



REFORMAS AL CONTROL PREVENTIVO DE IDENTIDAD



EN RESUMEN



Nuestra legislación hoy contempla dos tipos de controles de identidad: El (Art. 85, CPP) que exige la existencia de indicios de delito y permite registrar vestimentas y vehículo, así como el trasladar a una comisaría en caso de que la persona no pueda identificarse; y el control de identidad de la Ley N° 20.931 (2016) que no exige ningún tipo de indicio y establece que en caso de no ser posible la identificación, debe ponerse fin al procedimiento.



El control preventivo de identidad (2016), permite que las policías controlen la identidad de cualquier persona mayor de 18 años en vías o espacios públicos y en lugares privados de acceso público. Estos no deben extenderse por más de una hora. Las policías pueden registrar vestimentas, equipaje o el vehículo de una persona cuya identidad se controla habiendo indicios de que hubiere cometido o intentado cometer un crimen, simple delito o falta.



Durante el 2017, en Chile hubo 2.880.059 controles preventivos de identidad, mientras que en 2018 ascendieron a 4.818.074. Un 2.9% y un 2.2% respectivamente, terminaron en detenciones.



La participación de menores en delitos como robo con violencia o intimidación ha descendido significativamente en los últimos 10 años con una baja del 31,1% de adolescentes entre 14-17 años, aprehendidos. Contrario a lo que algunos argumentan, el problema no va en alza.



Durante el mes de marzo del 2019, el presidente Piñera anunció el ingreso de un proyecto de ley para reformar el control preventivo de identidad. Las modificaciones incluyen ampliar el control preventivo a menores de edad y ampliar atribuciones de registro.



El control preventivo de identidad a menores de edad ya se discutió y fue rechazado. Organizaciones como UNICEF jugaron un rol clave en la discusión.



No hay evidencia de que los controles de identidad a menores de edad reduzcan la actividad delictual. Es más, la evidencia internacional muestra que aumentan la desconfianza hacia las policías, discriminan y son ineficientes. No generan impacto alguno sobre el problema de fondo: los delitos violentos y la reducción de inseguridad a la población.



Un hecho que encarna la discusión de estos proyectos de ley, es que cuando los afectados son los segmentos más vulnerables de nuestra sociedad se remplaza la evidencia científica y académica por la "percepción" de la población. Esto en contraposición a cuando un determinado proyecto de ley afecta a los más ricos de nuestro país (ej. reforma a la AFP o la tributaria) lo que prima son los datos y la evidencia que ciertos expertos proveen. Por eso es relevante que, en este, y en otros debates, construyamos nuestros argumentos, no solo desde nuestros principios, sino desde el trabajo serio y responsable basado en la ciencia, los datos fundados y los derechos humanos.



DATOS CLAVE



fuelle: Ministerio del Interior.

CONTROLES PREVENTIVOS DE IDENTIDAD

2017 **2018**
2.880.059 **4.818.074**



CONTROLES TERMINARON EN DETENCIÓN

2.9% **2.2%**

CONTROLES POR POLICÍA



97%

EN MANOS DE CARABINEROS



3%

EN MANOS DE LA PDI

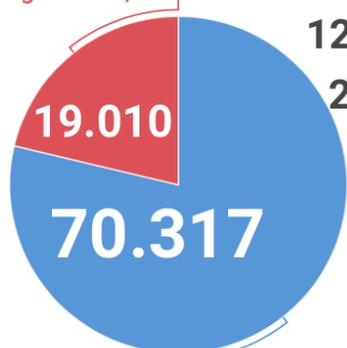


55%

AUMENTO PORCENTUAL DE
CONTROLES ENTRE 2017 Y 2018

CONTROLES DE IDENTIDAD A MENORES DE EDAD.

Investigativo 21,28%



Preventivo 78,72%

12 meses

2017-18

(UDP, 2018)

EN MARCO DE RONDAS POLICIALES MASIVAS

(LabSeguridad.org, 2018)



2.185

MENORES DETENIDOS

6%

DEL TOTAL DE DETENIDOS



LA PROPUESTA DEL GOBIERNO

Otorgar la facultad para que las policías hagan controles preventivos que incluyan inspección de vestimentas, mochilas y accesorios sin indicios de haberse cometido delito.



Facultad de realizar controles a menores de edad, mayores de 14 años.



Estas propuestas son en el marco del Plan #CalleSegura, que además contempla la implementación tecnológica de nuevas cámaras y drones con reconocimiento facial.

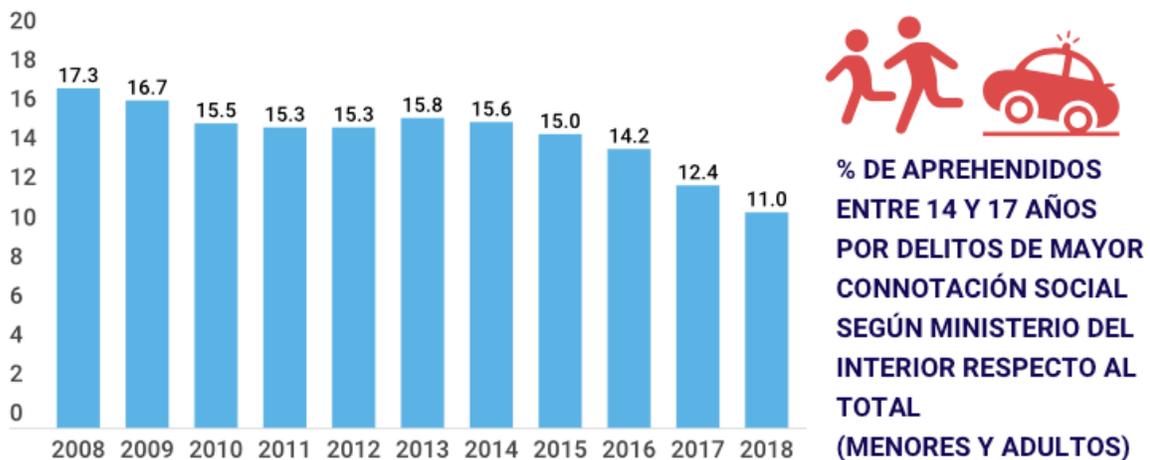




Entre 2017 y 2018 los controles preventivos aumentan en un 55%. Sin embargo, su efectividad –medida según el porcentaje de personas detenidas- baja de un 2,9 a un 2,3%. En rondas masivas, donde hay mayor focalización, el 2018 hubo 556.260 controles de identidad, con un 6.5% de efectividad (LabSeguridad.org).

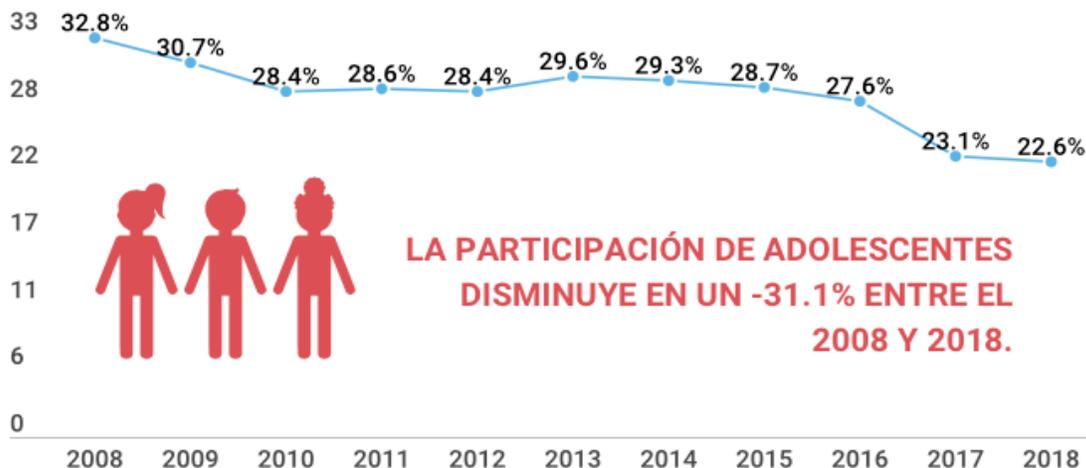
En lo que respecta a menores de edad, durante 12 meses –abril 2017 a marzo 2018- Carabineros realizó 70.317 controles preventivos a adolescentes entre 14 y 18 años (UDP), detectó 1.686 órdenes de detención que condujeron a 1.691 aprehensiones. En las rondas masivas de Carabineros (2018) fueron detenidos 2.185 menores, el 6% del total (labSeguridad.org).

Las detenciones de menores de edad muestran bajas sustantivas en los últimos diez años. El porcentaje de aprehendidos entre 14 y 17 años por delitos de mayor connotación social ha descendido de un 17,3% en 2008 a un 11% en el 2018 (Ministerio del Interior).



Por otro lado, la participación de adolescentes en delitos como robo con violencia o intimidación también ha bajado significativamente en los últimos diez años con una baja del 31,1% de adolescentes entre 14-17 años aprehendidos (Ministerio del Interior y Pensamiento Penal).

% DE ADOLESCENTES ENTRE 14 Y 17 AÑOS APREHENDIDOS POR ROBO CON VIOLENCIA O INTIMIDACIÓN



Mientras el promedio anual de controles de identidad (2011-2015) fue de 2.010.248, el 2018 llegó a los 4.818.074. Esta cifra subió en un 139% mostrando aumentos en todas las regiones de Chile. Arica y La Araucanía son las regiones con los mayores aumentos, con un 162% y 103% respectivamente (Pensamiento Penal, D. Quinteros).



Durante el 2018, los controles preventivos superaron ampliamente a los controles investigativos. En regiones como Antofagasta, se realizaron 5,5 controles preventivos por cada control investigativo (Pensamiento Penal D. Quinteros).

CONTROL DE IDENTIDAD PREVENTIVO ACTUAL VS INVESTIGATIVO



PREVENTIVO - INVESTIGATIVO

Mayores de 18 años	SI	SI
A toda persona sin restricción de edad (menores de edad)	NO	SI
Permite registrar vestimentas, equipaje o vehículo	NO	SI
Previo indicio de que hubiese, cometido, intentado o se dispusiese a cometer un delito	NO	SI
Cuando se puede inferir que tiene orden de detención pendiente	NO	SI
En lugares públicos o privados de acceso público	SI	SI
Con traslado a una unidad policial	NO	SI





EVIDENCIA INTERNACIONAL

Para muchos, la policía de Inglaterra es de las mejores reputadas del mundo. Sin embargo, sus mecanismos de control de identidad y registro han sido profundamente cuestionados no sólo por ineficientes, sino también por discriminadoras. Estudios muestran como en algunas ciudades personas afrodescendientes fueron detenidas para controlar su identidad en operativos de drogas, 25.6 veces más que las personas "blancas", mientras que a nivel nacional la diferencia en controles generales señala que las personas afrodescendientes son controladas 8.4 veces más que el resto. Diversos estudios han demostrado que son extremadamente ineficientes e incluso generan mayor actividad criminal (Stop Watch).



ESTIGMAS Y DISCRIMINACIÓN
ESTUDIOS MUESTRAN QUE EN INGLATERRA LAS PERSONAS AFRODESCENDIENTES SON 8.4 VECES MÁS CONTROLADAS QUE LAS "BLANCAS".



EN EEUU EL 57% DE LAS PERSONAS CONTROLADAS CORRESPONDE A "AFRO AMERICANOS" Y SOLO EL 8% "BLANCOS".

En Estados Unidos, los controles de identidad requieren de "una sospecha razonable" y, en caso de registro, deben existir razones fundadas para que la persona pueda portar un arma. nueve de cada diez personas que han sido controladas en New York son completamente inocentes (*American Civil Liberties Union, ACLU*). En el 2017, el 57% de las personas controladas fueron afroamericanos, 31% latinos y sólo un 8%, "blancos", cifras desproporcionadas para la participación que realmente tienen en los delitos, lo que pone en duda lo azaroso de la selección.

Pero la efectividad no sólo se mide en % de detenciones; se espera, sobre todo, que los controles sean preventivos y disuasivos. Sin embargo, nada confirma que esto se cumpla y más aun: estudios demuestran que generan desconfianza, y que es mucho menos probable que jóvenes sometidos a controles reporten delitos a la policía (Instituto de Justicia Vera). Reconocidas organizaciones como ACLU incluso han catalogado al *stop and frisk* (control de identidad) como inconstitucional.

MATERIAL RECOMENDADO

Being matrixed: The (over) policing of gang suspects in London.
http://www.stop-watch.org/uploads/documents/Being_Matrixed.pdf

Reporte anual: Perfil de detenidos y controles de identidad en rondas policiales en Chile 2018. Laboratorio de Seguridad.
<http://labseguridad.org/balancerondas/>

Procedimientos policiales y derechos del niño. UNICEF
http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/Procedimientos_policiales_web.pdf

The excessive militarization of American Policing. ACLU.
<https://www.aclu.org/sites/default/files/assets/jus14-warcomeshome-report-web-rel1.pdf>

ACTORES CLAVE



Una serie de actores han jugado un rol clave en demostrar la ineficiencia, pero por sobre todo los riesgos de aplicar controles de identidad preventivos a menores de edad. En 2016 UNICEF dejó claro que los controles no pueden ser aplicados a menores de 18 años.





1. **No hay evidencia que sustente que el control de identidad a menores de edad genere impacto positivo sobre la seguridad.** Es más, de acuerdo a expertos y organizaciones internacionales, esta práctica incluso genera más violencia e impacta negativamente sobre la confianza de menores hacia las policías.



2. **En la discusión del año 2016 de la “agenda corta anti-delincuencia”, UNICEF denunció riesgos de control a menores de 18 años.** Señaló que se ha verificado que crea estereotipos y estigmatiza a sectores de la población, remarcando que conforme la evidencia "la prevención de los delitos no pasa por el aumento de controles o de penas, sino que por la inversión en políticas sociales donde la educación juega un rol central" (UNICEF).



3. **El control de Identidad a menores de 18 presenta problema de constitucionalidad,** al: (1) No ajustarse a la Convención de Derechos del Niño, que vela por el interés superior de los niños, niñas y adolescentes, y (2) Constituir una discriminación arbitraria en contra de dicha población, vulnerando el principio de igualdad ante la ley, en tanto no obedece a fines ni objetivos constitucionalmente válidos.



4. **Investigar para detener y no detener para investigar.** Este es el debate central respecto a la entrega de nuevas herramientas a las policías. Debemos trabajar por mejorar la capacidad investigativa, para que así se vele por los derechos de las personas, pero por sobre todo elevar la eficacia de la labor pública de seguridad. Ampliar el control preventivo es contraer la responsabilidad investigativa de nuestras policías y derrochar valiosos recursos. Los controles preventivos no pueden reemplazar los controles investigativos.



5. **Evaluar antes de profundizar.** Ya contamos con 33 meses de acumulación de datos respecto al control preventivo de identidad. Urge que esta práctica sea evaluada de manera rigurosa. Esto obliga a que se transparenten variables asociadas a discrecionalidad del despliegue; efectividad en condenas, seguimiento, desagregación por género, edad, geolocalización, nacionalidad, etc. Se requiere mayor acceso a la información para mejorar el control ciudadano. El reclamo no es suficiente. Nunca sabemos con precisión el nivel de eficiencia del trabajo policial, no existen datos desagregados sobre lo que se hace y menos respecto a como se hacen.



6. **Lo que se requiere es acción temprana más que mano dura tardía.** Si la preocupación real es la participación de menores en actividades delictuales debemos abordar las causas y no las consecuencias. Hoy hay cerca de 360 mil niños excluidos del sistema escolar, el 30% de las familias no envían sus niños al jardín y continúa la falta de inversión por parte del Estado para asegurar un acompañamiento eficaz para los menores de 18 años en su proceso de rehabilitación.





7. **De la pesca milagrosa al trabajo focalizado e inteligente.** Desde marzo del 2018 el trabajo policial en terreno ha profundizado la lógica de la pesca de arrastre. Con rondas policiales masivas altamente ineficientes y ahora la entrega de nuevas facultades, estamos frente a un proceso que premia las cifras por sobre la calidad. Necesitamos trabajo de inteligencia que permita maximizar el recurso policial.



8. **Policías son un recurso escaso** que, mandatado por ley a cumplir una gran diversidad de funciones, debe a priorizar por aquellas más urgentes. Por ejemplo, es un antecedente conocido que actualmente Carabineros no tiene capacidad para fiscalizar las medidas de protección dictadas en favor de mujeres víctimas de VIF o de notificar a los imputados por de estas causas (afectando todo el proceso penal), teniendo identidad y domicilio conocido. Lo anterior, considerando que delitos VIF representa un altísimo ingreso anual (10%).



9. **Ciertamente, el control preventivo de identidad muestra un alto apoyo en las encuestas.** Sin embargo, la dirigencia política debe hacer responsables distinciones en el uso de encuestas: aunque, si están elaboradas seriamente, puedan ser un instrumento para recoger parte de las preocupaciones de la ciudadanía, esto no significa que de allí se desprendan las soluciones óptimas desde la política pública.



10. **Mejoremos nuestras policías antes de entregarles nuevas atribuciones.** Es sumamente razonable avanzar en las mejoras, particularmente, de Carabineros. Su situación actual clama una modernización y un proceso de recuperación de las confianzas. En el actual estado de las cosas, entregar nuevas facultades como esta, corre el serio riesgo de generar mayor violencia y profundizar la desconfianza. Así lo demuestra la evidencia.



AL GRANO

Este documento "al grano" sobre Reformas al Control Preventivo de Identidad fue elaborado en el marco del **grupo de trabajo de seguridad ciudadana de la Fundación Chile 21**, que reúne a **ex autoridades de gobierno, expertos y académicos.**

www.Chile21.cl

