

Defensoría Penal Pública

Observaciones al proyecto de ley que “fortalece el control de identidad por parte de las policías, así como los mecanismos de control y reclamo ante un ejercicio abusivo o discriminatorio del mismo”.

Santiago, junio 2019



Tabla de contenidos

1. Modificaciones al artículo 85 del CPP
2. Modificaciones al artículo 12 de la ley 20.931
3. Observaciones al proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

- El proyecto agrega **tres hipótesis que habilitan el control investigativo**:
 1. *Persona que conduzca vehículo motorizado sin sus placas patentes o en estado que impide correcta identificación,*
 2. *Persona que conduzca un vehículo con objetos o dispositivos que impidan la visibilidad hacia el interior del vehículo,*
 3. *Y, cuando la policía estime que una persona intenta evadir o huir del control policial.*
- En el inciso final se establece un **procedimiento estandarizado de reclamo** que se regulará mediante un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Obligación de **estadística trimestral**.
- Asimismo amplía los **medios de identificación**, introduce la utilización de **mecanismos tecnológicos para la identificación** y agrega la situación en que se informa la identidad de otra persona, lo que constituiría el delito de usurpación de nombre.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

Respecto de las hipótesis

1. Persona que conduzca vehículo motorizado sin sus placas patentes o en estado que impide correcta identificación:

- La disposición parece innecesaria si se considera lo establecido en los artículos 51, 56, 192 literal e) y 200 numeral 5, de la Ley N°18.290 de Tránsito.
- Estas disposiciones permiten una intervención policial aun mayor que la contenida en la modificación propuesta, ya que pueden autorizar la detención por flagrancia o bien constituir indicios que ameritan el control del artículo 85 del Código Procesal Penal y permitir incluso retirar el vehículo de la circulación.

2. Persona que conduzca un vehículo con objetos o dispositivos que impidan la visibilidad hacia el interior del vehículo,

- Contradicción con la reciente autorización legal para que los vehículos motorizados estén provistos de vidrios oscuros o polarizados.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

Respecto de las hipótesis

3. Y, cuando la policía estime que una persona intenta evadir o huir del control policial.

- La hipótesis de huida y evasión se encuentra comprendida en la situación central que habilita a la policía a practicar un control de identidad, esto es que constituyan el indicio de una situación delictiva o predelictiva.
- En la mayoría de los casos la apreciación policial sobre estas situaciones de hecho será inobjetable, pero ello no supone que esté exenta de control judicial especialmente en aquellos casos en que exista incertidumbre y se requiera de una apreciación objetiva desde una perspectiva ex ante.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

Procedimiento de reclamo

*La iniciativa legal propone establecer -en un nuevo inciso final del artículo 85- un procedimiento de reclamo que se registrará a través de un **reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, el cual deberá ser informado por los funcionarios policiales a las personas afectadas una vez concluida la diligencia.*

- Resulta dudoso delegar a un reglamento la normativa relativa a un procedimiento que busca garantizar derechos fundamentales.
- Una de las críticas realizadas al procedimiento de reclamo del control del artículo 12 de la Ley 20931 es que este se realiza ante el mismo órgano que ejecutó la medida. Por ello, debería establecerse en la ley que el control quede a cargo de un **organismo distinto del cuerpo policial** y con autonomía en el ejercicio de facultades.
- Establecer la **obligación de entregar a la persona controlada una constancia de la diligencia** efectuada, que la acredite, indicando día, hora y lugar de su realización, los datos de los funcionarios que la hubieren practicado y del motivo de su realización. En el mismo formulario debería indicarse la existencia del procedimiento de reclamo y como realizarlo.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

Estadística trimestral

El nuevo inciso final del artículo 85 que se propone, establece –como en el caso del artículo 12– la obligación de las policías de informar trimestralmente al Ministerio del Interior sobre los antecedentes que permitan conocer la aplicación práctica de esta diligencia y a su vez, éste deberá publicar trimestralmente las estadísticas de la aplicación del control de manera desagregada (edad, sexo, nacionalidad, circunstancia de haberse verificado el registro y la comuna en que se practicó el mismo).

- Agregar a estos antecedentes la comuna correspondiente al **domicilio del controlado**, el **motivo del control** y si la persona fue detenida, especificar el **motivo de su detención**.



Modificaciones al artículo 85 del CPP

Respecto de los medios tecnológicos para la identificación

*Se modifica el inciso tercero del artículo 85 del CPP -al igual que lo estipula el artículo 12 de la Ley 20.931- dispone que la identificación puede realizarse a través de “**cualquier medio de identificación**”, agregándose la tarjeta nacional estudiantil así como la referencia a **dispositivos tecnológicos**, de la persona controlada o del efectivo policial.*

Se incorporan, en consecuencia, a la regulación del art. 85 (CPP) varias disposiciones del art.12 (Ley 20.931).

Propuesta:

- En la medida en que la diligencia práctica de identificación (in situ) es la misma que la del control preventivo, es decir también con la utilización de medios tecnológicos, también podría fijarse en 30 minutos la duración de esta etapa del control investigativo de identidad.
- Agregar la frase que el proyecto propone para el artículo 12: *“En caso que los sujetos cuya identidad se controla no porten documentos, bastará la sola identificación verbal, la que será cotejada con los dispositivos tecnológicos a los que alude el inciso anterior”.*
- Limitar la duración total del procedimiento a cuatro horas.
- Explicitar la obligación de registro fidedigno de la actuación policial, en el que se debe consignar detalles y características de la misma (artículo 88 y 181 del CPP).



Modificaciones al artículo 12 de la Ley 20.931

El proyecto propone intercalar un inciso séptimo nuevo al artículo 12 que **amplía las facultades policiales en el ejercicio del control de identidad preventivo**, autorizando el *cacheo*, la solicitud y apertura de equipaje y la inspección ocular a su interior. Dichas facultades se ejercerían *“para el sólo efecto de preaver que el controlado porte consigo algún arma, dispositivo u objeto que ponga en peligro la seguridad del funcionario policial o de terceros”*.

- **Restricción de la libertad personal:** Cualquier persona en Chile, sin motivo alguno, podría ser detenido por la policía para controlar su identidad y ser sometido a un registro de sus vestimentas y su equipaje, lo que se contradice con la disposición constitucional relativa a la restricción de la libertad personal.
- **Legislación comparada:** La facultad de *“cachear”*, por los motivos que se indican, parece razonable, pero no lo es en el contexto de un control de identidad sin causa, motivo o situación que lo amerite y realizado masivamente. Esta combinación de facultades, entregada exclusivamente al arbitrio policial, no tiene parangón en la legislación comparada de naciones respetuosas del Estado de Derecho.
- **Práctica desaparición del control investigativo:** La experiencia ha demostrado que el control preventivo de identidad ha absorbido al preventivo, disminuyéndolo de un promedio de dos millones de controles investigativos anuales antes de 2016 a 350 mil en la actualidad, con una proyección aún inferior para el presente año(hasta ahora 1.053.158 preventivos y sólo 76.526 investigativos, es decir sólo un 6,7 por ciento del total).



Modificaciones al artículo 12 de la Ley 20.931

Eficiencia control preventivo

- La exigencia de un presupuesto explica que las tasas de realización de controles preventivos por cada **1.000 habitantes** que se registran en esos países sean muy inferiores a la tasa chilena.
- Mientras en Chile durante 2018 se realizaron **255 controles por cada mil habitantes**, en Inglaterra y Gales (2017-2018) fueron 5 por cada mil, en Escocia (2017-2018) 5,3 por cada mil, en la ciudad de Nueva York (2017) 1,3 por cada mil y en España (2015) 141 por cada mil (minuta del profesor Mauricio Duce, 5 de junio de 2019).
- Sin embargo, tal como lo han señalado los especialistas en el tema, el producto total en materia de detenciones es prácticamente el mismo que se obtenía con anterioridad a la aplicación del control preventivo y en lo que se refiere a los delitos de mayor connotación social (DMCS) la Subsecretaría de Prevención del Delito registra **117.912 detenciones en 2014** y **111.621 en 2018**.
- El altísimo porcentaje de imputados desconocidos en la investigaciones penales iniciadas por el MP no ha experimentado ningún impacto (**55,24%**).



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

1. El proyecto cita en su artículo segundo, número 1, literal c) que “...Tratándose de menores de 18 años y mayores de 14 años de edad, las facultades dispuestas en este artículo se ejercerán con pleno respeto a la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás tratados internacionales ratificados por Chile...”.

Respecto a la Convención sobre los Derechos del Niño

- **artículo 2.1**, que obliga a los Estados Partes a tomar todos los resguardos para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación basada en raza, sexo, condición económica, color, idioma, religión, opinión política, etc. La vulneración está dada porque el control preventivo no tiene fundamento alguno, todo queda entregado al arbitrio policial.
- **artículo 3.1** que obliga a los Estados Partes que en todas las medidas que adopten los órganos del Estado deberá tener una primordial atención el interés superior del menor. De ninguna manera el control preventivo tiene en cuenta dicho interés ya que en un porcentaje mayor al 99% controlará adolescentes sin ninguna vinculación con el sistema penal.
- **artículo 16.1**, que obliga a los Estados partes a que ningún niño sea objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada e impedir que ataques ilegales a su honra y reputación y vulneración del artículo 16.2 que señala que el niño tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias y ataques. El proyecto plantea la inspección ocular sin mayores indicios u antecedentes, eso deviene naturalmente el procedimiento en arbitrario.

El control preventivo de identidad -que sólo requiere de la discrecionalidad policial- no puede llevarse a cabo observando y respetando derechos establecidos en instrumentos internacionales, pues el procedimiento es una vulneración en si mismo. (CDN, Reglas de Beijing y las directrices de la Riad).



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

La Defensoría Penal Pública atiende al 98 por ciento del universo de menores que son imputados judicializados en el sistema penal.

2.- Disminución en la comisión de delitos bajo RPA (cifras corroboradas por instituciones relacionadas, como el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Biblioteca del Congreso Nacional).

Ingresos de adolescentes 2010-2018



De enero a abril de este año, la Defensoría ha atendido a 5.371 niños, niñas y adolescentes, cifra que representa el 5,3 por ciento del número total de atendidos por la institución, lo que confirma la tendencia a la baja.



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

- Boletín estadístico anual Ministerio Público (MP): Número de casos ingresados ha disminuido en un 40,1% en diez años de aplicación de la ley 20.084.
- Informe Estadístico Anual Defensoría Penal Pública: Adolescentes imputados representados han disminuido en un 36,8% en el mismo periodo señalado.
- Para explicar esta importante baja en las cifras, la Defensoría Penal Pública en conjunto con Unicef, se encuentran realizando un estudio basado en la aplicación que ha tenido la LRPA, llamado “análisis del comportamiento del sistema de responsabilidad penal adolescente en el marco del proceso de implementación de la ley 20.084, a 11 años de su entrada en vigencia”.



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

- Desde la aplicación de la Ley RPA, y sin la aplicación de un control preventivo de identidad, las causas de adolescentes han disminuido en un 40 por ciento (Cifras Defensoría Penal Pública).
- Desde el año 2011 a 2018, en relación a los delitos de alta connotación pública y su comisión, la Defensoría presenta bajas históricas.

Tipos de delitos	Presenta una baja de:
Homicidios	50 %
Delitos sexuales	33 %
Delitos relacionados a ley de Drogas	31 %
Lesiones	43,5 %
Robos	30 %
Hurtos	33,9 %



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

3. El 74 por ciento de los jóvenes que permanecen internación provisoria, luego son declarados inocentes o no son sancionados a una pena privativa de libertad.

- Si bien, la actual normativa no permite el control preventivo de identidad en adolescentes durante el año 2018 se realizaron **73.517 controles**, por lo tanto ilegales. Este número equivale a tres veces el número de jóvenes imputados por algún delito durante el mismo año. Si se amplía el control de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años, podría existir un número similar de jóvenes de 13 o 12 años (7°, 6° o 5° básico) que serían sometidos a un control de identidad sin fundamento.
- En la actualidad existen **2,141 jóvenes con una orden de detención vigente**. Si consideramos que los jóvenes entre 14 a 18 años actualmente en Chile son un grupo superior a los **971.000** (Censo INE, 2017). Las posibilidades practicar un control de identidad a un joven con una orden de detención son cercanas a **0,22%**
- La cifra de adolescentes privados de libertad, a pesar de la baja en los delitos, no ha disminuido.
- Si se desea endurecer el sistema hay que considerar que, de acuerdo a la experiencia del sistema, una internación provisoria de tres o cuatro meses por ejemplo, provoca que el menor pierda el año escolar y la vinculación con la familia, y finalmente se inicie el contagio criminológico.



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

- Los jóvenes que cometen delitos de alta connotación social y cuyas infracciones son recurrentes en el tiempo, responden a un perfil determinado: son personas que viven en grandes centros urbanos, tienden a cometer delitos un tanto más violentos que los adultos y es por la etapa etaria en que se encuentran, situación que se cruza con el fenómeno del consumo de drogas y alcohol, la adrenalina, la influencia de sus pares y la desvinculación familiar.

Efectos de la privación de libertad en niños, niñas y adolescentes:

- Tanto la internación provisoria, como el régimen cerrado y semicerrado en jóvenes de entre 15 y 17 años, incrementan significativamente la probabilidad de reincidencia a la edad de 18 a 21 años. Dicha reincidencia como adultos, aumenta en torno a los 36 puntos porcentuales. (Estudio “Discriminación e impacto negativo de la prisión preventiva en la vida de las personas”, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile)
- Es necesario observar la cifras para entender las razones que han incidido en la disminución progresiva de la comisión de delitos.



Proyecto de ley sobre aplicación del control preventivo de identidad a menores de 18 y mayores de 14 años de edad

4.- El 85% de los jóvenes que atendemos están fuera del sistema educacional, presenta consumo problemático de drogas y alcohol, y abandono familiar. Por lo tanto, no sirve castigar más severamente a estos jóvenes porque va a generar un mayor número de condenas, pero sí aumentos en la tasa de reincidencia.

- Proponemos que, especialmente en el caso de los jóvenes, es una urgencia invertir en los extremos del proceso penal, es decir en prevención y reinserción. Especialmente si se considera que más del 70 por ciento de jóvenes que pasan por el sistema, no vuelven a cometer delitos. Y un 8,4% son jóvenes que presentan multireincidencia. Por lo mismo es un grupo acotado, sobre los cuales se debe enfocar los esfuerzos de reinserción.
- Los jóvenes que cometen delitos de alta connotación social y cuyas infracciones son recurrentes en el tiempo, responden a un perfil determinado: son personas que tienden a cometer delitos un tanto más violentos que los adultos y es por la etapa etaria en que se encuentran, situación que se cruza con el fenómeno del consumo de drogas y alcohol, la adrenalina, la influencia de sus pares y la desvinculación familiar.
- Es decir, existe un abandono previo y por ello resulta crucial la intervención integral y no dejar en el sistema penal la solución a un problema social, cautelando por ejemplo que no ocurra el abandono escolar.
- Sobre estos jóvenes es necesario intensificar la rehabilitación y reinserción para alcanzar los propósitos de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente, como hoy se discute en este Parlamento en el Proyecto del Gobierno de creación del Nuevo Servicio de Reinserción Social Juvenil.

