



OBSERVATORIO  
DEL COMERCIO  
ILÍCITO Y  
SEGURIDAD



Cámara  
Nacional  
Comercio  
Servicios  
Turismo

# MEDIDAS PARA EL COMBATE DE LA INSEGURIDAD Y EL COMERCIO INFORMAL E ILEGAL DEL OBSERVATORIO DEL COMERCIO ILÍCITO Y SEGURIDAD (OCIS)



## Medidas para el Combate de la Inseguridad y el Comercio Informal e Ilegal del Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad (OCIS)

### INTRODUCCIÓN

El Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad (OCIS) es una iniciativa pionera en Chile que nace el 10 de mayo del 2016 bajo el alero de la Cámara Nacional de Comercio Servicios y Turismo de Chile (CNC), debido a la preocupación constante del gremio por la informalidad en el comercio. Este fenómeno se traduce en delitos como el contrabando, piratería, falsificación, receptación y comercio ambulante ilegal, que impactan negativamente a nuestro país a nivel social, económico y cultural.

El comercio ambulante ilegal es una amenaza al orden público y una competencia desleal hacia los negocios formales. Junto con esto, hay que considerar la pérdida fiscal asociada, dado los enormes montos que se transan sin ningún tipo de pago de impuestos y los riesgos para el consumidor al adquirir productos de dudosa procedencia, en muchos casos perjudiciales para la salud y sin ningún tipo de garantías.

Por ello, el OCIS se ha impuesto como misión promover la reflexión en torno a la problemática del comercio ilegal, evidenciar los riesgos asociados, generar acciones para conectar y movilizar al sector público y privado, crear conciencia del impacto negativo que tiene en la sociedad, fomentar una cultura de respeto a la propiedad intelectual e industrial, así como contribuir al diseño de instrumentos, políticas y acciones concretas para combatirlo.

El Observatorio trabaja en alianza con las industrias afectadas por el comercio ilegal, así como también con instituciones públicas que, desde su experticia, contribuyen a la detección y el control de este delito, dentro de las que destacan: Subsecretaría del Interior, Subsecretaría de Prevención del Delito, Gobierno Regional Metropolitano, Fiscalía Nacional, Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INAPI), Servicio Nacional de Aduanas, Servicio de Impuestos Impuesto (SII), Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones (PDI), Instituto de Salud Pública, Metro de Santiago, Asociación de Municipalidades de Chile, Asociación Chilena de Municipalidades, I. Municipalidad de Providencia, I. Municipalidad de Estación Central, I. Municipalidad de Quinta Normal, I. Municipalidad de La Florida, I. Municipalidad de Puente Alto, I. Municipalidad de Maipú, I. Municipalidad de Valledor, entre otras.

Además, desde el sector privado participan las Cámaras Regionales asociadas a la Cámara Nacional de Comercio, CAVEM, ALOG, Centro de Políticas Públicas de la P. Universidad Católica de Chile, Cámara de la Industria Cosmética de Chile, Mirosevic y Cía, Alto, BAT, Nike, Cámara de Centros Comerciales, Asociación Nacional de Supermercados de Chile, INTA, ATREX, Corporación del Libro y la Lectura, Cámara Chilena del Libro, ACHEA, ASEVA, Cámara Aduanera de Chile, ANAGENA, Asociación Chilena de Casinos de Juego, AGAD, Samsung, ASOF Falabella, entre otras.

De este modo, percibimos el aumento del contrabando de mercadería tanto el que ha sido interceptado por las autoridades, así como el que vemos hoy circulando en el comercio informal. Lo mismo ocurre con la falsificación y la piratería, que van desde libros, juegos de computadora y películas pirata, hasta vestuario, calzado, juguetes, perfumería, cosméticos,

artículos electrónicos y accesorios de vehículos robados, por nombrar algunos ejemplos.

Además, se observa cómo en esta modalidad de venta ilegal se han introducido nuevos productos que amenazan directamente la salud pública, como es el caso de alimentos, medicamentos y artículos de limpieza, los cuales se venden en las calles y alrededor de las ferias de nuestras ciudades.

Asimismo, en cuanto a la forma de operar de estos ilícitos, detectamos que en un importante número de casos viene asociados a bandas de crimen organizado, así como a la comisión de otros delitos como el robo, la receptación, la extorsión, las amenazas e incluso el homicidio.

Lamentablemente, estas conductas que son constitutivas de delitos, las vemos tomándose los espacios públicos como plazas, mercados y ferias, e incluso utilizando plataformas de comercio electrónico que hace que debamos levantar nuestras alertas.

Frente a este escenario, el día 25 de julio del año 2023, por decisión del presidente de la CNC, don José Pakomio, el Observatorio convocó a sus integrantes a una sesión especial, bajo modalidad de trabajo de mesas público- privada, con el propósito de generar propuestas concretas para el combate de la inseguridad y el comercio ilícito, tanto aquellas que se pueden hacer desde el sector privado como de aquellas que requieren de la asistencia y patrocinio de las autoridades del sector público.

De este modo, considerando la experiencia de cada uno de nuestros integrantes del OCIS y con el objetivo de consensuar la generación de medidas para este propósito, se determinó un mecanismo de trabajo que consistió en 3 mesas temáticas: seguridad pública, comercio ilícito y comercio ambulante. De estas mesas y luego del trabajo realizado por el Observatorio del Comercio Ilícito y Seguridad, se alcanzó un acuerdo, que finalmente, concluyó con la generación de **30 medidas para el combate a la inseguridad y al comercio ilegal y ambulante.**

## METODOLOGÍA

Cada medida fue evaluada por los participantes según su costo, impacto y factibilidad de implementación. Se usó una matriz para analizar las condiciones necesarias que requieren cada medida y así poder identificar aquellas que pueden ser alcanzadas de manera más rápida y eficiente en el corto plazo, sin perjuicio que el resto puedan ir incorporándose en el mediano y largo plazo.

Los gráficos que se presentan a continuación muestran la evaluación de cada medida propuesta. Las variables usadas fueron por un lado el costo y el impacto, *medidas en los ejes X e Y*. Ambas variables se evaluaron de acuerdo con cinco categorías: muy bajo, bajo, medio, alto y muy alto.

A su vez, cada medida se evaluó también según su “facilidad de implementación”, (*medida según el tamaño de la circunferencia*) variable que va de 1 a 4 dependiendo si existen las condiciones o la facilidad para implementarla, en cuanto a capacidad técnica, presupuestaria, política, entre otros.

**De esta manera, aquellas medidas ubicadas en el cuadrante superior izquierdo son de alto impacto, bajo costo y a mayor tamaño de la circunferencia son más factibles de ejecutar.**

## MEDIDAS PROPUESTAS POR MESA

### I. SEGURIDAD

#### 1. Creación de una base de datos unificada con distintas organizaciones como SII, Aduanas, Policías, UAF y Ministerio Público.

Se requiere de una base que permita procesar información real sobre el número de denuncias, cantidad de productos decomisados, tipo de mercaderías, datos de vías de ingreso y transporte de mercadería ilegal, resultado de las investigaciones, etc.

#### 2. Alianza público-privada que permita acceso y uso del reconocimiento facial en espacios privados de acceso público, administrado por las Policías.

Se considera relevante que se permita el establecimiento de tecnologías de reconocimiento facial en espacios de acceso público como centros comerciales, supermercados, hoteles, restaurantes, etc. y que a su vez estas puedan estar conectadas con las bases del Registro Nacional de Prófugos, de modo tal de alertar a las policías y demás autoridades sobre el ingreso de personas con órdenes de detención pendiente y quebrantamientos de condena.

#### 3. Permitir utilización de lectores de patentes en establecimientos privados de uso público para alertar de vehículos con órdenes pendientes.

Se recomienda que, en los estacionamientos en espacios privados, así como en estacionamientos concesionados en espacios públicos, se pueda contar con sistemas de lectores de patentes que permitan detectar vehículos con órdenes por robo, incautaciones, embargos, adulteración de patentes, etc.

#### 4. Otorgamiento de mejores herramientas a los guardias de seguridad y vigilantes privados.

Se promoverá en la etapa reglamentaria de la futura ley de seguridad privada, otorgar mayores atribuciones, así como elementos de protección personal, a guardias y vigilantes, que permitan realizar sus funciones de manera eficiente, salvaguardando siempre su integridad e identidad.

Asimismo, se hace necesario mejorar las capacitaciones y dar mayor celeridad a las certificaciones, combatiendo la informalidad de estos trabajadores.

#### 5. Campañas educativas en seguridad para comerciantes, trabajadores y consumidores.

En este sentido, desde la CNC se crearán campañas de difusión como la Guía de Recomendaciones para la Prevención de Delitos en el Comercio.

**6. Establecer modelos de policía municipal o regional a cargo de la prevención y persecución de ciertos delitos.**

Se debiera promover a nivel legislativo que las Municipalidades o en su caso los Gobiernos Regionales, pudieran contar con “policías” que tuvieran facultades delimitadas para aspectos de baja complejidad como: control de tránsito y de comercio ambulante, detención en flagrancia, controles de identidad, etc, recogiendo experiencias de España y Francia.

**7. Generar convenios con gremios y empresas que contengan protocolos de entrega de información al Ministerio Público, habilitando canales de denuncia y la posibilidad que se nombren fiscales de foco en materia de comercio ilícito, en cada una de las comunas que presentan mayores índices de comisión de delitos.**

Por intermedio de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Chile se gestionará con el Ministerio Público un convenio de colaboración que permita tramitar canales de denuncia y traspaso de información más expedita que permita conocer el estado de las denuncias, así como aportar activamente con las investigaciones. De este modo, existiendo canales transparentes de comunicación, será más fácil evaluar la necesidad de considerar nombrar fiscales de foco en las comunas y/o regiones más afectadas.

Asimismo, consideramos necesario concretar una alianza con la Subsecretaría de Prevención del Delito para impulsar el programa “Denuncia Seguro” dirigido a la actividad del comercio.

**8. Establecer beneficios tributarios por gastos en seguridad en sus establecimientos comerciales.**

Atendiendo a los gastos en que los establecimientos comerciales, de todos los tamaños, han debido incurrir para aumentar su seguridad privada (rejas, alarmas, guardias, cámaras, etc.) se estima conveniente considerar por parte de la autoridad que se pueda otorgar un crédito fiscal especial al contribuyente, a fin de hacer frente de mejor manera a este gasto, que generalmente es permanente y, a su vez, le permita en cierta medida combatir la inseguridad a la que se ven expuestos los comerciantes.

Asimismo, atendido el tratamiento de datos personales y la posibilidad de fraude por medios electrónicos, se considera que este crédito sobre impuesto debiera extenderse a gastos en materia de ciberseguridad.



## II. COMERCIO ILÍCITO

### 9. Aumento de controles de carga (guías de despacho y facturas) en carretera e incluso en la ciudad para detectar productos de contrabando.

Se propone a la autoridad administrativa aumentar el personal a cargo del control de cargas en vías de ingreso al país, ya sean aéreas, terrestres o marítimas.

Sobre este punto, se requiere asegurar que el tercer turno en carretera se mantenga, asegurando las medidas de seguridad que requieren los funcionarios para realizar las fiscalizaciones correspondientes.

Asimismo, se propone establecer programas de fiscalización por parte de las policías en carretera e incluso en puntos estratégicos de distribución al interior de las ciudades, como ferias libres, mercados, etc.

### 10. Aclarar criterios de retenciones, bodegaje y destrucción de mercadería ilícita.

Se debe avanzar en medidas que garanticen “muestras representativas de mercadería decomisada”, pudiendo destruir el resto en el corto plazo por orden judicial o bien por medio de la figura de la prueba anticipada, aumentando así la capacidad de almacenaje por parte de Aduanas y las Policías.

### 11. Generar, por intermedio del Poder Ejecutivo, la creación de una Política Nacional de Combate al Comercio Ilícito.

Se solicitará a la autoridad crear una política nacional o planes de acción, dotados de una gobernanza y que impliquen crear unidades intersectoriales de fiscalización (policía, servicios especializados y municipalidades) que considere, por ejemplo: controles de identidad, detección de posibles bandas organizadas, sistemas de priorización de barrios y materias, así como un adecuado seguimiento y evaluación de las medidas implementadas en consonancia con los intereses locales y vecinales.

### 12. Establecer que los delitos derivados de infracción a la ley de propiedad industrial sean de acción penal pública.

Hoy las acciones penales derivadas de infracciones a la ley de propiedad industrial son de previa instancia particular y no de acción pública. Se hace necesario considerar que respecto de aquellas conductas relativas a la comercialización de mercadería falsificada no sólo existe una afectación al dueño de la marca o a su inventor, sino también a la fe pública, principalmente de los consumidores.

Asimismo, se debiera considerar un rol activo del SERNAC en la materia, a propósito del proyecto de ley que se encuentra en actual tramitación en el Congreso.

### 13. Revisar la actual normativa de exención aduanera para compras no comerciales por hasta 41 dólares, contenidas principalmente en pequeños paquetes internacionales.

Al respecto, se debiera revisar la necesidad de mantener esta exención. Asimismo, resulta necesario fiscalizar por parte del Servicio Nacional de Aduanas, así como del Servicio

de Impuestos Internos a compradores frecuentes que utilizan este mecanismo para eludir impuestos, así como comercializar mercadería de manera informal.

**14. Generar beneficios para el denunciante anónimo en el delito de contrabando y otros delitos contra la propiedad industrial e intelectual.**

De este modo, se posibilitará desbaratar organizaciones criminales asociadas a estos delitos, tanto bajo la figura de delación compensada para partícipes de estos, como para aquellos que denuncien, sean víctimas o no.

**15. Posibilidad de sancionar a captadores, facilitadores y entidades que contraten empresas o personas naturales que desarrollen actividades ilícitas.**

Se busca sancionar a quienes participan del proceso de manera dolosa, por ejemplo, mediante la venta de materias primas, arriendo de bodegas, transporte, etc, donde se comercialice y distribuya este tipo de mercaderías.

**16. Establecer mecanismos de protección de datos respecto de denuncias por ilicitudes, atendida la existencia de bandas delictuales relacionadas.**

Se busca generar garantías para los denunciantes de ilícitos, tanto a través de instancias presenciales, como comisarías, oficinas de partes municipales, así como también, a través de portales web o teléfonos destinados para ello.

**17. Promover desde el sector privado (CNC) un manual de buenas prácticas de Marketplace.**

Considerando las experiencias de algunas plataformas de venta online, se pretende promover la difusión de códigos de buenas prácticas para comerciantes de todos los tamaños respecto de las ventas que se hagan por medio de plataformas digitales.

**18. Establecer sanciones al comprador reincidente de artículos en el comercio informal e ilegal.**

Se propone establecer una sanción pecuniaria a quien, a sabiendas, y de manera reiterada, compre productos de contrabando, piratas o falsificados, en el comercio informal o ambulante.

**19. Incorporar nuevas tecnologías en Aduanas para el cumplimiento de sus fiscalizaciones, así como respecto de sus modelos de inteligencia para detectar posibles infracciones.**

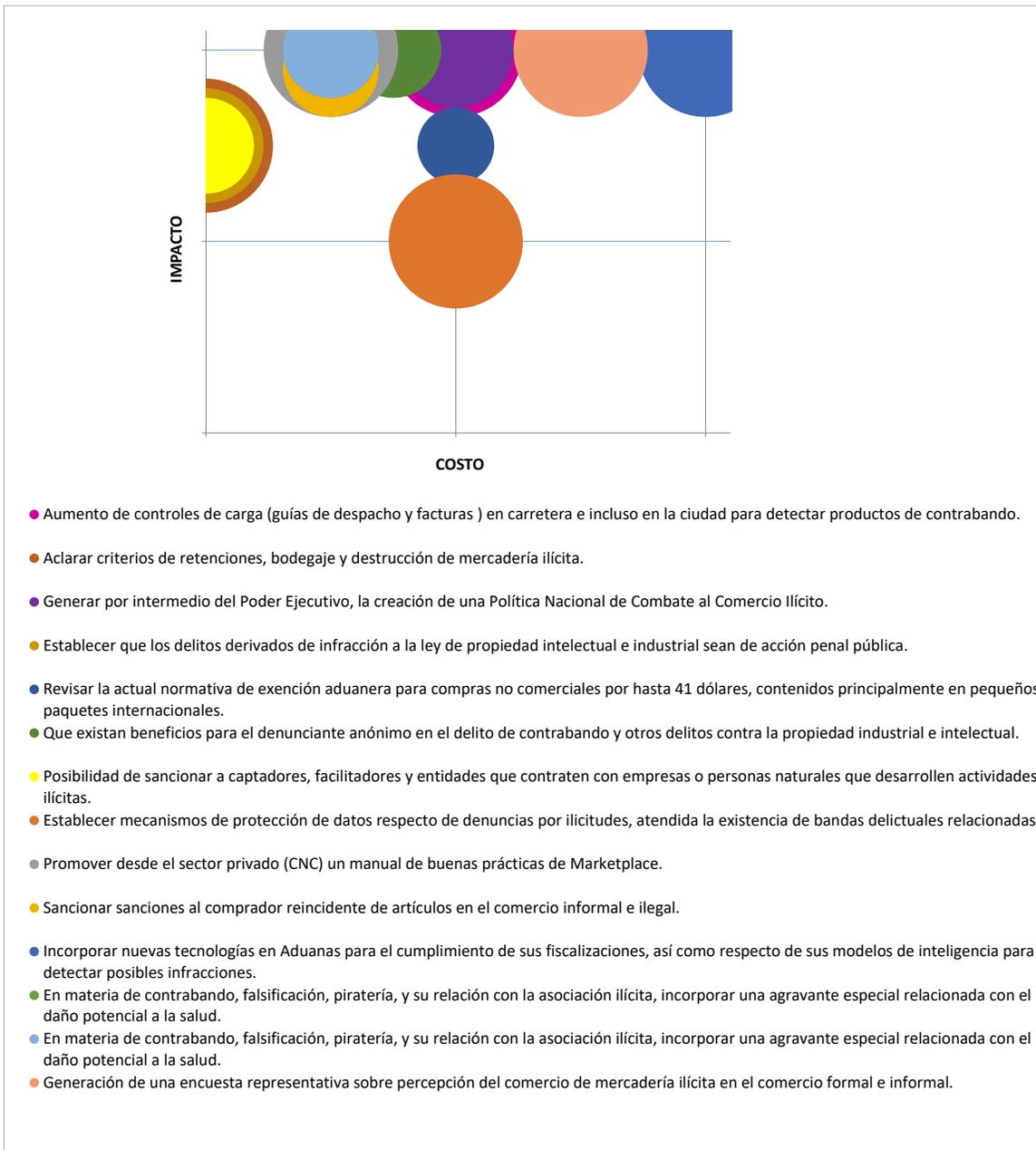
Sobre este punto, se considera promover nuevo know-how en materia de scanner y el aumento de tecnologías para realizar su labor tanto en pasos terrestres, aéreos y, principalmente, marítimos.

**20. En materia de contrabando, falsificación, piratería, y su relación con la asociación ilícita, incorporar una agravante especial relacionada con el daño potencial a la salud.**

Al respecto, se propone que, en la tipificación de delitos asociados a estas figuras de comercio ilegal, se establezca un agravante especial relacionado con el tipo de bienes objetos del comercio, cuando estos implican un riesgo sanitario real o eventual, como es el caso de la venta ilícita de medicamentos, alimentos, artículos cosméticos, etc.

**21. Generación de una encuesta representativa sobre percepción del comercio de mercadería ilícita en el comercio formal e informal.**

El OCIS se compromete a generar una encuesta dirigida a los consumidores, de realización semestral, sobre la percepción del comercio de mercadería ilícita, encuesta que hoy no se realiza por parte de ninguna institución y que permitirá generar insumos relevantes acerca del tipo de productos que se comercializan, lugares donde se hace, confianza y seguridad del consumidor, asociación a crimen organizado, entre otros.



### III. COMERCIO AMBULANTE

#### 22. Regulación legal sobre las condiciones para la entrega de permisos municipales precarios para comercio ambulante. (si es posible su eliminación).

Se propone establecer a nivel legal requisitos y condiciones que permitan, sólo en casos excepcionales, a las Municipalidades otorgar permisos precarios para comerciantes en la comuna.

#### 23. Extender facultades a las Municipalidades para incautar productos en el contexto de una fiscalización.

Se pretende autorizar a los inspectores municipales que, a propósito de una fiscalización, pueda incautar la mercadería directamente, sin requerir la intervención de otras autoridades para materializarlo.

#### 24. Creación de un modelo tipo de ordenanza de comercio ilícito en bienes nacionales de uso público, incluyendo un procedimiento administrativo estándar.

Se pretende generar un modelo de ordenanza que sirva de referente para los municipios, a fin de tener mayor uniformidad y certezas respecto de definiciones relacionadas al comercio, tablas para aplicar sanciones y procedimientos administrativos para fiscalización.

#### 25. Incorporar una modificación legal que permita a fiscalizadores municipales requerir cédula de identidad en sus controles a los vendedores ambulantes.

De este modo, se busca asegurar el resultado del procedimiento sancionatorio, tanto en la identificación del autor de la infracción, como en la determinación posterior de su domicilio, para efecto de la notificación de citaciones, sentencias y órdenes de arresto por parte de los jueces de Policía Local.

#### 26. Promover campañas educativas sobre los riesgos de comprar en el comercio informal.

Al respecto la CNC, por medio del OCIS, propone generar y difundir campañas y alianzas estratégicas para la concientización sobre los riesgos asociados a la compra de productos en el comercio informal, principalmente aquellos que afectan a la salud pública.

#### 27. Considerar delito la reiteración del ejercicio del comercio ambulante.

Sobre este punto, se propone que, cuando la conducta de venta en el comercio ambulante se realiza de forma reiterada, en la que ya existen sentencias condenatorias por infracciones anteriores, se dé la calidad de simples delitos a estas conductas, a efecto de que las investigaciones respectivas las asuma el Ministerio Público ante la eventual vinculación de estas prácticas con bandas organizadas.

**28. Planes de recuperación de espacios públicos, mediante medidas de limpieza, pintura de fachadas y equipamiento urbano.**

Se promoverá alianzas entre agrupaciones de comerciantes barriales con autoridades locales o regionales, a fin de generar planes de recuperación de espacios públicos que permitan devolver el barrio a los vecinos, generando espacios más seguros, iluminados y salubres para las personas que allí conviven.

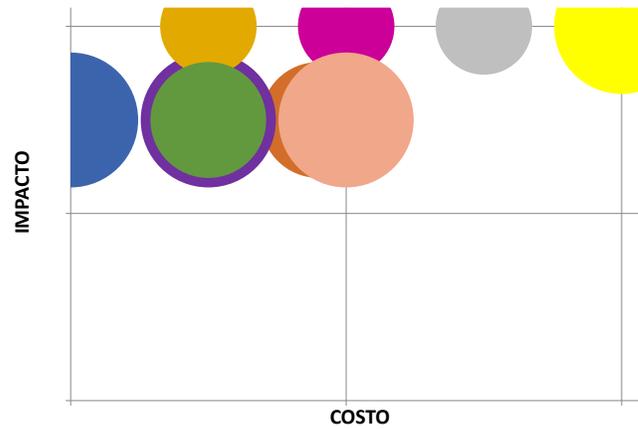
**29. Establecer sistemas efectivos de cobranza de multas impuestas por comercio ambulante y, eventualmente, de sustitución de multas.**

Al respecto, se promoverá que desde los Juzgados de Policía Local se oficie a las distintas reparticiones públicas a fin de obtener nuevos domicilios de los infractores para notificar sentencias y órdenes de arresto, si procediere.

Asimismo, se solicitará que, las multas no pagadas, sean informadas a la Tesorería General de la República, pudiendo ser descontadas de devoluciones de impuestos o de bonos entregados por el Estado.

Finalmente, a fin de regularizar estas infracciones, se promoverá que estas infracciones puedan ser sustituidas por trabajos comunitarios, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 18.287 que crea los Juzgados de Policía Local.

**30. Promover modificaciones a la ley 21.416 del comercio ilícito, considerando definiciones uniformes, ámbito de aplicación, principios rectores y competencias de los organismos públicos que intervienen.**



- Regulación legal sobre las condiciones para la entrega de permisos municipales precarios para comercio ambulante. (si es posible su eliminación).
- Extender facultades a las Municipalidades para incautar productos en el contexto de una fiscalización.
- Creación de un modelo tipo de ordenanza de comercio ilícito en bienes nacionales de uso público, incluyendo un procedimiento administrativo estándar.
- Incorporar una modificación legal que permita a fiscalizadores municipales requerir cédula de identidad en sus controles a los vendedores ambulantes.
- Promover campañas educativas sobre los riesgos de comprar en el comercio informal.
- Considerar delito la reiteración del ejercicio del comercio ambulante.
- Planes de recuperación de espacios públicos, mediante medidas de limpieza, pintura de fachadas y equipamiento urbano.
- Establecer sistemas efectivos de cobranza de multas impuestas por comercio ambulante y, eventualmente, de sustitución de multas.
- Promover modificaciones a la ley 21.416 del comercio ilícito, considerando definiciones uniformes, ámbito de aplicación, principios rectores y competencias de los organismos públicos que intervienen.