**INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 20.931, QUE 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 MATERIA DE CONTROL PREVENTIVO DE IDENTIDAD.**

**|BOLETÍN N° 11314-25.**

---

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Seguridad Ciudadana viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los diputados señores Gonzalo Fuenzalida, Germán Becker, Daniel Farcas y Gabriel Silber y de la diputada señora Claudia Nogueira, sin urgencia.

**********

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la asistencia y colaboración de las siguientes personas: el Fiscal Nacional del Ministerio Público, señor Jorge Abott; la Gerente de la División de Estudios de la Fiscalía Nacional, señora Nelly Salvo, y la profesional de la Unidad Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente, señora María José Taladriz; el Defensor Nacional, y el asesor de esa entidad, señor Francisco Geisse; el Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señor Ignacio Castillo; el General Director (S) de Carabineros de Chile, General Inspector, señor Marcos Tello, el Director de Justicia, General (J), señor Juan Gutiérrez, y al representante del Departamento de Análisis Criminal, Capitán, señor Madriel Fuentes; el Jefe Policial de la Región Metropolitana de la Policía de Investigaciones de Chile, Prefecto Inspector, señor Oscar Rosas, el Jefe de Jurídica, Prefecto, señor Luis Silva, y el Inspector, señor Felipe Vásquez; el Director Ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson, el abogado señor Ulda Figueroa, y al Jefe del Departamento de Prensa de esa institución, señor Claudio Soto; el profesor, abogado, señor Mauricio Duce; el Deputy Representative de UNICEF, señor Sebastián Waisgrais, el Oficial de Protección, señor Anuar Quesille, y la abogada, señora Paulina Solís de esa entidad; la abogada de Seguimiento Legislativo y Redes de la Corporación Opción, señora Camila de la Maza, y el asesor de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández.

## I.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

### 1.- IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

Las ideas centrales del proyecto se orientan al siguiente objetivo:

Modificar el artículo 12 de la ley N° 20.931, que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos, con el propósito de extender el rango etario de las personas susceptibles de ser sometidas al control

preventivo de identidad llevado a cabo por las policías, rebajando para tales efectos la edad de 18 a 16 años a partir del cual se puede efectuar.

**2.- NORMAS DE CARÁCTER ORGÁNICO CONSTITUCIONAL O DE QUÓRUM CALIFICADO.**

No hay normas con el carácter de orgánica constitucional ni de quórum calificado.

**3.- NORMAS QUE REQUIEREN TRÁMITE DE HACIENDA.**

No requiere ser conocido por la Comisión de Hacienda.

**4.- EL PROYECTO FUE APROBADO, EN GENERAL Y PARTICULAR A LA VEZ, POR MAYORÍA DE VOTOS.**

Votaron a favor las diputadas señoras **Nogueira** y **Sabat**, y los diputados señores **Farcas**, **Fuenzalida**, **Silber** y **Urrutia, don Ignacio (en reemplazo del diputado señor Coloma)**. En contra los diputados señores **Ceroni, Soto** y **Walker.** No hubo abstenciones.

**5.- ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS.**

No hubo.

**6.- DIPUTADO INFORMANTE.**

Se designa diputado informante al señor **GONZALO FUENZALIDA FIGUEROA.**

**II.- ANTECEDENTES Y FUNDAMENTOS DE LA MOCIÓN.**

A modo de sustentar y fundamentar esta iniciativa sus autores exponen que mediante la ley N° 20.931, cuya publicación se verificó el día 5 de julio de 2016, se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico nacional el denominado “Control Preventivo de Identidad”; en un marco de gran debate político y académico. En efecto, añaden, se discutía no solo la constitucionalidad de la medida, sino la capacidad que tendrían las policías de ejercer esta nueva potestad de manera diligente y responsable.

Sostienen que se manifestó por parte de muchos parlamentarios y abogados –tanto del ámbito forense como académico-, que esto sería fuente fecunda de abuso policial y prácticas discriminatorias; por tal motivo se establecieron expresamente las responsabilidades a las cuales se verían expuestos los funcionarios policiales e incluso se determinaron procedimientos para canalizar los reclamos, y el deber de informar periódicamente a la autoridad acerca de dificultades en la aplicación de este mecanismo.

Relatan que transcurrido ya casi un año de la entrada en vigencia de la norma, su evaluación es absolutamente positiva, y las dudas respecto de cualquier actitud no idónea por parte de las policías, se disiparon por completo. Concretamente, desde la entrada en vigencia de la citada ley en julio del año 2016, hasta marzo de 2017, se han realizado 1 millón 105 mil controles de identidad, de los cuales solo 12 fueron objeto de algún reclamo.

Por otra parte, explican que del total de sujetos sometidos al Control Preventivo de Identidad, un 5,5% resultó tener ordenes de detención pendientes, lo que en términos prácticos, supone que más de 50.000 personas debieron responder ante la justicia por requerimientos pendientes con el sistema judicial.

La ley N° 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente fue publicada en el Diario Oficial el 7 de diciembre de 2005, y con ella se buscaba avanzar en un sistema especial para conocer, juzgar y sancionar las infracciones penales cometidas por “adolescentes”, a quienes la propia ley los define como personas mayores de 14 y menores de 18 años. De esta manera, se reconoce en los adolescentes su plena capacidad y se persigue que se hagan responsables por sus actos, pero siempre en el marco de un sistema que asumiera las particularidades de la adolescencia y se verificara un trato diferenciado con los mayores de edad.

Por lo anterior, y teniendo a la vista el éxito del Control Preventivo de Identidad y la madurez demostrada por nuestras fuerzas policiales para hacer uso de esta herramienta, estiman que es posible y necesario avanzar en la dirección de ampliar el rango etario de sujetos susceptibles de ser controlados. De hecho, señalan que no encuentran consistente que mientras un adolescente pueda ser objeto de medidas restrictivas a su libertad; le sea vedado a las policías controlar su identidad con fines preventivos. Esto además, opinan, les parece razonable e indispensable si se atiende a los patrones delictivos de quienes aun no alcanzan la mayoría de edad; y como participan a diario en la perpetración de crímenes de alta connotación social, con alarmantes niveles de violencia.

Acotan que es indudable que toda medida legislativa o administrativa debe tener a la vista el principio de “Interés Superior del Niño”, reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 3 párrafo 1:

> *“En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.”.*

En la Observación General Nª 14 del Comité de Derechos del Niño, Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, el órgano de administración de la Convención señala:

> *“17. El objetivo del artículo 3, párrafo 1, es velar por que el derecho se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con el niño. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con uno o varios niños, su interés superior deberá ser una consideración primordial a que se atenderá. El término “medida” incluye no solo las decisiones, sino también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas.”.*

Teniendo a la vista lo anterior, expresan que parece evidente que la medida respecto de la cual se está avanzando, no vulneraría el interés superior del niño, y se enmarca como una acción ajustada a nuestro marco legal y conciliable con el mandato convencional.

La ley N° 20.084, de Responsabilidad Penal Adolescente, permite incluso en los casos expresamente señalados en su artículo 1, que los adolescentes mayores de 16 años respondan por la infracción de determinadas conductas sancionadas como faltas. En dicho catálogo, se encuentra incorporado el numeral 5 del artículo 496 del Código Penal; cual es la sanción que el legislador estableció a quienes se negasen a proporcionar los antecedentes para ser debidamente identificados en el marco del procedimiento policial incorporado por el artículo 12 de la Ley 20.931.

## III.- RELACIÓN DESCRIPTIVA DEL PROYECTO.

Consta de un artículo único, que modifica el artículo 12 de la ley N° 20.931.

El referido artículo expresa, en resumen, que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones pueden 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 cualquier medio de identificación, tal como cédula de identidad, licencia de conducir, pasaporte o tarjeta estudiantil o utilizando, el funcionario policial o la persona requerida, cualquier dispositivo tecnológico idóneo para tal efecto.

La iniciativa -mediante su artículo único- propone, en síntesis, rebajar a 16 años la edad de las personas que pueden estar sujetas al control preventivo de identidad realizado por las policías y de ese modo ampliar el universo de los individuos que podrían ser objeto del mismo, es decir a partir de esa edad operaría el citado control. Asimismo, respecto de los mayores de 16 y menores de 18 años, el procedimiento de verificación de control de identidad no podrá extenderse más allá de media hora y no se les exigirá la exhibición de documentos y bastará solo su identificación verbal, que se cotejará con los medios tecnológicos referidos en el propio artículo 12.

## IV.- DISPOSICIONES LEGALES QUE EL PROYECTO MODIFICA.

La iniciativa parlamentaria efectúa cambios en el artículo 12 de la ley N° 20.931, de la manera descrita en el acápite anterior.

## V.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DEL PROYECTO.

### A.- DISCUSIÓN GENERAL.

En el marco del debate de la discusión general se recibió el parecer de las y los señores diputados e invitados:

El **Jefe de la División Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**, **señor Ignacio Castillo**, manifiesta algunas inquietudes relevantes, por tratarse de una moción que modifica una ley de reciente data y que ya fue objeto de cierta polémica desde el punto de vista constitucional y de la eficacia. Es decir, resulta necesario contar con más antecedentes previos a determinar si existirá o no patrocinio de tal iniciativa legal.

El **General Director Subrogante de Carabineros de Chile, General Inspector, señor Marcos Tello Salinas**, destaca que el control de identidad podría perfectamente aplicarse a personas de 16 años que ya están sujetos a un régimen penal especial, medida que además serviría para mejorar la sensación de seguridad pública en la población. Sobre el mecanismo del control de identidad propuesto en la moción, estima que sería conveniente en la resolución de conflictos actuales.

El **Jefe Policial de la Región Metropolitana, Prefecto Inspector de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI), señor Oscar Rosas Bahamonde**, expone según una presentación digital.[1]

Destaca los favorables resultados obtenidos con la aplicación del control de identidad, señalando que la ley ya establece responsabilidad penal adolescente desde los 14 años, de forma que es lógico concluir la aplicabilidad de la herramienta en discusión. En otro aspecto, lo vincula también con las denuncias por presuntas desgracias, donde existe un alto índice correspondiente a menores de edad, concentrándose principalmente entre los 15 a 16 años, en que el control de identidad podría ser útil. Entre los problemas o debilidades de tal control preventivo de identidad, incluye la mera identificación verbal, que permite una vulneración de los derechos de menores de 18 años quienes no están obligados a portar su cédula de identidad, hecho que debería considerarse. Así, concluyen que el control de identidad es una herramienta favorable, aunque problemas como los señalados son necesarios de resolver (por ejemplo, estableciendo la obligación de portar la cédula de identidad a los mayores de 16 años, entre otros aspectos).

El **abogado y profesor de la Universidad Diego Portales, señor Mauricio Duce Julio**, observa problemas serios en el proyecto de ley bajo discusión.[2] [3] [4]. Primero, estima que es el resultado de un diagnóstico erróneo, ya que se aduce a la evaluación positiva del control de identidad, pero observando los índices oficiales, pareciera concluirse lo contrario. Indica que no se han publicado datos oficiales de controles por el artículo 85 del Código Procesal Penal, pero en general reflejan una cifra muy cercana a la que existía antes de la modificación legal, lo que refleja que no ha sido la solución pensada originalmente. Estima que, en la práctica, se ha verificado un mayor margen de discrecionalidad, pero menor control real. Respecto a la eficacia, comparando el control del artículo 85 con el control de identidad preventivo, se podría concluir que el control antiguo es tres veces más eficaz que el obtenido con esta nueva herramienta. Por lo tanto, las cifras disponibles tienden a mostrar resultados discretos en cuanto a eficacia y cantidad de controles. Sobre los reclamos vinculados con abusos policiales, el que existan pocos no necesariamente refleja la ausencia de ello, sino que más bien la existencia de temor en efectuar dicha denuncia ante la misma autoridad. En base a otras fuentes de información, se ha detectado una ausencia de procedimientos y criterios estandarizados para dichos reclamos, lo que permite cuestionar el número oficialmente informado. El origen de este control de identidad buscaba disminuir los índices de victimización, sin que existan datos para concluir un impacto favorable. Por lo demás, sostiene que en materia de responsabilidad penal juvenil no se deben confundir conceptos, pues internacionalmente se entiende que deben responder por sus delitos acreditados, pero en los controles preventivos se permite la intervención policial en la libre circulación y expresión de los jóvenes, sin imputación alguna, lo

[1] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=109788&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

[2] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=109667&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

[3] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=109666&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

[4] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=110489&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

que sí está reñido con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En definitiva, aprobar este proyecto de ley implicaría un serio problema con el Derecho Internacional, además de no estar claro cuáles serían los efectos favorables y de eficacia asociados. Complementariamente, las medidas de contrapeso planteadas, como acotar el tiempo de control y flexibilizar el proceso, no son suficientes, significando igualmente un atentado a las libertades de los jóvenes.

El diputado señor **Walker**, valora el análisis antes expuesto, destacando las diferentes visiones en la materia. Recuerda que el control preventivo del artículo 12 está pensado especialmente para Carabineros, aunque aprecia su utilidad también para la PDI. Considera que el control preventivo no puede compararse con el estipulado en el artículo 85, ya que lógicamente este está pensado en otro contexto. Sin embargo, toma en cuenta algunas observaciones planteadas, por ejemplo, respecto al procedimiento para los reclamos por abusos policiales. A pesar de lo anterior, expresa no estar de acuerdo con ampliar el control preventivo a menores entre 16 a 18 años, aunque podría tomarse esta herramienta solamente para el caso de menores extraviados.

El diputado señor **Farcas**, destaca el favorable impacto del control preventivo de identidad. Sobre el aspecto vinculado a menores desaparecidos, valora esta herramienta por su potencial de ayuda. Agrega que existen opciones tecnológicas para aplicar este mecanismo, como el control mediante huella digital. Insiste en que este instrumento es muy importante para apoyar a las policías y en beneficio de los sectores más vulnerables de la ciudadanía.

La diputada señora **Nogueira**, cree que la falta de un sistema estandarizado no es problema de la ley sino que del Gobierno. Recuerda que la mayor cantidad de delitos son cometidos por menores de edad, lo que requiere de más herramientas de apoyo para su control efectivo. Comparte la posibilidad de efectuar los reclamos por abusos policiales ante otra entidad distinta al mismo ente policial, pero ello le parece algo menor. Insiste en que esta medida es valorable y de gran utilidad.

La diputada señora **Sabat**, resalta este proyecto de ley, pues considera que va en la misma línea del control preventivo de identidad aprobado en la Ley de Agenda Corta.

El diputado señor **Silber**, estima que existe un falso dilema penal en este proyecto de ley, que más bien busca la colaboración de todos los interesados. Recuerda que las cifras oficiales son favorables, estimado que las denominadas “cifras negras”, difícilmente pueden significar un mayor impacto. Estima que el artículo 85 es muy distinto al nuevo artículo 12, no siendo comparables, pues el primero es incluso más discrecional. Cree que lo importante es enfocarse en el tema de fondo, esto es, el régimen de responsabilidad penal adolescente. Mirando el Derecho Comparado, incluso existen casos en que un menor puede ser responsable incluso desde los 10 años. Agrega que la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente (LRPA), es mucho más rica de lo que se plantea, lo que se debe analizar teniendo en cuenta la realidad de la calle, con una intervención más profunda e interdisciplinaria. Finalmente, llama a confiar en nuestras policías.

El diputado señor **Godoy**, recuerda que durante la discusión del control preventivo de identidad de la Ley de Agenda Corta, se prometía un efecto favorable muy superior al observado en la realidad, cuestionando que sólo la percepción ciudadana sirva como argumento. Solicita más cifras de parte de las

policías, que reflejen la real efectividad de esta herramienta legal, a fin de evaluar mejor los resultados, comparando el escenario previo con el actual.

El diputado señor **Soto**, considera necesario legislar en base a evidencia, datos e informes, en pos de generar una discusión seria y profunda, pues no bastan las percepciones. Estima que los datos disponibles son mínimos para apreciar el panorama general tras la incorporación del control preventivo de identidad, recordando que su principal objetivo era detectar a ciudadanos con órdenes de detención pendiente, en lo que tampoco se aprecia un efecto gravitante. Por ende, no basta con atribuir facultades mágicas a una determinada herramienta legal, sino que deben demostrarse. Cree que las herramientas actualmente disponibles permiten enfrentar muchas de las situaciones aludidas como argumento para el control preventivo de identidad tratándose de menores de edad. Agrega que hoy cerca de un millón de jóvenes tienen órdenes de detención pendientes, lo que difícilmente se mitigará con este nuevo mecanismo de control.

El **General Director Subrogante de Carabineros de Chile, General Inspector**, sobre los reclamos de abusos policiales en el control de identidad, compromete efectuar los esfuerzos para corregir los errores. Sostiene que poseen las estadísticas e información segregada correspondiente a los controles de identidad. Advierte que las cifras aludidas por el profesor Duce deberían incluir también las vinculadas con el temor, que sí ha disminuido.

El **Jefe Policial de la Región Metropolitana, Prefecto Inspector de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI)**, valora la crítica vinculada a los reclamos por abusos policiales en controles de identidad, sosteniendo que existe un procedimiento claramente estipulado para ello. Insiste en la gran utilidad que ha tenido la herramienta del control preventivo para la labor policial, asociado también a otros ámbitos, como por ejemplo, para la búsqueda de menores perdidos, detección de menores sujetos a medidas de protección, etcétera.

El **profesor señor Duce**, sostiene que el artículo 85 sirvió de base para discutir la creación del control preventivo de identidad, de modo que sí están vinculados. Además, los recursos policiales son escasos y se deben destinar de la forma más eficaz posible. Insiste en que la moción se sustenta sobre datos que no permiten hacer tales aseveraciones de eficacia. Añade que es necesario conocer las cifras de controles de identidad desagregados por lugar, género, edad, nacionalidad, comuna de control y comuna de residencia, horario de control, entre otros, todo lo cual permitirá un mejor análisis. Cree que es un error pensar que el indicio es un límite menor a la discrecionalidad completa. Respecto a las normas internacionales que se verían afectadas, menciona la Convención de Derechos del Niño, las Reglas de Beiging, como simples ejemplos. Finalmente, cuestiona el que se haya cambiado de opinión en el plazo de un año sobre la no aplicación de esta herramienta tratándose de menores de edad.

El **Fiscal Nacional del Ministerio Público, señor Jorge Abott Charme**, en general, estima prudente evaluar la relación entre niños, niñas y adolescentes con el aspecto delictivo. Bajo tal premisa, destaca el número de adolescentes ingresados anualmente al sistema en el período 2008-2016, separado por edades, lo que refleja que ello ha tendido a la baja, de 48.096 a 28.14 para los menores entre 14 a 15 años, por ejemplo. Sin embargo, lo que ha aumentado es la frecuencia con la que los mismos menores infractores cometen delitos, de donde se sigue que es en este rango de menores reincidentes en el cual deberían enfocarse los esfuerzos del legislador. Así, el proyecto de ley analizado podría significar una cierta mejoría, pero lo que es más gravitante, es el gran aumento de las órdenes de detención para menores por la no presentación a los actos del proceso mismo,

donde sería pertinente encontrar fórmulas que lo impidan, ya que es una constante que se ha ido presentando en el sistema, siendo un fenómeno preocupante. Por tanto, son estos dos fenómenos los que se debe priorizar, la reincidencia y las órdenes de detención pendiente.

La **Gerenta de la División de Estudios de la Fiscalía Nacional, señora Nelly Salvo**, expone conforme a una presentación digital[5], resaltando ciertos aspectos generales, describiendo los actuales tipos de controles de identidad, esto es, el control del artículo 85 del Código Procesal Penal (para adultos y menores de edad), el del artículo 12 de la ley N° 20.913 (sólo para mayores de edad), y el del artículo 21 de la ley N° 19.327 (similar al anterior).

El **Defensor Nacional, señor Andrés Mahnke Malschafsky**, expone según una presentación digital.[6] Entre los fundamentos del proyecto, observa que tendría su origen en el supuesto éxito que la medida habría tenido tratándose de menores, lo que sin embargo contraviene lo que ya se determinó en su momento en relación con los menores de edad. En lo que se refiere a la realidad nacional de la delincuencia juvenil, desde el año 2011 se observa una disminución, conforme a las cifras tanto del Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública, cuestión que no significa restarle importancia, pero que de todas formas demuestra un cambio. Así también, han disminuido las órdenes de detención, sin el control preventivo de identidad. Menciona los estándares de Derecho Humanos, pues según tratados internacionales, suscritos por nuestro país, los menores no pueden tener el mismo trato que los adultos, lo que se aplica para todas las organizaciones públicas o privadas, que deben establecer mecanismos diferenciados. En este último punto, es donde se observa un aspecto desfavorable para el proyecto de ley, en tanto vulnera tal principio básico. Finalmente, cita algunas cifras del control de identidad entregadas por Carabineros de Chile, de donde se sigue que la eficacia para detectar órdenes de detención pendiente, representa un porcentaje más bien menor de aproximadamente 2,57%, en comparación con el del artículo 85, cuya efectividad es del 5%. Además, es preocupante el aumento sostenido del delito de amenazas contra Carabineros de Chile, asociado a la discusión en la vía pública por controles preventivos de identidad respecto de jóvenes. Agrega que el control de menores de edad será más bien verbal, ya que estos no tienen la obligación de portar la cédula de identidad, cuestionando sus efectos reales. Finalmente, señala que el control preventivo afecta a todos los adolescentes del país, no sólo a los defendidos por la Defensoría Penal Pública, especialmente considerando que ello ocurre sin la presencia de indicios, donde esto es reemplazado por la mera intuición policial.

El diputado señor **Coloma**, sobre el número de órdenes de detención pendiente detectadas por control preventivo, respecto de las obtenidas con el control del artículo 85, le parece improcedente, pues responden a criterios distintos, recordando que además el control preventivo debe cumplir también un rol disuasivo. Entiende que los eventuales abusos en el ejercicio del control preventivo son menores y no puede atribuirse al temor de denunciar para desprender una ocurrencia mayor. Respecto a la tendencia que demuestra un aumento en la violencia o peligrosidad de los delitos, ahora más concentrados en determinados menores de edad que reinciden, consultando cómo se podrían detectar estos sujetos sin el uso del control preventivo, por ejemplo.

---

[5] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=111742&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

[6] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=111739&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

El diputado señor **Farcas**, valora altamente los efectos del control preventivo de identidad, consultando la opinión respecto de su uso en el caso de jóvenes que abandonan su hogar. Además, pregunta en cuanto a los datos entregados por la Fiscalía, que reflejan disminución de infractores, pero aumento de reincidentes.

El diputado señor **Ceroni**, expresa que tras las cifras oficiales, es posible desprender que lo importante es la rehabilitación de los menores infractores de ley, considerando que el boletín en estudio se dirige en la vía contraria a ello.

El diputado señor **Soto**, entiende que existen distintas posturas frente al control preventivo de identidad, cuyo principal objetivo se estableció en la detección de las órdenes de detención pendiente. Por ende, los efectos aún deben ser evaluados, pero tratándose de su aplicación en menores de edad, lo primero es determinar el número de estos que cuentan con órdenes de detención pendiente, que alcanzaría a 1422 casos, según lo que el Registro Civil le ha informado, lo que no pareciera justificar la incorporación de esta herramienta que restringe la libertad de un universo muy superior de menores de edad a nivel nacional. Así, pregunta por este último punto, así como las eventuales alternativas de política pública que permitan enfrentar la reincidencia delictual de menores, a fin de conseguir resultados reales.

El **Fiscal Nacional**, considera que el uso del control preventivo en menores de edad podría ciertamente servir en casos de abandono de hogar o desapariciones, pero ello no necesariamente justifica del todo dicho control. Lo que sí le parece relevante, es la sensación de impunidad que tienen los propios menores, donde pareciera que el sistema de responsabilidad penal adolescente conlleva tal sensación, pues en general las sanciones se cumplen parcial o inadecuadamente, sumado ello a la falta de una rehabilitación efectiva, es decir, el que los jóvenes pasen por el sistema sin mayores consecuencias, generando un efecto de impunidad y reincidencia. Por tanto, no existe un problema con toda la población que toma contacto con el sistema, sino que está enfocado en un pequeño grupo, pero que aumenta en violencia, lo que debe ser resuelto. En tal sentido, debería buscarse la solución más acertada para rehabilitar al menor infractor de ley, más allá del mero cumplimiento de las metas propias que tenga cada institución (sea el MP o la DPP, por ejemplo). Respecto a la cifra mencionada por el diputado Soto, en cuanto a las órdenes de detención pendientes, cree que está referida al incumplimiento de sentencias, pero también deben considerarse otros factores distintos, que permitan un panorama general.

El **Defensor Penal Público**, respecto a la comparación del control preventivo, entiende que si no se efectúa con el artículo 85 del Código Procesal Penal, debería serlo con la realidad anterior entonces. Sobre la mayor peligrosidad, señala que hay también una disminución, existiendo cifras bajas en delitos más graves como el homicidio. Sostiene que las órdenes de detención pendiente son en general bajas, lo que ciertamente requiere procesos más sofisticados, en lugar de efectuar más de dos millones de controles aleatorios, que significan solamente un mal uso de los recursos. El control preventivo de identidad este debe estar enfocado adecuadamente por parte de las policías, para que tenga efecto real. Cree que se deben identificar los factores reales que inciden en la comisión de delitos por parte de los menores, para superarlos y obtener una solución efectiva, sin que sea lo mejor el simplemente aplicar mecanismos aleatorios como el propuesto control preventivo.

El diputado señor **Coloma**, entiende la postura de la Defensoría Penal Pública, pero las cifras no mienten y la reincidencia sí ha aumentado, más allá de las interpretaciones que se pretendan atribuir. Así, pregunta cuál sería entonces la solución, de no aplicarse este control preventivo de identidad. Consulta también por las cifras de control de identidad.

El diputado señor **Soto**, agrega que los menores sí son controlados actualmente, por el artículo  y Ley de Violencia en los Estadios.

El **Defensor Penal Público**, insiste en que la eficacia está determinada justamente por la gran cantidad de procedimientos inoficiosos, es decir, altas cifra de controles, con detección muy baja de órdenes de detención pendientes, por ejemplo. Es decir, la estigmatización de los jóvenes es lo que se estaría provocando con el control preventivo propuesto, objetivo no deseado.

El **Director Ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana, señor Daniel Johnson Rodríguez**, expone conforme a una presentación digital,[7] destacando ciertos aspectos relevantes vinculados con el Control Preventivo de Identidad (CPI).

En primer lugar, se refiere a la postura que tuvieron durante el año 2016, época en la cual preveían ciertas cuestiones, como la duplicación de normas, esto es, que el control preventivo absorbería al investigativo contemplado en el artículo 85 del Código Procesal Penal, además de la disminución en las probabilidad de detención, desvío de esfuerzos policiales hacia controles preventivos aleatorios, entre otros. Por ello, recomendaron la focalización en grupos de casos objetivos y la aplicación de controles intensivos, internos y externos. Expresa que, tras la implementación del CPI, lo esencial es determinar si esta nueva herramienta ha sido eficaz o no para disminuir las órdenes de detención pendientes, así como en generar mayor transparencia. Al respecto, cita los datos hasta el momento disponibles, que demuestran una efectiva duplicidad de la norma (control preventivo absorbe el control investigativo del artículo 85 del CPC). En lo que dice relación con las órdenes de control pesquisadas, ha existido un efecto, pero igualmente se generan problemas en cuanto a la efectividad, ya que con el nuevo control preventivo, es necesario un mayor número de veces para alcanzar el mismo efecto, de forma tal que el control preventivo es menos eficiente en tal punto, comparado con el régimen anterior. Luego, manifiesta que el acceso a la información para conocer el funcionamiento del control preventivo, no se cumple adecuadamente, ya que el sistema no permite conocer la aplicación práctica del CPI, ni desagrega el registro. Sin embargo, se sabe que existen registros mejores, aunque no son públicos.

Sobre los procedimientos de reclamos, sostiene que estos son disímiles, con claras dificultades en el funcionamiento del sistema en cuestión, de modo que el bajo índice de reclamos no implica pocos abusos, sino que el problema está en el procedimiento para realizar las reclamaciones. Menciona la experiencia comparada de Inglaterra, en que el registro del control de este CPI, código de buenas prácticas, mecanismo de denuncia y publicación de datos desagregados, es bastante superior al que existe en nuestro país, cuestión que podría servir de modelo.

Luego, se refiere a algunas propuestas alternativas, entendiendo que las policías deben contar con herramientas de prevención, pero

[7] NOTA: Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113812&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

estima que estas pueden ser distintas al CPI, como por ejemplo: 1) Priorizar la implementación de estrategias policiales focalizadas (i.e. COMSTAT, Pulling levers); 2) Avanzar en la creación del Servicio Nacional de Reinserción Adolescente, para generar oferta de calidad de intervención de jóvenes infractores; 3) Generar mecanismos para mejorar la eficacia policial en prevenir y controlar el delito (FPC, Propuestas presidenciales en seguridad y justicia 2018-2022); 4) Promover la implementación de sistemas que permitan evaluar el desempeño policial en pos de mayores niveles de transparencia institucional (FPC, Propuestas presidenciales en seguridad y justicia 2018-2022); entre otras.

Finalmente, sostiene que el caso de corrupción en Carabineros de Chile, es simplemente un síntoma de algo mayor, siendo también una oportunidad para revisar el sistema general, donde es complejo poder acceder a los datos oportunamente, con mayor transparencia hacia la comunidad y autoridades.

El diputado señor **Soto**, manifiesta sorpresa por los datos expuestos, en cuanto a las órdenes pendientes de detención que han sido detectadas con el CPI, observando cifras poco claras, es decir, pareciera que se han cumplido muchas órdenes de detención, pero con poco impacto a nivel nacional.

El **Director Ejecutivo de la Fundación Paz Ciudadana**, respecto al proyecto de ley en debate, sostiene que a la luz de los resultados del CPI en los adultos, no existe evidencia de que exista un aporte por extender la misma norma a los menores de edad. Sobre las sanciones, manifiesta que aumentar las penas no implica desincentivar los delitos, siendo más efectivo el tratamiento del joven, otorgándole las herramientas adecuadas para superar la situación que le conduce a delinquir (por ejemplo, la drogadicción).

Añade que es necesario aumentar también la probabilidad de ser aprehendidos, más que aumentar las penas. En cuanto a las cifras de órdenes de detención pendientes, es difícil determinar cuáles son los factores que influyen en ello, lo que redunda en que el efecto del CPI es poco claro y, por ende, no se puede determinar su impacto en la disminución de tales órdenes. Tratándose de la información publicada en la página web de Carabineros de Chile, asegura que es escasa y suele justificarse en un eventual peligro para la seguridad del servicio, de forma que deben regularse mejor los protocoles asociados.

El **abogado de la Fundación Paz Ciudadana, señor Ulda Figueroa**, menciona que el número de personas que ingresan a los recintos penitenciarios se ha mantenido relativamente estable, pero aunque hubiese un efecto en el mismo, no puede concluirse una relación directa. Resalta que el objetivo explícito del artículo 12 de la Ley de Agenda Corta, es pesquisar órdenes de detención pendientes, pero además esperaba tener un efecto de prevención o más bien disuasión. Sin embargo, este efecto en realidad no se traduce en una reducción de los delitos, sino que simplemente estos se trasladen a otro lugar. Finalmente, sería necesario contar con más información para determinar los efectos. Respecto a los protocoles de reclamos en el Derecho Comparado, hay experiencias en las que ello queda a cargo de entidades independientes al Estado, que mezclan representantes de la judicatura, administración del Estado y ciudadanía.

El **Deputy Representative de la UNICEF para Chile, señor Sebastián Wais-Grais**, expresa que debe analizarse el proyecto de ley en estudio en 3 puntos principales: primero, la adecuación de esta figura a los estándares internacionales de derechos humanos en general y de derechos de los niños, niñas

y adolescentes en particular; segundo, la efectividad del control preventivo de identidad para el cumplimiento de los fines que propone el proyecto de ley; y tercero, la correlación de esta figura con la situación de la infancia en Chile.

En forma previa, considera necesario plantear algunos datos sobre la situación del sistema penal adolescente, los cuales ya han sido profundamente analizados por expertos y organizaciones, resaltando que, desde la entrada en vigencia de la ley Nº 20.084, los delitos cometidos por menores de 18 años han representado cerca del 3,5% del total de delitos cometidos en Chile. Además, conforme a datos entregados tanto por la Defensoría Penal Pública (DPP), como por la Fiscalía, es posible sostener que en los últimos 6 años, la delincuencia juvenil muestra una sostenida disminución. Así, la DPP da cuenta de una disminución del 25% en los adolescentes imputados (de 34.906 adolescentes imputados en 2011, a 26.247 en 2016), en tanto que el Ministerio Público evidencia una disminución en los casos ingresados (en 2011 ingresaron 52.502 casos, mientras que 37.314 en 2016), como en el número de adolescentes que entran al sistema penal (en 2011 ingresaron 62.947 adolescentes, y en 2016, la cifra fue de 40.761).

Con respecto a la utilización de la medida cautelar de internación provisoria, se presenta una realidad llamativa, dado que mientras se evidencia un descenso en las cifras de delincuencia juvenil, la tasa de internación provisoria entre 2011 y 2015 experimentó alzas progresivas, de acuerdo a datos de la Fiscalía (1.037 adolescentes en 2011 y 1.716 adolescentes en 2015).

Por otra parte, la DPP ha entregado un dato preocupante conforme al cual, durante el año 2016, del total de adolescentes sometidos a la medida de internación provisoria, el 76% fueron absueltos, o sometidos a una sanción en el medio libre, datos con los cuales de demuestra que, pese al descenso en los casos de delitos cometidos por adolescentes, el sistema penal juvenil actúa de manera estricta, donde un ejemplo de ello es la utilización excesiva de la privación de libertad, en fases investigativas, como una medida recurrente. Lo anterior fue expresado como una preocupación del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas en sus recomendaciones a Chile durante el año 2015, donde señaló que: “A pesar de existir alternativas jurídicas a la privación de libertad, estas no sean consideradas por los fiscales y los jueces en la medida de lo posible, lo cual genera un gran número de penas de prisión; además, las medidas cautelares existentes en la primera etapa del proceso exponen a los niños a largos períodos de prisión preventiva”.

Respecto de su adecuación con los estándares internacionales sobre derechos humanos y derechos de los niños, niñas y adolescentes, recuerda que la Convención de los Derechos del Niño y el Comité de los Derechos del Niño resaltan como finalidad del sistema penal juvenil, la idea de entregar una respuesta orientada a la reinserción y resocialización de los adolescentes en conflicto con la ley. Tal como se expresa en la Observación General Nº 10 del Comité de los Derechos del Niño, ello sólo es posible en la medida que el Estado cuente con un sistema especializado que actúe bajo los parámetros del debido proceso y con apego irrestricto a las garantías judiciales. En el mismo sentido, otros instrumentos de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, señalan también la necesidad de contar con “salvaguardias especiales”, para aquellas situaciones en que los adolescentes están en contacto con la justicia, sea en calidad de imputados, víctimas o testigos. De esta forma, la evaluación que debe realizar el Estado para asegurar que su sistema penal

adolescente sea consistente con los estándares internacionales es más estricto que en el caso de los adultos.

Así, trayendo la figura del control preventivo de identidad aplicado a adolescentes entre 16 y 18 años, y sometiéndolo al derecho internacional, es posible arribar a las siguientes conclusiones:

1) El control de identidad preventivo a menores de 18 años no pareciera estar orientado a la protección de este grupo, sino que más bien posiciona a los adolescentes como “posibles” o “eventuales” infractores a la ley, sin la necesidad de haber alegado o probado la ocurrencia de delito. Ello se encuentra en discordancia con la garantía de la presunción de inocencia, respecto de la cual se ha hecho un amplio análisis a lo largo de la discusión de esta moción.

2) Frente a la diligencia del control de identidad preventivo, los niños podrían quedar expuestos a estigmatizaciones, pues bajo determinadas condiciones se les consideraría sospechosos, aludiendo muchas veces a su forma de vestir, su lugar de residencia, sus expresiones o, simplemente, por sus rasgos físicos.

3) Por otra parte, la aplicación de esta figura atentaría contra el *principio de no discriminación*, pues podría generar espacios para actos arbitrarios basados en su origen, orientación sexual o condición socioeconómica del adolecente involucrado. Cabe recordar que el Comité de los Derechos del Niño ha hecho hincapié en que un sistema de justicia para los niños, niñas y adolescentes debe basarse en el principio de no discriminación, por lo que los Estados deben adoptar medidas para garantizar que todos los niños en conflicto con la ley reciban el mismo trato, poniendo especial atención al respecto de los niños que se encuentran en situaciones de desventaja, como aquellos que viven en situación de calle, los que pertenecen a minorías raciales, étnicas, religiosas y las minorías lingüísticas, los que pertenecen a pueblos indígenas o minorías sexuales, o quienes tienen algún tipo de discapacidad.

4) La figura del control preventivo de identidad podría presentar problemas al no establecer criterios objetivos para la determinación de la edad del niño o niña. Si bien se expresa que en caso de duda, se presumirá siempre que el adolescente es menor de 16 años, la determinación de la edad quedaría al criterio subjetivo del funcionario policial que realiza la diligencia, lo que podría generar situaciones discrecionales inconsistentes con la certeza jurídica que exigen las garantías del debido proceso.

5) La figura del control preventivo de identidad podría conllevar a situaciones de privación de libertad. Si bien se contempla que la duración del procedimiento no debe exceder los 30 minutos, el hecho de impedir la libertad de movimiento, sin importar el periodo de tiempo que ello implique, es considerado como privación de libertad conforme a los estándares internacionales.
Por otra parte, es necesario considerar que en algunos casos se podrían presentar situaciones en que un adolescente oculte su identidad, sin que ello implique la comisión de delitos. Tal sería el caso de adolescentes transexuales, cuya identidad no es necesariamente la que figura en su documento de identificación. En estos casos, la moción facultaría la detención y trasladarlo a la unidad policial, pese a no verificarse ninguna infracción a la ley.

Finalmente, cabe recordar que el Comité de los Derechos del Niño ha realizado una serie de recomendaciones al Estado y recientemente, en sus

recomendaciones de 2015 ha solicitado a Chile redoblar sus esfuerzos para combatir las actitudes negativas y eliminar la discriminación de que son víctimas los niños como consecuencia de su orientación sexual, su identidad de género o características sexuales, reales o supuestas.

Por otra parte, en lo que se refiere a la efectividad del control preventivo de identidad para el cumplimiento de los fines que propone el proyecto de ley, estima que la figura propuesta tiene su fundamento en la positiva evaluación realizada a un año de vigencia de la ley N° 20.931, donde se expresa, a grandes rasgos, que el control preventivo de identidad ha servido para detectar un número importante de personas con órdenes de detención pendientes y llevarlas ante la justicia. Sin embargo, las cifras dadas a conocer por expertos e instituciones participantes ante esta Honorable Comisión, muestran que su eficacia se encuentra por debajo de la figura del control de identidad consagrado en el artículo 85 del Código Procesal Penal (CPP), ya vigente en el país, resaltando la cifra entregada por el profesor Mauricio Duce, destacado experto en la materia, quien en base al análisis de información obtenida de Carabineros de Chile, concluye que, para detectar una orden de detención, se requieren de 39 controles preventivos de identidad, mientras que para detectar la misma orden de detención, es necesaria la realización de 20 controles de identidad conforme al artículo 85. Por ende, el Estado ya cuenta con un mecanismo que, hasta ahora, contribuye a las finalidades consignadas en la moción. Por el contrario, promover una norma con mayor restricción para los adolescentes, además de ser menos efectiva, promueve un ámbito restrictivo para el ejercicio de sus derechos y libertades fundamentales.

En tercer y último lugar, considera necesario analizar la correlación de la figura del control preventivo de identidad, con la situación actual de la infancia en Chile. En este sentido, nuestro país se encuentra en un momento crucial en materia de reformas legislativas para la infancia, ya que están en discusión en el Congreso Nacional distintos proyectos de ley destinados a crear un Sistema de Protección Integral, el cual debería permitir la articulación de las distintas instituciones, servicios y programas para promover, proteger, garantizar y restituir los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que resulta vital, pues los adolescentes en conflicto con la ley son sujetos de derechos y serán destinatarios de las normas e instituciones que creen las distintas iniciativas legales que están en discusión en el Congreso. Al respecto, destaca lo expresado por el Ministerio Público, graficando la disminución de casos y adolescentes que han ingresado al sistema penal en los últimos 6 años, lo que muestra un preocupante dato al señalar que, pese a este descenso, los adolescentes que ingresan al sistema son aquellos reincidentes, mediante la comisión de delitos de mayor gravedad. Por tanto, en el contexto de discusión sobre las reformas al sistema penal juvenil, es necesario enfatizar dichos cambios, centrándoles en políticas de prevención, integración e intervención especializadas, por sobre medidas de carácter punitivo, cobrando importancia la discusión actualmente en curso sobre el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, que será el responsable de administrar la oferta respecto de los menores de 18 años infractores de ley, cuyo objetivo principal será promover mecanismos pertinentes de intervención que contribuyan a que los adolescentes acepten y promuevan normas de convivencia e integración en la sociedad, tengan expectativas positivas sobre sus vidas y desistan de cometer ilícitos penales. De esta forma, el énfasis de la discusión debería radicar en estos objetivos, para la consistencia entre el sistema penal juvenil y las bases de un sistema de protección integral de derechos.

En virtud de todo lo expuesto, manifiesta que aprobar el proyecto de ley en discusión, generaría una serie de inconsistencias con el interés superior de los niños, las niñas y los adolescentes, sin aportar a la prevención del

delito ni a la integración social de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Ello, en caso alguno significa que UNICEF abogue por la impunidad de los delitos cometidos por los adolescentes, sino todo lo contrario, pues los estándares internacionales buscan la prevención del delito centrada en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia, con debida responsabilidad penal ante la comisión del delito, pero siempre en el marco del Paradigma de Protección Integral y un Sistema de Justicia Juvenil que asegure el cumplimiento de las reglas del debido proceso, en tanto es de esta forma que podremos avanzar hacia la protección universal de los derechos de niños, niñas y adolescentes en Chile.

El **Oficial de Protección de la UNICEF para Chile, señor Anuar Quesille**, sobre el control investigativo del artículo 85 del CPP, asegura que este demuestra mejores resultados que el CPI, siendo una herramienta necesaria y suficiente. Así, crear una nueva figura como la planteada en el boletín, generaría otros problemas innecesarios.

En cuanto a la edad de imputabilidad, existe un estudio que analiza las distintas edades vigentes a lo largo del continente (que en algunos casos es de incluso 10 años), de donde se sigue que los adolescentes tienen menos comprensión de los hechos y ambiente, lo que dificulta su interacción con el Estado, de modo que mientras más bajo sea el límite, ello se complejiza. La edad mínima de imputabilidad en Chile es de 14 años, sin que sea necesario pensar en disminuir más dicha barrera, sino que lo correcto sería disminuir la vulnerabilidad de los menores que los conduce a delinquir, donde deberían estar enfocados los esfuerzos. En lo que respecta a los modelos de prevención de delitos, observando el Derecho Comparado, destaca algunos países con realidades similares a Chile, como Nicaragua o Guatemala, en que existe un compromiso para trabajar con la comunidad y los jóvenes vulnerables, lo que ha generado efectos positivos.

El **Deputy Representative de la UNICEF para Chile**, en complemento, menciona que el mismo estudio revela que la eficacia en aquellos países que han bajado la edad de imputabilidad no es la que se esperaba, por lo que la tendencia es a no bajar dicha barrera. Considera que la mejor forma de prevenir delitos es con mayor inversión en el aspecto preventivo, entendiendo que Chile tiene aún desafíos, los cuales deben ser observados desde la lógica de reinserción y trabajo integral. Y en lo que toca al rol de la opinión pública, esta juega un papel importante que se debe tener presente, ya que si bien el problema existe, esto no debe conducir a la estigmatización y estereotipos, evitando dejar una sensación de impunidad, donde se tienda a los fines adecuados. Por ello, este proyecto de ley atenta contra la postura en que se está trabajando para tender a la reinserción y protección de los menores.

La **Abogada de Seguimiento Legislativo y Redes de la Corporación Opción, señora Camila de la Maza**, expone según una presentación escrita, que se anexa[8].

El diputado señor **Walker**, señala ser partidario del control preventivo de identidad (CPI), pero tratándose de personas mayores de 18 años, aunque tiene dudas en su aplicación a menores de edad, incluso con las condiciones especiales en que se plantea. No obstante, cree errado comparar el nuevo control preventivo de identidad con el del artículo 85 del Código Procesal Penal (CPP), ya que responden a cuestiones diferentes, de forma que no debería esgrimirse como argumento en la discusión de este proyecto de ley. Lo anterior, por el hecho de que al existir indicios de delitos, es evidente que se obtendrán

[8] NOTA: Disponible https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=115841&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

resultados mayores a los del nuevo mecanismo de control preventivo, pero apuntan a objetivos distintos. Respecto de la aplicación del CPI, recuerda que gracias a esta nueva herramienta, se ha detectado un alto índice de personas en infracción de ley, sin perjuicio de los cambios que sean necesarios para mejorar sus efectos e implementación.

El diputado señor **Silber**, respecto a la Corporación Opción, advierte tratarse esta de una entidad que recibe cerca de 15.000 millones de pesos del Estado, existiendo diversos reparos de parte de la Contraloría General de la República (CGR), respecto al manejo de tales recursos, además de la eventual vinculación que tendría la representante o presidenta de la misma, con el Partido Socialista (PS), entre otras irregularidades plasmadas en distintos reportajes, de forma tal que estima curioso el que esta misma corporación cuestione el proyecto en estudio. Por ende, más allá de los detalles específicos de dicha corporación, cuestiona el que se formulen críticas tan livianamente sobre el rol que ejerce Carabineros de Chile, cuando incluso la propia modalidad de intervención se encuentra en tela de juicio. Así, le parece improcedente el que, desde una especie de altura moral, se formulen críticas hacia otros entes colaboradores en la prevención delictual, como lo es Carabineros de Chile. En virtud de lo anterior, llama a contribuir en el perfeccionamiento del proyecto de ley, más allá de cuestionarlo, entendiendo que el fin no es castigar al menor mediante el uso del CPI, sino que incluso protegerlo.

En lo que respecta a los resultados que ha tenido la implementación del CPI, considera que se debe apreciar algo más que los simples datos estadísticos, valorando también la opinión de las policías, para quienes representa un aporte real, agregando que si este instrumento sirve para salvarle la vía a una persona, ya cumple su fin. Coincide en perfeccionar los detalles del proyecto de ley, aclarando que el CPI propuesto, siempre ha estado pensado para menores que tengan más 16 años, quienes actualmente pueden ser objeto de penas restrictivas de libertad. Observa un cierto “manoseo” de los principios por parte de diversos organismos, incluida la UNICEF, ya que existe un doble estándar entre países latinoamericanos y aquellos anglosajones, estos últimos que incluso tienen sistemas penales más duros para los menores de edad. Finalmente, insiste en que el objetivo del proyecto es el de servir de coadyuvante en el rol que ejerce Carabineros de Chile, no bastando simplemente criticar, tal como lo ha hecho la Corporación Opción, que le parece no tiene la altura moral suficiente. Generándose a así una paradoja que no comparte.

El diputado señor **Soto**, respecto a la idoneidad moral de la invitada, estima lo contrario, pues el invitar a alguien debe suponer libertad en los dichos, sin estar por aplicar un filtro previo a las opiniones, lo que evidentemente es más relevante aun tratándose de servicios públicos, cuestión que lógicamente se extiende a Carabineros de Chile.

La **Abogada de Seguimiento Legislativo y Redes de la Corporación Opción**, sobre lo expuesto, le aclara al diputado Silber sus alusiones respecto de la nota en el diario “The Clinic”, pues efectivamente tuvieron un problema en la región de Iquique, donde una directora y un chofer efectuaron un negocio que significó el robo de 5 millones de pesos, pero precisa que la Corporación ha sido la víctima de tal situación, habiendo adoptado las medidas correspondientes. Sostiene que reciben más de 16 mil millones de pesos del Estado, pero ello se condice con el alto número de menores que atienden. Señala que ninguno de sus miembros principales tiene una afiliación política determinada, cuyo manejo de recursos se efectúa a través de licitaciones públicas. Advierte que la Corporación Opción ha sido innovadora en materia de justicia juvenil, cuyas

propuestas y herramientas se aplican incluso en otros países, recordando además, que los menores que ellos atienden, en general tienen mejores resultados en el cumplimiento de las medidas ambulatorias, por ejemplo. Asegura que los profesionales de esta Corporación han desarrollado un trabajo serio en concordancia con los estándares internacionales de Derechos Humanos, en base a información empírica. Es por ello que, la idea de prevenir, no se logra con la aplicación del control preventivo de identidad, mencionando que los criterios para efectuarlo no están claramente determinados por el legislador, siendo urgente incorporar elementos de justificación adecuados que expliquen sus efectos en la reinserción. Finalmente, reitera que la opinión que han dado se basa en una larga experiencia, así como en las conclusiones de diversos estudios, no en base a una postura moral determinada. Respecto a la comparación de fines del control preventivo de la ley, recuerda que ello se desprende de la historia fidedigna de la ley correspondiente.

Agrega que las diferencias en el Derecho Comparado sobre la edad de imputabilidad, responden a las discrepancias propias entre los países, aunque en la mayoría de aquellos más desarrollados que tienen una edad de imputabilidad más baja, los índices de criminalidad son también menores. Por último, el ingreso de menores al sistema en Chile, refleja que cada vez se asocia menos a las necesidades básicas, aumentando el factor asociado al narcotráfico, espectro en el cual deberían enfocarse las nuevas políticas públicas.

El diputado señor **Soto**, advierte una omisión en el proyecto de ley, ya que la posible aplicación de este mecanismo supone tener una evaluación del control preventivo de identidad actualmente vigente, en tanto no existe uniformidad en las opiniones de evaluación de la misma, lo que le parece es previo a votar el proyecto analizado.

El diputado señor **Silber**, insiste en que este proyecto no debe pensarse en forma punitiva, sino que para entregar una herramienta de apoyo a las policías. Por ende, cree que no es la labor de esta Comisión comentar la figura del control preventivo de identidad, que ya es ley de la República, lo cual supone otras vías (por ejemplo, presentar un proyecto de ley en contrario), reiterando estar a favor de buscar otras medidas, pero con prudencia.

**************

Teniendo en vista las consideraciones y argumentos contenidos en la moción y las opiniones vertidas por los invitados, donde hubo un extenso debate respecto de la pertinencia de aprobar esta iniciativa, existiendo discordancias en orden a rebajar a 16 años la edad a partir de la cual se aplique el control preventivo de identidad conforme lo autoriza la ley, se destaca que la mayoría de las y los señores diputados fueron de parecer de aprobar la idea de legislar sobre la materia.

Puesta en **votación general** la idea de legislar y en particular su artículo único, se **APRUEBA** conjuntamente por mayoría de votos en la forma descrita en las constancias reglamentarias previas.

**B.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN PARTICULAR.**

**ARTÍCULO ÚNICO DEL PROYECTO.**

El citado artículo es del tenor que sigue:

“Artículo único.- Modifícase el artículo 12 de la Ley 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:

Modifícase el inciso primero de la siguiente forma:
Reemplázase ambas referencias el guarismo “18”, por “16”.

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

2) Agrégase en el inciso segundo, a continuación de “extenderse más allá de una hora”, la expresión “en el caso de mayores de edad, y de media hora en el caso de sujetos mayores de 16 años pero menores de 18. Tratándose de estos últimos, no se exigirá la exhibición de documentos, y bastará la sola identificación verbal, la que será cotejada con los medios tecnológicos a los que alude el inciso anterior.”

**********

Puesto en discusión, el diputado señor **Ceroni**, fundamentó su voto en contra, estimando que el control preventivo de identidad no es la solución para combatir la delincuencia.

El diputado señor **Farcas**, valora el efecto del control preventivo de identidad, estando por contar con la mayor cantidad de herramientas que ayuden el ejercicio de la labor policial, considerando que más allá de las visiones emanadas desde la academia, los efectos prácticos son innegables. Advierte incluso un efecto positivo en los casos de menores que han abandonado sus hogares, donde el citado control podría también significar un aporte. Por lo anterior, vota a favor.

El diputado señor **Urrutia (don Ignacio)**, cree que la delincuencia está desatada en el país, de forma horrorosa, por lo que no se puede estar a favor de combatir la delincuencia pero al mismo tiempo no apoyar esta herramienta, lo que califica como inconsecuente, votando a favor.

El diputado señor **Fuenzalida**, recuerda que las policías consideran a este tipo de control como efectivo, especialmente para detectar personas con órdenes de detención pendientes. Advierte que hoy se cuenta con cifras concretas, lo que antes no era posible, por la falta de datos. Además, si los menores sobre los 16 años tienen responsabilidad penal, lo lógico es que también puedan ser controlados, sin siquiera tener que exigírseles un documento de identificación. En tal sentido, estima que tendrá un impacto positivo, votando a favor de la iniciativa.

La diputada señora **Nogueira**, cree que con todos los resguardos existentes, el control preventivo de identidad servirá para detener a los jóvenes que han delinquido, disuadir a los que estén por cometer delitos y, finalmente, para hacer que los menores se responsabilicen por sus actos, optando a la rehabilitación. Así, vota a favor.

La diputada señora **Sabat**, coincide con la alta valoración de referido control, ya que las policías agradecen su incorporación en la ley, votando a favor.

El diputado señor **Walker**, señala que el artículo 12 de la ley N° 20.931 (Agenda Corta), se aprobó tras un largo debate, quedando circunscrito a los mayores de edad. En el caso de este proyecto sujeto a debate, la idea de que no se pueda exigir a menores de edad documentos, le genera aún más temores de llegar a una situación peor, esto es, la retención de los menores por hasta treinta minutos, sin justificación alguna. Y la idea de que este instrumento pueda facilitar la búsqueda de menores extraviados, le parece que no está vinculada con el resguardo de la seguridad pública. En consecuencia, vota en contra.

El diputado señor **Soto**, expresa no tener prejuicio ideológico en contra de la labor policial, pero esta herramienta no tiene el efecto querido, siendo inútil al propósito deseado. Hoy las policías tienen la herramienta de controlar la identidad de cualquier menor de edad que ha cometido un delito o que está por cometerlo, mecanismo que ya tiene una larga aplicación y eficiencia. Cree que el control preventivo de identidad está pensado para los menores de edad que no necesariamente están enfocados a cometer un delito, discrepando con lo aseverado por la diputada Nogueira. Así, considera que el debate es el errado, ya que la detección de órdenes de detención pendientes, en general, no ha mejorado con la incorporación de este control, ya que incluso han aumentado desde la entrada en vigencia del mismo. Lamenta que se estén desconociendo las diversas objeciones planteadas transversalmente, manifestando su voto en contra.

La diputada señora **Nogueira**, ante lo señalado por el diputado Soto, le aclara que este control es un elemento preventivo y no punitivo, cuyo primer objetivo es detener a jóvenes con órdenes de detención pendientes, disuadir a los que estén por cometer delitos y, finalmente, hacerlos cumplir las sanciones, como elemento previo a la rehabilitación. En definitiva, estima que el tiempo les dará la razón, con los efectos prácticos de esta herramienta.

**********

Por unanimidad, la Comisión **acuerda** votar conjuntamente, **en general** la idea de legislar, y **en particular** el artículo único de la iniciativa parlamentaria.

De esta forma, se **aprueba** por mayoría de votos.

Votaron a favor las diputadas señoras **Nogueira** y **Sabat**, y los diputados señores **Farcas**, **Fuenzalida**, **Silber** y **Urrutia, don Ignacio (en reemplazo del diputado señor Coloma)**. En contra los diputados señores **Ceroni, Soto** y **Walker.** No se registran abstenciones.

**************

Por las razones señaladas y por los argumentos que expondrá oportunamente el señor diputado informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

**PROYECTO DE LEY**

“Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 12 de la ley N° 20.931, que facilita la aplicación efectiva de las penas establecidas para los delitos de robo, hurto y receptación y mejora la persecución penal en dichos delitos:

1. En su inciso primero:

a) Reemplázase las dos veces que aparece el guarismo “18”, por “16”.

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

2. En su inciso segundo, añádese, luego de la frase “extenderse más allá de una hora”, la oración “en el caso de mayores de edad, y de media hora en el caso de sujetos mayores de 16 años pero menores de 18. Tratándose de estos últimos, no se exigirá la exhibición de documentos, y bastará la sola identificación verbal, la que será cotejada con los medios tecnológicos a los que alude el inciso anterior.”.”.

Sala de la Comisión, a 11 de octubre de 2017.

Tratado y acordado, según las actas correspondientes, en las sesiones de fechas 19 de julio; 9 y 23 de agosto; 6 y 20 de septiembre, y 4 y 11 de  de octubre de 2017, con la asistencia de los diputados señores Guillermo Ceroni, Juan Antonio Coloma, Daniel Farcas, Gonzalo Fuenzalida, Joaquín Godoy, Claudia Nogueira, Marcela Sabat, Gabriel Silber, Leonardo Soto (presidente), Arturo Squella y Matías Walker.

El diputado señor Daniel Farcas fue reemplazado por el diputado señor Cristián Campos.

El diputado señor Juan Antonio Coloma fue reemplazado por el diputado señor Ignacio Urrutia.



**ALVARO HALABI DIUANA**
Abogado Secretario de la Comisión