# Proyecto de Reforma Constitucional que Crea la “Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado”

H. Diputado Víctor Pino Fuentes
27 de octubre del 2022

## I. Idea Matriz

La presente moción busca reformar la Constitución Política de la República para crear la “Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado” (ACCO), que tiene como fin coordinar la investigación y perseguir los delitos de crimen organizado, como lo son el narcotráfico, el fraude al fisco, los delitos cibernéticos contra la seguridad del Estado, el terrorismo y otros delitos que atenten contra la seguridad interna y externa del país, perpetrados por asociaciones ilícitas nacionales e internacionales.

## II. Fundamentos

Cuando se habla de crimen organizado, no se hace referencia solo al narcotráfico, sino que a varios delitos entre los cuales están la falsificación, tráfico de drogas, tráfico de órganos, trata de personas, tráfico de armas, minería ilegal, comercio ilegal de vida silvestre, pesca ilegal, cibercrimen, etc. Un problema que ha ido creciendo desde el final de la guerra fría con el rápido desarrollo del comercio y los viajes internacionales, la infraestructura de transporte global, los sistemas financieros integrados y las tecnologías de la información (Bjelopera & Finklea, 2010).

El crimen organizado, a escala global, es una industria ilícita muy lucrativa para un sin número de organizaciones criminales que traspasan fronteras, tanto es así que este negocio suma un valor de mercado de cerca de US$2.2 billones (Global Financial Integrity, 2017). Esta cifra es tan grande que, si se realiza el ejercicio de suponer que el crimen organizado es un país, y su valor de mercado es su Producto Interno Bruto (PIB) a precios nominales, éste estaría entre las 10 economías más grandes del planeta (Internacional Monetary Fund, 2021).

Lo anterior da una mirada del poder que estos grupos criminales transnacionales poseen y que les permite utilizar diferentes tipos de mecanismos para llevar a cabo sus operaciones, como por ejemplo, los secuestros y extorsiones, corrupción de funcionarios estatales, violación de sanciones y la evasión de

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 02-11-2022 19:35 VIRTUAL

derechos de aduana, la apropiación indebida de fondos, el establecimiento de controles de carretera y gravar impuestos sobre las personas y sus bienes (Dziedzic, 2016) o, en caso de grupos criminales bien desarrollados y grupos armados ilícitos, éstos pueden usar estructuras legales tales como compañías ficticias, fideicomisos y paraísos fiscales extraterritoriales para ocultar sus actividades a las autoridades y lavar su dinero (Burgis, 2015).

Siguiendo esta línea, las organizaciones terroristas utilizan los mismos mecanismos que el crimen organizado transnacional para recaudar recursos, dado que estas organizaciones requieren de cantidades significativas de dinero para alimentar, armar y apoyar logísticamente a sus miembros, según su territorio y su importancia geoestratégica y política (Wennmann, 2011), tal es el caso de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), organización terrorista de insurgencia guerrillera que se enmarca perfectamente en la descripción de crimen organizado, donde diversos académicos que han estudiado la historia política de Colombia han notado una escalada dramática en los incidentes de violencia, incluidos asesinatos políticos, secuestros, extracción tributaria forzada, narcotráfico, amenazas de muerte y similares (Hough, 2011).

La literatura en torno al crimen organizado transnacional es categórica, son una amenaza global que no respetan el estado de derecho, la soberanía ni los derechos humanos, y cuentan con impresionantes recursos para promover y realizar sus actividades ilícitas, incluso, en muchos casos, los carteles internacionales de droga, las mafias, y las pandillas están mejor armados, financiados y entrenados que las fuerzas de seguridad gubernamentales encargadas de enfrentarlos (Realuyo, 2015).

En Chile la situación es crítica, y se encuentra cerca del punto de “no retorno”, ya que desde hace varios años se evidencia un preocupante avance del crimen organizado, dónde organizaciones extranjeras mucho más poderosas que las locales, marcan con su presencia el territorio nacional (Fiscalia, 2021).

Es así como, durante el 2020 y parte del 2021, se ha detectado la presencia en Chile de al menos, tres de las cinco más poderosas organizaciones criminales de América: Cartel de Sinaloa (México), Cartel de Jalisco Nueva Generación (México) y Cartel del Golfo (Colombia).

Este hecho, marca la tendencia de la instalación permanente de estas organizaciones criminales transnacionales en Chile, y de una de las mayores organizaciones del narcotráfico de las Américas que, a su vez, están involucradas en el proceso de producción de droga en suelo chileno.

OFICINA VIRTUAL
CHILE
02-11-2022
19:35

Además, el crimen organizado se ha tomado los recintos penitenciarios del país, a través de un "sistema de dominación" que se ha instalado gradualmente en la red penitenciaria conformado por las organizaciones criminales, principalmente vinculadas al narcotráfico, que replican al interior de los recintos penales, las condiciones que han construido en distintos barrios. Esta forma de dominación se basa en el sometimiento por la violencia y el miedo del resto de la población, en este caso internos en condición de mayor vulnerabilidad, los que deben optar por servir a la organización criminal (los llaman "perros"), o perder la vida.

De esta forma son utilizados como carne de cañón para los enfrentamientos entre bandas, como correos para traer y guardar la droga, como homicidas en la ejecución de miembros de otras bandas, etc., recibiendo el costo punitivo de las acciones dispuestas por los jefes de las organizaciones criminales, quienes siempre ostentan en sus fichas una "muy buena" o "buena conducta" (Fiscalia, 2021).

Actualmente Chile enfrenta un ciclo de crecimiento del crimen organizado transnacional, donde recientemente se suma "El Tren de Aragua", organización criminal de procedencia venezolana, pero que ya tiene influencia en Perú, Colombia, Bolivia y Brasil, dando cuenta de un nuevo escenario delictual en Chile, lo que significa contar con delitos más violentos y con policías enfrentadas a grupos con mayor poder fuego.

## III. Experiencia Internacional

A principios de la década de 1960, Reino Unido fue uno de los primeros países en reconocer la necesidad de abordar la actividad delictiva que traspasaba los límites de las fuerzas policiales individuales. Los Escuadrones tenían el mandato de combatir el crimen en múltiples jurisdicciones y estaban compuestos por oficiales de detectives adscritos de diferentes fuerzas policiales dentro de cada región designada (Adamoli, Di Nichola, & Savona, 1998). Ya en 2006, bajo el mismo prisma, se crea la Serious Organized Crime Agency (SOCA, Agencia Británica Contra el Crimen Organizado), con el objetivo de desarrollar una inteligencia más completa sobre las redes del crimen organizado que operan en el Reino Unido. Para ello, fusiona el Escuadrón Nacional contra el Crimen, el Servicio Nacional de Inteligencia Criminal (NCIS) y los investigadores de Aduanas y el Servicio de Inmigración del Ministerio del Interior. Además, inicialmente la agencia contó con alrededor de 120 oficiales, con base en 40 países alrededor del mundo, trabajando de enlace, usando agencias internacionales para identificar vínculos entre pandillas ilegales en el Reino Unido y en el extranjero (Segell, 2007).

OFICINA
CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
02-11-2022
19:35
VIRTUAL

En la década de 1970, cuando las organizaciones de crimen organizado alcanzaron su pináculo de poder con las familias criminales ítalo-estadounidenses de la Cosa Nostra (Jacobs, 2020), en Estados Unidos, el presidente Richard Nixon estableció el Consejo Nacional sobre el Crimen Organizado, integrado por representantes de todas las agencias federales cuyo trabajo o responsabilidades tenían que ver con el crimen organizado. Este Consejo abordó principalmente las rivalidades que socavan la cooperación interinstitucional (Jacobs, 2020). Décadas más tarde, en julio del 2011, la Casa Blanca publicó la Estrategia de los Estados Unidos para combatir el crimen organizado transnacional la cual exige una acción multilateral para limitar el alcance y la influencia del crimen organizado transnacional, privarlas de medios e infraestructura, reducir la amenaza que representan para la seguridad ciudadana, la seguridad nacional y la gobernabilidad y, en última instancia, derrotar a las redes que representan la mayor amenaza para seguridad nacional (Realuyo, 2015). Ya en 2022, tras un decreto presidencial, la administración del presidente Joe Biden anuncia la creación del Consejo de Estados Unidos sobre el Crimen Organizado Transnacional (US CTOC, por su sigla en inglés), que reúne a seis departamentos y agencias de vital importancia en el combate a la delincuencia internacional (The White House, 2021).

En las últimas décadas, países como Australia o Italia han tomado medidas extraordinarias para coordinar y centralizar los esfuerzos de aplicación mediante la creación de nuevas instituciones nacionales dedicadas al crimen organizado. En Italia, la Direzione Investigativa Antimafia se creó a partir de las fuerzas policiales existentes como una agencia altamente especializada dedicada a recopilar inteligencia e investigar a los grupos del crimen organizado a nivel nacional. Además, se creó una fiscalía nacional que se dedica al crimen organizado (Salese, 1993). En Australia, no solo se creó una nueva agencia nacional, la The National Crime Authority, para atacar crimen organizado, a la cual se le otorgaron poderes que superan los de las agencias de aplicación de la ley federales y estatales existentes, luego en 2003, se creó la Australian Crime Commission, que fusionó la National Crime Authority, la Australian Bureau of Criminal Intelligence y la Office of Strategic Crime Assessments (Schneider & Hurst, 2008).

Canadá es otro ejemplo de operaciones de fuerzas conjunta, donde se crea, en 1970, el Criminal Intelligence Service Canada (CISC) con el objetivo de facilitar el intercambio de información sobre el crimen organizado entre las agencias policiales canadienses. En 1998 el Fiscal General de la Columbia Británica anunció el establecimiento de la Organized Crime Agency of British Columbia (OCABC), que luego en 2006, se integraría con la Royal Canadian Mounted Police (RCMP) y la

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 02-11-2022 19:35 VIRTUAL

policía municipal en BC en una nueva organización llamada Combined Forces Special Enforcement Unit-British Columbia (Schneider & Hurst, 2008).

En Chile, se tiene dos organismos que esbozan un esfuerzo para abordar esta problemática, por un lado, tenemos al Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), creado en la constitución de 1980, que en sus inicios tenía como funciones asesorar al Presidente en materia de seguridad nacional y "representar, a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional".

Además, este organismo podía autoconvocarse a solicitud de dos de sus miembros, tenía la facultad de designar a dos de los siete ministros del Tribunal Constitucional y a tres de los nueve senadores vitalicios que existían en ese entonces. Luego, tras reformas constitucionales realizadas en 2005, impulsadas por el entonces presidente Ricardo Lagos, se convirtió en un organismo meramente asesor, convocado solo por el Presidente de la República, dado que dichas atribuciones se encontraban en contradicción con los fundamentos del régimen democrático (Diario Constitucional, 2022).

Por otro lado se tiene al Consejo Asesor de Coordinación y Unidad de Acción en materia de Prevención y Control del Crimen Organizado, conformado en virtud del Decreto 1.341, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, de 24 de noviembre de 2018, cuya misión es proponer medidas de coordinación intersectorial entre las distintas instituciones competentes, respecto de las acciones de prevención y control de la delincuencia y crimen organizado, facilitando el intercambio de información y promoviendo acciones conjuntas contra el crimen organizado. Este organismo está constituido por:

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

OFICINA
CHILE
02-11-2022
19:35
VIRTUAL

En este aspecto, tenemos décadas de retraso en el enfoque del combate contra organizaciones criminales transnacionales, dando como resultado los graves problemas de reacción frente a carteles de narcotráfico internacionales y bandas criminales transnacionales que traspasan las fronteras de Chile sin mayor resistencia.

## IV. Conclusión

En los últimos años, ha surgido un consenso casi universal de que los esfuerzos para combatir las principales amenazas criminales y de seguridad nacional en múltiples jurisdicciones deben implicar un enfoque coordinado que reúna a las diferentes agencias gubernamentales (incluidas las agencias de aplicación penal, regulatorias, administrativas, de seguridad nacional y militares). Esta cooperación multiinstitucional se ha considerado esencial dada la naturaleza multijurisdiccional del crimen organizado y el terrorismo, así como la necesidad de aunar experiencia, poderes y recursos limitados (Schneider & Hurst, 2008).

Dada la experiencia internacional, es innegable la necesidad de realizar un cambio de paradigma en el enfoque del trabajo investigativo y persecución criminal, generando equipos de cooperación entre los diferentes actores que intervienen en la investigación con el fin de recopilar la información necesaria para desbaratar las bandas criminales y eliminar la amenaza potencial de grupos organizados. Estas investigaciones deben basarse en Técnicas Especiales de Investigación (TEIs), que permitan no alertar a los ya preparados grupos criminales organizados tales como entregas controladas, infiltración en la organización, grabación de las comunicaciones, instalación de micrófonos u otros dispositivos de captación de la imagen y el sonido, vigilancia encubierta, actividades controladas de invitar a la cooperación criminal; informantes y agentes secretos (Consejo de Europa, 2019).

Sin este tipo de herramientas, es muy poco probable que se pueda frenar el avance del crimen organizado en Chile, por lo que se propone la “Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado” (ACCO), como una herramienta del Estado de Chile, que permita investigar y perseguir a estas organizaciones criminales a través de un trabajo conjunto y coordinado entre las Policías, Fuerzas Armadas y organismos del Estado de Chile, como también con agencias internacionales de seguridad.

Por tanto y en virtud de lo expuesto, venimos a presentar a este Congreso Nacional el siguiente Proyecto de Reforma Constitucional.

OFICINA
CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
02-11-2022
19:35
VIRTUAL

## V. Referencias


Adamoli, S., Di Nichola, A., & Savona, E. (1998). *Organized Crime around the World, European Institute for Crime Prevention and Control Affiliated with the United Nations (HEUNI).* Helsinki.

Bjelopera, J., & Finklea, K. (2010). *Organized crime: An evolving challenge for U.S. law enforcement.* UNT Digital Library, UNT Libraries Government Documents. Congressional Research Service.

Burgis, T. (2015). *The Looting Machine: Warlords, Tycoons, Smugglers: Warlords, Tycoons, Smugglers and the Systematic Theft of Africa's Wealth.* Londres: William Collins.

Dziedzic, M. (2016). *Criminalized power structures: The overlooked enemies of peace.* Londres: Rowman & Littlefield Publishers.

Fiscalia. (2021). *Informe 2021.* Ministerio Público de Chile, Unidad Especializada en Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicos. Santiago: Observatorio del Narcotráfico.

Global Financial Integrity. (2017). *Trasnacional crime and the developing world.* Global Financial Integrity, Washington, DC.

Hough, P. (2011). Guerrilla insurgency as organized crime: Explaining the so-called "Political Involution" of the revolutionary armed forces of Colombia. *Politics & Society, 39*(3), 379-414.

Internacional Monetary Fund. (1 de Octubre de 2021). *Internacional Monetary Fund*. Recuperado el 2 de Octubre de 2022, de IMF: https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October

Jacobs, J. (2020). The rise and fall of organized crime in the United States. *Crime and Justice, 49*, 17-67.

Realuyo, C. (2015). The Future Evolution of Transnational Criminal Organizations and the Threat to U.S. National Security. *Perry Center Occasional Paper*, 1-12.

Salese, G. (1993). Italian organized crime. *artículo presentado a National Crime Intelligence Service Organized Crime Conference,*, 24-26.

Schneider, S., & Hurst, C. (2008). Obstacles to an integrated, joint forces approach to organized crime enforcement: A Canadian case study. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, 31*(3).

Segell, G. (2007). Reform and transformation: The UK's serious organized crime agency. *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence, 20*(2), 217-239.

The White House. (15 de Diciembre de 2021). Executive Order on Establishing the United States Council on Transnational Organized Crime. Washington D.C., United State. Recuperado el 3 de Octubre de 2022, de https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/12/15/executive-order-on-establishing-the-united-states-council-on-transnational-organized-crime/



OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 02-11-2022 19:35 VIRTUAL

Wennmann, A. (Junio de 2011). Economic dimensions of armed groups: profiling the financing, costs, and agendas and their implications for mediated engagements. *International Review of the red cross, 93*(882), 333-352.

OFICINA
CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS
CHILE
02-11-2022
19:35
VIRTUAL

## VI. Proyecto De Ley

**ARTÍCULO PRIMERO:** Agréguese un nuevo Capítulo XIII, con los artículos 107 bis, 107 ter y 108 quáter del Decreto 100 que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”, en los siguientes términos:

Capítulo XIII
AGENCIA CHILENA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO

“Artículo 106 bis.- Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado, estará encargado de coordinar la investigación y persecución contra las asociaciones ilícitas del crimen organizado, a través de un trabajo conjunto con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, el Servicio Nacional de Aduanas, las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública, entre otros organismos públicos, a fin de concentrar los esfuerzos del Estado contra el crimen organizado transnacional y la seguridad de la nación, y de ejercer las demás funciones que la Constitución y las leyes le encomiende. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

“Artículo 106 ter.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones de la Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado, señalará las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los funcionarios para su nombramiento y las causales de remoción, en lo no contemplado en la Constitución.

“La ley orgánica constitucional establecerá el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los funcionarios en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo.

OFICINA CAMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS CHILE 02-11-2022 19:35 VIRTUAL

“Artículo 106 quáter. - Todos los miembros de la Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado, estarán bajo juramento, mantendrán en secreto absoluto toda información sobre sus operaciones y estarán sujetos a mecanismos y/o herramientas para fiscalizar a sus miembros, de conformidad a la Constitución y las leyes.

“Así mismo, todos sus miembros y sus respectivas familias, tendrán acceso a protección especial por parte del Estado de Chile, según la legislación vigente.”

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Modifíquense en orden correlativo los Capítulos XIII nuevo y siguientes, y sus respectivos artículos, del Decreto 100 que “Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile”.

**ARTÍCULO TRANSITORIO ÚNICO:** Dentro de los dos años siguientes a la promulgación y publicación de esta reforma constitucional, el Presidente de la República deberá enviar al Poder Legislativo, el proyecto de ley que regule el nuevo organismo, de tal manera que al tercer año, la Agencia Chilena Contra el Crimen Organizado ya se encuentre operativa.

OFICINA
CHILE
02-11-2022
19:35
VIRTUAL



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. VÍCTOR PINO F.



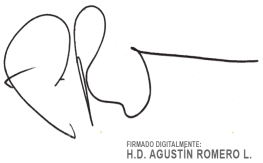
FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. SOFÍA CID V.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ROBERTO ARROYO M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. YOVANA AHUMADA P.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. AGUSTÍN ROMERO L.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. PAMELA JILES M.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. FRANCISCO PULGAR C.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. ENRIQUE LEE F.



FIRMADO DIGITALMENTE:
H.D. GASPAR RIVAS S.

