

Reforma a los controles de identidad: información para el debate legislativo

Mauricio Duce J.

Profesor Titular Facultad de Derecho UDP
Comisión Seguridad Ciudadana, Cámara de Diputados
5 de junio de 2019

¿Sabemos qué ocurre en la práctica?

- Deficiencias importantes:
 - No evaluaciones ni diagnósticos oficiales/autoridades
 - Precariedad estadísticas publicadas (obligaciones Ley n° 20.931 no cumplidas por autoridades)
- Caso acceso a datos básicos (solicitud 4/07/2017):
 - Consejo de Transparencia: amparo rol C2932-17, de 29 de enero de 2018 / Corte de Apelaciones de Santiago: rol N° 56-2018, de 25 de julio de 2018/ Corte Suprema: rol N° 18.779-2018, de 4 de octubre de 2018
 - Entrega final base datos enero 2019 (04/2017- 03/2018)
- Información solicitudes transparencia EMOL y La Tercera

Evidencia disponible

¿Cuántos controles? Histórico

Tipo de control	N° y % 2017	N° y % 2018
Art. 85 CPP	399.713 (12,52%)	423.008 (8,78%)
Preventivo	2.791.715 (77,47%)	4.395.066 (91,21%)
Total	3.191.428	4.818.074

**Base: promedio años 2011-2015:
2.010.248**

Base de datos 2017-2018*

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP	394.492	10,9%
Preventivo	3.236.444	89,1%
Total	3.630.936	100%

* 2017-2018 = abril 2017 a marzo 2018 Base
datos Carabineros de Chile

- Uso intenso e incremento significativo: 80% (2017-2018*) y 139% (2018) respecto a (2011-2015)
- Fuerte desplazamiento de art. 85 CPP a Preventivos (evolución clara...12...10...8...)
- Tasas x cada 1.000 habitantes Chile:
 - 2017-2018*: 206
 - 2018: sobre 255
- Tasas comparadas (equivalentes funcionales):
 - Inglaterra y Gales 2017-2018: 5 x cada 1.000 (2010: 23 x cada 1.000)
 - Escocia 2017-2018: 5,3 x cada 1.000 (2010: 64 x 1.000)
 - Nueva York 2017: 1,3 x cada 1.000 (2011: 82 x 1.000)
 - España 2015: 141 x cada 1.000 (2010: 169 x 1.000)

Cuestionamientos intensos DD.FF

- Ciudad N.Y.: Caso Floyd v. NY (959 F. Supp. 2d 540 (2013))
- Corte Europea DD.HH: (ojo: Francia y España)
 - Gillan/Quinton v. UK (2010). *Terrorist Act 2.000* (autorización previa temporal, en lugares públicos específicos, propósito contra terrorismo; 117 mil 2008);
 - Beghal v. UK (2019). *Terrorist Act 2.000* modificada 2014 (puertos, aeropuertos y fronteras: policía especial)
- En caso nacional
 - Unicef: niños y jóvenes / INDH
 - Maina Kai: relator especial O.N.U libertad reunión y asociación, 2015 (sept.)
 - Edison Lanza: relator especial para la libertad de expresión, Comisión Interamericana DD.HH, 2017 (abril)

¿A quiénes se controla 2017-2018*?

	Hombres	Mujeres
N° y %	2.951.194 (81,3%)	679.752 (18,7%)
Tasa x 1.000	343	75,7

Hombres edad	N° controles	Tasa x 1.000
20 - 29 años	976.753	675
30 – 39 años	769.993	620

- 2,03% extranjeros (Censo 2017: 4,4% población)
- Muchas cosas que no sabemos:
 - ¿Quiénes son en concreto?
 - Comuna domicilio de los controlados
 - Raza/etnia/color/Características físicas centrales
 - OJO : edad foco en láminas siguientes
- Si tenemos: unidad que practicó control (agrupadas en comunas, pero 11,2% no atribuible a comuna)

¿Cómo se hacen los controles?

- Área donde existen más puntos ciegos. No hay información sobre:
 - Hora de inicio y de término del control
 - Lugar donde se inicia y se concluye control
 - En casos de indicio, descripción del mismo (Vgr. NYACLU, 2019)
 - En casos de registro: descripción de lo realizado
 - Incautaciones: drogas, armas, otros (cantidad y tipo)
 - Si hay detención: causal y delito imputado
 - Si hay orden vigente: tipo y resultado (detenido o no)
- Ojo: múltiple evidencia anecdótica problemática

Horarios 2017-2018*

Rango horario	% Art. 85	% Preventivo	% Total
08:00 - 15:59	31,65%	32,2%	32,14%
16:00 - 23:59	41,22%	42,15%	42,08%
00:00 - 7:59	27,12%	25,61%	25,78%

Eficacia

Tasa de eficacia global 2017-2018*

Tipo de control	%
Art. 85 CPP	6,38%
Preventivo	3,52%
Total	3,83%

Tasa de eficacia = % de casos del total en los que se detuvo o encontró a una persona con orden de detención vigente

1 cada 26,1 controles promedio
(Art. 85: 1 x 15,6 / Art. 12: 1 x 28,4)

Órdenes detención vigentes 2017-2018*

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP	15.943	4,04%
Preventivo	80.375	2,48%
Total	96.318	2,65%

1 orden x cada 24,74 controles art. 85 CPP	2.391.863 controles
1 orden x cada 40,08 controles preventivos	3.874.934 controles

29,96 % concluye con detención

Detenciones: histórico 2017-2018

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP	37.503	4,55%
Preventivo	144.548	2,01%
Total	182.051	2,27%

1 detención x cada 21,93 controles art. 85 CPP	3.992.378 controles
1 detención x cada 49,7 controles preventivos	9.047.934 controles

0,0181% controles declarados ilegales (tasa 0,8%)

2017-2018*: 59,66% detenciones sin orden vigente

Eficacia por rangos horarios 2017-2018*

Rango horario detenciones	% Total
08:00 - 15:59	2,03 %
16:00 - 23:59	1,98 %
00:00 – 7:59	1,88 %
Total	1,97 %

Rango horario órdenes vigentes	% Total
08:00 - 15:59	2,95 %
16:00 - 23:59	2,55 %
00:00 – 7:59	2,45 %
Total	2,65 %

¿Impacto real en detenciones?

Carabineros en Cifras años 2014-2017: total

Carabineros en Cifras	Aprehendidos	Derivados a fiscalía	Control detención
2014	432.766	376.138	220.545
2015	431.992	359.852	218.987
2016	431.051	349.929	212.142
2017	449.374	361.746	225.006

DMCS 2014-2018: Sub-Secretaría Prevención Delito, CEAD

CEAD	Detenciones DMCS	Aprehensiones DMCS
2014	117.912	146.834
2015	113.292	140.265
2016	107.089	132.089
2017	109.159	131.528
2018	111.621	133.671

Ingresos MP estables en el período

MP	N° delitos	N° Imputados conocidos	N° Imputados conocidos DMCS
2014	1.348.895	610.621	238.450
2015	1.332.238	591.335	229.468
2016	1.312.748	588.957	224.499
2017	1.323.324	594.298	226.166
2018	1.379.642	617.469	229.151

ENUSC: 2014: 23,5% sube a 2017: 28%,
Ojo: 2018: 25,4%

Eficacia: impacto en delincuencia

- ¿Rol en prevención y disminución de delitos?
- Evidencia comparada consistente: nulo o modesto impacto (y en todo caso uso focalizado)
 - NAS, *Proactive Policing: effects on crimen and communities*, 2018, pp. 148-151, 168-169
 - NY: MacDonald et. al., 2016; Fradella y White, 2017
 - Londres: Tiratelli, Quinton y Bradford, 2018
 - Alemania y Francia: Roché, 2018 y 2019.
- Chile: no hay evidencia ni es posible hacer una afirmación con respaldo. Lo que sabemos es:
 - Detenciones a la baja, ingresos similares y tasas victimización oscilante

¿Se usan discriminatoriamente?

- Uno de los aspectos comunes en evidencia comparada es uso discriminatorio contra minorías y grupos vulnerables
- Gran preocupación al crearse controles preventivos
 - Evidencia anecdótica en línea con tema (Vgr. Irarrázabal 2015; Informes INDH, etc.)
- Enormes dificultades para determinar por falta de información (datos personas, características, etc.)
- Carabineros:
 - Usa dos variables: correlación población y controles (p. 11); foco lugares mayores probabilidades delito (p. 12)
 - **NO** es posible concluir a partir de estos datos
 - Dos ejercicios dan indicios que si podría existir en Chile

Ejercicio n° 1: comunas ricas vs. pobres R.M

Comunas	Población (Censo 2017)	N° controles preventivos 2018
Providencia vs.	142.079	19.400
Estación Central	147.041	60.918
Renca	147.151	21.147
Vitacura vs.	85.384	11.067
Cerillos	80.832	22.253
San Ramón	82.900	26.182
Las Condes vs.	294.834	30.752
Pudahuel	230.293	79.133
Quilicura	210.410	16.316
La Reina vs.	92.787	25.250
La Cisterna	90.111	34.083
San Joaquín	94.492	23.006
Lo Barnechea vs.	105.833	22.581
P. Aguirre Cerda	101.074	32.981
Independencia	100.281	14.722

Ejercicio n° 2: "Discriminación estadística"

- Carabineros p. 12 *"La gran mayoría de controles preventivos se desarrollan en los lugares donde se predice por modelamiento matemático respecto ocurrencia robos"*
- Indicador "Discriminación estadística" basado en modelo "elección racional" (Persico y Castleman, *U. Chicago Legal Forum*, 2005)
 - Control orientado a maximizar resultados
 - Obliga a mirar tasa de eficacia
 - En modelo no discriminatorio efecto "equilibrio"
 - Indicador diferencias estadísticamente relevantes grupos
 - Límites: NAS Report, 2018, pp. 254-262.

Categoría		Tasa de eficacia		Categoría		Tasa de eficacia	
Chilenos		3,87%		Hombre		4,01%	
Extranjeros		1,76%		Mujeres		3,03%	
Diferencia pp. y %		2,11 (119,88%)		Diferencia pp. y %		0,97 (32,34%)	

Comunas	+ Recursos	- Recursos	Diferencia a pp. y %	Com. hor. Noct.	+ Recursos	- Recursos	Diferencia pp. y %
10%	4,13%	3,18%	0,95 (29,87%)	10%	4,13%	2,83%	1,3 (45,93%)
20%	3,89%	2,89%	1 (34,6%)	20%	3,69%	2,71%	0,98 (36,16%)
30%	3,89%	3,13%	0,63 (24,28%)	30%	3,66%	3,15%	0,51 (16,19%)

¿Reclamos escasos?

- Carabineros: 33 reclamos 2018
- ¿Indicador de éxito?
 - Irarrázabal, 2015 (problemas estructurales de este tipo de controles, evidencia comparada y local)
 - Evidencia empírica exploratoria R.M: barreras prácticas que imposibilitan control real
 - Calle Libre, 2017
 - Victor Beltrán, 2017
 - OIRS web: no sirve
- Acuerdo Nacional (julio 2018): propuesta n° 12 necesidad de mejorar procedimientos actuales

Niños y jóvenes (14-17 años)

Contexto General

Cifras MP	2008	2018
N° Imputados	70.761 (11,99% total imputados conocidos)	28.278 (4,90% total imputados conocidos)
N° Delitos	55.629 (8,41% delitos con imputados conocidos)	34.880 (5,64% delitos con imputados conocidos)

Reducción: 60% jóvenes imputados

Reducción: 37% delitos

¿Han aumentando delitos violentos de los jóvenes?

Tipo	N° y % 2008	N° y % 2018
Robos (violentos)	5.673 (36,56%)	2.806 (23,01%)
Homicidios	163 (12,87%)	113 (8,27%)
Robos	4.756 (30,65%)	2.044 (12,99%)
Hurtos	7.745 (16,69%)	5.431 (10,56%)
Lesiones	7.506 (6,11%)	5.962 (5,27%)
Sexuales	941 (8,32%)	1.351 (8,37%)

Mensaje alude a n° jóvenes detenidos: resultado equivalente

El curioso caso de las armas....

Mensaje afirma preocupación en delitos de posesión, tenencia o porte de arma: aumento período 2017-2018, 46,2% (de 39 a 57!!)

	N° y % 2008	N° y % 2013	N° y % 2017	N° y % 2018
Jóvenes 14-17	2.112 (18,08%)	2.070 (18,44%)	1.576 (11,10%)	1.338 (10,26%)
Todos los delitos	11.681 (100%)	11.220 (100%)	14.189 (100%)	13.037 (100%)

Fuente: CEAD Sub-secretaría Prevención Delito, delitos de porte y tenencia

¿Dónde está el problema?

- MP 2018 (La Tercera, 1 de abril, pp. 2-3):
 - 17% de los jóvenes imputados comete el 49% del total de delitos del año (4.807)
 - 66% sujetos ingresaron una vez al año
 - 30,7% ingresos año 2018 jóvenes 14-15 años

¿Cuántos y quienes 2017-2018*?

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP	19.010	21,28%
Preventivo	70.317	78,72%
Total	89.327	100%

Edad y % total	% luce menor 18 años (o dudas)	Total luce menor 18 años (o dudas)
14 años: 4,2%	90%	3,8%
15 años: 12,3%	75%	9,2%
16 años: 28,7%	50%	14,3%
17 años: 54,8%	25%	13,7%
100%	Total	41%

	Hombres	Mujeres
N° y %	70.874 (79,3%)	18.453 (20,7%)
Tasa x 1.000	142,7	38,8

Eficacia 2017-2018*

Tasa de eficacia global: 4,23%

Tipo de control	N° ordenes	%
Art. 85 CPP	494	2,59%
Preventivo	1.686	2,39%
Total órdenes vigentes	2.180	2,44%

Tipo de control	N° detenciones	%
Art. 85 CPP	770	4,05%
Preventivo	1.691	2,40%
Total detenciones	2.461	2,75%

Rangos horarios 2017-2018*

Rango horario	% Art. 85	% Preventivo	% Total
08:00 - 15:59	25,44%	25,30%	25,33%
16:00 - 23:59	51,43%	50,18%	50,44%
00:00 – 7:59	23,14%	24,52%	24,23%

12,01% controles en horario 00:00 – 7:59 “días hábiles”

Rango horario (eficacia)	% detenciones	% órdenes vigentes
08:00 - 15:59	2,80%	3,35%
16:00 - 23:59	2,91%	2,28%
00:00 – 7:59	2,38%	1,82%
Total	2,75%	2,44%

Algo sobre las “externalidades”

- Conflictos con DD.FF (libertad, privacidad, intimidad, protección especial NNA)
- Impacto en confianza y legitimidad policías (Roché, 2018) (deterioro relaciones policía y comunidad)
- Impacto negativo en niños y jóvenes:
 - Del Toro, et. al (PNAS, abril 2019): contacto “stops” (negros y latinos) predice aumentos en conductas delictivas a 6, 12 y 18 meses (no comportamiento previo delincuencia)
- Deterioro calidad del trabajo policial
 - incentivo negativo
 - Mal uso de recursos escasos

El proyecto de ley

- Ampliación control art. 85 CPP en cuatro hipótesis con justificación precaria:
 - Vehículo sin placa patente: Ley Tránsito art. 51 (deber) y art. 56 (retiro de circulación)
 - o en estado que impida su identificación: art. 192 e) Ley Tránsito: delito habilita flagrancia y registro completo
 - Objetos o dispositivos impidan visibilidad hacia interior: art. 75 Ley de Tránsito permite vidrios polarizados
 - Evadir o huir: dos cosas muy diferentes, lenguaje abierto
- Otras modificaciones de poco impacto:
 - Uso tecnología: ¿se debiera mantener entonces 8 horas en contexto actual?
 - Deberes estadísticos/ Sistema reclamos/ capacitaciones

- Reformas al art. 12 ley n° 20.931:
 - Rebaja mayores 14 y menores 18
 - Disminución 30 minutos: Ojo Gillan and Quinton vs. UK (2010) ese tiempo también es privación de libertad
 - Ampliación significativa poderes registro:
 - Revisión superficial vestimentas, apertura equipaje para inspección ocular y art. 4° Ley Tránsito: vehículos (revisiones oculares a maleteros)
 - Efecto práctico: derogación art. 85 CPP
 - Jóvenes no ropa pero ¿equipaje?
- Otros:
 - Aumento criminalización jóvenes 14 a 16, falta 496 N° 5 reforma Ley n° 20.084

mauricio.duce@udp.cl

"Lo que te mete en problemas no es aquello que no sabes; es aquello que estas seguro que sabes y no es verdad" Mark Twain