del origen de la inseguridad. Por lo tanto, es necesario redefinir el objeto de la inteligencia,

para hacer efectiva la labor de la ANI en situaciones de mayor incertidumbre. Así también, se debe ampliar el objeto de la Inteligencia, incluyendo la búsqueda, obtención, recolección, evaluación, integración, análisis, tratamiento y almacenamiento de datos e información<sup>46</sup>.

**22. Consolidar, en un plazo de dos años, las capacidades de la ANI mediante la inversión en tecnología que le permita hacer estimaciones predictivas usando toda la información del Estado en base a Inteligencia Artificial (IA).** Esto, con estricto resguardo de los datos personales y sistemas de ciberseguridad, que procuren proteger los datos sensibles y estratégicos que gestiona el aparato público. Dicho sistema será paralelo a los sistemas integrados señalados en el capítulo “Un Estado fuerte y coordinado que proteja a sus habitantes”, ya que no tendrá un fin persecutorio-penal, sino de inteligencia y contrainteligencia.

**23. Cambiar el estatuto del personal de la ANI y sus sistemas de control, otorgando un estatuto de protección a los agentes de inteligencia.** Una ANI con más información debe considerar mejores resguardos no solo en términos cibernéticos, sino también humanos. En este sentido, se debe establecer un sistema sancionatorio efectivo para la vulneración del secreto o uso de información reservada, tanto durante el ejercicio de sus funciones como después.

**24. Profesionalizar la dimensión de inteligencia** estableciendo una Sala de Corte especializada para control judicial y funcionarios del Congreso especialistas en la materia, en un plazo de dos años.

**25. Permitir que la ANI posea sus propios agentes de inteligencia.** El director de la ANI, sin necesidad de autorización judicial, debe poder disponer que dichos agentes puedan ocultar su identidad con el fin de obtener información y recabar antecedentes que sirvan de base al proceso de inteligencia. Para tal objetivo, dichos agentes de inteligencia deben poder introducirse en organizaciones sospechosas de actividades que pongan en riesgo la seguridad nacional.

**26. Crear una Escuela de Agentes de Inteligencia,** orientada a la formación, capacitación y perfeccionamiento de los integrantes del Sistema de Inteligencia del Estado, especialmente con respecto a la búsqueda, obtención, recolección, evaluación, integración, análisis, tratamiento y almacenamiento de datos e información.

**27. Establecer plazos y sanciones a los jefes de los servicios públicos que no respondan a tiempo los requerimientos de información que realice la ANI,** de manera equivalente a como lo hace la actual Ley de Transparencia, es decir, descontando entre el 20% y 50% de la remuneración del jefe de servicio responsable.

**28. Incorporar como integrantes al Sistema de Inteligencia del Estado los departamentos o unidades de inteligencia de Gendarmería de Chile y del Servicio Nacional de Aduanas.** Esto significa que el jefe de la Unidad de Inteligencia de Gendarmería y de Aduanas deben ser parte del Comité de Inteligencia, con la función de orientar, regular, optimizar, revisar y evaluar el flujo e intercambio de la información e inteligencia<sup>47</sup>.

**29. Seguir con inteligencia la ruta del dinero proveniente del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos vinculados al crimen organizado, el terrorismo y/o el narcotráfico.** Para ello, en el plazo de un año, un departamento de la Agencia Nacional de Inteligencia, estará encargado de la recolección, evaluación y análisis de información sobre actividades relacionadas con delitos tributarios, aduaneros, lavado de activos, financiamiento del terrorismo, delitos sobre control de armas, o delitos vinculados al crimen organizado, incluyendo el de tráfico de estupefacientes y sicotrópicos y organización delictiva o criminal, tanto a través de análisis propios como a partir de reportes de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), el Servicio de Impuestos Internos (SII) y el Servicio Nacional de Aduanas, los que tendrán la obligación de coordinarse y cooperar con dicho departamento<sup>48</sup>.

30. Establecer que los funcionarios de la UAF, el SII y el Servicio Nacional de Aduanas que reporten información a la Agencia Nacional de Inteligencia tengan el mismo estatus que el resto de los servidores de la ANI, para así resguardar el secreto sobre los antecedentes y documentos a los que accedan.
31. Ampliar el objeto de la Unidad de Análisis Financiero (UAF), con el fin de que pueda levantar alertas asociadas a delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y crimen organizado. Esta ampliación debe estar acompañada de nuevas atribuciones respecto de los organismos públicos obligados a reportar, la dictación de instrucciones y el deber de oficiales de cumplimiento.
32. Fortalecer las facultades de investigación de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) a través de la incorporación de atribuciones como citaciones a declarar y la solicitud de medidas intrusivas, con respeto al debido proceso, junto con aumentar las penas a quienes obstaculicen sus labores de investigación<sup>49</sup>.
33. Ampliar las facultades del fiscal de la Unidad de Investigación de la CMF para que pueda acceder a la información que se encuentre sujeta al secreto y reserva bancaria, cuando dichos antecedentes fueran necesarios y conducentes a desarrollar o completar el análisis de una operación sospechosa previamente reportada por la Unidad o detectada por ésta en el ejercicio de sus atribuciones<sup>50</sup>.
34. Facultar a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) para que disponga de “funcionarios reveladores”, que puedan realizar las actividades propias de un cliente financiero para verificar si se cumplen las regulaciones aplicables a las entidades fiscalizadas<sup>51</sup>.
35. Establecer, en un plazo de dos años, sistemas obligatorios de trazabilidad para rubros de difícil fiscalización y que están relacionados con el crimen organizado y el contrabando, como medicamentos, carne, cobre, automóviles, madera, pescados, cigarrillos y alcoholes<sup>52</sup>. Ambas policías deberán poder acceder a la información con respecto a las rutas de estos productos, pero con perfiles diferenciados dependiendo de las investigaciones que estén llevando a cabo. Además, podrán alertar al Servicio de Impuestos Internos la identificación de personas jurídicas vinculadas al crimen organizado y el contrabando.
36. Habilitar al Servicio de Impuestos Internos a diferir, revocar o restringir la autorización de documentos tributarios cuando se tengan indicios de que estén siendo utilizados para la comisión de delitos vinculados al crimen organizado o el contrabando<sup>53</sup>.
37. Individualizar a los contribuyentes de IVA que paguen en efectivo una transacción sobre 1 UTA<sup>54</sup>.

## Notas

<sup>42</sup> La ANI puede requerir “los antecedentes e informes que estime necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, como asimismo, de las empresas e instituciones en que el Estado tenga aportes, participación o representación mayoritarios, y estos tienen la obligación de suministrar los antecedentes e informes en los mismos términos que les sean solicitados a través de la respectiva jefatura superior u órgano de dirección, según corresponda”. Ley 19974 de 2004. Sobre el Sistema de Inteligencia del Estado y crea la Agencia Nacional de Inteligencia. Art. 8, d. 27 de septiembre de 2004.

<sup>43</sup> En efecto, el Título VIII de la ley 19974 “De las responsabilidades”, solo establece sanciones en el caso de que los funcionarios de los organismos de inteligencia (artículo 43), la Cámara de Diputados o el Senado, los Tribunales de Justicia, el Ministerio Público a través del Fiscal Nacional, o la Contraloría General de la República, el Ministerio del Interior, de Defensa Nacional (artículo 44), violaren la obligación de guardar secreto. También establece sanciones por el ejercicio abusivo de las facultades previstas en el Título V.

<sup>44</sup> Consejo Para la Transparencia (2020).

<sup>45</sup> Ministerio de Defensa de España (2023).

<sup>46</sup> Esto último, en línea con el Boletín 12234-02 “Fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado”. Ingresado el 13 de noviembre del 2018, en segundo trámite constitucional desde el 23 de enero del 2020.

<sup>47</sup> En línea con el proyecto de ley que fortalece y moderniza el sistema de inteligencia del Estado (Boletín 12234-02).

<sup>48</sup> Esto se encuentra considerado en el proyecto de ley que “Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades delictivas que digan relación con el crimen organizado” (Boletín 15975-25).

<sup>49</sup> En línea con el Boletín 15975-25.

<sup>50</sup> En línea con el Boletín 15975-25.

<sup>51</sup> En línea con el Boletín 15975-25.

<sup>52</sup> En línea con el Boletín 15975-25.

<sup>53</sup> En línea con el Boletín 15975-25.

<sup>54</sup> En línea con el Boletín 15975-25.



Imagen 16 (Díaz, 2023)

# HACIA UN SISTEMA DE JUSTICIA EFECTIVO



05

## 5.1 Diagnóstico

- La actual estructura del Ministerio Público y la escasa cooperación interinstitucional impiden que nuestro Estado pueda anticiparse y perseguir adecuadamente el delito y el crimen organizado.
- Salvo excepciones<sup>55</sup>, las fiscalías regionales y locales no tienen la obligación de coordinación. Esto ha derivado en problemas de coordinación entre las distintas fiscalías del país, que se produce tanto entre fiscalías regionales, como entre las fiscalías locales y la Fiscalía Regional, o aun dentro de una misma fiscalía cuando aquella está compuesta por más de dos fiscales<sup>56</sup>.
- A diferencia de la delincuencia común, donde sus autores deambulan por los mismos territorios con el fin de fortalecer sus redes de relaciones y protección, el crimen organizado usa los diversos territorios como espacios de acción, control e impunidad. Así, cuando son perseguidos en un determinado territorio, pueden decidir mudarse a otros, lo que disminuye las capacidades de investigación o persecución penal a causa de la rigidez organizacional del Ministerio Público<sup>57</sup>.
- Hay una creciente presión y amenaza a fiscales<sup>58</sup> y jueces<sup>59</sup>, provocada en cierta medida por la cercanía territorial que estos tienen con los imputados que investigan.
- En efecto, el crimen organizado crecientemente ha empezado a utilizar la extorsión y el secuestro como parte de su modus operandi básico, generando con ello importantes beneficios económicos para las organizaciones dedicadas a ese tipo de delitos. Sin embargo, en materia de investigación los resultados son exiguos. El sujeto extorsionado generalmente entrega recursos y las organizaciones se nutren y fortalecen, adquieren armas e influyen al interior de las cárceles. En este esquema, hay ganancias que los criminales convierten en cripto activos, monedas virtuales u oro.
- A nivel transnacional, las redes criminales ya no operan como carteles ni existen grupos que controlen toda la cadena del narcotráfico. La estructura hoy es de federaciones con especialización, que evolucionan a “franquicias”, caracterizadas por el beneficio mutuo en economías criminales que no se reducen solamente al narcotráfico. En este esquema, lo más importante es atacar los “nodos” de la constelación criminal, dominados por brokers que trabajan con abogados y contadores<sup>60</sup>.
- Los puertos de Chile son muy atractivos para narcotraficantes, ya que generan menos sospechas que las exportaciones de otros puertos de la región. Así, hoy están siendo utilizados crecientemente por las organizaciones criminales para hacer llegar sus productos a otros territorios<sup>61</sup>.
- En este sentido, tampoco ha existido un tratamiento legislativo sistémico ni funcional en materia de cooperación internacional, lo que representa una debilidad frente a estas nuevas modalidades. Los vínculos de Gendarmería, PDI o Fiscalía con otros países son más bien contingentes, porque no hay una cooperación internacional unificada de Chile, lo que dificulta la búsqueda de información con otros países.
- La baja cantidad de fiscales con respecto a la cantidad de causas que ingresan anualmente impacta sobre la proporción de imputados desconocidos. Cada persecutor dispone de cada vez menos tiempo para investigar cada caso, lo que aumenta la cantidad de casos archivados y desincentiva la profundización sobre aquellas denuncias en las que hay poca evidencia<sup>62</sup>.

## 5.2 Propuestas

**38. Establecer objetivos estratégicos para la nueva Fiscalía Supraterritorial, con metas de gestión e indicadores que permitan un seguimiento constante y transparente de su desempeño<sup>63</sup>.** Los objetivos estratégicos deben priorizar el desbaratamiento de las estructuras de financiamiento, mando, dirección o control de las organizaciones criminales. Para ello, se debe establecer una normativa legal que permita una revisión periódica de las metas de gestión individuales de cada fiscalía regional y de cada fiscal adjunto, que fomente aquellos objetivos que promuevan e incentiven la cooperación y traspaso de información para una correcta y eficiente persecución penal. Todo esto impulsado también por resultados asociados a mecanismos de promoción funcionaria. Estas metas de gestión en materia de criminalidad organizada deben ser elaboradas sobre la base de objetivos estratégicos e indicadores que permitan un seguimiento periódico, con la finalidad de determinar sus avances o retrocesos. Por ejemplo, el número de organizaciones criminales operando en un territorio o zona, estructura, integrantes, roles, financiamiento, vínculos internacionales, relaciones territoriales, armas, drogas, entre otros. Los objetivos estratégicos también deben estar asociados a

un modelo investigativo en escala, que otorgue prioridad a la captura de blancos relevantes y tenga por propósito la desarticulación de la organización criminal.

- 39. Crear, en un plazo de un año, un Tribunal Supraterritorial Especializado en crimen organizado, narcotráfico y terrorismo,** que pueda conocer las investigaciones fuera del territorio donde los hechos ocurren. Esto permitirá evitar las amenazas o presiones sobre los jueces y generar un corpus de jurisprudencia coherente con respecto al crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. Siguiendo la experiencia de la Audiencia Nacional de España<sup>64</sup>, se trataría de un tribunal ad hoc centralizado con recursos y funcionarios propios.
- 40. Establecer, en el plazo de un año, un Código Contra el Crimen Organizado,** que implique reunir todos los tipos penales asociados al crimen organizado, incluyendo en este la asociación delictiva y criminal<sup>65</sup>, los delitos tributarios<sup>66</sup>, de Drogas<sup>67</sup> y sobre Control de Armas<sup>68</sup>. Siguiendo la experiencia del Código Antimafia de Italia, el Código Contra el Crimen Organizado debe considerar tanto la prevención como el control y la persecución.



Imagen 18 (SoyChile, 2019)

**41. Establecer, en un año, métricas que permitan una mejor rendición de cuentas sobre el impacto que tiene la labor del Ministerio Público sobre la delincuencia.** Estas deben considerar el reporte trimestral de la identificación de imputados desconocidos en al menos los delitos de homicidio, secuestro, trata de personas, sustracción de menores, robo de vehículo motorizado, delitos Ley de Drogas, lavado de dinero, robo en lugar no habitado, robo de madera, extorsión y tráfico de armas.

**42. Limitar el principio de oportunidad cuando el imputado sea reincidente.** Proponemos que el principio de oportunidad se encuentre limitado respecto de quienes, dentro de los cinco años anteriores a la ocurrencia de los hechos que se investigan, ya hubieren sido beneficiados dos o más veces por dicho principio, con una suspensión condicional del procedimiento o con un acuerdo reparatorio. Tampoco debe ser procedente respecto de quienes contaren con una o más condenas previas<sup>69</sup>.

**43. Establecer la posibilidad de suspender condicionalmente el procedimiento, con acuerdo del fiscal y el imputado, cuando éste acepte someterse voluntariamente a un tratamiento de desintoxicación y deshabituamiento de drogas y/o alcohol,** en aquellos casos en que la dependencia de tales sustancias haya sido considerada determinante en la comisión del delito, y siempre que la pena a imponer no exceda de cinco años de privación de libertad. En estos casos, el juez de garantía señalará la institución a cargo del tratamiento, la que deberá informar al fiscal mensualmente el avance en su cumplimiento. Una vez terminado, se realizará una audiencia en la que un representante de la institución o profesional exponga los resultados. Si el tratamiento fue exitoso, se terminará la suspensión condicional, aunque aún no se hubiere cumplido el plazo inicialmente fijado. En caso contrario, se continuará con el procedimiento conforme a las reglas generales<sup>70</sup>.

**44. Aumentar la dotación efectiva de fiscales en cuatrocientos, en un plazo de cuatro años.** Chile actualmente posee 4,5 fiscales por cada 100.000 habitantes, lo que es demasiado bajo en comparación con países desarrollados como Alemania o Canadá, cuya tasa es de 6 fiscales por cada 100.000 habitantes<sup>71</sup>. Sumar 400 fiscales al Ministerio Público ayudaría a reducir la proporción de imputados desconocidos, aumentar las audiencias de control de detención, aumentar las salidas judiciales y reducir el uso de archivo provisional, ya que les permitiría tener más tiempo para dedicarse a cada caso.

**45. Estimar los recursos necesarios que requerirán las policías, fiscalías y áreas investigativas específicas, para aplicar la legislación cuando se creen o modifiquen tipos penales,** con el objetivo de evitar que se produzca un incremento en la cantidad de delitos, que no se encuentre acompañada con los recursos de los que dispone el sistema de seguridad para enfrentarlos.

## Notas

<sup>55</sup> El artículo 18 de la ley 19640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público, permite una coordinación de oficio y de manera excepcional, al facultar al Fiscal Nacional para disponer de un Fiscal Regional determinado asuma la dirección de la investigación, el ejercicio de la acción penal pública y la protección de las víctimas o testigos en relación con hechos delictivos que lo hicieren necesario por su gravedad o por la complejidad de su investigación.

<sup>56</sup> Toledo & Campos (2023).

<sup>57</sup> Toledo & Campos (2023).

<sup>58</sup> Una encuesta realizada en julio (2022) por la Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público señaló que, del total de fiscales asociados (445 fiscales), un 35,4% ha sido víctima de amenazas por su cargo o por alguna investigación en desarrollo (Asociación Nacional de Fiscales del Ministerio Público, 2022).

<sup>59</sup> En diversas oportunidades, los magistrados han pedido a la Corte de Apelaciones realizar audiencias y visitas a la cárcel de manera telemática, o inhabilitarse de los juicios (España, 2024).

<sup>60</sup> McDermott (2023).

<sup>61</sup> McDermott (2023).

<sup>62</sup> El 2022, la tasa de casos por fiscal era de 1.771 (España, Desafíos del Ministerio Público, 2023)

<sup>63</sup> En este sentido, los planes que buscan reducir, por ejemplo, la cantidad de homicidios, deben incluir el seguimiento transparente sobre cuántos se están investigando, cuántos se han resuelto y no solo cuántos se han consumado.

<sup>64</sup> La Audiencia Nacional tiene su sede en Madrid y es un órgano jurisdiccional único en España con jurisdicción en todo el territorio nacional, constituyendo un Tribunal centralizado y especializado para el conocimiento de determinadas materias que vienen atribuidas por Ley. Fue creada en virtud de Real Decreto Ley 1/1977 (BOE de 5 de enero de 1977).

<sup>65</sup> Ley 21577 de 2023. Fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancias. 15 de junio de 2003.

<sup>66</sup> Ley 19913 de 2003. Crea la Unidad de Análisis Financiero y modifica diversas disposiciones en materia de lavado y blanqueo de activos. 18 de diciembre de 2003.

<sup>67</sup> Ley 20000 de 2005. Sustituye la ley 19366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. 16 de febrero de 2005.

<sup>68</sup> Decreto 400 de 1977. Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 17798, Ministerio de Defensa Nacional, 6 de diciembre 1977.

<sup>69</sup> En línea con el Boletín N°15661-07, 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. Moción ingresada el 11 de enero del 2023 y actualmente en tercer trámite constitucional. Sin embargo, la propuesta aquí señalada fue suprimida durante el segundo trámite constitucional.

<sup>70</sup> En línea con el Boletín N°15661-07.

<sup>71</sup> España (2023).



Imagen 19 (Modernización-CENEOP-CHILE, n.d.)



CONTROL TRAS LAS  
REJAS: DESBARATAR EL  
CRIMEN ORGANIZADO  
EN LAS CÁRCELES

06

## 6.1 Diagnóstico

- Las respuestas que las autoridades legislativas han dado frente a la crisis de seguridad que vive nuestro país han implicado nuevas herramientas investigativas y un aumento de las penas, lo que ha derivado en más condenas y sobrecarga de la capacidad de las cárceles<sup>72</sup>. No obstante, no basta con llevar a más gente a la cárcel si es que el Estado no ejerce un control real al interior de ella.
- La seguridad en las cárceles es clave para el cumplimiento de las penas y la reinserción social. Sin embargo, la reinserción se ve truncada por el avance del crimen organizado al interior de los recintos penitenciarios, ya que este extorsiona<sup>73</sup> y recluta a la población penal. Como consecuencia, al condenar a una persona a régimen cerrado, no se detiene el delito, sino que este continúa y se refuerza. De este modo, la cárcel se transforma en un centro de negocios delictuales, como el tráfico de drogas al interior de estas. Este fenómeno se observa en las incautaciones de drogas en las cárceles<sup>74</sup>. Así también, la cárcel termina por ser un espacio para el reclutamiento de las organizaciones criminales, a través de métodos extorsivos en los que jóvenes de bajo o mediano riesgo de reincidencia se ven obligados a adscribir a una facción a cambio de su supervivencia o la de sus familiares.
- Asimismo, es común observar mecanismos de coordinación en la comisión de los delitos desde el interior de los recintos penitenciarios. En este sentido, que las personas recluidas sigan cometiendo delitos una vez condenadas representa un fracaso no solo del sistema carcelario sino de la política criminal.
- La gestión de las cárceles tiene un importante impacto sobre el crimen organizado<sup>75</sup> y el terrorismo<sup>76</sup>. Sin embargo, Chile tiene sobreocupación en las cárceles<sup>77</sup> y una mala distribución de recursos humanos para la gestión de reos, de lo cual derivan distintos problemas tanto en materia de reinserción como de control del crimen organizado.
- Esto se produce porque, si bien el sistema penitenciario dispone de un método sistemático y objetivo para perfilar criminalmente a las personas privadas de libertad, muchas veces la asignación de los reos a las unidades penales es determinada por condicionantes internos de los recintos, provocando la mezcla de perfiles criminales diversos y exponiendo a las personas privadas de libertad a la extorsión y al contagio criminógeno.



Imagen 21 (Constanza Hitschfeld, 2022)

- Además, los gendarmes tienen un bajo nivel de protección, lo que también los hace vulnerables frente a la delincuencia y la extorsión<sup>78</sup>. Por lo tanto, es indispensable contar con recintos penitenciarios de diversos niveles de complejidad delictual y también se debiesen potenciar las salidas sustitutivas cuando las circunstancias lo ameriten, ya que evitan que delincuentes con menores perfiles de riesgo se mezclen con quienes representan un mayor riesgo.
- En cárceles como la de Angol u otras, se utilizan causas políticas para controlar el recinto penitenciario<sup>79</sup>, dando cuenta de una falta de gobernanza, tergiversación o falta y relativización de la autoridad<sup>80</sup>. Esa realidad permite además constatar la inseguridad de los funcionarios de los recintos penitenciarios y el control territorial que se ha alcanzado dentro de las cárceles.
- La población penal extranjera ha ido en aumento<sup>81</sup>. Sin embargo, no se tienen los antecedentes penales sistematizados de sus países de origen. Por tanto, con los condenados extranjeros es difícil designarlos a los recintos penitenciarios adecuados, que protejan a otros delincuentes de la extorsión o el contagio criminógeno.
- Las cárceles pequeñas implican un mayor costo fiscal e ineficiencia en el control de las personas privadas de libertad, ya que no poseen la infraestructura adecuada para controlar a los reos y exigen una mayor cantidad de gendarmes por personas privadas de libertad.
- La tecnificación y seguridad electrónica es efectiva en suplir funcionarios que hoy en día cumplen guardias pasivas, para que puedan cumplir un rol operativo o trato directo con la población penal.
- En Gendarmería hay expresiones de corrupción que perjudican su labor. Según una encuesta realizada por el Centro de Estudios Justicia & Sociedad (2022) a gendarmes, el 63% afirma haber visto corrupción por parte de algunos funcionarios/as de Gendarmería, el 57,8% señala haber visto actividades ilícitas que realizan algunos gendarmes por los internos y el 56,1% declara consumo problemático de alcohol y/o drogas de algunos funcionarios/as de Gendarmería. Así también, se ha consignado que diversos dirigentes de sindicatos de Gendarmería están condenados por cohecho<sup>82</sup>.



Imagen 22 (David Cortes Serey, 2013)

## 6.2 Propuestas

**46. Construir, en un plazo de cuatro años, dos recintos penitenciarios de máxima seguridad en lugares de difícil acceso,** con el fin de propiciar los siguientes objetivos: (i) minimizar el contacto con el exterior de la población penal de mayor peligrosidad, (ii) evitar riesgos de fuga, (iii) impedir a los líderes de las bandas criminales seguir operando desde las cárceles y, (iv) dotar de mayor seguridad y menor riesgo de contagio criminógeno al resto de la población penitenciaria. Los recintos penitenciarios aislados permiten aumentar la seguridad tanto interna como externa de las cárceles y pueden ser utilizadas para restringir la libertad de reos de alta peligrosidad y con condenas largas.

**47. Limitar beneficios intrapenitenciarios y establecer, en el plazo de un año, un régimen de segregación reforzado para jefes y miembros relevantes de las organizaciones criminales o terroristas, inspirado en la “carcere duro” de Italia<sup>83</sup>.** Bajo este régimen diferenciado se deberá reducir al máximo el contacto del reo con el exterior, sea este de manera telemática o presencial. El objetivo de esta medida es disociar completamente al sujeto de la organización criminal y que, en caso de que se comunique excepcionalmente con el exterior, dicha comunicación sea controlada por el Estado. El régimen de segregación reforzado permitirá proteger a los reclusos de los abusos extorsivos de los miembros del crimen organizado.

Las medidas impuestas en el régimen de segregación forzado podrán ser las siguientes: (i) prohibición de participar en actividades recreacionales colectivas; (ii) visitas de personas sólo de familiares y/o seres significativos previamente acreditados; (iii) visita de abogados sólo a través de locutorio y grabadas audiovisualmente en tiempo real; (iv) un máximo de dos visitas por evento con una duración de dos horas a través del sistema de locutorio; (v) seguimiento de toda la correspondencia del recluso excepto la que mantiene con su abogado; (vi) régimen de 22 horas en celda y no más de dos horas al día al aire libre; (vii) restricciones a la adquisición o recepción de posesiones personales fuera de la prisión autorizado por el reglamento interno del penal; (viii) no recibir encomiendas; (ix) no recibir ni enviar sumas de dinero desde fuera de la prisión; (x) no realizar artesanías u otros trabajos que impliquen el uso de herramientas peligrosas.

**48. Limitar beneficios intrapenitenciarios a condenados que hubieren cometido algún delito al que la ley asigna como pena máxima el presidio perpetuo,** o alguno de los delitos perpetrados en contra de una víctima menor de edad, sancionados en los artículos 141, inciso final, y 142, inciso final, ambos en relación con la violación; los artículos 150 B y 150 E, ambos en relación con los artículos 361, 362, 365 bis; los artículos 361, 362, 363, 365 bis, 366, 366 bis, 367 ter, 367 quáter, 367 septies; el artículo 411 quáter, en relación con la

explotación sexual; y el artículo 433, N<sup>o</sup>1, en relación con la violación, todos del Código Penal.

**49. Implementar, en un plazo máximo de tres a seis meses, un sistema efectivo de bloqueo o gestión de llamadas de telefonía celular desde el interior en todos los recintos penitenciarios en que existan secciones de alta y máxima seguridad.** Posteriormente, evaluar presupuestaria y técnicamente otras cárceles que requieran, conforme el perfil de privados de libertad ingresados en esos centros penitenciarios.

**50. Maximizar la seguridad perimetral e interna de los recintos penitenciarios a través de una mayor tecnificación de las cárceles.** Para ello, se deben establecer cámaras de seguridad que cumplan estándares como ser a color, con sistemas analíticos, sensores térmicos, entre otros, según los espacios y condiciones incluso climáticas en donde se instalen. Del mismo modo, se deben adquirir sistemas de escáner de ondas milimétricas para toda persona que ingrese a los penales, sean funcionarios o autoridades del poder ejecutivo o legislativo, independientemente de su rango e investidura. Esto, sin perjuicio de la adquisición y aumento de la cantidad y calidad de los escáneres ordinarios para los ingresos de visita de la población penal. En este mismo sentido, se deben incorporar cámaras con reconocimiento facial y de iris para optimizar los procesos de ingresos de personas privadas de

libertad y posteriores libertades, como también en otros sectores que requieran mayor seguridad.

**51. Crear una base analítica integrada administrada por Gendarmería,** en la que sea sistematizada toda la información recogida por las tecnologías implementadas en los recintos penitenciarios. Dicha base analítica debe estar a disposición de fiscalía, las policías e Inteligencia, según corresponda y cuando sea necesario.

**52. Cerrar las cárceles que no cuenten con la infraestructura adecuada y que alberguen poca población privada de libertad, redistribuyendo a los funcionarios y aumentando la eficiencia en la gestión de los recintos penitenciarios.**

**53. Rediseñar la infraestructura carcelaria ampliando las cárceles que cumplan con infraestructura material, pero no cuenten con requisitos mínimos de segmentación.** Al respecto, segmentar adecuadamente a la población penal requiere de criterios mínimos que hoy no se cumplen, tales como la posesión de 6 patios (3 para imputados y 3 para condenados) y 6 dormitorios cuando el recinto opere nocturnamente<sup>84</sup>. En esta línea, los comedores de los funcionarios deben encontrarse al interior de las cárceles y dentro del módulo del perímetro de seguridad y no afuera. Dichas modificaciones se deben realizar en un plazo máximo de 4 años.

**54. Categorizar los establecimientos penales por variables de seguridad, la capacidad para segmentar a la población penal y la oferta programática.** No basta con que las personas privadas de libertad estén categorizadas, sino que también las cárceles deben estar habilitadas para distintos tipos de personas privadas de libertad, según su perfil criminal. En este sentido, esta categorización de establecimientos penales debe ser vinculante al momento en el que se asigne el recinto penal para el condenado, considerando incluso si es que tienen muy baja posibilidad de reinserción (por problemas con drogas u otros antecedentes).

**55. Incorporar a Gendarmería en el nuevo Ministerio de la Seguridad Pública<sup>85</sup>.** Este cambio también significa que Gendarmería debe ser una institución profesional, disciplinada, jerarquizada, obediente y no deliberante.

**56. Establecer que en casos excepcionales de motín, revuelta, ataque armado, u otras situaciones de emergencia graves, el Ministerio de la Seguridad Pública pueda suspender la aplicación de las normas habituales para el tratamiento de los detenidos e internados en todo o parte del recinto.** En línea con el artículo 41 bis del Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado (PACCTO), la suspensión de la aplicación de normas habituales para el tratamiento de los detenidos e internos en todo o parte del recinto tiene que ser motivada por la necesidad de minimizar

los riesgos del personal de Gendarmería o de la población penal, y tener por finalidad reestablecer el orden y la seguridad del recinto penitenciario. Dicha suspensión deberá perdurar el tiempo que sea necesario para lograr aquel objetivo.

**57. Generar, en un año, una fuerza de tarea liderada por la PDI para la búsqueda de prófugos, en el trabajen colaborativamente Gendarmería, Carabineros, PDI y el Servicio Nacional de Migraciones.** Es necesario que las instituciones policiales cooperen entre sí para lograr la captura tanto de quienes escapan de la cárcel como de quienes han sido condenados, pero no han logrado ser ubicados. Al respecto, Gendarmería posee antecedentes que pueden ayudar a maximizar las probabilidades de recaptura, tales como fotos actualizadas, visitas y registro de personas con las que compartieron celda. Este trabajo colaborativo debe establecerse con indicadores de cumplimiento que consideren no solo la cantidad de reos recapturados sino también el perfil de peligrosidad de estos.

**58. Crear una Unidad Anticorrupción dentro de Gendarmería de Chile.** Dicha Unidad deberá tener por objeto prevenir, alertar y sancionar, entre otros, la asociación de funcionarios con reos y el ingreso o la venta de productos al interior de los recintos penitenciarios.

**59. Incorporar en los exámenes preventivos el test de drogas de cabello al personal de Gendarmería de Chile.** Considerando el consumo de drogas es incompatible con la función penitenciaria al generar una fuente de corrupción permanente, y que la Ley 20.000, en su artículo 14, sanciona como delito el consumo de drogas por parte de los funcionarios de Gendarmería de Chile, el no consumo debe ser un requisito básico de mantenimiento en la carrera. En este sentido, proponemos que los funcionarios adscritos al régimen previsional DIPRECA, se deban someter anualmente a un examen de control de drogas obligatorio y gratuito, al momento en el que se realicen el examen de salud preventivo establecido en la Ley N°6.174 de 1938 del Ministerio de Salubridad, Previsión y Asistencia Social, que establece el Servicio de Medicina Preventiva. El personal sujeto a control debe ser el perteneciente a las Plantas de Oficiales Penitenciarios y de Suboficiales y Gendarmes, como también aquellos civiles de planta que sean destinados en forma permanente a prestar servicios dentro de una unidad penal. El procedimiento de toma de muestra de cabello debe realizarse de conformidad a lo que se establezca en un reglamento dictado especialmente para tales efectos. Además, se debe facultar al Jefe Superior del Servicio, para llamar a retiro a los funcionarios que resultaren positivos en el examen. Sin perjuicio de esto, se debe mantener el control periódico aleatorio establecido en el Decreto N°944 de 2011, para todo el personal.

**60. Fortalecer la línea de carrera de los gendarmes con cursos de perfeccionamiento, mejores remuneraciones y exámenes habilitantes más extensos y rigurosos.**

**61. Crear una Academia Superior de Estudios Penitenciarios y Criminológicos,** la que tendrá como misión desarrollar actividades de docencia, investigación y extensión en materia penitenciaria y criminológica, así como realizar y/o supervisar los cursos de perfeccionamiento y exámenes habilitantes determinados en la ley. También le corresponderá desarrollar actividades de postgrado y especialización en materia penitenciaria y criminológica al personal de la institución, de la administración del Estado, organismos no gubernamentales y ciudadanía en general.

**62. Promover intercambios institucionales de gendarmes para que puedan profesionalizarse en escuelas y academias extranjeras de países de América, Europa y Oceanía, con experiencias exitosas en el control de la población penal.** Es importante que Gendarmería pueda conocer y estudiar en terreno modelos que se quieran replicar.

**63. Potenciar el carácter de tratamiento, seguimiento y reinserción de aquellos a quienes se les apliquen penas sustitutivas en el sistema de penas alternativas,** dotándolo de mayores niveles de control y programas de reinserción

basados en evidencia. En este sentido, es necesario entregar un rol más importante a Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda) tanto en las cárceles como a quienes accedan a penas sustitutivas, especialmente con respecto al trastorno de consumo problemático de sustancia.

**64. Establecer medidas alternativas a la privación de libertad para las mujeres embarazadas o que tengan hijos menores de tres años.** Aproximadamente el 89% de las mujeres presas son madres, lo que hace que su condena no solo las perjudique a ellas sino también a sus hijos<sup>86</sup>.

**65. Perfeccionar la política de rehabilitación para las mujeres que son madres.** Solo el 5% del total de las mujeres condenadas puede acceder a tratamiento de drogas, ya que hay solo 100 cupos a nivel nacional<sup>87</sup>. Por lo tanto, es necesaria ampliar los cupos de tratamiento, especialmente para las mujeres que son madres, considerando el beneficio colateral que tiene su rehabilitación con respecto a su familia.



Imagen 23 (Ulloa, 2022)

## Notas

<sup>72</sup> En efecto, al 30 de noviembre del 2023, el uso de la capacidad en régimen de control cerrado y semiabierto es de 125,4%. En noviembre 2022 era de 106,9% (Gendarmería de Chile, 2023).

<sup>73</sup> Por ejemplo, Gendarmería solicitó autorización para cambiar a otras regiones a cuatro internos que se mantenían en prisión preventiva en Chillán, debido a que extorsionaban a otros reclusos a cambio de no agredirlos (La Tercera, 2023)

<sup>74</sup> Por ejemplo, el 2019 se incautaron en los recintos penitenciarios 154 kg de droga, el 2020 241kg y el 2021 486 kg. Sin embargo, el 2020 y 2021 no se recibían visitas debido a la pandemia. Datos obtenidos vía Ley de Transparencia.

<sup>75</sup> Según estudios del Instituto Libertad (2023), en la experiencia italiana, el cambio en la gestión de las cárceles contribuyó a enfrentar el crimen organizado. Antes de mejorar esa gestión, en las cárceles se mezclaban personas que pertenecían a bandas criminales con quienes habían cometido delitos comunes, facilitando el reclutamiento por parte del crimen organizado (Instituto Libertad, 2023).

<sup>76</sup> En la misma línea, la Estrategia Nacional Contra el Terrorismo de España (2019), señala que los centros penitenciarios “constituyen ámbitos de atención y seguimiento prioritario, tanto en España como en el resto de la Unión Europea. Y ello porque el medio penitenciario es un ambiente propicio para la captación de personas vulnerables a los extremismos violentos y a la radicalización que conduce al terrorismo” (Presidencia del Gobierno de España, 2019). Del mismo modo, en Ecuador, Venezuela o Brasil, las facciones criminales han operado y controlado, de manera impune, los recintos penitenciarios, lo que explica que grupos criminales importantes salgan de recintos penitenciarios. En todos estos casos, el factor común es la falta de gobernanza carcelaria, ya sea por abandono y/o por la existencia de políticas adecuadas de segregación de la población penal (Blanco, Gallardo, & Castillo, 2024).

<sup>77</sup> A diciembre del 2023, el uso de capacidad de los recintos penitenciarios alcanzaba el 126% para aquellos de régimen de control cerrado y semiabierto. La región con mayor uso de capacidad de sus cárceles es Atacama, con 215,4%.

<sup>78</sup> Alveal (2023). Alveal, Christian. Aumento de amenazas a gendarmes (La Tercera: Santiago de Chile, 2023).

<sup>79</sup> La Tercera (2023).

<sup>80</sup> Biobío (2023).

<sup>81</sup> El Ministerio de Justicia (2023) proyecta que la población penal extranjera privada de libertad crecerá de 5.396 en diciembre 2022 a 7.212 en diciembre 2023 y 8.543 en diciembre 2024.

<sup>82</sup> Ex Ante (2024).

<sup>83</sup> En Italia, la cárcel de Alta Seguridad es para los detenidos más peligrosos, imputados o condenados por delitos como la asociación de carácter mafioso, secuestro de persona al fin de extorsión y asociación con el fin de traficar ilícitamente sustancias narcóticas o sustancias psicotrópicas. La estricta separación de tales sujetos del resto de la población carcelaria es debido a la peligrosidad de estos por el tipo de delito cometido y por la capacidad de ejercer proselitismo y abuso e implica que no gozan de medidas alternativas y de los beneficios penitenciarios.

<sup>84</sup> La categoría básica es separar imputado de condenado. Y los instrumentos de clasificación existentes categorizan la población penal en 3 niveles: bajo, mediano, alto. Así, si se quiere una segmentación y clasificación diurna, son necesarios 6 patios: 3 para imputados y 3 para condenados en sus categorías. Para que dicha clasificación sea aplicada en recintos que tienen deberes nocturnos, son necesarios también 6 dormitorios. Centro de Estudios Justicia & Sociedad, La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad (Santiago: Centro de Estudios Justicia & Sociedad, 2021). Centro de Estudios Justicia & Sociedad, La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad (Santiago: Centro de Estudios Justicia & Sociedad, 2021).

<sup>85</sup> Pablo Urquizar no suscribió esta medida.

<sup>86</sup> Centro de Estudios Justicia & Sociedad, La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad (Santiago: Centro de Estudios Justicia & Sociedad, 2021).

<sup>87</sup> Centro de Estudios Justicia & Sociedad, La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad (Santiago: Centro de Estudios Justicia & Sociedad, 2021).

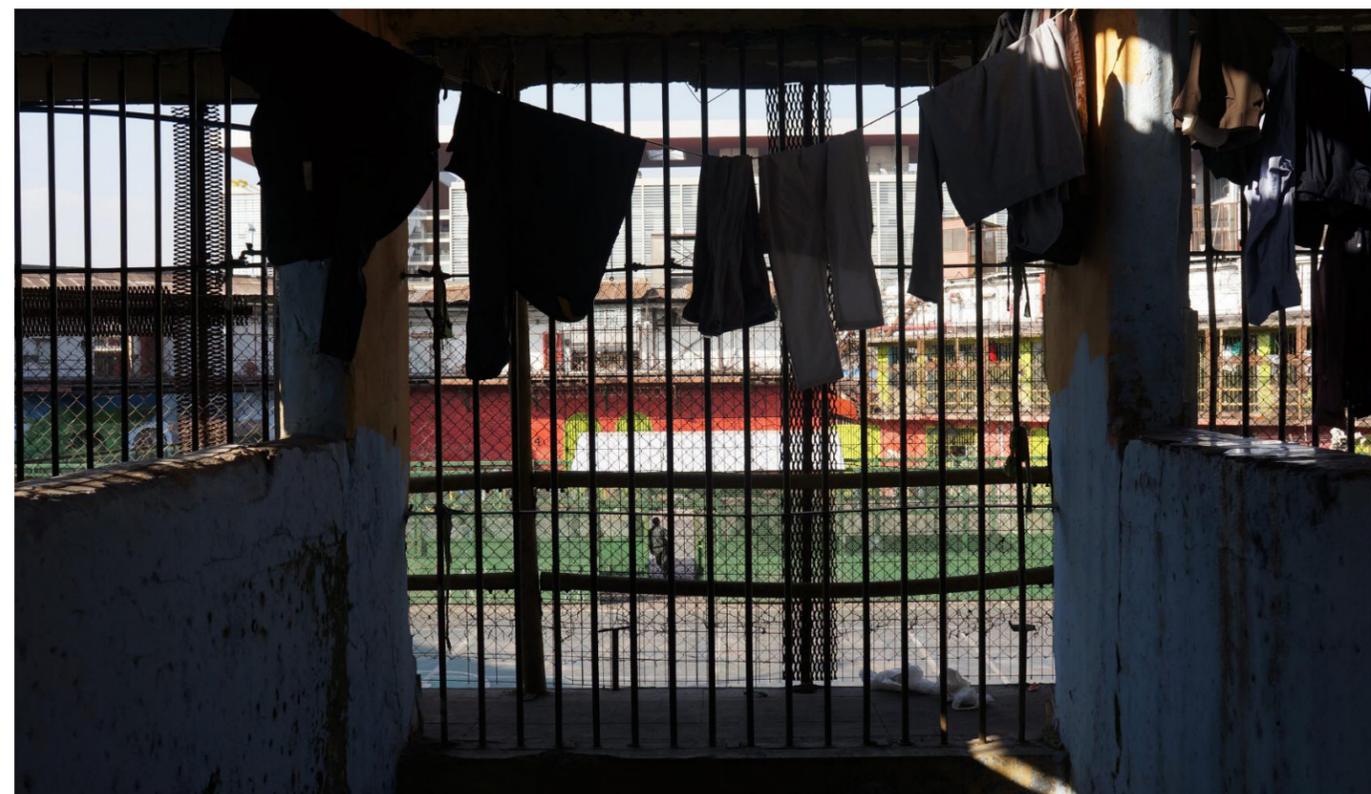


Imagen 24 (Carvalho, 2022)

# FRONTERAS PROTEGIDAS Y ORDENADAS



07

## 7.1 Diagnóstico

- A partir del 2015, con la crisis política y económica de Venezuela, se desarrolló una crisis migratoria que a nivel nacional elevó el flujo de migración irregular. En este contexto, el control fronterizo se complejizó, porque las autoridades policiales debieron controlar a los migrantes que cruzaban la frontera a través de los 160 pasos no habilitados junto con investigar al Crimen Organizado Transnacional (COT). Frente a este escenario, el Plan Frontera Norte (2011) no fue suficiente, debido a que su objetivo no era controlar la entonces baja migración por pasos no habilitados, sino evitar los delitos y el tráfico de drogas por la frontera. Por esta razón, el 2018 se ideó el Plan Frontera Segura, que incluyó fortalecer la seguridad en los pasos fronterizos de la región norte, aumentar el control sobre el narcotráfico y una vigilancia más efectiva de la migración por pasos fronterizos no habilitados<sup>88</sup>.
- El Decreto N°265 autorizó a las Fuerzas Armadas para colaborar con las autoridades civiles y policiales competentes para controlar actividades vinculadas al narcotráfico y el crimen organizado transnacional. Dicho decreto se amplió en enero de 2021, permitiendo un mayor control del tráfico ilícito de migrantes y trata de personas por pasos no habilitados en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta<sup>89</sup>.
- En febrero 2022 entró en vigor la Ley N°21.325 de Migración y Extranjería, estableciendo que “las personas que hagan ingreso a Chile por pasos no habilitados tendrán un plazo de 180 días para abandonar el país, sin sanción migratoria, siempre y cuando no tengan antecedentes penales en Chile ni medidas de arraigo judicial”<sup>90</sup>.
- Sin embargo, se estima que entre 2018 y fines del 2021, ingresaron 87.689 personas por pasos no habilitados<sup>91</sup>. Dichas cifras se explican por la pandemia y el consecuente cierre de fronteras en todo Latinoamérica, lo que generó una mayor migración irregular y presión sobre la frontera. Luego, desde el 2022 hasta fines del 2023, han ingresado 98.110 personas por pasos no habilitados.
- La crisis migratoria alimenta la necesidad de servicios que combatan el tráfico de personas y el crimen fronterizo. Solo de Venezuela han emigrado 8 millones de ciudadanos hacia distintos países del mundo, lo que ha sido aprovechado por organizaciones delictivas como el Tren de Aragua para traficar personas, explotar sexualmente, extorsionar negocios y traficar drogas<sup>92</sup>.
- La falta de identificación de los inmigrantes irregulares acarrea una serie de problemas significativos, tanto para los propios migrantes como para la sociedad receptora. Entre estos se encuentra:
  - (i) La vulnerabilidad de los migrantes que entran por pasos no habilitados frente a las redes de tráfico de personas<sup>93</sup>. Estas redes ilegales a menudo explotan la necesidad de la población migratoria, a través del cobro de tarifas elevadas para asentarse en el país y luego sometidos a condiciones de vida deplorables donde sus libertades se ven duramente coactadas, ya sea por la explotación laboral como sexual;
  - (ii) El financiamiento del crimen organizado a partir del tráfico de migrantes<sup>94</sup>. Según la Fiscalía Regional de Tarapacá, la organización criminal denominada como el “Tren de Aragua”, obtiene utilidades con el tráfico de migrantes a Chile por tres mecanismos de cobros<sup>95</sup>.
  - (iii) Otro problema es la dificultad que representa para las autoridades locales identificar a personas que puedan tener antecedentes penales en sus países de origen o en otros lugares.
- Las Fuerzas Armadas han contribuido a resguardar mejor la frontera del ingreso irregular por pasos no habilitados y mitigar la llegada de indocumentados. El Decreto N°78 (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023) delimitó áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, facultándolas para efectuar controles de identidad. Así, el 2023 terminó con un 21% de reducción de los ingresos irregulares con respecto el 2022, aunque ambos años juntos superan el total de ingresos por pasos no habilitados entre el 2018 y el 2022. El 2024 se extendió el sistema de control fronterizo, a través de la reforma constitucional sobre infraestructura crítica<sup>96</sup>.

## 7.2 Propuestas

**66. Crear fuerzas de tareas contra el Crimen Organizado Transnacional (COT), liderada por las policías.** En estas, deben cooperar tanto PDI, Carabineros, Directemar, el Estado Mayor Conjunto, DGAC, FF. AA, ANI, el Servicio Nacional de Aduanas, el Ministerio Público y el Servicio Nacional de Migraciones. Durante el primer año la fuerza de tarea será liderada por Carabineros y luego por la PDI. Dicha fuerza de tarea se debe crear en un máximo de seis meses y tendrá especial énfasis en el narcotráfico, la trata de personas y el tráfico de migrantes.

**67. Crear una fuerza de tarea para el control de la frontera con especial foco en la zona norte, integrada por las policías y liderada por el Ejército\*,** de forma de fortalecer las tareas de vigilancia, inteligencia del terreno, check points, control de rutas y desplazamientos. En esta fuerza de tarea colaborarán tanto la PDI como Carabineros de Chile, la ANI, el Ministerio Público y el Servicio Nacional de Migraciones. En el mediano plazo, esta fuerza de tarea deberá ser institucionalizada creando una Unidad de Control de Frontera.

**68. Definir que solo quienes ingresen a través de conductos regulares puedan optar a la ciudadanía chilena.** De este

derecho deben quedar excluidos quienes sean detenidos ingresando por pasos no habilitados o sorprendidos irregularmente en el país.

**69. Crear una fuerza de tarea liderada por la PDI para identificar y expulsar a los inmigrantes que se encuentren irregularmente en el territorio nacional.** En dicha fuerza de tarea cooperarán Carabineros, PDI, Fiscalía Nacional, Servicio Nacional de Migraciones y Gendarmería.

**70. Establecer, en un plazo de doce meses, puntos de control migratorio en lugares estratégicos de la frontera,** para migrantes que atraviesan pasos no habilitados, con el fin de empadronarlos<sup>97</sup> y luego reconducirlos al país por el que ingresaron. Estos puntos de control serán administrados por el Servicio Nacional de Migraciones y la PDI.

**71. Concordar protocolos de cooperación con países vecinos** con respecto a la información biométrica de las personas interceptadas en pasos no habilitados e inmigrantes irregulares y deberes de recibir a quienes sean detenidos por migrar irregularmente.



Imagen 26 (Gobierno construyó nueva zanja en la frontera con Bolivia para frenar migración, 2022)

## Notas

<sup>88</sup> Bravo (2023).

<sup>89</sup> Decreto 265. Autoriza colaboración y delega en el Ministro de Defensa Nacional las facultades en materia que indica. 9 de julio del 2019.

<sup>90</sup> Servicio Nacional de Migraciones (2023)

<sup>91</sup> Policía de Investigaciones (2023). Vale decir que estas son solo personas que presentan una denuncia de ingreso por paso no habilitado, por lo que la cifra podría ser mayor.

<sup>92</sup> McDermott (2023).

<sup>93</sup> Por ejemplo, según Médicos sin Fronteras, el 2023 subieron 70% los casos de violencia sexual en la frontera de México con Estados Unidos. El problema se habría incrementado según la política de gobierno de Joe Biden, que consistía en un trámite de solicitud de entrevistas con las autoridades migratorias estadounidenses a través de la aplicación CBP One, lo que generó un proceso lento y congestionado que ha provocado una enorme concentración de migrantes en las ciudades del norte mexicano. Esto ha provocado el interés de criminales que, según testimonios de víctimas recopilados por la BBC, ahora raptan a los migrantes bajo la amenaza de que, si no pagan lo que les exigen, no llegarán a tiempo a su entrevista (El Mercurio, 2024).

<sup>94</sup> En efecto, según Edgard Buscaglia, el tráfico de migrantes representa la tercera fuente más importante de ingresos del cartel de Sinaloa y la segunda del cartel de Jalisco. En este negocio se mezclan extorsiones y secuestros con pedidos de rescate a las familias que están en EE.UU. En muchos casos las personas son asesinadas una vez se paga el rescate, para que no puedan identificar a las células que secuestran (El Mercurio, 2024).

<sup>95</sup> Primero, le cobra al mismo migrante que se dirige a Chile. También tienen un cobro a quienes transportan migrantes, como también a otros traficantes de migrantes. Además, imponen "multas" de US\$5.000 a quienes trafiquen mujeres migrantes venezolanas para ejercer comercio sexual. Dichos cobros y "multas" tienen por objeto mantener el control de la zona. Según el informe, el "Tren de Aragua" trafica 200 migrantes a la semana a Chile (Radio Cooperativa, 2022).

<sup>96</sup> Ley 21542 de 2023. Modifica la Carta Fundamental con el objeto de permitir la protección de infraestructura crítica por parte de las Fuerzas Armadas, en caso de peligro grave o inminente. 27 de enero de 2023.

<sup>97</sup> Según la OIM (s/f), "las tecnologías biométricas se han vuelto una parte vital de la gestión de la migración". Así también, el "uso del reconocimiento automatizado de las personas sobre la base de las características físicas y de comportamiento mejora la confiabilidad de la verificación" (OIM, s/f).

\* Pablo Urquizar no suscribió esta medida.



Imagen 27 (CHILE EXTIENDE CIERRE DE FRONTERAS HASTA EL 25 DE JULIO: LAS LIMITACIONES PARA ENTRAR Y SALIR DEL PAÍS, 2021)

A night scene of a protest or riot. In the foreground, several people are silhouetted against a bright, intense fire that is burning a barricade. The fire is the primary light source, casting a warm orange glow. In the background, more people are visible, some standing and some moving, amidst the smoke and fire. The overall atmosphere is one of chaos and conflict.

**UN TERRITORIO  
LIBRE DE  
TERRORISMO**

**08**

## 8.1 Diagnóstico

- Gran parte de la violencia producida en la Macrozona Sur actualmente es adjudicada por orgánicas radicalizadas y terroristas que instrumentalizan las demandas del pueblo mapuche para esconder sus ilícitos lucrativos. En este sentido, el pueblo mapuche es víctima de las orgánicas terroristas y radicalizadas, que se encubren detrás de las demandas mapuches para desestabilizar al Estado. Por lo tanto, es necesario establecer una separación entre la violencia y el pueblo mapuche, ya que de lo contrario se cae en una inaceptable criminalización de estos, lo que es servil al sustento ideológico y estratégico de las orgánicas terroristas<sup>98</sup>.
- La necesaria actuación conjunta de todos los poderes públicos contra el terrorismo debe sustentarse en el máximo consenso político y social, que habilite una acción duradera que permita que el Estado de derecho sea eficaz<sup>99</sup>.
- A pesar de la negación a nivel local del fenómeno del terrorismo por parte de ciertos partidos y líderes políticos, este se ha hecho cada vez más evidente

tanto en los indicadores internacionales de terrorismo<sup>100</sup>, como la percepción de la ciudadanía<sup>101</sup>.

- Hay ocasiones en que la falta de aplicación de la ley se debe a la falta de apoyo político que reciben las fuerzas de orden y seguridad. En este sentido, si bien es cierto que Chile tiene problemas operativos para combatir el terrorismo, estos se deben a que hace falta un pacto transversal por las libertades fundamentales para legitimar la acción del Estado contra los grupos que cometen tales actos.
- España pudo hacer frente al grupo terrorista Euskadi Ta Askatasuna (ETA), después de que los principales partidos de izquierda y derecha acordaran un pacto transversal, desde el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) hasta el Partido Popular (PP)<sup>102</sup>. El 2015 fue impulsado nuevamente un “pacto antiterrorista”, por los dos principales partidos españoles y posteriormente se unieron la gran mayoría de los partidos de las fuerzas del arco parlamentario

- Hasta ahora la política ha sido reactiva y persecutoria contra el terrorismo en vez de diseñar una estrategia integral, con un enfoque preventivo y eficaz.
- La Ley Antiterrorista no establece herramientas investigativas adecuadas, ya que no solo es muy difícil demostrar que un hecho constituye un acto de carácter terrorista, sino que también la ley no permite la ejecución de ciertas acciones que permitirían generar la evidencia necesaria para ello. Además, no existe la apología o el enaltecimiento del terrorismo como delito especial en nuestra legislación.
- El proyecto de Ley Antiterrorista<sup>103</sup> ingresado por el actual gobierno subsana parte importante de los problemas que tiene la actual normativa vinculados a su legitimidad, la dificultad de prueba del denominado dolo terrorista y las técnicas especiales de investigación.
- El terrorismo se debe abordar integralmente.

Sin embargo, Chile no posee una estrategia integral contra el terrorismo, como sí la poseen países como España o, incluso, la Unión Europea. En consecuencia, actualmente no se tiene un conocimiento riguroso y general del fenómeno del terrorismo en Chile ni tampoco un conocimiento específico de cada grupo terrorista, su estrategia y sus tácticas operativas, por lo que es difícil articular políticas antiterroristas efectivas<sup>104</sup>. Las policías y Fuerzas Armadas no cuentan con los equipamientos de protección y tecnológico adecuados para combatir el terrorismo. Del mismo modo, las víctimas del terrorismo, los testigos y peritos no cuentan con la protección suficiente para hacer las denuncias o comparecer ante los tribunales al momento en que se realizan los juicios. Por su parte, el Poder Judicial contradice a la justicia cuando cae en negligencias que terminan por dejar en libertad a líderes de las orgánicas que cometen atentados terroristas<sup>105</sup>.

## 8.2 Propuestas

**72. Convocar, en un plazo de tres meses, a un Pacto Nacional contra el terrorismo y el crimen organizado,** fundado en la protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia, la integridad territorial y el imperio de la ley, con el fin de acabar con el negacionismo y la consecuente negligencia del Estado respecto del terrorismo en la macrozona sur y en el resto del territorio nacional.

**73. Diseñar una Estrategia Integral Antiterrorista en base a cuatro pilares: Prevenir, Proteger, Perseguir y Preparar la respuesta**<sup>108</sup>.

(i) El pilar “Prevenir” tiene por objeto evitar la aparición, captación, adoctrinamiento y reclutamiento de terroristas y de extremistas violentos, fomentando la acción coordinada de los diferentes actores involucrados en la prevención, detección y tratamiento de los procesos de radicalización que legitimen el uso de la violencia, así como las ideologías y recursos que los sustentan.

(ii) El pilar “Proteger” debe aprovechar las sinergias que existen en los ámbitos de cooperación policial, la gestión integral de fronteras, los sistemas de justicia penal y la colaboración con los servicios de inteligencia, así como las existentes entre

el sector de la seguridad pública y la del sector privado, generando la implicación de la sociedad civil en la protección y defensa de objetivos vulnerables.

(iii) El pilar “Perseguir” se orienta a detectar e investigar a los terroristas y extremistas violentos, de forma integral y global, impidiendo la planificación y ejecución de sus acciones, actuando también contra sus redes de apoyo, logística y financiación, y asegurando su puesta a disposición judicial.

(iv) Por último, el pilar “Preparar la respuesta”, busca minimizar las consecuencias de una acción terrorista, garantizando el máximo apoyo a las víctimas, reparando el daño causado y restaurando la normalidad mediante la ejecución de acciones y planes previstos para una pronta recuperación.

**74. En línea con lo mencionado en secciones anteriores, implementar un Tribunal Nacional Especializado en materia de terrorismo,** siguiendo la experiencia española en la materia.

**75. Limitar beneficios penitenciarios e implementar una política de segregación de reos condenados por delitos terroristas equivalente a los vinculados con el crimen organizado, cuando así sea necesario.**

**76. Establecer una regulación eficaz que proteja a los testigos.** En este sentido, se debe asegurar un adecuado tratamiento normativo que garantice la figura del testigo protegido y la actividad del agente encubierto.

**77. Sancionar como falta grave las huelgas de hambre que se produzcan en los recintos penitenciarios.** Dentro del sistema jurídico penitenciario la huelga de hambre constituye una falta grave, de acuerdo con el artículo 78, letra C, del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios.

**78. Implementar una ley integral de reparación a las víctimas del terrorismo.** Las víctimas del terrorismo, su memoria y su testimonio, deben formar parte activa de la prevención del terrorismo. En este sentido, dicha ley debe considerar la reparación material de las víctimas del terrorismo, pero también se deben considerar la prevención a través de la educación, que también ayuda a combatir la radicalización violenta. En esta línea, la memoria de las víctimas, su testimonio, es un instrumento relevante para configurar la comunicación estratégica que haga frente a la falaz narrativa terrorista de cualquier tipo u orientación, que es parte fundamental de la construcción de una sociedad democrática

en la cual la violencia nunca puede ser admitida como medio para alcanzar objetivos políticos.

**79. Crear canales de colaboración ciudadana contra el terrorismo.** En España existen canales habilitados por los organismos de seguridad e inteligencia, llamada Stop Radicalismos, recogiendo de forma permanente las informaciones de ciudadanos e instituciones sobre posibles casos de radicalización violenta. Así, se propone implementar instrumentos equivalentes.

## Notas

<sup>98</sup> Urquizar (2023).

<sup>99</sup> Presidencia del Gobierno de España (2023).

<sup>100</sup> El Índice Global de Terrorismo, que mide el impacto de este fenómeno en una escala de 0 a 10, siendo 0 sin impacto y 10 muy alto impacto del terrorismo, consigna que Chile se ubica en el puesto N°17 a nivel mundial, con un puntaje de 5,679. Vale decir que el 2012 dicho puntaje era de 2,804 (Institute for Economic & Peace, 2023).

<sup>101</sup> Según encuesta Cadem (2022) un 76% cree que en La Araucanía hay terrorismo.

<sup>102</sup> Dicho pacto señala, entre otros puntos, lo siguiente:

1. El terrorismo es un problema de Estado. Al Gobierno de España corresponde dirigir la lucha antiterrorista, pero combatir el terrorismo es una tarea que corresponde a todos los partidos democráticos, estén en el Gobierno o en la oposición. Manifestamos nuestra voluntad de eliminar del ámbito de la legítima confrontación política o electoral entre nuestros dos partidos las políticas para acabar con el terrorismo.

2. La violencia es moralmente aborrecible y radicalmente incompatible con el ejercicio de la acción política democrática. Quienes la practican, quienes atentan contra la vida de aquellos que no piensan como ellos sólo merecen la condena y el desprecio de los partidos políticos democráticos y del conjunto de la sociedad. No existe ningún objetivo político que pueda reclamarse legítimamente en democracia mediante coacciones o asesinatos. El único déficit democrático que sufre la sociedad vasca, el verdadero conflicto, es que aquellos que no creen en la democracia ejercen la violencia terrorista para imponer sus objetivos a la mayoría. Por ello, el PP y el PSOE nos comprometemos a trabajar para que desaparezca cualquier intento de legitimación política directa o indirecta, de la violencia. Por eso, también, afirmamos públicamente que de la violencia terrorista no se extraerá, en ningún caso, ventaja o rédito político alguno.

<sup>103</sup> Boletín N°16210-25 "Determina conductas terroristas, fija su penalidad y actualiza la legislación vigente en la materia". Ingresado el 25 de agosto de 2023, en primer trámite constitucional.

<sup>104</sup> Calduch (2019).

<sup>105</sup> Por ejemplo, Facundo Jones Huala, desde 2018 líder de la Resistencia Ancestral Mapuche (RAM), fue condenado por la justicia chilena a 9 años de prisión por ataques incendiarios y porte de armas de fuego en reivindicación del conflicto mapuche. Sin embargo, durante su condena en Temuco, hubo numerosas protestas para exigir su liberación. En consecuencia, la Corte de Apelaciones de Temuco acogió un recurso de amparo presentado por su defensa y ordenó su libertad condicional. La Corte Suprema revirtió ese dictamen el 15 de febrero del año pasado, ordenando nuevamente su detención, pero Jones Huala ya estaba inubicable.

<sup>108</sup> En esta línea, un grupo de senadoras y senadores pidió al gobierno elaborar una estrategia nacional contra el terrorismo en base a estos pilares (Boletín 2332-12). Del mismo modo, esos son los pilares de la Estrategia Nacional contra el Terrorismo en España tanto del 2019 como del 2023.



Imagen 29 (Sasse, 2023)

# PREVENCIÓN EN INFANCIA Y BARRIOS SEGUROS

09



## 9.1 Diagnóstico

- La prevención integral del delito es más eficiente que la reacción a este en términos de costo-beneficio<sup>109</sup>. En la infancia y juventud es donde efectivamente las intervenciones tienen mejores resultados. Sin embargo, nuestro país carece de un sistema integrado de prevención del delito con foco en la infancia y juventud que permita un seguimiento adecuado a los resultados de las políticas de prevención.
- La prevención primaria es universal y hace referencia a medidas que reducen factores de riesgo tales como la deserción escolar, antes de la expresión de conductas delictivas o violentas. Por otra parte, la prevención secundaria se enfoca en quienes ya han ejercido conductas delictivas o violentas a temprana edad o que están expuestos a la violencia en sus hogares. En este sentido, y considerando que la prevención social primaria se justifica en sí misma, es necesario profundizar los programas de prevención secundaria, focalizada a quienes viven con un mayor riesgo ante la delincuencia, identificando sus beneficiarios y desplegando programas basados en evidencia.
- Los municipios y los gobiernos regionales cumplen un rol cada vez más relevante en materia de seguridad a la hora de diseñar el Plan Comunal de Seguridad Pública, definir la presencia de vigilantes formales, establecer cámaras de seguridad y otras intervenciones en las condiciones ambientales para prevenir los delitos.
- Del mismo modo, desde hace tres décadas los municipios han ejercido labores operativas, programáticas y estratégicas en materia de seguridad pública, pese a no poseer facultades explícitas para ello<sup>110</sup>. Entre las labores transversales de la seguridad municipal y de coadyuvantes de las policías se encuentra emergencias, fiscalización, tránsito, patrullaje preventivo mixto, atención de víctimas, análisis criminal, prevención social del delito, videovigilancia y respuestas a llamados de vecinos. Así, cumplen muchas funciones, aunque la capacidad que tienen para ello depende de los recursos que disponen los municipios y de la calidad de su institucionalidad<sup>111</sup>.
- La seguridad no debiera depender de los recursos que poseen las municipalidades. Sin embargo, no todas disponen de una dirección de seguridad y un equipo profesional a cargo de esta, un observatorio delictual y una oficina de atención a víctimas. Todos estos elementos contribuyen a mejorar la prevención y a coadyuvar a las fuerzas de orden y seguridad en el control de la delincuencia.
- A pesar de las labores que cumplen los municipios, y que cada vez más los inspectores municipales colaboran en la detención en flagrancia, estos no cuentan ni con la protección ni con las facultades suficientes. Así, por ejemplo, al presenciar un delito flagrante, el inspector municipal debe retener al imputado hasta que llegue Carabineros, quedando expuestos a situaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad.
- En esta línea, hay delitos que actualmente no están siendo debidamente controlados porque tanto las policías como las fiscalías focalizan sus esfuerzos en delitos violentos. Estos delitos son incivildades tales como las carreras clandestinas, los rayados y beber alcohol en la vía pública, el abandono de basura, materiales o desechos y el dejar sueltos a animales feroces en lugares públicos.
- El proyecto de ley "Fortalecimiento a la Seguridad Municipal" (2023) avanza en reconocer la importancia que tiene la seguridad municipal en el sistema de seguridad pública, así como en la necesidad del fortalecimiento de la institucionalidad de las direcciones de seguridad municipal. Sin embargo, posee debilidades respecto a la dimensión institucional. Si bien se fortalece el rol del director de seguridad municipal, no se considera la contratación de equipo, factor relevante para el buen funcionamiento de dicha dirección.
- Así también, en el proyecto de ley hay ausencia de certeza jurídica respecto al concepto de "riesgo". En este sentido, si bien el proyecto busca separar las funciones preventivas de los inspectores municipales de aquellas que son coadyuvantes, estas últimas serían definidas ex post de la promulgación de la ley, lo que produce incertidumbre.
- Del mismo modo, a pesar de que en el informe financiero del proyecto se establezcan \$1.700 millones anuales para la compra de elementos de protección y defensa para los inspectores de seguridad municipal y el personal contratado por las asociaciones municipales, no hay claridad sobre los criterios e impacto esperado que tendrá la asignación de dichos recursos.
- El Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) ha demostrado ser un buen instrumento de prevención y coordinación. Este es implementado por Carabineros y en sus sesiones asisten representantes del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio Público, gobiernos regionales, municipalidades y representantes de organizaciones civiles. El STOP ha servido para crear compromisos intra e interinstitucionales, así como para monitorear los indicadores delictivos y las acciones policiales.

- También hay experiencias positivas de proyectos ejecutados en conjunto entre municipios y el sector privado, como es el caso de “Autopista Segura”. Este es parte de un plan Antiencerronas suscrito por la Asociación de Municipalidades para la Seguridad Pública (AMSZO, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea), el que fijó 21 puntos fijos de vigilancia en accesos críticos en la autopista Costanera Norte.
- En esta línea también se encuentra el “Convenio Fiscalía Oriente”, cuyo objetivo es hacer más eficaz la investigación y la persecución penal mediante la creación de un sistema unificado de datos de delitos violentos y contra la propiedad, que permita identificar situaciones de riesgo en los barrios y perseguir delincuentes con información detallada y completa de sus actividades.
- Las municipalidades exitosas en prevención y reducción de los delitos cuentan con direcciones de seguridad dirigidas por personas con experiencia en la materia, observatorios que analizan el fenómeno delictual y equipos de atención a las víctimas que, además de entregar apoyo psicológico, aumentan las probabilidades de que el imputado sea condenado al disponer de abogados de flagrancia.

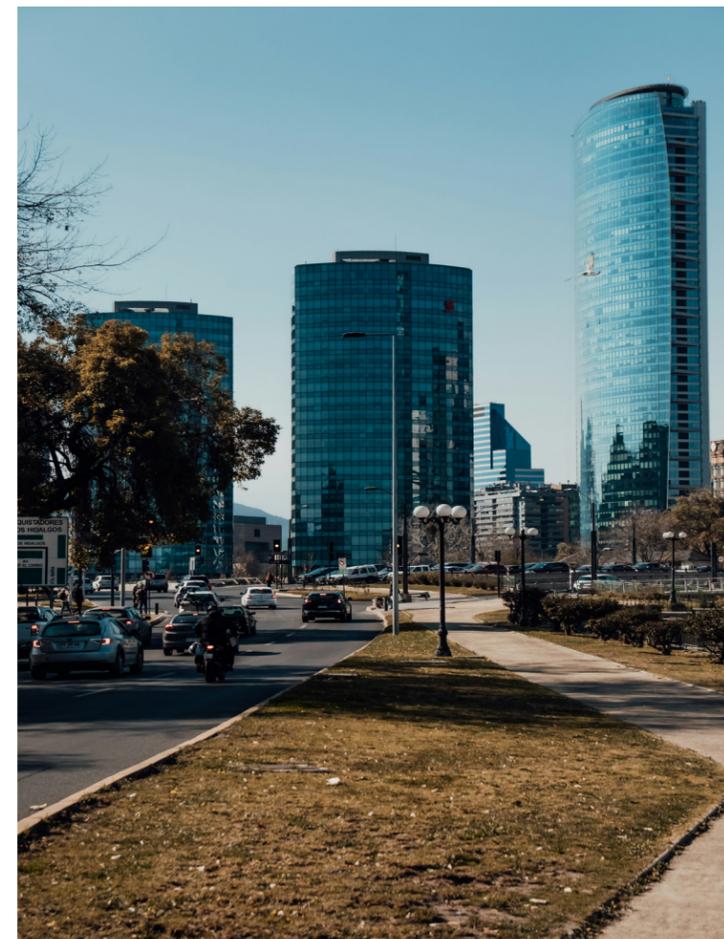


Imagen 31 (Caio Silva, 2019)

## 9.2 Propuestas

**80. Fortalecer y profesionalizar las direcciones de seguridad de las municipalidades.** Para ello, el alcalde debe convocar a un equipo profesional multidisciplinario y con experiencia en prevención y seguridad, a cargo de la Dirección de Seguridad Pública de la Municipalidad. Dicho equipo debe estar constituido por personas con conocimientos tanto teóricos como prácticos en materias de seguridad. Este debe diseñar estrategias de prevención y gestionar la cooperación con otras instituciones.

**81. Adscribir a los directores de la Dirección de Seguridad Pública al Sistema de Alta Dirección Pública.**

**82. Exigir por ley a los municipios que tanto el diagnóstico como las metas del Plan Comunal de Seguridad Pública se base en datos verificables, sean estos de la propia Municipalidad como de otras instituciones, como Carabineros y Fiscalía.**

**83. Integrar, desde la Dirección de Seguridad Municipal, el modelo del “Plan Cuadrante y Seguridad Preventiva” de Carabineros de Chile en la praxis de los funcionarios encargados de seguridad en el municipio** junto con adoptar una estrategia de seguridad en base a tres principios: (i) focalización espacial, temporal y estadística,

(ii) colaboración y coordinación con policías y fiscalía y (iii) consideración del dinamismo del fenómeno delictual en la toma de decisiones. La focalización de intervenciones, determinación de patrullajes en lugares de alta probabilidad delictual, apoyo a la vigilancia mediante uso inteligente del sistema de cámaras, diseño de protocolos de acción, entre otros, se debe fundamentar en el análisis de datos y producción de información útil realizada por el Observatorio de Seguridad Pública.

**84. Potenciar la detención en flagrancia a partir de dos medios de acción:**

**a. Focalizar los patrullajes físicos o virtuales (videovigilancia) para prevenir la delincuencia a partir del análisis de datos propios del municipio, incluyendo los delitos frustrados, del Sistema Táctico de Operación Policial (STOP) y de la Fiscalía Regional.** Para ello las municipalidades deben contar con un departamento encargado del análisis del fenómeno delictual. Luego, la focalización de patrullajes no solo debe considerar las denuncias, sino también los delitos no denunciados, pero de los que el municipio tiene conocimientos. La información generada en los patrullajes, a través de cámaras corporales o de videovigilancia, sirven tanto para detener en flagrancia como medio

de prueba del delito. Vale decir que la posesión de cámaras de vigilancia es fundamental para la generación de evidencia contra quienes delinican, razón por la que deben ser constantemente evaluadas con el fin de que no se encuentren tapadas con la naturaleza o no cuenten con la iluminación suficiente para identificar al imputado.

**b. Implementar equipos de abogados de flagrancia -que se constituyen en el lugar de los hechos- y abogados que den seguimiento al proceso (tramitadores), al alero de Oficinas de Atención y Protección a las Víctimas,** siguiendo modelos desarrollados por comunas como Providencia y Vitacura. Esto permite que aumenten las probabilidades de condena de los imputados por delitos.

**85. Mejorar la detección de vehículos robados integrando las cámaras de seguridad y pórticos lectores de placas patentes de los municipios con las bases de datos de vehículos robados de las policías.** El registro de vehículos robados está en posesión de las policías (Carabineros y PDI), pero la transferencia de información de estas a las municipalidades no es del todo eficiente ni rápida. En este sentido, facilitaría más la persecución policial de los delitos de robo de vehículo motorizado si es que las bases

sobre vehículos robados estuviesen integradas, en tiempo real, entre las policías y los municipios.

**86. Establecer la obligación de coordinación, cooperación y rendición de cuentas hacia las municipalidades, por parte de la fiscalía regional respectiva y las policías.** Es necesario que, mensualmente, los fiscales adjuntos a la fiscalía regional respectiva le rindan cuentas al alcalde de la comuna sobre el avance de investigaciones relacionadas con la prevención del delito, incluyendo las complejidades con respecto a la recolección de evidencia. En el mismo sentido, en las sesiones STOP, las policías deben rendir cuenta sobre la variación territorial del fenómeno delictual de la comuna, para que los gobiernos comunales puedan, a través de sus direcciones de seguridad pública, focalizar de manera más eficiente las políticas de prevención.

**87. Facultar a las municipalidades y Juzgados de Policía Local para fiscalizar y sancionar incivildades, respectivamente, sin perjuicio de las labores propias de Carabineros.** Se propone incorporar en el catálogo de incivildades del ámbito municipal actos tales como las carreras clandestinas, los rayados en la vía pública, beber alcohol en la vía pública, el abandono de basura, materiales o desechos y el dejar sueltos a animales feroces en lugares públicos.

**88. Dar mayores facultades de seguridad a los inspectores municipales, dependiendo de las capacidades que tenga el municipio.** Es necesario que, escalonadamente según una categorización de las municipalidades, la seguridad ciudadana sea regulada operativamente y capacitada como “testigo experto”, para que pueda cumplir un rol que sea más funcional a la generación de información útil para el sistema de seguridad sin necesariamente asumir labores policiales.

**89. Capacitar a los funcionarios de municipalidades y gobiernos regionales que se desempeñen en el área de seguridad, en el análisis de datos relacionados a la prevención del delito en todas sus dimensiones,** a través de la Academia de Capacitación Municipal y Regional.

**90. Impulsar, desde las municipalidades, la coordinación con otras comunas a través de asociaciones municipales.** Las asociaciones municipales permiten definir acciones de coordinación diaria entre las Direcciones de Seguridad Pública, así como capacitaciones a guardias municipales y la concreción de proyectos conjuntos para el combate de la delincuencia, como es el caso de la Asociación Municipal de Seguridad de la Zona Oriente (AMSZO) y el “Proyecto Autopista Segura” materializado durante el 2022.

**91. Profundizar alternativas al encarcelamiento en el proceso penal para enfrentar el trastorno por el uso de sustancias (TUS) con un control efectivo y eficiente que permita abordar la incidencia del consumo de drogas ilícitas en su relación con la comisión de delitos.**

**92. Aumentar el presupuesto y cobertura de programas que ofrecen una terapia multisistémica, como “Lazos”.** El 2022, el programa “Lazos” tuvo una población objetivo de 21.908 niños, niñas y adolescentes que hubiesen participado en actividades delictuales (o presentan riesgo según los instrumentos de diagnóstico utilizados). Sin embargo, ese mismo año 27.644 menores entre 14 y 17 años fueron ingresados al Ministerio Público

por Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (RPA). En consecuencia, la oferta no está cubriendo la demanda y es necesario que así sea.

**93. Reforzar el posicionamiento del programa “Lazos” en instancias interministeriales, donde existen actores claves que aún no están alineados a este<sup>13</sup>.** En efecto, tanto el Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Ministerio de Salud, encargados de brindar oferta de atención en sus respectivas áreas, son altamente relevantes para el logro de los objetivos del programa Lazos cuando se debe derivar o insertar a los NNA en estas redes. Por lo tanto, es necesario que dicho programa se posicione dentro de las redes a nivel central (ministerios, servicios) y a nivel local respecto a la oferta de atención de salud, educación, social, tribunales, policías, etc.

**94. Mejorar la coordinación con las redes existentes en la comuna de ejecución del programa “Lazos”<sup>14</sup>.** La densidad de la red del programa depende en gran medida del municipio como también la proactividad de la municipalidad. Sin embargo, la política debe ir más allá de la buena voluntad y ser institucionalizada y sistemática, tendiente a la suscripción de protocolos operativos que fueren a las redes a comprometerse en la consecución de los objetivos del programa.

**95. Actualizar periódicamente, desde el Ministerio a cargo de la Seguridad Pública, la información sobre prevalencia y concentración de factores de riesgos relacionados a la violencia y delincuencia.**

**96. Crear un banco integrado de programas preventivos, incluyendo su cobertura y una evaluación periódica.** En dicho banco se deben incluir aquellos programas implementados por los municipios o las intervenciones comunitarias. Dicho banco debe ser generado por el Ministerio a cargo de la Seguridad Pública, como también los diagnósticos y evaluaciones sobre la calidad y cobertura de la totalidad de las iniciativas actuales en materia de prevención del delito.

**97. Ampliar la prevención en escuelas.** En cuatro años, todos los establecimientos escolares municipales y particulares subvencionados debiesen estar previendo conductas de riesgo, a partir de cuatro ámbitos: (i) gestión escolar, (ii) involucramiento de la comunidad educativa, (iii) vinculación con el medio, y (iv) el currículum y las competencias preventivas.

**98. Reactivar el programa “Chile Previene en la Escuela”.** Este consiste en un sistema que tiene como objetivo central prevenir diversas

situaciones de riesgo en el contexto escolar, específicamente el consumo de drogas y alcohol, junto a la deserción y violencia escolar.

**99. Impulsar el programa de Escuelas Abiertas,** con el objetivo de que los colegios se mantengan abiertos hasta las 20:00 en la semana lectiva y también los fines de semana, proveyendo talleres recreativos asociados a las artes visuales, la música y los deportes.

**100. Ampliar el programa de prevención de violencia escolar a 5 mil establecimientos.** Este programa asesora a encargados de convivencia y equipos de gestión para instalar en dos años dispositivos preventivos para reducir la violencia escolar entre pares: un sistema de disciplina formativo y consistente, el abordaje de factores del equipamiento e infraestructura y uso de los espacios comunes que constituyen riesgos, y la articulación con redes que presentan atenciones especializadas.



*Imagen 32* (La investigación en educación en Chile es insuficiente - Universidad Católica del Maule, 2022)

## Notas

<sup>109</sup> En un evento en el contexto de cooperación técnica de Fundación Paz Ciudadana con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), realizado el 2016, Irvin Waller, autor de Smarter Crime Control (2014) señaló que destinar el 15% del presupuesto total actual a prevención social focalizada generaría retornos de seis pesos por cada peso invertido.

<sup>110</sup> En efecto, las primeras patrullas mixtas que empezaron en la Zona Oriente en 1995. Luego, el 2001 se implementó el plan Comuna Segura del Ministerio del Interior con la Fundación Paz Ciudadana, con dos objetivos: (1) hacer frente a la no denuncia, estableciendo que en los concejos municipales los vecinos puedan reportar delitos y fomentar la participación de los vecinos para aumentar la denuncia. Además, (2) se crearon los fondos concursables para que los municipios participaran por recursos a nivel central. Luego, la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (2016) establece explícitamente las direcciones de seguridad y roles en esta materia. El 2018 la AMUCH realiza un estudio en el que encuesta a todas las municipalidades del país y un 93% de ellas señala que cumple labores de seguridad. Posteriormente, se establece el departamento OS14 (2022), que busca mejorar la coordinación entre municipios y Carabineros de Chile, y que hoy trabaja en establecer convenios tipo de cooperación para hacer patrullajes mixtos en todas las municipalidades del país. Y finalmente, en mayo 2023 se ingresó un proyecto de "Fortalecimiento de la Seguridad Municipal".

<sup>111</sup> En efecto, si bien el 93% de las municipalidades cumple labores de seguridad, solo el 37,5% de las comunas cuenta con personal municipal destinado a estar en terreno enmarcado en guardias municipales o patrullajes preventivos y el 28% no cuenta con dirección de seguridad (AMUCH, 2019).

<sup>113</sup> Propuesta extraída de Fundación Paz Ciudadana (2017).

<sup>114</sup> Fundación Paz Ciudadana (2017).



Imagen 33 (Thomas Griggs, 2022)

CONCLUSIÓN



10

Ante el creciente fenómeno del crimen organizado, y el aumento en los delitos violentos, el Estado no puede ofrecer una respuesta fragmentada. En este sentido, las medidas propuestas en este documento conforman una agenda integral de acción de corto, mediano y largo plazo, que exige la colaboración activa de todos los sectores involucrados en el sistema de seguridad. Es una agenda ambiciosa, pero que contiene elementos que consideramos vitales para que el Estado cuente con herramientas efectivas de prevención, control y persecución del delito, garantizando así el derecho de la ciudadanía a una vida segura y libre de violencia e interferencias ilegítimas a sus legítimos proyectos de vida.

El principal desafío que enfrentamos es la lucha contra el crimen organizado, un adversario complejo y en constante evolución. Para hacerlo, sostuvimos que es crucial perfeccionar la coordinación entre (inter) y dentro (intra) de las instituciones que componen el sistema de seguridad. Además de la coordinación, hemos puesto énfasis en la modernización de nuestras fuerzas policiales, el sistema penitenciario, el Sistema de Inteligencia del Estado, el Ministerio Público. Del mismo modo, es clave mejorar los sistemas de control de nuestras fronteras junto con potenciar la gestión municipal. Esperamos que los diagnósticos y propuestas aquí presentados sirvan para el necesario consenso sobre la naturaleza del problema de la seguridad interior y las soluciones que el Estado debe implementar para hacer frente a los desafíos tratados.

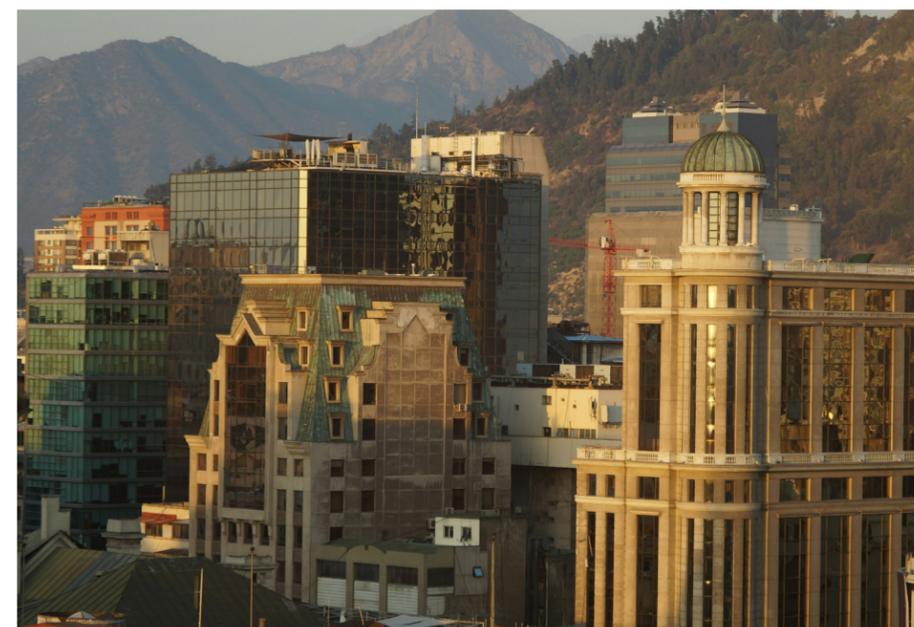


Imagen 35 (Hector Vera, 2020)

# BIBLIOGRAFÍA

An aerial photograph of a dense urban landscape, likely Santiago, Chile, showing a variety of high-rise buildings and a prominent white dome structure in the middle ground. The city extends to the horizon under a hazy sky.

Alveal, C. (14 de Octubre de 2023). Aumento de amenazas a gendarmes. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/opinion/noticia/aumento-de-amenazas-a-gendarmes/OGHWWTWZT5HDNG3MYR7KAKSFY/>

AMUCH. (2019). Estudio de caracterización de la gestión municipal en materia de seguridad pública. Santiago: AMUCH.

ANEF. (2022). Amenazas a fiscales ANEF. Santiago: ANEF.

Biobío. (19 de Marzo de 2023). Con "bagaje de violencia superior": extranjeros formalizados por homicidios aumentan un 270% en 4 años. Obtenido de Biobío Chile: <https://www.biobiochile.cl/especial/bbcl-investiga/noticias/reportajes/2023/03/19/con-bagaje-de-violencia-superior-extranjeros-formalizados-por-homicidios-aumentan-un-270-en-4-anos.shtml>

Biobío. (2023). Tres gendarmes son retenidos por reos mapuches al interior de la cárcel de Angol. Obtenido de Biobío: <https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2023/05/07/reportan-tres-gendarmes-retenidos-por-reos-mapuches-en-la-carcel-de-angol-se-indaga-posible-secuestro.shtml>

Blanco, R., Gallardo, E., & Castillo, I. (4 de Marzo de 2024). Los desafíos de la crisis carcelaria y el crimen organizado. La Tercera.

Blumel, G., Burgos, J., Correa, J., Dolmetsch, H., Etcheberry, J., Galli, J., . . . Weinborn, C. (2020). Consejo de Reforma a Carabineros. Santiago: Gobierno de Chile.

Bravo, G. (23 de Marzo de 2023). Chile: Migraciones y Fronteras. Obtenido de Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos: <https://anepe.cl/chile-migraciones-y-fronteras/>

Cadem. (2022). Encuesta Plaza Pública. Tercera semana de noviembre. Santiago: Cadem.

Calduch, R. (2019). La complejidad de las políticas antiterroristas y la importancia de la investigación y la formación: el caso de España. Revista Ensayos Militares.

Carabineros de Chile. (2023). Cuenta pública 2022. Santiago: Carabineros de Chile.

Centro de Estudios Justicia & Sociedad. (2021). La condena penal y social de las mujeres privadas de libertad. Santiago: Centro de Estudios Justicia & Sociedad.

Consejo de Reforma a Carabineros. (2020). Consejo de Reforma a Carabineros. Santiago: Gobierno de Chile.

Consejo para la Transparencia. (22 de Abril de 2020). El convenio entre Sename y la Agencia Nacional de Inteligencia no se ajusta a la garantía constitucional de protección de datos en niños, niñas y adolescentes. Obtenido de Consejo para la Transparencia: <https://www.consejotransparencia.cl/cplt-el-convenio-entre-sename-y-la-agencia-nacional-de-inteligencia-no-se-ajusta-a-la-garantia-constitucional-de-proteccion-de-datos-en-ninos-ninas-y-adolescentes/>

El Mercurio. (4 de Marzo de 2024). Reportan aumento de los casos de violencia contra migrantes en frontera norte de México. El Mercurio, pág. A4.

España, A. (2023). Desafíos del Ministerio Público. Santiago: Horizontal.

España, A. (19 de Marzo de 2024). Hacia un poder judicial blindado. La Segunda.

Ex Ante. (2024). Al menos tres dirigentes de sindicatos de Gendarmería están condenados por cohecho y microtráfico. Obtenido de Ex Ante: <https://www.ex-ante.cl/al-menos-3-dirigentes-gremiales-de-gendarmeria-han-sido-condenados-por-cohecho-y-microtrafico/>

Fiscalía. (2018). Informe 2018. Observatorio del microtráfico en Chile. Santiago: Ministerio Público de Chile.

Fiscalía. (2020). Plan Institucional Anual. Santiago: Ministerio Público de Chile.

Fundación Paz Ciudadana. (2012). La reincidencia en el sistema penitenciario chileno. Santiago: FPC.

Fundación Paz Ciudadana. (2013). La tercera generación de políticas públicas de seguridad que Chile necesita. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.

Fundación Paz Ciudadana.

Gendarmería de Chile. (2023). Cuenta pública participativa 2023. Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Gobierno de Chile. (2018). Acuerdo por la Seguridad Pública. Santiago: Ministerio del Interior y Seguridad.

Gobierno de Chile. (12 de Enero de 2021). Presidente firma decreto que permite a las Fuerzas Armadas apoyar el control del tráfico ilícito de personas.

Obtenido de Gob: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-firma-decreto-que-permite-a-las-fuerzas-armadas-apoyar-el-control-del-trafico-ilicito-de-personas-estamos-comprometidos-con-poner-orden-en-nuestra-casa-protoger-mejor-nuestras-fronteras-y-combatir-la-inmigracion-ileg>  
Institute for Economic & Peace. (2024). Global Terrorism Index 2024. Sydney: Institute for Economic & Peace.

Institute for Economics & Peace. (2022). Global Terrorism Index 2022. Measuring the impact of terrorism. Sydney: IEP. Obtenido de <https://www.visionofhumanity.org/resources/>

Instituto Libertad. (2023). Estudio y propuesta para una política carcelaria. Santiago: Instituto Libertad.

La Tercera. (27 de Diciembre de 2023). Peligro en la cárcel de Chillán: Gendarmería solicita el traslado de reos que extorsionaban a otros reclusos a cambio de no agredirlos. La Tercera PM.

La Tercera. (2023). Sillón sexual, piscina y asados: Gendarmes de la cárcel de Angol exigen terminar con privilegios a comuneros mapuche presos. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/sillon-sexual-piscina-y-asados-gendarmes-de-la-carcel-de-angol-exigen-terminar-con-privilegios-a-comuneros-mapuche-presos/D6QPBVTPNHK5PPBYQUIOKETQQ/>

McDermott, J. (2023). Chile frente al avance de los mercados ilícitos: Amenazas, desafíos y lecciones aprendidas. Santiago: AthenaLab.

Ministerio de Defensa. (17 de Abril de 2023). Margarita Robles pone en valor la labor del CNI para garantizar la seguridad de España. Obtenido de Ministerio de Defensa: <https://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2023/04/DGC-230417-visita-robles-cni.html>

Ministerio de Justicia. (2023). Política Penitenciaria: Plan Nacional de Infraestructura. Santiago: Ministerio de Justicia.

OIM. (s/f). Biometría. Obtenido de OIM ONU Migración: <https://www.iom.int/es/biometria>

Presidencia del Gobierno de España. (2019). Estrategia Nacional Contra el Terrorismo. España: Gobierno de España.

Presidencia Española del Consejo de la Unión Europea. (20 de Diciembre de 2023). El Consejo y el Parlamento Europeo llegan a un acuerdo sobre la reforma del sistema de asilo y migración de la UE. Obtenido de Presidencia Española Consejo de la Unión Europea: <https://spanish-presidency.consilium.europa.eu/es/noticias/consejo-parlamento-europeo-acuerdo-reforma-sistema-asilo-migracion-ue/>

Radio Cooperativa. (20 de Octubre de 2022). El Tren de Aragua trafica 200 migrantes a la semana a Chile y aplica tres tipos de cobro. Obtenido de Cooperativa: <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/region-de-tarapaca/el-tren-de-aragua-trafica-200-migrantes-a-la-semana-a-chile-y-aplica/2022-10-20/090551.html>

Senado de Chile. (29 de Enero de 2024). Prorrogan resguardo especial de zonas fronterizas en el norte grande. Obtenido de Senado: <https://www.senado.cl/prorrogan-resguardo-especial-de-zonas-fronterizas-en-el-norte-grande>

Servicio Nacional de Migraciones. (2023). Estadísticas generales de registro administrativo 2021-2022. Santiago: Servicio Nacional de Migraciones.

The Economist. (27 de Enero de 2024). How America's immigration policies failed. The Economist, págs. 19-21.

Toledo, L., & Campos, D. (2023). Ministerio Público y crimen organizado: análisis comparado y propuestas para enfrentarlo. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, 189-210.

Urquizar, P. (2023). Radiografía de la violencia y el terrorismo en la macrozona sur: problemas y desafíos actuales. Santiago: Ediciones Universidad San Sebastián.

# Anexo

## Tasa de homicidios consumados por cada 100.000 habitantes, países OCDE

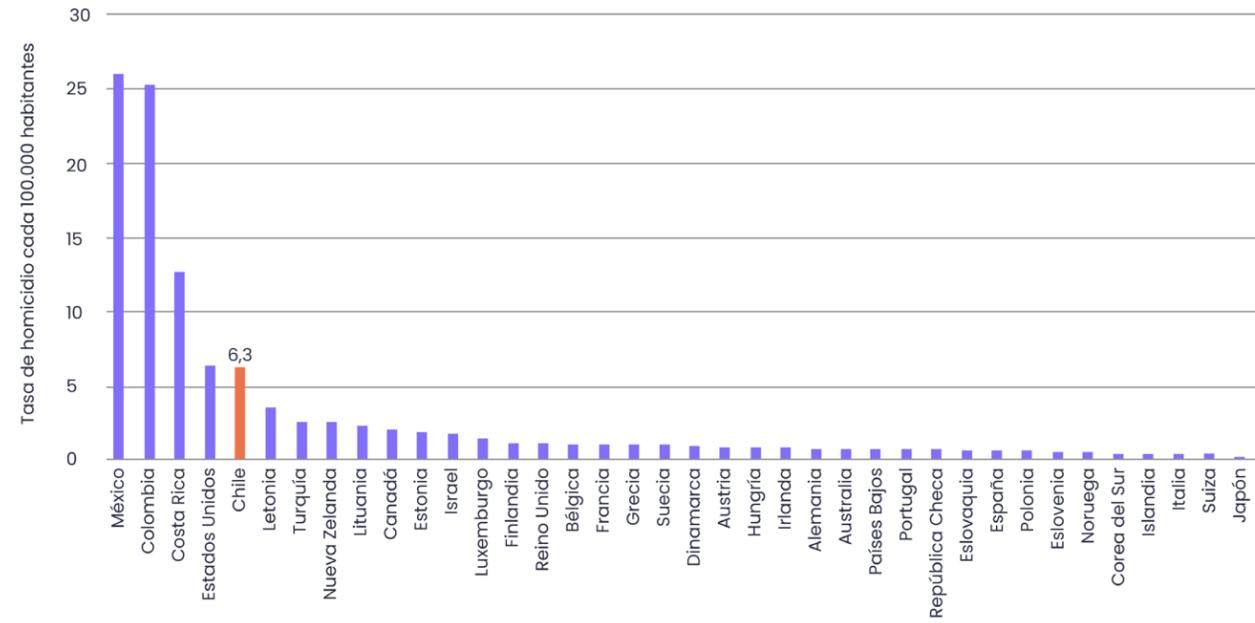


Figura 11 Ministerio del Interior (2023) y ONU (2023)



