



Institucionalidad frente al crimen organizado

Juan Pablo Jarufe Bader

jjarufe@bcn.cl

SUP Nro. 141405

El crimen organizado ha sido definido por Naciones Unidas como “todo grupo delictivo organizado, existente durante un período de tiempo, que tiene por fin la comisión de un delito transnacional grave, mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios, para así obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material”.

A nivel global, los principales instrumentos que han buscado abordar esta problemática son la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en vigor desde 2003; el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, del Consejo de Europa, que constituye el primer tratado internacional sobre delitos perpetrados por medio de mecanismos informáticos; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988.

En Chile, a su vez, el Título Sexto del Código Penal regula los delitos contra el orden y seguridad pública, tipificando en su artículo 292 a las asociaciones ilícitas, que son definidas como “toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, las buenas costumbres, las personas o las propiedades”.

Por otra parte, la Ley 20.000, que sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, contempla en su artículo 16 sanciones de presidio mayor en sus grados medio a máximo, para quien “financie de cualquier forma, ejerza el mando o dirección, o planifique el o los delitos que se proponga una organización criminal”.

En tanto, la Ley 17.798, sobre Control de Armas y elementos similares, consigna en su artículo 8 penas de presidio mayor en cualquiera de sus grados, para quienes “organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, instruyeren, incitaren, o indujeren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas”.

También es posible citar la publicación, el 24 de febrero de 2023, del Decreto Supremo Nro. 78, que “delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública, en respuesta a las demandas de la ciudadanía por fortalecer la presencia del Estado y detener la tendencia al alza de los ingresos irregulares al país”, todo esto en la llamada Macrozona Norte.

De igual modo, cabe mencionar la reciente publicación de las Leyes Nros. 21.571, 21.575 y 21.577, respectivamente. La primera de estas normas modifica el Código Penal, para sancionar el sicariato, o crimen por encargo; la segunda perfecciona la persecución del narcotráfico y el crimen organizado, regula el destino de los bienes incautados en esos delitos, a la vez que fortalece las instituciones de rehabilitación y reinserción social; en tanto que la última modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y otros cuerpos legales, a objeto de actualizar los delitos relativos a la delincuencia organizada, introduciendo técnicas especiales para su investigación.

Finalmente, a nivel institucional, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública consolidó hacia diciembre de 2022 la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado, cuyo objetivo es “fortalecer la coordinación interinstitucional para prevenir, controlar y perseguir a las organizaciones criminales que operan en el país y en la región, a través de la focalización de acciones que apunten a impactarlas y desarticularlas, así como a reducir los incentivos económicos y utilidades que motivan la actividad ilícita.

Introducción

El presente informe busca entregar una aproximación al fenómeno del crimen organizado, tanto a nivel nacional como internacional.

El documento comienza por definir brevemente este concepto, para luego describir brevemente la institucionalidad y normativa que lo regula.

I. Institucionalidad internacional contra el crimen organizado

El crimen organizado ha sido definido por Naciones Unidas como “todo grupo delictivo organizado, existente durante un período de tiempo, que tiene por fin la comisión de un delito transnacional grave, mediante la acción concertada, utilizando la intimidación, la violencia, la corrupción u otros medios, para así obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material” (Duarte, R., 2001).

Este fenómeno, que actualmente es una de las principales problemáticas que afectan a las sociedades contemporáneas, incluye actividades ilícitas como el lavado de dinero; el tráfico de drogas, armas o personas; el contrabando de material nuclear; los actos terroristas; y el tráfico ilícito o robo de objetos culturales.

A nivel global, el principal instrumento que ha buscado abordar esta problemática es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en vigor desde 2003, que busca promover medidas preventivas y de combate a este flagelo.

Este texto consigna en su artículo 4 que cada país debe cumplir sus obligaciones de acuerdo a los principios de igualdad soberana, integridad territorial de los Estados y no intervención en los asuntos internos de otros países. De acuerdo a esto, ningún Estado puede ejercer en el territorio de otro, jurisdicción o funciones que el derecho interno de ese Estado reserve exclusivamente a sus autoridades.

La norma también orienta el combate al lavado de dinero, estableciendo un amplio régimen interno de reglamentación, y supervisión de los bancos y las instituciones financieras no bancarias. Además, propone medidas de cooperación e intercambio de información a nivel nacional e internacional entre las autoridades encargadas de combatir el blanqueo de dinero, considerando la opción de establecer una dependencia de inteligencia financiera, que sirva de centro nacional de recopilación, análisis y difusión de información sobre posibles actividades relacionadas con este ilícito.

El tratado contempla la penalización de los actos de corrupción, consignando que cada Estado Parte evalúe la adopción de medidas legislativas y de otra índole, que sean necesarias para tipificar como delito este tipo de prácticas (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2000).

La Convención cuenta con tres protocolos complementarios, a saber:

- Protocolo de las Naciones Unidas contra la Trata de Personas (Protocolo de Palermo - 2000): de acuerdo a este documento, cada país firmante debe emprender medidas legislativas y de orden interno, que permitan tipificar como delito en su legislación las conductas alusivas a la trata de personas, entre las cuales se mencionan “la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza, el uso de la fuerza, el rapto, el fraude, el engaño, o el abuso de poder; la recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación sexual o laboral; los trabajos o servicios forzados; la esclavitud; y la extracción de órganos” (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, 2000).
- Protocolo de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de los Migrantes (2000): de conformidad con el artículo 6 de este acuerdo, cada país signatario debe implementar medidas legislativas para la tipificación como delito de acciones como el tráfico ilícito de migrantes; la creación de un documento de viaje o de identidad falso; la facilitación, el suministro o la posesión de tal documento; y la habilitación de una persona que no sea nacional o residente permanente para quedarse en el Estado interesado, sin haber

cumplido los requisitos para estar legalmente en ese país (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de los Migrantes por Tierra, Mar y Aire, 2000).

- Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, sus Piezas, y Componentes y Municiones (2001): la finalidad de este protocolo es “promover, facilitar y reforzar la cooperación entre los Estados Parte, con el propósito de prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones” (Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, y Componentes y Municiones, 2001).

Al respecto, el artículo 5 de este documento establece que cada país tendrá que adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar como delito conductas como la fabricación y tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones; la falsificación o alteración ilícita de las marcas de un arma de fuego; la tentativa de comisión de uno de los delitos precedentes, o la participación en ellos en calidad de cómplice; y la organización o incitación a alguna de estas prácticas.

Además, cabe mencionar el Convenio sobre la Ciberdelincuencia, del Consejo de Europa, que constituye el primer tratado internacional sobre delitos perpetrados por medio de mecanismos informáticos. Este instrumento fue incorporado por el Estado de Chile, a través del Decreto Nro. 83, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 27 de abril del 2017, para luego entrar en vigor el 28 de agosto de ese mismo año (Subsecretaría del Interior, 2022).

Otro acuerdo de alcance internacional es la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988, que sugiere a los Estados la adopción de las medidas legislativas y administrativas que sean necesarias, y que tengan correlación con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, a fin de penalizar las siguientes conductas (Naciones Unidas, 1988):

- La adquisición, posesión o empleo de bienes de procedencia ilícita.
- La posesión de equipos, materiales o sustancias para su utilización en el cultivo, producción o fabricación ilícita de estupefacientes.
- La instigación pública a que otros cometan algunas de las acciones ya mencionadas.
- La participación, asociación, tentativa o confabulación para cometer o facilitar alguna de estas conductas.

Un cuarto instrumento es la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, de 1980, cuyo artículo 3 llama a cada país a disponer las medidas legislativas internas necesarias para garantizar, siempre en consonancia con el derecho internacional, un transporte seguro de los materiales nucleares que puedan pasar por su territorio, ya sea por mar o tierra (Naciones Unidas, 1980).

Por último, es posible relevar la Convención sobre las Medidas que deben adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales (1970), cuyo artículo 7 sugiere a los Estados Parte adoptar medidas internas para evitar la adquisición de bienes culturales de otro país miembro, en el caso de que dichos bienes hubieran sido exportados ilícitamente; prohibir la importación de bienes culturales sustraídos de museos o monumentos públicos situados en uno de los países firmantes; y tomar medidas dirigidas a decomisar y restituir los bienes culturales robados e importados, tras la entrada en vigor de la Convención (Naciones Unidas, 1970).

II. Institucionalidad nacional contra el crimen organizado

En Chile, a su vez, el Título Sexto del Código Penal regula los delitos contra el orden y seguridad pública, tipificando en su artículo 292 a las asociaciones ilícitas, que son definidas como “toda asociación formada con el objeto de atentar contra el orden social, las buenas costumbres, las personas o las propiedades” (Código Penal, 2023).

Por otra parte, la Ley 20.000, que sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, contempla en su artículo 16 sanciones de presidio mayor en sus grados medio a máximo, para quien “financie de cualquier forma, ejerza el mando o dirección, o planifique el o los delitos que se proponga una organización criminal” (Ley 20.000, 2005).

En tanto, la Ley 17.798, sobre Control de Armas y elementos similares, consigna en su artículo 8 penas de presidio mayor en cualquiera de sus grados, para quienes “organizaren, pertenecieren, financiaren, dotaren, instruyeren, incitaren o indujeren a la creación y funcionamiento de milicias privadas, grupos de combate o partidas militarmente organizadas” (Ley 17.798, 1977).

Asimismo, el artículo 4 de la Ley 20.502, que establece el Estatuto del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, le asigna a esta entidad la función de colaborador presidencial en materias atinentes al orden y seguridad pública del Estado, así como de articulador intersectorial para la consecución de las metas preestablecidas (Ley 20.502, 2011). Esto último se materializa en cuatro instancias de trabajo interinstitucional, cuales son (Subsecretaría del Interior, 2022):

- El Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control de la Delincuencia y el Crimen Organizado.
- Los Consejos Regionales Contra el Crimen Organizado.
- La Unidad de Coordinación Estratégica.
- Las Mesas Interinstitucionales para el Abordaje de Delitos de la Criminalidad Organizada.

También es posible citar la publicación, el 24 de febrero de 2023, del Decreto Supremo Nro. 78, que “delimita áreas de zonas fronterizas a resguardar por parte de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad Pública, en respuesta a las demandas de la ciudadanía por fortalecer la presencia del Estado y detener la tendencia al alza de los ingresos irregulares al país”, todo esto en la llamada Macrozona Norte (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2023c).

De igual modo, cabe mencionar la reciente publicación de las Leyes Nros. 21.571, 21.575 y 21.577, respectivamente. La primera de estas normas modifica el Código Penal, para sancionar el sicariato o crimen por encargo (Ley Nro. 21.571, 2023); la segunda perfecciona la persecución del narcotráfico y el crimen organizado, regula el destino de los bienes incautados en esos delitos, a la vez que fortalece las instituciones de rehabilitación y reinserción social (Ley Nro. 21.575, 2023); en tanto la última modifica el Código Penal, el Código Procesal Penal y otros cuerpos legales, con el fin de actualizar los delitos relativos a la delincuencia organizada, introduciendo técnicas especiales para su investigación (Ley Nro. 21.577, 2023).

Finalmente, a nivel institucional, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública consolidó hacia diciembre de 2022 la primera Política Nacional contra el Crimen Organizado, cuyo objetivo es “fortalecer la coordinación interinstitucional para prevenir, controlar y perseguir a las organizaciones criminales que operan en el país y en la región, a través de la focalización de acciones que apunten a impactarlas y desarticularlas, así como a reducir los incentivos económicos y utilidades que motivan la actividad ilícita” (Subsecretaría del Interior, 2022).

Para el logro de estos objetivos generales, esta directriz se articula estableciendo diez objetivos específicos, o ejes de acción, a saber (Subsecretaría del Interior, 2022):

- Eje 1: El establecimiento de una nueva gobernanza, con el fin de optimizar la coordinación entre los organismos del Estado con atribuciones en la prevención y persecución del crimen organizado.
- Eje 2: El desbaratamiento de la economía del crimen organizado.
- Eje 3: La disminución del poder de fuego de las organizaciones criminales.
- Eje 4: El abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios, para neutralizar la operación de las bandas en las cárceles, así como el “contagio criminógeno” entre personas privadas de libertad.
- Eje 5: La actualización del marco normativo vigente, a partir de una agenda legislativa que contribuya a mejorar la detección, investigación y persecución del crimen organizado.
- Eje 6: El fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnológico-institucionales para enfrentar el crimen organizado.
- Eje 7: La formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado.
- Eje 8: La prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones públicas.
- Eje 9: El aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado, mediante la Reforma Policial.
- Eje 10: El estímulo a la cooperación y coordinación internacional.

Otras entidades que cumplen roles relevantes en materia de crimen organizado son:

- La Subsecretaría de Relaciones Exteriores, como organismo encargado de coordinar e integrar a las distintas carteras ministeriales y entes del aparato público del Estado, que tengan un impacto en política exterior.
- La Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado (ULDECCO), de la Fiscalía Nacional, cuyo fin es apoyar jurídicamente las investigaciones de su ámbito, así como reforzar el vínculo con las entidades público-privadas de control de la actividad ilícita (Fiscalía Nacional de Chile, s/f).
- El Departamento de Investigación Criminal OS9 y la 7ª Sección de Investigaciones Especiales OS7, de Carabineros de Chile. Mientras el primero se encarga de estudiar los delitos de mayor connotación pública y aquellos ilícitos relacionados a entidades criminales; la segunda, subordinada a la Dirección de Investigación Delictual y Drogas, se concentra en combatir el tráfico de drogas y las organizaciones criminales asociadas a delitos afines, como el lavado de activos (Carabineros de Chile, s/f).
- La Jefatura Nacional Antinarcoóticos y Contra el Crimen Organizado, dependiente de la Subdirección de Inteligencia, Crimen Organizado y Seguridad Migratoria, de la Policía de Investigaciones, que es un órgano directivo, técnico y especializado, que centra su quehacer en la investigación criminal de los delitos que contempla la Ley 20.000 (Policía de Investigaciones, s/f).

Referencias

Carabineros de Chile. (s/f). OS9 y OS7. Carabineros de Chile. Disponible en: <https://www.carabineros.cl/secciones/especialidades/>.

Duarte, R. (2001, septiembre 17). La Globalización y el Riesgo del Crimen Organizado Transnacional. En: Red de Seguridad y Defensa de América Latina. Disponible en: <http://www.resdal.org/Archivo/d00001bb.htm>.

Fiscalía Nacional de Chile. (s/f). Áreas de persecución. Crimen organizado y lavado de dinero. Disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/areas/organizado.jsp>.

Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2023, noviembre 14). “Informe sobre Evaluación del Despliegue de la Fuerza en Frontera”.

Policía de Investigaciones. (s/f). Antinarcoóticos y Contra el Crimen Organizado. Disponible en: <http://bcn.cl/33uib>.

Subsecretaría del Interior. (2022). Política Nacional contra el Crimen Organizado. Disponible en: <https://www.subinterior.gob.cl/politica-nacional-contra-el-crimen-organizado/>.

Textos normativos

Código Penal. (2023, noviembre 24). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1984>.

Ley Nro. 17.798. (1977, diciembre 6). Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley Nro. 17.798, sobre Control de Armas. Disponible en: <https://bcn.cl/3gn3s>.

Ley Nro. 20.000 (2005, febrero 2). Sustituye la Ley Nro. 19.366, que Sanciona el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: <https://bcn.cl/3gn3p>.

Ley Nro. 20.502 (2011, febrero 9). 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. Disponible en: <https://bcn.cl/2ik5u>.

Ley Nro. 21.571. (2023, mayo 11). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1191985>.

Ley Nro. 21.575. (2023, mayo 23). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1192530&idParte=10432740&idVersion=2023-05-23>.

Ley Nro. 21.577. (2023, junio 15). Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1193423>.

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2000). Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos. Disponible en: www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf.

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (1970). Convención sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales. Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13039&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

Naciones Unidas. (1980). Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1631.pdf>.

Naciones Unidas. (1988). Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Disponible en: https://www.incb.org/documents/PRECURSORS/1988_CONVENTION/1988Convention_S.pdf.

Nota Aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative
(CC BY 3.0 CL)

Commons

Atribución

3.0