



Universidad de Chile

UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

ESCUELA DE GRADUADOS

PROGRAMA DE MAGISTER EN DERECHO  
CON MENCIÓN EN DERECHO PENAL

ACTIVIDAD FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS

**PROPUESTA DE UN MODELO DE PERSECUCIÓN DE LA  
OFERTA DEL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS:  
DESDE EL MICROTRÁFICO ILÍCITO DE ESTUPEFACIENTES**

PATRICIO ROSAS ORTIZ

PROFESOR GUÍA: DON VIVIAN BULLEMORE GALLARDO

Santiago, Chile  
2012

A mis Padres, por la oportunidad de la vida  
A Don Marco Aurelio González Berendique, por despertar el insaciable interés  
por la Criminología  
A todos mis Mentores, por integrar lo que he aprendido y darle un sentido en  
busca de trascendencia.

**ACTA  
DE EXAMEN FINAL DE GRADO DE LA ACTIVIDAD  
FORMATIVA EQUIVALENTE A TESIS (AFE)  
MAGISTER EN DERECHO PENAL**

Santiago, 8 de octubre de 2012

De conformidad a lo dispuesto en los artículos 27, 28, 29 y 30 del reglamento general de Estudios conducentes a los grados académicos de Magíster y Doctor de la Universidad de Chile (Decreto Universitario Exento N° 0028011 de 05 de octubre de 2010); a lo prescrito por el artículo 26 del Reglamento de la Escuela de Postgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile (Decreto Exento N° 0010683 de 09 de octubre de 1996, modificado por el Decreto Exento N° 0019856 de 21 de junio de 2011), y en cumplimiento del Plan de Estudios del programa de Magíster en Derecho Penal, aprobado por Decreto N° 002850 del 9 de agosto de 1982:

**DON PATRICIO HUMBERTO ROSAS ORTIZ**, candidato al grado académico de Magíster en Derecho Penal, con fecha de hoy ha rendido el Examen de Grado que ha versado sobre su Actividad Formativa Equivalente AFE **“Propuesta de un modelo de persecución de la oferta del problema de las drogas ilícitas: desde el microtráfico ilícito de estupefacientes”**.

LA QUE HA SIDO **APROBADA** CON **NOTA:** 6.5

  
\_\_\_\_\_  
**GONZALO MEDINA SCHULTZ**  
Profesor del Magister

  
\_\_\_\_\_  
**XIMENA MARGAZZO AWAD**  
Profesora Invitada

  
\_\_\_\_\_  
**VIVIAN BULLEMORE GALLARDO**  
Director de Tesis

  
\_\_\_\_\_  
**MARICRUZ GÓMEZ DE LA TORRE V.**  
Directora  
Escuela de Postgrado

	<b>PÁGINA</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>05</b>
<b>JUSTIFICACIÓN DE RELEVANCIA</b>	<b>10</b>
<b>OBJETIVO GENERAL</b>	<b>13</b>
<b>PROBLEMAS GUÍAS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN</b>	<b>20</b>
<b>RESPUESTAS PROBABLES</b>	
<b>CAPÍTULO I</b>	<b>23</b>
<b>CONTEXTO</b>	<b>23</b>
• De carácter normativo	<b>23</b>
• Siete textos fundamentales:	<b>25</b>
○ “Estrategia Hemisférica sobre Drogas”	
○ “Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas: una guía para responsables políticos, técnicos y expertos”	
○ “Guía sobre políticas de drogas”	
○ “Guerra a las drogas: Informe de la comisión global de políticas de drogas “	
○ “Plan estratégico del Ministerio Público”	
○ “Diez años de Reforma Procesal Penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos”	
○ “Lucha contra microtráfico”	
<b>CAPÍTULO II</b>	<b>93</b>
<b>JUSTIFICACIÓN DEL MODELO</b>	<b>93</b>
• La naturaleza particular de los ilícitos de drogas	<b>93</b>
• Características de las investigaciones en materia de microtráfico	<b>96</b>

• Otras características diferenciadoras	<b>98</b>
<b>ESTRATEGIA DE PERSECUCIÓN</b>	<b>100</b>
<b>OBJETIVOS QUE ESTRUCTURAN EL MODELO</b>	<b>102</b>
<b>CAPÍTULO III</b>	<b>104</b>
<b>MODELO DE PERSECUCIÓN</b>	<b>104</b>
<b>PROGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DE TRABAJO</b>	<b>106</b>
• Aseguramiento de las condiciones necesarias para la implementación del Proyecto	
• Definición de alcance y objetivos del proyecto	
• Recolección de información relevante para efectos de análisis	
• Análisis de la información recolectada	
• Estructuración de los Ejes al Georeferenciar	
• Elaboración de métricas (indicadores) y definición de metas asociadas	
• Estructurar los equipos de trabajo en un modelo de Fiscalía Especializada o de Fiscalía Territorial Local	
• Definición de los procesos de trabajo, funciones y responsables	
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>134</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>148</b>

## **INTRODUCCIÓN:**

El presente proyecto de Actividad Formativa Equivalente a Tesis (AFET), versa sobre la elaboración detallada y experiencial de un modelo de persecución del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, acotado a la oferta mercantil de la misma, y a partir de la comercialización de pequeñas cantidades de aquella, como una propuesta en sentido ascendente hacia la gran criminalidad asociada a las drogas.

Al dirigirse, como destinatarios preferenciales los sujetos procesales e intervinientes de nuestra Sistema Procesal Reformado, pretende ofrecer, para el posterior estudio crítico y mejor desarrollo, una plataforma versátil a futuras investigaciones especializadas y relacionadas en las Fiscalías Territoriales, adaptable a las realidades de cada zona geográfica a implementar.

Asimismo, se circunscribe a la necesidad de identificar y ejecutar una Política Criminal Integrada de persecución del fenómeno, en concordancia con las actuales tendencias regionales comparadas.

En particular, se basa en el examen de la experiencia práctica del autor, en la labor desempeñada como Fiscal Adjunto de dedicación exclusiva a la

persecución de delitos enmarcados en la ley 20.000, en las comunas de Maipú y Cerrillos de la ciudad de Santiago, Región Metropolitana de Chile, durante la vigencia de la Reforma Procesal Penal, entre los años 2009 y 2010.

El presente estudio comprenderá, entre otras, las siguientes cuestiones:

- La contextualización vigente de las normas reguladoras legales y administrativas, nacional como regional comparada.
- La identificación de una realidad diagnóstica y la determinación de los problemas en sus dificultades y desafíos.
- La caracterización de las especiales particularidades de la naturaleza de este tipo de delitos, de las investigaciones que los abordan, en la pertinente aproximación perspectiva penal, criminológica y forense.
- A lo anterior, y a modo de respuesta propositiva, la esquematización de un modelo de persecución, comprensivo de:
  - **Justificación** del modelo
  - **Estrategia** de persecución
  - **Objetivos** que estructuran el modelo
  - **Modelo** de operación de dos vectores o ejes
  - **Programa** de implementación de trabajo en ocho pasos concurrentes

- Asimismo, el detalle pormenorizado de las **fuentes de información** que, desde el análisis de datos, alimentan los antecedentes que servirán de base a la investigación criminal.
- Una vez examinadas dichas fuentes, el presente estudio abarcará la individualización de los **factores y sujetos intervinientes** que, adjetivamente de manera negativa o positiva, inciden necesariamente a la hora de permitir diseñar un macroproceso de investigación delictual en esta especialidad. De esta manera, el conveniente señalamiento de quienes son los actores que participan desde sus contribuciones.

Posteriormente, y a partir de lo anterior, futuros esfuerzos podrán centrarse en el desarrollo de:

- La esquematización de un **modelo de flujo en macroproceso** de dos partes, investigativa y de tramitación de las causas sustanciadas por este tipo de ilícitos.
- La identificación de las **estaciones** de tramitación administrativa (policial y fiscal) y procesal (pre y post control judicial) de las causas iniciadas a partir del diseño anterior.
- Las diversas **opciones de término** en que puede devenir la persecución penal de este singular tipo de ilícitos.



De esta forma, se posibilitará la identificación de aquellos factores que, en un diagnóstico presente, posibilitan, obstaculizan o derechamente impiden el éxito y la optimización en la investigación y la tramitación de este tipo de causas.

Y de este modo se propone intentar, luego de nominar tales factores, discernir la dinámica interacción de los mismos, y si a partir de ellos es posible desprender criterios que eventualmente puedan ser replicados en su necesaria adaptación a otras realidades posibles.

Dicho análisis se realizará mas allá del examen programático normativo e ideal, y su parangón en las propuestas comparadas extrafronterizas, bajo una aproximación eminentemente práctica y experimental, fundada en la revisión de los resultados obtenidos en las comunas de Maipú y Cerrillos de la ciudad de Santiago, región Metropolitana de Chile, durante la vigencia de la Reforma Procesal Penal, entre los años 2009 y 2010.

En definitiva, la investigación pretende a partir del examen anterior, la proposición de un ***modelo inicial mejorable de persecución de la oferta del problema de las drogas ilícitas: Desde el microtráfico ilícito de estupefacientes***, a través de la revisión completa de las fuentes de información y de bases de datos alimentadoras que, analizadas interactivamente, permitan:

- Aprovechar toda la riqueza informativa en miras a la individualización de potenciales blancos investigativos,
- La óptima utilización de la información histórica y presente disponible, evitando la subestimación y consecencial pérdida de la información relevante, con la aspiración de:
- Sistematizar y categorizar sus fuentes, y dibujar un circuito constante de flujo de información y de tramitación, desde un inicio hasta el final
- Desprender la existencia de criterios generales de participación entre todos los que intervienen
- Detectar de puntos débiles, acusando necesidades de diverso orden,
- La óptima utilización de las herramientas legales y estrategias políticas vigentes y disponibles
- El cumplimiento de los acuerdos y principios internacionales adoptados por nuestro país en los compromisos internacionales vigentes y la correcta ejecución de los lineamientos estratégicos de persecución asumidos por el propio órgano persecutor, la Fiscalía de Chile.

## **JUSTIFICACIÓN DE RELEVANCIA:**

Atendido lo anterior, el interés y la motivación de realizar el presente trabajo, se funda en:

- La actualidad y vigencia en su inserción en la realidad social a nivel transversal, de la problemática asociada al fenómeno del tráfico de drogas ilícitas, desde la doble perspectiva oferta y demanda.
- Estimar como alto, el nivel de pertinencia en organizar una evaluada y sistemática reacción persecutora, a la perceptible acción de la criminalidad asociada a estos ilícitos.
- La inexistencia de estudios o investigaciones que aborden y sistematicen esta puntual veta delictiva desde sus etapas administrativa y procesal, tanto a nivel doctrinario como académico y práctico, y que desde luego merece una atención lógica.
- La insuficiencia en la sistematización actual y la necesidad de transparencia, que redundará en llenar los vacíos de estudio existentes en la materia, y para la precisión y relación de lo que ya se distingue en el tema.
- La conveniente estandarización de modelos de persecución serán asimismo garantía del respeto a los principios y garantías imperativas a

obedecer, y que pondrá a prueba crítica lo que hasta ahora se practica como persecución.

- Asimismo, para enfrentar la necesidad de solución de antiguos problemas tales como la subutilización de la información generada en investigaciones penales anteriores, la que aplicada de manera sistematizada y uniforme permitirían optimizar en calidad la persecución.
- Para ofrecer como plataforma de solución a novedosos problemas que pudieran surgir a partir de este modelo, como la existencia de una eventual y probable reincidencia de quienes cometen estos delitos, de tal forma que pueda en su predescibilidad, conducir a una persecución focalizada en ellos, y el aparente conflicto o consonancia con principios de un derecho penal de autor o del enemigo, entre otras interesantes inquietudes.
- Aplicando los conocimientos a un número mayor de casos e identificando una gran cantidad de sujetos intervinientes en el proceso de persecución en investigación y tramitación, y así poder influir sobre un determinado y mayor número de personas, en función de a quiénes va dirigida el presente trabajo, y que asimismo sirva de interpelación directa a una mayor participación crítica en el fenómeno.
- De este modo resulta de interés, para cualquier interviniente u operador del actual sistema procesal penal, y cualquiera fuere el rol que desempeñe en el mismo, conocer dicho modelo.

- En consecuencia, el presente trabajo pretende llenar un vacío actualmente existente, constituido por el desconocimiento, falta de sistematización y ausencia de modelos estandarizados de los elementos mencionados, y que mediante la realización de un estudio sistemático, y analítico de los mismos, deviene en una propuesta concreta, en un intervalo de tiempo que se estima importante y suficiente para el objetivo perseguido.
- Pretendiendo responder de manera afirmativa a la pregunta: ¿Es posible formular el diseño de una... **"Propuesta de un modelo de persecución de la oferta del problema de las drogas ilícitas: Desde el microtráfico ilícito de estupefacientes"** que sea legítima en la sujeción a principios, rigurosa en su entendimiento y estudio, y óptima en su aplicación, eficiencia y efectividad?

## **OBJETIVO GENERAL:**

Proponer las bases sobre las cuales se pueda diseñar y proponer un racional modelo de persecución, a partir de la identificación, análisis y sistematización de los datos alimentadores de un macroproceso de flujos, de investigación criminal de particulares delitos de drogas, desde la comercialización de pequeñas cantidades y hacia el gran tráfico de drogas ilícitas, a partir de la experiencia recogida en un acotado espacio geográfico y en un tiempo determinado y que sirva de adaptable esquema a otras realidades.

**De esta manera, y como objetivos específicos, lo que un modelo completo y definitivo debe comprender necesariamente:**

### **1) Naturaleza de los ilícitos de la ley de drogas**

- a. Considerar algunas particularidades de su naturaleza desde perspectivas sociocriminogénicas que justifiquen el modelo
- b. Distinguir la caracterización de las especiales particularidades de la naturaleza de este tipo de delitos, de las investigaciones que los abordan, en la pertinente aproximación perspectiva penal, criminológica y forense.

## **2) Marco normativo, legal y administrativo**

- a. Identificar las normas legales que regulan los tipos penales y las herramientas de investigación de la narcodelincuencia.
- b. Identificar y recopilar las regulaciones administrativas de la Fiscalía de Chile que informan los criterios y estrategias de persecución, vía oficio e instrucciones.

## **3) Contexto Nacional e Internacional**

- a. Revisar y examinar en recopilación, los compromisos internacionales en el marco de las actuales tendencias de persecución contra la oferta de drogas ilícitas, y los lineamientos estratégicos nacionales de la Fiscalía de Chile.
  - i. La contextualización vigente de las normas reguladoras legales y administrativas, nacional como regional comparada.
  - ii. Identificar los compromisos internacionales ha asumido nuestro país en la ejecución de las políticas criminales de persecución del tráfico de drogas
  - iii. Identificar los lineamientos estratégicos nacional de Fiscalía de Chile incorpora persecución del tráfico de drogas y bajo qué énfasis
  - iv. Identificar qué principios o normas regulan dichos compromisos y cómo lo regulan

- v. Comparar las semejanzas/diferencias con la experiencia extranjera regional
- vi. Determinar si se cumplen y cómo se hacen ejecutar
- b. Expresar en el modelo, el cumplimiento de los compromisos internacionales y los lineamientos estratégicos nacionales

#### 4) **Modelo de operación en fase de investigación y de tramitación**

- a. Presentar el modelo en esquematización del modelo de persecución, comprensivo de:
  - i. **Justificación** del modelo
  - ii. **Estrategia** de persecución
  - iii. **Objetivos** que estructuran el modelo
  - iv. **Modelo** de operación de dos vectores o ejes
  - v. **Programa** de implementación de trabajo en ocho pasos concurrentes
- b. Complementar en un modelo de macroproceso de investigación y de tramitación
- c. Identificar cuál es el flujo direccional y hacia qué sentido transita su contenido dinámico
- d. Identificar cuáles son las ventajas/desventajas que representa
- e. Identificar qué elementos son comunes/variables a las realidades a las que se propone adaptar



## 5) Fuentes de información

- a. Identificar las diversas fuentes de información que alimentan la investigación criminal de los delitos tipificados en la ley 20.000
  - i. Discernir cuál es la razón, sentido o finalidad de tales fuentes
  - ii. Clasificar las fuentes de información
  - iii. Verificar la posibilidad de establecer relaciones a partir del cruce de información
- b. Estudiar en detalle pormenorizado dichas **fuentes de información** que, desde el análisis de datos, alimentan los antecedentes que servirán de base a la investigación criminal.
- c. Analizar la proveniencia, legitimidad, motivación, objetivos y fines de dichas fuentes.
  - i. Asimismo, quiénes son los sujetos responsables de recopilar, analizar y proveer la misma
- d. Sistematizar según un orden motivado, de manera esquemática lo anterior y obediente a un criterio informador distinguible
- e. Elaborar una ficha de recopilación y análisis de la información útil, en que puedan distinguirse los contenidos mínimos de información útil en una ficha uniformadora de datos utilizables y los parámetros bajo los cuales debe analizarse

## **6) Partícipes e intervinientes**

- a. Identificar quienes intervienen en la dinámica Inter factorial
  - i. ¿quiénes son los sujetos e instituciones que intervienen en el aporte de información al macroproceso de investigación?
  - ii. ¿cuál es el aporte exigible y correspondiente a cada uno de ellos?
  - iii. ¿quiénes son los sujetos e instituciones que intervienen en el aporte al macroproceso de tramitación?
  - iv. ¿cuál es el aporte exigible y correspondiente a cada uno de ellos?
- b. Proponer interacciones óptimas, distribución de funciones e integrarlos en un proceso estandarizado de trabajo.
  - i. ¿de qué manera pueden optimizarse las interacciones entre dichos partícipes?

## **7) Herramientas legales y las estrategias**

- a. Identificar, sistematizar y analizar las herramientas legales y las estrategias político-administrativas existentes.
  - i. ¿cuáles son las herramientas legales y las estrategias político-administrativas existentes, y cómo pueden orientarse de manera práctica en un flujo integrado y macroproceso de investigación y tramitación de causas de la ley 20.000?

## 8) Contexto Local

- a. Diagnosticar la realidad actual, administrativa y judicial, diferenciando aquellos factores variables que podrían devenir en facilitadores u obstaculizadores del resultado final de la aplicación del modelo
  - i. ¿cuál es la realidad local que contextualiza las investigaciones de microtráfico a nivel administrativo policial fiscal?
  - ii. ¿cuál es la realidad local que contextualiza la tramitación de las causas de microtráfico a nivel judicial?
  - iii. ¿en qué medida dichos contextos constituyen factores facilitadores u obstaculizadores del resultado final de la aplicación del modelo propuesto?
- b. Individualizar las Dificultades iniciales y las necesidades generadas en la implementación del modelo en un contexto local
  - i. ¿cuáles son las dificultades iniciales que se presentan a la hora de implementar el modelo?
  - ii. ¿cuáles son las necesidades que se generan por tal implementación?
- c. Detectar los factores diferenciadores que podrían presentarse en la adaptación del modelo al contexto local a implementar
  - i. ¿qué elementos podrían ser, y bajo qué condiciones, comunes/variables a las realidades a las que se propone adaptar?

- d. Pasos para estandarizar la implementación y adaptación
    - i. ¿qué pasos identificables podrían permitir una implementación ajustada a cada realidad?
    - ii. ¿qué elementos del modelo son rígidos y cuáles son flexibles?
- 9) **Realizar una exposición de los Desafíos futuros probables y plantear cuestiones de resolución abierta, a la adaptabilidad del modelo propuesto.**
- a. ¿cuáles son los desafíos futuros de cuantificación estadística, segregando información, investigación y tramitación?
  - b. Proporción y evolución del número en el tiempo
  - c. ¿cuáles serán los indicadores que permitirán evaluar la eficiencia del modelo?

## **PROBLEMAS GUÍAS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

Atendiendo a los objetivos antes expuestos, el problema central que marcará el desarrollo de la presente investigación es si, contextualizado en los compromisos internacionales en el marco de las actuales tendencias de persecución contra la oferta de drogas ilícitas asumidos por nuestro país, y dentro de los lineamientos estratégicos nacionales de la Fiscalía de Chile, es posible la elaboración detallada y experiencial de un modelo de persecución del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes, acotado a la oferta mercantil de la misma, y a partir de la comercialización de pequeñas cantidades de la misma, como una propuesta en sentido ascendente hacia la gran criminalidad asociada a las drogas, el que a su vez tenga una validez estandarizada para la ulterior aplicación general en las fiscalías territoriales de Chile.

## **RESPUESTAS PROBABLES**

Sin precedentes conocidos en lo que va de recorrido desde la implementación de la reforma procesal penal en Chile, añadido a la oportunidad histórica del registro de valiosos antecedentes de información en relación a la comisión de ilícitos de la ley 20.000, en numerosos e interesantes aspectos, al atreverse a formular un modelo de persecución del tráfico ilícito de sustancias

estupefacientes, acotado a la oferta mercantil de la misma, y a partir de la comercialización de pequeñas cantidades de droga, como una propuesta en sentido ascendente hacia la gran criminalidad asociada a las drogas, se postula una primera versión siempre mejorable y de versátil adaptabilidad, para que tenga una validez estandarizada para la aplicación general en las fiscalías territoriales de Chile.

Todo lo anterior, en el contexto de los compromisos internacionales y en el marco de las actuales tendencias de persecución contra la oferta de drogas ilícitas asumidas por nuestro país, y dentro de los lineamientos estratégicos nacionales de la Fiscalía de Chile.

En la final invitación al análisis crítico posterior, y al dejar abierta la puerta de desafíos futuros, la proposición de este modelo servirá de plataforma para la ejecución práctica, metódica y motivada, de expresas políticas criminales de persecución de las drogas ilícitas traficadas.

Siempre en el más estricto apego al respeto a los principios y garantías constitucionales como límites del *ius Puniendi* estatal.

Conviene, a modo de advertencias y aprehensiones necesarias, manifestar que el presente no constituye un estudio causal determinista para la inteligencia del fenómeno de las drogas.

Resulta ser una propuesta de acción, ante una cierta realidad contextualizada, que contiene un modelo de persecución amplio y comprensivo de un núcleo irreductible y siempre expandible de contenidos.

Bajo la certeza de que un modelo de persecución del problema de las drogas debe contener al menos:

- Una contextualización normativa integral
- Una consideración de la particularidad de la naturaleza de este tipo de ilícitos y sus investigaciones
- Un modelo de persecución continente de:
  - a) **Justificación** del modelo
  - b) **Estrategia** de persecución
  - c) **Objetivos** que estructuran el modelo
  - d) **Modelo** de operación de dos vectores o ejes
  - e) **Programa** de implementación de trabajo en ocho pasos concurrentes
- Asimismo, el detalle pormenorizado de las **fuentes de información** que, desde el análisis de datos, alimentan los antecedentes que servirán de base a la investigación criminal.
- La individualización de los **factores y sujetos intervinientes** que, adjetivamente de manera negativa o positiva, inciden necesariamente a la hora de permitir diseñar un diseño de investigación delictual en esta especialidad, desde sus contribuciones.

## CAPÍTULO I

### CONTEXTO

Contextualizando la realidad vigente en la que considero ha de enmarcarse cualquier modelo de persecución de drogas, y que informarán la posterior propuesta de acción, estimo que deben revisarse necesariamente como antecedentes de contexto aquellos de carácter normativo, sin perjuicio de aquellos que revisten una naturaleza complementaria.

Al momento de enfocar **el marco normativo** de un modelo, en la regulación del problema de las drogas, tanto de naturaleza legal y administrativa, nacional como regional comparada, puede apreciarse desde diversos enfoques. Por ejemplo, aquellas normas que, según su función, limitan, facultan o regulan la persecución penal. O bien, las que según su fuente, provienen de preceptos de diversas jerarquías, tales como:

- 1) Constitucionales
- 2) Legales de naturaleza común (Código Penal y Procesal Penal) y especiales (v.gr. Ley N° 20.000. CHILE. Sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Ministerio del Interior. Santiago, Chile, febrero de 2005)



### 3) Administrativas

#### a) En relación a la persecución de la oferta de drogas:

- i) Los oficios del Fiscal Nacional, tal como el 233/2010
- ii) Las instrucciones del Fiscal Nacional, tal como la “Instrucción General que imparte criterios de actuación en delitos de la Ley N° 20.000, de fecha 30 de enero de 2009”, que orienta la actividad jurídica y administrativa de los fiscales especializados en drogas en materia de: técnicas especiales de investigación, salidas alternativas, protección a testigos, peritos, informantes, agentes encubiertos y cooperadores eficaces, incautación de bienes, comiso, coordinación entre fiscales -propia de la especialidad- y cooperación internacional, entre otros.

#### b) En relación a los esfuerzos relativos a la demanda de drogas:

- i) La estrategia nacional sobre drogas del consejo nacional para el control de estupefacientes (CONACE)

### 4) Sin olvidar la consideración de aquellas extrafronterizas, en las cuales nuestro País mantiene participación vigente:

- a) Las Convenciones de la ONU de 1961, 1971 y 1988
- b) Los Protocolos internacionales: v.gr. Los de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) dependiente de la OEA.

Asimismo, y no siempre en consonancia con lo anterior, cabe complementar la visualización con un **marco contextual de impresiones diagnósticas, experiencias, y recomendaciones** atinentes, de contexto multioriginario, en el cual circunscribir el modelo de persecución, las cuales en su mayoría serán recogidos y se verán expresados en el modelo a proponer, principiando en el cuestionamiento e identificación de la existencia de una política criminal de drogas, definible y vinculante, y si resulta coherente en la confrontación con los contextos normativos.

Desde la participación que me cupo, en representación de la Fiscalía de Chile, en la última Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010), y desde el posicionamiento laboral que desempeño, he considerado relevante realizar una selección de los materiales vigentes que dan cuenta de una plataforma útil al momento de enmarcar cualquier modelo de persecución.

Para lo anterior, la estructura de la contextualización de diseño del modelo a proponer, se fundamenta en la selección del contenido de los siguientes **siete textos**, cada uno de ellos, en el peculiar aporte desde la referencia de su origen, aporte y relevancia:

- COMISIÓN Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), **Estrategia Hemisférica sobre Drogas.** En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010).
- CLARKE Pernel, GALVIS María y CARNEVALLE John, 2009. **Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas: una guía para responsables políticos, técnicos y expertos.** En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). Mismo título, publicada en Argentina, patrocinada por CICAD, OEA, Secretaría Regional de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Secretaría de Programación para la prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Presidencia de la Nación, República Argentina. 2009. 83 ps.
- CONSORCIO Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), **Guía sobre políticas de drogas.** En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). 123 ps.

- COMISIÓN global de políticas de drogas. **Guerra a las drogas: Informe de la comisión global de políticas de drogas.** Junio 2011, 20 ps.
- **Plan estratégico del Ministerio Público.** Período comprensivo desde 2009 al 2015.
- DUCE Mauricio, **Diez años de Reforma Procesal Penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos,** En: Seminario “Diez años de la reforma procesal penal” (2010, Santiago de Chile), “A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”, Santiago de Chile, Ministerio de Justicia, 2010, 239 ps.
- MUÑOZ Lautaro, Lefever Claudia y Gallegos Carla, **Lucha contra microtráfico,** Fiscalía 10 años edición aniversario, (10): 12-15, octubre 2009.

Dichos textos, más en detalle, abordan:

1. **Primer Texto:** COMISIÓN Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Estrategia Hemisférica sobre Drogas. En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010).

A efectos de precisiones terminológicas, el documento principia señalando que el “**problema mundial de las drogas**” se encuentra definido en las Declaraciones de Naciones Unidas: La Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Vigésimo período ordinario de sesiones (1998), y la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes (2009):

En ellas, el significado del “**problema mundial de las drogas**” engloba “el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, incluidos los

estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas.”

Al momento de determinar el enfrentamiento del problema, y en relación a la **Reducción de la Oferta**, centra La Estrategia Hemisférica sobre Drogas adoptada por la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su período ordinario de sesiones 47º, en Mayo de 2010, la vinculación a sus Estados miembros a llevar a cabo acciones al respecto, observando los siguientes **lineamientos**:

- La oferta ilícita de drogas continúa siendo un problema grave en el Hemisferio que exige la adopción y el perfeccionamiento de **medidas integrales y equilibradas** destinadas a reducir su disponibilidad.
- Para enfrentar la oferta ilícita de drogas, es esencial la adopción y/o el perfeccionamiento de **mecanismos de reunión y análisis de información**, orientados a la elaboración de diagnósticos que faciliten el desarrollo de políticas públicas en la materia.
- Es necesario contar con **estudios e investigaciones** que contribuyan a la identificación temprana y al seguimiento de nuevas y emergentes tendencias con el fin de generar información actualizada sobre la oferta ilícita de drogas.

- Es necesario promover acciones para reducir las **consecuencias negativas que sobre el medio ambiente** ocasiona el problema mundial de las drogas, en concordancia con las políticas nacionales de los Estados miembros.

Asimismo, y como métodos de control, vincula a sus Estados miembros a llevar a cabo acciones al respecto, observando los siguientes **imperativos**:

- Es necesario **fortalecer los organismos nacionales** de control del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos.
- Asimismo es necesario **optimizar los mecanismos de control** del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos en todas sus manifestaciones delictivas, incluyendo el desarrollo de capacidades para identificar y restringir modalidades emergentes.
- Uno de los principales objetivos en la represión del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos debe ser el **desmantelamiento de las organizaciones criminales y sus redes de apoyo**. En ese sentido, las medidas de aplicación de la ley deben contemplar no sólo la persecución de quienes realizan actividades ilegales, sino también de los instrumentos utilizados para llevarlas a cabo y los beneficios económicos derivados de ellas. Dada la rápida evolución de las organizaciones criminales, los organismos de control deben ser proactivos y adaptarse a la naturaleza dinámica del problema del tráfico ilícito de drogas y sus delitos conexos, y deben, de esta

forma, desarrollar precisos sistemas de reunión de información de inteligencia, de modo de estar en condiciones de detectar rutas y métodos utilizados por las organizaciones criminales.

2. **Segundo Texto:** CLARKE Pernell, GALVIS María y CARNEVALLE John, 2009. **Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas: una guía para responsables políticos, técnicos y expertos.** En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). Mismo título, publicada en Argentina, patrocinada por CICAD, OEA, Secretaría Regional de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Secretaría de Programación para la prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Presidencia de la Nación, República Argentina. 2009. 83 ps.

Al ordenar ideas acerca del **desarrollo de una política nacional sobre drogas, proponiéndose como guía para responsables políticos, técnicos y expertos**, enfatiza la dirección de los esfuerzos hacia dar una respuesta global hemisférica articulada y la contención de la producción, tráfico ilícito, uso indebido y abuso de drogas.

Diagnostica asimismo como **dificultades** en esta lucha, entre otras:



- La **ausencia de colaboración y coordinación** entre y dentro de los organismos con responsabilidad en la materia
- **Inexistencia e inexactitud de datos** referidos al problema
- **Falta de experiencia** en el desarrollo, seguimiento y evaluación de políticas de drogas

En relación a las políticas de drogas, propone la elaboración de **planes locales** sobre drogas, entendiendo por **política** “un curso de acción seleccionado entre varias alternativas y, dadas ciertas condiciones, guía y determina decisiones presentes y futuras”.

A una política nacional sobre drogas subyace una estrategia nacional sobre drogas, de la cual depende a su vez un plan de acción nacional sobre drogas que contenga programas, proyectos y actividades. Los fundamentos de las **políticas nacionales** deben ser integrales y estratégicas, comprensivos en el énfasis, y pueden ser orientados hacia la reducción de la demanda, haciendo hincapié en elementos de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social.

O bien pueden enfocarse hacia la **reducción de la oferta**, en el control de las drogas, la aplicación de la ley y la interdicción. En esta última los esfuerzos se orientan hacia limitar el acceso a las drogas ilícitas en actividades dirigidas al control del cultivo, la producción y el tráfico.

En relación al análisis de la **disponibilidad de drogas**, un diagnóstico aborda las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la disponibilidad recibida de ciertas drogas?
- ¿Cuáles son los niveles de producción y cultivo de drogas ilícitas?
- ¿Cuántas organizaciones dedicadas al tráfico ilícito de drogas han sido reconocidas y perseguidas por las fuerzas encargadas de la aplicación de la ley?
- ¿Cuál es el nivel de delitos relacionados con drogas, incluidos los delitos violentos?
- ¿Cuál es el nivel de arrestos por drogas y por qué tipo de delitos relacionados con drogas?
- ¿Cuál es la cantidad de drogas ilícitas incautadas anualmente?

Como ejemplo de formulación, la **última estrategia nacional sobre drogas** 2003-2008 del consejo nacional para el control de estupefacientes (CONACE) señala:

a. Finalidad-meta

- i. El fin de la estrategia nacional sobre drogas es reducir el consumo y tráfico de drogas hacia el año 2008.

b. Metas globales-objetivos estratégicos

- i. Disminuir la disponibilidad de las drogas ilegales en el país.

c. Principios rectores

- i. Integralidad de la respuesta, condición indispensable para enfrentar el problema de la droga con eficacia.
- ii. Corresponsabilidad, principio básico aplicable tanto en el plano internacional como en el interno.
- iii. Equilibrio entre las acciones destinadas a la reducción de la demanda y las dirigidas al control de la oferta
- iv. Participación social

d. Objetivos estratégicos

i. Reducción de la oferta

- Impedir la distribución de drogas al interior del país y evitar la utilización de nuestro territorio como ruta de tránsito.
- Impedir la producción de drogas, sean éstas naturales o sintéticas, y evitar el desvío de sustancias químicas controladas para la elaboración de drogas ilícitas dentro y fuera del país.
- Evitar la utilización del sistema económico y financiero para actividades de lavado de activos.

e. Objetivos específicos

i. Reducción de la oferta

- Porcentaje de aumento de incautaciones de drogas ilícitas efectuadas en el país.

- Porcentaje de aumento de personas procesadas y condenadas por tráfico de drogas.
- Precio de la droga en el mercado ilícito interno.
- Porcentaje de drogas incautadas a nivel mundial provenientes de Chile.
- Porcentaje de disminución de la percepción de acceso a drogas ilícitas.
- Prevalencia de consumo de drogas en población general.

Asimismo, y en la parte relativa a las **principales categorías de una política nacional sobre drogas**, en el ámbito de la reducción de la oferta y medidas de control, distingue además de la erradicación de cultivos, el desarrollo alternativo, integral y sostenible de las zonas de cultivo, el lavado de activos, control de precursores y otras sustancias químicas, las siguientes:

1) Reducción de la oferta:

- a) La reducción de la oferta y las actividades de control están diseñadas **para mejorar la capacidad del país para reducir** la producción, distribución y disponibilidad de drogas ilícitas y la desviación de sustancias químicas utilizadas en la fabricación de drogas.
- b) Comprenden una **amplia gama de aspectos de control**, incluidos el cultivo y la producción de drogas ilícitas dentro de las fronteras

nacionales; la erradicación de las plantas que generan las drogas ilícitas; la producción de drogas ilícitas, incluidas las naturales y las sintéticas; la distribución y el tráfico por tierra, aire y mar; los patrones de consumo de drogas; el desvío de precursores farmacéuticos que pudieran prestarse a abuso; y el control de precursores y otras sustancias químicas utilizadas para producir drogas ilícitas, entre otros.

- c) El **objetivo principal** de reducción nacional de la oferta y las actividades de control es la **disminución de la disponibilidad de drogas ilícitas**. Los programas implementados dentro de este marco tienen por objeto ayudar a lograr este objetivo. La base fundamental de lo anterior es un cimiento legislativo y regulatorio sólido, con sistemas administrativos y controles apropiados. Ello debe estar vinculado a un sistema de sanciones penales, civiles y administrativas en las que haya cierto grado de certeza de las consecuencias cuando se violan sus disposiciones. Las actividades regulatorias, administrativas y legales servirán para monitorear la situación e iniciar las investigaciones apropiadas y actividades de interdicción cuando sea necesario.
- d) Todo esto requiere **estrecha conexión y relación de trabajo** entre los diversos elementos en cuestión. Incluye a aquellos ocupados en la política, el desarrollo regulatorio y legislativo, los controles regulatorios y administrativos, policiales y aduaneros, fiscales y jueces, entre otras cosas.

- e) Las personas involucradas en cada uno de estos elementos **deben tener las habilidades y conocimientos** para ejecutar sus responsabilidades de manera efectiva y segura. Los programas y la asistencia externa sirven para fortalecer la capacidad de los países para lograrlo.
- f) La **naturaleza, manifestaciones y niveles** del problema de las drogas que enfrentan los países **van a variar**. Como tal, la naturaleza, el enfoque y las provisiones de cualquier programa o serie de programas para responder al problema de las drogas variarán en el mismo sentido. Al mismo tiempo, los países pueden aprender y beneficiarse de las experiencias de otros países y organismos.
- g) El **problema de las drogas ilícitas es global** en su naturaleza, lo que se suma a la complejidad de cualquier respuesta que sea desarrollada e implementada. Las ganancias que pueden generar proporcionan condiciones para potencial corrupción, disminución de la seguridad pública, y la desestabilización de los gobiernos. Cualquier respuesta al problema de las drogas debe reconocer esta realidad.
- h) Los **principios democráticos, los derechos humanos, y las políticas internacionales** sobre drogas, **están interrelacionados**. Donde sea que las drogas se cultiven o se producen en volumen, existe potencial para la corrupción, las actividades de las principales organizaciones traficantes y la participación del narcoterrorismo. En consecuencia,

fortalecer la democracia y el imperio de la ley es esencial para internacionalizar el control de drogas.

2) Interdicción:

- a) La interdicción generalmente se refiere a la **interceptación de drogas ilícitas** antes de que lleguen a su destino final. A menudo concentrada en centros de producción conocidos y zonas de tránsito, la interdicción se basa en el uso de la aplicación de la ley o de los recursos militares para prevenir el tránsito de drogas de región a región o de un país a otro.
- b) La interdicción **previene** que las drogas refinadas lleguen a su punto de distribución y elimina una cantidad considerable de la oferta de drogas ilícitas de la red de distribución.

3) Aplicación de la ley local:

- a) La aplicación de la ley local representa **la última oportunidad** para reducir la disponibilidad de las drogas antes de que lleguen a los usuarios.
- b) Una fuerte coordinación de la aplicación de la ley local **puede impedir** que las drogas lleguen a los traficantes que proveen su suministro directamente a los usuarios.

3. **Tercer Texto:** CONSORCIO Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Guía sobre políticas de drogas. En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). 123 ps.

Interesante resulta, a efectos de identificar en tipología, la propuesta realizada por el CONSORCIO Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) en relación a los **cuatro tipos de personas** que infringen las leyes sobre drogas y desarrollar diversos mecanismos para canalizar sus casos a través del sistema jurídico de la forma más eficaz. Así, distinguen:

- **Consumidores ocasionales o con fines recreativos**
- **Consumidores dependientes de drogas**
- **Traficantes ‘sociales’ o a pequeña escala (microtraficantes).** En muchos países, la mayoría de las personas arrestadas y sancionadas por delitos de tráfico son aquellas que se encuentran en el último escalafón del mercado de las drogas. Esto se explica porque sus actividades son más visibles para las autoridades encargadas de la aplicación de la ley. La mayoría de leyes definen los delitos de tráfico según la cantidad de drogas en posesión y las pruebas de intención de suministro a terceros. Algunos de estos grupos son meros proveedores sociales, que trafican a cambio de un pequeño



beneficio. Otros son 'mulas' o 'correos', que participan en el tráfico por intimidación o por desesperación. El hecho de que los recursos para la aplicación de la ley y los castigos se concentren en estas personas es **problemático por dos motivos**. En primer lugar, una vez son arrestados y apartados de la circulación, son **fácilmente sustituibles**, por lo que esta política tiene un impacto limitado sobre el mercado. En segundo lugar, estos traficantes a pequeña escala **suelen estar bajo el poder** de aquellos que realmente controlan el mercado de las drogas. Los mecanismos de las leyes de drogas que se basan únicamente en la cantidad de la tenencia y las pruebas de suministro a terceros tienden a traducirse en arrestos generalizados y en penas excesivamente duras. Las leyes sobre drogas se deberían replantear para centrarse en los traficantes de drogas de alto nivel y no en aquellos que las infringen de forma menor, así como tener en cuenta las circunstancias en las que se comete el delito en cuestión. Podría confrontarse este punto con las tipificaciones legales nacionales que distinguen el Tráfico del llamado "Microtráfico" o Tráfico en pequeñas cantidades, de los artículos 3 y 4 de la ley 20.000 respectivamente.

- **Traficantes serios u organizados.** Este grupo comprende a las bandas delictivas organizadas y violentas que controlan los mercados de las drogas a gran escala y son responsables de la mayor parte del daño a la comunidad que respeta la ley. Las personas más poderosas en estos grupos suelen ser las más difíciles de detener, pero **deberían de ser el**

**objetivo principal** de los recursos para la aplicación de la ley y de las penas correspondientes. Se pueden introducir claros factores agravantes que facilitarían distinguir entre los niveles de gravedad de los distintos tipos de tráfico y las penas aplicadas. Entre ellos, estarían la posesión de armas, el empleo de la violencia, indicios de participación en delincuencia organizada, tráfico en lugares públicos o la participación de menores, así como las medidas de la escala y el valor de las drogas. Unas leyes de drogas cuidadosamente diseñadas y aplicadas pueden influir verdaderamente en la naturaleza del mercado de las drogas y generar incentivos para que las redes de tráfico sean menos violentas, menos públicas y menos nocivas para la comunidad.

En otro orden de cosas, y **en plena disidencia**, sugiere para la aplicación eficaz de las leyes en materia de drogas que los organismos encargados de la aplicación de la ley deben centrarse en un **conjunto de actividades y objetivos más amplio y equilibrado**, concebido para abordar los problemas sanitarios, sociales y de delincuencia relacionados con las drogas en lugar de perseguir simplemente la reducción de las dimensiones generales de los mercados de drogas. De esta forma, desgagan el diagnóstico y propuesta en las siguientes ideas:

- 1) La importancia radicaría en que las convenciones de fiscalización de estupefacientes de la ONU y las legislaciones nacionales de todo el mundo se basan en la “**paradigmática**” **idea** de que la estricta aplicación de las leyes que prohíben la producción, la distribución y el consumo de drogas acabarán conduciendo a la desaparición de la oferta y la demanda y, por lo tanto, a la erradicación del mercado ilegal. Las fuerzas policiales locales y nacionales, los organismos especializados en la aplicación de la ley y –en algunos países– incluso el ejército han desempeñado, por tanto, un papel destacado en la aplicación de las políticas de drogas.
- 2) Hasta la fecha, las **actividades de represión** contra la oferta y la demanda de drogas han consistido fundamentalmente en:
  - a) controles sobre la producción, como la erradicación y una dura aplicación de la ley dirigida a productores y cultivadores
  - b) interceptación de actividades de contrabando de drogas
  - c) investigación y encarcelamiento de personas acusadas de tráfico a gran escala
  - d) arresto y condena de personas que participan en los mercados de drogas a pequeña escala
  - e) arresto y condena de personas acusadas de tenencia o consumo de drogas ilícitas.

- 3) Las acciones contra productores y traficantes se han centrado en **impedir físicamente el suministro** de drogas a los consumidores; las acciones contra los consumidores han buscado disuadir a usuarios potenciales mediante la amenaza de arresto.
- 4) Según quienes sostienen esta disidencia, es hora de reconocer que **las estrategias que se basan en medidas de represión y duras penas** contra cultivadores, traficantes y consumidores no han conseguido reducir las dimensiones generales de los mercados de drogas ilícitas y que muchas de las actividades que acompañan a estas estrategias han tenido **graves consecuencias negativas**. Para limitar el impacto de las drogas sobre la salud y el bienestar social de las comunidades, lo que se necesita es modificar el acento de las estrategias de aplicación de la ley.
- 5) Problemas con las **estrategias y tácticas actuales**. En contextos sociales y normativos de todo el mundo, se ha puesto de manifiesto que las estrategias y políticas tradicionales han sido incapaces de conseguir una reducción significativa y sostenida en las dimensiones generales de los mercados de drogas. A escala mundial, las campañas y los compromisos de la ONU para eliminar o reducir considerablemente los mercados de drogas no han conseguido alcanzar sus objetivos, a pesar de contar con un amplio apoyo político y financiero. Los éxitos operativos en determinados países contra grupos traficantes concretos se han visto rápidamente

neutralizados por el llamado '**efecto globo**'. Las actividades ilegales que se suprimen con iniciativas de aplicación de la ley se ven muy pronto sustituidas en otras zonas, de la mano de otros grupos o con sustancias distintas, y a menudo crean más problemas que antes.

6) Además, muchas estrategias y tácticas nacionales en sí han tenido consecuencias negativas y, en ocasiones, pueden incluso resultar contraproducentes. La ONUDD (la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito) alude a estos dilemas como '**consecuencias imprevistas**' (unintended consequences), entre las que cabría mencionar:

a) La creación de un enorme y lucrativo **mercado negro** que es explotado por la delincuencia organizada y que multiplica notablemente el poder y el alcance de ésta. Las acciones de represión contra estos mercados pueden generar las condiciones que favorecen a los delincuentes más violentos e implacables.

b) Las estrategias que se basan en medidas de aplicación de la ley y las condenas **no han conseguido reducir** las dimensiones generales de los mercados de drogas ilícitas.

c) El '**efecto globo**'. Los analistas han observado que una operación contra una determinada red de tráfico que se salda con éxito puede conducir a un auge de la violencia, ya que otros grupos dedicados al tráfico luchan por hacerse con el '**vacío**' dejado. Así, en el 'efecto globo' una acción exitosa contra un aspecto concreto del mercado de drogas –

por ejemplo, una zona de cultivo o un punto de tráfico local— simplemente **desplaza** la actividad a otra área, donde puede que las consecuencias sean más nocivas.

- d) **Desplazamiento de las políticas en análisis de eficacia.** Se trata del costo de oportunidad de emplear unos recursos finitos en estrategias y tácticas ineficaces. En consecuencia, quedan menos recursos disponibles para acciones más eficaces.
- e) **Marginación de los consumidores de drogas.** Las acciones represivas contra los consumidores de drogas y la condena social de su conducta suelen ser contraproducentes, ya que dificultan su reinserción en la sociedad. Criminalizar, arrestar y encarcelar a los consumidores de drogas no los disuade de dicho consumo. En cambio, y por el contrario, acaba con los lazos positivos con la familia y la comunidad, y socava su acceso a servicios sanitarios, empleo y educación. Las **minorías** se ven especialmente afectadas, ya que suelen ser el principal objetivo de las intervenciones de aplicación de la ley. En los Estados Unidos, por ejemplo, la mayoría de las personas encarceladas por delitos relacionados con drogas son de origen afroamericano o hispano. Su **criminalización** genera además una mayor estigmatización y discriminación contra estos grupos minoritarios.

- 7) Todos estos dilemas estratégicos **no significan** que los organismos encargados de hacer cumplir la ley deban **abandonar sus intentos de controlar** los mercados de las drogas, sino que los encargados de adoptar las políticas correspondientes deben pensar y planificar sus acciones de otra forma.
- 8) Un **nuevo acento para la aplicación de la ley**: Una de las claves de esta cuestión es la necesidad de **replantear los objetivos y las prioridades** adecuados para las acciones de represión contra los mercados y el consumo de drogas. Uno de los ejes fundamentales pasa por el deber de la policía y otros organismos de aplicación de la ley de servir y proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos. Los encargados de la adopción de políticas y los responsables de administrar la aplicación de la ley han dado tradicionalmente por supuesto que la mejor forma de proteger a los ciudadanos de los daños relacionados con las drogas era centrarse en la batalla para erradicar los mercados de drogas ilegales y los problemas sociales, sanitarios y de delincuencia asociados a ellos. Por lo tanto, los objetivos operativos han tendido a medir el éxito en términos de avances hacia el objetivo de la erradicación. Entre ellos, estarían, por ejemplo, las hectáreas de cultivos destruidos, la cantidad de drogas o precursores decomisados y el número de centros de producción desmantelados, las

operaciones de tráfico truncadas y los consumidores de drogas o pequeños traficantes arrestados.

9) Lamentablemente, ninguno de estos **indicadores** ha demostrado ser un factor que ofrezca una **orientación fiable** sobre la posible reducción de las dimensiones globales del problema de las drogas. Las operaciones que han acabado con la actividad de grupos traficantes, por ejemplo, no han conducido a una reducción sostenida en la oferta de drogas, y la erradicación generalizada de cultivos tampoco se ha traducido en un descenso de la producción de drogas global. Igualmente, no existe una correlación entre el número de consumidores de drogas arrestados en un determinado país y las tendencias en la prevalencia del consumo de drogas.

10) Ya no es posible basarse en el supuesto de que las tácticas centradas en decomisos, arrestos y condenas solucionarán el problema de las drogas. En lugar de ello, se deberían **destinar más recursos y atención a limitar los daños de salud y delincuencia asociados**. Los **objetivos de aplicación** de la ley se deberían **centrar más en las consecuencias** –ya sean positivas o negativas– del mercado de las drogas que en las dimensiones de éste. Por ejemplo:

a) Los objetivos relacionados con el mercado se deberían centrar más en **indicadores de resultados** ¿Han limitado las operaciones de aplicación de la ley la oferta de una determinada droga entre los jóvenes (medido



con indicadores de nivel de consumo o facilidad de acceso)? ¿Han influido las operaciones de aplicación de la ley en el precio o la pureza de las drogas en el ámbito del mercado al por menor? En caso afirmativo, ¿ha tenido esto efectos positivos o negativos sobre el mercado y los consumidores de drogas?

- b) Se debería dar mayor importancia a los objetivos que miden la **delincuencia relacionada** con las drogas ¿Se han reducido los beneficios, el poder y el alcance de los grupos de la delincuencia organizada? ¿Se ha rebajado la violencia asociada con los mercados de drogas? ¿Ha disminuido el nivel de delitos menores cometidos por consumidores dependientes de drogas?
- c) Se deberían incorporar objetivos que midan la contribución de las actividades de aplicación de la ley a **programas sanitarios y sociales** ¿A cuántos consumidores dependientes de drogas han derivado los organismos de aplicación de la ley hacia servicios de tratamiento? ¿Cuántas personas han logrado alcanzar un período sostenido de estabilidad gracias al tratamiento? ¿Se ha reducido el nivel de muertes por sobredosis? ¿Ha disminuido el nivel de contagios de VIH y hepatitis entre los consumidores dependientes de drogas?
- d) Se deberían incluir objetivos relacionados con **el consumo y la dependencia de drogas** ¿Cómo han influido las actividades de aplicación de la ley en el entorno socio-económico de las comunidades?

¿Han cambiado los patrones de consumo y dependencia de drogas a raíz de las acciones de represión?

11) Estos indicadores son mucho más útiles para **calibrar la contribución de la aplicación de la ley a los objetivos generales de las políticas de drogas y, además, proporcionan una base más realista para su consecución**. El hecho de que las estrategias y las actividades se guíen por otra serie de objetivos no significa que la ley deje de aplicarse sobre los mercados de drogas, sino la adopción de una forma distinta de analizar las opciones y tácticas.

12) A continuación, se ofrecen algunos ejemplos de cómo un enfoque distinto puede abarcar diversas **actividades de los organismos** encargados de la aplicación de la ley:

a) **Reorientación de la lucha contra los grupos de la delincuencia organizada**. La aplicación de la ley nunca podrá erradicar por completo los mercados de drogas ilegales (las largas y costosas operaciones para dismantelar un grupo sólo llevan a que su lugar lo ocupe otro). Por tanto, las estrategias e intervenciones se deberían centrar en limitar las operaciones de aquellos grupos y personas cuyas acciones son más perjudiciales para la sociedad, ya sea a través de la corrupción de funcionarios e instituciones, la violencia e intimidación ejercidas sobre ciudadanos que respetan la ley o el perjuicio y menoscabo de actividades económicas legítimas. Las acciones contra los grupos de la

delincuencia organizada se deben basar en una información de calidad y centrarse en el impacto de sus operaciones sobre la sociedad. Este análisis puede conducir a decisiones difíciles sobre las **prioridades**, que deberían centrarse en los aspectos más nocivos de sus operaciones y no sólo en los decomisos y arrestos, y promover que los mercados se desarrollen lejos de lugares públicos o estén dominados por redes no violentas y con relaciones amistosas entre sí. Ya se han adoptado metodologías policiales basadas en el análisis de la información en países como el Reino Unido, Irlanda del Norte, Canadá, Nueva Zelanda y Australia, aunque últimamente han surgido algunas críticas por parte de los defensores de la reducción de daños sobre el impacto de esta estrategia en la salud y los derechos humanos de los consumidores de drogas.

- b) **Selectividad.** Las estrategias deberían centrarse en reducir las operaciones de aquellos grupos y personas cuyas acciones son más perjudiciales para la sociedad.
- c) **Replanteamiento de los problemas asociados con los mercados al por menor:** Los mercados de drogas al por menor pueden operar de muchas maneras: en espacios públicos o privados; concentrados o dispersos; y controlados por un pequeño número de grupos dominantes o por un gran número de redes sociales. Los distintos tipos de mercados al por menor tienen también impactos muy diversos en los niveles de

daño causados a la comunidad mediante su visibilidad, violencia o intimidación. Las iniciativas de aplicación de la ley que se basan indistintamente en cualquier aspecto visible del mercado puede provocar en éste cambios que, de hecho, aumentan los daños para a la comunidad.

- i) El ejemplo más habitual se da cuando una operación contra un grupo traficante que se salda con éxito deriva en una mayor violencia debido a las batallas que desencadena el 'vacío' dejado o bien el auge de un grupo más violento. Siguiendo la misma línea, una redada en un local privado donde se concentra el tráfico de drogas puede llevar a que el mercado se traslade a un espacio más público o peligroso. Aunque las circunstancias particulares son distintas en cada lugar, los mercados al por menor tienden a ser más nocivos cuando se despliegan en zonas públicas, están concentrados y atañen a grupos y personas que están dispuestos a recurrir a la violencia, la intimidación y la corrupción para proteger su negocio.
- ii) Por tanto, las **estrategias de aplicación** de la ley contra los mercados al por menor se deben **basar en datos e información de calidad sobre el mercado local** e intentar influir en su conformación con el objetivo de minimizar los consecuentes daños.
- iii) El conocido como "Milagro de Boston" ilustra muy bien este enfoque. A fines de los años ochenta, la ciudad estadounidense de Boston

experimentó una drástica subida del índice de asesinatos, que pasó de unas 15 personas por cada 100.000 a mediados de la década a las 25 en 1990. Estas cifras se concentraban muy especialmente entre grupos de jóvenes afroamericanos, que recurrían a menudo al uso de armas semiautomáticas y muchos de los cuales eran miembros de bandas callejeras que participaban en el mercado del crack, en plena expansión. Tras un letal incidente en 1992, se constituyó una plataforma de grupos de base confesional, que empezó a organizar foros en que reunían a miembros de las bandas implicados en delitos, agentes de policía, pastores eclesiásticos y personal de los servicios sociales. A los delincuentes de las bandas se les ofrecía la posibilidad de aceptar ayuda mediante programas de educación y formación o bien ser blanco de la policía por sus actividades violentas. El proyecto también perseguía impedir el tráfico de armas. Según una evaluación del programa realizada en 2001, en Boston se había producido un descenso del 63 por ciento en el índice mensual de homicidios de jóvenes.

- d) **Reducción de la oferta entre los jóvenes.** Aunque no es realista esperar que las autoridades encargadas de la aplicación de la ley acaben con toda la oferta de drogas en un país o ciudad concretos, sí pueden influir en el mercado al por menor de forma que se **minimice el riesgo** de que los jóvenes que son potenciales consumidores de drogas

entren en contacto con él. Los organismos de aplicación de la ley deben centrar sus acciones en **conformar el mercado** de drogas local para que sea menos accesible a los jóvenes. Pueden, por ejemplo, tomar fuertes medidas contra el tráfico en parques y plazas, y fomentar que los mercados se desarrollen en locales privados. También pueden considerar que el suministro de drogas a niños o la participación de menores en el tráfico son un factor agravante en las condenas. Este enfoque se adoptó en el República Checa, Estonia, Dinamarca y los Estados Unidos, pero ha conducido, a menudo, a penas cada vez más desproporcionadas. En los Estados Unidos, por ejemplo, las personas que suelen traficar cerca de las escuelas tienden a proceder de sectores pobres y afroamericanos, ya que suelen vivir en zonas urbanas con gran densidad demográfica y con una alta concentración de escuelas. Por lo tanto, los costes y beneficios de estos 'factores agravantes' se deben sopesar con mucho cuidado.

- e) **Reducción de los delitos menores cometidos por consumidores dependientes de drogas.** La forma más habitual de delincuencia relacionada con las drogas son el hurto, la estafa, la prostitución y el robo cometidos por consumidores dependientes de drogas, con el fin de costearse el consumo. Muchos países han encontrado que los consumidores dependientes de drogas representan un porcentaje notable de los índices generales de autoría de determinados delitos

menores. Aquellos países que han puesto en marcha iniciativas para **identificar** a los delincuentes más activos y **derivarlos a programas de tratamiento** de dependencias de drogas han llegado a la conclusión de que se trata de un mecanismo rentable para reducir los índices de delincuencia individual. Dado que los organismos de aplicación de la ley entran en contacto habitual con los autores de estos delitos, están en una buena posición para desempeñar este papel de **identificación y derivación**. Los programas de derivación a tratamiento en centros de arresto, los planes de derivación desde el sistema jurídico penal y los programas de tratamiento de dependencias de drogas en centros penitenciarios han demostrado su eficacia para alejar a los consumidores dependientes de un estilo de vida que gira en torno a la pequeña delincuencia y la toxicomanía. Las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, por lo tanto, deberían poner un **mayor acento** en derivar a estas personas a servicios de tratamiento en lugar de ceñirse únicamente al proceso, mucho más caro, de arrestarlas y encarcelarlas. Este proceso de identificación y derivación tiene muchos modelos distintos en el mundo, pero puede que el país que ha ido más lejos en la integración de este principio a su política nacional de drogas sea Portugal. Todas las personas arrestadas por tenencia de drogas son canalizadas por la policía hacia comisiones multidisciplinarias, que se encargan posteriormente de derivarlos hacia los servicios de tratamiento

adecuados. Varios estudios sobre los efectos de la ley de drogas portuguesa de 2001 demuestran que ésta ya ha tenido un impacto positivo con respecto a la reincidencia y la reinserción social de los consumidores dependientes de drogas. En nuestra experiencia nacional, puede confrontarse esta observación con la experiencia multidisciplinaria en la implementación de los Tribunales de Tratamiento de Drogas, más conocidos por su sigla “TTD”.

- f) **Apoyo a los programas sanitarios y sociales.** Los consumidores de drogas problemáticos suelen vivir al margen de la sociedad. La pobreza y la alienación suelen ser factores favorables al desarrollo de una dependencia de las drogas (las condiciones de vida difíciles y los traumas emocionales pueden incrementar aún más la vulnerabilidad), y, a su vez, la dependencia de las drogas empeora estos problemas. Muchos programas y políticas exacerban la exclusión social, ya que arrestar y castigar a los consumidores dependientes de drogas o negarles el acceso al mundo laboral o educativo puede dificultar que se rehabiliten o se reintegren en la sociedad. En estas condiciones, el consumo de drogas suele conllevar unos importantes riesgos para la salud, tales como la sobredosis o el contagio de infecciones de transmisión sanguínea como la hepatitis o el VIH/SIDA. De hecho, la pandemia mundial de VIH se debe en muchos países a que los consumidores comparten jeringuillas infectadas para inyectarse drogas y



las autoridades de la sanidad pública están inmersas en una lucha global para intensificar las medidas preventivas dirigidas a los consumidores de drogas. Muchas de estas medidas –como la distribución de agujas esterilizadas– se aplican mientras los consumidores mantienen el hábito, y su objetivo es mantenerlos con vida y con salud, y animarlos a estudiar posibles tratamientos. Muchos organismos de aplicación de la ley se han mostrado reacios a respaldar estas iniciativas, ya que consideran que consienten o perpetúan el consumo de drogas. Esta falta de claro apoyo y colaboración resulta decepcionante. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley deberían respaldar la derivación de consumidores dependientes de drogas a los servicios socio-sanitarios correspondientes para mejorar la salud pública y, más concretamente, las medidas para reducir los contagios de VIH y las muertes por sobredosis. Los profesionales de la policía y los tribunales, en concreto, suelen estar en constante contacto con grupos de alto riesgo y pueden desempeñar un papel fundamental para proporcionar asesoramiento e información, facilitar agujas y otros equipamientos que garanticen un consumo más seguro y facilitar respuestas rápidas a las sobredosis. Así, los organismos de aplicación de la ley se deberían convertir en colaboradores clave del diseño y la aplicación de estrategias para mejorar la salud pública. Allí donde los organismos policiales y sanitarios han trabajado conjuntamente para

alcanzar objetivos comunes en este ámbito, han podido demostrar un claro éxito en la reducción de los índices de contagio de VIH y de las muertes por sobredosis. En 1994, el gobierno suizo adoptó una **nueva estrategia sobre drogas centrada en la seguridad pública, la salud y la cohesión social**, que incluía componentes de prevención, terapia, reducción de daños y aplicación de la ley. Esta nueva política conllevaba, entre otras cosas, la prescripción de opiáceos (especialmente heroína) para tratar la dependencia de las drogas. La paulatina aplicación de la política se tradujo en un notable descenso de los problemas relacionados con el consumo de drogas. En primer lugar, el consumo de heroína cayó drásticamente entre 1990 y 2005. En segundo, se produjo una reducción significativa de las sobredosis y las muertes relacionadas de forma indirecta con el consumo de drogas, como las enfermedades asociadas con el SIDA y la hepatitis. Entre 1991 y 2004, el número de muertes relacionadas con las drogas bajó en más de un 50 por ciento. Finalmente, los niveles de contagio de VIH relacionado con las drogas se redujeron en un 80 por ciento en diez años.

13) Finalmente, a modo de directas **recomendaciones** señala:

- a) Las estrategias de aplicación de la ley se deberían revisar y reorientar con un **cambio de objetivos**, dejando de poner todo el acento en el

decomiso de drogas y el arresto de consumidores y abrazando un enfoque de colaboración para limitar los problemas sociales y sanitarios.

- b) Las acciones contra los grupos de la delincuencia organizada se deben basar en **información de calidad**. Los Estados deben centrar sus recursos en los aspectos más nocivos de las actividades de los grupos delictivos organizados y no exclusivamente en el decomiso o los arrestos.
- c) Las estrategias de aplicación de la ley contra los mercados al por menor se deben basar en una información de calidad, que permita evaluar **la dinámica de los mercados** de drogas locales, e intentar influir en la conformación de dichos mercados para minimizar sus consecuentes daños.
- d) Se deben desarrollar políticas que limiten el potencial de que los jóvenes entren en contacto con los mercados de drogas ilegales. Esto se puede lograr con acciones dirigidas a los mercados de drogas locales para **incidir en su conformación y hacerlos menos accesibles** a los jóvenes.
- e) Se necesitan mecanismos que permitan derivar a los servicios correspondientes a los autores de delitos de drogas y que estén basados en **pruebas empíricas y sean rentables**. Los organismos de aplicación de la ley pueden identificar y derivar a los consumidores dependientes de drogas a dichos servicios.

4. **Cuarto Texto:** COMISIÓN global de políticas de drogas. Guerra a las drogas: Informe de la comisión global de políticas de drogas. Junio 2011, 20 ps.

En la misma línea de disidencia con los postulados tradicionales, formula Principios y Recomendaciones en una nueva dirección de abordaje del problema de las drogas:

Principios:

- Las políticas de drogas deben basarse en sólida **evidencia empírica y científica**. La principal medida de éxito debería ser la reducción de daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad
- Las políticas de drogas deben basarse en los **principios de derechos humanos y salud pública**. Se debe terminar con la estigmatización y la marginalización de las personas que usan ciertas drogas y de aquellos que están involucrados en los niveles más bajos del cultivo, la producción y la distribución, y tratar a las personas dependientes de drogas como pacientes, no como delincuentes.
- El desarrollo y la implementación de políticas de drogas debería ser una **responsabilidad compartida global**, pero también es necesario tener en cuenta las **diversas realidades políticas, sociales y culturales**. Las

políticas deberían respetar los derechos y las necesidades de las personas afectadas por la producción, el tráfico y el consumo, como se reconoce explícitamente en la Convención sobre Tráfico de Drogas de 1988.

- Las políticas de drogas deben llevarse a cabo de una **manera integral**, involucrando a las familias, las escuelas, los especialistas de salud pública, los profesionales del desarrollo y los líderes de la sociedad civil, en colaboración con las agencias de orden público y otros organismos gubernamentales relevantes.

Recomendaciones;

- Romper el tabú. Buscar un **debate abierto** y promover políticas que reduzcan efectivamente el consumo y que prevengan y reduzcan los daños relacionados con el uso de drogas y con las políticas de fiscalización de drogas. Incrementar la inversión en investigación y análisis del impacto de diferentes políticas y programas.
- **Reemplazar la criminalización y el castigo** de las personas que usan drogas por la oferta de servicios de salud y tratamiento para aquellos que los necesitan
- Alentar que los gobiernos experimenten **modelos de regulación legal** de las drogas (con cannabis, por ejemplo) que están diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos

- Establecer mejores **mediciones, indicadores y metas** para medir el progreso.
- Cuestionar, más que reforzar, los **conceptos erróneos** comunes sobre los mercados de drogas, el uso de drogas y la dependencia de drogas
- Los países que continúan invirtiendo mayormente en un enfoque de aplicación de la ley (a pesar de la evidencia) deberían **enfocar sus acciones represivas** en el crimen organizado y los traficantes de drogas violentos, para reducir los daños asociados con el mercado de drogas ilícitas
- Promover **penas alternativas** para vendedores de pequeña escala y vendedores de drogas primarios
- Invertir más recursos en **prevención basada en evidencia**, con un foco especial en la juventud.
- Ofrecer una **gama de opciones**, amplia y de fácil acceso para el tratamiento y la asistencia de la dependencia a drogas, incluyendo tratamientos de sustitución y de prescripción de heroína, con especial atención a aquellos más en riesgo, que incluya a quienes están en prisiones y otros contextos de encierro
- El sistema de las Naciones Unidas debe proporcionar **liderazgo en la reforma** de la política de drogas global. Esto implica promover un enfoque efectivo basado en evidencia, apoyar a los países para que desarrollen políticas de drogas que se adapten a sus contextos y respondan a sus

necesidades, y asegurar coherencia entre las diversas agencias, políticas y convenciones de la ONU.

- **Actuar con urgencia:** puesto que la guerra a las drogas ha fracasado, se necesita cambiar las políticas a la brevedad.

**Una vez contextualizado el escenario vigente en relación al “problema de las drogas”, tanto desde la perspectiva de las posiciones concordadas de los organismos internacionales, como desde la óptica de sus críticos y proactivos proponentes de recomendaciones y acciones alternativas, considero conveniente revisar en su incidencia, la participación del ente persecutor nacional como, en la medida de sus competencias, catalizador de las políticas criminales en su ejecución concreta y la interrelación con los organismos policiales que lo auxilian.**

Para ello, y desde el Plan estratégico:

5. **Quinto Texto:** Plan estratégico del Ministerio Público. Período comprensivo desde 2009 al 2015.

La Fiscalía de Chile establece como **Visión Institucional**, “Ser una institución de excelencia, confiable, reconocida por la eficacia y eficiencia con que ejerce la persecución penal pública y la atención a víctimas y testigos, respetuosa de

los derechos de todas las personas y formada por un equipo humano comprometido con el quehacer institucional.”

Asimismo, consolida su **Misión Institucional** en “Dirigir en forma exclusiva las investigaciones criminales, ejercer cuando resulte procedente la acción penal pública instando por resolver adecuada y oportunamente los diversos casos penales, adoptando las medidas necesarias para la atención y protección de víctimas y testigos; todo ello a fin de contribuir a la consolidación de un Estado de Derecho, con altos estándares de calidad.”

Determina, entre sus **Servicios y productos estratégicos del Ministerio Público** “Dar solución a los conflictos penales, a través de una tramitación eficaz, eficiente y de calidad.”

Define, como **Objetivos Estratégicos del Ministerio Público**:

- Hacer más efectiva y eficiente la tramitación de las investigaciones penales, mejorando continuamente la gestión administrativa y jurídica, así como propender a términos que efectivamente solucionen el conflicto penal.
- Mejorar la percepción y satisfacción de los usuarios, a través de la implementación y consolidación de un modelo orientado a una atención oportuna y que genere canales de comunicación recíproca entre la institución y sus usuarios, especialmente a las víctimas y testigos.



- Promover e impulsar una adecuada coordinación interinstitucional, a través de acuerdos de trabajo, con el propósito de mejorar los resultados obtenidos por el Sistema de Justicia Criminal.
- Cumplir y desarrollar los Compromisos de Gestión Institucional.

También enumera, como **Lineamientos Estratégicos de la institución:**

- Desarrollar una Persecución Penal Eficiente con estándares de calidad.
- Fortalecer la Coordinación Interinstitucional.
- Mejorar continuamente la Gestión Administrativa.
- Potenciar la Atención y Protección a Víctimas y Testigos.

Resume, **Las líneas de acción del Ministerio Público (ámbitos y tareas) en:**

### **1) Tramitación según complejidad.**

#### **a) Casos Menos Complejos.**

- i) Procesos operativos y de gestión estandarizada, altamente eficiente y rápida, y bajo supervisión global de Fiscales.
- ii) Asegurar que la información generada sea aprovechada para la Persecución Penal.
- iii) Colaborar con las redes sociales y/o comunitarias que apoyen la Persecución Penal a nivel local.

**b) Casos Complejos.**

i) Delitos Sexuales

(1) Definición de criterios.

(2) Estandarizar protocolos de trabajo y racionalizar relación con organismos auxiliares.

(3) Reevaluar criterios de actuación.

ii) Delitos Drogas

**(1) Definición de criterios.**

**(2) Establecer política de Persecución Penal y planificar los objetivos de gestión conjuntamente con las Policías.**

iii) Delitos de Violencia Intrafamiliar

(1) Definición de criterios.

(2) Afinar y difundir un protocolo estándar de evaluación temprana de riesgo.

(3) Suspensiones condicionales.

**c) Casos de Alta Complejidad.**

i) Adecuación de la estructura interna del Ministerio Público.

ii) Análisis de información delictual.

iii) Relación con Policías.

## **2) Atención a Víctimas y Testigos y Comunidad en general.**

- i) Desarrollar un modelo estandarizado para víctimas y testigos.
- ii) Instalar competencias para la atención de usuarios en fiscales y funcionarios.
- iii) Focalizar recursos en víctimas más vulnerables.
- iv) Tiempo de espera.
- v) Transparencia.

## **3) Coordinación con otras Instituciones.**

- i) Policías.
- ii) Poder Judicial.
- iii) Servicio Médico Legal.

## **4) Gestión de Recursos Humanos.**

- i) Sistemas prioritarios contenidos en el Convenio de Gestión Institucional.
- ii) Motivación y clima Laboral.

## **5) Gestión de Procesos de Apoyo.**

- i) Gestión de Especies.
- ii) Gestión de Recursos Físicos y Financieros.
- iii) Gestión de Tecnologías de Información y de Comunicaciones (TIC).
- iv) Planificación Estratégica y Gestión del Cambio.
- v) Ingeniería de Procesos y Mejores Prácticas.

En consonancia con tales líneas, y al referirse a los “**delitos de especial relevancia**”, a la hora de establecer elementos de diagnóstico asociados a categorías de delitos, y teniendo en consideración la **estrategia de persecución penal** sustentada en las distintas modalidades de tramitación de casos, distingue de Tramitación de Casos Menos Complejos, Tramitación de Casos Complejos y Tramitación de Casos de Alta Complejidad. (En este sentido, cabe destacar que en todas las categorías de delitos pueden presentarse casos que sean menos complejos, complejos o de alta complejidad, según sus características y de acuerdo a las definiciones señaladas en los puntos respectivos. Así por ejemplo, una falta tipificada en la Ley de Drogas podría constituir un caso menos complejo, mientras que una asociación ilícita destinada al tráfico de drogas sería un caso de alta complejidad.)

Al detallar, a propósito de la Tramitación de Casos Complejos, y ahora bien, en “**Los Delitos de la Ley de Drogas**” señala:

El Tráfico de Drogas como negocio **se concentra** mayoritariamente en el norte del país y en los grandes centros urbanos. **Las drogas** que circulan son principalmente pasta base de cocaína, clorhidrato de cocaína y marihuana. Se observan importaciones a gran escala destinadas a la **exportación** hacia

Europa y Estados Unidos, sin dejar de lado que una parte de la droga ingresada está destinada a **abastecer** el mercado nacional.

Paralelamente, existe una importante presencia de **tráfico urbano** a través de la venta o distribución de droga a consumidores, efectuadas al detalle por parte de traficantes de pequeñas cantidades, lo cual genera importantes niveles de **adicción** en determinados sectores de la población, siendo este fenómeno el origen de numerosos **delitos anexos** como consecuencia del consumo problemático de drogas por parte de los jóvenes, lo cual además se refleja en altos niveles de violencia asociados al fenómeno del tráfico de drogas con una importante presencia de **armas de fuego** adquiridas ilegalmente.

El fenómeno antes descrito ocasiona, asimismo, el surgimiento de una **economía informal** ligada al tráfico urbano y una creciente **pérdida de espacios** públicos a manos de los narcotraficantes que buscan posicionarse en aras a fortalecer su presencia en el mercado ilícito en que se desarrollan.

Igualmente relevante resulta el hecho de presentar el país **condiciones geográficas** que facilitan el ingreso de droga, debido a las amplias fronteras que nos unen con países productores de las sustancias que más se trafican en nuestro territorio.

Otro factor importante, es el hecho de que Chile es un fuerte **productor de sustancias químicas** que pueden ser objeto de desvío con la finalidad de producir drogas como el clorhidrato y la pasta base de cocaína, lo cual hace

necesario el fortalecimiento los controles internos de la industria química y la investigación de dicho fenómeno.

Al igual que en otras especialidades, es necesario el **establecimiento formal de criterios de actuación** relativos al tema, con el propósito de mejorar el accionar, estimándose que la actual estructura territorial presenta debilidades en el aspecto funcional, para abordar los casos con alto dinamismo y en que por las características del delito y los distintos niveles de intervención de los traficantes hacen difícil y **compleja su persecución**. En el mismo sentido es imperioso que, a través de la imposición de criterios obligatorios, se coordine y controle, de mejor forma, la actuación eventualmente autónoma de las policías en esta materia.

Por su parte, al referirse a **“Las líneas de actuación en la reevaluación de criterios de actuación en materia de drogas”** establece:

### **En Casos Complejos**

Los casos complejos comprenden aquellos que no cumplen con las características definidas para “casos menos complejos”, y que preferentemente demandan gran cantidad de recursos jurídicos. En este punto, es preciso resaltar que lo señalado anteriormente no obsta para que un caso inicialmente considerado complejo, pueda ser posteriormente considerado menos complejo o bien, de alta complejidad.

En general, dentro de los casos complejos, se debe analizar los siguientes grupos de delitos: delitos sexuales, VIF y los delitos de drogas.

### **Delitos de Drogas**

En los delitos de drogas es posible percibir de manera más patente la **necesidad de alinear los objetivos** perseguidos por el Ministerio Público y las Policías, y sus consecuentes métricas de evaluación. Para ello, se debe considerar:

- **Definición de criterios**
  - Definir criterios que permitan efectuar una **segmentación de casos** en distintas categorías, conforme a los procesos de trabajo y criterios jurídicos y administrativos comunes que estén involucrados, a fin de instaurar procedimientos estándares, en pro de una tramitación más eficiente y eficaz.
- **Profundizar la política de Persecución Penal del Ministerio Público y, por otro lado, propender a planificar objetivos de gestión conjuntamente con las Policías**
  - Definir una **política de persecución penal clara**, enfocada en las organizaciones criminales y en el tráfico urbano.
  - Definir **fiscales especiales**, con competencia nacional, a efectos de tener unidad de acción en los casos de alta complejidad, con alcance interregional e internacional. Para ello, se diseñará una estructura

que haga posible el funcionamiento de un equipo de trabajo que pueda contemplar mecanismos que permitan interactuar con las investigaciones de regiones, o que presenten vinculación con otros países, sin que ello signifique una merma de personal para las regiones, y que coordine sus acciones y el acceso a bases de datos y otras informaciones, con entidades internacionales.

- Promover la **neutralización económica** de los traficantes.
- Establecer lineamientos en cuanto a la **protección** de testigos e informantes, particularmente en la persecución de las organizaciones. Diseño de un sistema de protección específica para testigos e informantes.
- **Levantamiento de mejores prácticas**, especialmente las desarrolladas en países donde la lucha contra el narcotráfico es más intensa.
- Establecer **acuerdos institucionales** con las policías en la unificación de objetivos, criterios y prácticas de trabajo, tendientes a enfocar el trabajo conjunto hacia una persecución penal más eficaz y eficiente.

Es dable hacer presente que, la mayoría de estos objetivos, se encuentran recogidos en la **Instrucción General** que imparte criterios de actuación en delitos de la Ley N° 20.000, de fecha 30 de enero de 2009, que orienta la



actividad jurídica y administrativa de los fiscales especializados en drogas en materia de: técnicas especiales de investigación, salidas alternativas, protección a testigos, peritos, informantes, agentes encubiertos y cooperadores eficaces, incautación de bienes, comiso, coordinación entre fiscales -propia de la especialidad- y cooperación internacional, entre otros.

**Considerando todo lo anterior, percibido desde la óptica programática institucional de la Fiscalía de Chile, puede verse analizado desde la contingencia académica, a propósito de las reflexiones al decenio de la Reforma Procesal Penal, en:**

6. **Sexto Texto:** DUCE Mauricio, Diez años de Reforma Procesal Penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos, En: Seminario “Diez años de la reforma procesal penal” (2010, Santiago de Chile), “A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”, Santiago de Chile, Ministerio de Justicia, 2010, 239 ps.

En su apartado relativo a “**La Necesidad de Mejorar Aspectos de la Persecución Penal**” aborda su autor la percepción de: “un área en donde detecta en el sistema enormes desafíos, como lo es el **perfeccionamiento** de ciertos aspectos de la persecución penal que hoy día me parece estamos en condiciones de encarar y que de alguna medida constituyen flancos de

**cuestionamiento de la legitimidad del sistema** frente a la opinión pública. En alguna medida importante el propio Ministerio Público ha planteado un conjunto de ideas en la materia por medio del desarrollo de su Plan Estratégico 2009- 2015, reconociendo de esta forma la importancia y lo sensible del tema. Mencionaré dos temas: **problemas en el método de persecución de delitos comunes y el problema del tratamiento de los delincuentes reiterantes.**

1) El Método de Persecución de los Delitos Comunes:

- a) La primera cuestión que vale la pena mencionar es el problema del método de persecución de los **delitos comunes** y que constituyen los ingresos más masivos del sistema. Hay que partir reconociendo en este punto que se ha producido un gran avance producto de la instalación como política general del Ministerio Público a partir de su nuevo plan estratégico de las denominadas **Unidades de Tramitación de Causas Menos Complejas (TCMC)**. Ellas han permitido homogeneizar la persecución penal o como el Ministerio Público está enfrentando estos casos masivos que repletan al sistema. A pesar de lo anterior, creo que persisten algunos problemas importantes de método de trabajo tratándose de los delitos comunes. Mencionaré muy brevemente tres: el **método investigativo de la orden de investigar, el uso de sistemas de información y la coordinación de fiscales con policías.**

i) El primer problema se refiere al extensivo uso de la **orden de investigar** que los fiscales envían a la policía como método central para investigar e intentar esclarecer ciertos tipos de delitos. Un ejemplo de lo anterior está constituido por los casos en donde hay antecedentes pero no hay imputado conocido, es decir, donde hay algún material probatorio que eventualmente permitiría pensar una persecución penal con alguna posibilidad de éxito. (El detalle de este puede ser revisado en: [http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan\\_Estrategico\\_2009\\_2015.pdf](http://www.fiscaliadechile.cl/repositoriominpu/Archivos/minpu/documentos/Plan_Estrategico_2009_2015.pdf)) Se trata de casos en que los antecedentes no son tan claves como para justificar una persecución inmediata e intensa ya que no hay imputado, por lo mismo serán casos que normalmente se asignarán a la subunidades de archivo provisional de las TCMC. En ellas el método principal de trabajo utilizado para llevar adelante la investigación será la emisión de una orden de investigar a la policía. Esta orden termina siendo el paso para asegurarnos que no va a pasar nada en este caso ya que si había alguna posibilidad de esclarecerlo ella se desvanecerá durante el proceso de producir y tramitar la orden. Esto ocurre, básicamente, porque los policías no tienen capacidad para priorizarlas las diversas órdenes similares que reciben, menos si las mismas no vienen priorizadas por la propia fiscalía. De otra parte, se explica como

consecuencia de los mismos trámites que supone la elaboración de la orden de investigar: su contenido es bastante genérico, por más sensibilizada que este la planilla desarrollada por la subunidad respectiva; el tiempo que demora la fiscalía en emitirla, la policía en recibirla, distribuirla, responderla, etc. Todo ello indica que si existía alguna posibilidad de esclarecer el caso con alguna intervención temprana y focalizada ya no va a lograrse debido a que el sistema se tomó varios días, semanas o meses en dar curso a actividades investigativas que probablemente sólo hacían sentido con una intervención relativamente rápida. El problema es que la orden de investigar como método de trabajo se basa en un trámite muy burocrático, incluso ahora en el escenario que el sistema cuenta con un diseño institucional más sofisticado de trabajo como son las TCMC. En consecuencia, no basta con tener **la estructura** de las TCMC sino que también hay que alterar **los métodos de trabajo** que ellas ocupan. Lo que ocurre es que hay que sofisticar la respuesta o reacciones de estas unidades. Frente a los casos que reciben no todo tendría que derivar en una orden de investigar, o tal vez no sea una orden de investigar la mejor forma de contactar a la policía para algunos casos, o habrá que **definir los cuerpos policiales** que investigan, en fin, hay muchas formas de enfrentar esto, pero en general, me parece que la forma en que se enfrentan hoy en día, es

un obstáculo para mejorar el funcionamiento del sistema. Debo aclarar que aún cuando logremos lo anterior, no creo que debiera esperarse un cambio muy significativo de las cifras de casos esclarecidos por el sistema. El cambio de método no debiera hacerse tanto por la posibilidad que los resultados cambien en forma radical (si creo debieran mejorar en algún margen), sino porque estamos frente a un método de trabajo que genera mucho ruido y espacios importantes de deslegitimación del sistema frente a la opinión pública. Esto ocurre, por ejemplo, cuando hay víctimas muy activas que a pesar de que van acompañando antecedentes al Ministerio Público o a la policía, quedan atrapadas por este funcionamiento burocrático del sistema sin obtener respuesta alguna y con la sensación de que si hubieran sido objeto de mayor atención todo se podría haber aclarado. Ha ocurrido en varios casos que en situaciones de esta naturaleza las víctimas recurren a los medios comunicación quienes con la información proporcionada logran esclarecer el caso con alto impacto mediático. Aun cuando esto ocurra en un caso de cada 100, cada vez que pasa esos casos adquieren una gran relevancia pública y la falta del sistema en su esclarecimiento termina produciendo un importante **daño en legitimidad** frente a la opinión pública.

- ii) Además de lo anterior, otro tema de método de trabajo tiene que ver con el problema de cómo están siendo utilizados **los sistemas de información** que dispone el Ministerio Público, por ejemplo, en el uso de estos sistemas en el desarrollo de estrategias de flagrancia inteligente, donde hay varias experiencias que se han implementado en Chile. El cómo utilizar los sistemas de información, no hablo de los sistemas de información externa si no la que dispone el propio Ministerio Público, es que ellos se utilizan mucho **más como un sistema de registro de casos que como un método de recopilación de información que permita desarrollar un trabajo más estratégico de persecución penal**. Esto creo que es lo que ocurre con el Sistema de Apoyo de Fiscales (SAF) desarrollado en Chile. Dicho sistema representa un gran avance, un salto cualitativo respecto a lo que históricamente hemos tenido en Chile y en toda América Latina, pero que aún no es aprovechado en toda su potencialidad, ya que no solamente debiera utilizarse como un sistema de registro de las causas que se tramitan sino también como un sistema que nos permita construir una estrategia persecución penal, particularmente en los casos por delitos comunes que son los que estamos analizando en este trabajo.
- iii) Finalmente, respecto al método de trabajo, hay claros problemas de **coordinación y de priorización de trabajo entre el Ministerio**

**Público y las policías.** En este punto, me parece hay problemas que derivan de errores de diseño del sistema. Tal vez porque no había mucho espacio político para haber hecho otro diseño se optó por un modelo complicado de distribución de responsabilidades entre los fiscales y la policía. Lo que se observa en el mundo comparado es que claramente los legisladores le han pasado a las policías una **facultad de selección**, y así, el material con el cual trabajan los fiscales son, por así decirlo, los casos con los cuales pueden trabajar. Esto facilita enormemente el trabajo de investigación con un filtro temprano y con una capacidad mucho mayor para organizar adecuadamente el trabajo investigativo. **Nuestro legislador** tomó otra opción, probablemente porque no era políticamente posible entregar esta posibilidad discrecional tan fuerte a la policía en un contexto en donde se veía por el contrario que el Ministerio Público podía cumplir un rol de controlador intenso del trabajo policial. De otra parte, entregarle una facultad de selección de casos a la policía suponía discutir cambios estructurales a dichas instituciones tanto respecto a configuración institucional como respecto a los sistemas de rendición de cuentas y de control necesarios. Se trata de cambios que probablemente eran imposibles de realizar ya que llevaban a redefinir buena parte del núcleo duro de cómo se ejerce el poder en el nivel policial. En ese contexto, nos quedamos con un sistema en

donde la responsabilidad por resultados es un tanto ambigua. La policía traspasa al Ministerio Público los casos y la responsabilidad de resolverlos y el Ministerio Público se las devuelve. Esto hace que sumado al tratamiento burocrático de los casos (v.gr. Ordenes de investigar amplias) la responsabilidad por el esclarecimiento de los casos se diluya o disuelva. Cada institución se lava las manos o le atribuye a la otra las causas de la ineficacia en ciertos tipos de casos.

2) El Problema en el Tratamiento de la Habitualidad:

- a) Un segundo problema en relación a la persecución penal es lo que ha sido identificado en el estudio de Luis Pásara y que se denomina como **problemas en el tratamiento de la habitualidad** o el trabajo con los clientes más habituales del sistema. El dato empírico que el autor cita es del año 2007, e indica que el 5% del total de imputados que habían pasado por el sistema tenían 5 o más contactos con el mismo. En las carpetas que analiza en el 25% de los casos aparece ese tipo de imputados. Los datos ratifican una percepción común y que se refiere que una clientela recurrente son las personas con contacto habitual con el sistema, las que explican un porcentaje mucho mayor a la proporción de personas que son, de los delitos que se cometen. Se trata, por lo general, de imputados que suelen reiterar delitos comunes tales como hurtos y robos de distinta naturaleza. El principal problema que se



detecta en el estudio de Pásara a partir del examen de casos es lo que puede denominarse como un **tratamiento ingenuo y burocrático de la habitualidad**, que por así decirlo, termina beneficiando a los habituales con lo que se podría llamar **circuitos de impunidad**, es decir, casos en donde el sistema tarda mucho en reaccionar con una respuesta más dura. Por ejemplo, esto es lo que ocurre cuando estos clientes habituales pasan en un primer y segundo caso o contacto con el sistema por la aplicación de un principio de oportunidad o eventualmente por una suspensión condicional del procedimiento, después caen en el sistema una tercera y cuarta vez en las que podrían verse beneficiados con una negociación blanda, luego en un nuevo contacto se les condena con penas alternativas de la ley 18.216, y así, al sistema le cuesta cinco, seis o siete contactos, por así decirlo, para atrapar a un “cliente habitual” con un perfil criminal que genera enormes problemas para el sistema, especialmente de **legitimidad pública**. Se trata de un problema complejo que tiene diversas connotaciones que exceden el puro trabajo del fiscal. Por ejemplo, algunas causas del problema están vinculadas a cómo el legislador ha reconocido algunas figuras o ha establecido algunas penas en ciertos tipos de casos. Con todo, más allá de estas cuestiones, obviamente se trata de un problema en donde parece haber ciertos aspectos de la persecución penal que no estarían operando satisfactoriamente. Pásara logra establecer que hay una carencia clara

de una estrategia más homogénea y sofisticada para enfrentar este tipo de casos y esto le está causando costos de legitimidad pública al sistema. En sus conclusiones sobre el punto señala "...en el MP no parece haberse desarrollado una aproximación apropiada para tratar al delincuente habitual, no sólo como un individuo sino como un sector poblacional que se relaciona con el delito como forma de vida. Aplicar a ese sector las varias respuestas del sistema en términos similares a los que se usan con quienes tienen una relación ocasional con el delito, o escalarlas progresivamente conociendo la inutilidad de esta vía, no parece adecuado, sobre todo de cara al hecho de que es el delincuente habitual un actor principal en el fenómeno de inseguridad ciudadana".

### 3) A Modo de Cierre

- a) En esta síntesis bastante apretada, se ha dado cuenta de varios de los **aspectos centrales de funcionamiento** de nuestro nuevo sistema procesal penal en sus diez años de desarrollo. Parece que a partir de ella se puede concluir que hay bastantes razones para estar muy satisfechos con el desarrollo y evolución del sistema en este período. Dichas razones se refuerzan cuando se observa este proceso de cambio en un contexto regional. A esta altura, tenemos un sistema que se ha **instalado correctamente**, cuyo funcionamiento supera los indicadores estimados como óptimos cuando se hizo el diseño en un contexto de

**mayor carga de trabajo** de la esperada, el sistema ha mostrado **dinamismo** para ir afrontando nuevos desafíos, etc. Desde el punto de vista de la lógica de transformación cultural de los actores del sistema, que era uno de los desafíos importantes de esta reforma, me parece posible constatar que la **profundidad de los cambios** que se han generado son enormes y su nivel de **consolidación** hacen imposible pensar en un retroceso que nos acerque a la forma en que se realizaba la justicia criminal en nuestro país con anterioridad. Se podría extender con otros argumentos que destaquen los logros de nuestro proceso de reforma que hacen que, en general, sea considerado como un caso de estudio exitoso en materia de políticas públicas en el sector justicia. Con todo, no sólo se ha intentado dar cuenta de estos logros, sino que también identificar algunas áreas en donde se presentan desafíos importantes para los próximos años. La naturaleza de este trabajo y la complejidad del sistema impiden hacer un análisis que pretenda ser comprensivo de todos los aspectos problemáticos o en donde existen cuestiones pendientes en el trabajo del sistema. Espero que otros autores hayan identificado otras cuestiones que complementen a las contenidas en este capítulo. La idea de mostrar estos elementos no ha sido la de empañar un momento de legítima celebración y satisfacción. Lo que pretendo es más bien recordar que el funcionamiento de los sistemas de justicia criminal es siempre muy complejo y problemático.

Allí donde se obtiene un logro, surge otro nuevo problema o una nueva demanda social legítima que el sistema debe satisfacer. Esto hace que sea indispensable que los actores e instituciones del sistema estén siempre atentos y se mantengan con una actitud de disconformidad acerca de sus logros. Cuando los **sistemas de justicia penal pierden su capacidad de reflexión crítica** esto permite que en pocos años se conviertan en sistemas burocráticos que trabajan por debajo de sus posibilidades y de las expectativas sociales mínimas. La reforma chilena ha mostrado una enorme capacidad de **innovación y evolución** en estos diez años. Espero que los grandes logros que hemos obtenido no nos hagan “dormir en los laureles”, sino más bien constituir un incentivo para insistir y profundizar en la necesidad de seguir perfeccionando al sistema.”

7. **Séptimo Texto:** Muñoz Lautaro, Lefever Claudia y Gallegos Carla, Lucha contra microtráfico, Fiscalía 10 años edición aniversario, (10): 12-15, octubre 2009.

En el marco del décimo aniversario de la implementación de la reforma procesal penal, esta publicación de la Fiscalía, en sus reflexiones desde el enfrentamiento experiencial práctico y cotidiano, enfatiza como herramientas para abordar el fenómeno de la guerra contra las drogas, desde una triple

perspectiva motivacional: **la comunidad, la persistencia y el desarme patrimonial:**

### **Lucha contra el microtráfico arremete con fuerza:**

“Comprometidos en el desafío de reducir el delito trabajan intensamente fiscales y policías de todo el país. Conscientes de que el microtráfico difícilmente se erradica, tres persecutores de la Fiscalía revelan las herramientas para abordar el fenómeno: la comunidad, la persistencia y el desarme patrimonial.

En abril de este año, el Fiscal Nacional y las máximas autoridades de Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones adquirieron un compromiso público por intensificar la lucha contra el microtráfico. Dicha actividad constituyó el inicio de una serie de acciones para mejorar la persecución penal de este delito y, de paso, reafirmó el interés institucional por responder a la fuerte demanda social de acabar con este ilícito.

La estrategia adquirida por las tres instituciones se gestó en el marco del **Proyecto de Persecución Focalizada de Microtráfico** impulsado por la Fiscalía Nacional. El propósito de éste es “privilegiar la realización de investigaciones focalizadas en determinadas zonas donde el fenómeno se concentra, seguido de un trabajo policial que permite recopilar pruebas y un

**Procedimiento Focalizado Masivo**, para finalmente detener a los imputados, posibilitando así su sanción y procurando despojarlo de los recursos económicos obtenidos producto de su actividad”. Desde entonces, se han dispuesto un sinnúmero de **medios para mejorar las técnicas investigativas**, entre las que destacan: dieciséis capacitaciones a funcionarios policiales de Brigadas de Investigación Criminal (BICRIM) de la Región Metropolitana; una jornada nacional de capacitación a los jefes de las Secciones de Control de Drogas y Estupeficientes del OS-7, y otra de similares características a los jefes de las Secciones de Investigación Policial (SIP) de Carabineros de Chile.

“La Fiscalía Nacional ha servido de puente de canalización de las inquietudes tanto de fiscales y policías a efectos de poder concluir en formas de trabajo más coordinadas que las existentes hasta antes del lanzamiento del programa”, señala Manuel Guerra, director de la Unidad Especializada de Tráfico de Droga de la Fiscalía Nacional. El objetivo del proyecto es **reducir** aquellos lugares en que existe cierta impunidad para el desarrollo del delito, consolidando a la vez una forma de trabajo distinta que apunta a un mejor uso y optimización de los recursos disponibles. “En definitiva se busca cumplir con un objetivo del Plan Estratégico de la Fiscalía, instaurando una **modalidad de persecución focalizada** que deseamos se traduzca en una práctica

permanente”, concluye el director de la Unidad especializada de la Fiscalía Nacional.

Si bien el proyecto pretende disminuir y, ojalá, acabar con el microtráfico, expertos coinciden en que el fenómeno difícilmente se agota. Sin embargo, tres fiscales del Ministerio Público advierten sobre algunos **mecanismos** que pueden utilizarse para tal objetivo:

**Primero: Una sociedad estratégica con la comunidad**

Uno de ellos es Patricio Macaya, fiscal jefe de Chacabuco, quien realiza desde hace años un trabajo en terreno con los vecinos de la provincia para combatir la delincuencia. Desde que se posicionó en el año 2005 como Fiscal jefe de la entonces Fiscalía Local de Colina (hoy Chacabuco), ha sostenido innumerables reuniones con las juntas de vecinos, estrechando así una relación de confianza que se ha fortalecido con los años y que hoy capitaliza como una de sus más importantes fuentes de información. “Los invité a formar parte de este trabajo a través de la entrega de información, diciéndoles que en relación al microtráfico lo relevante es saber dónde y quiénes, pero además indicándoles que ellos también tienen una responsabilidad, que no pasen por su villa o su población mirando a otros lados en circunstancias de que está ocurriendo algún delito”, asegura. Junto a la Gobernación de Chacabuco y aprovechando programas preventivos del Gobierno, el fiscal Macaya se acercó a los vecinos de las

comunas de Colina, Til Til y Lampa con el fin de que éstos conozcan el rol de los fiscales y adquieran confianza en su trabajo, a fin de que entreguen la información y se pueda investigar. “Ha sido muy gratificante, las personas se sienten escuchadas, se sienten atendidas y en definitiva van entregando la información que permite que se trabaje con las policías”, advierte Macaya. Los resultados de la primera experiencia fueron exitosos. A partir del trabajo que se fue unificando con la policía en el marco del Proyecto de Focalización y atendiendo rápidamente los llamados que hacían los vecinos, se permitió establecer y recoger antecedentes del delito de varios domicilios de la zona. Así, a principios de este año, Macaya encabezó un procedimiento focalizado masivo en una de las poblaciones más complejas de la comuna de Colina, el cual dejó como resultado 11 detenidos, todos actualmente en prisión preventiva. El persecutor cree en la comunidad y en su empoderamiento como una herramienta de vigilancia que le da sustentabilidad en el tiempo. “Ellos entienden que la información que entregaron tuvo un resultado. Por lo tanto, si ven que nuevamente esto sucede, es que nuevamente entregarán esta información, porque ya conocen cómo funciona el sistema y tienen confianza en la fiscalía. Lo han dicho en reuniones con otras juntas de vecinos donde yo los he llevado para que compartan experiencias y les manifiesten que tienen que denunciar una y otra y otra vez si es necesario”, concluye el fiscal jefe de Chacabuco.



## **Segundo: Penetración en las organizaciones y golpe al patrimonio**

Una desafiante realidad en materia de microtráfico es la que enfrenta el fiscal Héctor Barros, jefe de la Fiscalía Antinarcoóticos de la zona Metropolitana Sur. Se trata de una de las áreas capitalinas donde el tráfico urbano se ha instalado fuertemente y ha advertido, asimismo, la comisión de otros delitos como el robo, la violencia intrafamiliar y una serie de delitos violentos. “Es necesario abordarlo de manera integral y concretamente la realidad nuestra es que tenemos bastantes zonas que son fuertes en esa materia. A la comunidad no le interesa que tú incautes un camión con droga en la carretera, sino que le interesa que tú le saques al microtraficante de la esquina”, sentencia Héctor Barros. La **estrategia de persecución focalizada** de Barros mezcla la participación ciudadana con la utilización de un intenso análisis de información recopilada por las policías y a través de las fuentes abiertas y cerradas disponibles. Ello les ha permitido trabajar durante el presente año en más de 20 focos de microtráfico, muchos de los cuales ya han sido allanados masivamente y otros aún se encuentran en plena investigación. “La **georreferenciación** la hemos compartido con las policías pero también con los departamentos de seguridad de las municipalidades para efectos de que ellos también puedan tomar medidas de prevención”, asegura el fiscal de la zona Sur. Según Barros, “la idea es plantear el fenómeno de una manera más **inteligente de persecución**, porque la problemática que se nos produjo al principio fue que tú sacabas al microtraficante y en la tarde por la penalidad

estaba de vuelta. Entonces los dirigentes vecinales decían ¿de qué me vale denunciar?, si resulta que lo pasaron detenido y al otro día estaba de nuevo vendiendo droga y muerto de la risa”. Por tal razón, Barros le ha transmitido a la comunidad a través de instancias como la Academia del Ciudadano y capacitaciones realizadas a juntas de vecinos, que la Fiscalía persigue el delito como un fenómeno de tráfico y no como comúnmente se aborda. Así, la Fiscalía comenzó a solicitar información adicional, utilizar elementos tecnológicos, controlar a través de las policías a consumidores durante varios días y a utilizar otras técnicas investigativas de la ley 20.000, que permitieran establecer la habitualidad de las actividades que se estaban realizando. Para impedir la rearticulación del delito, Barros plantea **penetrar profundamente en las organizaciones** dedicadas a este ilícito. “Si haces una política de persecución penal eficiente, difícilmente se rearticularán. Lo que nosotros hemos visto es que las organizaciones como la del Care’ Jarro -que comenzó como microtraficante, pero que al final tenía prácticamente una industria del tráfico instalado en su población- no se rearticulan básicamente porque las detenciones fueron de todos los partícipes, quienes, desde el punto de vista patrimonial, quedaron absolutamente despojados de todos los bienes. Creo que ahí hay que hacer la inversión”, concluye.

### **Tercero: La persistencia como fórmula de éxito**

Talcahuano y Hualpén son las comunas que han concentrado la atención del fiscal Andrés Cruz, jefe de la Fiscalía Local de Talcahuano. No sólo porque es su jurisdicción, sino porque además concentran zonas complejas en materia de microtráfico. Desde hace tres años que Cruz diseña estrategias de persecución contra el tráfico de pequeñas cantidades y este año comienza a cosechar el trabajo cultivado. Ello porque según cuenta el persecutor, “lo que hicimos al principio fue abordar el problema con las Brigadas de Investigación que nosotros disponíamos, porque las brigadas especializadas de Carabineros e Investigaciones no tenían tiempo para pesquisar estos delitos más pequeños”, señala Cruz. Comenzaron entonces a trabajar con agentes reveladores y encubiertos. Y paralelamente, se empezó a participar en reuniones comunales, advirtiéndoles a los vecinos sobre las medidas de protección que la Fiscalía podría adoptar si ellos entregaban información. La idea era comenzar a focalizar las zonas conflictivas y confeccionar una potente base de datos de los lugares de donde se estaba traficando droga. Poco a poco la Fiscalía logró convencer a los Tribunales de Garantía de la importancia de las medidas intrusivas. Luego comenzaron a verse resultados que generaron una enorme confianza en la comunidad y motivación en las propias policías especializadas. “Cuando el OS7 de Carabineros y la Brigada Antinarcóticos de la PDI hacían procedimientos grandes de 10 o 12 kilos, iba acompañado de diez domicilios

más de microtráfico”. Así por ejemplo, dos poblaciones emblemáticas de Talcahuano marcaron el éxito de los procedimientos focalizados en la región. “Ahí tuvimos una mayor receptividad por parte de la comunidad, hemos tenido una mayor receptividad por parte de las policías, que es importante en el trabajo que nosotros desempeñamos, pero eso no implica que nosotros no podamos desenvolver el mismo trabajo en otros lugares, que es lo que hoy estamos haciendo”, advierte Cruz. Para impedir la rearticulación, Cruz plantea como método la intensificación de la persecución. “A los pocos meses tratamos de volver al mismo sector donde ya habíamos intervenido con antelación a objeto de aquellos que tratan de rearticularse se desbaraten de nuevo y eso genera un movimiento interno que es sumamente importante. Este es un delito que se rearticula y nosotros tenemos que estar permanentemente dando golpes, y cuando se da el golpe, los tipos están obligados a rearticularse. Gracias a esa estrategia, hemos logrado éxito en erradicar focos de tráfico en determinados lugares dada la intervención que nosotros hemos hecho. La idea es replicándolo a través del tiempo y no parar”, sentencia Andrés Cruz”

**De todos estos antecedentes de contexto, considerados sus aportes como elementos que informan a manera de principios el modelo de persecución que se propondrá, y que se detallarán en la conclusión del mismo, harán posible advertir sus características.**

**El modelo a proponer se contextualiza en los análisis previos extraídos de las posiciones vigentes a nivel nacional y extrafronterizo en relación a las políticas criminales de persecución y las críticas a las mismas en el enfrentamiento del problema de las drogas. Se acota a la participación que le cabe a la Fiscalía de Chile en el mismo, desde sus lineamientos programáticos a la experiencia práctica, al cumplirse 10 años desde su establecimiento como órgano persecutor.**

## CAPÍTULO II

### JUSTIFICACIÓN DEL MODELO

**Asimismo, el modelo encuentra parte de su justificación en la naturaleza particular de los ilícitos de drogas y en las características propias de las investigaciones en materia de microtráfico**

- 1) **La naturaleza particular de los ilícitos de drogas**, fundamentalmente en lo referido al microtráfico de drogas: La caracterización de las especiales particularidades de la naturaleza de este tipo de delitos, desde una pertinente perspectiva penal, criminológica y forense, permite referenciar algunas consideraciones en torno a su **faz económica y sus implicancias sociocriminogénicas**:
  - a) Su carácter de **negocio** lucrativo y rentable. La principal motivación se perfila con un claro contenido económico, para obtener una retribución estimable superior al costo.
  - b) **Predecible**. Una vez instalado, y sobre ello, una vez iniciadas las ganancias, por lo general, los delitos de drogas se constituyen en fuentes permanentes de ingresos, a veces bajo una percepción de lucro legítimo y de escasa dañosidad, resultando predecible su persistencia

en la conducta. Lo anterior podría tener un correlato en una alta probabilidad de reiteración o eventual reincidencia, pudiendo constituirse en un delito pronosticable.

- c) Asimismo, puede constituirse en un **cómodo** negocio, administrable desde el hogar (como un teletrabajo), especialmente cuando el entorno domiciliario es el principal mercado de demanda. Refuerza lo anterior, la flexibilidad horaria en la disposición al consumidor, y alguna percepción de seguridad de impunidad en las brechas periféricas geográficas.
- d) El traspaso de los umbrales de consumo, desde la ocasionalidad hacia problemáticas adicciones, añadido a los efectos asociados a la dinámica de la tolerancia del organismo a las sustancias adquiridas, la **demandas de droga** se vuelve permanente y constante, con tendencia a la fidelización del cliente al abastecedor. Lo último, sin perjuicio que los nichos de oferta puedan ser fácilmente reemplazables en cercanas competencias que promuevan mejor calidad, mayor cantidad o facilidades de pago.
- e) El **círculo del tráfico** de drogas comprende diversos eslabones descendentes desde extrafronteras, cuya última instancia se inserta en sectores residenciales más o menos vulnerables.
- f) Entre las repercusiones psicosociales de relevancia criminogénica, la **delincuencia asociada** que conlleva el problema de las drogas, es perceptible desde y hacia ambos extremos de la demanda y la oferta.

Desde la demanda en las conductas desviadas asociadas al consumo, expandibles hasta las conductas criminosas por deprivación, o bien bajo sus efectos. O bien, desde la oferta, atendida la división funcional del circuito del tráfico de drogas en una estructura compartimentada de sus fases de desarrollo.

- g) De lo inmediatamente anterior, y sin ánimo de establecer un intento tipológico del sujeto activo imputado o investigable, conviene contemplar algunos **perfiles de división funcional** de los agentes de la droga.

Entre ellos, podríamos distinguir quienes ofician de:

- i) productor/cultivador/cosechador
- ii) procesador/transformador
- iii) guardador/ocultador (acopio)
- iv) importador/exportador/transportador
- v) distribuidor/vendedor intermedio (traficante)
- vi) vendedor o dispensador directo al consumidor(microtraficante)
- vii) financista propietario o prestamista
- viii) promotor del producto(piloto)
- ix) soldado o protector(prestador de funciones de protección)
- x) destinatario/receptor (consumidor final)

- h) En sus características, de preferencia en los últimos eslabones de la cadena, es apreciable como mínima, la **exigencia de lealtad** como valor contracultural. Ello permite abrir paso, como tentadora herramienta, la



promoción de la “delación compensada” o cooperación eficaz del art. 22 LDD.

- i) Lo anterior, mayormente en el contexto de la ponderación del status procesal que hace el reincidente que, por arriesgar pena efectiva ante su imposibilidad de aspirar a un nuevo beneficio alternativo, según el art. 62 LDD y encontrándose probablemente en prisión preventiva, se ve compelido a intentar aportar información de mejor calidad (o de mayor cantidad) para acogerse al citado art. 22 LDD.

## 2) **Características de las investigaciones en materia de microtráfico:**

- a) La **tramitación** de dichas investigaciones oscilan en su duración y complejidad, dependiendo fundamentalmente de los criterios judiciales de los Tribunales que conocen de los delitos de microtráfico. En el extremo del mínimo estándar, se ubican aquellas en que basta para un resultado condenatorio, copulativamente y en el marco procedimental simplificado:
  - i) una acta de prueba de campo que de cuenta de un resultado de coloración positivo a la presencia de una sustancia sicotrópica o estupefaciente, que resulte suficiente sustituto del informe pericial.
  - ii) la declaración de dos funcionarios policiales aprehensores
  - iii) siempre que medie la admisión de responsabilidad

b) Como **herramientas investigativas**, intrusivas o no, el amplio catálogo legal genérico, y generosamente ampliado por la LDD, del cual a modo ejemplar podemos destacar:

- i) Órdenes de entrada, registro e incautación (OERIS)
- ii) Órdenes de detención (ODET)
- iii) Interceptaciones de comunicaciones (por ejemplo, las telefónicas)
- iv) Cooperación eficaz (delación compensada) art. 22
- v) Secreto de la investigación art. 38
- vi) Destinación provisoria art. 40
- vii) Ampliación de la detención art. 39
- viii) Retención de la droga art. 41
- ix) Medidas cautelares reales

### 3) **Otras características diferenciadoras:**

- a) A modo ejemplar, y muy lejos de ser taxativos, y sin perjuicio del atractivo interés, otras características de futura profundización:
- i) Que la segunda condena en reincidencia sea de necesario cumplimiento efectivo, art. 62 LDD, no sólo excluye la posibilidad de concesión de beneficios alternativos, sino que,
  - ii) Conlleva una alta probabilidad de prisión preventiva en reincidentes desde la audiencia de control de la detención, al considerarse una especial hipótesis de necesidad de cautela, en el tenor del art. 155 letra c) del CPP.
  - iii) La naturaleza dogmática de “emprendimiento” como factor (¿des?) regulador de competencia jurisdiccional, o bien adentrarnos en su naturaleza de delito de peligro abstracto, o también en discusiones relativas al bien jurídico tutelado en su regulación.
  - iv) Sólo mencionar, sin ponderar las relevantes implicancias, que la LDD contemple la punición de etapas previas al principio de ejecución: art. 17 LDD, la conspiración.
  - v) O bien, que contenga fórmulas de aceleración de la consumación, desde que se de principio a la ejecución: art. 18 LDD.
  - vi) Asimismo, y ya en un contexto adjetivo, la posibilidad de sustituir la declaración del perito por el informe pericial según al art. 315 del CPP.

vii) La cooperación eficaz del art. 22 LDD, posibilita la negociación a favor de la investigación y a cambio de algún favorecimiento del imputado cuya situación procesal cautelar o prontuarial es compleja, entendiéndose por tal:

- (1) Arriesgar la imposición de una medida cautelar gravosa (privativa de libertad total) en la nueva causa actual
- (2) Arriesgar la sustitución de su medida cautelar actual (de causa anterior) por una más gravosa
- (3) Arriesgar una eventual condena de necesario cumplimiento efectivo (por reincidencia específica) art 62 LDD
- (4) Arriesgar la revocación de un beneficio anterior por una nueva condena

Las especiales características emanadas desde la naturaleza particular de este tipo de ilícitos, y en su contextualización normativa en sentido amplio, ameritan la elaboración de un modelo que las considere, a la hora de presentar una respuesta penal adecuada.

## **ESTRATEGIA DE PERSECUCIÓN:**

- **Que sea comprensiva de la oferta y la demanda del problema de las drogas.** Definiendo como estrategia de persecución, una comprensiva de la oferta y la demanda considero que satisface el requerimiento de integralidad en el abordaje del problema.
- **Que la dirección de la persecución sea desde el microtráfico hacia el gran tráfico** (completitud de la oferta): La novedad radica en el sentido ascendente de su orientación, por cuanto inicia desde la detección de los principales focos espaciales de consumo y compra de los consumidores (demanda de la droga), con la consecuencial identificación de lugares de venta, principiando la persecución de este microtráfico que nos elevará hacia el gran tráfico. (ver diagrama 1)
- Asimismo, en **el uso focalizado de los limitados recursos** disponibles, se privilegiará la atención de la persecución en dos ejes, uno espacial y otro personal.
- **Considera las particularidades del tipo de ilícito:** Es un tipo de respuesta penal a las características y particularidades de este tipo de ilícitos, según las consideraciones de contexto, ya presentados en la parte previa
- **Se concentra en dos vectores vinculados:** Focaliza los esfuerzos en aquellas zonas de probada y pronosticable oferta, y en aquellos

investigados imputados reincidentes, a efectos de entregar un resultado mensurable y efectivo.

¡Error! No se pueden crear objetos modificando códigos de campo.

## **OBJETIVOS QUE ESTRUCTURAN EL MODELO:**

- 1) **Estandarizar** sin rigidez, con adaptabilidad a las diversas realidades, obediente a criterios de persecución orientados a lograr un efecto sensible en la disminución del problema de la drogas (oferta/demanda) y consecuentemente de la delincuencia asociada en un contexto de política criminal definido y con pleno apego a la normativa legal y administrativa vigente comprensiva de la intervención de todos los sujetos participantes.
- 2) Promover la estandarización coherente de la **ejecución de las políticas criminales** que sustentan los criterios de persecución a nivel regional, y que integre las particularidades locales de toda región.
- 3) Propender a la estandarización de los criterios de **aplicación de las herramientas administrativas y legales**.
- 4) Permitir establecer un **mapa regional**, comprensivo de la división del problema en la región, su estructura, funcionamiento en su operación y circuitos de vinculación.
- 5) Mejorar los resultados asociados en la **respuesta al conflicto penal**, en cantidad y calidad. (que es mejor que plantear “mejorar los resultados de persecución, aumentando el número de condenas efectivas”.)
- 6) Definir **indicadores de gestión** relacionados, y que permitan el control y apoyen la toma de decisiones.

- 7) **Optimización de las vinculaciones** entre los sujetos intervinientes (fiscales /jueces/policías, etc.)
- 8) Disminuir los **tiempos de tramitación** de las investigaciones.
- 9) Mejorar la **percepción ciudadana** de la gestión regional en materias de drogas.



## CAPÍTULO III

### MODELO DE PERSECUCIÓN:

Consiste en un modelo de **operación de dos vectores** o ejes, que concentra el sentido **y** la focalización de los esfuerzos y recursos en dos tópicos interrelacionados: el primero de carácter **geográfico espacial**, en aquellas zonas de probada y por ende, pronosticable oferta; y, en segundo lugar, de naturaleza **personal**, en aquellos sujetos investigados e imputados reincidentes específicos, a efectos de entregar un resultado mensurable y efectivo, contrastable en un período determinado de tiempo.

- 1) La determinación de **microzonas poblacionales**, tiene por objetivo la detección de la concentración de la demanda (consumo) y modelamiento de los circuitos vinculantes de los eslabones de la drogas en sentido ascendente, desde el microtráfico y hacia el gran tráfico.
- 2) La determinación de **blancos personales** de investigación, tiene por objetivo la focalización de esfuerzos en sujetos activos que, con alta probabilidad, reincidirán en este tipo de ilícitos, arriesgando una pena efectiva y que mientras dure su prisión preventiva, entregarán información a

través del art. 22, permitiendo avanzar en los eslabones del circuito de vinculación. (ver diagrama 2)

**¡Error! No se pueden crear objetos modificando códigos de campo.**

## Programa de implementación de trabajo:

### 1) Aseguramiento de las condiciones necesarias para la implementación del Proyecto

- a) Cuestiones previas de diagnóstico y necesaria uniformación:  
Corresponde a aquellas dificultades y desafíos diagnosticados a partir de la experiencia, y que constituyen obstáculos iniciales a superar, antes de la implementación del modelo. Aquellos aspectos que requieren de una desmitificación en su percepción, una cuantificación objetiva, un análisis de factores causales o bien de una determinación de criterios, antes de definir los objetivos e indicadores al momento de establecer el problema a enfrentar.
- b) Diagnosticar y resolver la **distorsión en la medición** diagnóstica y evaluativa emanadas del registro de los tipos de casos, al adecuarlas en las nomenclaturas existentes en SAF (Sistema de Apoyo a los Fiscales). Principalmente, en la nomenclatura residual “otros delitos de la ley 20.000” se tiende a incluir con imprecisión, ítems que deben ser comprendidos en otras figuras típicas de la ley.
  - i) Como solución, se propone revisar y ajustar el contenido de dicha fórmula residual, y uniformarlas a las establecidas en la “Nomenclatura Asociada a la Codificación de Delitos”, contenidas a su vez en el texto “sistema judicial-penal código único” versión al

01/01/2011, que comprende en sus 12 códigos la totalidad de infracciones a la ley 20.000. Lo anterior implica necesariamente la adecuación del catálogo del Sistema de Apoyo a los Fiscales (SAF) al catálogo del Código Único Interinstitucional.

- ii) Esta solución pasa por la estandarización de las carteras de delitos para fiscales especializados:
  - (1) Normalizando sus nomenclaturas
  - (2) Erradicando los delitos clasificados como “otros de la ley 20.000”

## **2) Definición de alcance y objetivos del proyecto**

### **a) Como Modelo de control de gestión han de determinarse:**

- i) Período de tiempo comprensivo del análisis: por ejemplo, desde 2005 a 2010
- ii) Espacio a implementar: el comprendido por Fiscalías locales o por Fiscalías de especialidad, tales como los Fiscales de drogas
- iii) Cuantificación de las fuentes alimentadoras de información:
  - (1) Causas ingresadas en el período y su desglose en vigentes y terminadas
    - (a) Determinar el tipo de ingreso: flagrancia versus investigación previa (por ejemplo, causa con teléfonos intervenidos, OERI tramitadas, trabajo previo de antecedentes aportados por cooperación eficaz, etc.)

(b) Determinar el tipo de vigencia:

(i) por delito

(ii) por estado procesal judicializado o no

(iii) con imputado formalizado y sujeto a medida cautelar y cual sea esta

(c) Determinar el tipos de término y su calidad:

(i) término administrativo:

1. archivo provisional

2. principio de oportunidad

(ii) término judicial:

1. suspensión condicional del procedimiento

2. por sentencia condenatoria

3. por sentencia absolutoria

4. por sobreseimiento temporal (por rebeldía, por ejemplo)

5. por sobreseimiento definitivo

### **3) Recolección de información relevante para efectos de análisis:**

a) Busca como objetivo tomar una fotografía de la realidad, será una medición diagnóstica que posibilitará la determinación de:

i) Las cargas de trabajo que permitirían la asignación de recursos que conformarán los equipos de trabajo.

ii) El parámetro indicador de evaluación para el siguiente período.

- b) Permite contar con un denominador uniforme y común para el posterior análisis y extracción de información utilizable y que rinda a los objetivos propuestos.
- c) Ha de definirse entre quienes componen los equipos de trabajo, quienes colaborarán en su confección, tales como abogados asistentes, técnicos y analistas.
- d) Selección de la información relevante que debe extraerse de cada investigación en un determinado estado de tramitación (tal como vigente, suspendida o terminada) en delitos de drogas y en un período de tiempo determinado (tal como, casos correspondientes al año 2010), a través de la confección de una “ficha estándar” multipropósito, la que debe contener: (ver diagrama 3)

- i) Identificación del caso:
  - (1) RUC
  - (2) Fiscal titular
  - (3) Defensor
  - (4) Estado
    - (a) Vigente
    - (b) Terminada
    - (c) Suspendida:
      - (i) Por Sobreseimiento Temporal
      - (ii) Por Suspensión Condicional del Procedimiento
  - (5) Fecha
- ii) Datos del hecho:
  - (1) Fecha de comisión
  - (2) Unidad policial que adoptó el procedimiento
  - (3) Lugar del procedimiento o sitio del suceso
    - (a) En un domicilio
    - (b) En la vía pública
    - (c) En un vehículo
    - (d) Comuna
- iii) Datos del objeto de incautación:
  - (1) Tipo de droga incautada
    - (a) Peso de droga incautada
      - (i) Bruto
      - (ii) Neto
    - (2) Incautación de armas
    - (3) Especies incautadas
      - (a) ¿Hubo destinación provisoria?
      - (b) ¿Hubo comiso?
- iv) Datos del imputado:
  - (1) Individualización
  - (2) Domicilio
  - (3) Situación cautelar
    - (a) Prisión preventiva
    - (b) Arresto domiciliario
      - (i) Total
      - (ii) Parcial nocturno
    - (c) Otras
  - (4) Condenas anteriores de la misma especie
    - (a) Cumplidas o no
    - (b) Con beneficios o no
- v) Otros:
  - (1) Utilización de Oeri
  - (2) Utilización de Odet
  - (3) Utilización de Interceptación telefónica

#### **4) Análisis de la información recolectada:**

a) Relacionar la información requerida con la utilidad esperada:

i) Identificación del caso: (para dimensionar cuántas causas se iniciaron, a efectos de contrastarlas con cuántas y cómo se terminaron)

(1) RUC

(2) Fiscal titular (permite contrastar cargas de trabajo entre fiscales y equipos)

(3) Defensor (permite la confección de lista del artículo 61 inciso final de la LDD)

(4) Estado

(a) Vigente (permite cuantificar y controlar el rendimiento de trabajo)

(b) Terminada (permite cuantificar y cualificar los tipos de términos)

(c) Suspendida:

(i) Por Sobreseimiento Temporal

(ii) Por Suspensión Condicional del Procedimiento

(5) Fecha (en una determinada periodicidad, posibilita llevar registro de su control)



ii) Datos del hecho:

- (1) Fecha de comisión (permite obtener información en relación a la temporalización de los hechos en su comisión)
- (2) Unidad policial que adoptó el procedimiento (permite cuantificar la distribución policial)
- (3) Lugar del procedimiento o sitio del suceso (permite estructurar el eje territorial)
  - (a) En un domicilio
  - (b) En la vía pública
  - (c) En un vehículo
  - (d) Comuna

iii) Datos del objeto de incautación:

- (1) Tipo de droga incautada (permite cuantificar y detallar la información en este indicador de resultado)
  - (a) Peso de droga incautada
    - (i) Bruto
    - (ii) Neto
- (2) Incautación de armas (permite cuantificar un factor específico en la medición de la delincuencia asociada)
- (3) Especies incautadas (favorece la correcta gestión de especies)
  - (a) ¿Hubo Destinación provisoria?

- iv) Datos del imputado: (permite estructurar el eje personal)
  - (1) Individualización
  - (2) Domicilio (permite analizar eventuales coincidencias entre ejes territorial y personal)
  - (3) Situación cautelar (permite, según la complejidad de su situación, priorizar la oferta de la cooperación eficaz y la seriedad de su contenido)
    - (a) Prisión preventiva
    - (b) Arresto domiciliario
      - (i) Total
      - (ii) Parcial nocturno
    - (c) Otras
  - (4) Condenas anteriores de la misma especie (permite, según la complejidad de su situación, priorizar la oferta de la cooperación eficaz y la seriedad de su contenido. Asimismo, la medición de su reincidencia)
    - (a) Cumplidas o no
    - (b) Con beneficios o no (permite un análisis de revocabilidad)
- v) Otros: (permite la evaluación del uso de herramientas legales, y la diferenciación en la complejidad de las causas)
  - (1) Utilización de Oeri
  - (2) Utilización de Odet

(3) Utilización de Interceptación telefónica

b) Confeccionar bases de datos continentales de la información extraída a partir de la recolección de las fichas estandarizadas. A partir de lo anterior, será posible interpretar dicho contenido según:

i) Los datos que son meramente informativos

ii) Los datos que permiten extraer conclusiones

(1) Conclusiones diagnósticas

(2) Conclusiones proyectivas de metas y objetivos

(3) Conclusiones que permiten generar pautas métricas e indicadores de gestión

c) Georeferenciar en un mapa único las coordenadas obtenidas en relación a los siguientes factores territoriales:

i) Lugar del procedimiento o sitio del suceso

(1) Domicilio

(2) Vía pública

(3) Vehículo

ii) Domicilio del imputado

**¡Error! No se pueden crear objetos modificando códigos de campo.**

## 5) Estructuración de los Ejes al Georeferenciar:

a) En el vaciado de la información obtenida, principalmente a partir de la información territorial del hecho y del imputado de las causas en revisión, en un mapa virtual, naturalmente y mediante el análisis de los antecedentes recopilados, permitirá la estructuración de los dos ejes que a continuación se describen:

### i) Eje microzonas poblacionales:

(1) Como ya se señaló, la determinación de microzonas poblacionales, tiene por objetivo la detección de la concentración de la demanda (consumo) y modelamiento de los circuitos vinculantes de los eslabones de la droga en sentido ascendente, desde el microtráfico y hacia el gran tráfico.

(2) Constituido por la determinación de aquellos sectores donde se concentra la mayor cantidad de lugares que han sido puntos de acopio y venta de droga.

(3) Asimismo permitirá establecer alguna su correlación con:

(a) los domicilios de los imputados

(b) los centros de consumo

(c) lugares calificados de venta

(d) circuitos de tráfico en sus diversos eslabones de transporte y distribución, entre otros.

(4) Herramientas para su estructuración:

(a) Mapa georeferenciado:

(i) Identificación de los sitios del suceso (vía pública o inmuebles)

(ii) Domicilio de imputados

(iii) Identificación de lugares calificados (art.19)

(ver diagrama 4)

(5) A partir de los resultados arrojados, se determinará un **Programa anual de Allanamientos microzonales**, que incluye una calendarización y volúmenes asociados a las actividades:

(i) Allanamiento selectivo unitario (individualizado)

(ii) Allanamiento focalizado microzonal (asedio y desgaste)

(iii) Allanamiento masivo simultáneo (intervención total)

Recibidos (410) - patorros@... Plan - Google Maps

https://maps.google.com/maps?hl=es

Personalizar vínculos | Bandeja de entrada | Radio Cooperativa | El Diario de Cooperati... | Kensington - Portfóli y... | Otros marcadores

Tú | Búsqueda | Imágenes | Maps | Play | YouTube | Noticias | Gmail | Docs | Calendar | Más -

Google

patorros@gmail.com

Cómo llegar | Mis sitios

Colaborar EDITAR

**Plan**  
Publicación restringida · 8 vistas  
Creado el 7 de Jul de 2009 · Por Patricio · Actualizado el 14 de Dic ·  
Valorar este mapa · Escribir un comentario · KM ·

- 2 Pje Folklore Chileno 2215  
Cerrillos, Santiago
- 4 Inca de Oro 2354  
Mapocho, Santiago
- Fiscalía**  
Mapocho, Santiago
- 4 Pje Chacarilla  
Mapocho, Santiago
- 7 Av Las Torres 7311  
Cerrillos, Santiago
- 9 Inca de Oro 2701  
Mapocho, Santiago
- 11 El Filodendro 18910  
Mapocho, Santiago
- 15 La Montaña 612  
Mapocho, Santiago
- 19 Capri 1020  
Mapocho, Santiago
- 21 Av Fenocamil 1205  
Mapocho, Santiago
- 22 Portada del Este 1280  
Mapocho, Santiago
- 25 Lago Todos Los Santos 2206  
Mapocho, Santiago
- 26 Portada del Este 1322  
Mapocho, Santiago
- 27 Ramón Freire 1311  
Mapocho, Santiago
- 40 Chacabuco 150  
Mapocho, Santiago
- 52 Pje 1 1660  
Mapocho, Santiago
- 56-57 Lanzerote 1460

2000 pies  
500 m

Datos de mapa ©2012 Google, Mapbox - R

Inicio | Microsoft PowerPoint ... | AFE1 Magister DPG ... | AFE1 DPG | google map.pdf - Ad... | Plan - Google Maps - ... | 0:49

**ii) Eje blancos personales:**

- (1) Como ya se dijo, la determinación de blancos personales de investigación, tiene por objetivo la focalización de esfuerzos en sujetos activos que, con alta probabilidad, reincidirán en este tipo de ilícitos, arriesgando una pena efectiva y que mientras dure su prisión preventiva, entregarán información a través del art. 22, permitiendo avanzar en los eslabones del circuito de vinculación.
- (2) Constituido por la determinación de aquellos sujetos en que, desde la expresión de indicadores de eventual reincidencia, pueda concentrarse la investigación dirigida a escalar en los circuitos del tráfico de drogas.
- (3) Pueden ser indicadores de concentración:
  - (a) Haber sido sorprendido vendiendo o acopiando droga:
    - (i) desde su domicilio
    - (ii) en la vía pública
  - (b) Tener una condena anterior por delito de la misma especie
    - (i) Con una condena cumplida
    - (ii) Con un beneficio de cumplimiento alternativo vigente
  - (c) Tener una causa vigente por delito de la misma especie
    - (i) Con una medida cautelar distinta a la prisión preventiva



(4) Herramientas

(a) Elaborar un **Programa anual de candidatos personales blancos de investigación**

(i) Individualización

(ii) Compras acreditadas de agentes e informantes reveladores o encubiertos

(iii) Intervención telefónica

(iv) Detección de movimientos típicos mediante fotografía y filmación

(v) Levantamiento patrimonial

(vi) Programa de allanamientos

(b) Confeccionar redes de vinculación familiar, geográfica, patrimonial y funcional entre los investigados (Sistema virtual i2)

(i) Identificación de los sitios del suceso (vía pública o inmuebles)

(ii) Domicilio de imputados

(iii) Identificación de lugares calificados (art.19)

b) Justificar la concentración espacial y personal de los ejes en respuesta a las siguientes interrogantes:

- i) ¿Coinciden los sitios del suceso o lugares de detención con las concentraciones de domicilios de imputados?
- ii) ¿Cuáles son los movimientos de migración de las fases del tráfico y cuáles son los circuitos de acopio, transporte, distribución y venta, entre otros?

**6) Elaboración de métricas (indicadores) y definición de metas asociadas:**

- a) Establecer un programa de metas y objetivos en un período de tiempo, justificando la cuantificación razonadamente criteriosa, (cuantificaciones que obedezcan a objetivos basados en criterios eficientes de necesidades versus recursos y que soporten un análisis crítico de cautela de derechos fundamentales de los investigados, evitando el derecho penal de autor), estableciendo rangos mínimos y máximos atendida también la disponibilidad de recursos, contrastando la factibilidad de fijar mínimos comunes exigibles con la de fijar máximos alcanzables.

- i) En lo relativo a causas y su estado:

- (1) Cuantificar investigaciones vigentes y terminadas al finalizar el período:

- (a) Causas a ingresar en el período y su desglose en vigentes y terminadas

(i) Determinar el tipos de ingreso:

1. flagrancia versus investigación previa

a. Tipos de investigación previa, en el uso de herramientas de investigación tales como:

i. Interceptación telefónica (información que se obtiene del sistema RESIT para el estricto control de su uso)

ii. OERI

iii. trabajo previo de antecedentes aportados por cooperación eficaz

(ii) Determinar el tipo de vigencia:

1. por delito

2. por estado procesal judicializado o no

3. con imputado formalizado y sujeto a medida cautelar y cual sea esta

(iii) Determinar el tipos de término y su calidad:

1. término administrativo:

a. archivo provisional

b. principio de oportunidad

2. término judicial:

a. suspensión condicional del procedimiento

b. por sentencia condenatoria

- c. por sentencia absolutoria
  - d. por sobreseimiento temporal (por rebeldía, por ejemplo)
  - e. por sobreseimiento definitivo
- ii) En lo relativo a sujetos investigados blancos personales, la cuantificación de:
  - (1) Candidatos de persecución seleccionados
  - (2) Imputados detenidos
  - (3) Imputados en prisión preventiva
  - (4) Imputados condenados
    - (a) Con beneficios
    - (b) Privados de libertad
- iii) En lo relativo al uso de herramientas invasivas:
  - (1) En lo relativo al uso de las OERI:
    - (a) número de domicilios por allanar:
      - (i) Allanamiento selectivo unitario (individualizado)
      - (ii) Allanamiento focalizado microzonal (asedio y desgaste)
      - (iii) Allanamiento masivo simultáneo (intervención total)
    - (b) Interceptación telefónica (información que se obtiene del sistema RESIT para el estricto control de su uso)

iv) En lo relativo a las cantidades y calidades de drogas incautadas

(1) tipo de droga

(2) tipo de peso

b) La objetivización de metas y la determinación de parámetros indicadores de la gestión permitirán el contraste periódico a fin de determinar el cumplimiento de las metas asociadas a los mismos y de esa manera el desempeño de la función y la eficiencia en el uso de los recursos. Asimismo en la tutela de la utilización de herramientas intrusivas y los márgenes límite del volumen de un razonable uso. Todo lo anterior permitirá:

i) Diferenciar objetivos según el propósito que motive la métrica:

(1) De solución: un plan de contingencia de eliminación de mochilas de arrastre

(2) De medición: realizar proyección y medición de variaciones en la respuesta penal

(3) De persecución: por ejemplo, la estructuración del Plan de Dos Ejes

ii) Asimismo, permitirá en su determinación:

(1) distribuir exigencias y cargas de trabajo por equipo

(2) determinar la conveniencia de dotar de exclusividad a algunos equipos

(3) medir la calidad de las investigaciones

- (4) medir y distribuir la complejidad o dificultad de las investigaciones
  - (5) medir y controlar el uso de herramientas legales invasivas
  - (6) generar por comparación una competencia controlada entre equipos de trabajo
  - (7) evaluar resultados y desmitificar impresiones
- c) Determinar la periodicidad del seguimiento y evaluación.

**7) Estructurar los equipos de trabajo en un modelo de Fiscalía Especializada o de Fiscalía Territorial Local**

- a) La organización de equipos de drogas en un contexto estructural administrativo de Fiscalía Local podría ceñirse al siguiente esquema:
- i) Elaboración de un censo de Fiscales con especialización por decreto de nombramiento
  - ii) Evaluación y diagnóstico de las carteras vigentes asociadas a los fiscales con especialidad, para determinar la conveniencia de dotar a la región de fiscales exclusivos para el microtráfico y un fiscal coordinador en la materia
  - iii) Determinación, en consideración a la disponibilidad, de a qué nivel de carga de trabajo se justifica:
    - (1) la dedicación exclusiva o preferente de un o unos Fiscales especializados
    - (2) la asignación de un abogado asistente de Fiscal

- (3) la asignación de una secretaria o gestora
- iv) Designación de Fiscales especializados que trabajarán en dedicación exclusiva o preferente al modelo de persecución del Microtráfico
- v) Conformación del equipo en asignación de Recursos Humanos:
  - (1) Un abogado asistente de Fiscal
  - (2) Un gestor técnico
  - (3) Un administrativo o secretaria
- vi) Capacitación en el uso de herramientas legales y administrativas
  - (1) Fijación y entrega de materiales útiles a incorporar en capacitación: una colección de contenidos mínimos y que uniformen la base del fiscal especializado.
- vii) Nombramiento de un fiscal Coordinador Regional de Microtráfico:
  - (1) Definición y difusión de las funciones, relaciones, atribuciones (prerrogativas) y responsabilidades:
    - (a) implementar el presente modelo
    - (b) velar por el cumplimiento de las metas ante la Fiscalía Nacional:
      - (i) PFM (Programa Focalizado Masivo)
      - (ii) POC (Programa Organizaciones Criminales)
    - (c) velar por el equilibrio en las cargas de trabajo
    - (d) coordinar las entidades responsables de las fases de investigación y litigación (partícipes)

- (e) difusión mediática
- (f) definir e implementar un plan de control de gestión asociado al equipo de microtráfico
- (g) coordinar reuniones de seguimiento bimensuales de avance del plan
- (h) programar capacitaciones para el equipo
- (i) objetivizar los futuros desafíos investigativos:
  - (i) Relativos a alcanzar a los promotores del consumo:
    - 1. Promoción a nivel publicitario: Revistas
    - 2. Promoción a nivel de espacios y espectáculos: Fiestas de consumo masivo concertado que apareje oferta necesaria (Electrónicas, Reggae. Etc)

**8) Definición de los procesos de trabajo, funciones y responsables:**

**a) Estandarizar y calibrar en ajustes necesarios, los criterios jurídicos y administrativos que orientarán, entre muchas otras:**

- i) La Tramitación de las investigaciones:
  - (1) Desarrollar un macroproceso de tramitación posterior a la ACD (Audiencia de Control de la Detención)
  - (2) Agrupaciones y acumulaciones de investigaciones y sus respectivos opuestos
- ii) Las Decisiones de Término de causa:



- (1) Archivos provisionales de investigaciones judicializadas
- (2) DNP (Decisiones de No Perseverar)
- (3) SCP (Suspensiones Condicionales del Procedimiento)
- (4) Juicios Abreviados
- (5) Juicios Simplificados

iii) La gestión de las especies incautadas:

(1) Catastro por tipo de especie:

- (a) Dinero
- (b) Contenedores
- (c) Vehículos
- (d) Equipos de teléfonos celulares
- (e) Otras a valorar según su utilidad.

(2) Diagnóstico del estado actual de las especies sin destinación y en abandono en FL, unidades policiales o desconocida ubicación

(3) Destinación provisoria a las necesidades policiales

- (a) Especies devueltas
- (b) Especies decomisadas por sentencia que decretó tal comiso

**b) Determinación de las Herramientas legales y administrativas a utilizar**

i) **Herramientas legales:**

- (1) Órdenes de entrada, registro e incautación (OERIS)
- (2) Órdenes de detención (ODET)

- (3) Interceptaciones de comunicaciones (por ejemplo, las telefónicas)
- (4) Cooperación eficaz (delación compensada) art. 22
- (5) Secreto de la investigación art. 38
- (6) Destinación provisoria art. 40
- (7) Ampliación de la detención art. 39
- (8) Retención de la droga art. 41
- (9) Medidas cautelares reales

ii) Observaciones:

- (1) Elaborar formatos tipo uniformes y estandarizados de solicitud y constancias
- (2) Registro escrito supervisado y evaluado en su uso
- (3) Cuantificación de su uso como objetivo específico

iii) **Herramientas administrativas:**

- (1) Aquellas de resorte de la Fiscalía Regional, a manera ejemplar:
  - (a) La elaboración de indicadores de gestión diferenciados en su evaluación
  - (b) La eliminación de mochilas de arrastre, en fase inicial de implementación
  - (c) La asignación proporcionada y supervisada de causas
  - (d) Prerrogativas o privilegios en compensación por la carga de trabajo especializado, tales como liberación de turnos de

instrucción (en aquellas Fiscalías sin sistema de Flagrancia),  
turno de ACD, de audiencias programadas o de coberturas

(e) La elaboración de formatos tipo uniformes y estandarizados de escritos y minutas más frecuentes con respaldo doctrinal y jurisprudencial (Unidad de Asesoría Jurídica UAJ)

(f) El acceso a cursos de especialización y perfeccionamiento (Unidad de Capacitación)

(g) La asistencia comunicacional mediática (Unidad de Comunicaciones)

(h) Acceso remoto a herramientas informáticas: (Unidad de Informática)

(i) extracto SAF

(ii) Censis

(iii) Mono Web

(iv) instalación I2 con su llave

(i) Una mayor asignación de recursos materiales y la confección de los mapas georeferenciados y lista de blancos personales

(j) La confección de Materiales de apoyo y guía, tales como:

1. Carta Gantt estándar

2. Diagrama de procesos e interacciones de los sujetos e intervinientes

3. Diagrama del diseño del modelo en que se identifiquen los protocolos de operación desde las fuentes alimentadoras de la información hasta las decisiones de términos

(2) Aquellas de resorte de la Fiscalía Nacional, a manera ejemplar:

(a) El levantamiento patrimonial de blancos de investigación

(b) La creación de historias ficticias en identidad de:

(i) Informante o agente

(ii) como encubierto o revelador

(c) La colaboración en entregas:

(i) Vigiladas o controladas

(ii) Nacionales o internacionales

(d) Relativos a interceptación de comunicaciones y telefonía:

(Sistema RESIT)

(i) revisión de intervenciones

(ii) sistema Vigía

(iii) ubicación triangulada por antenas

(iv) SMS

(v) Tráfico de llamadas

(vi) Relación número/persona y persona/número

(vii) “asociado a”/activo o no

(viii) Dueños/portabilidad

- (ix) Plan de suscripción/prepago
- (3) Aquellas relacionadas con coordinación con los Equipos Policiales:
- (a) Determinación de criterios relativos a:
    - (i) Billeto marcado para compras acreditadas
    - (ii) Proveniencia del financiamiento de compras acreditadas
  - (b) En la incautación de teléfonos, determinar cuál es y cómo extraer la información mínima relevante y la máxima óptima de un teléfono celular incautado
  - (c) Conformar equipo de investigación policial de dedicación exclusiva
  - (d) Metas y objetivos de gestión
  - (e) Definir conceptos comunes
  - (f) Detección de necesidades:
    - (i) Vehículos para destinación
    - (ii) Otro útiles
- (4) En relación a la coordinación con Tribunales, tales como la gestión de un bloque de audiencias de causas de drogas, por ejemplo.

**c) Determinación de los sujetos intervinientes en la interacción de funciones que emanan de la implementación del modelo, en su individualización y participación, propendiendo a la gestión de los compromisos necesarios.**

- i) Diferenciando su origen pertenecientes a Fiscalía, o ajenos a ella
- ii) Diferenciando su naturaleza y aporte en el modelo

## **CONCLUSIONES:**

### **A modo de conclusiones y reflexiones abiertas**

La impresión del autor al dar por terminada la presente investigación es de un sentir inconcluso. Por cuanto mientras más reflexionaba acerca del problema expuesto, geoméricamente se expandían las posibilidades y vetas proyectivas de descripción y análisis.

El trabajo expuesto ha tenido como real intención incitar el estudio dedicado del problema de las drogas, de una forma extra normativa. Así, evidenciando la necesidad de un mayor y más profundo análisis de su enfrentamiento desde las políticas criminales vigentes, propone un atrevido intento por formular bases revisables que estructuren un modelo de persecución del circuito de oferta y demanda de las drogas.

En un principio, y con el afán de escenificar el contexto en el que la propuesta de contextualice, la mera enunciación normativa reguladora del problema de las drogas abrió paso a la fijación de la atención en un **marco contextual de impresiones diagnósticas, de experiencias, y de recomendaciones** atingentes, de multioriginaria procedencia, en el cual circunscribir el modelo de

persecución, y los cuales en su mayoría fueron recogidos y se vieron expresados en el modelo propuesto, principiando en el cuestionamiento e identificación de la existencia de una política criminal de drogas, definible y vinculante, y si resulta coherente en la confrontación con los contextos normativos.

De esta forma, siete textos aportaron desde sus particulares orígenes y perspectivas, aspectos fundamentales de vigencia y relevancia de la estructura de contextualización de diseño del modelo a proponer.

El primero, correspondiente a la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), para proponer una conceptualización operativa del “**problema mundial de las drogas**”, su significado y comprensión. Asimismo, y para intentar delimitar el contenido tópico del asunto, en relación a la **Reducción de la Oferta**, centra La Estrategia Hemisférica sobre Drogas en cuatro lineamientos esbozados, y como método de control, tres imperativos a los que someter el accionar.

El segundo, y a la hora de discernir la existencia, definición, contenido y singularidad de una “política criminal”, pretende orientar el **desarrollo de una política nacional sobre drogas, a manera de pauta para operadores**



**políticos, técnicos y expertos**, enfatizando la dirección de los esfuerzos hacia dar una respuesta global hemisférica integralmente articulada y la contención de la producción, tráfico ilícito, uso indebido y abuso de drogas. También aparta un análisis de dificultades en este combate, precisa el concepto de “política” y acota en las **políticas nacionales un enfoque de reducción de la oferta hacia la limitación dirigida de la disponibilidad de drogas. Ejemplifica con un esquema basado en la realidad chilena y a partir de la última estrategia nacional sobre drogas, cuales son las principales categorías de una política nacional sobre la materia.**

El tercero, constituido como Guía sobre políticas de drogas, y para efectos de desarrollar diversos mecanismos para canalizar sus casos a través del sistema jurídico de la forma más eficaz, categoriza en **cuatro tipos de personas**, casi intentos tipológicos, a quienes infringen las leyes sobre drogas. De esta manera, en trece ideas completas, y desde la **disidencia a las formas paradigmáticas en las que tradicionalmente se aborda el problema**, sugiere para la aplicación eficaz de las leyes en materia de drogas que los organismos encargados de la aplicación de la ley deben centrarse en un **conjunto de actividades y objetivos más amplio y equilibrado**, concebido para abordar los problemas sanitarios, sociales y de delincuencia relacionados con las drogas en lugar de perseguir simplemente la reducción de las dimensiones generales de los mercados de drogas.

El cuarto, en una línea paralela a la anterior, formula cuatro principios y más de un decena de Recomendaciones y consejos casi imperativos en tono de protesta, en una nueva dirección de abordaje del problema de las drogas.

Con lo anterior, se intentó **dar por contextualizado el escenario vigente en relación al “problema de las drogas”, tanto desde la perspectiva de las posiciones concordadas de los organismos internacionales, como desde la óptica de sus críticos y proactivos proponentes de recomendaciones y acciones alternativas, considerando conveniente a partir de este punto la revisión en su incidencia, de la participación del ente persecutor nacional, en la medida de sus competencias, en cuanto catalizador de las políticas criminales en su ejecución concreta y la interrelación con los organismos policiales que lo auxilian.**

Así, el quinto texto, correspondiente al vigente Plan estratégico del Ministerio Público, tras enunciar su **Visión Institucional, Misión Institucional y Servicios y productos estratégicos**, define en sus **Objetivos Estratégicos** optimizar de manera más efectiva y eficiente la tramitación de las investigaciones penales, enumerando en los **Lineamientos Estratégicos de la institución**, el Desarrollar una Persecución Penal Eficiente con estándares de calidad.

Asimismo, al referirse a **Las líneas de acción**, en lo que nos interesa en esta parte, en lo relativo a “**delitos de especial relevancia**”, a la hora de establecer elementos de diagnóstico asociados a categorías de delitos, y teniendo en consideración la **estrategia de persecución penal** sustentada en las distintas modalidades de tramitación de casos, al detallar, a propósito de la Tramitación de Casos Complejos, y ahora bien, en “**Los Delitos de la Ley de Drogas**” refiere algunas características asociadas a algunos factores geográficos de movimiento de drogas, distintos eslabones de la cadena del tráfico, delincuencia vinculada, entre otros.

Dirige el énfasis, al acusar como necesidad el **establecimiento formal de criterios de actuación** relativos al tema, con el propósito de mejorar el accionar, estimándose **como impresión diagnóstica** que la actual estructura territorial administrativa de la Fiscalía, presenta debilidades en el aspecto funcional, para abordar los casos con alto dinamismo y en que por las características del delito y los distintos niveles de intervención de los traficantes hacen difícil y **compleja su persecución**. En el mismo sentido impera a través de la imposición de criterios obligatorios, para que se coordine y controle, de mejor forma, la actuación eventualmente autónoma de las policías en esta materia.

Llama también la atención que en “**Las líneas de actuación en la reevaluación de criterios de actuación en materia de drogas**”, estime dentro de lo residual de la denominación de los casos complejos, analizar en

los grupos de delitos la **necesidad de alinear los objetivos** perseguidos por el Ministerio Público y las Policías, y sus consecuentes métricas de evaluación, los delitos de drogas, y en ellos definir criterios que permitan efectuar una **segmentación de casos en diversas categorías, y sobre ello, Profundizar la política de Persecución Penal del Ministerio Público y, por otro lado, propender a planificar objetivos de gestión conjuntamente con las Policías** hacia Definir una **política de persecución penal clara**, enfocada en las organizaciones criminales y en el tráfico urbano y Definir **fiscales especiales**, con competencia nacional, a efectos de tener unidad de acción en los casos de alta complejidad, con alcance interregional e internacional.

Considerando todo lo anterior, con el precedente prisma desde la óptica programática institucional de la Fiscalía de Chile, pudo analizarse, ahora desde la contingencia académica, a propósito de las reflexiones al decenio de la Reforma Procesal Penal, en un **sexto texto**, crítico en un objetivo análisis, que concluye adjetivamente que los **sistemas de justicia penal pierden su capacidad de reflexión crítica**, y que esto permite que en pocos años se conviertan en sistemas burocráticos que trabajan por debajo de sus posibilidades y de las expectativas sociales mínimas.

Ante tal certero diagnóstico que engloba también la persecución de las drogas, y al elogiar la reforma chilena que ha mostrado una enorme capacidad de **innovación y evolución** en estos diez años, esta se pone a prueba al

enfrentar dos centrales **problemas que también deben ser abordados en un modelo de persecución:**

**Uno en el método de persecución de delitos comunes, y en este mismo, las falencias en el método investigativo de la orden de investigar, en el uso de sistemas de información y en la coordinación de fiscales con policías.**

**Y otro en el problema del tratamiento de los delincuentes reiterantes y la consecencial generación de circuitos de impunidad, y acarreado problemas para el sistema, especialmente en legitimidad pública.**

Un **séptimo** y último texto a considerar, también en el marco del décimo aniversario de la implementación de la reforma procesal penal, en una publicación de Fiscalía, la que en sus reflexiones desde el enfrentamiento experiencial práctico y cotidiano, enfatizó como herramientas para abordar el fenómeno de las drogas en una **Persecución Focalizada del Microtráfico** como técnica de enfrentamiento del problema, a **la comunidad, la persistencia y el desarme patrimonial. La comunidad** como valiosa fuente de información y público objetivo de calificación legitimadora del desempeño de la persecución; **La persistencia como expresión del método de** intensificación de la persecución y para impedir la rearticulación de los traficantes; y, **la penetración en las organizaciones y su dirección al golpe patrimonial de dichas agrupaciones,** como dirección de persecución.

**De tales antecedentes de contexto, considerados desde cada uno de sus aportes como elementos que informan a manera de principios los elementos que un modelo de persecución debe comprender y de esta forma, el modelo que se propuso, se contextualiza en los análisis previos extraídos de las posiciones vigentes a nivel nacional y extrafronterizas en relación a las políticas criminales de persecución y las críticas a las mismas en el enfrentamiento del problema de las drogas. Se acota a la participación que le cabe a la Fiscalía de Chile en el mismo, desde sus lineamientos programáticos a la experiencia práctica, al cumplirse 10 años desde su establecimiento como órgano persecutor.**

A partir de todo lo anterior, desde los siete textos que impresionan como margen contextual al que se circunscribe el modelo a proponer, en sus mínimos necesarios a considerar y en el contenido de un modelo de persecución debe comprender:

- **Una justificación del modelo en las peculiaridades propias, tanto de la naturaleza de los ilícitos de drogas, como de las características propias de las investigaciones en materia de microtráfico. En el primer caso, las características provenientes de su faz económica de negocio predecible, cómodo, enmarcado en un circuito de tráfico, así como de sus implicancias sociocriminogénicas, de delincuencia asociada y de los perfiles de división funcional, o de los antivalores relacionados a sus códigos contraculturales.**

En el segundo caso, de las **características de las investigaciones en materia de microtráfico** tanto en su **tramitación**, como de sus **herramientas investigativas**.

Las especiales características emanadas desde la naturaleza particular de este tipo de ilícitos, y en su contextualización normativa en sentido amplio, ameritan la elaboración de un modelo que las considere, a la hora de presentar una respuesta penal adecuada:

- **Una Estrategia de persecución, que sea integral, comprensiva de la oferta y la demanda del problema de las drogas. En la propuesta, que la dirección de la persecución sea desde el microtráfico hacia el gran**

**tráfico, con uso focalizado de los limitados recursos** disponibles y que **considera las particularidades del tipo de ilícito**, concentrándose singularmente en **dos vectores vinculados**.

- **Objetivos** que estructuren el modelo y que lo doten de sentido.
  
- **Un Modelo de persecución propiamente tal, y que en nuestro caso** consiste en un diseño de operación de dos vectores o ejes, que concentra el sentido **y** la focalización de los esfuerzos y recursos en dos tópicos interrelacionados: el primero de carácter geográfico espacial, en aquellas zonas de probada y por ende, pronosticable oferta; y, en segundo lugar, de naturaleza personal, en aquellos sujetos investigados e imputados reincidentes específicos, a efectos de entregar un resultado mensurable y efectivo, contrastable en un período determinado de tiempo.
  
- **Un Programa de implementación de trabajo de ocho pasos:**
  - 1) Que inicie en el aseguramiento de las **condiciones necesarias** para la implementación del Proyecto
  - 2) Que contemple una **Definición del alcance y objetivos del proyecto**, comprensivo de un **Modelo de control de su gestión**
  - 3) Que sistematice un programa de **Recolección de información** relevante para efectos de análisis



- 4) Que integre el **Análisis** de la información recolectada, relacionando la información requerida con la utilidad esperada.
- 5) Que comprenda la **Estructuración de dos Ejes** a Georeferenciar y sus respectivas herramientas de desarrollo:
  - i) Un Eje de microzonas poblacionales:
  - ii) Otro Eje de blancos personales:
- 6) Que avance en la Elaboración de **métricas (indicadores) y definición de metas** asociadas:
  - a) Estableciendo un **programa de metas y objetivos** en un período de tiempo, **justificando** la cuantificación razonadamente criteriosa, (cuantificaciones que obedezcan a objetivos basados en criterios eficientes de necesidades versus recursos y que soporten un análisis crítico de cautela de derechos fundamentales de los investigados, evitando el derecho penal de autor), estableciendo **rangos mínimos y máximos** atendida también la disponibilidad de recursos, contrastando la factibilidad de fijar mínimos comunes exigibles con la de fijar máximos alcanzables.
  - b) **Objetivizando** las metas y la determinación de parámetros indicadores de la gestión que permitirán el contraste periódico a fin de determinar el cumplimiento de las metas asociadas a los mismos y de esa manera el desempeño de la función y la eficiencia en el uso de los recursos.

Asimismo en la **tutela** de la utilización de herramientas intrusivas y los márgenes límite del volumen de un razonable uso.

- 7) Que posibilite estructurar los **equipos de trabajo** adaptable según se implemente en un diseño de Fiscalía Especializada o de Fiscalía Territorial Local
- 8) Que incluya la **Definición** de los procesos de trabajo, funciones y responsables en:
  - a) La Estandarización y calibre en ajustes necesarios, de los criterios jurídicos y administrativos que los orientarán
  - b) La Determinación de las Herramientas legales y administrativas necesarias y útiles
  - c) La Determinación de los sujetos intervinientes en la interacción de funciones que emanan de la implementación del modelo

De todo lo anteriormente presentado, y entendiendo la naturaleza de una Actividad Formativa Equivalente a Tesis, o bien en su sigla AFET, como la que intenta resolver un problema de relevancia jurídica real o ficticio, he pretendido plantear los tópicos más relevantes de cada texto inicial que se recogen en este modelo, tales como:

- El problema de las drogas ilícitas
- Necesidad de una Política Criminal en relación al negocio de las drogas, críticas y recomendaciones

- La persecución penal de la oferta de drogas ilícitas

De esta forma, acotar diagnóticamente el problema, dejando expuestas las dificultades y desafíos e intentar plantear un mínimo irreductible de elementos que debe contener un diseño de persecución contra las drogas, desde el énfasis en dos ejes, geográfico y personal. Ellos son Justificación, Estrategia, Objetivos, Modelo y Programa de implementación.

Queda abierto, al análisis reflexivo y críticas finales, aquellos futuros desafíos que podrán incorporar ambiciosamente al análisis, factores que en el presente no fueron alcanzados, tales como

- Los tipos penales que tipifican y sancionan el problema de las drogas
- La definición, análisis y cuestionamiento de las Políticas Criminales del fenómeno
- Identificación y análisis de los factores multioriginarios estables y variables que inciden en la dinámica de interacción criminogénica del problema, desde sus naturalezas predisponentes, posibilitantes e impeditivas, según el paradigma multifactorial.
- A partir de la consideración crítica del modelo y su contexto, el diagnosticar el contexto de realidad experiencial de cada jurisdicción para la adaptabilidad del modelo.

- El diagramar para claridad un Modelo de Flujo en Macroproceso de investigación y tramitación de causas de drogas.
- Formular un esquema de modelo con precisiones cronotópicas en su alcance de tiempo y espacio.
- Exponer con ejemplos reales, los indicadores relevantes iniciales
- Abrir las reflexiones al abordaje de nuevos y futuros desafíos

## BIBLIOGRAFÍA

### De autores:

1. CLARKE Pernel, GALVIS María y CARNEVALLE John, 2009. Cómo desarrollar una política nacional sobre drogas: una guía para responsables políticos, técnicos y expertos. En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). Mismo título, publicada en Argentina, patrocinada por CICAD, OEA, Secretaría Regional de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y Secretaría de Programación para la prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico, Presidencia de la Nación, República Argentina. 2009. 83 ps.
2. COMISIÓN global de políticas de drogas. Guerra a las drogas: Informe de la comisión global de políticas de drogas. Junio 2011, 20 ps.
3. COMISIÓN Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Estrategia Hemisférica sobre Drogas. En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los

Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010).

4. CONSORCIO Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), Guía sobre políticas de drogas. En: Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), (Período ordinario de sesiones 48º, Washington D.C., Estados Unidos de América, 2010). 123 ps.
5. DUCE Mauricio, Diez años de Reforma Procesal Penal en Chile: apuntes sobre su desarrollo, logros y desafíos, En: Seminario “Diez años de la reforma procesal penal” (2010, Santiago de Chile), “A 10 años de la Reforma Procesal Penal: Los desafíos del nuevo sistema”, Santiago de Chile, Ministerio de Justicia, 2010, 239 ps.
6. MUÑOZ Lautaro, Lefever Claudia y Gallegos Carla, Lucha contra microtráfico, Fiscalía 10 años edición aniversario, (10): 12-15, octubre 2009.
7. HORWITZ LENON, María Inés y LOPEZ MASLE, Julián. *“Derecho Procesal Penal Chileno.”*. Tomo II, Editorial Jurídica de Chile. Santiago, Chile. 2004.
8. NUÑEZ VASQUEZ, Juan Cristóbal. *“Tratado del Proceso Penal y del Juicio Oral”*. Tomo II. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2001.
9. TAVOLARI OLIVEROS, Raúl. *“Instituciones del nuevo proceso penal”*. Editorial Jurídica de Chile. Santiago, 2005.

**Normativa:**

10.Ley Nº 20.000. CHILE. Sanciona el trafico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Ministerio del Interior. Santiago, Chile, febrero de 2005.

11.Oficios e Instructivos del Fiscal Nacional, Fiscalía de Chile.