



**ANÁLISIS CRÍTICO DEL CONTROL PREVENTIVO DE IDENTIDAD EN  
RELACIÓN AL PROYECTO DE LEY BOLETÍN 12.506-25**

Tesina para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales por la Universidad de Valparaíso, Chile.

Mariana Cabrera González

Marcelo Toledo Saurines

Profesor guía: Silvio Cuneo Nash

Marzo 2020

## TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	2
INTRODUCCIÓN	3
I. LOS CONTROLES DE IDENTIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO CHILENO	6
1. Control de identidad investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal	6
1.1 Modificaciones propuestas por el proyecto de ley	7
2. Control de identidad preventivo del artículo 12 de la Ley 20.931	8
2.1 Modificaciones propuestas por el proyecto de ley	9
3. Modificaciones anexas del proyecto de ley	10
II. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY	11
III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY	16
1. Experiencia comparada	17
1.1 Colombia	18
1.2 Francia	19
1.3 España	20
1.4 Alemania	21
1.5 Inglaterra	21
1.6 Perú	22
1.7 Comentarios generales	23
2. Antecedentes recientes en Chile	24
2.1 Análisis de las estadísticas disponibles sobre el control preventivo	24
2.2 Populismo punitivo como respuesta al resultado de encuestas	28
2.3 Colisión del proyecto de ley con garantías fundamentales de niños, niñas y adolescentes	31
3. Control preventivo de identidad: Mecanismo discriminatorio y abusivo	36
3.1 Mecanismo discriminatorio	37
3.2 Mecanismo abusivo	38
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	45
ANEXO	48

## **RESUMEN**

Este análisis crítico realizado al proyecto de ley boletín 12.506-25 tiene por finalidad dejar en evidencia las falencias tanto dogmáticas como normativas que presenta el mismo, haciendo un especial énfasis en las modificaciones propuestas al control preventivo de identidad del artículo 12 de la Ley 20.931. En virtud de ello, se revisarán los antecedentes que presenta el texto del proyecto, así como los fundamentos. Dentro de los fundamentos, se considera un argumento basado en la experiencia comparada y otro en los antecedentes recientes en Chile. Para este último punto, primero se abordan las estadísticas que arrojan los controles realizados por parte de la Policía y su ineficacia como mecanismo preventivo de la delincuencia. Segundo, se demuestra el afán populista que presenta este tipo de políticas punitivistas al basarse en encuestas interpretadas a conveniencia. Y tercero, se explica cómo las modificaciones que propone el proyecto colisionan con las garantías fundamentales de niños, niñas y adolescentes que están consagradas por el Derecho Internacional. Además se demuestra de qué manera el control preventivo de identidad se constituye como un mecanismo discriminatorio y abusivo. Concluye la investigación con un resultado negativo para el proyecto de ley, estableciendo que en nada contribuye éste a la prevención y disminución de la delincuencia, generando incluso más efectos nocivos para las personas.

## **PALABRAS CLAVE**

Proyecto de ley – Control preventivo de identidad – Facultades policiales – Abusos y discriminación por la policía – Populismo punitivo – Derechos niños, niñas y adolescentes.

## INTRODUCCIÓN

En nuestro país el problema de la seguridad ciudadana ha sido objeto principal de diversas políticas públicas desde la vuelta de la democracia, esto debido a que la percepción de inseguridad que tienen las personas ha alcanzado cifras considerables en los últimos años<sup>1</sup>. Según datos otorgados el año 2018 por el Instituto Nacional de Estadística, un 76.8% de personas creen que aumentaron los niveles de delincuencia en Chile, como respuesta a lo anterior han surgido desde los diferentes sectores políticos distintas iniciativas legales con el aparente propósito de favorecer la prevención, persecución y sanción de los delitos, aunque más bien dichas iniciativas responden a la necesidad de conseguir el apoyo popular por parte de la ciudadanía.

La legislación chilena cuenta con herramientas para prevenir los delitos, las denominadas facultades autónomas, las cuales pueden ser ejecutadas por las policías sin requerir autorización previa por lo que su aplicación incrementa el riesgo de vulneración de los derechos humanos. Dentro de estas facultades se contemplan dos formas principales de control de identidad: uno investigativo y otro preventivo.

El primero está normado en el artículo 85 del Código Procesal Penal, donde se establece este “control de identidad investigativo”, el cual obliga a la policía a solicitar la identificación de cualquier persona en ciertos casos establecidos. Para su procedencia requiere que exista un factor de conexión entre el individuo que se pretende controlar y un hecho ilícito.

Por otra parte, la ley N° 20.931 consagró en su artículo 12 el “control de identidad preventivo” que también tiene por objeto constatar la identidad de las personas, sin embargo, no requiere la existencia de algún indicio sino que faculta a funcionarios policiales para solicitar la identificación de cualquier persona con fines preventivos, en el ejercicio de las funciones de resguardo del orden y la seguridad pública, pero no autoriza a trasladar a la persona a un lugar distinto a aquel en que su identificación es requerida, y excluye de su aplicación a las personas menores de 18 años de edad.

Dentro de este contexto, el 29 de marzo de 2019 ingresó a la cámara de diputados un nuevo proyecto de ley emanado del poder ejecutivo, el cual tiene por objeto *“fortalecer el control de identidad*

---

<sup>1</sup> Según ENUSCC, en 2015, un 86,8% de las personas declaró percibir un aumento de la delincuencia en el país en los últimos doce meses. La cifra más alta en los últimos 10 años.

*por parte de las Policías, así como los mecanismos de control y reclamo ante un ejercicio abusivo o discriminatorio del mismo”<sup>2</sup>*

Este proyecto introduce modificaciones legales al artículo 85 del Código Procesal Penal, relativo al control investigativo, al artículo 12 de la Ley 20.931 o “Agenda Corta Antidelincuencia” que establece el control preventivo, incorpora un nuevo inciso al DFL N°1 sobre la Ley del Tránsito, y modifica la ley 20.084 sobre responsabilidad penal adolescente. Además, establece un artículo transitorio que difiere la entrada en vigencia de la ley.

Considerando lo anterior, el proyecto de ley objeto de análisis es ampliamente cuestionado ya que pretende disminuir la edad para aplicar el control preventivo de identidad, pudiéndose aplicar a partir de los 14 años, modificándose los 18 años que exige la normativa actual, lo que supone una eventual afectación a los derechos de los adolescentes establecidos en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Además, el proyecto propone una ampliación de las facultades policiales en lo que se refiere a la procedencia del registro superficial de los sujetos y registro ocular de equipaje y maletero de vehículos. Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto establece mecanismos de control y reclamo ante un ejercicio abusivo o discriminatorio del control de identidad por parte de la policía.

Cabe cuestionarse si este tipo de reformas son necesarias para lograr los objetivos que la justifican - prevenir la delincuencia - dotando a las policías de amplias facultades y restringiendo las garantías individuales de las personas, y en el caso en concreto, ampliar las facultades autónomas de las policías en desmedro de los derechos de las y los adolescentes. Más aun considerando el contexto actual de nuestro país, donde el actuar de las policías ha sido altamente criticado desde el levantamiento popular del 18 de octubre hasta la fecha, así lo han evidenciado diversos informes emitidos por organizaciones de derechos humanos que han entregado una visión muy crítica del trabajo de Carabineros dando de cuentas de violaciones graves y sistemáticas a derechos humanos. Así, según cifras del INDH han existido 1.080 acciones judiciales, 766 se presentaron contra el cuerpo de Carabineros<sup>3</sup>.

El objetivo de esta investigación es efectuar un análisis crítico respecto a las modificaciones propuestas por el proyecto de ley en lo que concierne al control preventivo de identidad, dejando en evidencia por qué no se justifica fortalecer este mecanismo de control otorgando mayores facultades

---

<sup>2</sup> Pág. 1 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

<sup>3</sup> Reporte de estadísticas INDH (actualización semanal al 20.1.20). Constatadas por funcionarios INDH en manifestaciones, centros de salud y comisaría, a partir de 17 de octubre de 2019.

a los policías en Chile. Para ello se realizará un análisis exhaustivo del Mensaje presidencial, cuestionando la efectividad del control de identidad en nuestro país y su justificación para ampliar facultades policiales con el fin de prevenir delitos. También se dará lugar a explicar de qué manera el populismo punitivo incide en encuestas y como ello determina políticas públicas penales. Se demostrará la afectación a la protección internacional de niños, niñas y adolescentes al disminuir el rango etario para la aplicación del control de identidad. Además se deja un espacio para explicar por qué esta facultad de la policía es discriminadora y da lugar a abusos por parte de la misma.

Para lograr el objetivo planteado, en primer lugar se realizará una explicación de la regulación actual de los dos tipos de controles de identidad que existen en Chile. En segundo lugar se analizarán los antecedentes que expone el proyecto de ley para justificar las modificaciones propuestas a la ley 20.931. En último lugar, se efectuará un análisis crítico de los fundamentos expuestos en el proyecto de ley, basado en la experiencia comparada y los antecedentes recientes en nuestro país.

# I. LOS CONTROLES DE IDENTIDAD EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO CHILENO

El proyecto de ley tiene por objeto fortalecer las facultades autónomas de las policías. Para ello propone modificar las normas aplicables a dos instituciones existentes en nuestro sistema procesal penal: el control de identidad investigativo, contenido en el artículo 85 del Código Procesal Penal y el control de identidad preventivo, establecido en el artículo 12 de la Ley N° 20.931. El primero de ellos faculta a las policías para solicitar la identificación de cualquier persona que se encuentre en las circunstancias descritas en la norma, sin atención a su edad. Además en el desarrollo del control, los funcionarios policiales están facultados para registrar vestimentas del sujeto, así como su equipaje o vehículo; mientras que el segundo, más amplio en cuanto a sus circunstancias habilitantes ya que se desliga de la investigación de un delito, solo procede respecto de personas mayores de 18 años.

El proyecto de ley pretende fortalecer dichas instituciones otorgándole mayores facultades a las policías, entre otras cosas, amplía el alcance del control preventivo de identidad a personas mayores de 14 años en los términos que indica, además de incorporar la facultad de registro en este mismo control. En este capítulo se expone la regulación actual de ambos tipos de control y las modificaciones propuestas en relación a la ampliación de facultades policiales en la aplicación de cada control como a los mecanismos de contrapeso establecidos para regular su ejercicio.

## 1. Control de identidad investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal.

Denominado como una facultad autónoma de las policías ya que su aplicación no requiere autorización previa de un fiscal, se encuentra este control de identidad regulado en el artículo 85 del Código Procesal Penal. Conforme dicha norma, la policía puede solicitar a cualquier persona que se identifique mediante un documento de identificación expedido por autoridad pública (o en su defecto medios tecnológicos), cuando ésta se hallare bajo determinadas circunstancias vinculadas a la comisión de un ilícito, a saber (i) cuando se estime que exista algún indicio de que la persona hubiere cometido o intentado cometer un crimen, simple delito o falta; (ii) o que se dispusiere a cometerlo; (iii) o que pudiere suministrar informaciones útiles para la indagación de un crimen, simple delito o falta; (iv) que la persona se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disimular su identidad; o (v) que exista algún antecedente que les permita inferir que una determinada persona tiene alguna orden de detención pendiente.

Esta disposición no distingue entre adultos y personas menores de edad, por lo que se entiende que es aplicable respecto de cualquier persona, sin referencia a su edad.

En el transcurso del procedimiento, sin necesidad de que exista un nuevo indicio, la policía puede registrar vestimenta, equipaje o vehículo de la persona a la cual se está controlando su identidad.

Si no es posible acreditar la identidad de la persona, ya sea porque se niega a entregar la información o porque los medios no lo permiten, la policía deberá llevar al controlado a la unidad policial más cercana a fin de obtener su identidad por otros mecanismos, incluyendo vía huellas digitales como último recurso. Una vez obtenida la identidad, si no se le vinculan órdenes de detención pendientes, la persona debe ser dejada en libertad.

Cualquiera sea el procedimiento de identificación utilizado, no puede extenderse por más de ocho horas. Transcurrido ese tiempo el sujeto controlado debe ser dejado en libertad. Esto último no se aplica cuando existan indicios de que ha ocultado su verdadera identidad o ha proporcionado una falsa, situaciones que permiten la detención de la persona como autora de aquella falta prevista y sancionada en el artículo 496 número 5 del Código Penal. Si se procede a la detención, la policía debe poner inmediato conocimiento al Fiscal, quien podrá dejarla sin efecto u ordenar que el detenido sea puesto a disposición del juez en un plazo máximo de veinticuatro horas. Si el Fiscal nada dice, la policía debe presentar al detenido ante el juez dentro del mismo plazo.

El mismo artículo 85 CPC establece en su parte final que este procedimiento debe realizarse de la forma más expedita posible y cualquier abuso en su ejercicio por parte de la autoridad podrá ser constitutivo del delito de abusos de empleado público contra particulares, previsto y sancionado en el artículo 255 del Código Penal.

### 1.1 Modificaciones propuestas por el proyecto de ley

El proyecto de ley busca ampliar las circunstancias que facultan a la policía para aplicar el control de identidad en el marco de la investigación de un delito,, en los siguientes términos: se propone agregar como hipótesis para habilitar dicho control, el caso en que una persona conduzca un vehículo motorizado sin sus placas patentes o en un estado que impidan su correcta identificación, o conduzca con objetos o dispositivos que impidan la visibilidad hacia el interior del vehículo y en el caso en que los funcionarios policiales estimen que una persona intenta evadir o huir de un control policial;

además, se propone que la entrega de la identidad de otra persona constituya el delito de usurpación de nombre, tipificado en el artículo 214 del Código Penal.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de ley propone ciertas medidas que operan como su contrapeso, estableciendo un mecanismo de control y reclamo ante el ejercicio abusivo o discriminatorio de este tipo de control de identidad, estableciendo: (i) La obligación policial de exhibir su placa e identificarse en el ejercicio de sus funciones; (ii) Como medio de identificación, el uso de cualquier medio tecnológico idóneo, otorgando las facilidades necesarias para la adecuada identificación; (iii) El respeto de los derechos fundamentales, al principio de no discriminación y resguardo a la intimidad y dignidad de la persona al efectuar el registro de vestimentas, equipaje y vehículo cuando proceda; (iv) El deber de información a los sujetos sometidos a control de la existencia de un procedimiento de reclamo, y a los medios presenciales y remotos para dar inicio a este. (v) La exigencia de capacitación las policías para el correcto ejercicio de sus atribuciones. Además del deber de realizar un informe trimestralmente sobre los resultados de los controles de identidad al Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (vi) Un procedimiento estandarizado de reclamo mediante reglamento dictado por Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en caso de ejercicio abusivo o discriminatorio de esta facultad por parte de los policías.

## 2. Control de identidad preventivo del artículo del artículo 12 de la Ley 20.931

La Ley 20.931 en su artículo 12 incorporó en el año 2016 una modalidad distinta de control de identidad, fuera del contexto investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal. Consiste en una revisión preventiva que hace la autoridad policial, la cual tiene facultad para requerir a cualquier persona mayor de edad que se identifique, sin necesidad que exista exigencia alguna que justifique y autorice el proceder policial.

La diligencia puede llevarse a cabo en lugares públicos y privados de acceso al público, mediante cualquier método de identificación, tales como cédula de identidad, pasaporte, licencia de conducir o tarjeta estudiantil, y en defecto de aquellos medios se puede utilizar cualquier dispositivo tecnológico idóneo. La duración máxima del procedimiento es de una hora, debiendo realizarse en el lugar mismo y sin posibilidades de traslado de la persona a dependencias policiales.

La disposición señala expresamente que en caso de dudas sobre la edad de la persona sometida a control, específicamente si es mayor o menor de 18 años, se entenderá siempre que es menor de

edad. Además no se contemplan facultades de revisión por parte de la policía, es decir, no pueden hacer inspección de vestimenta, equipaje ni vehículos.

Por otro lado, también en este control de identidad se hace aplicable el tipo penal de ocultamiento de identidad a quien ocultare la suya, se negare a entregarla o entregare una falsa, hipótesis que habilitan una detención por flagrancia de aquella falta contemplada en el artículo 496 número 5 del Código Penal. Si el controlado tuviere órdenes de detención pendientes también procede su detención.

Se establece adicionalmente en la ley ciertos elementos que tienen un sentido de contrapeso a esta facultad policial. Concretamente: (i) un deber del funcionario de exhibir su placa e identificarse; (ii) el deber de aplicar igualdad de trato y no discriminación por parte de la autoridad policial respecto al sujeto controlado; (iii) la responsabilidad administrativa por el uso abusivo o denigrante de esta facultad; y por último (iv) el deber institucional de elaborar un procedimiento estandarizado de reclamo por abusos y a su vez de informar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública respecto de la aplicación práctica del control, de forma trimestral, autoridad que publicará en su página web aquella estadística.

## 2.1 Modificaciones propuestas por el proyecto de ley

Respecto a las modificaciones que propone el proyecto de ley al artículo 12 de la Ley N° 20.931, en su artículo segundo establece la sustitución del guarismo “18” por “14”, modificación que pretende hacer aplicable el control de identidad preventivo a adolescentes menores de edad pero mayores de 14 años.

Adicionalmente a lo anterior, el proyecto incluye adicionar nuevas facultades para los funcionarios policiales. Concretamente, la propuesta legal es autorizar a la policía para “registrar superficialmente” las vestimentas del sujeto controlado y además realizar una inspección ocular del interior de su equipaje, en palabras del mismo Mensaje presidencial, “para el sólo efecto de precaver que el controlado porte consigo algún arma, dispositivo u objeto que ponga en peligro la seguridad del funcionario policial o de terceros”.

Sobre el punto anterior, los menores de 18 y mayores de 14 años de edad no podrán ser sometidos al registro de vestimentas, con la excepción de que se constatare algún indicio en los términos del artículo 85 del Código Procesal Penal, todo esto en el marco del control preventivo de identidad.

Como contracara a las nuevas facultades policiales que propone el proyecto es posible encontrar una suerte de contrapesos a las mismas. Respecto al control de identidad recaído sobre adolescentes, debe realizarse “con pleno respeto a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile” y “teniendo en cuenta la edad del niño, niña o adolescente, protegiéndolo de toda forma de abuso o discriminación”. Por otra parte, a nivel más general, se establece que el registro tanto de vestimenta como de equipaje debe verificarse con “pleno respeto a los derechos fundamentales, observando el principio de no discriminación y procurando el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona sujeta a control.

Asimismo establece la disminución del tiempo máximo de la diligencia de control a 30 minutos, actualmente de 1 hora. Adicionalmente en este punto, propone el proyecto hacer válida la identificación verbal, cotejada posteriormente en dispositivos electrónicos.

El proyecto también propone el registro audiovisual del procedimiento, cuando fuere posible.

Otra garantía para el controlado, establece que el procedimiento de reclamo por abusos en el procedimiento será establecido mediante reglamento, disponiendo su dictación como requisito para que la ley entre en vigor. Además, se incluye una obligación de informar al controlado de la existencia de tal mecanismo de reclamo, una vez terminado el procedimiento de control de identidad, mismo momento donde debe reiterarse la identificación de los funcionarios que llevaron a cabo el control.

Por último, se añade la obligación que tendrán las instituciones policiales de capacitar a su personal en el ejercicio de estas facultades.

### 3. Modificaciones anexas del proyecto de ley

En el artículo tercero del proyecto de ley, se propone una modificación a la Ley N° 18.290, conocida como Ley de Tránsito, mediante la cual se autoriza a los funcionarios policiales a realizar registros oculares al interior de los maleteros o portaequipajes de los vehículos motorizados en los cuales se realicen controles preventivos de identidad en el marco de la supervigilancia del cumplimiento de la señalada ley.

En el artículo quinto, se establece una modificación a la ley N° 20.084, la que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, ley que mantiene como regla general que los adolescentes no son responsables por faltas penales que cometieren. Ahora bien, si tienen entre 16 y 18 años sí son responsables de las faltas que la Ley 20.084 señala taxativamente, la

cual incluye la falta de ocultamiento de identidad contemplada en el artículo 496 N°5 del Código Penal.

El proyecto de ley propone incluir como sujeto activo a las personas menores de 16 años y mayores de 14 entre los imputables para el ilícito de ocultamiento de identidad, exclusivamente.

## **II. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY**

Corresponde ahora, en la estructura de esta investigación, realizar un análisis de los antecedentes que son utilizados y citados en los inicios del Mensaje presidencial, toda vez que constituyen una base argumentativa en favor del proyecto y tienen por consecuencia una influencia tanto política como jurídica a la hora de legislar. Es por lo anterior, que se analizará estos fundamentos, dando cuenta de las debilidades que presentan.

El proyecto de ley en su parte inicial hace referencia a los criterios jurisprudenciales que han sido establecidos por la Corte Suprema al momento de determinar el estándar indiciario que habilita el control de identidad investigativo, definiendo estos criterios como “vacilantes” al haber dos opuestos, a saber, uno con mayores garantías para el sujeto controlado establecido en sentencias más actuales de 2016 y 2018 tal como citan en el proyecto, y otro criterio más represivo fundado en sentencia más antigua, del año 2012 tal como cita el proyecto.

Antes de ahondar en estos criterios y en su fuente, es preciso hacer un comentario respecto a los ejemplos de detenciones declaradas ilegales que citan en el proyecto. A saber, en primer término se refiere a la detención de un automóvil que transportaba en el maletero armas de fuego, cartuchos y dinero en efectivo, detención que fue posteriormente declarada ilegal en razón de que la policía no contaba con razones para revisar el interior del vehículo, criterio correctamente aplicado por el juez de garantía que resolvió en apego al fundamental principio de legalidad que rige el proceso penal, al no constatar las hipótesis del artículo 85 del Código Procesal Penal las que, exclusivamente, habilitan al funcionario para detener y hacer una inspección del vehículo, en términos expresos la ley establece que “sin necesidad de nuevo indicio, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipajes o vehículo de la persona cuya identidad se controla”, disposición que según su claro tenor literal se requiere la existencia de un indicio previo para que el funcionario policial proceda a actuar en el marco de esas facultades de revisión. Similares ejemplos y situaciones cita el proyecto más

adelante, en sentencias Rol N° 40.572-16 y Rol N° 15.148-18 en las cuales la Corte Suprema desestimó que eludir la presencia policial y esconderse constituyeren indicio suficiente para ejercer la facultad consagrada en el artículo 85 del Código Procesal Penal.

Estos ejemplos a los cuales alude el proyecto esconden un afán alarmista, toda vez que no va al caso de este proyecto evaluar si los tribunales ordinarios en materia penal realizan de forma correcta o no la verificación de la legalidad de las detenciones, garantía que es muy importante en nuestro sistema penal para tener un proceso sano, sin vicios devenidos de arbitrariedades por parte de la autoridad, policial en este caso, escenario que no es poco frecuente encontrar en su actuar.

Existe un fundamento constitucional para este control, que es el resguardo de la libertad personal y seguridad individual. Esta garantía constitucional cobra especial importancia como objeto de protección, cuando es el proceso penal el que puede llegar a suprimirla, siendo particularmente crítico el ejercicio de pura fuerza que una detención normalmente supone. (Arias, 2005: p. 230)

Ahora bien, aquella cautela de garantías se justifica completamente en la realidad material de Chile, donde las autoridades policiales históricamente han sentado un precedente que explica la prioritaria necesidad de verificar la legalidad de las detenciones por parte de los jueces para la salvaguarda de garantías del detenido. Por ejemplo, en un estudio realizado el año 1994 por la Universidad Diego Portales se constató que, respecto del universo de los reclusos en centros penitenciarios de la Región Metropolitana, un 74% declaró que había sufrido golpes de algún tipo durante el periodo de detención policial, un 49% dijo haber sufrido la aplicación de corriente eléctrica y un 15% afirmó haber sido sometido al submarino (asfixia por inmersión en agua), entre otros malos tratos físicos.<sup>4</sup>

Continuando en el tiempo, desde el 2011 cuando se reactivaron las manifestaciones políticas y estudiantiles en las calles de Chile, una serie de denuncias de la misma índole comenzaron a salir a la luz. Insultos, agarrones, desnudez forzada en las comisarías y hasta golpes en la vagina fueron los abusos que numerosas estudiantes dieron a conocer. Todos ellos, amparados en detenciones a causa de protestas o irrupciones políticas en el espacio público.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Fuente: Universidad Diego Portales (2003): Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003. Disponible en: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2003/Informe%20Anual%20DDHH%202003%20Completo.pdf>

<sup>5</sup> Fuente: Vargas, V. (16 de mayo de 2014). Abusos policiales contra mujeres: una nueva expresión de violencia de género y política. *El desconcierto*. Recuperado de: <https://www.eldesconcierto.cl/2014/05/16/abusos-policiales-en-mujeres-una-nueva-expresion-de-violencia-de-genero-y-politica/>

La mayoría de las detenciones realizadas durante marchas, manifestaciones o protestas se hace en nombre del delito de desórdenes públicos, redactado en términos amplios en artículo 269 del Código Penal, que permite a funcionarios policiales detener por flagrancia a todo quien “turbare gravemente la tranquilidad pública para causar injuria u otro mal a alguna persona particular o con cualquier otro fin reprobado”. La calificación “gravemente” otorga a los funcionarios de orden una discrecionalidad que requiere ser sometida a escrutinio. Como ha quedado demostrado en diversas sentencias dictadas por juzgados de garantía, existen verdaderas “redadas” o “pescas masivas” que no distinguen entre manifestantes y personas que se encuentren flagrantemente cometiendo el delito de desórdenes públicos. Por su parte, un informe de Asesoría Ciudadana (...) da cuenta de la detención ilegal como uno de los patrones sistemáticos más recurrente del abuso policial. (...) Para mayor gravedad aún, a ciertos detenidos no se les conduce ante el juez de garantía porque han sido víctimas de golpes y pasarlos a control implicaría el riesgo de revelar esos abusos ante autoridades judiciales.<sup>6</sup>

Por último, dado el contexto de manifestaciones sociales en el año 2019, las Naciones Unidas en un Informe sobre la Misión a Chile evidenciaron que las formas más comunes de malos tratos de parte de las policías documentadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) incluyen golpes fuertes con los puños; patadas; “culatazos” (golpear a alguien con la culata de un arma de fuego o con una porra), a menudo por varios agentes y en algunos casos después de que la víctima ya había sido reducida al suelo, inmovilizada o esposada. La ACNUDH también documentó casos en los que se utilizaron formas severas de restricción física, incluida la asfixia, que en algunos casos resultaron en pérdida de conciencia. (2019)

El artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos consagra la exigencia de legalidad de la detención. Sin embargo, no basta que la privación de libertad se encuentre establecida por ley ya que la ley misma y su aplicación, tampoco puede ser arbitraria. Por lo tanto, los casos de privación de libertad establecidos por la ley no pueden ser desproporcionados, injustos ni imprevisibles; y la forma en que se lleve a cabo la detención no puede ser discriminatoria, además de ser apropiada y proporcionada a las circunstancias del caso específico. (INDH, 2019)

Así, verificando la legalidad de las detenciones mediante la intervención y revisión de un juez imparcial es cómo el sistema penal chileno, definido como garantista en el mensaje del Código

---

<sup>6</sup> Fuente: Universidad Diego Portales (2012): Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012. Disponible en <http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2003/Informe%20Anual%20DDHH%202003%20Completo.pdf>

Procesal Penal, hace un contrapeso a abusos de autoridad, garantizando derechos mínimos para eventuales procesados.

Es por lo anterior que la interpretación que hace el ejecutivo al mencionar aquellos ejemplos en la redacción del proyecto no tiene sustento y lo único que hace es apelar a la emocionalidad intentando dejar a entrever que nuestro sistema judicial garantiza impunidad a delincuentes, lo que no es correcto ya que existen principios y garantías amparadas por la ley que protegen a las personas de arbitrariedades devenidas de la autoridad, los cuales están muy por sobre otros principios como la correcta administración de justicia, que es el principio que hace alusión implícitamente la redacción del proyecto como el mayor afectado, pero se deben marcar los límites respecto a la dignidad de la persona misma, toda vez que existen estos principios de mayor jerarquía como la legalidad, el principio de inocencia o la no obtención de pruebas por medios fraudulentos, como por ejemplo, registrar propiedad privada sin una orden judicial o trayendo al caso el ejemplo descrito, registrar un vehículo sin indicios de comisión de delito que faculten al policía para hacerlo.

De esta forma por mucho que el proyecto intente dar luces de injusticias en desmedro de la seguridad pública, no se puede en un Estado de Derecho democrático, sacrificar garantías tan relevantes como la legalidad de una detención por determinar una condena a toda costa de un delincuente.

Claramente queda en evidencia el interés alarmista que presenta el proyecto en estos párrafos mencionados, toda vez que lo único que busca es apuntar a la sensibilidad del legislador y de la opinión pública y así de cierta manera sustentarse falazmente mas no lógica ni jurídicamente.

Luego, continúa el proyecto haciendo una suerte de distinción entre dos razonamientos opuestos que ha tenido la Corte Suprema de Chile respecto a lo que considera como indicio a efectos de aplicar las facultades del artículo 85 del Código Procesal Penal. Establece, basándose en las sentencias Rol N° 18.323-16 y Rol N°7.513-18, como un primer criterio que la huida y posterior ocultamiento de la policía no son constitutivos de indicios vinculados con la comisión de algún injusto penal, sino que, agrega la propia Corte “pueden ser acciones naturales y esperables de la población en general ante la presencia policial, y que pueden tener múltiples motivaciones, desde la mera intención de no interactuar con carabineros, hasta la evasión de un conflicto menor (no portar cédula de identidad o circular en la vía pública con bebidas alcohólicas, a modo de ejemplo)”. De esta manera, continúa, “el proceder del sentenciado se presenta como común, cuestión que queda en evidencia desde que,

para fundar la diligencia en examen, debió ser interpretado por los policías como evasión para evitar el descubrimiento de una acción de carácter ilícito, añadiendo una intención que no aparece ostensible de la sola conducta, pasando a ser una estimación subjetiva”.<sup>7</sup>

Así, presenta como criterio contrario el establecido en la sentencia Rol N° 8.346-12, donde se señala que configuraron suficiente indicio para controlar la identidad de un individuo el “nerviosismo” y la “reacción en procura de ocultarse”.

Dicho lo anterior, el proyecto hace una conclusión al respecto diciendo que aquello no constituye una crítica a la labor de los Tribunales de Justicia, sino que constituye una confirmación de la necesidad de la sociedad de fijar parámetros claros que permitan a las Policías ejercer sus labores en un marco de certeza, conclusión que es incorrecta en cierto sentido ya que sí importa una suerte de crítica o dicho de otra manera una presión hacia los actores judiciales toda vez que es el Poder Judicial el órgano por antonomasia encargado de cotejar los hechos e interpretar el derecho, teniendo a este último como el marco de subjetividad en que se puede mover el juez por lo que ambas interpretaciones pueden estar correctas y no son excluyentes unas de otras, debido a que al momento de conocer el asunto el juez recibe mayores antecedentes y de esa manera se interioriza en el caso concreto, por lo que puede hacer diversas interpretaciones del actuar del sujeto dado un contexto determinado y una personalidad determinada, las que pueden cambiar y relativizarse de un caso a otro.

Es en eso donde se equivoca el razonamiento del proyecto, el juez tiene subjetividad para razonar y debe permitirse ese marco de movilidad siempre y cuando respete el ordenamiento jurídico, de otra forma se transformaría en un mero espectador de la interpretación del derecho y se acotaría a una aplicación literal de este, generando graves inconvenientes en la estructura jurídica, los cuales no son del caso desarrollar acá.

De esta manera, se está sacando de contexto al leerse así las sentencias de la Corte, ya que nada se habla del caso en concreto que funda las detenciones, si bien puede errar un tribunal al determinar la legalidad de detenciones, lo que está intentando hacer el proyecto es cargar el problema hacia el Poder Judicial y Legislativo, pero no está siendo autocrítico el Ejecutivo al no ver que también gran parte de aquel problema está radicado en las policías, aquella falta de un criterio correcto para determinar legalidad o ilegalidad de detenciones también puede mejorarse de manera sustancial si las

---

<sup>7</sup> STC Rol N° 18.323 de 2016, Corte Suprema.

policías de Chile tuvieran una mejor capacitación al momento de cumplir sus labores de resguardo de la seguridad pública, ya que estas funcionan más bien de manera clasista y racista, en la práctica no detienen y controlan en virtud de aquel indicio que configura al control de identidad del artículo 85 del Código Procesal Penal sino más bien lo hacen bajo su propio criterio que es más bien discriminador en cuanto aplican todo su rigor respecto a grupos desventajados, lo que es aún más grave y evidente en la aplicación del control de identidad preventivo, establecido en el artículo 12 de la Ley 20.931. Este punto será desarrollado con mayor profundidad en un acápite dedicado especialmente a ello.

Finaliza el proyecto este punto sobre antecedentes, a propósito del control de identidad preventivo, diciendo que “el legislador otorgó para estos casos una medida menos intrusiva a las Policías al estar desligada de la investigación de un delito”<sup>8</sup>, lo cual es correcto afirmar, pero va en completa contradicción con el proyecto mismo toda vez que mediante este se busca fortalecer aún más las facultades intrusivas de las policías, por ejemplo, a través de facultarlas para la revisión del vehículo en este tipo de controles o disminuyendo la edad de aplicación del control a 14 años, disposiciones que no se condicen con el espíritu “menos intrusivo” de la institución del control de identidad preventivo y que presentan amplios problemas respecto de las garantías de los controlados, especialmente en menores de edad, lo que será analizado en profundidad en acápite posteriores.

### **III. ANÁLISIS CRÍTICO DE LOS FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY**

Para realizar un análisis acabado sobre los fundamentos del proyecto de ley es necesario precisar que la ley N° 20.931 tuvo como objetivo “evitar que condenas por hecho ilícitos debidamente acreditados quedarán sin efecto ante la exigencia de una pluralidad de indicios. Del mismo modo, pretendió que el control ejercido por las Policías se realizara también preventivamente, esto es, en resguardo del orden y la seguridad pública, con el objeto de adelantarse a la comisión del delito, y prevenir a la ciudadanía de su ocurrencia”.<sup>9</sup>

Ante esta justificación, es necesario preguntarse cuál es la razón para que a menos de 3 años de la entrada en vigencia de la ley N° 20.931 el Ejecutivo presentara un proyecto de ley que tiene por objeto fortalecer y regular con mayor profundidad la facultad de control de identidad otorgadas a las

---

<sup>8</sup> Pág. 5 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25

<sup>9</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

Policías, pretendiendo modificar el control de identidad investigativo, contenido en el Código Procesal Penal y el control de identidad preventivo, establecido en la Ley N° 20.931, teniendo en consideración que dicho fortalecimiento supone una afectación a las libertades individuales y a los derechos fundamentales de las personas sujetas a control.

Dentro de esta misma línea, es ineludible cuestionar los fundamentos establecidos por el Ejecutivo para la ampliación del control de identidad reduciendo la edad mínima de aplicación a los 14 años. Es importante tener presente que, el control investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal es aplicable a cualquier persona que se encuentre en las circunstancias establecidas en la norma, independiente de la edad de la persona sometida al control; mientras que el control preventivo de identidad establecido en el artículo 12 de la Ley N° 20.931 sólo procede respecto a personas mayores de edad. El proyecto de ley en cuestión dentro de sus modificaciones pretende rebajar la edad del control preventivo de identidad a adolescentes entre 14 y 18 años de edad. Esta modificación supone una vulneración a las garantías fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, lo que será analizado detalladamente más adelante.

El mensaje emanado del Presidente de la República se basa principalmente en dos fundamentos para justificar el proyecto de ley, en primer lugar hace referencia a la experiencia comparada y en segundo lugar a los antecedentes recientes en nuestro país que justificarían el fortalecimiento y ampliación de los diferentes tipos de controles. En este capítulo serán analizados y refutados dichos argumentos con el objeto de cuestionar la necesidad de ampliar las facultades policiales en desmedro de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y en particular, de los adolescentes.

### 1. Experiencia comparada

El proyecto de ley analizado hace referencia al derecho comparado para evidenciar que ciertas modificaciones introducidas a la figura del control preventivo de identidad del artículo 12 de la ley 20.932 siguen el ejemplo de diversas legislaciones extranjeras “...particularmente, en lo que se refiere a la procedencia del registro superficial de los sujetos en casos calificados, como respecto del rango etario en que el control es procedente.”<sup>10</sup>

Es menester señalar que el proyecto de ley – entre otras cosas- busca modificar el artículo 12 de la ley 20.931 en lo que refiere el límite de edad respecto a las personas cuya identidad sea verificada por medio del control preventivo de identidad, fijando como mínimo los 14 años de edad. Además

---

<sup>10</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

pretende incorporar la facultad de registro a los mayores de edad en lo que concierne al registro superficial por parte de las policías a las vestimentas de los sujetos, así como también el solicitar la apertura de equipaje de la persona controlada y el registro ocular de maleteros o portaequipajes de vehículos motorizados de las personas sometidos a dicho control.

En el Proyecto se hace referencia a la normativa de Colombia, Francia, España, Alemania, Inglaterra y Perú. Si bien en estos países las policías tienen la facultad de realizar controles a los individuos, solicitándoles que comprueben su identidad, los supuestos que permiten aplicar dicho control varía en relación al control de identidad preventivo consagrado en la legislación chilena. Siendo así el control preventivo del artículo 12 un caso anómalo en relación al derecho comparado, considerando que los controles de identidad en otros países en ningún caso permiten controlar la identidad de cualquier persona sin causa justificada.

Para profundizar en la figura de control preventivo en el derecho comparado, se comentarán las legislaciones extranjeras expuestas en el Mensaje, en lo que respecta a la normativa aplicable a la facultad policial denominada “control preventivo de identidad”, con el fin de evidenciar que el control preventivo sin causa justificada impulsado por el ejecutivo no tiene antecedentes en la legislación comparada y en efecto no se adecúa a un Estado de Derecho la facultad de registro de las policías, ni tampoco su aplicación a adolescentes.

### 1.1 Colombia

En el caso de Colombia, el proyecto de ley hace referencia a su normativa en dos cuestiones: *“Colombia permite el registro de personas y sus bienes incluyendo “el contacto físico de acuerdo a los protocolos que para tal fin establezca la Policía Nacional. (Ley N°1.801, Código de Policía de Colombia)”*<sup>11</sup> 2) *“A su turno, dichas legislaciones no delimitan la aplicación del control en relación a la edad del sujeto sometido a control. Lo anterior, no obstante que en diversos Estados la responsabilidad penal adolescente se consagra desde...” “...Colombia, desde los 14 años.”*<sup>12</sup>

El Informe UNICEF sobre *Legislación comparada: control de identidad de menores de edad por parte de las policías* señala *“En Colombia no existe control preventivo de identidad. Así, el Código de Procedimiento Penal Colombiano, sólo establece medidas de captura, por una orden judicial o por una orden de un Fiscal en caso de delito flagrante, sin establecer figuras jurídicas que autoricen efectuar un control de identidad sin causa. Así, en los casos que*

---

<sup>11</sup> Pág. 5 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

<sup>12</sup> Pág. 6-7 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

*se procede a una captura, la Policía está autorizada a efectuar un registro del capturado y sus bienes para su identificación” (UNICEF, 2019) Así lo dispone el artículo 159 de la ley N° 1.801 del Código de Policía de Colombia donde se establece los casos en que procede la facultad de registro e identificación.*

Considerando lo anterior, en cuanto a la aplicación de control de identidad en los niños, niñas y adolescentes, sólo autoriza la detención de adolescentes (mayor de 14 y menor de 18) en los supuestos del artículo 191 del Código de Infancia y de la Adolescencia, es decir, en caso de flagrancia y de orden judicial expresa. En este contexto es que la identidad del adolescente podrá ser corroborada luego de la detención y no de forma preventiva, esto se refuerza con lo dispuesto en el artículo 20 y 21 del Código de infancia y adolescencia, donde se establece que niños, niñas y adolescentes están protegidos contra el desplazamiento forzado.

## 1.2 Francia

El proyecto de ley también hace referencia a la legislación francesa para justificar la procedencia del registro superficial para *“verificar que la persona controlada no porte un objeto considerado peligroso para ella misma o para terceros” (Código Ético de la Policía y de Gendarmería Nacional de Francia).*<sup>13</sup>

El Código Procesal penal Francés, establece una serie de hipótesis en las que los agentes de la policía pueden controlar la identidad de cualquier persona que se encuentre en territorio francés. Una de estas hipótesis es de naturaleza preventiva pero esto no obsta que requiera causal para ser aplicado. Las condiciones que deben darse para el ejercicio de dicha facultad se encuentran descritas en el inciso tercero del artículo 78-2 : *“ ... podrán invitar a identificarse, por cualquier medio, a cualquier persona respecto de la cual existan una o varias razones que permitan sospechar que ha cometido o intentado cometer una infracción; - o que se prepara para cometer un crimen o un delito; o que es susceptible de poder proporcionar informaciones útiles en la investigación en caso de crimen o de delito; - o que sea objeto de investigaciones ordenadas por una autoridad judicial”*

Según lo expuesto en el informe mencionado de Unicef *“En Francia no existe control preventivo de identidad. El control de identidad está autorizado cuando existen razones que permitan sospechar un delito o una infracción, o para favorecer una investigación. Cuando lo que se busque sea prevenir -administrativamente- una infracción del orden público y resguardar la seguridad de las personas o sus bienes, podrá controlarse la identidad, pero, como señala el Art. 78-2 inc. 3 del Código Procesal Penal Francés, según las modalidades previstas en el primer*

---

<sup>13</sup> Pág. 5 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

*párrafo de esa norma, es decir, ante escenarios de comisión o de eventuales delitos o infracciones, o para favorecer una investigación”.* (UNICEF, 2019)

En cuanto al rango etario, la responsabilidad penal de los adolescentes en Francia es menor a la establecida en Chile, siendo la edad mínima de responsabilidad penal de 13 años. Lo anterior, no obsta que en el caso de realizarse control de identidad a un adolescente deben concurrir los mismos supuestos establecidos para los adultos, es decir, se debe estar ante la comisión o eventualidad de un delito o infracción o en el marco de una investigación determinada, por lo que tampoco se consagra legalmente un tipo de control de carácter preventivo.

### 1.3 España

El proyecto de ley hace referencia a la legislación española en cuanto *“... dichas legislaciones no delimitan la aplicación del control en relación a la edad del sujeto sometido a control... caso español, que dispone la obligatoriedad del Documento Nacional de Identidad desde la misma edad, ordenando que “todas las personas obligadas a obtener el Documento Nacional de Identidad lo están también a exhibirlo” en los casos en que las policías realicen funciones de indagación y prevención delictiva en los términos comentados (Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana)”*.<sup>14</sup>

La legislación española contempla la figura del control preventivo de identidad, cuyos requisitos se encuentran establecidos en la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana. Si bien, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana establece las obligaciones y derechos del titular del documento nacional de identidad, es la misma ley la que en su artículo 16 establece los supuestos en los que se les puede requerir la identificación a las personas mayores de 14 años. *“... los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad podrán requerir la identificación de las personas en los siguientes supuestos: a) Cuando existan indicios de que han podido participar en la comisión de una infracción. b) Cuando, en atención a las circunstancias concurrentes, se considere razonablemente necesario que acrediten su identidad para prevenir la comisión de un delito.”*<sup>15</sup>

En relación a lo anterior, se infiere que en España no se encuentra consagrado legalmente un control preventivo de identidad sin causa justificada. El control preventivo en la legislación española se enmarca dentro del cumplimiento del ejercicio de las funciones de protección de la seguridad de las policías como medida del restablecimiento de la seguridad ciudadana, principio ordenador de esta

---

<sup>14</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

<sup>15</sup> Ley Orgánica, de 30 de marzo, ley de Protección de la Seguridad Ciudadana.

legislación, por lo que la aplicación de un control de identidad a mayores de 14 años y su eventual facultad de registro debe responder a las hipótesis consagradas por ley.

#### 1.4 Alemania

En cuanto a la legislación alemana el Proyecto de Ley hace referencia a la consagración de registro en “... las hipótesis en que se permite el control para “evitar un peligro” (tanto a nivel federal, en la ley de Policía Federal Alemana, como a nivel de Länders, en las leyes sobre policías de Nordrhein Westfalen, Baviera, Saarland, Baden-Württemberg)”<sup>16</sup> “A su turno, dichas legislaciones no delimitan la aplicación del control en relación a la edad del sujeto sometido a control... Alemania,...desde los 14 años.”<sup>17</sup>

En relación a la normativa expuesta, se extracta informe de la Biblioteca del Congreso Nacional, que sintetiza análisis sobre el control preventivo de identidad elaborado para la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados de Chile: “1) Código Procesal Penal Alemán (febrero 1, 1877), y Ley de Policía Federal Alemana (octubre 19, 1994). En estos cuerpos legales se regulan casos en que el control de identidad está vinculado con el contexto de la comisión de un delito, es decir, tiene carácter represivo. 2) Leyes sobre policías de Hessen, Nordrhein Westfalen, Baden-Württemberg y Saxoni: a modo referencial, los supuestos fácticos que permiten un control preventivo son: a) Cuando sea necesario para evitar una acción contraria a la seguridad pública. Aquí, se exige peligro concreto, o probabilidad cierta de comisión de un delito. Lugares peligrosos o de mala reputación, en el entendido que determinados hechos la justifican. b) Que allí se preparan o perpetran hechos delictivos. c) Centrales o instalaciones de abastecimiento de transporte público, edificios oficiales u otros objetos especialmente expuestos a peligros, o en sus inmediaciones. Existencia de datos que permitan presumir que allí se va a perpetrar actos delictivos.”

De lo anterior, se concluye que en las legislaciones mencionadas en el proyecto, no se puede efectuar un control de identidad preventivo, ya que los supuestos de aplicación no establecen una facultad amplia y sin causa para controlar la identidad de las personas, por el contrario, se exigen causas específicas para efectuar dicho control y así la facultad de registro, por lo que tampoco aplicaría la figura de control preventivo en adolescentes.

#### 1.5 Inglaterra

---

<sup>16</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

<sup>17</sup> Pág. 7 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

En cuanto a Inglaterra y Gales el proyecto de ley hace referencia al “*stop and search*” que según se expone “...en determinadas circunstancias faculta a la policía para detener y registrar a una persona basada en la creencia que portan armas u objetos peligrosos sin causa justificada u objetos que se hayan usado en incidentes de violencia grave (Ley de Justicia Penal y Orden Público de 1994)”<sup>18</sup>

Según lo expuesto en informe sobre Normas relativas a la facultad policial de realizar controles preventivos de identidad , elaborado para la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados en el marco de la discusión de este proyecto de ley señala “La solicitud de identificación a las personas para poder registrarlas tiene amparo legal pero no es preventiva ya que se requiere el cumplimiento de diversos requisitos, y darse en un contexto determinado y por un plazo breve y específico. La solicitud de identificación asociada al “*stop and account*” no requiere indicio alguno por tanto es netamente preventiva. Sin embargo, dicho procedimiento no se encuentra establecido en ninguna norma de carácter legal sino que corresponde a un procedimiento policial estándar, quedando a criterio del oficial policial su utilización.”

En relación a la responsabilidad penal adolescentes el informe de Unicef señala “... en Inglaterra ésta parte desde los 10 años, en calidad de “niños”, cuando se le comprueba discernimiento. No obstante ello, su responsabilidad penal juvenil o de niños, se abre una vez que aquel comete un delito o infracción punible, pero aquello no ocurre cuando cualquier niño, que no ha cometido acto punible alguno o entrado en supuestos asimilables o sujetos de investigación, se desplaza libremente por los espacios públicos, lo que no es una conducta justificante de un control policial preventivo sin causa, ni tampoco así está consagrado legalmente en estos países, al igual que el resto de los países estudiados.” (UNICEF, pág. 9)

## 1.6 Perú

En cuanto a Perú, el proyecto de Ley señala que: “La legislación peruana establece para los mayores de 14 años el deber de “suministrar los datos que permitan su identificación” (decreto legislativo N°1.348 de 7 de julio de 2017), haciendo aplicables las normas del Código Procesal Penal que contienen el control de identidad”.<sup>19</sup>

En el informe de la Biblioteca del Congreso Nacional se expone un análisis sobre la legislación peruana sintetizando “El Nuevo Código Procesal Penal de Perú establece normas que de manera expresa regulan el control de identidad policial, fijando el marco de actuación de la Policía en el ámbito de la restricción de derechos y búsqueda de pruebas. Particularmente, el control de identidad policial se encuentra regulado en los artículos 205 y 206. El primer artículo trata sobre el control de identidad en general para la prevención de delitos o para obtener

---

<sup>18</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N° 12.506-25.

<sup>19</sup> Pág. 6 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N°12.506-25.

*información que sea útil para la investigación de ellos. El segundo, en particular cuando se han cometido delitos graves o para la incautación de instrumentos, efectos o pruebas de delitos de este tipo.”* Se concluye que en Perú, al igual que en las otras legislaciones mencionadas, no existe control de identidad de carácter preventivo, sólo normas que consagran el control de identidad de carácter investigativo y represivo cumpliéndose las causales estipuladas en la ley. En el caso de los adolescentes deben darse los mismos supuestos regulados en el Código Procesal Penal Peruano por lo que no se puede perturbar el hecho de transitar por los espacios públicos a niños, niñas y adolescentes.

### 1.7 Comentarios generales

Así analizando los enunciados de legislaciones extranjeras expuestos en el proyecto de ley se puede concluir que las legislaciones revisadas no contemplan la figura de control preventivo de identidad a cualquier persona sin causa justificada, control que si es consagrado en nuestro país en el artículo 12 de la ley 20.931, el cual faculta a las policías a verificar la identidad de cualquier persona mayor de 18 años en vías públicas, en otros lugares públicos y en lugares privados de acceso al público. Por tanto, tampoco se justificaría incorporar en este tipo de control sin precedentes la facultad de registro por parte de las policías, como así tampoco ampliar su aplicación en niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a la facultad de registro, el proyecto propone que al realizarse el control de identidad preventivo se faculte a las policías a registrar las vestimentas de los sujetos mayores de edad sometidos al control, solicitar la apertura de equipaje y autorizar el registro ocular de los maleteros de los vehículos motorizados, dicha facultad no tiene precedentes en la normativa internacional estudiada. En el derecho comparado, en caso de darse la hipótesis para realizar el control preventivo de identidad no se permite la facultad de registro a policías, dicha facultad sólo procede en la situación del control de identidad por flagrancia o cuando existiera sospecha de que la persona ha cometido un delito. Así, la facultad de registro en esos supuestos ya está consagrada en nuestra legislación en el artículo 85 del Código Procesal Penal en el caso del control investigativo, control que se aplica a toda persona, inclusive menores de edad.

En relación a la propuesta de ampliar el rango etario expuesto en el Mensaje del proyecto de ley, en el derecho comparado no existe la figura de control preventivo de identidad sin causa por lo que no procede su aplicación en adultos y menos aún en adolescentes considerando su calidad de sujetos especiales de protección. A lo que se refiere la legislación extranjera mencionada en el Mensaje es a la

responsabilidad penal juvenil, que rige desde los 14 años de edad en nuestro país y la cual no está relacionada a la aplicación de un control preventivo de identidad sin justificación por parte de las policías. En Chile y en el derecho comparado, los adolescentes pueden ser objeto de la aplicación de un control investigativo o represivo en el caso que se encuentren asociados a la comisión de un delito, en nuestra legislación esto ya está establecido en el artículo 85 del Código Procesal Penal, por lo que la legislación extranjera no constituye un argumento válido para justificar esta reforma. Ahora bien, aunque la legislación extranjera respaldara el uso de este tipo de facultades por parte de las policías sería criticable su aplicación ya que sólo tiene por objeto aumentar el control y criminalización de los jóvenes, colisionando además con los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes.

## 2. Antecedentes recientes en Chile

### 2.1 Análisis de las estadísticas disponibles sobre el control preventivo

El mensaje presidencial justifica el fortalecimiento del control preventivo de identidad en base a las estadísticas disponibles en torno a este mecanismo. Así se señala que: “transcurridos casi 3 años de la entrada en vigencia de la ley N° 20.931, las estadísticas indican que el ejercicio que las Policías han efectuado de esta facultad ha sido positivo, y que los temores resultaron injustificados”.<sup>20</sup>

Sin embargo, los datos expuestos en el mensaje -que corresponden a los entregados por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile al Ministerio del Interior y Seguridad Pública correspondientes al año 2018<sup>21</sup> -, no permite realizar un diagnóstico acabado de la efectividad del control preventivo. De hecho a partir de estas cifras se evidencia la poca eficacia del mismo y sus resultados demuestran ser contrarios a la necesidad de ampliación del mecanismo.

En primer lugar, es necesario precisar que en nuestro país las policías tienen un deber de información consagrado el inciso final del artículo 12 de la ley 20.931 donde se establece el deber de las Policías a informar trimestralmente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública los antecedentes necesarios para

---

<sup>20</sup> Pág. 9 del Mensaje del Ejecutivo. Boletín N°12.506-25.

<sup>21</sup> Datos referentes al porcentaje de controles preventivos de identidad; las detenciones producidas en consecuencia de este; el registro de antecedentes de las personas sometidas a control y el porcentaje de reclamos efectuados. Información entregada por Carabineros en informe trimestral el año 2018.

conocer la aplicación práctica del control, y el Ministerio, a su vez, tiene el deber de publicar dichas estadísticas en su página web.

La información publicada por el Ministerio hasta la fecha es extremadamente escueta, no especificando la cantidad de controles efectuados de manera mensual, ni el lugar donde se produjo el control, como tampoco la desagregación por género, edad, nacionalidad o comuna de residencia de la persona controlada. Así como tampoco se cuenta con un diagnóstico certero sobre la materia por parte de las autoridades o las policías que permita poder evaluar de forma correcta el uso y efectividad del control preventivo de identidad. En este contexto se dificulta realizar un control mínimo sobre el uso de este mecanismo, por ejemplo, determinar si el control es efectivo en cuanto a la disminución de la delincuencia o establecer si el uso de esta facultad resulta discriminatorio.

Sin embargo, con la poca evidencia disponible para poder determinar la efectividad de este mecanismo es relevante recordar que una de las principales razones en el debate parlamentario para la aprobación del control preventivo radicaba en que el control del artículo 85 era insuficiente para asegurar el trabajo policial<sup>22</sup>. Por lo mismo, para medir la eficiencia de la facultad, se hace necesario evidenciar que el control preventivo entrega herramientas y asegura resultados que no eran posibles de obtener con las facultades otorgadas por el artículo 85.<sup>23</sup>

Así, desde el 2016 - año en que entró en vigencia el control preventivo- el uso de este mecanismo ha sido intenso e incluso ha absorbido al control investigativo del art. 85 según cifras entregadas por Carabineros<sup>24</sup>, mientras que el promedio anual de controles de identidad (2011-2015) fue de 2.010.248, el 2018 llegó a los 4.818.074. Entre abril 2017 a marzo 2018 el 89,9% de los controles fueron de carácter preventivo y el 10,9 % de carácter investigativo (394.492). Es decir, desde que entró en vigencia el control preventivo hubo una baja considerable en la aplicación del control del artículo 85, siendo reemplazado este por el control preventivo. Resulta así incongruente que, siendo el objetivo de la “Agenda Corta Antidelincuencia” aumentar las facultades policiales, en la práctica haya significado una disminución del control de carácter investigativo y un aumento excesivo del control preventivo, considerando que el control del artículo 85 entrega más potestades a las policías, permitiéndole la facultad de registro e incluso la posibilidad de aplicarlo a menores de edad.

---

<sup>22</sup> Historia de la Ley N° 20.931.

<sup>23</sup> Recordar que también fue reformado por la ley n° 20.931 flexibilizando su hipótesis de procedencia.

<sup>24</sup> Mediante Oficio N° 71 del INDH, de 24 de febrero del 2016, solicitó cifras de Control de identidad durante los años 2010 a 2015. Carabineros respondió mediante Oficio N° 66 de 18 de abril de 2016, suministrando el número total de controles de identidad realizados por dicha institución a nivel nacional entre los años 2010 y 2015.

Las cifras resultan ser alarmantes en cuanto al uso o abuso del control preventivo. El año 2017 existía una tasa de 206 controles por cada 1.000 habitantes, y el año 2018 esa cifra incrementó a 255 controles por cada 1.000 habitantes. “Nuestra actual tasa de controles por cada mil habitantes sea inédita en términos comparados (...) Por ejemplo, en Inglaterra, Gales y Escocia estas llegan a alrededor de cinco cada mil. En la ciudad de Nueva York, en el momento en que facultades similares se ejercieron con mayor intensidad (2011), lo que llevó a declarar inconstitucional su uso el año 2013, la tasa era de 82 por cada mil. Hoy esa cifra bajó a 1,3 por cada mil” (Duce, 2019)

Es necesario entonces cuestionarse cuál es la razón por la que las policías – especialmente Carabineros – aplican en mayor medida un mecanismo que en la práctica le otorga menos facultades. La respuesta principalmente radica en que el control preventivo al no establecer ninguna exigencia para realizarlo - sólo en lo relativo al lugar y tiempo de duración del mismo - no permite la posibilidad de impugnar el control en la práctica, ya que conforme al artículo 12 de la ley 20.931 se le entrega plena discrecionalidad al actuar policial, limitando así la posibilidad de un control externo al ejercicio práctico de este mecanismo, otorgándole una autonomía excesiva a las policías lo que puede generar abuso policial y falsas detenciones, más aun considerando el impacto que tienen mecanismos como este en grupos desventajados en sociedades desiguales como la de Chile, punto que se ahondará más adelante.

Otra forma de determinar la efectividad del control preventivo es analizar el porcentaje de personas detenidas a consecuencia de un control de identidad, otro de los objetivos planteados para la aprobación de este mecanismo el año 2016. Según los datos entregados por las Policías al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en el año 2017<sup>25</sup> en Chile hubo 2.880.059 controles preventivos de identidad, mientras que en 2018 ascendieron a 4.818.074, existiendo un 55% de aumento porcentual de controles entre el 2017 y 2018. El 97% de estos controles fueron efectuados por personal de carabineros y un 3% por funcionarios de la PDI. Al medir la efectividad del control preventivo - según el porcentaje de personas detenidas en dichos controles –los resultados señalan que el año 2017 un 2.9% de los controles terminaron en detenciones, y el año 2018 esta cifra disminuyó a un 2.2%. En el año 2019 hasta la fecha se encuentran publicados los datos correspondientes a los controles preventivos realizados entre marzo y septiembre del año respectivo, en ese periodo se realizaron 4.284.257 controles preventivos de identidad, donde 78.544 controles terminaron en

---

<sup>25</sup> Estadísticas disponibles en <https://www.interior.gob.cl/control-preventivo/>

detención, es decir, la efectividad del control - medida según el porcentaje de personas detenidas – es de un 1,8 %.

Si bien los datos expuestos demuestran que la cantidad de controles que terminaron en detención es bastante mínima, la comparación no se puede realizar en abstracto. Para ello nuevamente es necesario recurrir a la comparación con el control investigativo. El impedimento acá es que no existen cifras disponibles acerca de este en ese mismo periodo de tiempo. De hecho las únicas cifras disponibles son las expuestas en informe de la Fundación Paz Ciudadana<sup>26</sup> en donde se establece que en el periodo de julio a marzo del 2016 se realizaron 1.105.560 controles preventivos y hubo 28.441 órdenes de detenciones pesquisadas, teniendo así una tasa de efectividad de 2,6%. En cambio, en el mismo periodo se realizaron 333.079 controles del artículo 85, habiendo 16.582 personas con orden de detención pendiente, teniendo una tasa de efectividad del 5%, superando casi en el doble a la efectividad del control preventivo.

En cuanto a la eficacia del control preventivo conforme a los datos otorgados por Carabineros de Chile resulta difícil realizar un diagnóstico para determinar el impacto de este mecanismo en la prevención o disminución de la delincuencia, sin embargo, pese al aumento explosivo de controles de identidad desde el año 2016 es posible afirmar que actualmente se detiene a menos personas que antes que se creara la figura de control preventivo. Por ejemplo, según datos publicados por el Centro de Estudios y Análisis Delictual (CEAD)<sup>27</sup> el año 2015 hubo 113.292 detenciones por delitos de mayor connotación social, mientras que el año 2019 la cifra descendió a 83.970. En consecuencia, contrario a lo que se afirma, los controles preventivos no han sumado sino generado retrocesos en el trabajo policial.

Se ha resaltado como factor positivo la cantidad de reclamos registrados por el actuar de Carabineros en este tipo del control. El año 2018 hubo 33 reclamos, 29 de ellos desestimados y entre enero y septiembre del año 2019 existían 19 reclamos. Sin embargo, es necesario precisar que el reclamo se realiza ante la misma autoridad que cometió el abuso, sin que exista un procedimiento estandarizado de reclamo, con graves dificultades de acceso a la página web de Carabineros, este problema se agrava más aún si se considera que este tipo de control es aplicado a personas de grupos vulnerables.

---

<sup>26</sup> Informe sobre “Control Preventivo de identidad: revisión de evidencia generada y cumplimiento de objetivos” realizado en base a Duce ,2017 e Informe RSIP37906–31/07/2017-CarabinerosdeChile.

<sup>27</sup> Estadísticas Oficiales de Delitos de Mayor Connotación Social (DMCS) informados por Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile al Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Datos preliminares de la Defensoría Penal Pública (2017) indican que se ha producido un aumento significativo del delito de Amenaza a Carabineros, que en algunas zonas, como las comunas del sector sur de Santiago alcanzan a un 27%. En su mayoría son casos donde ciudadanos que al ser sometidos a control preventivo se han sentido ofendidos u estigmatizados (color de piel, vestimentas, aspecto físico en general) y han discutido con Carabineros en la vía pública, lo que les ha valido ser formalizados por este delito.

En suma, es posible concluir en base a los escasos elementos disponibles que no hay una evidencia que permita demostrar que el control preventivo sea un mecanismo eficaz de prevención o disminución de la delincuencia o que permita de manera eficaz capturar a personas con orden de detención pendiente, de hecho los datos apuntan en dirección contraria.

Considerando la baja tasa de efectividad que tiene el control preventivo de identidad – 2% aproximadamente en base a los controles que terminaron en detención por órdenes de detención pendiente - importa un mal gasto de recursos públicos efectuar este tipo de medidas en desmedro de utilizar dichos recursos en políticas públicas destinadas a la prevención efectiva de delitos, todo lo contrario a coartar inútilmente la libertad ambulatoria del 98% de las personas.

No se justifica entonces un mecanismo de esta envergadura ni menos aún su ampliación – añadir la facultad de registro y extender rango etario- como así lo propone el proyecto de ley en análisis. Menos si se considera que ni las autoridades ni las policías tienen un diagnóstico claro sobre la materia. Así, pareciera ser que el proyecto en cuestión responde más a una cuestión comunicacional que a una verdadera necesidad del sistema penal, atiende más a otorgarle facultades excesivas a las policías restringiendo los derechos y garantías de personas que no guardan relación con la comisión de delitos.

## 2.2 Populismo punitivo como respuesta al resultado de encuestas

Señala el proyecto de ley objeto de análisis, en su página 10, según la encuesta CADEM de 18 de marzo del 2019 (Estudio N° 270), que un 63% del universo encuestado –mujeres y hombres mayores de 18 años- está de acuerdo con la propuesta anunciada por el Gobierno de “ampliar el control de identidad que hoy hace Carabineros para que puedan además de pedir el carnet, revisar mochilas, autos y equipajes”, y un 70% cree que Carabineros de Chile debe estar facultado para realizar controles de identidad desde los 14 años.

Ahora bien, ¿cómo se explica que los chilenos -según la encuesta recién citada- estén de acuerdo tan ampliamente en fortalecer las facultades autónomas de las policías? Tal fenómeno es posible de ser explicado bajo la óptica del populismo punitivo.

Ocurre en Chile, principalmente por la significativa influencia que tienen los medios masivos de comunicación, que la percepción que tiene la gente respecto a los delitos difiere mucho de la realidad. Concretamente que el incremento del miedo que se demuestra en encuestas que justifican este tipo de proyectos de ley, no se debe necesariamente a un aumento en la cantidad de delitos cometidos. Es posible advertir en los resultados de estas encuestas el no menor poder mediático que ejercen los medios masivos de comunicación sobre sus espectadores, toda vez que basta un breve análisis para vislumbrar el gran protagonismo que le otorgan a la delincuencia, por ejemplo, mostrando desde un comienzo delitos violentos y repitiéndolos constantemente, generando así una ponderación alterada del nivel de delincuencia, lo que provoca miedo y temor en las personas de ser víctimas, generando a su vez empatía por quienes sufrieron un delito en su contra.

Así, para demostrar lo anterior, según cifras entregadas por el Centro de Estudios y Análisis del Delito a cargo de la Subsecretaría de Prevención del Delito, en el año 2018 del total país, un 38.1% de las personas creen que serán víctimas de un delito en los próximos 12 meses<sup>28</sup>, pero tal percepción difiere mucho de la realidad y muy probablemente la causa corresponda a la mencionada influencia que tienen los medios masivos de comunicación y el discurso político de ciertos sectores, esto ya que según otros datos entregados por el mismo organismo, considerando los delitos de mayor connotación social, durante el 2018 sólo hubo 3.008 hechos delictivos conocidos por la policía<sup>29</sup> mientras que el año 2019 la cifra aumentó sólo en 5 casos, es decir, llegando a 3.013 delitos en el total país.<sup>30</sup>

En este contexto resulta impopular intentar realizar un análisis profundo sobre las causas de la delincuencia o los nexos entre marginalidad, régimen económico y delito. Sólo cabe la respuesta simplista, el discurso vindicativo y populista que llama a aplastar la maldad de los criminales. Cualquier intento de explicación diverso puede percibirse como una justificación del mal y como una complicidad con la delincuencia. (Cuneo, 2018: p. 102)

---

<sup>28</sup> Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC 2018). Disponible en: [http://cead.spd.gov.cl/wp-content/uploads/file-manager/Presentaci%C3%B3n\\_ENUSC\\_2018\\_Pa%C3%ADs.pdf](http://cead.spd.gov.cl/wp-content/uploads/file-manager/Presentaci%C3%B3n_ENUSC_2018_Pa%C3%ADs.pdf)

<sup>29</sup> Estadística que abarca tanto las denuncias que realizan las personas, como también el conocimiento que tienen las policías de hechos flagrantes así como las detenciones que cursan por la misma causa.

<sup>30</sup> Datos disponibles en: <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/>

De hecho, la generalización del populismo punitivo entre las fuerzas políticas ha hecho que la política criminal se haga cada vez más en función de los sentimientos de inseguridad y no de la realidad criminal a prevenir. (Díez, 2008: p. 25)

Cabe agregar que no existe forma alguna de calcular la cantidad exacta de delitos que se cometen. Primero por la existencia de la cifra negra, es decir, aquellos que nunca son denunciados. Sí es posible conocer el número de denuncias y condenas, y en encuestas como la citada por el proyecto se puede dilucidar los miedos y percepciones de la gente. No obstante, aquellos datos no permiten conocer la realidad material de comisión de delitos en determinado lugar, es decir, resulta imposible que arrojen un número real de delitos cometidos. Lo más cercano a ello se obtiene de encuestas de victimización, que dan a entender en parte el nivel de delitos, pero presentan el gran problema de que demuestran sólo una fracción de la delincuencia, precisamente la que quieren mostrar los creadores de la encuesta.

A modo de ejemplo, la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana del año 2018 arroja cifras y amplio desarrollo respecto de delitos contra la propiedad, dejando de lado percepciones respecto de otros tipos de delitos como los que atentan contra la vida o la libertad sexual. Se habla de hurto, robo con violencia o intimidación, robo con fuerza en la vivienda, robo por sorpresa, robo de vehículo, incluso daños y rayones al vehículo y daños y rayones a la vivienda. También hace referencia a “delitos de connotación económica” como la estafa telefónica, el giro doloso de cheques, la clonación de tarjeta, pero deja de lado delitos de mayor connotación económica como los de cuello y corbata.

Lo anterior demuestra cómo una encuesta de victimización puede distorsionar la realidad, o bien cargar los resultados a conveniencia de los encuestadores. De ello se desprende que no son indicadores válidos para fundar proyectos de ley de este tipo, no cuentan con legitimidad alguna para dar pie a coartar garantías fundamentales como la libertad ambulatoria de los menores de edad o bien la privacidad al permitir el registro de equipaje y vestimenta. Ello sólo debe admitirse, tal como ya existe en el sistema procesal penal, en virtud de un control de identidad investigativo que se funda en la existencia de indicios de comisión de delitos u otros supuestos que lo justifican, no en criterios arbitrarios de la policía al realizar preventivamente un control de identidad.

Los modelos actuales se caracterizan por una búsqueda permanente de instrumentos penales en orden a dar respuestas más severas, mediante técnicas tendientes a adelantar los momentos de punición, elevar las penas y generar herramientas que aseguren la inocuización de aquellos casos de

delincuencia reiterada. Esta concepción, a su vez, generalmente es acompañada de altas tasas de miedo al delito y de la percepción de una opinión pública que reclama intervenciones más drásticas en estas materias, las que operan como una suerte de elementos justificadores. (Morales, 2012: p. 131)

De la misma forma en que el incremento del miedo a ser víctima de un delito no dice relación causal alguna con el aumento del número total de los mismos, la implementación de políticas anti-delincuencia no trae como consecuencia una disminución de los delitos. Este tipo de políticas, con poco asidero lógico y jurídico, tiene más bien una finalidad electoral, de allí el concepto de “populismo” punitivo, alejándose de estrategias públicas que tengan real incidencia en prevenir y controlar la delincuencia, toda vez que el discurso hegemónico en torno a la delincuencia ha instaurado en las personas un temor infundado, situación que permite a gobiernos obtener votos y ganar elecciones en nombre de la seguridad pública y el “combate” a la delincuencia, lo que dista mucho de ser realmente aquello. Un claro ejemplo es el proyecto de ley objeto de análisis de esta investigación.

### 2.3 Colisión del proyecto de ley con las garantías fundamentales de niños, niñas y adolescentes.

Atañe ahora desarrollar un tema que se encuentra íntimamente ligado al proyecto de ley en cuestión. Corresponde a la disminución de edad mínima para hacer aplicable el control preventivo de identidad, de 18 a 14 años y la colisión que puede generar aquello con las garantías fundamentales de los niños, niñas y adolescentes como sujetos especiales de derecho.

Dice el proyecto en la página 10 que: “si bien es cierto que los delitos cometidos por adolescentes han disminuido en términos generales, no es menos cierto que ha existido una alta participación en delitos violentos durante el año 2018”. Al respecto cabe resaltar la manera en que la redacción del texto intenta invisibilizar un hecho por sobre otro. Para justificar esta reforma, los redactores del texto se valen de un largo listado de delitos que llaman violentos, acompañando el porcentaje de participación de menores de edad en estos, pero no se hacen cargo, es más, superponen estas cifras por sobre otra tan o incluso más relevante que aquellas y que sólo mencionan al inicio del párrafo como si fuera un antecedente anecdótico o de menor importancia y que corresponde al decrecimiento en que va la comisión de delitos por menores de edad en Chile.

Según datos que entrega el Ministerio Público, entre 2011 y 2018 ha habido una disminución del 55% de menores que infringen la ley penal. Si en 2011 hubo 62.947 jóvenes registrados, en 2018 la cifra bajó a 33.836.<sup>31</sup>

Al no ser del caso de esta investigación profundizar en las causas de este declive, sí es importante volver a recalcar la manera en que el ejecutivo en su facultad legislativa nuevamente redacta de manera emotiva, apelando a la sensibilidad mediática y política, dejando de lado fundamentos empíricos que realmente contribuyen al debate.

Así, además de no justificarse estas modificaciones propuestas al control de identidad por datos concretos como la disminución de delitos cometidos por menores de edad, también presenta un problema aún más grave que corresponde a la colisión que genera este tipo de políticas represoras con las garantías que amparan a los menores de edad como sujetos de derecho. En ese contexto, resulta especialmente cuestionable que la medida sea necesaria, en particular considerando que es especialmente gravosa, atendida la protección especial de la que gozan niños, niñas y adolescentes bajo el derecho internacional de los derechos humanos. (Fernández, C., 2019: p. 95)

Es preciso ahora hacer una referencia a la manera en que el derecho internacional ampara a los niños, niñas y adolescentes. Este reconoce en diversos instrumentos, básicamente que tales sujetos requieren, por su condición de tales, de una protección especial por parte de los Estados orientada a garantizar el ejercicio de sus derechos. Bajo esta hipótesis, la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que “todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de la familia, la sociedad y el Estado.”<sup>32</sup> En el mismo sentido, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN), en su preámbulo, se refiere a “la necesidad de proporcionar al niño una protección especial”. De esta manera, se comienza a vislumbrar lo imperioso que es para el Estado chileno, al estar suscrito a tales instrumentos, el hecho de contar con un marco jurídico reforzado, así como adoptar medidas especialmente creadas para niños, niñas y adolescentes, que los distingan del trato para los adultos, situación que difiere de la realidad del país, sobre todo por el surgimiento de este tipo de políticas punitivas que se alejan de ayudar a prevenir la delincuencia y son más bien estigmatizadoras, lo que no constituye ninguna garantía para alejar a los menores de edad del mundo delictual, sino todo lo contrario.

---

<sup>31</sup> Estadística disponible en: <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do>. Véase boletín anual 2011 y 2018 respectivamente.

<sup>32</sup> Artículo 19 de la citada Convención.

A continuación serán recopilados algunos estándares internacionales relacionados a la materia.<sup>33</sup> La CDN es el principal marco de análisis del estándar internacional en temas de justicia juvenil, y consagra los siguientes principios generales aplicables al trato de niños, niñas y adolescentes: (i) la obligación de los Estados de respetar los derechos enunciados en la Convención y de asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna<sup>34</sup> -conocido esto último como el derecho a la no discriminación-; (ii) el interés superior del niño como consideración primordial en todas las medidas concernientes a los mismos<sup>35</sup>; (iii) el derecho intrínseco del niño a la vida y la obligación de los Estados partes de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño<sup>36</sup> y; (iv) el derecho del niño a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan y a que se tengan debidamente en cuenta esas opiniones<sup>37</sup>.

Estos cuatro principios deben ser empleados sistemáticamente por los Estados partes en la administración de sus políticas generales de justicia de las personas menores de edad. De igual forma Chile debe tener en cuenta y promover el principio fundamental que dispone tratamiento especial para los adolescentes en su contacto con la justicia,<sup>38</sup> dadas las diferencias existentes entre adultos y niños, en particular respecto al desarrollo físico y psicológico y a las necesidades emocionales y educativas, lo que justifica y hace necesario un sistema separado de justicia, por ejemplo, sustituyendo la finalidad punitiva de la pena por la de rehabilitación y reinserción social.

En conformidad con lo anterior, el Estado chileno sentó un precedente al adecuar el ordenamiento jurídico a las obligaciones internacionales, una vez que comenzó a regir la Ley N° 20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente, que consagra un sistema penal para adolescentes mayores de 14 y menores de 18 distinto del modelo aplicable a adultos. La finalidad de las sanciones que establece este régimen son hacer efectiva la responsabilidad de los adolescentes por los actos delictivos que cometan y a su vez lograr una intervención socioeducativa amplia orientada a la plena integración social del adolescente<sup>39</sup>. Esto responde también a las garantías consagradas en los artículos 40

---

<sup>33</sup> Destacan también como parte del cuerpo normativo especial aplicable a esta materia: las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing, 1985); las Reglas Mínimas de Naciones Unidas sobre las Medidas No privativas de la Libertad (Reglas de Tokio, 1990); las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices Riad, 1990) y la Opinión Consultiva 17/2002 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También la ya referida Convención Americana de Derechos Humanos.

<sup>34</sup> Artículo 2 CDN.

<sup>35</sup> Artículo 3 CDN.

<sup>36</sup> Artículo 6 CDN.

<sup>37</sup> Artículo 12 CDN.

<sup>38</sup> Artículo 37 y 40 CDN.

<sup>39</sup> Artículo 20 de la ley 20.084 que Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.

número 1 y 37 de la CDN, que aluden a un trato digno, evitar violencia y daños a los adolescentes en conflicto con la justicia y a la privación de libertad como último recurso, respectivamente.

El ideal (re)socializador debe usarse, en el derecho penal de adolescentes, primariamente como un argumento despenalizador, que sirva para dejar de intervenir penalmente en casos en que es preferible y posible mantener al adolescente en un espacio social normal, evitando el contacto con la justicia y sus instituciones, que normalmente entorpecen o ponen en riesgo la socialización de niños y adolescentes, en lugar de favorecerla. (Couso, 2007: p. 228)

Por último, sobre la privación de libertad como *última ratio*, cabe destacar lo que señalan las Directrices de Riad, que reconocen la necesidad e importancia de elaborar las medidas destinadas a evitar la criminalización y penalización del adolescente por conductas que no perjudican su desarrollo ni a los demás.<sup>40</sup>

Señalado el régimen de Derechos Humanos al que debe ceñirse el Estado de Chile, no hay duda de que la ampliación de las facultades policiales de control de identidad, que ya en su formulación actual se encuentran reñidas con el derecho internacional a niños, niñas y adolescentes, no hace más que acentuar la situación de incumplimiento en la que se encuentra Chile con respecto a sus obligaciones internacionales de protección de derechos humanos. (Fernández, C, 2019: p. 96)

Adicionalmente, la aplicación del control preventivo de identidad a menores de edad ya ha sido abordada por el legislador, en el marco de la discusión del proyecto de ley<sup>41</sup> que origina el actual artículo 12 de la Ley N° 20.931. En aquella instancia la norma aprobada excluyó a los menores del control preventivo de identidad, en consideración y respeto de las obligaciones y estándares internacionales de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.<sup>42</sup>

Así, la posibilidad de que la policía pueda detener<sup>43</sup> y verificar la identidad de cualquier persona sin justificación alguna, genera un alto riesgo de vulneración de derechos que ello podría suponer, por ejemplo, coartar la libertad de circulación, coartar el derecho de reunión, dar un trato denigrante o discriminatorio, situaciones que presentan una gravedad mayor cuando se trata de menores de edad. Ello sin mencionar la vulneración que se podría dar a la normativa internacional mencionada.

---

<sup>40</sup> Párrafo 5, Directrices de Riad (1990)

<sup>41</sup> Boletín N° 9885-07.

<sup>42</sup> Véase historia de la ley 20.931 para mayor profundización.

<sup>43</sup> Entiéndase en el sentido amplio de la expresión detención, pues tal acción conlleva implícitamente la facultad de detener momentáneamente el desplazamiento de una persona.

Una discrecionalidad tan amplia de la policía para controlar e identificar genera riesgos prácticamente insuperables de discriminación o abuso de poder sobre todo en contra de grupos en situación de riesgo, donde se encuentran los menores de edad, constituyéndose los mecanismos de información posteriores sólo como un mecanismo que permite monitorear el acto una vez ejecutado, pero no permiten prevenirlo ni impedirlo. Todo esto no se condice con un Estado democrático como el chileno.

A modo de cierre de este apartado, cabe agregar dos cosas. Primero, no aplicar un control preventivo de identidad a menores de edad no significa que los delitos que cometan quedarán en impunidad, ya se demostró dos acápites atrás la ineficacia de aquel control como medida para prevenir el delito, sino que en caso de existir indicios de comisión de un delito se aplicará un control de identidad que ya existe, que corresponde al investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal, por ende resulta innecesario, perjudicial e ineficiente incluir a menores de edad en un control preventivo que además contraviene el Derecho Internacional de los Derechos Humanos que ampara a estos últimos.

Y segundo, como consecuencia de lo anterior, en Chile no hay una ley de protección integral de la infancia, los planes de prevención recién se están gestando, por lo que las autoridades de los tres poderes –ejecutivo, legislativo, judicial- y el sistema penal chilenos se equivocan muchas veces en la vía que emplean para hacerle frente a la delincuencia, ya sea por populismo, por ignorancia o mero arbitrio para restringir las libertades de los ciudadanos. Endurecer penas o castigar los delitos de manera más severa no es el camino, tampoco perseguir a la suerte a las personas en la calle. Está demostrado que un método completamente eficiente consiste en atacar los factores de riesgo que influyen en la delincuencia de menores de edad, los que se pueden sintetizar así: En el factor exosistema, se encuentran el ambiente del barrio en donde vive el adolescente, el ambiente de la escuela, la conducta escolar problemática y las relaciones con amigos. En el factor microsistema se incluyen el abuso y castigo físico infantil materno y paterno, la violencia paterna, el abuso de alcohol (u otras drogas) por parte de la madre (o padre), las relaciones familiares y la criminalidad de los padres. En el factor macrosistema se encuentran las actitudes y creencias del adolescente hacia la ley. (Sanabria; Uribe, 2010: p. 264)

Hacia allá el Estado de Chile debería apuntar toda su energía e invertir los recursos, orientar las políticas públicas penales a que incidan realmente en los factores de riesgo y así prevenir la transformación de los niños, niñas y adolescentes en potenciales delincuentes, y no desperdiciar tales

recursos en proyectos de ley de este tipo, que sólo generan una falsa sensación de seguridad en las personas pero en nada solucionan el problema de fondo, generando además otro tipo de perjuicios como los explicados.

Una correcta comprensión de los límites al *ius puniendi* resulta clave para orientar las reformas futuras en el campo de la justicia penal juvenil. (Castro, 2010: p. 447) Chile debe aspirar a diseñar y poner en funcionamiento un sistema de reacción ante las infracciones de los adolescentes a la ley penal, que sea el resultado de una auténtica deliberación pública, que reconozca los derechos individuales de los adolescentes como límite a la actividad punitiva, y asegure una convivencia pacífica, donde el estado de derecho democrático rija para todos sus miembros sin distinción alguna basada en la edad, el sexo o la condición social. (Cillero; Bernales, 2002: p. 40)

### 3. Control preventivo de identidad: Mecanismo discriminatorio y abusivo

A lo largo de esta investigación se han refutado los argumentos que presenta el proyecto de ley para modificar y en consecuencia ampliar y fortalecer el control preventivo de identidad. Se ha manifestado que este mecanismo no tiene respaldo en el derecho comparado y aunque lo tuviese su aplicación resultaría criticable; que la evidencia disponible no comprueba su efectividad, de hecho apunta en sentido contrario; que más allá de sustentarse en una política criminal se basa en el populismo punitivo; y se ha desarrollado la idea de cómo este mecanismo colisiona con los derechos fundamentales de los adolescentes. En este último punto no se refutará un argumento del Mensaje del ejecutivo, sino que se desarrollará la idea de que el fortalecimiento del control preventivo no se justifica toda vez que es un mecanismo discriminatorio y abusivo por lo que su fortalecimiento significa un riesgo para ciertos grupos de personas.

Si bien con las cifras disponibles no se puede evidenciar empíricamente aquella última hipótesis, en razón de que no están disponibles los datos desagregados de la aplicación de este mecanismo, se configura una primera manifestación de que es un mecanismo abusivo y discriminatorio ya que no permite efectuar un control por parte de la sociedad civil. Por otro lado, existen ciertas directrices que permiten señalar que el control de identidad recae preferentemente sobre grupos desventajados en nuestra sociedad. Este punto se centrará en la doctrina existente respecto al tema y en algunos casos emblemáticos sobre el uso abusivo de esta facultad policial.

### 3.1 Mecanismo discriminatorio

En cuanto al control preventivo como mecanismo discriminatorio, el control preventivo al ser una facultad que se aplica según la ponderación realizada por los funcionarios policiales es necesario cuestionarse si su aplicación se distribuye de forma uniforme en la población, o, por el contrario, se aplica desigualmente a cierto segmento de ella.

Si bien, constitucionalmente y en tratados internacionales suscritos por Chile se consagra que todos somos iguales ante la ley, la realidad difiere de este principio, ya que no solo las penas privativas de libertad se aplican de forma selectiva, también este tipo de medidas consideradas preventivas, sobre todo cuando se dota con esta facultad a la policía otorgándole absoluta discrecionalidad para poder ejercerla.

Esta idea la manifiesta Foucault al expresar “sería hipócrita o ingenuo creer que la ley se ha hecho para todo el mundo en nombre de todo el mundo; que es más prudente reconocer que se ha hecho para algunos y que recae sobre otros; que en principio obliga a todos los ciudadanos, pero que se dirige principalmente a las clases más numerosas y menos ilustradas (...) vemos dos clases de hombres bien distintas, de los cuales unos se encuentran siempre en los sillones de los acusadores y de los jueces y los otros en los banquillos de los acusados y los reos.” (2002, p. 281)

Así, el control preventivo de identidad afecta a una parte específica de la población – a los grupos desventajados –quienes están constantemente en una situación de vulnerabilidad y son quienes en mayor medida disponen de los espacios públicos. (Irrázabal, 2015). No afecta a todas las personas por igual sino a aquellas que habitualmente transitan por las calles, y que están obligadas por diversas razones a salir de su espacio privado. Por ejemplo, personas que se desplazan en transporte público, aquellas que trabajan en la calle, aquellas que asisten a estadios, aquellas que se encuentren en el contexto de una manifestación y las que utilizan las plazas para vivir, descansar o reunirse <sup>44</sup>.

Además, este mecanismo al quedar sujeto únicamente al criterio de los funcionarios policiales afecta preponderantemente a aquellos que no cumplen los estereotipos “respetables” dentro esta sociedad desigual (Irrázabal, 2015). Así, el artículo 12 de la Ley N° 20.931 expresa: “En el ejercicio de esta facultad, los funcionarios policiales deberán exhibir su placa (...) respetando siempre la igualdad de trato y la no discriminación arbitraria”. Consagrando como un deber el trato igualitario y no

---

<sup>44</sup> Según datos entregados por Carabineros a Duce, en el tramo 2017-2018 un 42,08% de los controles se realizaron entre las 16:00 y las 23:59 horas. Por cada 1000 controles de identidad 675 se efectuaban a hombres entre 20-29 años de edad.

discriminatorio, no obstante, la facultad entregada a la policía puede generar prácticas abusivas y tratos discriminatorios enfocados en un grupo desaventajado de la sociedad debido a que no se requiere la lesividad de un bien jurídico para realizar un control preventivo de identidad, basta que la policía tenga la intención de controlar al individuo. Lo que daría como resultado una estigmatización por parte de las policías de grupos vulnerables como lo son las y los jóvenes, las trabajadoras y trabajadores, los pueblos originarios, los migrantes y en general los pobres.

En esta línea Zaffaroni sostiene que “el poder punitivo siempre discriminó a seres humanos y les deparó un trato punitivo que no correspondía a la condición de personas, dado que sólo los consideraba como entes peligrosos o dañinos”. (2006, p. 11)

Así, Paz Irrázabal recurre a la discusión británica con respecto a un poder policial similar, estableciendo que la evidencia comparada muestra que se trata de una estrategia de nulo o marginal rendimiento en la prevención y reducción del delito, pero que, además, genera graves problemas de discriminación, abusos y afectación de derechos de ciudadanos inocentes y de deterioro de la relación entre policía y comunidad. (Irrázabal, 2015)

Concluye que “el control de identidad es una facultad policial para resguardar una específica idea de orden público que implica una restricción de la libertad de las personas en las calles. Esta restricción en contextos de desigualdad afecta de manera desproporcionada a ciertos grupos de personas. (...), afecta arbitrariamente a personas que tienen limitado acceso a los espacios privados y cuya apariencia y comportamiento no se corresponde con ideas imperantes de respetabilidad y confiabilidad. El derecho a caminar por las calles y ser tratados como iguales en los encuentros cotidianos se ve gravemente amenazado por este tipo de facultades preventivas.” (Irrázabal, 2015, p. 262).

Es importante mencionar que en este contexto de desigualdad es difícil concebir de forma seria mecanismos de reclamo que controlen de manera real y efectiva el actuar policial, lo que se manifiesta en que la tasa de reclamos por abuso policial en contexto de control de identidad es mínima. Primero porque si este mecanismo se aplica principalmente en grupos vulnerables, quienes tienen disminuidas, por distintas razones, sus capacidades para hacer frente a las eventuales lesiones de sus derechos básicos, de sus derechos humanos (DHES, 2014), al ser sistemáticamente objeto de discriminación podrían naturalizar el actuar abusivo policial y la facultad de control ejercida sobre ellos pasando por alto su arbitrariedad. Y en caso de considerar que efectivamente existió abuso policial no están las vías formales idóneas para realizarlo. También es necesario considerar que en el

caso que se judicialice un proceso en contra de funcionarios policiales por trato discriminatorio o abusivo, la dificultad probatoria es altísima debido a que es complicado determinar si un Carabinero actuó en base a prejuicios o estereotipos. Más aun considerando lo difícil que es accionar contra el Estado y que efectivamente exista algún tipo de sanción.

### 3.2 Mecanismo abusivo

El control preventivo como mecanismo abusivo va en directa relación con el carácter discriminatorio de este, al ser un mecanismo que no requiere de indicios para ser aplicado afectaría preponderantemente a grupos desventajados, siendo la puerta de entrada para que se puedan cometer abusos en contra los sujetos controlados, por lo que sería una irresponsabilidad política ampliar su aplicación a jóvenes menores de 18 años e incorporar la facultad de registro para mayores de edad porque supondría un campo de actuación mayor para las policías en desmedro de las garantías individuales de las personas

Si bien existe una “cifra negra” respecto al abuso policial en el marco del control de identidad, no se pueden dejar de lado los numerosos casos en que la policía ha cometido violaciones graves a derechos humanos como, por ejemplo, la integridad física, la libertad y el derecho a manifestarse libremente en forma pacífica. Más allá de ahondar en las cifras, ya que no concierne a lo relativo a este análisis, es de suma urgencia cuestionarse que el fortalecimiento de este tipo de facultades se les otorga a funcionarios que en la práctica no tienen las competencias necesarias para desenvolverse correctamente.

Si bien, desde 18 de octubre del 2019 existen violaciones sistemáticas a los derechos humanos<sup>45</sup>, no se puede obviar que desde la vuelta de la democracia las policías en Chile han sido un agente abusivo en su actuar<sup>46</sup>, en especial con grupos vulnerables. Así lo señala el Comité contra la tortura de la ONU: “el Comité expresa su preocupación por los numerosos episodios de brutalidad policial y uso excesivo de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad contra manifestantes ocurridos durante el periodo objeto de examen (2010 -2018). También son motivo de preocupación las informaciones coincidentes en las que se denuncian malos tratos a manifestantes detenidos, abusos policiales a

---

<sup>45</sup> Según informe del INDH a partir del 17 de octubre hasta el 31 de enero del 2020 existen 1193 querellas contra el Estado de Chile, 1096 de ellas contra carabineros. Se han presentado 6,8 veces más querellas por torturas y 11 veces más querellas por violencia sexual que en los 9 años de existencia de la Institución.

<sup>46</sup> Según los datos incluidos por el Estado de Chile en su último informe periódico al Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas, los casos de presunto uso excesivo de la fuerza por parte de las policías asciende a un total de 802 entre 2010 y 2017.

miembros del pueblo mapuche en el marco de allanamientos o redadas en sus comunidades y actos de violencia sexual policial contra mujeres y niñas durante protestas estudiantiles”. (2018, p.5)

Por su parte, El INDH (2018) expone el caso de tres niños y una niña mapuche quienes denunciaron haber sido objeto de un procedimiento policial ilegal, por parte de Carabineros, en que además de ser revisadas sus pertenencias en un terreno deshabitado, tres de ellos (los varones) fueron obligados a bajarse los pantalones. Sus familiares interpusieron un recurso de amparo constitucional a través de la Organización no gubernamental “CID-SUR”, al cual el INDH adhirió. La Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco<sup>47</sup>, declarando que “las actuaciones de carabineros constituyen una vulneración a la libertad personal y seguridad individual de los amparados, desde que se los somete a un control e interrogatorio informal, que limitó y afectó, aunque sea brevemente, los señalados derechos, sin autorización legal”<sup>48</sup>.

El control preventivo de identidad al otorgarle amplias facultades a las policías facilita este tipo de abusos por parte de estos últimos, más aún en el contexto actual. Así el informe de Human Rights Watch propone en su primera recomendación “revisar las facultades de detención por control de identidad de los Carabineros para que haya garantías contra el uso arbitrario de la facultad de interceptar y detener personas, y que haya rendición de cuentas por su uso” (Human Rights Watch, 2020). El informe emitido por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH, 2019) da cuenta de diversas situaciones en que el control de identidad fue la antesala para cometer violaciones graves de derechos humanos<sup>49</sup>, de hecho en ese mismo informe se recomienda reformar los sistemas de registro de Carabineros e incluir datos sobre el uso de controles de identidad por parte de estos (desglosada por edad y sexo).

En conclusión, el control preventivo de identidad supone un serio peligro a la igualdad y respeto que merecen todas las personas, pudiendo ser objeto de prácticas discriminatorias y/o abusivas. El fortalecimiento de esta facultad policial podría aumentar el riesgo de afectar arbitrariamente a grupos desventajados, no por su participación en algún delito sino por circunstancias ajenas a ellos mismos. Además, este mecanismo puede ser la puerta de entrada para abusos policiales aún más en el contexto actual, en donde se ha profundizado la crisis institucional de las fuerzas de orden y seguridad, especialmente de carabineros. Por lo que dotarlos de mayores facultades podría significar

---

<sup>47</sup> Corte de Apelaciones de Temuco, Rol N°50-2018, sentencia de 18 de mayo de 2018.

<sup>48</sup> Corte Suprema, Rol, 10868-2018, sentencia de 30 de mayo de 2018

<sup>49</sup> A modo de ejemplo, los párrafos 84, 85, 86 y 88.

un serio problema para la integridad física y psíquica de las personas, además de aprovechar el uso de este mecanismo para restringir derechos como la libertad de expresión, el de manifestación y de reunión. Así, sería una irresponsabilidad política ampliar la aplicación de este control de identidad a menores de edad e incorporar la facultad de registro en los sujetos mayores de edad controlados preventivamente.

## CONCLUSIÓN

A lo largo de este análisis se ha manifestado que el control preventivo de identidad es un mecanismo que no sólo no se justifica desde el punto de vista de su efectividad, sino que es un mecanismo que resulta atentatorio contra las garantías fundamentales de las personas debido a la forma arbitraria y abusiva en que actúa Carabineros de Chile. Han sido refutados los argumentos desarrollados en el proyecto de ley y se ha evidenciado que este mecanismo está lejos de responder y contribuir a un objetivo político criminal concreto, que sería mejorar la seguridad pública a través de la prevención y control del delito, sino que más bien corresponde a una medida inútil por sus efectos prácticos y que además carece de legitimidad jurídica como política.

En primer lugar, al analizar los antecedentes desarrollados en el proyecto de ley se evidencia el interés alarmista en la redacción de este proyecto de ley, apuntando la sensibilidad mediática del legislador y de la opinión pública, careciendo de un fundamento lógico y jurídico para justificar el fortalecimiento del control de identidad preventivo.

En segundo lugar, respecto al derecho comparado, se establece que en las legislaciones revisadas (Colombia, Francia, España, Alemania, Inglaterra, Perú) no se contempla la figura de control preventivo de identidad a cualquier persona sin causa justificada, por lo que es un mecanismo sin precedentes en la legislación revisada. Así, la referencia que señala el proyecto de ley sobre la facultad de registro y la ampliación del rango etario para la aplicación del control preventivo no encuentra sustento en otros ordenamientos jurídicos, lo que demuestra a su vez lo lejano que está la institución de un Estado democrático de Derecho.

En tercer lugar, se entiende que el Estado pueda adoptar medidas con el objeto de prevenir la delincuencia, sin embargo estas medidas deben basarse en evidencia concreta. Dicho esto, las estadísticas disponibles no permiten realizar un diagnóstico acabado sobre la efectividad del control preventivo. Sin embargo, al compararlo con el control del artículo 85 se establece que: 1.- el control preventivo reemplazó al control investigativo, por lo que se desecha la idea de que el control preventivo permite fortalecer el trabajo policial, ya que disminuyó considerablemente el porcentaje de aplicación del control investigativo que en la práctica otorga mayores facultades a las policías. Esto responde a la idea de que el control preventivo al no establecer ninguna hipótesis de aplicación no permite la posibilidad de impugnarlo y por ende, las policías abusan de su aplicación; 2.- medida la efectividad el control según el porcentaje de personas con orden de detención pendiente la tasa de

efectividad es cercana al 2% los tres últimos años, tasa de efectividad que es duplicada por el control investigativo. Por tanto, tampoco se justifica seguir ampliando y reforzando un mecanismo que en la práctica no da resultados positivos.

En cuanto lugar, es importante el rol del populismo punitivo para explicar cómo un mecanismo que no cumple fines preventivos ni de disminución del delito -sino más bien viene a coartar garantías individuales -sigue teniendo respaldo de la población. Así es importante remarcar la influencia que tienen los medios masivos de comunicación en la percepción que tienen las personas respecto a la realidad delictiva en nuestro país. De esta forma el discurso que exponen – manipulados por la misma clase empresarial y que nos gobierna- pone como punto principal la sensación de inseguridad en la población, lo que lleva que esta misma respalde este tipo de proyectos de ley que lo único que hacen es restringir derechos a las personas para de esa forma tener más control sobre ellas.

En quinto lugar, en cuanto a la propuesta de disminuir el rango etario de aplicación del control preventivo, esta medida también se sustenta en estadísticas que no coinciden con la realidad, no teniendo un fundamento racional la propuesta. Junto a lo anterior, transgrede las garantías fundamentales de los adolescentes establecidas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través de tratados plenamente vigentes para Chile, lo que es aún más grave al revisar que las estadísticas demuestran que la participación de los menores de edad en los delitos va en disminución hace casi una década. No se puede olvidar que ya existe un mecanismo de control (investigativo) que contempla la aplicación a menores de edad cuando exista indicio de comisión de un delito, por lo que tampoco se justificaría el fortalecimiento al control preventivo, mucho menos demostrada la bajísima efectividad que tiene este último mecanismo como método de prevención y control de la delincuencia, lo que genera políticas públicas inútiles en ese aspecto, dejando de lado verdaderas oportunidades de invertir recursos en medidas que realmente tienen un efecto preventivo, tal como podría ser atacar los factores de riesgo de los adolescentes.

Por último, se ahondó en la figura de control de identidad como mecanismo discriminatorio y abusivo por lo que la ampliación del control preventivo significa otorgarles más facultades a las policías, y considerando el actuar clasista y racista de las policías a lo largo de nuestra historia nos hace suponer que será un mecanismo que se aplicara de forma arbitraria, lo que aumenta el riesgo de vulneración a determinadas personas. Así, esta facultad implica una restricción a la libertad de las personas que habitualmente utilizan los espacios públicos y al quedar por completo sujeto a la discrecionalidad de los policías responde su aplicación a criterios imperantes de respetabilidad y

confianza, siendo más expuestos a su aplicación las personas cuya apariencia y comportamiento no responde a estos patrones. Estas ideas se ven reforzadas en una sociedad tan desigual como la chilena, por lo que es un peligro adoptar este tipo de medidas ya que afecta preponderantemente a grupos vulnerables.

En cuanto al control preventivo como mecanismo abusivo, considerando el uso indiscriminado por parte de las policías de esta facultad, puede ser la puerta de entrada para los abusos policiales. Más aún en el contexto actual en que las policías, en particular Carabineros de Chile, ha sido una institución vinculada a innumerables casos de violación de derechos humanos, mutilaciones, torturas, abusos sexuales, etc. Por lo que el fortalecimiento de esta facultad estaría en desmedro de las garantías individuales pudiendo afectar la libertad personal, el derecho a la vida privada y el derecho a la presunción de inocencia, en razón de que se le otorga a las policías una facultad que queda totalmente subordinada a su criterio. Además de no existir un mecanismo de control externo idóneo que permita impugnar dicho control y así de alguna forma hacer contrapeso a las arbitrariedades de la autoridad policial.

Así considerando todos los argumentos expuestos, el proyecto de ley en cuestión que bajo su falaz propósito de combatir o prevenir la delincuencia, sólo pretende aumentar considerablemente el alcance de los controles de identidad, especialmente del control preventivo y las facultades policiales asociadas a su uso, lo que afectará significativamente a los grupos más desventajados. En el contexto actual es necesario cuestionarse si es el momento de seguir otorgándole este tipo de facultades discrecionales a las policías, o bien, es momento de plantearse la reestructuración de una institución que ha sido autora de los abusos a lo largo de la historia de nuestro país,. Así como también empezar a generar políticas públicas que realmente tengan una incidencia positiva en la prevención de la delincuencia, y no profundizar en aquellas que solo tienen por objetivo el control social y la criminalización.

## BIBLIOGRAFÍA

Doctrina:

Arias, Cristián (2005): “El control jurisdiccional de la detención”, en *Revista de Estudios de la Justicia*, Universidad de Chile, N° 6, pp. 225 – 253.

Castro, Álvaro (2010): “Dignidad humana y principio de igualdad como fundamentos de una intervención penal mínima y diferenciada en el ámbito de la justicia juvenil: una mirada a través de la criminología y del derecho internacional de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” en *Constitución política e infancia: Una mirada desde los derechos de los niños, niñas y adolescentes*. UNICEF, pp. 423 – 453.

Cillero, Miguel; Bernales, Martín (2002): Derechos humanos de la infancia/adolescencia en la justifica “penal de menores” de Chile: Evaluación y perspectivas, en *Revista de Derechos del Niño*, N° 1, pp. 9 – 40.

Couso, Jaime (2007): “Principio educativo y (re)socialización en el derecho penal juvenil” en *Justicia y derechos del niño*, N° 9, UNICEF, pp. 219 – 231.

Cuneo, Silvio (2018): *Cárceles y pobreza: distorsiones del populismo penal*. Editorial Uqbar. Santiago, Chile.

Díez R., José Luis (2008): “La política legislativa penal iberoamericana a principios del siglo XXI” en *Política Criminal*. N° 5, Enero. pp. 1 – 37.

Duce, M. (2016). “Legislando en la oscuridad: El caso del control de identidad preventivo y su debate en la cámara de diputados” en *Estudios Públicos*, N° 141, pp. 59 - 99.

Duce, Mauricio (2020): “El estallido social y los controles de identidad: algunas propuestas” en *El Mercurio Legal*.

Duce, Mauricio (2019): “Controles de identidad: Información básica para el debate” en *El Mercurio Legal*.

Fernández, Catalina (2019): “Control de identidad en Chile y su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos” en *Revista de estudios de la justicia*, N° 31, pp. 67 – 97.

Foucault, Michel (2002): *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.

Irarrázabal, Paz (2015): Igualdad en las calles en Chile: el caso del control de identidad. *Política Criminal*, 10 (19), pp. 234 - 262.

Morales, Ana María (2012): “La política criminal contemporánea: Influencia en Chile del discurso de la ley y el orden” en *Polít. Crim.* Vol 7, N° 13, Art. 3. pp. 94 – 146.

Sanabria, Ana; Uribe, Ana (2010): “Factores psicosociales de riesgo asociados a conductas problemáticas en jóvenes infractores y no infractores” en *Diversitas: Perspectivas en Psicología*, Vol. 6, N° 2, julio-diciembre, 2010, pp. 257-274.

Zaffaroni, R. (2006). El enemigo en el derecho penal. Madrid, editorial Dykinson.

#### Documentos:

Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura (2018). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de Chile*. Ginebra: ONU.

Defensoría Penal Pública (2017). *Comentarios al proyecto de ley que amplía el control preventivo de identidad a los adolescentes*. Santiago: DPP.

Human Rights Watch. (2020). *Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas*. Disponible en: <https://www.hrw.org/es/news/2019/11/26/chile-llamado-urgente-una-reforma-policial-tras-las-protestas>. Fecha última consulta: 10 de febrero de 2020.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2018). *Informe Complementario al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas*. Sexto Informe Periódico del Estado de Chile. Santiago: INDH.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2019): Informe anual situación de los derechos humanos en Chile 2019.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019): Informe sobre la Misión a Chile, 30 de octubre – 22 de noviembre de 2019. Disponible en [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report\\_Chile\\_2019\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CL/Report_Chile_2019_SP.pdf) Fecha última consulta: 06 de febrero de 2020.

Universidad Diego Portales (2003): Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2003. Disponible

en:<http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2003/Informe%20Anual%20DDHH%202003%20Completo.pdf> Fecha última consulta: 01 de febrero de 2020.

Universidad Diego Portales (2012): Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2012.  
Disponible en:

<http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2003/Informe%20Anual%20DDHH%202003%20Completo.pdf> Fecha última consulta: 22 de enero de 2020.

## ANEXO

A continuación se acompaña el documento completo del proyecto de ley objeto de análisis de esta investigación. (Boletín 12.506-25)

**MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN 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, 28 de marzo de 2019.

N° 16-367/

Honorable Cámara:

**A S.E. EL  
PRESIDENTE  
DE LA H.  
CÁMARA DE  
DIPUTADOS.**

En uso de mis facultades constitucionales, he resuelto someter a vuestra consideración el presente 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.

### **I. ANTECEDENTES.**

Nuestra legislación cuenta con herramientas para prevenir y hacer frente a los delitos, que la academia denomina "autónomas", por cuanto pueden ejecutarse por

las Policías sin requerir de autorización previa.

Entre estas herramientas autónomas encontramos en el artículo 85 del Código Procesal Penal el denominado "control de identidad", facultad que tiene por objeto que la autoridad policial pueda solicitar la identificación de cualquier persona cuando, en casos fundados, existiere algún indicio de que hubiere cometido un delito; intentare o se aprestare a cometerlo; suministrar información para la indagación de un crimen, simple delito o falta; o se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disimular su identidad. Este control procede también cuando existiere algún antecedente que permita a los funcionarios policiales inferir que una determinada persona tiene alguna orden de detención pendiente. En el desarrollo del control, los funcionarios policiales están facultados para registrar las vestimentas del sujeto, así como su equipaje o vehículo.

Ahora bien, en julio de 2016, el artículo 85 citado, fue modificado por la ley N° 20.931, conocida comúnmente como "Agenda Corta Antidelincuencia", con el objeto de fortalecer la práctica del control de identidad y así, por ejemplo, se autorizó a las Policías a practicar este control investigativo cuando existiere "algún indicio" de comisión de un delito, a diferencia de la redacción anterior que exigía la "existencia de indicios", lo que había derivado en una serie de detenciones calificadas como ilegales, ante la falta de pluralidad de los mismos.

No obstante que el espíritu del legislador fue fortalecer la facultad policial, la jurisprudencia ha sido vacilante en la determinación del estándar indiciario

que habilita el control de identidad investigativo por parte de los funcionarios policiales, lo que en muchos casos ha hecho naufragar casos donde la flagrancia se concretó en el marco del registro de vestimentas, equipajes y vehículos.

Bastará recordar el caso emblemático de El Tabo, en que tras el control y posterior detención de un automóvil que circulaba con el parabrisas polarizado y transportaba en su maletero tres armas de fuego, cientos de cartuchos y varios millones de pesos, los detenidos fueron liberados al declararse por sentencia judicial que el control y la detención fueron "ilegales", toda vez que el conductor contaba con documentación, pero no se observaba razón para revisar el portaequipajes y maletas en su interior.

Tanto o más llamativa resultan las decisiones adoptadas por la Excma. Corte Suprema en agosto del año 2016 (Rol N° 40.572-16) y septiembre del año 2018 (Rol N° 15.148-18), por las que se declararon ilegales las detenciones de sujetos condenados por tráfico de drogas, por cuanto se desestimó que eludir la presencia policial y esconderse de la misma constituyeran suficiente indicio para efectos de ejercer la facultad señalada en el artículo 85 del Código Procesal Penal.

En relación a delitos contra el patrimonio o propiedad, el máximo tribunal nacional sostuvo por sentencia de 10 de mayo de 2016, en causa Rol N° 18.323-16 que *"Como es posible advertir, las circunstancias objetivas que se presentaron en este caso, a saber, la entrada a un pasaje y posterior ocultamiento de la policía, no son constitutivas de indicios vinculados con la comisión de algún injusto penal, sino que, por*

*el contrario, pueden ser acciones naturales y esperables de la población en general ante la presencia policial, y que pueden tener múltiples motivaciones, desde la mera intención de no interactuar con carabineros, hasta la evasión de un conflicto menor (no portar cédula de identidad o circular en la vía pública con bebidas alcohólicas, a modo de ejemplo). Así, el proceder del sentenciado se presenta como común, cuestión que queda en evidencia desde que, para fundar la diligencia en examen, debió ser interpretado por los policías como evasión para evitar el descubrimiento de una acción de carácter ilícito, añadiendo una intención que no aparece en forma ostensible de la sola conducta, pasando a ser una estimación subjetiva.”. El mismo criterio sostuvo el máximo tribunal, por sentencia de fecha 11 de junio de 2018 en la causa Rol N° 7.513-18.*

En cambio, durante la primera mitad de esta década es posible encontrar fallos en los que la propia segunda sala de la Excma. Corte Suprema ha rechazado los requerimientos de las defensas, sosteniendo, por ejemplo, que configuraron suficiente indicio para controlar la identidad de un individuo el “nerviosismo” y “la reacción en procura de ocultarse” (Rol N° 8.346-12).

De cualquier manera, lo anterior no importa una crítica a la forma en que los Tribunales de Justicia realizan su labor o resuelven los conflictos de relevancia jurídica sometidos su decisión, sino que constituye una confirmación de la necesidad que tenemos como sociedad de fijar parámetros claros que permitan a las Policías ejercer sus labores en un marco de certeza, siempre con miras a resguardar la vida y la integridad de nuestros compatriotas, que tienen como su

mayor preocupación ser víctimas de la delincuencia.

Asimismo, la "Agenda Corta Antidelincuencia" creó en su artículo 12 el "control de identidad preventivo", que también tiene por objeto constatar la identidad de una persona, pero esta vez en el ejercicio de las funciones de resguardo del orden y la seguridad pública, a diferencia del control investigativo del artículo 85 del Código Procesal Penal que supone la existencia de algún indicio u otros supuestos. Por estas razones, el legislador otorgó para estos casos una medida menos intrusiva a las Policías al estar desligada de la investigación de un delito (Maturana Miquel, Cristián y Montero López, Raúl. Derecho Procesal Penal, Tomo I. 2017. Editorial Librotecnia. Pg. 641).

## **II. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO DE LEY.**

La ley N° 20.931 buscó, sin dejar de lado el debido respeto por las libertades y los derechos fundamentales, evitar que condenas por hechos ilícitos debidamente acreditados quedaran sin efecto ante la exigencia de una pluralidad de indicios. Del mismo modo, pretendió que el control ejercido por las Policías se realizara también preventivamente, esto es, en resguardo del orden y la seguridad pública, con el objeto de adelantarse a la comisión del delito, y prevenir a la ciudadanía de su ocurrencia.

A casi 3 años de vigencia de la ley N° 20.931, este Gobierno ha querido fortalecer y regular con mayor profundidad la facultad de control de identidad, tanto a nivel preventivo como a nivel investigativo, en armonía con las exigencias actuales y la experiencia comparada.

## 1. Experiencia comparada

El proyecto de ley no pretende innovar, sino, seguir el ejemplo de legislaciones extranjeras, particularmente, en lo que se refiere tanto a la procedencia del registro superficial de los sujetos en casos calificados, como respecto del rango etario en que el control es procedente.

De hecho, Colombia permite el registro de personas y sus bienes incluyendo *“el contacto físico de acuerdo a los protocolos que para tal fin establezca la Policía Nacional”* (ley N° 1.801, Código de Policía de Colombia); Francia, las llamadas palpaciones de seguridad *“para los casos en los que se muestra como necesaria para garantizar la seguridad del agente de policía o de gendarmería que la cumple o la de otra persona”*, esto es, *“verificar que la persona controlada no porte un objeto considerado peligroso para ella misma o para terceros”* (Código Ético de la Policía y de Gendarmería Nacional de Francia); España, si bien relacionado con la comisión de un delito, *“cuando existan indicios racionales para suponer que puede conducir al hallazgo de instrumentos, efectos u otros objetos relevantes para el ejercicio de las funciones de indagación y prevención que encomiendan las leyes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”* (Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, ley de Protección de la Seguridad Ciudadana); lo mismo hace Alemania, en las hipótesis en que se permite el control para *“evitar un peligro”* (tanto a nivel federal, en la ley de Policía Federal Alemana, como a nivel de Länders, en las leyes sobre policías de Nordrein Westfalen, Baviera, Saarland, Baden-Wurttemberg); y lo suyo le toca a Inglaterra y Gales en el denominado *“stop and search”*, que en determinadas circunstancias faculta a la

policía para detener y registrar a una persona basada en la creencia que portan armas u objetos peligrosos sin causa justificada u objetos que se hayan usado en incidentes de violencia grave (Ley de Justicia Penal y Orden Público de 1994).

A su turno, dichas legislaciones no delimitan la aplicación del control en relación a la edad del sujeto sometido a control. La legislación peruana establece para los mayores de 14 años el deber de *"suministrar los datos que permitan su identificación"* (decreto legislativo N° 1.348 de 7 de julio de 2017), haciendo aplicables las normas del Código Procesal Penal que contienen el control de identidad; cuestión similar al caso español, que dispone la obligatoriedad del Documento Nacional de Identidad desde la misma edad, ordenando que *"todas las personas obligadas a obtener el Documento Nacional de Identidad lo están también a exhibirlo"* en los casos en que las policías realicen funciones de indagación y prevención delictiva en los términos comentados (Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana). Lo anterior, no obstante que en diversos Estados la responsabilidad penal adolescente se consagra desde los 14 años, e incluso antes. De hecho, en las legislaciones comentadas, Francia distingue entre los 10, 13 y 18 años; Inglaterra y Gales, la consagran desde los 10 años; Alemania, Italia, Perú y Colombia, desde los 14 años.

## **2. Antecedentes recientes en nuestro país.**

Si bien existen temores por parte de algunos sectores de avanzar en esta senda, esta situación no es nueva. En el pasado reciente, durante la tramitación de la ley N°

20.931, varios sectores políticos y de la academia manifestaron sus aprehensiones respecto de las modificaciones introducidas.

Pese a tales aprehensiones, transcurridos casi 3 años desde la entrada en vigencia de la ley N° 20.931, las estadísticas indican que el ejercicio que las Policías han efectuado de esta facultad ha sido positivo, y que los temores resultaron injustificados.

Al respecto, según la información entregada por Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones de Chile al Ministerio del Interior y Seguridad Pública durante el año 2018: en el primer trimestre existieron 841.672 controles preventivos de identidad, de los cuales 22.144 terminaron en detenciones; 334.716 registraron antecedentes penales; y sólo hubo 5 reclamos, de conformidad al artículo 12 de la ley N° 20.931, lo que representa menos de un 0,0006% del total. En el segundo trimestre, de un total de 1.234.354 de controles de identidad, 30.011 registraron detenciones; 486.326 antecedentes penales; y sólo hubo 6 reclamos, equivalente a un 0,0003% del total. En el tercer trimestre existieron 1.183.803 controles de identidad, de los cuales 23.110 terminaron en detención; 469.475 resultaron tener antecedentes (detenciones); y sólo existieron 17 reclamos, lo que equivale a un 0,001% del total. Finalmente, en el último trimestre del año 2018 se realizaron 1.193.910 controles de identidad, de los cuales 22.926 terminaron en detención; 436.184 se efectuaron respecto de sujetos que resultaron tener antecedentes (detenciones); y sólo resultaron 11 reclamos por abuso de la función policial, lo que representa un 0,0009% del total.

Resulta también interesante, que pese a las críticas deslizadas apenas se anunció la propuesta de fortalecer las facultades policiales en el marco del control de identidad, particularmente preventivo, la encuesta CADEM de 18 de marzo de este año (Plaza Pública CADEM: Estudio N° 270), constató que un 63% del universo encuestado - mujeres y hombres mayores de 18 años- está de acuerdo con la propuesta anunciada por el Gobierno. En efecto, detalla CADEM que un 67% de las mujeres y un 59% de los hombres están de acuerdo "en ampliar el control de identidad que hoy hace Carabineros para que puedan además de pedir el carnet, revisar mochilas, autos y equipajes"; un 66% del sector "medio" y un 65% del sector "bajo" de la población encuestada aprueba lo anterior; y un 70% cree que Carabineros de Chile debe estar facultado para realizar controles de identidad desde los 14 años.

Lo anterior puede explicarse en el aumento de adolescentes en la participación de delitos de alta connotación pública. Si bien es cierto que los delitos cometidos por adolescentes han disminuido en términos generales, no es menos cierto que ha existido una alta participación en delitos violentos durante el año 2018, tales como, robo con violencia o intimidación (donde los menores detenidos representan el 22,8% del total de personas detenidas por este delito); robo de vehículos (28,9% del total de personas detenidas por este delito); y robo por sorpresa (19,7% del total de personas detenidas por este delito). Particularmente preocupante es la presencia de menores en delitos de posesión, tenencia o porte de armas, donde su participación aumentó un 46,2% entre los años 2017 y 2018. Asimismo, según información de la Policía de Investigaciones,

la participación de menores de edad en bandas criminales aumentó en un 91% en lo que va del año 2019, respecto del mismo período del año recién pasado.

Por otra parte, no podemos olvidar que, que ya a fines del año 2017 se alcanzó consenso en el Congreso Nacional respecto a la ampliación de las personas sometidas al control de identidad. En efecto, en el boletín N° 11.314-25, la Comisión de Seguridad Ciudadana de la H. Cámara de Diputados aprobó -con votos del oficialismo y la oposición de entonces- la modificación de la ley N° 20.931, con el objeto de reducir la edad de las personas cuya identidad puede ser controladas preventivamente, desde los 18 a 16 años, moción que actualmente se encuentra a la espera de su votación en la Sala de la Cámara de Diputados.

A su turno, respecto de las facultades de registro de los sujetos mayores de edad controlados preventivamente, en pos de la seguridad del personal policial o de terceros, creemos que más allá de la experiencia internacional, los hechos las justifican si se realiza siempre en resguardo de la seguridad de las personas. Así por ejemplo, cabe tener presente el lamentable caso informado recientemente por los medios de comunicación, en que en el contexto del control de identidad de un sujeto, éste extrajo un arma y abrió fuego contra un funcionario policial, lo que, lamentablemente, terminó con la muerte del sujeto y con el funcionario policial herido<sup>50</sup>, situación que no es nueva y ya había ocurrido con anterioridad<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Ver <https://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/249167-control-rutina-valparaiso-muerto-carabinero-herido.html>

<sup>51</sup> Ver <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/carabinero-fue-baleado-en-la-cara-durante-un-control-de-identidad/20171220/nota/3670554.aspx#>

Esta realidad nos lleva a concluir que debemos autorizar a nuestras Policías a registrar vestimentas y equipajes de forma excepcional, respecto de las personas mayores de edad, con el sólo efecto de comprobar que no se portan armas u otros objetos peligrosos. De hecho, en términos similares, este registro de vestimentas y equipaje fue propuesto mediante una indicación de la ex Presidenta Michelle Bachelet, introducida durante la tramitación de la ley N° 20.931, en que se permitía durante el control preventivo el registro de vestimenta, equipajes o vehículos sólo *"con el objeto de precaver que el controlado porte consigo algún arma, dispositivo o elemento que ponga en peligro la seguridad de la policía o el orden público"*.

De esta forma, creemos que no erramos como país en otorgar más herramientas a las Policías para realizar un control de identidad más eficaz, siempre y cuando se resguarden los derechos de los ciudadanos para impedir la práctica abusiva por parte de la autoridad policial.

### **III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

La presente iniciativa introduce modificaciones al artículo 85 del Código Procesal Penal; al artículo 12 de la ley N° 20.931, Facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos; al artículo 4° del DFL N° 1, de 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito; y a la ley N° 20.084, Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal. Asimismo, se establece un artículo transitorio

que difiere la entrada en vigencia de esta ley.

**1.** En su artículo primero, el proyecto introduce las siguientes modificaciones al artículo 85 del Código Procesal Penal, que regula el control de identidad en el marco de la investigación de un delito:

**a)** Se agrega al inciso primero del artículo citado como hipótesis para habilitar dicho control, el caso en que una persona conduzca un vehículo motorizado sin sus placas patentes o en un estado que impidan su correcta identificación, o con objetos o dispositivos que impidan la visibilidad hacia el interior del vehículo; y al inciso segundo el caso en que los funcionarios policiales estimen que una persona intenta evadir o huir del control policial.

**b)** Se dispone que en el ejercicio de la facultad de control, los funcionarios policiales deban exhibir su placa y señalar su nombre, grado y dotación.

**c)** Se adiciona como medio de identificación, el uso de cualquier dispositivo tecnológico idóneo, tanto para el funcionario policial como para la persona requerida, debiendo siempre otorgarse las facilidades necesarias para la adecuada identificación.

**d)** Se dispone que, en caso de registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona, dicha actividad se realice con pleno respeto a los derechos fundamentales, al principio de no discriminación, y con resguardo a la intimidad y dignidad de la persona.

**e)** Se establece que la entrega de la identidad de otra persona constituye el delito de usurpación de nombre, tipificado en el artículo 214 del Código Penal.

**f)** Se considera que los funcionarios policiales deben reiterar a las personas controladas la información referida a su nombre, grado, dotación, junto con exhibir su placa. Asimismo, al final del procedimiento de control de identidad, se dispone un deber de información a los sujetos cuya identidad se verificó, en relación a la existencia de un procedimiento de reclamo, y a los medios presenciales y remotos para dar inicio al mismo.

**g)** Se prescribe que las Policías deberán capacitar a sus funcionarios para un correcto ejercicio de estas facultades. Además, deberán informar trimestralmente sobre los resultados de los controles de identidad al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para la publicación en la página web ministerial de esta información que se dispondrá de forma desagregada, especificando respecto del sujeto sometido a control de identidad, la edad, sexo, nacionalidad, circunstancia de haberse verificado registro, y comuna en la que se practicó el control de identidad.

**h)** Finalmente, se establece un procedimiento estandarizado de reclamo para las personas sujetas a control de identidad, en caso de ejercicio abusivo o denigratorio de esta facultad por los funcionarios policiales. Dicho procedimiento quedará entregado a un reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública,

y suscrito por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

**2.** En el artículo segundo, se agregan las siguientes modificaciones al artículo 12 de la ley N° 20.931, referido al control de identidad preventivo:

**a)** Se modifica el límite de edad respecto de las personas cuya identidad puede ser verificada, fijando como mínimo los 14 años. En caso de duda respecto de si la persona es mayor o menor de 14 años, se entenderá siempre que es menor de dicha edad.

**b)** Tratándose de niños, niñas y adolescentes, el control de identidad se ejercerá con pleno respeto a la Convención sobre los Derechos del Niño y a los demás tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes sobre la materia, considerando un trato que tenga en cuenta su edad, protegiéndolo de toda forma de discriminación o abuso.

**c)** Se reduce el tiempo de duración de este control de identidad a media hora, de modo que, para verificar la identidad de la persona controlada, se amplían las formas de identificación pudiendo ésta ser verbal, la que será cotejada con cualquier medio tecnológico idóneo con que cuente el funcionario policial. En efecto, la inexistencia de medios tecnológicos deriva en la imposibilidad de realizar el control de identidad preventivo.

**d)** Se faculta a la autoridad policial a registrar superficialmente las vestimentas de los sujetos sometidos a este tipo de control de identidad, excepcionalmente y para el sólo efecto de precaver que el controlado porte

consigo algún arma, dispositivo u objeto que ponga en peligro la seguridad del funcionario policial o de terceros. Con el mismo objeto, se faculta al funcionario policial a solicitar la apertura de equipaje de la persona controlada, de manera de realizar una inspección ocular al interior del mismo.

**e)** Se establece que los menores de 18 y mayores de 14 años de edad no podrán ser sometidos al registro superficial de vestimentas. Lo anterior supone un trato diferenciado, y más favorable para sujetos mayores de 14 pero menores de 18 años. De esta manera, se concilia el interés superior del niño y los derechos consagrados en la Convención sobre Derechos del Niño, con la legítima necesidad de resguardar el orden y la seguridad pública.

**f)** Adicionalmente y en resguardo de la dignidad de las personas, se establece que el registro superficial de vestimentas deba ejercerse por funcionarios policiales del mismo sexo, debiendo informarse de las razones del registro y en cuanto fuere posible, grabar el procedimiento.

**g)** Se establece que la entrega de la identidad de otra persona constituye el delito de usurpación de nombre, tipificado en el artículo 214 del Código Penal, si procediere.

**h)** Se considera que los funcionarios policiales deben reiterar a las personas controladas la información referida a su nombre, grado, dotación, junto con exhibir su placa. Asimismo, al final del procedimiento de control de identidad se dispone un deber de información a los sujetos cuya identidad se verificó, en relación a la existencia de

un procedimiento de reclamo, así como a los medios presenciales y remotos para dar inicio al mismo.

**i)** Se contemplan una serie de elementos que importan una garantía o contrapeso a esta ampliación de las facultades policiales. Concretamente, el proyecto perfecciona los deberes de información a niveles más desagregados, dispone formación funcionaria para hacer uso eficiente y correcto de estas herramientas, e incluso sujeta la entrada en vigencia de la ley a la publicación en el Diario Oficial de los reglamentos donde se dispongan de manera clara y precisa los procedimientos de reclamo frente a un abuso policial o trato denigrante.

**3.** En su artículo tercero, el proyecto incorpora un nuevo inciso final al artículo 4° del DFL N° 1, de 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley de Tránsito, por el que se faculta a Carabineros de Chile, en el marco de sus labores de supervigilancia de las normas del tránsito, a realizar controles de identidad preventivos, en los términos propuestos para el artículo 12 de la ley N° 20.931, autorizándose a los funcionarios policiales a realizar registros oculares al interior de los maleteros o portaequipajes de los vehículos motorizados.

**4.** En su artículo cuarto, el proyecto modifica el artículo primero de la ley N° 20.084, Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal, en orden a establecer la responsabilidad de los mayores de 14 años de edad, de la falta del artículo 496 N° 5 del Código Penal, cual es, el ocultamiento del verdadero nombre y apellido,

su negativa de entrega, o la entrega de domicilio falso a la autoridad o persona que tenga derecho para exigirlos.

5. Se dispone de un artículo transitorio por el cual se establece la entrada en vigencia de la presente ley desde la publicación en el Diario Oficial de los reglamentos señalados en los artículos primero y segundo, los que deberán ser dictados en un plazo no superior a seis meses desde la publicación de esta ley.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración el siguiente

#### P R O Y E C T O   D E   L E Y:

**"Artículo primero.-** Modifícase el artículo 85 del Código Procesal Penal en el siguiente sentido:

1) Sustitúyese en el inciso primero la expresión ". El funcionario policial deberá otorgar a la persona facilidades para encontrar y exhibir estos instrumentos." por ", o que conduzca un vehículo motorizado sin sus placas patentes o con éstas en un estado que impidan su correcta identificación, o con objetos o dispositivos que impidan la visibilidad hacia el interior del vehículo. En el ejercicio de esta facultad, los funcionarios policiales deberán exhibir su placa y señalar su nombre, grado y dotación."

2) Incorpórase al inciso segundo, antes del punto aparte (.), la siguiente expresión "o cuando estimaren que una persona intenta evadir o huir del control policial".

**3)** Sustitúyese en el inciso tercero la expresión "medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad pública, como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte. El funcionario policial deberá otorgar a la persona facilidades para encontrar y exhibir estos instrumentos", por "cualquier medio de identificación, tal como cédula de identidad, licencia de conducir, pasaporte, tarjeta nacional del estudiante o utilizando, el funcionario policial o la persona requerida, cualquier dispositivo tecnológico idóneo para tal efecto, debiendo siempre otorgarse las facilidades necesarias para su adecuado cumplimiento."

**4)** Agrégase al inciso cuarto, a continuación del punto aparte (.), la expresión "Los registros a los que se refiere este inciso se practicarán con pleno respeto a los derechos fundamentales, observando el principio de no discriminación y procurando el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona sujeta a control."

**5)** Sustitúyese en el inciso sexto la expresión "ocultado su verdadera identidad o ha proporcionado" por "ocultado su verdadera identidad, ha proporcionado la de otro o".

**6)** Intercálase en el inciso séptimo, a continuación de la expresión "Código Penal" y antes del punto seguido (.), la frase "o según el artículo 214 del mismo cuerpo legal, si procediere".

**7)** Sustitúyese el inciso final por los siguientes:

"Se establecerá un procedimiento estandarizado de reclamo destinado a aquellas personas que estimen haber sido objeto de un ejercicio abusivo o denigratorio de la facultad señalada en el presente artículo. Dicho procedimiento se regulará mediante reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos. De igual forma, concluido el control de identidad por parte de los funcionarios policiales, éstos reiterarán a la persona cuya identidad se verifica, la información referida a su nombre, grado y dotación, informando a la misma de la existencia

del procedimiento de reclamo, señalando los medios presenciales y remotos para dar inicio a éste.

Las Policías realizarán capacitaciones a sus funcionarios, destinadas al correcto ejercicio de esta facultad e informarán trimestralmente al Ministerio del Interior y Seguridad Pública sobre los antecedentes que les sean requeridos por este último, para conocer la aplicación práctica que ha tenido esta facultad. El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a su vez, publicará en su página web la estadística trimestral de la aplicación de la misma, de manera desagregada, especificando respecto del sujeto sometido a control de identidad, la edad, el sexo, la nacionalidad, la circunstancia de haberse verificado registro y la comuna en la que se practicó el mismo.”.

**Artículo segundo.-** Modifícase el artículo 12 de la ley N° 20.931, Facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos, en el siguiente sentido:

1) Modifícase el inciso primero de la siguiente forma:

a) Reemplázase en las dos veces que aparece el guarismo “18”, por “14”.

b) Agrégase a continuación de la oración “se entenderá siempre que es menor de”, la palabra “dicha”.

c) Agrégase a continuación del punto aparte (.), la frase “Tratándose de menores de 18 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 a los demás tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes sobre la materia, considerando un trato que tenga en cuenta la edad del niño, niña o adolescente, protegiéndolo de toda forma de abuso o discriminación.”.

2) Sustitúyase en el inciso segundo, la expresión “una hora” por la frase “treinta minutos. En caso que los sujetos cuya identidad se controla no porten documentos que

acrediten su identidad, bastará la sola identificación verbal, la que será cotejada con los dispositivos tecnológicos a los que alude el inciso anterior.”.

**3)** Modifícase el inciso cuarto de la siguiente manera:

**a)** Agrégase a continuación de la expresión “verdadera identidad o proporcionare” la frase “la identidad de otro o”.

**b)** Incorpórase antes del punto (.) aparte, la expresión “o según el artículo 214 del Código Penal, si procediere.”.

**4)** Intercálanse los siguientes incisos séptimo y octavo nuevos, pasando los actuales a ser noveno y décimo, y así sucesivamente:

“Asimismo, en el ejercicio del control de identidad dispuesto en este artículo, excepcionalmente y para el sólo efecto de precaver que el controlado porte consigo algún arma, dispositivo u objeto que ponga en peligro la seguridad del funcionario policial o de terceros, podrá realizarse un registro superficial de sus vestimentas, por personal del mismo sexo, informando siempre a éste de los motivos del registro. El personal policial, para los fines señalados en este inciso, podrá solicitar a la persona sujeta a control la apertura de su equipaje, con el objeto de proceder a una inspección ocular al interior del mismo. Igualmente, y en cuanto fuere posible, se dispondrá la grabación del registro por medios audiovisuales. Los registros a los que se refiere este inciso se practicarán con pleno respeto a los derechos fundamentales, observando el principio de no discriminación y procurando el menor perjuicio a la intimidad y dignidad de la persona sujeta a control. Si la persona sometida al registro tuviere en su poder un objeto cuya tenencia o posesión constituya un delito, se estará a lo previsto en los artículos 129 y 130 del Código Procesal Penal.

Los menores de 18 y mayores de 14 años de edad no podrán ser sometidos al registro superficial de vestimentas dispuesto en el inciso anterior, sin perjuicio que en

el marco del control preventivo se constatare algún indicio en los términos del inciso primero del artículo 85 del Código Procesal Penal, caso en el cual se procederá al registro de conformidad con lo dispuesto en dicha norma.”.

**5)** Modifícase el inciso octavo, que ha pasado a ser décimo, de la siguiente manera:

**a)** Sustitúyase la expresión “Las Policías deberán elaborar” por “Se establecerá”.

**b)** Agrégase a continuación del punto aparte (.), la frase “Dicho procedimiento se regulará mediante reglamento dictado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y suscrito por el Ministro de Justicia y Derechos Humanos. De igual forma, concluido el control de identidad por parte de los funcionarios policiales, éstos reiterarán la información señalada en el inciso sexto a la persona cuya identidad se verificó e informarán de la existencia del procedimiento de reclamo, señalando los medios presenciales y remotos para dar inicio a éste.”.

**6)** Modifícase el inciso final de la siguiente forma:

**a)** Agrégase a continuación de “Las Policías”, la expresión “realizarán capacitaciones a sus funcionarios, destinadas al correcto ejercicio de estas facultades e”.

**b)** Intercálase luego de “aplicación de la misma” y antes del punto final (.), la expresión “, de manera desagregada, especificando respecto del sujeto sometido a control de identidad, la edad, el sexo, la nacionalidad, la circunstancia de haberse verificado registro superficial y la comuna en la que se practicó el control”.

**Artículo tercero.-** Incorpórase al artículo 4° del DFL N° 1, de 2009, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley 18.290, de Tránsito, el siguiente inciso final nuevo:

"Carabineros de Chile, en el marco de las labores de supervigilancia a las que hace referencia el inciso primero, podrá efectuar controles de identidad preventivos en los términos del artículo 12 de la ley N° 20.931, autorizándose a los funcionarios policiales a realizar registros oculares al interior de los maleteros o portaequipajes de los vehículos motorizados."

**Artículo cuarto.-** Modifícase el inciso final del artículo 1° de la ley N°20.084, Establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal en el siguiente sentido:

a) Suprímase la expresión ", número 5 y".

b) Agrégase a continuación del punto final (.), la expresión "Sin perjuicio de lo anterior, los adolescentes mayores de catorce años serán responsables por la falta dispuesta en el artículo 496 número 5 del Código Penal."

**Artículo transitorio.-** Las disposiciones de la presente ley entrarán en vigencia, respectivamente, desde la publicación en el Diario Oficial de los reglamentos señalados en los artículos primero y segundo de esta ley, los que deberán ser dictados en un plazo no superior a seis meses desde la publicación de esta ley."

Dios guarde a V.E.,

**SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE**  
Presidente de la República

**ANDRÉS CHADWICK PIÑERA**  
Ministro del Interior  
y Seguridad Pública

**HERNÁN LARRAÍN FERNÁNDEZ**  
Ministro de Justicia y  
Derechos Humanos