

Asunto: Propuestas de SOFOFA al combate del Crimen Organizado

Fecha: Julio de 2024

I. CONTEXTO

- Hace más de un año, SOFOFA está llevando adelante junto a sus socios, una **agenda Pro Seguridad**:
 - En julio de 2023 se reactivó el comité de Seguridad de SOFOFA.
 - En septiembre del año pasado, la ministra del Interior, Carolina Tohá, participó en la reunión del Consejo General, instancia en que la temática central fue la seguridad.
 - En diciembre del año pasado nos reunimos con el Fiscal Nacional, Ángel Valencia.
 - En marzo de este año, sostuvimos un encuentro con el Fiscal de los Equipos de Crimen Organizado y Homicidios (ECO), Héctor Barros, y posteriormente hicimos entrega de este documento.
 - En marzo viajamos a Estados Unidos para hacer una gira pro seguridad donde sostuvimos un encuentro con Luis Almagro, secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y con Anabel González, vicepresidenta del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para analizar medidas concretas que permitan reducir los delitos y la violencia. De hecho, con el BID estamos trabajando en un estudio integral que permita dar respuesta a la creciente crisis de seguridad que impacta el comercio exterior en los países de la Alianza del Pacífico (AP).

- El crimen organizado representa uno de los grandes y nuevos desafíos en el sentido que son delitos que involucran a una serie de actores, estructuras y mecanismos delictuales que hace dificultar su investigación. Es por ello que es necesario incorporar a todos los actores relevantes y coordinar correctamente las acciones a fin de generar mecanismos eficientes que permitan dar respuesta al avance del crimen.

- Con el solo ánimo de contribuir en la búsqueda de soluciones que permitan abordar los problemas de seguridad que enfrenta el país, desde SOFOFA se han efectuado distintas acciones tendientes, en primer lugar, a efectuar un diagnóstico desde sector privado, en segundo lugar, a proponer un conjunto de acciones que permitan contrarrestar el avance de la delincuencia y finalmente, ponernos a disposición de la autoridad para proponer, desarrollar e implementar acciones de colaboración público-privadas.

A continuación, se **presentan las propuestas levantadas por SOFOFA** y sus empresas y gremios asociados, sistematizadas por el Comité de Seguridad del gremio, para ponerlas a disposición del Ministerio Público y las autoridades en la materia.

II. PROPUESTAS

1. Acciones que se pueden desarrollar como iniciativa pública, en colaboración con el sector privado.

- **Crear un sistema georreferenciado, que en base a la información – que puede ser también aportada por privados – pueda modelar zonas riesgosas.** Las empresas además de conocer, como víctimas, las características de los delitos que están sufriendo, conocen las situaciones de riesgo a las que están expuestas cada día. Así, algunas empresas han estudiado la dinámica de los delitos que los afectan frecuentemente, conociendo muy bien el modus operandi de los delincuentes lo que puede ser de mucha utilidad para modelar lugares y formas de comisión. Con esa información georreferenciada y temporalizada se podrían establecer estrategias y medidas de prevención público-privadas disminuyendo la probabilidad de sufrir atracos, aumentando la probabilidad de captura en el caso de producirse y disminuyendo la rentabilidad del negocio delictual.
- **Materializar la operación del Banco Unificado de Datos,** que permita facilitar la coordinación y persecución penal, permitiendo el cruce de datos. En la investigación se pierde mucha información que no es relevante para una causa en específico pero que puede ser relevante en otras, esa información no debería perderse ni dejar de utilizarse. Las carpetas investigativas son una fuente de información muy importante, sin embargo, mucha de esa información no es relevante para la determinación del hecho o la prueba de la culpabilidad de los involucrados. Lo que se propone es dotar al Ministerio Público de herramientas que permitan extraer esa información de las carpetas investigativas para que estén a disposición de otros fiscales, de la academia y de otros organismos públicos con interés y competencias en la materia. Por ejemplo, en toda investigación por drogas debe hacerse un análisis de pureza, y en algunas incluso podría existir información respecto del precio de venta de la misma. Esa información es de altísimo interés para conocer el funcionamiento del mercado de la droga. Información similar puede existir respecto a las rutas utilizadas por organizaciones delictuales en el tránsito transfronterizo para fines de contrabando.
- **Fomentar la agrupación de causas.** El crimen organizado involucra la comisión de múltiples delitos, los cuales si se investigan de forma separada no contribuye a la necesaria integración de antecedentes que permitan conducir al éxito de la investigación, es por ello que se debe instar al Fiscal a hacer uso de esta facultad o en su defecto establecer reglas específicas de cuando procede (artículo 185 del Código Procesal Penal). Además, considerando que los recursos para la persecución penal son limitados, esto nos obliga a tener que priorizar las acciones que generan mayor beneficio social. En una condición de fortalecimiento del crimen organizado es fundamental destinar la mayor parte de los recursos investigativos a identificar y

desbaratar estas estructuras criminales, aunque esto signifique postergar la investigación de delitos menores.

- **Focalizar acciones en la prevención de la ocurrencia de hechos delictuales.** Pareciera que existe una corriente focalizada en la penalidad de los delitos, pero no así en la prevención de su ocurrencia, sancionar a una persona porque delinquirió es sin duda necesario, pero no garantiza que dicho hecho no volverá a ocurrir. En este sentido, pareciera prioritario focalizar las acciones que previenen la ocurrencia de delitos. Para ello es fundamental coordinar la información existente que permita enmarcar las dinámicas delictuales. Asimismo, si el Ministerio Público disponibilizara las ubicaciones exactas de los delitos violentos y los domicilios (por cuadra o barrio) de los imputados o condenados se podría desarrollar un sistema que sirva a las fuerzas policiales y a los municipios para focalizar sus acciones preventivas.
- **Contar con indicadores que permitan evaluar la gestión institucional de los intervinientes en la persecución penal en forma eficiente en base, por ejemplo, a causas terminadas en condena.** Vinculado a las propuestas anteriores, es necesario generar los incentivos institucionales que alineen los esfuerzos de fiscales y sus equipos con los objetivos institucionales y las necesidades de la sociedad. Para esto es fundamental montar un sistema de indicadores transparente que dé cuenta del resultado de las investigaciones que se conducen y en particular las vinculadas a organizaciones delictuales.
- **Concesionar algunas labores del Servicio Nacional de Aduanas que harían más eficiente su labor,** como, por ejemplo, la inspección de contenedores con inteligencia artificial. En Chile se inspecciona entre el 3% y 5% de la carga, en circunstancias que en muchos puertos de Sudamérica esa cifra es de 100%. Por esto, nuestra meta como país debiera ser alcanzar el 50% en un cierto plazo establecido, pero para ello es indispensable que Aduanas concesione dichas tareas a empresas especialistas, que ya operan en varios puertos de mundo, respetando siempre las atribuciones de los funcionarios. Estas empresas concesionarias fijan una tarifa por cada contenedor, que debe pagar el importador o exportador según sea el caso.
- **Realizar inversiones en herramientas tecnológicas que permitan fiscalizar adecuadamente la eventual ocurrencia de ilícitos,** por ejemplo, la adquisición y concesión de portales fijos con escáner dotados de inteligencia artificial. Aduanas posee y está invirtiendo en la adquisición de portales móviles (camiones) con escáner, pero sin inteligencia artificial. Independiente de quién los opere, estos dispositivos tienen poca capacidad de detección y bajos rendimientos operacionales (contenedores/hora) comparados con los portales fijos.

- **Adoptar medidas para que, en el corto plazo, se pueda retomar la operación del tercer turno de los transportistas (horario nocturno).** Cabe recordar que el tercer turno fue abandonado por problemas de seguridad en las vías, en el entorno de los recintos portuarios y en los depósitos de carga. Para que ello suceda es necesario, entre otras medidas, aumentar los controles de la autoridad en las carreteras, dotar o exigir sistemas de seguimiento (GPS) a los camiones conectados a un Centro de Control y, finalmente, aumentar la cobertura del sistema de vigilancia con drones, que ha sido exitoso.
- **Contar con herramientas para la trazabilidad de diversos productos, por ejemplo, a través de aplicaciones telefónicas que permitan generar un código QR.** Las empresas de transporte de carga enfrentan una elevada inseguridad en las carreteras, lo que se ha convertido en uno de sus principales problemas. Por ello, se debe avanzar en incentivar e impulsar la implementación un sistema de trazabilidad y monitoreo constante para hacer seguimiento a la carga transportada que permita detectar cualquier irregularidad durante su traslado. De esta manera, dicha información manejada desde un Centro de Control o de Monitoreo eficiente permitiría ofrecer una visión completa de la carga transportada y evitar así el robo en menor escala.
- **Controlar intensivamente el ingreso al país de tecnologías que se usen para cometer ilícitos,** por ejemplo, los jammer, los cuales se desconoce que sean necesarios para cualquier mercado lícito y respecto de los cuales tuvo que hacerse un proyecto de ley para regularlos, con las demoras propias de cualquier iniciativa legislativa. Es por ello que debiese adelantarse el diagnóstico respecto de tecnologías utilizadas para hechos delictivos. También, su uso o posesión debería estar prohibido y penalizado, permitiendo su incautación.
- **Diseñar un listado de tecnologías que pueden ser o están siendo utilizadas por el crimen organizado, con el fin de mejorar la fiscalización.** Esto para facilitar la propuesta anterior y con el mismo objetivo de controlar el uso de dichas tecnologías.
- **Mejorar la coordinación entre las regiones y el nivel central del Ministerio Público.** Lo anterior permitiría unificar carpetas investigativas, evitar duplicidades de denuncia y mejorar la participación de querellantes particulares a fin de conseguir una persecución efectiva.
- **Diseñar una arquitectura informática y de colaboración público-privada (en el nivel que el Ministerio Público defina) que permita mejorar la captura, resguardar confidencialidad, y uso de información delictiva que maneja el sector privado para la prevención y persecución penal.** Ha habido iniciativas por parte de fiscalías regionales, pero sin la estructura legal y el financiamiento público requerido que asegure una correcta operación. Uno de los principales problemas que desincentiva

la entrega de imágenes por parte del sector privado es que ellas pueden terminar siendo usadas para otros fines (por la prensa, por ejemplo) pues no existe custodia de la prueba en algunas contrapartes.

- **Contar con una interconexión entre Ministerio Público y algún sistema que contenga información y que permita que ésta fluya de manera eficaz para abordar los problemas de seguridad.** Es decir, contar con un solo lugar donde se recopile la data para evitar ineficacias y demoras.
- **Utilizar lectores de reconocimiento óptico de caracteres (OCR por sus siglas en inglés), a fin de sistematizar el análisis de información criminal, por ejemplo, en las denuncias, partes o carpetas investigativas.** Dichos lectores permiten convertir imágenes de texto en un formato de texto que puede ser leído por máquinas. Muchas de las carpetas investigativas o denuncias siguen estando en formato papel, por lo que puede utilizarse tecnología como OCR para extraer la información disponible. De esta forma, permitiría analizar una gran cantidad de información que hoy en día no se hace o no se utiliza por los costos asociados (principalmente tiempo). Las carpetas investigativas concentran información de cada causa que puede ser de gran relevancia si se agrupan para determinar factores comunes, sin embargo, mucha de esta se encuentra en las denuncias almacenadas como documentos escaneados de documentos hechos en computador o a mano. Es necesario montar un sistema de reconocimiento de texto (OCR) para que luego, con inteligencia artificial se puedan reconocer factores comunes entre causas que permitan identificar y desarticular organizaciones delictuales (Fiscal Heredia).
- **Promoción de una fiscalización multisectorial de mercados y puntos de ventas de ciertos productos, sobre todo en el traslado y comercialización de productos con guías y facturas material e ideológicamente falsas.** Por ejemplo, a través del SII, Sernapesca, Salud y Policías.
- **Mejorar el Sistema de Información para la Fiscalización de Acuicultura (SIFA) de Sernapesca.** A este respecto, se refiere regular de mejor forma el sistema de control de Sernapesca, en el sentido de incorporar elementos para poder detectar salmón de origen ilegal. Hoy día, regulatoriamente la visación de la guía de despacho fue eliminada del sistema y con ello se perdió la posibilidad de detección de salmón de origen ilegal. Tanto es así que el salmón ilegal puede circular libremente a lo largo del país. Por ello se propone agregar en las normas una visación electrónica o trazabilidad del origen legal del salmón para otorgar elementos de identificación a las propias autoridades fiscalizadoras.
- **Incorporar, en futuras licitaciones de autopistas, el establecimiento de centros de descanso seguros y la mejora de los sistemas de cámaras de vigilancia de las mismas.** También se ha solicitado por parte de SalmónChile en la licitación de la

administración del terminal Pesquero Metropolitano de Santiago que se incorporen todos los elementos de seguridad que permitan un control de la carga que ingresa al terminal.

- En materia portuaria, existe una dispersión de entidades con competencia, como el Servicio Nacional de Aduanas, la PDI o la Policía Marítima, etc. **Se hace necesario evaluar la integración de facultades o competencias en un solo ente, o, en su defecto, la correcta intercomunicación entre las distintas entidades que tienen competencia en materia portuaria (Servicio Nacional de Aduanas, PDI, Policía Marítima, etc.).** La comunicación entre distintas entidades públicas fiscalizadoras y de seguridad y el cruce de información entre las mismas es un elemento esencial para la prevención y seguimiento del crimen organizado, y hoy el Servicio Nacional de Aduanas no tiene, ni los recursos, ni la capacidad técnica para enfrentar este fenómeno.
- **Considerar y compartir el aprendizaje de industrias que han enfrentado desafíos importantes en materia de delincuencia y crimen organizado,** como por ejemplo la industria forestal, en cuanto a cómo se lideró y organizó el trabajo conjunto con el sector público, para replicar la metodología en otras industrias, trabajo liderado por el Ministerio Público.

2. Acciones desde el Sector Privado.

- **Poner a disposición de la Fiscalía, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública o de otra autoridad en la materia, la información sobre los mercados de los bienes robados que puedan estar vinculados al Crimen Organizado.** Las industrias específicas tienen mejor información sobre cómo operan los mercados de sus bienes y ellos pueden determinar el surgimiento del interés delictual de esos productos. Industrias como la automotriz, la salmonera y la forestal, entre otras, podrían poner a disposición de organismos públicos competentes información sobre sus mercados para permitir un correcto análisis del funcionamiento de los mercados ilegales que operan en o alrededor de su industria (robo de vehículos, de salmones, de cables, o de madera).
- **Diseñar un listado de bienes que la Fiscalía debe considerar en sus investigaciones.** En particular, un listado de bienes o productos que puedan tener el potencial de transformar a esa industria en un sector atractivo para el crimen organizado, o en aquellos productos que pueden ser utilizados como facilitadores de la actividad criminal. Por ejemplo, productos químicos para procesar drogas o insumos médicos que se puedan usar para producir drogas nuevas o artefactos tecnológicos que sean utilizados maliciosamente. Productos que hayan ido detectando los distintos actores y que puedan estar fuera del radar del Estado por lo nuevo de su uso.

- **Diseñar y crear redes entre empresas que operen en los mismos territorios y sectores para que compartan entre ellas y con las autoridades información y datos** sobre patrones de conducta criminal en dichos sectores, permitiendo optimizar el uso de los recursos para enfrentar y combatir la delincuencia y coordinar acciones con dicho propósito.

3. Proyectos de ley relevantes en esta materia.

- **Fortalecimiento del Ministerio Público**, introduciendo indicadores concretos de gestión. Hoy el Congreso Nacional se encuentra tramitando un proyecto de ley de fortalecimiento del Ministerio Público, que incorpora un número relevante nuevos fiscales y de otros funcionarios. Para alcanzar el mayor nivel de eficacia en este esfuerzo, es necesario incorporar en el mismo proyecto indicadores de gestión transparentes que también permitan conocer el aporte real que estos nuevos funcionarios generan.
- **Ley de Ministerio de Seguridad.** Es importante que la creación de nueva institucionalidad vaya aparejada de funciones sólidas y que se priorice la coordinación entre los diversos actores, por ejemplo, entre el poder central y las regiones.
- **Proyecto de Ley sobre Incendios Forestales.** Es necesario que en dicho proyecto se incluyan facultades investigativas a las fiscalías y a los tribunales similares a las que se les entregaron en la ley sobre el robo de madera, en materia de investigación.
- **Subsistema de Inteligencia Económica y de Inteligencia del Estado**, que crean un marco institucional que debilita las garantías del estado de derecho para las empresas.
- **Ley General de Pesca y Acuicultura.** Explicitar la acreditación de origen en el artículo 63 e incorporar que el Sernapesca cuente con un sistema de acreditación de origen. En este caso, se debe solicitar específicamente para los salmones y el aumento de las penas para el caso de robo, hurto y receptación. La Ley General de Pesca y Acuicultura en su artículo 63 establece que los armadores pesqueros, industriales o artesanales deberán informar al Servicio, sus capturas y desembarques por cada una de las naves o embarcaciones que utilicen, de conformidad a determinadas reglas, pero no explicita la acreditación de origen lo que se hace muy necesario para prevenir el comercio ilegal de peces y mariscos.

4. Leyes vigentes que es importante evaluar su implementación.

- **Es necesario evaluar y medir periódicamente el impacto de las medidas legales y reglamentarias que existen actualmente para combatir la delincuencia y el crimen organizado, a fin de contar con un diagnóstico actualizado y acertado y proponer mejoras en virtud de dicho diagnóstico.** Así, proponemos la evaluación de las siguientes leyes:
 - **Ley de robo de madera.** El robo de madera se refiere al robo industrial asociado a violencia armada, desalojo de vecinos y destrucción de las instalaciones. De acuerdo a la Corma, el hurto de madera a escala industrial el año 2023 alcanzó los US\$98 millones y en los últimos tres años, el total sustraído fue de \$167 mil millones. Se propone evaluar la normativa que comenzó a regir el 27 de septiembre de 2022 que modifica el Código Pena y el Código Procesal Penal, y cuyo reglamento fue publicado en junio de 2023. La ley tipifica el delito de sustracción de madera y otros relacionados, junto con habilitar el uso de técnicas especiales de investigación para su persecución. Por otro lado, aumenta las penas, obliga a los conductores a portar guías electrónicas, permite el decomiso de maquinarias y camiones que se utilizan para transportar madera robada, junto con permitir implementar técnicas especiales de investigación.
 - **Ley de usurpaciones.** Sería de gran utilidad que el Ministerio Público, así como el Ejecutivo, cuando se hace parte en las causas respectivas, pudieran llevar un registro diferenciado según el tipo de inmuebles al que afecta la usurpación. En efecto, para poder medir el impacto de la nueva legislación sobre predios rurales o forestales es necesario desagregar ese tipo de predios del total de los delitos de usurpación. Ello por cuanto salvo algunos distingos, como agravantes cuando la usurpación afecta a una lugar habitado o destinado a la habitación y cuando tratándose de sitios no destinados a la habitación sin haber ocupación se instalaren estacas o banderas para manifestar intensión de posesión, la ley es de aplicación general, para todo tipo de inmuebles.
 - **Ley de seguridad privada.** Existe un espacio de oportunidad para aportar información desde la seguridad preventiva. Con fecha 21 de marzo de 2024 fue publicada en el Diario Oficial la Ley sobre Seguridad Privada la cual tiene como objetivo consagrar el rol preventivo, complementario y coadyuvante de la seguridad privada, respecto de la seguridad pública. Esta ley busca estandarizar el rol de las empresas en la seguridad privada, fortalecerla para complementar el rol de las policías y permitir la especialización y profesionalización de quienes trabajan en el sector. Debido a la importancia y necesidad de una ley de Seguridad Privada que sea efectiva, es fundamental evaluar – transcurrido un determinado plazo – la efectividad de esta ley, y analizar si existen espacios de mejora en relación con la seguridad preventiva.

5. Acciones Internacionales.

- **Presidencia de Chile de Alianza del Pacífico (CEAP):** El grupo de trabajo de Seguridad y Comercio Exterior del CEAP (GT) se constituyó por primera vez el 31 de mayo recién pasado, está integrado por 25 personas de los cuatro países y se ha reunido en dos ocasiones (la última el 17 de junio).
- El grupo está desarrollando una activa agenda, la que considera las siguientes actividades principales:
 - Reunión sobre “Economías Criminales en la AP” realizada el 1° de julio (evento en el que sólo participaron los miembros del grupo de trabajo).
 - Próxima reunión presencial del grupo de trabajo en Colombia (5 y 6 de agosto). El objetivo de la jornada es conocer, documentar, compartir y adoptar las iniciativas/mejores prácticas que el sector privado de cada uno de los países ha implementado para aminorar los efectos de la crisis de seguridad en las operaciones de comercio exterior, especialmente en los puertos. La actividad considera también la realización de talleres para idear propuestas creativas que permitan mejorar el trabajo y la coordinación del sector privado a fin de contribuir con acciones concretas a la lucha contra la inseguridad. La agenda del encuentro está en construcción (se espera que el BID apoye y acompañe).
 - El grupo de trabajo se encuentra elaborando un documento con las propuestas/mejores prácticas que el sector privado implementará para contribuir a morigerar los efectos de la crisis de seguridad en el comercio exterior y al mismo tiempo solicitará a los gobiernos un conjunto de acciones para ayudar a mejorar la seguridad en las operaciones de comercio intra y extra regional. Este se entregará a los mandatarios en la reunión del CEAP en el marco de la Cumbre de la Alianza del Pacífico.
 - Realización de seminario sobre “Seguridad y Comercio Exterior en la Alianza del Pacífico”. Esta actividad busca llamar la atención sobre los efectos de la crisis de seguridad en las operaciones de comercio exterior y conocer como otros países han implementado medidas público-privadas para manejarlo (por ejemplo: Singapur, Alemania).
 - Estudio del BID. El Banco ha comprometido a realizar dos estudios, uno inicial conducente a hacer un diagnóstico del efecto la crisis de seguridad en el comercio exterior en los cuatro países y que entregará durante la presidencia pro tempore de Chile, y un segundo estudio de alcance mayor

que se iniciaría en esta presidencia pero que estaría terminado en la de Colombia.

- **CAF/OEA: Diálogo de Alto Nivel OEA – CAF sobre Delincuencia Organizada Transnacional:**
 - La CAF y la OEA están disponibles para efectuar una edición similar a la realizada durante la última Asamblea General de la OEA en Asunción. Este evento clave busca fortalecer la respuesta regional ante el crimen organizado, generando un espacio de diálogo y cooperación entre actores comprometidos con la seguridad en la región.
 - Este evento busca fortalecer la respuesta regional ante el crimen organizado, generando un espacio de diálogo y cooperación entre actores nacionales e internacionales, públicos y privados, comprometidos con la seguridad en la región.
 - Este encuentro reuniría a destacados actores nacionales e internacionales para abordar los desafíos de colaboración y coordinación frente a la creciente amenaza de la Delincuencia Organizada Transnacional.
 - Bajo el lema "Cómo nos organizamos para enfrentar al crimen organizado", expertos compartieron estrategias para combatir la expansión de este fenómeno que opera con violencia en mercados ilegales cada vez más diversificados.
 - Organizado por el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA junto al Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), debe contar con el apoyo del Gobierno de Chile a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Interior.