INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL DE SEGURIDAD CIUDADANA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS CÓDIGOS DE PROCEDIMIENTO PENAL Y PROCESAL PENAL EN MATERIA DE CONTROL DE IDENTIDAD.

BOLETÍN N° 3390-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión Especial de Seguridad Ciudadana viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un Mensaje de S.E. el Presidente de la República.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de las siguientes personas:

Don Jorge Correa Sutil, Subsecretario del Interior.

Don Jorge Claissac Schnake, Jefe de la División Jurídica del Ministerio del Interior.

Doña Erika Castro Plaza, Subdirectora Nacional del Instituto Nacional de la Juventud.

Don Jaime Junyent Ruiz, Jefe del Departamento de Asesoría Jurídica del Instituto señalado.

OBJETO.

El proyecto tiene por objeto modificar los Códigos Procesal Penal y de Procedimiento Penal para fortalecer y homologar en ambos Códigos las facultades que se conceden a las policías en materia de control de identidad.

Con tal propósito:

1° Modifica el artículo 85 del Código Procesal Penal para:

a) Configurar la falta descrita en el N° 5 del artículo 496 del Código Penal y permitir su consiguiente detención, respecto de quien se niegue a acreditar su identidad o existan indicios de que la oculta o la ha falseado.

b) Disponer la obligación de informar de inmediato al fiscal de la detención y colocar, dentro de las 24 horas, al detenido a disposición del tribunal, salvo que el fiscal deje sin efecto la detención.

2° Modifica el artículo 260 bis del Código de Procedimiento Penal para:

a) Entregar a las policías las mismas facultades que actualmente les concede el Código Procesal Penal en las regiones en que rige, es decir:

a-1 Permitirles solicitar la identificación de las personas no sólo cuando exista un indicio de que ellas hayan cometido o intentado cometer un crimen o simple delito, se dispusieren a cometerlo o pudieren aportar información útil para su indagación, sino también, y en los mismos casos, una falta.

a-2 Facultarlas para que durante el procedimiento de identificación, puedan registrar las vestimentas, el equipaje o el vehículo de la persona sujeta a control;

a-3 Permitirles que en caso de negativa a identificarse o imposibilidad de hacerlo, puedan conducir a la persona a la unidad policial más cercana para efectuar tal identificación, hecho lo cual deberán liberarla. Si tampoco fuere posible obtener la identificación, se tomarán huellas digitales para ese sólo efecto, obtenido lo cual deberán destruirse.

a-4 Fijarles un plazo máximo de seis horas para finiquitar el procedimiento señalado.

b) Configurar la falta descrita en el N° 5 del artículo 496 del Código Penal y permitir la consiguiente detención, respecto de quien se niegue a acreditar su identidad o existan indicios de que la oculta o la ha falseado, debiendo ponérselo a disposición del tribunal como autor de dicha falta.[1]

ANTECEDENTES.

1.- El Mensaje hace presente que existen dos mociones parlamentarias que buscan, por la vía de modificar los Códigos Procesal Penal y de Procedimiento Penal, fortalecer las facultades policiales en materia de control de identidad, la primera de los Senadores señores Espina, Larraín, Ríos y Viera Gallo y la segunda de los Diputados señores Araya, Burgos , Encina, Leal, Luksic, Riveros, Saffirio, Villouta y Walker.

Agrega que ambos proyectos, sin perjuicio de algunas diferencias entre ellos, coinciden en poner de manifiesto la deficiente regulación que efectúa el Código de Procedimiento Penal en materia de control de identidad y las dificultades que en la aplicación práctica han ofrecido las disposiciones sobre la misma materia contempladas en el Código Procesal Penal, concordando, además, en la necesidad de fortalecer las facultades policiales al respecto como una forma de solucionar el problema.

Señala, asimismo, que en los fundamentos de dichas mociones, se expresa que la aplicación de la reforma procesal penal ha significado elevar los niveles de la actuación policial, hasta el extremo de que en variadas

[1] El artículo 496 del Código Penal sanciona en su N° 5 con la pena de multa de una a cuatro unidades tributarias mensuales al que ocultare su verdadero nombre y apellido a la autoridad o persona que tenga derecho para exigir que los manifieste, o se negare a manifestarlos o diere domicilio falso.

ocasiones se ha dificultado su labor, lo que hace necesario flexibilizar las normas que regulan el control de identidad, para explicitar algunas atribuciones policiales necesarias para enfrentar adecuadamente el fenómeno criminal.

Añade, asimismo, que la moción senatorial expresa preocupación por la diferente regulación establecida en ambos Códigos para el control de identidad, por cuanto, como efecto de las modificaciones introducidas por la ley N° 19.789 al Código Procesal Penal, en los lugares en que se aplica la reforma procesal penal, la policía quedó facultada para registrar las vestimentas, el equipaje o vehículo de la persona sujeta a control; se ampliaron sus facultades de control, limitadas sólo a los casos de crímenes y simples delitos, también a los casos en que existieren indicios de que una persona hubiere cometido una falta, se dispusiere a cometerla o tuviere información útil para la investigación de ellas; se la facultó para el caso de que el controlado no pudiere acreditar su identidad, para tomarle, sin necesidad de contar con su autorización, sus huellas digitales, y, por último, se amplió el plazo máximo para la realización de estas diligencias, de cuatro a seis horas.

Las modificaciones señaladas no alcanzaron al Código de Procedimiento Penal, razón por la que en los lugares en que aún subsiste el sistema antiguo, la policía no cuenta con tales facultades, circunstancia que entraba su accionar en materia de control de identidad, toda vez que no puede revisar las vestimentas, el equipaje o el vehículo del controlado, no puede tampoco proceder salvo que se trate de crímenes o simples delitos, como tampoco puede tomar las huellas dactilares del afectado si no cuenta con su autorización escrita, no pudiendo exceder todo el procedimiento de un máximo de cuatro horas.

Termina el Mensaje señalando que tales son los fundamentos de esta iniciativa, la que busca ampliar las facultades policiales mediante la entrega de nuevas atribuciones, sin menoscabo de las garantías de los ciudadanos.

2.- El Código Procesal Penal.

En lo que interesa a este informe, cabe señalar que su artículo 85, ubicado en el Párrafo 3° del Título IV del Libro I, se refiere a las funciones que corresponden a la policía al practicar el control de identidad, señalando que tanto Carabineros como la Policía de Investigaciones podrán, sin previa orden de los fiscales, solicitar la identificación de cualquier persona en casos fundados, tales como la existencia de un indicio de que esa persona hubiere cometido o intentado cometer un crimen, un simple delito o una falta o que se dispusiere a cometerlo, o bien, que pudiere suministrar información útil para la indagación de un crimen, simple delito o falta. La identificación deberá practicarse en el lugar en que se encontrare la persona, por medio de documentos de identificación, expedidos por la autoridad pública, como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte, debiendo el funcionario policial otorgar facilidades para encontrar y exhibir tales documentos.

Su inciso segundo agrega que durante este procedimiento, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona sujeta a control.

Su inciso tercero regla la situación que se produce ante la negativa de la persona a acreditar su identidad o, a pesar de haber recibido las facilidades necesarias para ello, no le fuere posible hacerlo. En tales casos, la policía la conducirá a la unidad policial más cercana para proceder a su identificación, lugar en que se le darán las facilidades necesarias para procurar una identificación satisfactoria por otros medios distintos a los mencionados, dejándosela en libertad en caso de lograrse un resultado positivo. En caso de no ser posible acreditar la identidad, se le tomarán huellas digitales para el solo fin de identificación, cumplido lo cual, serán destruidas.

Su inciso cuarto y final señala que los procedimientos encaminados a obtener la identificación de una persona, deberán realizarse en la forma más expedita posible y el abuso en su ejercicio, se sancionará de acuerdo a lo previsto en el artículo 255 del Código Penal. En caso alguno estos procedimientos podrán extenderse por más de seis horas, transcurridas las cuales la persona deberá ser puesta en libertad.[2]

3.- El Código de Procedimiento Penal.

Su artículo 260 bis faculta a la policía para solicitar la identificación de cualquier persona en casos fundados, tales como la existencia de un indicio de que ella hubiere cometido o intentado cometer un crimen o simple delito, de que se dispusiere a cometerlo o de que pudiere proporcionar información útil para la investigación de un crimen o simple delito. La identificación deberá practicarse en el lugar en que se hallare la persona, por medio de documentos de identificación expedidos por la autoridad pública tales como cédula de identidad, licencia de conducir o pasaporte, debiendo el funcionario policial otorgar las facilidades necesarias para encontrar y exhibir tales documentos.

Su inciso segundo se pone en el caso de que la persona se niegue a acreditar su identidad o habiéndosele dado las facilidades del caso, no le sea posible hacerlo, disponiendo que deberá conducírsela a la unidad policial más cercana para fines de identificación. En la unidad, si no ha podido acreditar su identidad, deberán dársele las facilidades necesarias para procurar su identificación por otros medios distintos a los ya mencionados. Si esta forma tampoco diere resultado, se le ofrecerá dejarla de inmediato en libertad si autorizare por escrito que se le tomen huellas digitales, las que solamente podrán utilizarse para fines de identificación.

Su inciso tercero agrega que en cualquier caso que hubiere sido necesario trasladar a la persona a la unidad policial, el funcionario que lo lleve a efecto deberá informarle verbalmente de su derecho de que se comunique a su familia, o a la persona que indique , de su permanencia en el cuartel policial, no pudiendo ingresársela a una celda o calabozo ni mantenerla en contacto con personas detenidas.

---

[2] El artículo 255 del Código Penal sanciona al empleado público que, desempeñando un acto del servicio, cometiere cualquier vejación injusta contra las personas o usare de apremios ilegítimos o innecesarios para el desempeño del servicio respectivo, con las penas de suspensión del empleo en cualquiera de sus grados y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales.

Su inciso final añade que la facultad de requerir la identificación, deberá ejercerse de la forma más expedita posible, no pudiendo el conjunto de procedimientos detallados, en caso alguno, exceder de cuatro horas.

IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES DEL PROYECTO Y CONSTITUCIONALIDAD DE LAS MISMAS.

Tal como ya se señaló al reseñar los objetivos del proyecto, las ideas matrices o fundamentales del mismo, son las que allí se indican, las que son propias de ley al tenor de lo establecido en el artículo 60 N°s 2 y 3 de la Constitución Política.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a) Discusión en general.

Durante la discusión en general, el señor Subsecretario del Interior hizo presente que el proyecto recogía dos mociones parlamentarias, originadas una en el Senado y la otra en la Cámara, teniendo ambas iniciativas un doble propósito; por una parte, uniformar las normas sobre control de identidad existentes en ambos Códigos y, por la otra, introducir algunos perfeccionamientos al sistema de control de identidad.

Precisó que no se trataba en modo alguno de reponer el mecanismo de la detención por sospecha, tema que consideraban superado no sólo por las proyecciones de los principios garantistas o de defensa de los derechos de las personas sino también por la evolución de las detenciones relacionadas con los delitos de mayor connotación social o importancia. Al respecto, acompañó un cuadro estadístico que demostraba que desde el momento mismo de la supresión del sistema de la detención por sospecha, las detenciones practicadas por las policías en materia de delitos de mayor importancia o connotación social, habían aumentado sensiblemente, lo que pondría de relieve la mayor eficacia alcanzada al efecto.

En lo que se refiere a la uniformidad u homologación de los sistemas de control de identidad en ambos Códigos, el proyecto incorpora al Código de Procedimiento Penal disposiciones que ya existen en el Código Procesal Penal, es decir, 1° que el mecanismo del control de identidad pueda aplicarse no sólo en el caso de la existencia de indicios de haberse cometido un crimen o un simple delito o de que la persona se apresta a cometerlo o que tiene informaciones para su investigación, sino que también de faltas; 2° la posibilidad de que durante el procedimiento puedan registrarse las vestimentas, equipajes o vehículos de las personas sujetas a control; 3° permitir la toma de huellas dactilares, aún contra la voluntad del controlado, en los casos de no ser posible acreditar la identidad, y 4° aumentar de cuatro a seis horas el plazo para llevar a cabo todo el procedimiento de control de la identidad.

En cuanto a las medidas de perfeccionamiento del sistema, aplicables a ambos Códigos, señaló que el proyecto establecía que una vez transcurrido el plazo de las seis horas sin que haya sido posible establecer la identidad por negarse la persona a ello, o en los casos en que existan indicios de que la entregada ha sido falseada o se ha ocultado la verdadera, deberá detenérsela como autora de la falta señalada en el artículo 496 N° 5 del Código Penal, es decir, ocultar

el verdadero nombre y apellido a la autoridad o persona que tenga derecho a exigirlo, o bien negarse a manifestar el nombre o dar domicilio falso. En definitiva, lo que se busca con el perfeccionamiento es que una vez transcurridas las seis horas sin que se obtenga la identificación, se configure la falta descrita y se proceda a la detención. En tal caso, tratándose de los lugares en que rige la reforma procesal penal, deberá darse inmediato aviso al fiscal quien podrá dejar sin efecto la detención o resolver se ponga al detenido a disposición del juez de garantía dentro de las 24 horas. Si se trata del sistema antiguo, deberá ser puesto a disposición del juez.

Ante una pregunta del Diputado señor Walker quien planteó la posibilidad de facultar en el proyecto a las policías para realizar allanamientos preventivos, algo muy solicitado en sectores humildes, como una forma de combatir el delito, señaló haber consultado a Carabineros acerca de las deficiencias que percibían en la aplicación del nuevo sistema procesal penal, recibiendo como respuesta en materia de control de identidad, la necesidad de contar con más facultades, todas las que el Gobierno consideraba que se acercaban mucho al sistema de la detención por sospecha. No obstante, dentro de esa respuesta, habían hecho presente que el proyecto no solucionaba el problema de la persona sujeta a control que exhibiera un documento de identificación respecto del que existieran indicios de ser falso y que, en el caso de las seis horas que se indican como tiempo máximo de duración de todo el procedimiento, lo estimaban suficiente en la medida que el Servicio de Registro Civil e Identificación permitiera el chequeo de huellas dactilares en todo momento y, especialmente, en lugares apartados, situaciones en las que señalaron haber tenido problemas de accesibilidad.

En lo que se refiere al allanamiento preventivo mismo, señaló que se había preferido el control de identidad, pero están conscientes de la existencia de varias deficiencias en el nuevo sistema, las que serán objeto de una revisión completa por iniciativa del Ministerio de Justicia, a partir del informe de la Comisión Especial creada para evaluar la aplicación de la reforma.

Precisó que la modificación que el proyecto introduce a ambos Códigos en cuanto a la configuración de la falta descrita en el artículo 496 N° 5 del Código Penal, no es una modificación propiamente tal sino una aclaración, por cuanto dicha norma está vigente como también la facultad de detener por faltas. Carabineros, no obstante, no siempre entiende que la no identificación dentro del plazo legal hace incurrir en dicha falta, por eso, en realidad, la disposición no es más que una aclaración a fin de evitar que la ausencia de una norma expresa que así lo establezca inhiba a Carabineros, o que un juez demasiado garantista entienda que las disposiciones vigentes no juegan.

Ante una consulta del Diputado señor Hales, quien junto con señalar su oposición al sistema de la detención por sospecha, preguntó acerca de la diferencia entre lo que propone el proyecto y ese sistema, ya que, a su juicio, constituía un punto álgido en esta materia, recordó que tal sistema se había suprimido al derogarse los antiguos números 4° y 5° del artículo 280 del Código de Procedimiento Penal, los que obligaban a la policía a detener al que anduviera con disfraz o de otra manera ocultare su verdadera identidad y rehusare darla a conocer y al que se encontrare a deshora o en lugares o circunstancias que presten motivos fundados para atribuirle malos designios, si las explicaciones que diere de su conducta no desvanecieren las sospechas.

Agregó que lo anterior permitía a las policías detener hasta por 12 horas a personas a quienes suponía malos designios, sin control alguno de los tribunales. Esta facultad, extremadamente amplia, afectaba básicamente a personas jóvenes que deambulaban tarde por las calles o a otras que, en actitudes que parecían sospechosas, se encontraban en barrios de sectores acomodados. Precisamente esta amplitud los había llevado oponerse al sistema de la detención por sospecha, el que permitía que jóvenes sin antecedentes fueran encerrados junto a delincuentes avezados, habiendo, además, la práctica demostrado lo innecesario del sistema como lo comprobaba la mayor eficacia de las detenciones efectuadas por la policía en materia de delitos de mayor connotación social, desde el momento mismo de la supresión de ese mecanismo.

Añadió que lo que cambiaba significativamente la situación, era el control que en el nuevo sistema correspondía a los fiscales y a los jueces de garantía sobre las actuaciones policiales, por cuanto si se analizaban con detención las causales que permiten efectuar el control de identidad de acuerdo a este proyecto, resultaban también bastante amplias.

Finalmente, ante una nueva consulta del Diputado señor Hales quien manifestó dudas acerca de si la negativa de la persona sujeta a control, a permitir el registro de sus vestimentas o vehículo, daba o no lugar a que la policía procediera a su detención, precisó que el Código no se ponía en esa situación porque el control de identidad supone que la policía puede llevar a cabo dicha revisión aún recurriendo a la fuerza.

El Diputado señor Burgos reafirmó lo expuesto por el señor Subsecretario, recordando que dicha revisión formaba parte del control de identidad, por cuanto tanto el actual artículo 85 del Código Procesal Penal como la modificación que el proyecto propone para el Código de Procedimiento Penal, emplean los términos “durante este procedimiento”. En consecuencia, concurriendo los indicios o requisitos previos que autorizan el control, es decir, haber cometido un delito, aprestarse a cometerlo o tener información para la indagación de un ilícito, permiten dicho control y la consecuente revisión de las vestimentas, equipajes y vehículo.

El Diputado señor Bustos señaló que la modificación aclaraba el sentido del artículo 85 del Código Procesal Penal como también hacía simétricas las disposiciones de ambos Códigos sobre la materia. Ante la situación, que consideró normal, de las policías en cuanto pedir más facultades, recordó que las leyes se aplican a todos y no sólo a la delincuencia, por lo que resultaba necesario resguardar los equilibrios entre los derechos de los ciudadanos y las facultades y el poder del Estado y de las policías que son las ejecutoras al respecto. Sostuvo que ir más allá, sería contradecir los principios en que se sustenta el estado de derecho, el que necesariamente debe ser garantista. Estimaba que establecer un sistema de allanamiento preventivo, en forma tan amplia, sería ir demasiado lejos. Distinto sería en el caso de flagrancia. Señaló que muchas de las deficiencias que se advertían en el sistema, se debían a la falta de tribunales de turno que funcionaran las 24 horas del día y que permitieran solicitar las pertinentes autorizaciones judiciales. Terminó expresando que estas deficiencias no podían subsanarse por la vía de crear problemas a los derechos de los ciudadanos.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad. (participaron en la votación los Diputados señores Burgos, Bustos, Hales, Montes, Tapia, Uriarte y Walker).

b) Discusión en particular.

Durante la discusión en particular, la Comisión se remitió al debate habido durante la discusión en general del proyecto, aprobando ambos artículos, en votación separada, por unanimidad y en los mismos términos propuestos.

Su texto, con algunas modificaciones de forma, es el que figura al final de este informe.

CONSTANCIA.-

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que el proyecto no contiene disposiciones que sean propias de ley orgánica constitucional o que deban aprobarse con quórum calificado.

2.- Que ninguna de sus disposiciones es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que el proyecto fue aprobado en general, por unanimidad.

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados por la Comisión..

****

Por las razones expuestas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto, al que solamente se le han introducido algunas modificaciones puramente formales, de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

Artículo 1°.- Sustitúyese el inciso cuarto del artículo 85 del Código Procesal Penal, por los siguientes:

“ El conjunto de procedimientos detallados en los incisos precedentes no podrá extenderse por un plazo superior a seis horas, transcurridas las cuales la persona que ha estado sujeta a ellos deberá ser puesta en libertad, salvo que existan indicios de que ha ocultado su verdadera identidad o ha proporcionado una falsa, caso en el cual se estará a lo dispuesto en el inciso siguiente.

Si la persona se niega a acreditar su identidad o se encuentra en la situación indicada en el inciso anterior, se procederá a su detención como autora de la falta prevista y sancionada en el N° 5 del artículo 496 del Código Penal. El agente policial deberá informar, de inmediato, de la detención al fiscal, quien podrá dejarla sin efecto u ordenar que el detenido sea conducido ante el juez dentro de un plazo máximo de veinticuatro horas, contado desde que la detención se hubiere practicado. Si el fiscal nada manifestare, la policía deberá presentar al detenido ante la autoridad judicial en el plazo indicado.

Los procedimientos dirigidos a obtener la identidad de una persona en conformidad a los incisos precedentes, deberán realizarse en la forma más expedita posible, y el abuso en su ejercicio podrá ser constitutivo del delito previsto y sancionado en el artículo 255 del Código Penal.”.

Artículo 2°.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el artículo 260 bis del Código de Procedimiento Penal:

1) En el inciso primero, sustitúyense las expresiones “crimen o simple delito” las dos veces en que se las menciona, por “ crimen, simple delito o falta”.

2) Reemplázanse los incisos segundo, tercero y cuarto, por los siguientes:

“Durante este procedimiento, la policía podrá proceder al registro de las vestimentas, equipaje o vehículo de la persona cuya identidad se controla.

En caso de negativa de una persona a acreditar su identidad, o si habiendo recibido las facilidades del caso no le fuere posible hacerlo, la policía la conducirá a la unidad policial más cercana para fines de identificación. En dicha unidad se le darán facilidades para procurar una identificación satisfactoria por otros medios distintos de los ya mencionados, dejándola en libertad en caso de obtenerse dicho resultado. Si no resultare posible acreditar su identidad, se le tomarán huellas digitales, las que sólo podrán ser usadas para fines de identificación y, cumplido dicho propósito, serán destruidas.

En cualquier caso que hubiere sido necesario conducir a la persona a la unidad policial, el funcionario que practique el traslado deberá informarle verbalmente de su derecho a que se comunique a su familia, o a la persona que indique, de su permanencia en el cuartel policial. Asimismo, no podrá ser ingresada en celdas o calabozos.

El conjunto de procedimientos detallados en los incisos precedentes no podrá extenderse por un plazo superior a seis horas, transcurridas las cuales la persona que ha estado sujeta a ellos deberá ser puesta en libertad, salvo que existan indicios de que ha ocultado su verdadera identidad o ha proporcionado una falsa, caso en el cual se estará a lo dispuesto en el inciso siguiente.

Si la persona se niega a acreditar su identidad o se encuentra en la situación indicada en el inciso anterior, se procederá a su detención, debiendo ser

puesta a disposición del tribunal como autora de la falta prevista y sancionada en el N° 5 del artículo 496 del Código Penal.

Los procedimientos dirigidos a obtener la identificación de una persona en conformidad a los incisos precedentes. deberán realizarse en la forma más expedita posible, y el abuso en su ejercicio podrá ser constitutivo del delito previsto y sancionado en el artículo 255 del Código Penal.”.

****

Sala de la Comisión, a 5 de noviembre de 2003

Se designó Diputado Informante al señor Patricio Hales Dib.

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los Diputados señores Jorge Burgos Varela (Presidente), Juan Bustos Ramírez, Patricio Hales Dib, Carlos Kuschel Silva, Boris Tapia Martínez, Gonzalo Uriarte Herrera y Patricio Walker Prieto.

En reemplazo del Diputado señor Francisco Encina Moriamez asistió el Diputado señor Carlos Montes Cisternas.

Asistió también a parte de la sesión la Diputada señora María Eugenia Mella Gajardo.

EUGENIO FOSTER MORENO
Secretario