

**INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA** recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional que establece el ocultamiento de la identidad como tipo penal, circunstancia agravante y caso de flagrancia.

**BOLETÍN N° 12.894-07**

---

**HONORABLE SENADO:**

La Comisión de Seguridad Pública tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, en primer trámite constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Kast, Allamand, Harboe, Insulza y Pérez, para cuyo despacho se ha hecho presente calificación de discusión inmediata.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Honorable Senado en sesión celebrada el 4 de septiembre de 2019, disponiéndose su estudio por la Comisión de Seguridad Pública.

- - -

Cabe consignar que la Comisión acordó por la unanimidad de sus miembros discutir en general esta iniciativa legal con el objeto de tener la posibilidad de escuchar académicos en materia penal que permitan un mejor estudio de la Moción. De acuerdo a lo señalado, este proyecto de ley se discutió sólo en general, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 del Reglamento del Senado.

- - -

Concurrieron a sesiones de la Comisión, los siguientes personeros:

- Del Ministro del Interior y Seguridad Pública: el Jefe de asesores, señor Pablo Celedón, acompañado por los asesores legislativos señores Ilan Mottles y Gonzalo Santini.

- El asesor de la SEGPRES, señor Daniel Lara.

- Los siguientes asesores parlamentarios: de la oficina del Senador señor Insulza, las señoras Lorena Escalona y Ginette Joignant y los señores Guillermo Miranda y Nicolás Godoy; de la oficina del

Honorable Senador Kast, el señor Javier de Iruarrizaga; del Comité PPD, los señores José Miguel Bolados y Gabriel Muñoz.

- El analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Guillermo Fernández.

- - -

## **OBJETIVO DEL PROYECTO**

La Moción en estudio tiene por objeto reafirmar que, la garantía constitucional relativa a la libertad de reunión de las personas, debe realizarse en forma pacífica. En función de ello, se dota a nuestro ordenamiento jurídico de sanciones más severas y se entrega herramientas más eficientes a Carabineros para hacer frente a quienes provocan disturbios, delitos y desmanes contra el orden público.

- - -

## **ANTECEDENTES**

### **I. Normativos.**

- 1) Código Penal.
- 2) Código Procesal Penal.

### **II. Estructura del proyecto.**

El proyecto consta de dos artículos permanentes y regulan los siguientes aspectos:

1) Modifica el Código Penal, en los siguientes términos:

- Se amplía la agravante general contenida en el numeral 5 del artículo 12, la cual señala que se aplicará esta circunstancia modificatoria de responsabilidad a quien obre con premeditación conocida o emplee astucia, fraude o disfraz. Al respecto, se añade que en esta última hipótesis (disfraz) se comprenderá quien tenga la intención positiva de ocultar su identidad mediante capucha, embozo, pasamontañas u otro medio semejante.

- Se propone una agravante especial al delito de desórdenes públicos, contenido en el artículo 269, consistente en el aumento de la pena establecida en un grado para quienes incurran en la conducta descrita en el tipo penal en actos públicos, sean o no autorizados por la autoridad competente, cubriendo su rostro intencionalmente con el propósito de ocultar su identidad, mediante el uso de capuchas, pañuelos u otros elementos análogos.

2) Modifica el Código Procesal Penal, en el inciso tercero en el artículo 134 del Código Procesal Penal, contemplando la facultad de detener al infractor en caso de ocurrencia del delito incorporado en el nuevo inciso segundo propuesto en el artículo 269 del Código Penal, esto es, desórdenes públicos.

### **III. Moción.**

En términos resumidos, la Moción señala que el derecho a reunión constituye un pilar fundamental de la vida de una sociedad democrática y es razón de ser de muchas de las reformas estructurales que se han logrado en los últimos años. Por lo mismo nuestra Carta Fundamental consagra, en su artículo 19 número 13°, que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Sin embargo, esta garantía viene circunscrita a dos condiciones sin las cuales no puede funcionar: pacíficamente y sin armas. Lamentablemente, durante los últimos años, este derecho ha sido distorsionado por grupos minoritarios que han hecho de su forma de manifestarse una acompañada casi invariablemente con disturbios, delitos y desmanes contra el orden público, enlodando los objetivos reales de las movilizaciones y vaciando de legitimidad a sus solicitudes.

Agrega que, si no protegemos la garantía recién definida, no sólo está en riesgo la integridad de las personas inocentes involucradas, la propiedad privada o el orden público (causas suficientes para apoyar su férrea protección), sino que además se pone en jaque la eficacia de una garantía que hace al individuo de a pie un instrumento de cambio.

Enseguida, la iniciativa legal sostiene que el problema ha sido largamente discutido y consecuentemente variadas son las propuestas para solucionarlo. Esta discusión ha tenido detractores e impulsores. Una facción ha insistido en que todo aquél que cometa delitos debe ser detenido, más allá de si está o no encapuchado, señalando que existe la normativa suficiente para sancionar a quienes actúen guarecidos de sus capuchas, aplicando la norma vigente. Es decir, la accesoriedad de la capucha no es sustento suficiente para dotar de disvalor a un acto, ni tampoco para que adquiera categoría autónoma de delito, ni aún siquiera de

agravante en general. Otros, en cambio, hemos señalado que, aunque existe un marco jurídico concerniente, se ha demostrado sistemáticamente insuficiente para combatir los delitos que se suscitan en marchas o manifestaciones públicas. Por ejemplo, el actual artículo 85 del Código Procesal Penal que permite solicitar la identificación de cualquier persona que se encapuche o emboce para ocultar, dificultar o disimular su identidad, es totalmente inocua en la práctica, pues Carabineros alega que es ingenuo pensar que los encapuchados accederán voluntariamente a tal control policial, careciendo de una herramienta coercitiva para prevenir y castigar el ilícito.

El proyecto de ley explica que, según datos del Ministerio Público obtenidos mediante transparencia, durante el año 2017 hubo 606 carabineros agredidos físicamente por civiles, con un resultado de sólo 198 formalizados. Durante el 2018 fueron 635 los carabineros agredidos, y tan sólo 177 los formalizados. Estas cifras dejan en evidencia la imposibilidad que tienen las fuerzas del orden público de identificar a sus atacantes, así como la carencia de herramientas para facilitar la persecución de aquellos que se envalentonan con el escudo del anonimato.

Asimismo, enfatiza que es del todo injusto mantener a quienes resguardan el orden público en la desventaja de poder recibir ataques de quienes esconden su identidad, y por ello creemos necesario aplicar medidas para desincentivar esa tendencia sin limitar el derecho de reunión ni el de expresión. De hecho, agrega que es lógico exigir el cumplimiento de las condiciones que impone la Constitución para el despliegue del derecho a reunirse.

Seguidamente, aclara que no se trata de limitar el derecho de reunión ni el de expresión en alguna de sus dimensiones, sino que de reafirmar la exigencia constitucional de que la garantía que permite la reunión de las personas deba realizarse en forma pacífica. Para eso debemos dotar a nuestro ordenamiento con un castigo más estricto y a carabineros con herramientas eficientes para hacer frente a los malhechores de manera oportuna.

En cuanto a la legislación comparada, la Moción expresa que en las legislaciones de Alemania e Italia se verifica la existencia de sanciones por el hecho de realizar acciones o portar elementos destinados a dificultar la identificación por parte de las policías, tipificándose dicho acto como un delito autónomo. En el caso de Italia, es importante mencionar que el ocultamiento del rostro en manifestaciones era, hasta el 2005, sancionado con 1 a 6 meses de prisión y una multa cercana los 100 euros. Actualmente, la pena es de 1 a 2 años de cárcel y multas entre 1.000 y 2.000 euros.

Por otra parte, España representa un caso distinto, por cuanto no se castiga como delito autónomo el hecho de portar capuchas en manifestaciones públicas. No obstante, cuando concurren dichas circunstancias en el contexto de una marcha pacífica, las policías están autorizadas a practicar un control de identidad preventivo aun cuando no haya ningún indicio de que vayan a cometer un delito.

De acuerdo a lo anterior, el proyecto de ley propone una agravante especial al delito de desórdenes públicos, consistente en el aumento de la pena establecida en un grado, para el caso en que, quienes participando en actos públicos -autorizados o no- ocultaren su rostro mediante el uso de capuchas.

Por otro lado, sostiene la necesidad de sancionar a encapuchados que no sólo actúan para destruir la propiedad privada o pública, sino que atentan contra la integridad física de las personas. En virtud de ello, proponemos modificar el artículo 12 del Código Penal, señalando que, en los delitos contra las personas, obrar con elementos que oculten la identidad del hechor constituirá una circunstancia que agrava la responsabilidad criminal.

Por último, hace presente que, en el inciso tercero en el artículo 134 del Código Procesal Penal, se contempla la facultad de detener al infractor en caso de ocurrencia del delito incorporado en el nuevo inciso segundo propuesto en el artículo 269 del Código Penal, esto es, desórdenes públicos.

- - -

## DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse la discusión relativa a la idea de legislar en la materia, el **señor Jefe de asesores del Ministro del Interior y Seguridad Pública, señor Pablo Celedón**, hizo presente que el artículo 19 N° 13 de la Carta Magna consagra que la Constitución asegura a todas las personas el derecho a reunirse pacíficamente sin permiso previo y sin armas. Luego, aclaró que, si bien no existe un reconocimiento expreso al derecho a la manifestación, éste se puede elaborar a partir de otros como el derecho a la reunión y de libertad de expresión.

Enseguida, indicó que la Moción destaca la dificultad que existe en la identificación de los responsables. Asimismo, hace referencia a lo dispuesto en el artículo 85 del Código Procesal Penal, relativo al control de identidad investigativo en materia de ocultamiento o embozo. Al respecto, hizo presente que se ha sostenido que el Estado cuenta con el control de identidad como una herramienta para accionar en esta materia. Sin embargo, es ingenuo pensar que encapuchados accederán voluntariamente a

tal control policial. Por lo tanto, se carecería de un instrumento coercitivo para prevenir y castigar el ilícito.

Asimismo, acotó que la Moción se hace cargo de legislación comparada, indicando que en Alemania e Italia este tipo de conductas son consideradas un delito autónomo, el cual se sanciona por el hecho de realizar acciones o portar elementos destinados a dificultar la identificación por parte de las policías. En tanto, en España el hecho de portar capuchas en contexto de una marcha pacífica, faculta a las policías a practicar un control de identidad preventivo, aun cuando no haya ningún indicio de que vayan a cometer un delito.

En cuanto a las propuestas que dispone esta iniciativa legal, afirmó que son las siguientes:

a) Modifica la agravante del numeral 5 del artículo 12 del Código Penal incorporando el obrar con la intención positiva de ocultar su identidad mediante capucha, embozo, pasamontañas u otro medio semejante.

b) Se establece una agravante especial en el delito de desórdenes públicos. De esta forma, se aumenta en un grado la pena establecida para este delito para quienes oculten su rostro mediante el uso de capuchas mientras participen en actos públicos.

c) Se establece una nueva hipótesis de falta que faculta la detención. Así, se incorporar el delito de desórdenes públicos cometido con la agravante especial de ocultar su rostro, al listado de faltas que permiten la detención. Sin embargo, aclaró que los delitos no necesitan una regla especial que autorice su detención. En efecto, el simple delito o el crimen, en hipótesis de flagrancia, ameritan detención. En tanto, en el caso de las faltas corresponde citación y, en hipótesis especiales, autorizan la detención.

Enseguida, el Personero de Gobierno hizo presente las modificaciones que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública propone a este proyecto de ley, a saber:

i) Modificar la sanción respecto del delito de atentado contra la autoridad con rostro oculto. Al respecto, informó que el artículo 262 del Código Penal sanciona, en forma alternativa, este ilícito con reclusión menor en su grado medio o multa de 11 a 15 UTM. En este sentido, se propone eliminar la alternatividad en la sanción y aplicar derechamente la pena privativa de libertad.

ii) Manifestó sus reservas en cuanto a modificar las agravantes generales contempladas en el artículo 12 del Código Penal debido a que pueden provocar un desajuste en la estructura normativa de las

circunstancias modificatorias de la responsabilidad penal. De esta forma, se mostró partidario de avanzar respecto de la figura agravada en el delito de desórdenes públicos.

iii) Establecer una agravante especial del delito de daños, en la medida que tenga lugar en el marco de alteraciones del orden público y se actúe ocultando el rostro para evitar su identificación.

iv) Crear una falta que disponga que, en el marco o con ocasión de alteraciones del orden público, quien ocultare su rostro para evitar su identificación incurrirá en una falta de aquellas que permiten la detención.

A continuación, el **señor Presidente** declaró cerrado el debate y sometió a votación en general este proyecto de ley.

**- Sometida a votación la idea de legislar en la materia, fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señores Harboe, Insulza, Kast y Pérez.**

- - -

#### **TEXTO DEL PROYECTO**

En mérito del acuerdo precedentemente consignado, la Comisión de Seguridad Pública tiene el honor de proponeros la aprobación, en general, del proyecto de ley en informe, cuyo texto es el que sigue:

#### **PROYECTO DE LEY:**

“Artículo primero: Para modificar el Código Penal en el siguiente sentido:

1) Agrégase al artículo 269, el siguiente inciso segundo nuevo, pasando el actual a ser inciso tercero:

“Quienes incurrieren en las conductas descritas en el inciso anterior, en actos públicos, sean o no autorizados por la autoridad competente, cubriendo su rostro intencionalmente con el propósito de ocultar su identidad, mediante el uso de capuchas, pañuelos u otros elementos análogos, serán sancionados con la pena establecida en el mencionado inciso, aumentada en un grado.”.

2) Modifíquese el artículo 12 numeral 5, en el siguiente sentido:

“En los delitos contra las personas, obrar con premeditación conocida o emplear astucia, fraude o disfraz, que tenga por intención positiva ocultar su identidad mediante capucha, embozo, pasamontañas u otro medio semejante.”.

Artículo Segundo: Modificar el inciso tercero del artículo 134 del Código Procesal Penal en el siguiente sentido:

“No obstante lo anterior, el imputado podrá ser detenido si hubiere cometido el delito asignado en el inciso segundo del artículo 269 del Código Penal y alguna de las faltas contempladas en los artículos 494, Nos. 4 y 5, y 19, exceptuando en este último caso los hechos descritos en los artículos 189 y 233; 494 bis, 495 N° 21, y 496, Nos. 3, 5 y 26.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 26 de noviembre de 2019, con asistencia de los Honorables Senadores señores Felipe Harboe Bascuñán (Presidente), José Miguel Insulza Salinas, Felipe Kast Sommerhoff y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 27 de noviembre de 2019.

JULIO CÁMARA OYARZO  
Secretario Accidental de la Comisión

## **RESUMEN EJECUTIVO**

### **INFORME DE LA COMISIÓN DE SEGURIDAD PÚBLICA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL OCULTAMIENTO DE LA IDENTIDAD COMO TIPO PENAL, CIRCUNSTANCIA AGRAVANTE Y CASO DE FLAGRANCIA (BOLETÍN N° 12.894-07)**

**I.- OBJETIVO DEL PROYECTO:** reafirmar que, la garantía constitucional relativa a la libertad de reunión de las personas, debe realizarse en forma pacífica. En función de ello, se dota a nuestro ordenamiento jurídico de sanciones más severas y se entrega herramientas más eficientes a Carabineros para hacer frente a quienes provocan disturbios, delitos y desmanes contra el orden público.

**II.- ACUERDO:** Aprobada la idea de legislar por unanimidad de miembros presentes (4x0).

**III.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO:** Consta de dos artículos permanentes.

**IV.- URGENCIA:** Discusión inmediata.

**VI.- ORIGEN DE LA INICIATIVA:** Moción de los Honorables Senadores señores Kast, Allamand, Harboe, Insulza y Pérez.

**VII.- TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Primer trámite.

**VIII.- TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe.

**IX.- INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 4 de septiembre de 2019.

**IX.- LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**

- 1) Código Penal.
- 2) Código Procesal Penal.

JULIO CÁMARA OYARZO  
Secretario Accidental de la Comisión

Valparaíso, a 27 de noviembre de 2019.

## ÍNDICE

	Página
Objetivo del proyecto	2
Antecedentes:	
I. Normativos	2
II. Estructura del proyecto	2
III. Moción	3
Discusión en general	5
Votación idea de legislar	7
Texto del proyecto	7
Resumen Ejecutivo	9