

INTERVENCIÓN EN COMISIÓN SEGURIDAD (levantamiento administrativo del secreto bancario)

Estamos ante un aspecto central del proyecto. Como integrante de la Comisión puedo dar fe que en esta instancia hemos puesto toda nuestra preocupación y esfuerzo para avanzar en el combate al crimen organizado en buena parte gracias a su empuje, señor Presidente (-----si está Kast-----).

Todos acá tenemos claro que el principal motor del crimen organizado no es la crueldad, la violencia, el poder o la influencia, estos sólo son medios para su fin último que es el dinero. Y precisamente cuando quieren blanquear ese dinero, cuando quieren regularizar en el mercado legal aquello que obtuvieron por sus crímenes, es cuando dejan la huella para seguirlos y detenerlos. El proyecto que estamos tratando hace precisamente eso: facilita descubrir el blanqueo de capitales mediante un procedimiento administrativo de levantamiento del secreto bancario sólo para casos de investigaciones sobre crimen organizado y lavado de activos.

El informe de la Corte Suprema de este proyecto no sólo no objetó que la Unidad de Análisis Financiera pueda levantar administrativamente el secreto bancario, sino que encontró que se tomaban los resguardos necesarios para no afectar derechos fundamentales. El informe de la Biblioteca del Congreso Nacional que se preparó para este mismo proyecto de ley nos mostró que en las legislaciones de Estados Unidos, Colombia, México y Francia contemplan procedimientos administrativos de levantamiento del secreto bancario.

No cometamos, por ideología, un error que lamentemos en el futuro, como, por ejemplo, el que se cometió el año 2010 al no crear un Ministerio de Seguridad independiente del Ministerio del Interior.

Es hora de levantar el secreto bancario de todas las bandas y organizaciones criminales que han llegado a nuestro país y mostrarles con esta legislación que ya no tienen la protección garantista que tantas veces criticamos en esta comisión.

INTERVENCION LEY ANTITERRORISTA

El proyecto de ley antiterrorista que nos toca votar hoy ha sido el fruto de un intenso trabajo entre el Ejecutivo y la Comisión de Seguridad Pública en que se han observado distintas legislaciones y posturas para finalmente llegar a un texto que se hiciera cargo de la realidad nacional e internacional de un fenómeno tan complejo como el terrorismo.

Una decisión previa y esencial fue si tendríamos o no una ley especial que trate la materia o modificaríamos el Código Penal para ingresar en este cuerpo legal los tipos de terrorismo. Varios de los proyectos refundidos acá optaban por una ley especial, tal como lo hace el que presentamos junto a los senadores Aravena, Bianchi, Macaya y Ossandón.

La unanimidad de la Comisión estimamos que por la particularidad del fenómeno del terrorismo, tanto a nivel penal sustantivo como procesal, así como a la actual discusión que se está teniendo en este Congreso sobre el Código Penal, la que lleva años y en que cada gobierno presenta su anteproyecto de código punitivo, lo mejor era tener una ley especial. En efecto, no parece tener sentido que reconozcamos que la actual ley es deficiente en su aplicación, tengamos la posibilidad de cerrar esta dificultad jurídica y política, y la dejemos que siga la suerte de la tramitación de un nuevo Código Penal que lleva más de 10 años en el Congreso, con diferentes formulaciones.

Además, el proyecto de ley que hoy votamos contiene normas sobre planes nacionales de prevención y medidas intrusivas únicas para investigar los delitos de terrorismo que ameritaban una ley aparte.

Otra decisión sustantiva fue estructurar los tipos penales partiendo de la asociación terrorista como el delito principal de esta clase especialísima de criminalidad. Esta es la estructura que traía el proyecto presentado por el Ejecutivo y que se basa en la convicción que las agrupaciones estructuradas y con permanencia en el tiempo son las capaces de desafiar al Estado al nivel que el terrorismo lo busca.

A continuación, se tipifica a quienes actúan en concordancia con quienes promueven la comisión de delitos terroristas, sin que formen parte de una asociación criminal, este es el tipo de terrorismo de mayor preocupación actualmente a nivel mundial, ya que las redes sociales y los medios de comunicación modernos han servido para que los atentados sean producto de pequeñas células desconectadas entre sí, pero que las une la misma ideología.

Por último, se consigna un tipo de terrorismo individual acotado, cuyo caso arquetípico es el del llamado “lobo solitario”.

Conviene señalar que la existencia de tipos penales terroristas absolutamente objetivos son excepcionalísimos en el derecho comparado, pese a que esta clase de tipificación se promueve por la oficina de las Naciones Unidas encargada de la materia. De los países que habitualmente consideramos como ejemplos, sólo Alemania tiene un tipo específicamente objetivo que no fue recogido por ninguno de los proyectos presentados. Lo que sí se buscó, fue establecer finalidades terroristas que no se basaran en la sola conciencia del ejecutor del atentado, ya que con ello se perpetuaban las dificultades probatorias que el tipo penal actual posee y que todos conocemos.

En cuanto a sus aspectos procesales, junto con aplicar las nuevas medidas investigativas que se crearon con la reciente aprobada ley sobre combate al crimen organizado, creamos una medida especial que se aplica en países de Europa y Estados Unidos consistente en la simulación de antenas de telecomunicaciones para la interceptación y geolocalización de señales de celulares con el fin investigar delitos terroristas de manera expedita, identificando prontamente el uso de celulares y aparatos de comunicaciones. Además, se tomaron diferentes medidas para no afectar desproporcionadamente derechos fundamentales de terceros. El Ejecutivo no se mostró favorable a esta medida, levantando distintas observaciones, sin embargo, durante el mes de Febrero el Subsecretario de Justicia anunció la implementación ahora en Marzo de un sistema en las cárceles que no consiste sólo en la inhibición de celulares, sino que incluye toda la gestión de sus comunicaciones y geolocalización con un margen de error de dos metros.

¡¡Qué casualidad que esta es la misma tecnología que nosotros proponemos en esta ley y que el Ejecutivo se oponía!!

Debe saber el Ejecutivo que la utilización de este tipo de “gestores de comunicaciones” efectivamente ha levantado objeciones de la sociedad civil en Gran Bretaña y Francia respecto a cómo afecta a las comunidades vecinas a las cárceles y que, tal como lo estamos haciendo ahora, los respectivos gobiernos han generado normativa al respecto.

Esperamos que el Ejecutivo sea más receptivo en el futuro a que los senadores propongamos avances de este tipo, en especial si los

mismos Ministerios lo están implementando sin legislación nueva. Creemos relevante que el Ministro de Justicia y Derechos Humanos explique en la comisión cómo funcionará esta tecnología de punta que se implementará en el penal de Pedro Montt en Santiago y cómo se pretende replicar en otros.

Por último, quiero recordar que el terrorismo es una vulneración de los derechos humanos de las víctimas, por tanto, la adopción de legislación contra el terrorismo por parte de cada Estado es una obligación del derecho internacional de los derechos humanos que Chile debe cumplir.

En la sentencia del Caso Norín Catrimán y otros versus Chile, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, junto con condenar a nuestro país, señaló que:

“Existe consenso en el mundo, y en particular en el continente americano, respecto de “la amenaza que el terrorismo representa para los valores democráticos y para la paz y seguridad internacionales [, así como para ...] el goce de los derechos y libertades fundamentales”

Este punto es importante, porque quiebra en parte el paradigma que son sólo los Estados quienes pueden vulnerar los derechos humanos. En consecuencia, al momento de elaborar una regulación antiterrorista se debe tener en cuenta, junto con la aproximación tradicional relativa a los derechos humanos que se pueden ver afectados por las medidas penales y procesales adoptadas por el Estado, que el terrorismo es por sí una vulneración a estos mismos derechos fundamentales de las personas y que las víctimas o posibles víctimas deben ser un centro de atención igual de

importante que los investigados o imputados. Ese ha sido el espíritu de la discusión de la Comisión de Seguridad Pública y soy de la opinión que ha sido recogido correctamente por el articulado, por tanto votaré a favor el proyecto presentado a la Sala.

He dicho

Proyecto de reforma constitucional que establece un régimen penitenciario especial para los sujetos a prisión preventiva y condenados por asociación ilícita y delitos violentos.

El decreto ley N° 2.859, que contiene la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, dispone en el artículo 3, literal a), que a dicha Institución le corresponde: "dirigir todos los establecimientos penales del país, aplicando las normas previstas en el régimen penitenciario que señala la ley y velar por la seguridad interior de ellos". Sin embargo, el régimen penitenciario al interior de los establecimientos penitenciarios -que es el caso paradigmático en la materia- no se encuentra regulado a nivel legal, sino que a nivel reglamentario y por normas internas de Gendarmería de Chile.

En efecto, la definición de lo que se entiende por "régimen penitenciario" se encuentra en el artículo 24 del decreto N° 518, de 1998, del Ministerio de Justicia, que aprueba 'Reglamento de Establecimientos Penitenciarios', que dispone:

"Artículo 24.- Régimen penitenciario es el conjunto de normas y medidas destinadas a mantener una convivencia pacífica y ordenada de las personas que, por resolución del tribunal competente, ingresen a los establecimientos penitenciarios administrados por Gendarmería de Chile, cumplir los fines previstos en la ley procesal para los detenidos y sujetos a prisión preventiva, y llevar a cabo las actividades y acciones para la reinserción social de los condenados."

En el Título II del precitado Reglamento se regulan materias de orden y disciplina de los privados de libertad, sanidad e higiene, corrección en sus relaciones y en su presentación personal (art. 26), horario de actividades (art. 27), realización de registros corporales (art. 27 bis), régimen de extrema de seguridad (art. 28 y 29 bis), la naturaleza del régimen semi abierto (art. 30) y del régimen abierto (art. 31).

Sin embargo, no se puede considerar sólo lo que se contempla en el mencionado Título II del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios para concebir la regulación completa de la vida dentro de un establecimiento penitenciario. El Título III, que

trata de los derechos y obligaciones de los internos, regula las comunicaciones que realizan al exterior, la información que reciben desde fuera, las visitas, encomiendas, vestuario a utilizar y condiciones de trabajo y de educación. Por último, el Título III, describe el régimen disciplinario dentro de los establecimientos y permite la restricción de los derechos de los internos ante las faltas que describe.

Además, el decreto N° 643, del año 2000, del Ministerio de Justicia, preceptúa lo necesario para las visitas de abogados y demás personas habilitadas para prestar asesoría jurídica a los internos de un establecimiento penitenciario.

En cuanto al régimen específico denominado de "extrema seguridad", el artículo 28 del Reglamento de Establecimientos Penitenciarios le otorga potestad al Director Nacional, delegable en los Directores Regionales, para fijar sus condiciones y, de esta manera, a modo de ejemplo, el año 2009 se dictó la Resolución exenta N° 6.506, de 2009, del Director Nacional de Gendarmería de Chile, que aprueba el Manual de Régimen Interno de la Unidad Especial de Alta Seguridad.

Como puede observarse, la regulación de las condiciones de seguridad que deben mantenerse en los establecimientos penitenciarios se encuentra, en general, establecida en normativa infralegal, pese a que estas condiciones son las que permiten alcanzar el debido equilibrio entre los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, el debido orden y disciplina del recinto y el imperativo que los internos no sigan cometiendo delitos tanto al interior de los establecimientos, como al exterior, a través de diversas formas de comunicación. Un ejemplo concreto de la necesidad de subir la categoría de la regulación penitenciaria se presentó con ocasión de la formación de la ley N° 21.494, que sanciona penalmente a quienes ingresen elementos prohibidos a los establecimientos penitenciarios, publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 2022, ya que durante ésta se dio cuenta de las múltiples formas en que se vulneraba al régimen interno de dichos establecimientos y la necesidad de afectar con la

regulación la conducta de sujetos que no están privados de libertad.

La situación es particularmente crítica en Latinoamérica respecto al actuar de los miembros del crimen organizado o de bandas criminales que se encuentran encarcelados. En Brasil, la asociación criminal conocida como el Primer Comando de la Capital surge en los '90 desde una cárcel de Sao Paulo y hoy constituye el principal cartel del narcotráfico en el país¹, mientras que su principal rival, el Comando Vermelho, dirige operaciones desde otra en Río de Janeiro². La figura más conocida del Tren de Aragua, Héctor Rusthenford "Niño" Guerrero, se encontraba recluido en la cárcel de Tocorón, en Venezuela, mientras dirigía un imperio criminal y asesino que

¹ "Desde entonces, el PCC ha crecido para convertirse en el grupo del crimen organizado más poderoso de Brasil. Usando las prisiones como base, han llegado a ser unos de los principales distribuidores de drogas a nivel local e internacional. Tienen bases en Paraguay y Bolivia, y quizás en otros lugares. Cuentan con una extensa red de abogados, contadores y agentes políticos, que han buscado usar su influencia o crear partidos políticos en representación del grupo criminal. Y tienen un elaborado y sofisticado sistema de justicia interna, que usan para disciplinar a sus miembros y a quienes infrinjan las normas en las comunidades que controlan por fuera de la cárcel. En resumen, son una organización criminal increíblemente evolucionada que ilustra el temible potencial de las pandillas basadas en las prisiones." (InSight Crime, "El dilema de las prisiones: incubadoras del crimen organizado en Latinoamérica", disponible en: <https://insightcrime.org/es/investigaciones/dilema-prisiones-incubadoras-crimen-organizado-latinoamerica/>)

² "The most recent series of conflicts among comando members incited in Amazonas, Roraima, and Rio Grande do Norte are an example of such dynamics. These conflicts were part of a larger dispute initiated in June of 2016 between the PCC and the Comando Vermelho (the PCC's most powerful rival) over the border between the state of Mato Grosso do Sul and Paraguay—the primary entrance of illicit drugs into Brazil (Maisonave, 2017). On June 15, 2016, the regional leader of the Comando Vermelho—Jorge Rafaat Toumani—was killed in a shootout attributed to the PCC (König and Dyniewicz, 2016). Since then, a series of acts of retaliation have ensued in the Northern region of the country between the PCC and the Família do Norte, the dominant faction in the region and ally of the Comando Vermelho (Maisonave, 2017)—the most recent manifestation of this feud unfolded in the January 2017 battles, which resulted in over 130 deaths of incarcerated men." Maria-Fátima Santos, «Contested Terrains and Incubators of Violence: Carceral Establishments in Democratic Brazil», en *Prisons, State and Violence*, ed. Maria João Guia y Sílvia Gomes (Cham: Springer International Publishing, 2019), p. 108..

afecta hoy a gran parte del subcontinente³. Por su parte, Ecuador, durante 2022, debió decretar estado de excepción constitucional en las cárceles para hacerse cargo de las bandas que operaban al interior de ellas.

Dado que el régimen penitenciario de alta seguridad implica necesariamente una distinción entre sujetos privados de libertad, su reconocimiento a nivel constitucional y el establecimiento de una reserva legal, además de ser coincidente con las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)⁴ permite que el legislador configure dicho régimen ponderando de mejor manera la garantía constitucional de igualdad ante la ley frente al valor jurídico de la seguridad pública, que es igualmente importante.

En consecuencia, si queremos que los regímenes penitenciarios de alta seguridad establezcan todas las diferencias que resultan necesarias para garantizar la seguridad de la población, el mandato al legislador para que establezca estas

³ Esta megabanda funciona como una estructura centralizada y desconcentrada, donde las órdenes son emitidas, desde el Penal de Tocarón por el Jefe máximo de la Organización (El Niño Guerrero) y son ejecutadas bajo la responsabilidad de los Pranes locales, que controlan las diferentes zonas de paz que funcionan en el país. El nivel local, contribuye además con el financiamiento del Penal y este a su vez se financia con el cobro de "la Causa", es decir, con la vacuna que tienen que pagar los privados de libertad al PRAN de Tocarón, para garantizar su vida, mientras cumplen la condena. Algunas fuentes aseguran que solo esta actividad, le garantiza al Niño Guerrero, cerca de un millón y medio de dólares al año. A partir de los años 2020-2021, en el contexto de la Pandemia, la crisis económica y la gran emigración del país, El Tren de Aragua, ha expandido su acción delictiva hacia otros países como Colombia, Brasil, Ecuador, Perú y Chile, donde han tenido un efecto catalizador de violencia e inestabilidad social, así como un efecto negativo y xenofóbico hacia la diáspora venezolana, que ha generado una situación de rechazo y discriminación hacia los migrantes venezolanos, debido a la acción disruptiva de los integrantes de esta organización criminal en el extranjero. (Iris Terán, «De la cárcel al barrio: el control territorial del Tren de Aragua, Venezuela», Espacio Abierto. Cuaderno Venezolano de Sociología 32, n° 2 (abril de 2023), p. 210.

⁴ Véase el manual: «Incorporating the Nelson Mandela Rules into National Prison Legislation. A Model Prison Act and Related Commentary», Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Naciones Unidas, Vienna, 2022.

diferencias debe estar al mismo nivel que el derecho a la igualdad ante la ley.

Un ejemplo de derecho comparado que merece ser resaltado por su utilidad en el combate al crimen organizado es el denominado "régimen 41 bis" que se aplica en Italia -en referencia al art. 41 bis de la ley N° 354, de 26 de julio de 1975, n. 354- y que ha sido revisado en numerosas ocasiones por la Corte Europea de Derechos Humanos, confirmando su conformidad con el estricto estándar de derechos humanos de dicho tribunal⁵

Por las consideraciones que anteceden, sometemos a la aprobación del Senado de la República, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO ÚNICO. Agrégase, a continuación del signo punto y coma (";") del tercer párrafo del literal d), del numeral 7°), del artículo 19 de la Constitución Política de la República, que pasa a ser punto aparte ("."), el siguiente párrafo:

"La ley fijará los criterios para determinar diferenciadamente el tipo de establecimiento penitenciario, las unidades dentro del servicio encargado de estos establecimientos que velarán por su seguridad, las medidas de seguridad internas, perimetrales y circundantes del mismo, el régimen penitenciario a que se encontrarán sometidas y el régimen de visitas y de encomiendas de las personas sujetas a prisión preventiva

⁵ Casos Gallico v. Italy, no. [53723/00](#), 28 de junio de 2005; Argenti v. Italy, no. [56317/00](#), 10 de noviembre de 2005; Campisi v. Italy, no. [24358/02](#), 11 de julio de 2006; Enea v. Italy [GC], no. [74912/01](#), ECHR 2009; Madonia v. Italy, no. [55927/00](#), 6 de julio de 2004; y Genovese v. Italy, no. [24407/03](#), 10 de noviembre de 2009 y Paoletto v. Italy no. [37648/02](#), 24 de septiembre de 2015.

investigadas por delitos de asociación ilícita y por delitos violentos y de las condenadas por dichos ilícitos;"

ARTÍCULO TRANSITORIO. El Presidente de la República deberá enviar, en un plazo de tres meses contados desde la publicación de esta reforma, un Mensaje que contengan las normas legales a que se refiere el cuarto párrafo del literal d), numeral 7°, del artículo 19.

PAULINA VODANOVIC ROJAS
SENADORA

RESUMEN DEL LIBRO POLICE INNOVATION

(segunda edición, 2019)

David Weisburg y Anthony A. Braga

El libro resulta útil para las personas que se dedican a temas de seguridad interior porque resume, desde la perspectiva norteamericana pero aplicable a casi todos los países occidentales, las principales tendencias sobre "policing" o la "función policial", estableciendo argumentos a favor y en contra de estos a través de la participación de diversos autores.

Las tendencias identificadas son:

1. Policía comunitaria (Community Policing)
2. Policía de "ventanas rotas" (Broken Windows Policing)
3. Policía orientada a resolver problemas (Problem-Oriented Policing)
4. Policía de activar palancas (Pulling Levers Policing)
5. Policía tercerizada (Third-Party Policing)
6. Policía de hot spots (Hot Spots Policing)
7. CompStat
8. Policía basada en la evidencia (Evidence Based Policing)
9. Policía de la justicia procedimental (Procedural Justice Policing)
10. Policía predictiva (Predictive Policing)
11. Policía tecnológica (Technology Policing)

El libro inicia con la explicación que los cambios llegan cuando estos son necesarios. En este sentido, se reconoce que a finales de los años 60 el sistema de justicia necesitaba cambiar. Así, el modelo estándar para la actividad policiaca, caracterizado por estar basado en el supuesto de que las estrategias genéricas para la reducción de la criminalidad pueden ser aplicadas al interior de una jurisdicción sin importar los niveles de crímenes, la naturaleza de este, o cualquier otra variable. Estrategias como aumentar el tamaño de las agencias policiales, patrullaje aleatorio por cualquier parte de la *comunidad*, *rápida respuesta a los llamados*, *investigaciones de seguimiento* generalmente aplicadas, y un reforzamiento intensivo y políticas de arresto generalmente aplicadas son todos ejemplos de este modelo de actividad policiaca estándar (p. 5).

Luego, concluye citando una serie de estudios que plantean que el modelo estándar es insuficiente ya que no existe evidencia que demuestre una relación entre el aumento de patrullaje, o el aumento de la dotación policial, o el tiempo de respuesta, con una disminución de la delincuencia. Ello explica la explosión de un sinnúmero de nuevas teorías para implementar cambios en la práctica policial a principios de los 70 (p.9). Con todo, no todas las teorías prueban ser exitosas en lograr una disminución de los delitos.

1. Policía Comunitaria.

Más que programas específicos este concepto refiere a procesos de toma de decisiones y la creación de nuevas culturas al interior de los cuerpos policiales. Consta de tres dimensiones:

Involucramiento comunitario, solución de problemas y descentralización.

La dimensión de involucramiento comunitario consiste en establecer puentes con la comunidad a la cual se sirve, tanto hacia usuarios como a organizaciones de la sociedad civil. De esta forma, las prioridades de atención son fijadas desde abajo hacia arriba, y pueden ser únicas para cada territorio, lo que finalmente ayuda a construir confianza entre la policía y la ciudadanía.

La dimensión de solución de problemas tiene que ver con entrenar a los policías en métodos para identificar y analizar problemas. Está relacionado con analizar patrones e identificar el mejor uso de los recursos y el trabajo interagencial (policía más proactiva que reactiva).

Finalmente, la descentralización tiene que ver con entregar poder a los mandos medios para que puedan dar soluciones locales a problemas locales.

2. Policía de justicia procedimental

La actividad policial enmarcada en esta categoría tiene como objetivo fundamental asegurar la legitimidad de la actividad de orden. La idea principal es realizar la actividad para generar confianza ciudadana. Esto trae una serie de beneficios, como la reducción del crimen debido a la percepción que la actividad delictiva es contraria al bien común y romper la ley considerada legítima implica destruir la confianza. Además transforma la relación entre la ciudadanía y las policías como de coercitiva a consensuada. Finalmente, promueve la cooperación voluntaria, haciendo más fácil la actividad de las policías.

La legitimidad de la acción policial se obtiene cuando los procedimientos adoptados por la policía son justos (por ello, justicia procedimental). De esta manera, los procedimientos policiales se deben diseñar buscando que estos sean percibidos como justos en su aplicación. Finalmente, este enfoque considera la legitimidad popular igual de importante que el control de la criminalidad, y se entiende que la construcción de confianzas ayuda en la reducción del crimen, pero esto no funciona al revés.

La confianza, entonces, no proviene de la acción policial en reducción del crimen, sino de la justicia procedimental, y esta se manifiesta en cuatro puntos: voz, neutralidad, respeto y motivos confiables. Primero, la gente quiere manifestarse en relación con las actividades que realiza la policía, y en la definición de sus políticas. Segundo, la policía debe verse como un ente neutral en la aplicación de sus acciones. Tercero, la gente quiere ser tratada con respeto y cortesía, y finalmente, la gente quiere creer que los motivos tras cualquier acción policial son confiables, en el sentido de que persigue lograr el bien común para la comunidad.

3. Policía de "ventanas rotas"

A modo de resumen, la teoría de las "ventanas rotas" se define como así como las ventanas rotas desatendidas es una señal de que a nadie le importa, y es una invitación a romper las demás, las incivildades también son un signo de que a nadie le importa y lleva a aumentar la percepción de ocurrencia de delitos, crímenes más serios y, finalmente, decadencia urbana. Esta teoría pone énfasis policial en las incivildades y faltas menores, denominadas como ofensas a la calidad de vida, como la prostitución, orinar en espacios públicos, o mendicidad agresiva.

Sus principales puntos teóricos son:

El desorden y la percepción delictual están fuertemente relacionadas.

La policía negocia las reglas de la calle. La "gente de la calle" están involucrados en esa negociación.

Diferentes vecindarios tienen diferentes reglas.

Desatender el desorden lleva a la erosión de los controles comunitarios.

En las áreas donde el control comunitario se erosiona, son vulnerables a una invasión delictual.

La esencia del rol policial en mantener el orden es reforzar los mecanismos de control informales de la propia comunidad.

Los problemas no surgen tanto de las personas cometiendo desórdenes de manera individual, sino de la congregación de un gran número de personas haciendo desórdenes.

Diferentes vecindarios tienen distintas capacidades para manejar el desorden.

El problema que presenta esta aproximación teórica es que el nexo entre delitos menores y la comisión de delitos mayores no son claros, ni fácil de comprobar. Los autores de la teoría plantean que no hay una relación directa, sino que está mediada por los factores de control dentro de la comunidad, lo que hace difícil la generalización. Por otro lado, lo que se observa es que se comete un excesivo aumento de partes por delitos menores lo que termina saturando el sistema policial, y afectando a las comunidades de menores recursos y más propensas a experimentar delitos menores en sus territorios.

4. Policía orientada a resolver problemas

Esta aproximación nace de la visión de Hermán Goldstein, quien evidenciando la burocracia que paraliza muchas veces el actuar policial, opta por deconstruir la labor policiaca hacia la resolución de problemas, y a la búsqueda de las mejores formas de hacerlo para evitar caer en una red de burocracia y papeleo. Además, esta teoría pretende dominar el ambiente discrecional que caracteriza a las policías. Las premisas de esta aproximación son:

El público acude a la policía con una amplia variedad de problemas. Las causas de estos problemas son complejas. La policía debería investigar de manera sistemática estas complejidades

Estas investigaciones ayudan a la policía a lidiar de mejor manera con los problemas. El aprendizaje de estas innovaciones, exitosas o no, hacen posible que el trabajo de la policía sea más efectivo

Esta aproximación desvía el trabajo de la policía de la aplicación estricta de la ley, hacia la identificación y tratamiento de un "problema", lo que hace que el trabajo de las policías se torne más científico.

Para definir lo que es un problema, Clarke diseña el acrónimo CHEERS (*Community, Harm, Expectations, Events, Recurring, Similarity*). Así, el problema debe ser algo que ocurre en la comunidad, que la puede dañar, que los ciudadanos esperan que la policía lo medie, y que sean eventos recurrentes y similares.

La característica fundamental de esta aproximación es el énfasis en el uso de alternativas a la mera aplicación de la ley para reducir los delitos, desórdenes y otros problemas, y se utiliza en conjunto con aproximaciones como la de "ventanas rotas", policía comunitaria, o uso de hotspots.

Una de las críticas fundamentales es que en una determinada zona se pueden identificar muchos problemas de distinta naturaleza, y que requieren diversas formas de solución. Así, es muy difícil que la policía tenga un equipo de trabajo, o de investigación, lo suficientemente grande y diverso para poder hacerse cargo de los problemas presentes en un área determinada. Lo que queda, entonces, es el uso de una estrategia de solución de problemas "superficial", la cual sólo se concentra en eliminar los problemas más importantes presentes en un territorio determinado.

5. Policía de "activar palancas" o Disuasión Focalizada

El operativo disuasivo focalizado, es fruto de la policía orientada a la solución de problemas, y se caracteriza por la creación de "fuerzas de tarea" con dedicación exclusiva a la disuasión, y posterior solución de un problema específico. Esta aproximación se caracteriza por usar un marco de operaciones que incluye lo siguiente.

- a. Selección de un problema delictivo particular, como homicidios o tráfico de drogas
- b. Instauración de una fuerza de tarea interagencial, la que típicamente incluye a la policía, abogados de la *fiscalía*, abogados de la defensa, y otras agencias del estado.
- c. Hacer investigación, usualmente confiando mucho en policías de campo que puedan identificar a los cabecillas, y el contexto que explica su comportamiento,
- d. Crear una operación especial dirigida a los cabecillas y a sus grupos, diseñada para influir en ese contexto, utilizando todas las "palancas" legales posibles para sancionarlos,
- e. Igualar esas operaciones con esfuerzos paralelos para dirigir servicios y mensajes de las comunidades afectadas hacia los delincuentes.
- f. Comunicarse directa y sistemáticamente con los delincuentes y sus grupos para hacerles saber que están siendo vigilados y que sus actos recibirán atención especial. Esto se hace por medio de reuniones donde se llama a los cabecillas conocidos y se les junta con la policía, proveedores de servicios, y líderes de la comunidad.

La práctica de la disuasión focalizada se manifiesta como intervenciones hacia delincuentes o infractores, sobre todo relacionados con delitos de armas, drogas, violencia doméstica, violación de cautelares, seguridad en las prisiones, o conducción en estado de ebriedad.

La constante comunicación y persuasión ha tenido resultados positivos donde se ha aplicado, y muestra que la relación entre las autoridades y los delincuentes no es de suma cero, sino que existen mínimos comunes. Sin embargo, este tipo de operaciones pueden ser cooptadas por intereses políticos, lo cual afecta la relación que debería existir en estas reuniones.

6. Policía Tercerizada

Esta aproximación se relaciona con los mandatos legales que existen entre la policía y otras agencias para que se establezcan equipos de coordinación con el fin de reducir el delito. Se asume que estas sociedades le entregan a la policía capacidades que por sí sola no tiene para combatir el crimen.

Estas colaboraciones se producen, generalmente con otras agencias de orden, redes de agencias públicas, privadas, o no gubernamentales, que incluyen proveedores de seguridad privada, aseguradoras, especialistas en pérdidas, o proveedores de seguridad informática. Además, otras agencias del estado han estado involucradas en temas de seguridad, como por ejemplo sectores en vivienda, seguridad social, protección de la infancia, o agencias para la migración.

La aparición de un tercer actor, distinto a la policía y los infractores, es que estos pueden dotar a la policía de palancas legales, como facultades regulatorias, que la policía no posee por sí sola, y ha logrado obtener resultados positivos a corto plazo.

Una crítica a esta visión es que estas colaboraciones a veces se realizan para usar mecanismos legales para impedir que se realicen delitos, lo que atenta contra la libertad de los sujetos (quienes aún no realizan ningún crimen). De esta forma, una colaboración con vivienda para lograr multar a un

arrendador por no filtrar a algún arrendatario que sea traficante, castiga a quien no comete ningún delito.

7. Policía de hotspots

Esta aproximación nace con el fin de investigar las raíces situacionales del delito, así como para discutir la idea de que el patrullaje policial no tiene verdadera utilidad. Luego de un experimento en Kansas, se llegó a la conclusión que más de la mitad de los llamados a la policía provenían de un 3% de las direcciones de la ciudad, lo que empujó a sus investigadores a proponer el uso de este método.

Con todo, la crítica principal es el desplazamiento del delito que termina ocurriendo al aplicar esta metodología, donde los infractores simplemente cambian de área para seguir realizando sus actividades legales.

En un experimento realizado en Minneapolis sí concluyó que había mejoras, si bien modestas, en la disminución del delito en los *hotspots* que tuvieron mayor patrullaje, y con esta conclusión defendieron el uso de patrullajes preventivos a zonas focalizadas.

Una revisión más exhaustiva de un conjunto de experimentos llevados a cabo en diversas ciudades concluyo que en 20 de 25 tests existió disminución del delito en las zonas a las cuales se había aplicado el tratamiento (patrullaje).

Si bien se discute que este tratamiento estigmatiza comunidades, los estudios muestran que los habitantes de estos lugares muchas veces ven con entusiasmo una mayor presencia policial en sus vecindarios. Otros estudios, además, muestran que esta estrategia funciona mejor en conjunto con una aproximación orientada a la resolución de problemas que simplemente aplicando más patrullajes, pero aún faltan estudios que confirmen de mejor manera este nexo.

Otra crítica es que la construcción de los *hotspots* solo se concentra en medir la actividad delictual, y no se realizan otros *hotspots* considerando variables como vulnerabilidad, existencia de ghettos, existencia de hostilidad hacia la policía, escasez de departamentos, etc., lo que también debería ser tomado en cuenta para una intervención integral del territorio. Otro autor plantea que se debe medir la severidad del daño causado, en lugar de la simple frecuencia del delito, ya que según él, la mitad del daño causado se concentra en el 1% de las calles.

Otro problema radica en los delitos que no necesariamente se concentran en zonas determinadas, como terrorismo, cibercrimen o delitos económicos. Además, características como la presencia de personas con discapacidades mentales también podría ser mapeada para advertir a la policía sobre el trato y sensibilidad que deben ejercer en ciertas áreas.

Entre los efectos negativos se puede mencionar el efecto de desplazamiento del delito hacia otras áreas, el abuso de autoridad al usar esta herramienta como una forma de "inflar" artificialmente el control del orden al focalizarse solo en algunas áreas, estigmatización de comunidades, sesgo policial racial y de clase, y puede llevar a una encarcelación masiva que conlleva subir los costos del sistema. Los costos además, se manifiestan al invertir mucho en algunos pocos lugares, y muy poco en la mayoría de la ciudad. Por otro lado, las intervenciones generalmente se realizan en sectores con una baja "eficacia colectiva" para resolver los problemas, los cuales terminan aún más diezmados luego de las intervenciones realizadas muchas veces a espaldas de sus líderes, lo que redundo en destruir las confianzas necesarias entre la autoridad y la comunidad. Finalmente, esta estrategia también cobra un fuerte precio a las policías, quienes deben exigir a sus oficiales que se involucren en actividades que muchas veces pueden ser violentas.

8. Policía predictiva

Este tipo de actividad policial **tiene un doble desafío**, por una parte **utiliza algoritmos con el fin de estimar la probabilidad de la actividad delictiva en un cierto sector, pero también se relaciona con la aplicación de estrategias policiales sobre estos pronósticos**. El uso de estas herramientas alimenta el debate del rol de la policía, donde unos defienden su rol reactivo mientras que otros demandan más proactividad.

Una definición de policía predictiva es "el uso de información histórica para elaborar un pronóstico de áreas de criminalidad o *hotspots*, o perfiles de delincuentes de alto riesgo, que será utilizado como un componente para la toma de decisión sobre la asignación de recursos. Los recursos serán asignados con la expectativa que, con un despliegue táctico, la actividad delictual puede ser prevenida, reducida, o interrumpida".(p. 349)

El pronóstico generalmente se diseña por medio del uso de herramientas geoespaciales, aunque no se debe asumir que el lugar donde ya ocurrieron delitos será el mismo lugar donde ocurrirán a futuro.

Obviamente, los problemas de estas estrategias tienen que ver con la robustez del modelo a utilizar. Muchos de ellos son inciertos, y pueden llevar a malgastar recursos, lo que nos lleva a reflexionar sobre el grado de error que estamos dispuestos a tolerar como sociedad.

9. CompStat

Este sistema ha sido ampliamente bien considerado y su uso está a lo largo de todo Estados Unidos. CompStat es un sistema de visualización que comprende estadísticas delictuales actualizadas, análisis de los crímenes, y georreferenciación avanzada de los delitos. Esto se usa en reuniones estratégicas interactivas regulares, donde jefes locales deben hacerse cargo del desempeño de su zona, y compartir y explicar sus estrategias. En estas reuniones, se estimula el compartir información entre los líderes, quienes muchas veces son reacios a hacerlo.

CompStat comparte los siguientes principios: inteligencia precisa y actual, tácticas efectivas, despliegue rápido, y análisis y seguimiento incesante.

CompStat, sin embargo, es más que la herramienta visual. Su desarrollo implicó un cambio completo al interior de los cuarteles, donde se decidió avanzar a la descentralización de la toma de decisiones, y un compromiso con la transparencia y la mejora continua. Para alimentar la base fue necesario crear mecanismos de reporte que no existían y se comprometió a los empleados a tener la información a tiempo y en el formato necesario. Por ello, trasladar el software de un lugar a otro no es garantía de obtención de resultados positivos.

CompStat, entonces, es una innovación en la actividad policial, pero cuya implementación y mantenimiento requieren de un esfuerzo organizacional importante, donde la descentralización y el *accountability* juegan un rol preponderante.

10. Policía basada en la evidencia.

La actividad policial basada en la evidencia se manifiesta cuando la policía utiliza la evidencia de investigación de mayor calidad disponible sobre lo que mejor funciona para reducir un problema delictual específico, personalizando la intervención al contexto y condiciones locales. Los policías actúan como científicos, trabajando con evidencia acumulada, pero focalizada a un escenario específico. Lo que se denomina "evidencia" se refiere a un tipo de evidencia científica, a los hechos mismos, cuya manipulación debe tener validez interna, externa y estadística. Es de esperar, entonces, que los policías que trabajan bajo este modelo, elaboren intervenciones experimentales, donde sus

conclusiones se basen en grupos de control y grupos a quienes se aplique un respectivo tratamiento, y cualquier generalización debe efectuarse utilizando cánones estadísticos estrictos.

Adicionalmente, estos modelos deben ser puestos a prueba por pares utilizando los mismos mecanismos, pero controlando por factores situacionales propios a su jurisdicción (peer review).

11. Policía tecnológica

Bajo esta definición se agrupa el uso de herramientas de última generación en la actividad policial. El ejemplo más conocido es la utilización de circuitos de CCTV como herramientas fundamentales en el actuar de las policías, pero también se encuentran herramientas como el uso de GPS en las flotas, o el uso de video cámaras para registrar los procedimientos, o la utilización de lectores de matrículas para identificar sospechosos.

Con todo, el avance puede ser aún mayor. Esta nueva aproximación policial tiene en el centro, el uso de nuevas tecnologías para registrar, almacenar y analizar grandes volúmenes de información, y su fin último es confluir en programaciones que utilicen big data, alojamiento en data centers, y *machine learning* como los nuevos insumos para informar cualquier procedimiento.

Si bien esto trae beneficios en el ámbito de la transparencia, y el aseguramiento de evidencias, su implementación puede ser costosa y lenta.

La transición del parte policial de papel, a uno digital puede ser complicada, ya que los policías no son expertos en el registro digital de datos. Además, el nuevo trabajo puede ser más laborioso y puede concentrar los recursos disponibles en el proceso de transición más que en sus operaciones cotidianas en la prevención de los delitos. Estas demoras pueden causar frustración en el personal policial, al cual se le estará exigiendo nuevas tareas y la adquisición de nuevos conocimientos.