Boletín N° 9.823-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Espina, Chahuán, García, Larraín y Prokurica, que tiene por objeto aumentar la protección de la ciudadanía frente a la delincuencia.

I. ANTEDECENTES DEL PROYECTO

i. Aumento de la delincuencia

La seguridad de las personas y la mantención del orden público constituyen un aspecto central de un país democrático que se rige por las normas de un Estado de Derecho, cuyo objetivo es contar con altos grados de paz social. Esto último es un requisito fundamental para que una sociedad pueda desarrollarse integralmente. Sin paz social los derechos de los ciudadanos se ven seriamente limitados. Uno de los componentes más importantes de la paz social es precisamente el que las personas puedan desarrollar sus actividades cotidianas, con tranquilidad y seguridad, no sólo para ellos sino que también para su familia.

En razón de lo anterior, enfrentar y disminuir la delincuencia no es un favor que hace el Estado y los gobiernos a la ciudadanía, es un deber irrenunciable que lo obliga a adoptar todas las medidas que sean necesarias dentro del marco de un Estado de Derecho democrático.

Disminuir la delincuencia en los términos que la ciudadanía espera de las autoridades sigue siendo una deuda pendiente. La experiencia demuestra que para lograr cumplir este objetivo con éxito se debe abordar con políticas de Estado, entendiéndose por estas aquellas que perduran en el tiempo, más allá de los gobierno y que son objeto permanente de evaluaciones para perfeccionarlas.

Esto requiere avanzar simultáneamente en la prevención del delito; el control del delito, lo que significa que una vez cometido se pueda identificar, detener y sancionar al culpable; y la rehabilitación y reinserción social de quienes los cometen, particularmente cuando se trata de jóvenes, sin descuidar por cierto el esfuerzo que se debe hacer en los primerizos, cualquiera sea su edad.

ii. La dura realidad de la delincuencia

Los datos de lo que está ocurriendo actualmente en nuestro país en materia de delincuencia son elocuentes. Esta batalla la estamos perdiendo como se demuestra a continuación:

- El Índice Paz Ciudadana Adimark del 2014 señala que las víctimas de delitos llegan a un 43,5% en el país, siendo el índice más alto del año 2000. A su vez, el temor de los chilenos aumentó casi en un 20%.

- Actualmente hay 66.041 órdenes de detención pendientes, emanadas de los Juzgados de Garantía y Tribunales del Juicio Oral en Lo Penal, por lo tanto se trata de prófugos de la justicia por delitos graves y de alto reproche social. Esto último consta en el oficio N°574-2014 del Señor Presidente de la Excma. Corte Suprema, dirigido el 28 de Octubre del 2014 a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado.

- Entre el 1 de Enero y el 30 de Septiembre de 2014 se cerraron o terminaron 271.579 casos por robos. De estos 248.972 se terminaron sin ningún resultado positivo, esto es sin identificar ni menos detener al autor del robo ni recuperar las especies sustraídas. Esto significa que el 92% aproximadamente de los casos que finalizaron el 2014 por el delito de robo quedaron en total impunidad. Esta información consta en el Boletín Estadístico del Tercer Trimestre del Ministerio Público.

- Entre el año 2007 y el año 2013 el aumento de las comunas en las cuales existe alta intensidad de tráfico de drogas pasó de 110 a 169 comunas. El número de poblaciones, villas o sectores pasó de 402 a 1.660, lo que representa un aumento del 412% aproximadamente. Lo anterior consta en el oficio ordinario N°790 del 5 de Septiembre de 2014 enviado por la Dirección General de la Policía de Investigaciones de Chile al Senado de la República.

- Y de acuerdo al estudio del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación para el Consumo de Drogas (SENDA), el 63,4% de los delincuentes había consumido drogas al momento de ser detenido.

II. OBJETIVO DEL PROYECTO

Como se mencionó anteriormente, disminuir la delincuencia requiere avanzar simultáneamente en la prevención y el control del delito, y en la rehabilitación y reinserción social de los condenados.

Este proyecto de ley aborda aspectos que dicen relación con la prevención del delito, particularmente en lo que se refiere a la actuación de las policías; en lograr mejores resultados en las investigaciones de los delitos y en aumentar la coordinación, cooperación e información entre los fiscales, las policías y los jueces. Sobre esto último, sólo mencionamos las medidas que se deben adoptar y no las incluimos en el proyecto de ley por cuanto se trata de atribuciones exclusivas del Ejecutivo y por tanto requieren de su patrocinio.

III. CONTENIDO DEL PROYECTO

Este proyecto de ley contiene 10 medidas concretas, que apuntan en el sentido indicado anteriormente. Ellas en gran medidas estaban contempladas en dos mensajes impulsados por el Gobierno del ex Presidente Sebastián Piñera. Uno de ellos relativo

al Control Preventivo de Identidad (Boletín N° 9036-07) y el otro al proyecto conocido como “Reforma de la Reforma” (Boletín N° 8810-07).

En reiteradas oportunidades hemos solicitado al Señor Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Peñailillo, y al Ministro de Justicia, Señor José Antonio Gómez, que impulsen estas medidas lo que hasta ahora no ha ocurrido encontrándose paralizada la tramitación del proyecto llamado “Reforma a la Reforma” (Boletín N° 8810-07) desde que asumió el actual Gobierno, esto es marzo del 2014.

Por ello es que hemos resuelto presentar esta moción que, por una parte, plantea la necesidad de establecer el Control Preventivo de Identidad por parte de Carabineros de Chile de una forma distinta a la señalada en el Boletín (N° 9036-07) y, por la otra, desglosa algunos de los cambios legislativos contenidos en el Boletín (N° 8810-07), todo ello con el propósito de agilizar y aprobar la tramitación de estas medidas, ya que a nuestro juicio son fundamentales para disminuir la delincuencia, considerando particularmente las cifras que se dan a conocer en este proyecto de ley.

Las medidas mencionadas consisten en las siguientes modificaciones al Código Procesal Penal:

i. Control preventivo de identidad

La disímil interpretación que se ha efectuado en relación con la naturaleza y fines del control de identidad a saber de si es un instrumento preventivo o sólo investigativo, así como de la naturaleza y alcance de los “indicios” que deben existir para que dicho control sea procedente y legítimo, ha llevado a que Carabineros de Chile se encuentre, en muchos casos, imposibilitado de cumplir con su deber legal y constitucional en relación con su carácter de policía preventiva.

Si uno observa la experiencia comparada, varios países contemplan la figura que se propone. En efecto, por ejemplo en Alemania, la Ley de Policía Federal, así como la de cinco legislaciones a nivel de Länder, permiten la constatación de identidad de una persona para evitar un peligro. En Francia, el control de identidad está regulado en el Código Procesal Penal, en los artículos 78-1 y siguientes, que en su ámbito preventivo se establece a través del control administrativo policial también para evitar un peligro.

Asimismo, en Italia por ejemplo existe una obligación general de identificarse cuando la autoridad lo solicita. El artículo 651 del Código Penal establece que cualquier persona debe proporcionar información sobre su identidad personal cuando sea requerida por un oficial público en el ejercicio de sus funciones. Como se desprende de la norma, un oficial público puede requerir a cualquier persona que se identifique, sin necesidad de que ello sea fundado, siempre que lo haga en el ejercicio de sus funciones.

En Perú, existe una disposición similar. En efecto, el artículo 205 del Código Procesal Penal permite expresamente que sin necesidad de orden del Fiscal o del Juez el agente

de policía pueda requerir la identificación de cualquier persona y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, cuando considere que resulta ser necesario para prevenir un delito u obtener información útil para la averiguación de un hecho punible. Así, el control de identidad corresponde a la Policía, siendo considerada por el señalado artículo 205 como parte de las funciones de esta institución. Por otro lado, la norma exime expresamente a la policía de la necesidad de contar con "orden del Fiscal o del Juez" para el control de identidad, exigiendo sólo que este control se ejecute en el "marco de las funciones de la Policía".

Hoy en nuestro país se da una paradoja, Carabineros de Chile puede en el ejercicio de sus funciones solicitarle a cualquier persona que conduzca un automóvil sus documentos de identificación, sin embargo, cuando una persona no se encuentra conduciendo, no lo puede hacer. Eso es contrario al sentido común, más si consideramos las más de 66.041 órdenes de detención pendientes que se señalaron antes.

La necesidad que la Policía cuente con esta facultad, fue expresamente manifestada por el General Director de Carabineros de Chile, Gustavo González Jure, según consta en el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado (Boletín N° 9036-07) en el que manifestó "que estima acertado introducir un mecanismo de control de identidad preventivo con todos los controles que procedan" y agregó, al final de su intervención, que "como institución policial, Carabineros de Chile necesita un control de identidad de esta naturaleza, con todos los controles que se puedan aplicar en forma externa y todos los controles internos ya establecidos".

Así entonces, el presente proyecto otorga a Carabineros la facultad de solicitar a cualquier transeúnte que se identifique, sin requerir para ello indicios o sospechas de ninguna especie, tal como ocurre sin mayores problemas en los controles camineros, en los procedimientos de ingreso y salida del país, y en la cercanía de los estadios cuando hay un evento deportivo. Para ello se incorpora un nuevo artículo 85 BIS en el Código Procesal Penal.

ii. Interrogación de testigos

Actualmente un policía sólo puede identificar a los testigos y consignar las declaraciones que estos prestaren voluntariamente tratándose de los casos de flagrancia o cuando se trata de resguardar el sitio del suceso, de conformidad al artículo 83 del Código Procesal Penal.

Esta moción propone aumentar la facultad de la policía para practicar de inmediato las primeras diligencias de investigación de un delito, como por ejemplo interrogar a los testigos ya sea un delito flagrante o no (enmienda a la letra D, del Artículo 83 del Código Procesal Penal, sobre primeras diligencias y al Artículo 87, sobre instrucciones generales del Ministerio Público a las Policía.)

iii. Detener delincuentes cuando aparecen en grabaciones o en filmaciones

Actualmente, la policía sólo puede detener a un delincuente cuando está en situación de flagrancia, acaba de cometer un ilícito o huye del lugar, y si es identificado por la víctima u otra persona inmediatamente después de cometido el delito o hasta 12 horas después.

La moción propone permitir que la Policía, aun cuando hayan transcurrido más de 12 horas desde que se cometió el delito, pueda detener a un delincuente cuando su participación quede en evidencia en fotografías o grabaciones, es decir, en medios visuales o audiovisuales con el objeto de ser puesta a disposición del Fiscal (modificación al Artículo 130 del Código Procesal Penal, relativo a las situaciones de flagrancia definidas en la ley).

iv. Registrar la ropa y el vehículo de los detenidos

Actualmente, la policía cuando detiene una persona no puede registrar su ropa, su equipaje o su vehículo, excepto cuando existan indicios de que el detenido intenta ocultar alguna prueba importante para la investigación.

La moción propone que la Policía cuando detenga a una persona, siempre podrá registrarle su ropa, equipaje o vehículo en busca de pruebas del delito (hacer procedente la regla del inciso segundo del Artículo 85 del Código Procesal Penal, relativo a registro de vestimentas, equipaje y automóviles en el control de identidad, a las detenciones por órdenes judiciales, establecida en el Artículo 127, y por caso de flagrancia, señalada en el Artículo 129).

v. Detener a delincuente confeso

Actualmente, si un delincuente confiesa libremente un delito ante un fiscal o la policía, no puede ser detenido, excepto en los casos en que existe riesgo de fuga o no tiene domicilio conocido.

La moción propone permitir que el fiscal y las policías puedan detener a un delincuente que confiesa libremente un delito, sin importar el riesgo de fuga o que tenga domicilio conocido con el propósito de ponerlo a disposición del Fiscal (modificar el inciso segundo del Artículo 91 y el Artículo 194, ambos del Código Procesal Penal, permitiendo la detención inmediata sin orden judicial en caso de confesión espontánea del imputado ante la Policía o el Ministerio Público).

vi. Que el delincuente no quede libre por ausencia de Fiscal

Actualmente, si el fiscal o el abogado asistente no llegan a la primera audiencia judicial, el juez debe dejar libre al detenido, perjudicando a la ciudadanía por un error del Ministerio Público.

La moción propone permitir al Juez de Garantía la suspensión de la primera audiencia judicial, por un plazo de dos horas, cuando no ha llegado el Fiscal; sin tener que liberar de inmediato al detenido y plazo en el cual se exigirá la presencia del Fiscal (modificación del inciso primero del Artículo 132 del Código Procesal Penal, relativo a la audiencia judicial de control de detención).

vii. En allanamiento por robos, poder incautar especies que vienen de otros robos

Actualmente, cuando la Policía allana un domicilio con autorización del Juez de Garantía y encuentra otros bienes robados que provienen de un delito distinto al que se está investigando, no puede incautarlos sin que previamente lo informe al Fiscal y este a su vez, le pida autorización al Juez de Garantía. En la práctica, cuando se cumple con esta diligencia, los bienes robados ya han desaparecido.

La moción propone permitir a la Policía, durante el registro de un lugar cerrado, incautar las especies robadas aunque provengan de un delito distinto al que dio origen al registro, asimilándolo al tratamiento del delito flagrante (modificar el inciso final del Artículo 129 del Código Procesal Penal, que impide el registro del lugar cerrado al que accede la Policía cuando persigue al individuo que debe detener por encontrarse en una situación de flagrancia; enmendar el inciso tercero del Artículo 205, que regula la autorización judicial para entrada y registro en lugares cerrados; y modificar el inciso primero del Artículo 206 del mismo código, que permite a la Policía entrar y registrar un inmueble sin orden judicial cuando hay signos evidentes que en su interior se está cometiendo un delito).

viii. Considerar en el peligro de fuga las reiteradas detenciones anteriores

Actualmente, los Jueces cuando invocan el peligro de fuga para dejar en prisión preventiva a un delincuente, no consideran si ha tenido reiteradas detenciones por otros crímenes o simples delitos.

La moción propone facultar a los Jueces para que puedan considerar como causal de peligro de fuga y disponer la prisión preventiva de un detenido, cuando éste ha tenido reiteradas detenciones por crímenes o simples delitos, a fin de evaluar la peligrosidad sin afectar la presunción de inocencia (modificar el inciso segundo del Artículo 140 del Código Procesal Penal, considerando que la prisión preventiva es indispensable para el éxito de la investigación por existir peligro de fuga, fundado en reiteradas órdenes de detención previa, dictadas contra el imputado por Juzgados de Garantía o Tribunales del Juicio Oral en Lo Penal, y que estén pendientes).

ix. Por Ley Banco Unificado de Datos

A pesar de los esfuerzos que se han realizado, el Banco Unificado de Datos no funciona como corresponde y varias veces los Jueces, Fiscales y Policías no tienen la información completa sobre el prontuario de una persona, lo que afecta el éxito de las investigaciones que se realizan para esclarecer un delito.

Establecer por ley la existencia del Banco Unificado de Datos que concentre la información que disponen las Policías, el Poder Judicial, el Registro Civil, el Ministerio Público y Gendarmería sobre los antecedentes delictuales de las personas, a fin de tener conocimiento del prontuario penal de un detenido (dar de una vez por todas cumplimiento al Artículo 3° de la Ley N° 20.253, de 14/3/2008, que estableció para Carabineros y la Policía de Investigaciones la obligación de mantener un Banco de Datos Unificado y actualizado de personas respecto de las cuales exista orden de detención pendiente).

x. Por Ley coordinación entre Ministerio Público y Policías

Actualmente, no existe ninguna obligación del Ministerio Público y de las policías de informar anticipadamente al Consejo Nacional de Seguridad Pública sobre su diagnóstico de la delincuencia, las actividades realizadas para combatirla y los objetivos para disminuirla.

Establecer por ley la obligación de coordinación entre el Ministerio Público, Carabineros e Investigaciones, para que periódicamente informen al Consejo Nacional de Seguridad Pública, respecto del diagnóstico que hacen sobre la realidad delictual del país, sus objetivos institucionales y los resultados de las investigaciones de los delitos (despachar a Ley el Artículo cuarto y la indicación 49 B del proyecto de ley de Reforma a la Reforma, Boletín N° 8.810-07, pendiente en la Comisión de Constitución del Senado desde el 13/1/2014).

En consideración a lo expuesto precedentemente, venimos en presentar al H. Senado el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY

Artículo único.- Incorpóranse las siguientes modificaciones al Código Procesal Penal:

1) Reemplázase la letra d) del artículo 83 por la siguiente:

“d) Identificar en el menor plazo posible a los testigos y consignar las declaraciones que éstos prestaren voluntariamente, tratándose de casos de delito flagrante y cada vez que en el ejercicio de sus funciones tomen conocimiento de un hecho que revista caracteres de delito.”.

2) Introdúcese el siguiente artículo 85 bis, nuevo:

“Artículo 85 bis.- Control de identidad preventivo. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, en el ejercicio de su rol de policía preventiva, Carabineros de Chile, a través de su personal en servicio, podrá solicitar la identificación de cualquier persona para cotejar la existencia de órdenes de detención pendientes.

La identificación se realizará en el lugar en que la persona se encontrare, por medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad pública, como cédula de identidad, licencia de conducir y pasaporte, o por cualquier otro medio verosímil que permita establecer positivamente su identidad. El funcionario policial deberá otorgar a la persona las facilidades para identificarse.

En caso de negativa de una persona a acreditar su identidad, se aplicará lo establecido en los incisos tercero y siguientes del artículo anterior.

El abuso en el ejercicio de las facultades establecidas en este artículo por parte de Carabineros estará sujeto a las sanciones administrativas y penales que correspondan.”.

3) Incorpórase al artículo 91 los siguientes nuevos incisos finales:

“Cuando el imputado hubiere reconocido ante la policía, de manera libre y espontánea, su participación como autor, cómplice o encubridor en un delito, procederá su detención inmediata para el sólo efecto de ser conducido a la audiencia judicial más próxima, procediéndose según lo dispuesto en el artículo 132.

Todas las actuaciones realizadas en virtud de este artículo deberán ser registradas íntegramente en un formato audiovisual, que se acompañará de forma inmediata a la carpeta de la investigación.”.

4) Añádase el siguiente inciso final al artículo 127:

“Durante el procedimiento de detención que señala este artículo, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona detenida.”.

5) Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 129:

a) Añádase a su inciso segundo la siguiente oración final:

“En el mismo acto, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona detenida.”.

b) Reemplázase en su inciso quinto la expresión “, para el solo efecto de practicar la respectiva detención” por “, para practicar la respectiva detención. En el mismo acto, la policía podrá registrar el lugar e incautar la evidencia que encuentre.”

6) Intercálase en el inciso primero del artículo 130 la siguiente letra f), nueva:

“f) El que aparezca en un registro audiovisual cometiendo un crimen o simple delito.”.

7) Reemplázase la oración final del inciso primero del artículo 132 por las siguientes: “En caso de ausencia del fiscal o el abogado asistente de fiscal, se suspenderá la

audiencia por un plazo breve y perentorio, que no podrá exceder de dos horas, con el objeto de permitir la concurrencia del inasistente. Transcurrido dicho término sin que haya comparecido ese funcionario, el detenido será liberado. Cada vez que proceda la suspensión de la audiencia en virtud de lo dispuesto en este inciso, el juez deberá informar de lo sucedido al fiscal regional respectivo para que este aplique la medida disciplinaria que corresponda a sus subalternos, de acuerdo con el procedimiento establecido para ello en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.”.

8) Añádase la siguiente expresión al final del inciso cuarto del artículo 140: “; o cuando el imputado registre una o más órdenes de detención judicial pendientes, o tenga reiteradas detenciones anteriores.”.

9) Incorpórase los siguientes incisos finales al artículo 194:

“Cuando el imputado hubiere reconocido ante el fiscal, de manera libre y espontánea, su participación como autor, cómplice o encubridor en un delito, se podrá ordenar a la policía su detención inmediata para el sólo efecto de ser conducido a la audiencia judicial más próxima, procediéndose según lo dispuesto en el artículo 132.

Todas las actuaciones realizadas en virtud de este artículo deberán ser registradas íntegramente en un formato audiovisual, que se acompañará de forma inmediata a la carpeta de la investigación.”.

10) Añadir la siguiente expresión al final del inciso primero del artículo 206: “, o cuando tuviere fundadas sospechas que en el interior del inmueble hay evidencia importante para el esclarecimiento de un delito.”.