
**PROYECTO DE LEY CONTROL DE IDENTIDAD
COMENTARIOS DE UNICEF ANTE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD
Miércoles 29 de mayo de 2019, 17:30 horas, Comisión de Seguridad, Valparaíso**

Señor Presidente, por su intermedio, estimados miembros de la Comisión de Seguridad, tengan ustedes muy buenas tardes.

Para comenzar, quisiera agradecer en nombre de UNICEF, la invitación que se nos ha cursado a esta sesión, para entregar nuestra opinión sobre el Proyecto de Ley que fortalece el control de identidad por policías, y mecanismos de control y reclamo por ejercicio abusivo o discriminatorio.

1. MARCO DE ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY: LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

UNICEF tiene el mandato de velar por la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), ratificada por el Estado de Chile en agosto de 1990.

En Chile la Convención sobre los Derechos del Niño forma parte del ordenamiento jurídico nacional, desde su ratificación por parte del Estado chileno. Así está establecido en el artículo 5°, inciso 2°, de la Constitución Política de la República.

La Convención es el marco a partir del cual UNICEF examina el proyecto de ley que tiene como propósito establecer el control de identidad para adolescentes a partir de 14 años. Dicho análisis se basa en los estándares normativos de la Convención sobre los Derechos del Niño, pues éste es, por excelencia, el principal instrumento que consagra los derechos humanos de todas las personas menores de 18 años. Desde su creación, los niños, niñas y adolescentes dejan de ser considerados “objetos pasivos de intervención” ante circunstancias de carencia y de irregularidad¹. Este tratado considera y reconoce los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos y afirma que los Estados parte tienen la obligación de garantizar su ejercicio conforme a su etapa de desarrollo.

¹ Morlachetti, A (2014). La Convención sobre los Derechos del Niño y la protección de la infancia en la normativa internacional de derechos humanos. En Beltrão, JF et. al. (Ed.), Derechos Humanos de los Grupos Vulnerables (pp. 21-42). Barcelona, España. Extraído el 17 de octubre de 2018 de https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/docs/DHGV_Manual.pdf

1.1. Implicancias de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño para el Estado de Chile

Las implicancias de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño radican principalmente en que el Estado de Chile tiene el deber de emprender acciones que le permitan cumplir con las **obligaciones generales que ésta establece**. Estas obligaciones son²³:

- a) **Respetar**: significa que el Estado de Chile tiene el deber de no interferir o restringir el disfrute de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- b) **Proteger**: significa que el Estado de Chile tiene el deber de adoptar todas las medidas que sean necesarias para impedir que terceras partes interfieran en el disfrute de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.
- c) **Garantizar**: significa que el Estado de Chile tiene el deber de adoptar todas las medidas que sean necesarias para permitir el disfrute efectivo a niños, niñas y adolescentes de sus derechos.
- d) **Restituir**: significa que el Estado de Chile tiene el deber de adoptar todas las medidas que sean necesarias para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes toda vez que estos hayan sido vulnerados, violados o privados.
- e) **Reparar**: significa que el Estado de Chile tiene el deber de adoptar todas las medidas que sean necesarias para reparar los daños producidos a causa de la vulneración, violación o privación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, a partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, **el Estado de Chile también contrajo el compromiso voluntario de someterse a una revisión periódica para dar cuenta sobre el cumplimiento de sus disposiciones ante el Comité de los Derechos del Niño**, el cual es el órgano de Naciones Unidas que supervisa su adecuada aplicación. El próximo informe periódico que el país tiene que elaborar, debe ser presentado ante dicho Comité a más tardar el 11 de marzo de 2021. Esto significa que el actual Gobierno tendrá la responsabilidad de liderar este proceso de rendición de cuentas respecto al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia consagrados en la Convención.

² Alto Comisionado de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo. Ginebra, Suiza; Nueva York, Estados Unidos.

³ Comité de los Derechos del Niño (2011). Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011)

Asimismo, desde que el país ratificó en 2015 el Tercer Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado de Chile asumió que puede ser objeto de denuncias individuales interpuestas ante el mismo Comité, por contravenir lo establecido en dicho tratado. Lamentablemente Chile recibió su primera denuncia en 2016, a causa de las violaciones sistemáticas de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en residencias bajo el control directo o indirecto del Servicio Nacional de Menores. Dicha denuncia fue acogida a trámite por el Comité de los Derechos del Niño en 2017, y en junio de 2018 este organismo envió al Estado de Chile el informe final con una serie de recomendaciones de aplicación urgente, tendientes a revertir la situación que viven los niños, niñas y adolescentes bajo protección del Estado, además de señalar la necesidad de establecer mecanismos de reparación para las víctimas del presente y pasado.

UNICEF tiene el mandato de apoyar a los Estados parte en la adopción de medidas para el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, incluyendo la armonización de las normativas nacionales con los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño. UNICEF también apoya los Estados parte en el proceso de elaboración de los informes periódicos al Comité de los Derechos del Niño, sobre el progreso en la implementación de la Convención y sus Protocolos. Por ello, nuestros comentarios aquí presentados tienen como objetivo apoyar al Estado, particularmente al Congreso, en el esfuerzo continuo de alinear la normativa nacional a los estándares internacionales.

2. ¿POR QUÉ EL CONTROL DE IDENTIDAD A ADOLESCENTES DE 14 A 18 AÑOS CONTRAVIENE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO?

De manera general los principios enunciados en la Convención sobre los Derechos del Niño como: el interés superior, la participación, el desarrollo, y la no discriminación orientan los Estados en la adopción de medidas para: i) promover en su legislación y políticas públicas los principios y derechos consagrados en la Convención; ii) adoptar medidas progresivas para la protección integral de los niños niñas y adolescentes; y iii) mitigar riesgos y amenazas de vulneración a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

De manera más específica el en los artículos 2 y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño, están enunciados los derechos a la no discriminación y a la protección en contra de injerencias arbitrarias y ataques a su honra y reputación. Estos derechos están consagrados para todos los niños, niñas y adolescentes, sin ningún tipo de excepción.

A luz de los principios generales y de los artículos específicos de la Convención, aquí mencionados, UNICEF considera que la aplicación de *la medida de control de identidad* a adolescentes de 14 años no avanza hacia la protección de los niños, niñas y adolescentes. La Convención insta a los Estados parte a adoptar medidas progresivas para la realización de sus derechos y no retroceder en

garantías ya consagradas. Esta medida trae consigo amenazas y riesgos de discriminación e injerencias arbitrarias, principalmente en contra de los adolescentes que ya son más marginalizados o socialmente excluidos. El hecho de que el proyecto de ley en discusión contemple mecanismos de denuncia y medidas específicas para mitigar estos riesgos, significa retroceder en garantías que hoy están aseguradas la adolescencia en Chile. Actualmente el derecho a libre circulación ya es una libertad fundamental, de todos los seres humanos, incluso de niños, niñas y adolescentes en Chile.

Además, a pesar de que se instituyan los mecanismos para evitar los riesgos de discriminación e injerencias arbitrarias, las políticas y medidas de seguridad, en materia de actuación policial, han demostrado en algunas ocasiones la baja capacidad de supervisión por parte del Estado, particularmente cuando se involucran niños, niñas y adolescentes. El control preventivo de identidad sería una injerencia arbitraria, porque su aplicación no requiere la existencia de una conducta irregular por parte de un adolescente. Los países que adoptaron medidas similares incluyen la necesidad de tener evidencia para su aplicación.

3. ¿Cuál es la evidencia y la relación de esta medida con la responsabilidad penal de los adolescentes?

Según información disponible del Ministerio Público en 2018, en Chile un 2% de todos los delitos son cometidos por adolescentes y un 3,5% de los delitos violentos tiene como autor a un menor de edad. A pesar de la impresión impulsada por los medios de comunicaciones y las redes sociales, en los últimos 10 años la tendencia muestra que la participación de adolescentes en delitos ha ido disminuyendo: 60% menos en 2018 que en 2008. Del total de la población entre 14 y 17 años, el 96% no ha participado en una actividad delictual, mientras los adultos están en 90% (Censo 2017 y Ministerio Publico 2017).

UNICEF cree que los adolescentes que han cometido un delito deben responder por sus actos y ser sancionados de acuerdo con su edad y a la gravedad de los hechos, junto con contar con condiciones que permitan que se rehabiliten y reinserten en la sociedad.

En casi todo el mundo, incluso Chile, hay una diferenciación entre un código penal para adultos y uno para menores de edad, puesto que se requiere considerar la condición peculiar de desarrollo de los adolescentes. Esto no significa no responsabilizar los adolescentes por sus hechos. Pero significa considerar elementos claves del desarrollo adolescente en las medidas para prevenir y responder frente al conflicto con la ley penal. Es justo sancionar a los adolescentes que cometen un hecho en contra la ley, pero sin olvidar que el objetivo de los estándares internacionales en esta materia es de contribuir a reinsertarlos en la sociedad.

La Ley de Responsabilidad Penal Adolescente en Chile, vigente desde 2007, tiene dos objetivos: responsabilizar por sus actos a los adolescentes que han infringido la ley; y reinserterlos en la sociedad. Aunque existan desafíos y dificultades reales en el sistema penal adolescente, la implementación de esta normativa ha permitido avanzar tanto en garantías para adolescentes en conflicto con ley, como en la reducción comprobada por las cifras de la participación de adolescentes en hechos delictuales.

El hecho de que el número de adolescentes que delinque se haya reducido significativamente con la implementación de la ley, muestra, sin duda, una tendencia positiva. Sin embargo, el bajo porcentaje de adolescentes que delinquen presentan una trayectoria delictual compleja que merece ser estudiada, con el objetivo de identificar posibles soluciones para los actuales problemas del Sistema Penal Adolescente, lo que estamos haciendo en conjunto con la Defensoría Penal Pública.

4) ¿El control preventivo de identidad será una herramienta útil para combatir la delincuencia?

La evidencia a disposición, mencionada anteriormente, indica que esta medida sería poco eficiente para reducir el número de adolescentes que cometen delitos. Primero, porque su aplicación está orientada a todos los adolescentes. Por lo tanto, la medida no será eficiente, considerando el número limitado de adolescentes en conflicto con la ley penal que representan un 4%, comparado al total de adolescentes que no incurre en delito que representa el 96%.

La prevención de la delincuencia en la adolescencia no se logra por el aumento de controles, sino por la adopción de medidas que permiten mejorar el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente actual, como, por ejemplo, la creación de un nuevo Servicio de Reinserción para adolescentes, actualmente en discusión en el Congreso.

La prevención más efectiva de la delincuencia tendrá su efecto cuando el Estado garantiza e implementa la prioridad absoluta a niños niñas y adolescentes en el acceso a servicios como salud (incluyendo la salud mental), educación, oportunidades de formación profesional, y garantía de derechos de manera integral.

La evidencia muestra que medidas preventivas efectivas en materia de seguridad son de largo plazo, superando la reducción de la pobreza y de las desigualdades, y están también asociadas a asegurar una trayectoria de vida libre de violencia a todos los niños, niñas y adolescentes. Los países que han tenido más éxito en esta tarea han puesto un fuerte énfasis en la prevención por medio de políticas de apoyo familiar y protección social, asegurando un trabajo conjunto y coordinado de todos los involucrados en los sistemas de protección, seguridad y justicia.

Chile ha mostrado avances importantes al colocar a los “niños primero” en las políticas públicas, expresada en mejoras sustantivas en la protección y restitución de derechos de los niños, niñas y adolescentes vulnerados y vulnerables. Las medidas preventivas como la creación de sistema de alerta temprana, el cierre progresivo de centros residenciales masivos, la creación de residencias familiares para adolescentes privados de cuidado familiar, los proyectos de ley en actual discusión para la creación del nuevo servicio de Protección de la Niñez y nuevo servicio de Reinserción Social Juvenil son el camino correcto para evitar vulneraciones a niños, niñas y adolescentes, y prevenir que los adolescentes entren en contacto y/o conflicto con la ley penal.

Muchas gracias