

Controles de identidad: información para iniciar un debate mínimamente informado

"...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 un deterioro significativo de la relación entre policía y comunidad..."

Jueves, 04 de abril de 2019 a las 13:46

Mauricio Duce

La presentación del proyecto de ley (Boletín N° 12506-25) que pretende ampliar los controles de identidad hace necesario dar a conocer alguna información básica para comprender el alcance de las propuestas. En esta columna abordo algunos aspectos generales sobre la regulación y práctica de estos controles en Chile. En el futuro espero agregar nuevos antecedentes más detallados sobre los fundamentos y contenidos de la iniciativa.

En Chile contamos con facultades de este tipo desde el año 1998 (actual art. 85 del Código Procesal Penal, en adelante CPP), permitiendo a las policías controlar la identidad de cualquier persona (adulto o menor de edad), de registrarla (vestimentas, equipajes y vehículos) e incluso de retenerla hasta por ocho horas en la medida que se pueda justificar la existencia de un indicio (una sospecha) de que la persona controlada hubiera cometido o intentado cometer un delito, de que se dispusiere a cometerlo o que pudiere suministrar información útil para su investigación, entre otras hipótesis. Contrario a lo que se suele afirmar, se trata de una facultad con fines fuertemente preventivos, como se puede observar de la simple lectura de las situaciones en las que se habilita su uso.

Cabe señalar que se trata de una facultad similar a la que existe en varios países tanto en el mundo anglosajón como en países pertenecientes a la tradición de derecho europeo continental. Con todo, se trata de una facultad bastante amplia en comparación con sus similares, especialmente por las causales amplias de procedencia, los poderes de registro y retención que entrega, que son muy superiores a lo que es común encontrar en el derecho comparado. Por otra parte, el uso de esta facultad ha sido intenso. Entre los años 2011 y 2015 el promedio anual realizado por Carabineros fue superior a 2 millones de controles, lo que, como veremos, ya generaba una tasa bastante alta en relación al uso de equivalentes en el derecho comparado (se trataba de una tasa superior a 110 controles por cada mil habitantes).

Luego de un debate basado en antecedentes y fundamentos de dudosa calidad y nula base empírica, el

año 2016 se creó el control preventivo de identidad (artículo 12 de la Ley N° 20.931) que permite a las policías controlar a personas por el solo hecho de circular en un lugar público o uno privado de acceso público (un mall, por ejemplo), sin que sea necesario esgrimir una razón. Debido a los fuertes cuestionamientos que se realizaron durante el debate legislativo, finalmente la ley se aprobó excluyendo a menores de 18 años de este control, limitando el tiempo de retención a una hora e imposibilitando el registro de vestimentas, equipajes y vehículos. Un poco antes (junio de 2015), con menos publicidad y debate, se había ya creado un control preventivo (pero concediendo las facultades del art. 85 del CPP) en el contexto de organización de espectáculos de fútbol profesional (art. 21 inciso cuarto Ley N° 19.327).

La facultad de controlar la identidad y retener a una persona —aún por corto tiempo— sin ningún tipo de sospecha es una rareza en el ámbito comparado. Por otra parte, ha sido cuestionada en distintos foros por las evidentes tensiones que genera a derechos como la libertad individual, la no discriminación arbitraria y la intimidad, por ejemplo, por las cortes federales de EE.UU (Floyd, et al. v. City of New York, et al., 959 F. Supp. 2d 540, 2013) y en un reciente fallo de la Corte Europea de Derechos Humanos (Beghal v. the United Kingdom de 28 de febrero de 2019, antes ya lo había sido también en Gillan and Quinton v. the United Kingdom de 12 de enero de 2010).

El uso de los controles preventivos de identidad en nuestro país ha sido intenso y, en la práctica, ha reemplazado al control del art. 85 del CPP. En efecto, el año 2018 Carabineros realizó más de 4,8 millones de controles de identidad, de los cuales sobre el 91% fue preventivo (8,7% del art. 85 del CPP). Esto hace que nuestra actual tasa de controles por cada mil habitantes sea inédita en términos comparados: más de 255. Por ejemplo, en Inglaterra, Gales y Escocia estas llegan a alrededor de 5 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 en el caso Floyd, la tasa era de 82 por cada mil. Hoy esa cifra bajó a 1,3 por cada mil. Como se puede apreciar, el uso que se realiza en Chile de este tipo de facultades genera una cobertura bastante inédita en el ámbito comparado.

La evidencia comparada, por otra parte, 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 un deterioro significativo de la relación entre policía y comunidad.

En Chile, ni las autoridades de gobierno ni Carabineros cuentan con un diagnóstico o evaluaciones sobre la materia, salvo afirmaciones gruesas que se expresan en el debate público de que es una facultad que “ha funcionado bien”. Esto ya es un problema enorme al plantearse una ampliación de facultades sin contar con una imagen mínimamente clara de qué es lo que ha ocurrido luego de haberse realizado una reforma tan relevante hace ya casi tres años. La historia de legislar en la oscuridad se vuelve a repetir.

A pesar de esto, las cifras oficiales disponibles coinciden, eso sí, con la evidencia comparada en materia de eficacia de los controles. Luego de haber aumentado de 2 a 4,8 millones los controles de identidad realizados entre los años 2015 a 2018 hoy se detiene a menos personas (en todo tipo de delitos y por los de mayor connotación) que antes que se crearan los controles preventivos. Así, por ejemplo, de acuerdo a los datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito las detenciones por delitos de mayor connotación social bajaron de 113.292 el año 2015 a 111.621 el año 2018. Las aprehensiones por los mismos delitos también bajaron de 140.265 el año 2015 a 133.671 el año 2018, todo ello en un contexto en el que los ingresos por estos delitos y la cantidad de imputados conocidos en los mismos se ha mantenido estable según cifras del Ministerio Público. En consecuencia, contrario a lo que se afirma, los controles preventivos no han sumado sino generado retrocesos en el trabajo policial.

Por otra parte, las cifras muestran que los controles preventivos tienen tasas de eficacia de menos de la mitad que los del art. 85 del CPP para generar detenciones. Así, para el total acumulado de controles preventivos en los años 2017 y 2018 la tasa de detenciones fue de 2,01%. Para el mismo período esta tasa fue de 4,55% para los controles del art. 85 del CPP. Algo similar ocurre con la eficacia de ambos controles para detectar a personas con órdenes de detención vigentes (2,4% versus 4,0% entre abril de 2017 y marzo de 2018). Paradójicamente, se propone que los preventivos sigan creciendo en desmedro de estos.

Contrariando la evidencia disponible y sin ponderar los negativos efectos que la reforma de 2016 tuvo en la eficacia del trabajo policial al incentivar un tipo de estrategia de muy baja calidad, el proyecto pretende aumentar significativamente el alcance de los controles de identidad y las facultades policiales asociadas a su uso. De esto se trata el debate, si queremos seguir ampliando una facultad que ha demostrado su ineficacia. No está en juego, en cambio, si queremos o no tener controles (ya contamos con tres tipos de controles de identidad que se ejercen en forma intensa) ni tampoco estamos discutiendo realmente si queremos desarrollar estrategias efectivas contra la delincuencia, especialmente juvenil. Esperemos que las cortinas de humo argumentativo que se han desarrollado estas semanas no nos nublen la vista acerca de lo que realmente está en juego.