

DOCTRINA

## Controles de identidad realizados por Carabineros: Una aproximación empírica y evaluativa sobre su uso en Chile

*Stop and identity by Carabineros: An empirical approach and assessment in Chile*

**Mauricio Duce**

*Universidad Diego Portales, Chile*

**Ricardo Lillo**

*Universidad Diego Portales, Chile*

**RESUMEN** En los últimos años se ha generado un enorme debate público en torno a la regulación y uso de los controles de identidad. Lamentablemente, esta discusión ha carecido de evidencia que permita sustentar las justificaciones que se han esgrimido para los continuos cambios que ha experimentado esta institución. En este contexto, este artículo intenta contribuir al mejor conocimiento de los controles de identidad en el país de dos formas. Primero, presentando una descripción acerca de su uso y práctica por medio de evidencia que permite construir una imagen más detallada que la que se dispone en la actualidad. Segundo, evaluando su uso respecto a los parámetros más relevantes que han estado en discusión en los últimos años: su eficacia y el potencial uso discriminatorio. La evidencia sugiere que se trataría de una medida poco eficaz para satisfacer los objetivos básicos que le han servido de justificación y, recurriendo a un indicador de discriminación estadística, que su uso sería discriminatorio en contra de extranjeros, mujeres y habitantes de comunas más pobres. El trabajo se apoya en el uso de diversa evidencia, pero especialmente de una base de datos que contiene el total de controles de identidad realizados por Carabineros en el período de un año comprendido entre los meses de abril de 2017 y marzo de 2018, y obtenida en enero de 2019 por los autores luego de un proceso judicial.

**PALABRAS CLAVE** Control de identidad, investigación empírica, Carabineros, discriminación estadística, sistema de justicia penal.

**Abstract** During the last years an important public debate has arisen regarding the regulation and practical use of the power to stop and identity in Chile. Unfortunately,

this debate lacks evidence to sustain the several arguments use to justify its continuous reforms proposals. In this context, this article intends to contribute to a better understanding on this mechanism by two ways. First, providing a description of its current practice using evidence that allows to build a more detailed image than we have so far. Second, assessing its use based on the most relevant parameters that has been under debate last years: its efficacy and its potential discriminatory use. The evidence suggest that this mechanism is not very effective to achieve the goals that justify it and, using a statistical discrimination indicator, its use could be discriminatory against foreign people, women and the inhabitants of the poorer counties. The article is supported in diverse data, but especially in the use of a comprehensive database containing the total-ity of stop and identity controls applied by Carabineros during an entire year between April 2017 and March 2018, which was received by the authors in January 2019 after a litigation before courts.

**KEYWORD** Stop and identity, Stop and question, Stop and frisk, empirical research, Police, statistical discrimination, criminal justice system

## Introducción

En los últimos años se ha generado un enorme debate público en torno a la regulación y uso de los controles de identidad en nuestro país, especialmente en el contexto de diversos procesos legislativos que han intentado, por vía de reformas legales, una ampliación significativa de las facultades policiales y de los poderes asociados a su ejecución. El caso más paradigmático fue el proyecto de ley denominado como *agenda corta antidelincuencia*, discutido entre los años 2015 y 2016, el que, finalmente, se transformó en la Ley 20.931 de 6 de julio de 2016. Esta introdujo diversos cambios a la regla del artículo 85 del Código Procesal Penal (CPP) y estableció el mecanismo conocido como control preventivo de identidad (artículo 12).<sup>1</sup> En forma más reciente, el 28 de marzo de 2019, el Presidente de la República presentó a la Cámara de Diputados un nuevo proyecto de ley (Boletín 12506-25) destinado a ampliar la cobertura y facultades que los controles de identidad entregan a las policías,<sup>2</sup> abriendo un nuevo espacio de debate público.<sup>3</sup>

---

1. Un análisis crítico de dicho proyecto y su tramitación legislativa puede verse en: Duce, Mauricio (2016). Un reporte periodístico que da cuenta del surgimiento del proyecto es este: Francisco Artaza, «El día en que la oposición apoyó el control preventivo de identidad a menores», *La Tercera*, 23 de marzo de 2019, disponible en [bit.ly/3jJWOp5](http://bit.ly/3jJWOp5).

2. Esto por medio del Mensaje 16-367. Los alcances de este proyecto serán revisados en la próxima sección de este artículo. Sobre su polémica, véase: Mauricio Duce, «Controles de identidad: información para iniciar un debate mínimamente informado», *El Mercurio Legal*, 4 de abril de 2019, disponible en [bit.ly/2HScF8d](http://bit.ly/2HScF8d).

3. Otro proyecto presentado en este período surgió de una moción elaborada por un grupo de di-

Estas iniciativas legislativas y el debate generado en torno a ellas se han caracterizado por una notoria falta de evidencia que permita sustentar las distintas afirmaciones que se han entregado para justificar los cambios propuestos. En efecto, a pesar de que la Ley 20.931 vino acompañada de una promesa de producción de evidencia empírica trimestral que permitiera su evaluación en detalle,<sup>4</sup> a la fecha no existen datos desagregados publicados de manera regular y oportunamente por la autoridad, ni tampoco se conocen evaluaciones realizadas por las policías o la autoridad civil en el uso de estas herramientas que permitan cumplir con este objetivo.<sup>5</sup> Así, las políticas públicas y reformas legislativas en el área han sido llevadas adelante bastante a ciegas.

En este contexto, el presente trabajo intenta contribuir al mejor conocimiento de los controles de identidad en el país de dos formas. Primero, presentando una imagen acerca de su uso y práctica por medio de evidencia que permite construir una imagen más detallada que la que se dispone en la actualidad sobre su uso. Segundo, lo que será nuestro foco principal, evaluando su uso respecto a los parámetros más relevantes que han estado en discusión en los últimos años: su eficacia y el potencial uso discriminatorio.

Cabe señalar que esta investigación solo cubre el trabajo que realiza Carabineros de Chile. Si bien la Policía de Investigaciones (PDI) también cuenta con facultades de control de identidad, el número que realiza es marginal en comparación con el de Carabineros. Por ejemplo, de acuerdo con datos que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha dado a conocer del año 2019, la PDI realizó menos de un 1% del total de los controles preventivos efectuados en el país.<sup>6</sup> En consecuencia, en la práctica la función de controlar la identidad está radicada centralmente en el trabajo de Carabineros.

---

putados (Becker, Farcas, Fuenzalida, Nogueira y Silver) cuyo propósito fue el de extender el control preventivo a los jóvenes menores de dieciocho y mayores de dieciséis años (Boletín 11314-25, del 6 de julio de 2017).

4. Esta promesa no solo se reflejó a nivel normativo, sino como un compromiso de las autoridades. En esta dirección se pronunció, el día de publicación de la ley, el Subsecretario del Interior de la época; véase Francisco Águila, «Aleuy y control de identidad: “Haremos todas las evaluaciones correspondientes”», *Emol*, 6 de julio de 2016, disponible en [bit.ly/2Gk3GvO](http://bit.ly/2Gk3GvO).

5. En la actualidad, el sitio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene una sección con datos desde el año 2018. Se trata de cifras que solo contienen los datos nacionales agregados de los controles de identidad preventivos distinguiendo entre aquellos efectuados por Carabineros y la PDI. También contiene secciones del número de controlados detenidos, con detenciones previas y el número de reclamos. Ninguna de estas cifras se desagrega regional ni comunalmente, tampoco por flujos mensuales sino solo trimestrales; no se contemplan datos sobre los controles de identidad del artículo 85 del Código Procesal Penal, ni ningún otro detalle de estos procedimientos. Para más información, véase [bit.ly/38oekCU](http://bit.ly/38oekCU).

6. La PDI ejecutó 39.456 controles preventivos de identidad el año 2019 y Carabineros más de cinco millones (datos disponibles en [bit.ly/3b85y83](http://bit.ly/3b85y83)). Cabe señalar que, como veremos, los controles preventivos representaron cerca del 95% de los controles de identidad realizados ese año.

Dentro de la evidencia que utilizaremos para el cumplimiento de los objetivos de este trabajo hemos hecho uso principalmente de dos fuentes de información. Primero, una base de datos que contiene el total de controles de identidad realizados en el período de un año comprendido entre los meses de abril de 2017 y marzo de 2018 (en lo sucesivo, Base de Datos 2017-2018) y que contiene los registros de 3.630.936 controles del artículo 85 del CPP y preventivos. Dicha base de datos fue obtenida en su formato final en el mes de enero de 2019 mediante entrega que nos hiciera el personal del Departamento de Análisis Criminal de Carabineros de Chile como consecuencia de un largo litigio que sostuvieron los autores con la institución para obtener acceso a la misma.<sup>7</sup> Esta base de datos, entregada en una serie planillas excel distintas, fueron primero formateadas en el sentido de uniformar la manera en que las variables en la base de datos fueron ingresadas originalmente, y luego procesadas y analizadas a través del software Stata v. 14.<sup>8</sup> Se trata de información que no se encuentra disponible al público ni ha sido publicada en trabajos académicos previos. En segundo lugar, y sobre todo para graficar algunos datos generales y contrastar nuestra propia base de datos, hemos recurrido a información estadística publicada por instituciones públicas como Carabineros u otras.

Para cumplir los objetivos ya señalados, el trabajo se divide en tres secciones, además de esta introducción y las conclusiones. La primera estará destinada a presentar datos generales sobre el uso de los controles de identidad e información relativa a las personas que son controladas y la forma en que se ejecutan los controles. Esta información entregará elementos claves de contexto para conocer el funcionamiento y uso de esta institución en la práctica y permitirá luego avanzar en su evaluación. Así, en la segunda sección evaluaremos el uso de los controles de identidad desde el punto de vista de su eficacia. En la sección tercera presentaremos evidencia que permite hacer una primera aproximación para evaluar si el uso de los controles de identidad ha sido discriminatorio en el país.

Antes de iniciar el desarrollo, enfatizamos la necesidad de que la autoridad civil y las propias policías publiquen periódicamente información detallada y desagregada del uso de los controles de identidad en el país que permita a ellos mismos y terceros conocer mejor su uso y evaluarlo. A más de cuatro años de vigencia de la Ley 20.931 es

---

7. Se trató de un requerimiento de acceso de información presentado ante el Consejo para la Transparencia el 3 de julio de 2017 y concedido en apelación por la Corte de Apelaciones de Santiago en la causa rol 56-2018 (25 de junio de 2018) y luego recurso de queja (rechazando solicitud de Carabineros) por la Corte Suprema rol 18.779-2018 (4 de octubre de 2018). La base de datos fue recibida anonimizada, sin el número de cédula de identidad de los controlados ni sus nombres o apellidos.

8. De acuerdo con lo que se nos informó por parte del personal del Departamento de Análisis Criminal de Carabineros de Chile, la razón para la diversidad de formatos en que venían las diversas variables se debía a que las estadísticas año a año se fueron recogiendo utilizando diversos dispositivos y softwares a medida que estos fueron siendo adquiridos e implementados a nivel nacional.

posible constatar un incumplimiento en forma y fondo del deber legal establecido en el artículo 12 de la misma. En nuestra opinión el problema fundamental en la actualidad no es la falta de reglas que establezcan deberes de producción de información, sino más bien de inexistencia de una práctica y de voluntad real para cumplirlas.

### **Datos generales sobre el uso de los controles de identidad, las personas controladas y la forma en que se ejecutan**

En este capítulo entregaremos información general sobre los controles de identidad en el país con foco en el período 2017 a 2019, lo que, además, nos permitirá observar el impacto que tuvo la reforma del año 2016. Junto con los antecedentes generales sobre la cantidad y tipo de controles, pondremos especial atención en los datos sobre individuos controlados y aquellos relativos a cómo se realizan los controles, todo lo cual constituye el sustrato básico que nos permitirá en los capítulos posteriores evaluar su uso. Este capítulo permitirá también identificar los importantes vacíos de información que existen y las dificultades que ello impone a la tarea de evaluar el uso de los controles de identidad.

#### La cantidad de controles de identidad que se realizan en Chile

Un punto de partida básico es conocer el uso que han tenido los controles de identidad en Chile, especialmente a partir de la creación de los controles preventivos en el año 2016. Debe tenerse presente que antes de esta reforma, los controles de identidad del artículo 85 del CPP ya se ocupaban con una intensidad importante. En efecto, datos disponibles indican que el promedio anual entre los años 2011 a 2014 superó los dos millones de controles de identidad (Duce, 2016: 73-74).<sup>9</sup> Por otra parte, Carabineros reporta que el total de controles realizados en el período de diez años comprendido entre 2009 y 2018 fue superior a los 25 millones de controles, es decir, un promedio que superó los 2,5 millones anuales.<sup>10</sup>

La tabla 1 contiene un resumen con el total de controles distinguiendo por tipo de control entre los años 2017 y 2019, de acuerdo con cifras publicadas en informes públicos de Carabineros de Chile.<sup>11</sup> No se incluye el año 2016 ya que los controles

---

9. A esa fecha, este promedio daba una tasa aproximada de 104 controles por cada mil habitantes.

10. Se trató de 25.067.466 controles de identidad. Véase Carabineros de Chile, Carabineros en cifras. Cuenta pública 2018, disponible en [bit.ly/3kHj6sS](http://bit.ly/3kHj6sS).

11. Un problema de estos datos, que también se replica en la base de datos que recibimos, es que Carabineros no identifica por separado la facultad de control preventivo prevista en el artículo 21 de la Ley 19.327 (organización de espectáculos de fútbol profesional) del resto de los controles. Evidencia disponible en poder de los autores muestra que para el período de un año comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, estos solo habrían sido 48.565, es decir, menos del 2,5% del total de controles de ese

**Tabla 1.** Controles de identidad de Carabineros por tipo, años 2017-2019

Tipo de control	N° (%) 2017	N° (%) 2018	N° (%) 2019
Art. 85 CPP	399.713 (12,52%)	423.008 (8,78%)	312.737 (5,80%)
Preventivo	2.791.715 (87,47%)	4.395.066 (91,21%)	5.077.504 (94,19%)
Total	3.191.428 (100%)	4.818.074 (100%)	5.390.241 (100%)

Fuente: Elaboración propia a partir de Carabineros en Cifras 2017, 2018 y 2019. Carabineros en Cifras 2017, página 22; Carabineros en Cifras 2018, página 23; Carabineros en Cifras 2019, página 17. Las versiones de los años 2018 y 2019 pueden encontrarse en línea en la página web de Carabineros en <http://www.carabineros.cl/secciones/carabCifras/>

preventivos empezaron a ejecutarse desde julio de ese año y, por lo mismo, los datos arrojan una imagen poco clara sobre su uso por estar en un momento de implementación de esta nueva facultad.

Complementamos lo anterior con la **tabla 2**, con los datos de nuestra base de datos que, como hemos señalado, incorpora información individual de los controles realizados entre los años 2017-2018, utilizando la misma clasificación según tipo de control.

Varias observaciones surgen a partir de estas dos primeras tablas. Un fenómeno importantísimo es el incremento significativo y paulatino en el uso de controles de identidad desde el primer año completo de vigencia de la Ley 21.931. En este sentido, si tomamos el total de controles en el 2017, al año 2019 este crecimiento es de casi un 69%. Si bien hay una disminución en la tasa de crecimiento entre 2018 y 2019 respecto al año anterior, se trata de un incremento igualmente importante, cercano al 12%. Por lo mismo, en este punto, no es posible saber si el uso de estas facultades todavía ha logrado una estabilidad o podría seguir creciendo para el 2020 y en el futuro.

Un segundo fenómeno tiene que ver con la paulatina disminución del uso de los controles del artículo 85 del CPP en desmedro del control de identidad preventivo, el que ha tenido un aumento sostenido desde su creación. Hasta antes de 2015 el 100% de los controles era de los primeros ya que era el único vigente. El 2017, bajan a un 12,5% del total; en la base de datos 2017-2018 bajan a casi un 11%; el 2018 a un 8,8%; y, el 2019 a un 5,8%. En números absolutos, de una base inicial promedio anterior a la creación de los controles preventivos de dos millones al año se pasa a casi 400 mil el 2017 y luego se baja aún más el 2019 a los 312 mil. Esto en un contexto en que el total de controles realizados se incrementó en casi 2,2 millones entre 2018 y 2019. De continuar esta tendencia, se podría producir una cierta derogación fáctica de los

---

año. Por lo mismo, la falta de esta desagregación no debiera ser relevante en los resultados generales que se presentan. Con todo, si sugieren que el seguimiento en el uso de estas facultades no ha sido un tema relevante en el diseño estadístico de la institución.

**Tabla 2.** Controles de identidad de Carabineros por tipo, base de datos 2017-2018

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP (investigativo)	394.492	10,9%
Preventivo	3.236.444	89,1%
Total	3.630.936	100%

controles del artículo 85 del CPP al desaparecer de la estadística con un porcentaje de relevancia. Como estos datos muestran, hoy ya cumplen un rol marginal en el total de controles.

El fenómeno descrito presenta preguntas importantes cuyas respuestas no es posible de obtener a partir de estos datos. El control del artículo 85 del CPP otorga facultades mucho más amplias a las policías que el preventivo al permitir los registros de vestimentas, equipajes y vehículos del controlado y también permite hacerlo a personas que tienen apariencia de ser menores de edad. Considerando estos elementos podría pensarse en que Carabineros los debería utilizar con alguna intensidad. Sin embargo, parece que en la práctica la completa falta de necesidad de justificar el uso de los controles preventivos en un indicio, tal como lo exige el artículo 85 del CPP, ha hecho que Carabineros prefiera esta herramienta aun cuando otorguen menos facultades de actuación en el desarrollo del control.

Volviendo a la cantidad de controles, un buen indicador que permite ver el enorme crecimiento de los mismos es analizar la tasa de controles por cada mil habitantes. Para el año 2019 esta tasa sería de 282,1 controles por cada mil habitantes (que se podría expresar también como que en promedio de 28 personas son controladas al año cada cien habitantes del país).<sup>12</sup> Como se puede observar es un incremento muy notable en un período de breve de cinco años de la tasa calculada para el 2014 de 104 controles por mil habitantes que ya hemos citado.

Más allá de la evolución en el tiempo en Chile, resulta de interés examinar esta tasa en términos comparados de manera de valorar la magnitud del uso de estas facultades en nuestro país. Se trata de una tarea compleja desde varios puntos de vista. El primer problema está en las diferencias que existen entre países respecto a la regulación de facultades de este tipo. Para estos efectos hemos considerado países que establecen situaciones análogas o equivalentes funcionales a los controles de identi-

12. Esta tasa se obtiene a partir de la proyección del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de que al año 2019 la población nacional sería de 19.107.216 personas. Véase Paulina Sepúlveda, «Chile ya supera los 19 millones de habitantes», *La Tercera*, 4 de julio de 2019, disponible en [bit.ly/3jMmGRp](https://bit.ly/3jMmGRp). En el período de la Base de Datos 2017-2018, el cálculo se hace con la población vigente a 2017, arrojando una tasa de 206 controles por cada mil habitantes.

**Tabla 3.** Tasa de equivalentes funcionales de controles por cada mil habitantes en jurisdicciones seleccionadas

País	Año	Tasa
Chile	2019	282,1
Inglaterra y Gales <sup>1</sup>	2018-2019	7
Escocia <sup>2</sup>	2018-2019	6,6
Ciudad de Nueva York <sup>3</sup>	2019	1,6
España	2015	141

1. Entre abril de 2018 y marzo de 2019 se produjeron 375.588 controles (stops and search) lo que no incluye las revisiones de vehículos al igual que en Chile. Estos datos y el cálculo de la tasa por cada mil habitantes puede verse en las estadísticas oficiales de Reino Unido en: <http://bit.ly/2WZzDhM> (la tasa más alta en el período se habría producido en Londres con 22 controles por cada mil habitantes).

2. Entre abril de 2018 y marzo de 2019 se produjeron 36.307 controles (stops and search) para una población estimada a junio de 2018 de 5.438.100 personas. Los datos de los controles se obtienen de las estadísticas policiales de Escocia en: <https://www.scotland.police.uk/assets/pdf/138327/306184/499496/national-stop-search-database-management-information-report-1st-april-31st-march-2019-pdf>. Los datos de población se obtienen de las estadísticas oficiales del sistema de registro de Escocia en: <https://www.nrscotland.gov.uk/files//statistics/rgar/2018/rgar18.pdf>.

3. El año 2019 se realizaron 13.459 controles (stops and frisks). Disponible en: [https://en.wikipedia.org/wiki/Stop-and-frisk\\_in\\_New\\_York\\_City](https://en.wikipedia.org/wiki/Stop-and-frisk_in_New_York_City). Para una población del censo de 1 de julio de 2018 de 8.398.748 en <http://on.nyc.gov/38PYWlq>.

4. Los controles realizados ese año fueron 6.550.422 para una población estimada al 1 de enero de 2015 de 46.449.565 personas, de acuerdo cifras del Ministerio del Interior (Martínez y Sánchez, 2019: 3). Estos autores reportan que no se publican esas cifras desde 2015 por parte del Ministerio del Interior. Las cifras de población se obtienen de los datos del INE de España. Disponible en: <http://bit.ly/3aVS9zK>.

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

dad nacionales. La segunda dificultad consiste en encontrar cifras actualizadas sobre la materia en estas otras jurisdicciones. En este contexto, la **tabla 3** resume y compara la tasa nacional con otras cuatro jurisdicciones (que incluye una ciudad relevante) en las que existen facultades análogas y nos fue posible encontrar datos relativamente recientes.

Se puede apreciar que el uso de esta facultad en nuestro país es muy superior a estos ejemplos en el ámbito comparado. Así, es una tasa más de cuarenta veces mayor que en Inglaterra, Gales y Escocia y más de 176 veces que en la ciudad de Nueva York. El caso de derecho comparado con una tasa más alta identificada es el caso de España, en donde se hace la mitad exacta que en Chile cada mil habitantes. Estas cifras tienden a mostrar que las facultades nacionales de controlar la identidad no solo son amplias en Chile normativamente hablando, sino que también han permitido una práctica de uso muy intenso, inédito en los países revisados. Se suma a esto, que en todos estos países se ha venido produciendo una baja muy importante en el uso de estas facultades en la última década. En el año 2012 en Nueva York la tasa fue de 64 por cada mil habitantes (llegando a su punto más alto de 82 el año 2011) y la misma en Escocia el año 2010, en tanto que para Inglaterra y Gales era de diecisiete (Bradford y



Loader, 2016: 252). En España, se pasó de 190 el año 2008 a 185 el 2011 y a 169 el 2012 (García y otros, 2013: 119). En Chile en cambio hemos experimentado un fenómeno inverso que ha más que duplicado los controles en menos de cinco años.

¿Qué es lo que explica la baja consistente en el uso de los equivalentes funcionales de los controles de identidad en los países examinados? Una constante común es que se han venido dando fuertes cuestionamientos al uso de estas facultades desde el punto de vista de la vigencia de varios derechos fundamentales tales como la igualdad y la privacidad.<sup>13</sup> Cuestionamientos similares han existido en el caso chileno a partir de la introducción de los controles preventivos el año 2016 por distintos organismos de protección de derechos humanos, pero el resultado en el uso práctico de esta facultad ha sido completamente diverso.<sup>14</sup>

### ¿A quiénes se controla?

Una primera cuestión que nuestra base de datos nos permitió discriminar, y que no ha sido publicada en otras fuentes, es la cantidad y porcentaje de hombres y mujeres que son objeto de estas medidas. La **tabla 4** va sobre esa materia, estableciendo la tasa por cada mil habitantes en cada categoría.

Se puede observar que los controles de identidad se focalizan fuertemente en hombres, superando el 81% del total de controles realizados. Esto tiene un impacto muy significativo en la tasa de hombres por cada mil personas del mismo sexo, en tanto se encuentra muy por sobre de la tasa total de 206 controles cada 1000 habitantes que tiene esta misma base de datos. Por el contrario, las mujeres tienen una tasa muy inferior al promedio de casi 76 controles por cada mil.

En relación con las edades de las y los controlados, es posible observar que, en ambos sexos, las categorías de edades son bastante uniformes entre uno y otro grupo. En ambos, la mayor proporción de controlados se encuentra en el grupo entre diecinueve a 29 años con un 36% del total, y le sigue la categoría entre 30 a 39 años con

---

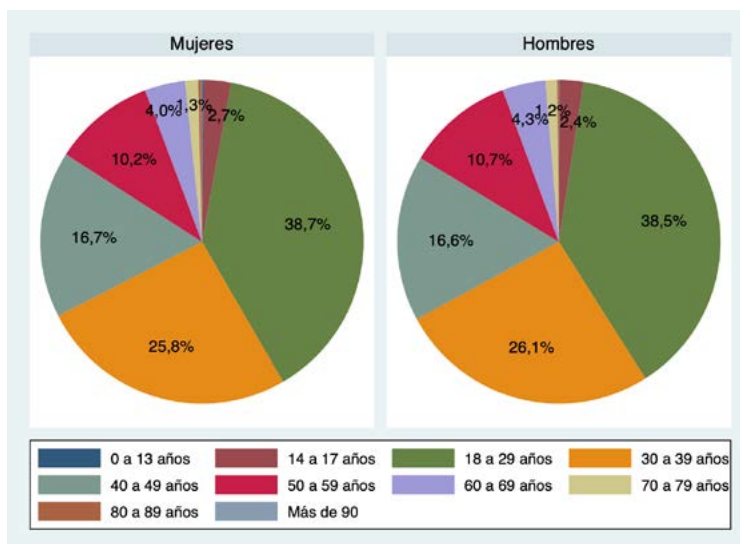
13. En el caso de Nueva York se generó un pronunciamiento de las cortes federales en esta dirección el año 2013 (*Floyd v. City of New York*, 959 F. Supp. 2d 540, 2013). Existen también dos pronunciamientos en contra de Reino Unido emitidos por la Corte Europea de Derechos Humanos los años 2010 y 2019 (*Case of Gillan and Quinton v. The United Kingdom*, núm. 4158/05, Judgment of 12 January 2010; *Case of Beghal v. The United Kingdom*, núm. 4755/16, Judgment of 28 February 2019). Respecto a España se encuentra pendiente un caso ante la misma Corte (la Corte Europea admitió a tramitación un caso en enero de 2018, información en [bit.ly/3kZFoXb](http://bit.ly/3kZFoXb)).

14. Por ejemplo, véase «Country Visit: Chile (A/HRC/32/36/Add.1)», Former UN Special Rapporteur. On the rights to freedom of peaceful assembly and of association, disponible en [bit.ly/3htoQme](http://bit.ly/3htoQme); «Unicef reitera su posición frente al control preventivo de identidad para menores de 18 años: “Es un retroceso en los derechos de la niñez”», Unicef, 17 de octubre de 2019, disponible en [uni.cf/3nWYbDM](http://uni.cf/3nWYbDM); «INDH y organizaciones sociales rechazan control de identidad preventivo», Instituto Nacional de Derechos Humanos, 16 de marzo de 2016, disponible en [bit.ly/3kZFIoR](http://bit.ly/3kZFIoR).

**Tabla 4.** Controles de identidad por sexo, base de datos 2017-2018

	Hombres	Mujeres
Nº (%)	2.951.194 (81,3%)	679.752 (18,7%)
Tasa x 1.000 habitantes	343,1	75,8

Nota. El cálculo por cada mil habitantes se hace sobre los datos del Instituto Nacional de Estadísticas en su censo de 2017 publicados en INE, «Censo de Población y Vivienda», disponible en [bit.ly/34Jo8zp](http://bit.ly/34Jo8zp).



**Figura 1.** Controles de identidad por sexo y edades según categorías, base de datos 2017-2018. Fuente: Elaboración propia.

un 26% aproximadamente. Llama la atención también que un 5% en ambos sexos son personas entre catorce y dieciocho años. La **figura 1** permite observar este aspecto.

Dado que la gran mayoría de controlados como veíamos anteriormente son hombres, el principal grupo sujeto a controles de identidad son aquellos hombres jóvenes, entre dieciocho y 39 años que alcanzan 1.906.831 en nuestra base de datos, representando poco más de la mitad del total de controles realizados (52,5%) y, a su vez, cerca del 65% del total de controles de identidad realizados a personas de sexo masculino. La **tabla 5** presenta los datos de los controles realizados a este grupo, divididos en dos categorías.

Como se puede apreciar, esta concentración hace que la tasa de controles por cada mil habitantes tenga un incremento significativo en cada una de estas categorías no solo respecto al promedio general, sino comparada con el de hombres en la Base de

**Tabla 5.** Hombres entre dieciocho y 39 años controlados, base de datos 2017-2018

Edad	N° controles	Tasa x 1.000
18 - 29 años	1.137.498	667,2
30 – 39 años	769.333	620

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla 6.** Mayores de catorce y menores de dieciocho objeto de control de identidad, base de datos 2017-2018

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP (investigativo)	19.010	21,28%
Preventivo	70.317	78,72%
Total	89.327	100%

Fuente: Elaboración propia.

Datos 2017-2018. Si estos controles se distribuyeran en distintas personas significaría que cerca de 67 de cada 100 hombres entre dieciocho y 29 años, es decir más de dos tercios, habría sido controlado en el año cubierto por la base de datos. Con todo, y como veremos más adelante, los datos disponibles sugieren que lo que ocurre en la práctica es que más bien un grupo de estos jóvenes son controlados muchas veces al año y eso aumenta el número promedio.

Debido a que varios proyectos de ley intentan ampliar los controles preventivos a menores de dieciocho años y mayores de catorce, personas que en la actualidad están explícitamente excluidas, nos parece de interés mostrar los datos disponibles en la **tabla 6**.

Cerca de 90 mil menores de dieciocho pero mayores de catorce años fueron controlados en el período, llamando la atención de que cerca de un 80% de ellos, más de 70.000, lo fueron por controles preventivos los cuales se excluyen de manera explícita en nuestra legislación vigente tal posibilidad. Es más, el artículo 12 de la Ley 20.931 establece en su inciso primero que en caso de existir dudas sobre si la persona es mayor o menor de edad, se entenderá se trata de un menor y las policías deben abstenerse de practicar tales controles.<sup>15</sup>

15. Esa cifra se incrementó el año 2018 a 73.500 controles según reportó la prensa en su momento. Entre otras, véase «Carabineros realizó más de 70 mil controles de identidad a menores de edad en un año», *Cooperativa*, 17 de marzo de 2019, disponible en [bit.ly/2GfUisY](https://bit.ly/2GfUisY).

Lamentablemente, la base de datos no nos entrega otros elementos que nos permitieran caracterizar mejor a los sujetos controlados. Por ejemplo, no se registra la comuna de domicilio de los controlados ni tampoco datos sobre raza, etnia, color o características físicas centrales de ellos que permitan identificar mejor si es que existen focos particulares dentro de estas categorías.<sup>16</sup>

La base de datos 2017-2018 nos entrega en todo caso de dos elementos adicionales. El primero es si los controlados son nacionales o extranjeros. Con un total de 74.251 extranjeros, solo un 2,03% de los controles en el período fue realizado a personas de otras nacionalidades,<sup>17</sup> siendo estos en su mayoría de provenientes de otros países latinoamericanos como Perú (38%), Colombia (23,47%), Bolivia, (12,81%), Venezuela (6,97%), Ecuador (6,11%), República Dominicana (2,12%) y Argentina (1,42%) (el resto se compone por una gran cantidad de nacionalidades con menos de un 1% del total).

La base de datos proporciona también información sobre las unidades policiales que practicaron el control (que se agrupan por regiones y comunas), lo cual nos permite tener una primera aproximación a los lugares en donde se realizan los controles. En términos de regiones, la gran mayoría de controles fueron realizados por unidades pertenecientes a la Región Metropolitana, con un 31,2% del total. Le siguen la región de Valparaíso (12,7%), y Biobío (9,5%). Con todo, un 11,2% de los mismos son realizados por unidades que no tienen adscripción territorial, que en su gran mayoría pertenecientes a la Región Metropolitana. Estos resultados se muestran en la **figura 2**.

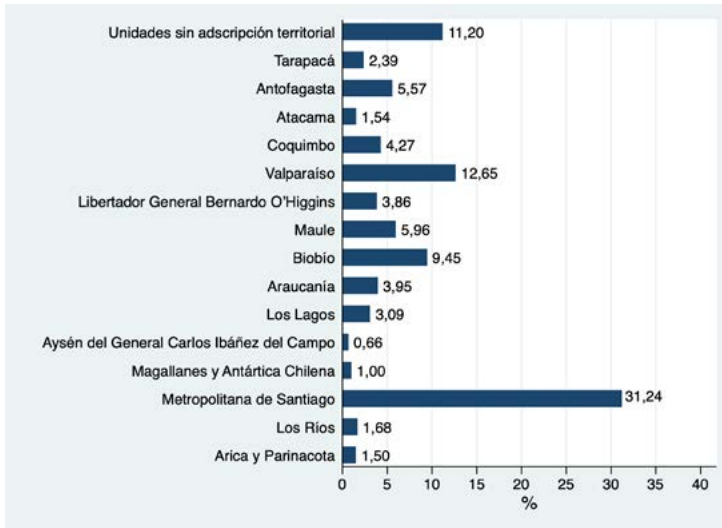
### ¿Cómo se efectúan los controles de identidad?

En relación con la forma en que se hacen los controles, la evidencia que es posible extraer de nuestra base de datos es muy escasa y aún más en las estadísticas que se publican en otras fuentes. Se trata, en consecuencia, de una materia en donde hay muchos puntos ciegos y eso impide conocer en detalle su uso. A la vez, se trata de un

---

16. Se trata de materias que se registran habitualmente en el ámbito comparado. Por ejemplo, entre 2014 y 2017 en la ciudad de Nueva York el 53% de los controlados fue de raza negra, un 28% latinos, un 11% blancos, un 5% asiáticos o de islas del pacífico y solo un 2% fue indeterminado (NYCLU, 2019: 9). Otro ejemplo lo constituye Reino Unido, en donde no solo se identifican diferentes razas y etnias de los controlados, sino se publican las tasas de dichos controles por cada mil habitantes distinguiendo en 25 categorías étnicas. Para más información, véase «Stop and search», GOV.UK, 14 de marzo 2020, disponible en [bit.ly/37Xy7Dh](https://bit.ly/37Xy7Dh).

17. Según Carabineros, ese porcentaje se habría elevado a 2,7% del total de controles (121.758 controles) en 2018, y correspondería a personas de 106 nacionalidades diferentes. Para más información, véase Sebastian Vedoya y María José Navarrete, «No solo a los chilenos: Carabineros controló la identidad de 121.758 extranjeros el año pasado», *La Tercera*, 22 de julio de 2019, disponible en [bit.ly/2TO2Fit](https://bit.ly/2TO2Fit).



**Figura 2.** Regionales a las cuales pertenecen las unidades policiales que realizaron el control. Fuente: Elaboración propia.

aspecto en el uso de estas facultades de mayor sensibilidad desde el punto de vista de la posibilidad que se cometan abusos de diverso tipo por los funcionarios a cargo con graves afectaciones a derechos fundamentales y dificultan su evaluación, por ejemplo, en materia de uso discriminatorio.

En este contexto, diversos informes emitidos por organizaciones de derechos humanos a partir del denominado «estallido social», han entregado una visión muy crítica del trabajo de Carabineros dando de cuentas de violaciones graves a derechos cómo, por ejemplo, la integridad física, la libertad y el derecho a manifestarse libremente en forma pacífica. Más allá de los casos particulares, estos informes han dado cuenta de algunas prácticas que abren la puerta en forma relevante para los abusos. Dentro de ellas, los controles de identidad han sido mencionados como un aspecto crítico. En efecto, el Informe de Human Rights Watch de 26 de noviembre de 2019 se recomienda como primera cuestión el «revisar las facultades de detención por control de identidad de los carabineros para que haya garantías contra el uso arbitrario de la facultad de interceptar y detener personas, y que haya rendición de cuentas por su uso».<sup>18</sup> En el informe dado a conocer el 13 diciembre de 2019 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas (ACNUDH) también se describen en múltiples pasajes (por ejemplo, párrafos 84, 85, 86 y 88) en los que queda en evidencia que el uso de los controles de identidad es la puerta de entrada

18. Human Right Watch, «Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas», 26 de noviembre de 2019, disponible en [bit.ly/31ZegzQ](https://bit.ly/31ZegzQ).

para muchas de las violaciones graves que se describen (ACNUD, 2019: 20-21). El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), al constatar violaciones graves de derechos humanos de parte de Carabineros en el contexto del estallido social, ha identificado una autonomía excesiva de Carabineros en el ejercicio de sus facultades tales como los controles de identidad (INDH, 2019: 75). Esta evidencia es consistente con los cuestionamientos que en distintos foros comparados se realizan de facultades análogas como ya hemos tenido oportunidad de mencionar, considerando las evidentes tensiones que genera su ejercicio con derechos como la libertad individual, la no discriminación arbitraria y la intimidación, entre otros.

Como ya adelantamos, la información sobre cómo se efectúan los controles de identidad, cualquiera sea su tipo, es muy escasa en los datos que la propia institución de Carabineros recoge. Así, por ejemplo, en nuestro país, no tenemos información sobre la hora de inicio y de término de los controles de manera de verificar que no exista extensión temporal en demasía respecto a las ocho horas máximas de duración de los controles del artículo 85 del CPP o la hora de los preventivos. Tampoco existe, en el caso de los primeros, mínimas descripciones del indicio que justificó la realización del control.<sup>19</sup> En los casos en que se haya realizado un registro autorizado por la ley, tampoco existe información acerca de qué es lo que se registró (vestimentas, equipajes o vehículos). Tampoco se recoge la tasa de registros positivos y, en ese caso, qué cosas en concreto fueron encontradas (por ejemplo, armas, drogas, objetos provenientes de delitos).<sup>20</sup> En el caso que la persona controlada haya tenido una orden de detención vigente, tampoco hay información sobre el tipo de orden y el resultado concreto en el caso. Como se puede apreciar con estos ejemplos, se trata de información relativamente sencilla de registrar y que ayudaría mucho a comprender la dinámica de cómo se desenvuelven los controles en la práctica. Con todo, Carabineros no incluye ninguna de estas variables en sus registros estadísticos, lo que tiene un impacto muy serio en la posibilidad de poder evaluar en profundidad cómo se ejercen sus facultades legales.

---

19. Se trata de una materia que no presenta mayores complejidades para el registro, especialmente considerando que en la actualidad la mayoría de los controles se registran en sistema automatizados portátiles. Bastaría incluir categorías generales de los tipos de indicio que se presentan con más frecuencia para su llenado en conjunto con los otros datos básicos. Por ejemplo, la policía de la ciudad de Nueva York recoge datos de esta naturaleza. Así, el año 2017, en el 54% de los controles se invocó como justificación de la sospecha que lo permitió efectuar la coincidencia con la descripción de la víctima y en un 36% de los casos fue la proximidad con la escena del crimen (NYCLU, 2019: 7.)

20. También se trata de cuestiones que suelen ser registradas en la experiencia comparada. Por ejemplo, la policía de Escocia en sus estadísticas identifica los casos en que los registros fueron positivos y luego los tipos de objetos encontrados, como por ejemplo, armas, drogas, objetos provenientes de robos, entre otras. Datos obtenidos de las estadísticas publicadas por la policía de Escocia en «Data Publication», Police Scotland, disponible en [bit.ly/38PHoxA](https://bit.ly/38PHoxA).

**Tabla 7.** Controles de identidad por tipos y franjas horarias, base de datos 2017-2018

Rango horario	% Art. 85	% Preventivo	% Total
08:00 - 15:59	31,65%	32,2%	32,14%
16:00 - 23:59	41,22%	42,15%	42,08%
00:00 – 7:59	27,12%	25,61%	25,78%

Fuente: Elaboración propia.

El único dato relevante que sobre esta materia arroja la base de datos son las franjas horarias en que se realizan los controles de identidad. Carabineros organiza esta información en tres franjas de ocho horas que, hasta donde entendemos, corresponden a los turnos de trabajo. La **tabla 7** contiene un resumen de esta información.

Según se puede apreciar, no existen mayores diferencias en los horarios en que se practican ambos tipos de controles. Llama la atención que en su gran mayoría se realizan en horarios diurnos. Lamentablemente, no hay información más detallada por hora que permita sacar alguna conclusión más profunda sobre esta materia.

En suma, con los datos disponibles es posible tener una aproximación muy general respecto a quienes son las personas objeto de control y una imagen difusa acerca de cómo se realizan. Se trata de una de las áreas en donde resulta urgente incrementar la calidad de la información disponible, lo que debe partir por mejorar los datos que el propio Carabineros registra. Esto no solo ayudaría a evaluar en serio el uso y funcionamiento de estas facultades, sino que orientarlas desde un punto de vista estratégico para la propia institución policial.

### **¿Son eficaces los controles de identidad?**

En este capítulo revisaremos una de las materias que ha generado mayor polémica y debates en los últimos años y tienen que ver con evaluar la eficacia de los controles de identidad. Recordemos que la creación de los controles preventivos el año 2016 vino de la mano de un diagnóstico que los controles del artículo 85 del CPP eran insuficientes para detectar a personas con órdenes de detención pendientes y, por otra parte, se requería potenciar las facultades policiales para controlar identidad para favorecer la capacidad de detención de las policías y así prevenir y disminuir delitos (Duce, 2016: 73-74).

A partir de estos dos objetivos básicos establecidos para la reforma de los controles de identidad del año 2016, intentaremos evaluar su potencial impacto. Para estos efectos, hemos establecido un criterio que hemos denominado como «tasa de eficacia global» que corresponde al porcentaje de casos del total de los controles en los que

**Tabla 8.** Tasa eficacia global por tipo de control, base de datos 2017-2018

Tipo de control	Tasa de eficacia en %
Art. 85 CPP	6,38%
Preventivo	3,52%
Total	3,83%

Fuente: Elaboración propia.

finalmente se detuvo a una persona controlada o se encontró a una de ellas con orden de detención vigente o ambos a la vez. La **tabla 8** resume los resultados por tipo de control de identidad con los datos de nuestra base de 2017-2018.

La tabla muestra que el rendimiento general de los controles de identidad para sus dos objetivos principales es relativamente modesto. Así, esta se encuentra de manera general en una tasa inferior al 4% lo que implica, en otros términos, que tan solo en uno de cada 26 controles se detiene a una persona o se detecta una orden de detención pendiente. Con todo, cuando se analiza por separado cada control se notan diferencias muy significativas entre ellos. En efecto, esta tasa se eleva a casi un 6,4% en los controles del artículo 85 del CPP, es decir, en uno de cada 15,6 controles se obtiene uno de los resultados buscados y, en cambio, en los preventivos esa tasa baja a un 3,5%, es decir, en uno cada 28,4 controles. Desde otro punto de vista, esto es lo mismo que decir que los controles preventivos presentan tan solo poco más de la mitad de la tasa de eficacia global (un 55%) que los controles del artículo 85 del CPP. La paradoja es que las reformas introducidas con propósito de mejorar la tasa de eficacia global de los controles el año 2016 ha producido el efecto de aumentar el uso de aquellos que son menos eficaces como son los preventivos y ha llevado casi a la desaparición de los más efectivos, los del artículo 85 del CPP.

Dos cuestiones adicionales. La primera, es que la tasa de efectividad presenta algunas diferencias menores según los rangos horarios en los que son realizados los controles, nos parece que no varían en lo sustancial nuestro argumento. Así, ambos controles presentan una tasa de efectividad mayor durante el rango horario de las 08:00 hasta las 16:00, y una tendencia negativa hacia los segmentos nocturnos entre 00:00 y 8:00 (**tabla 9**).

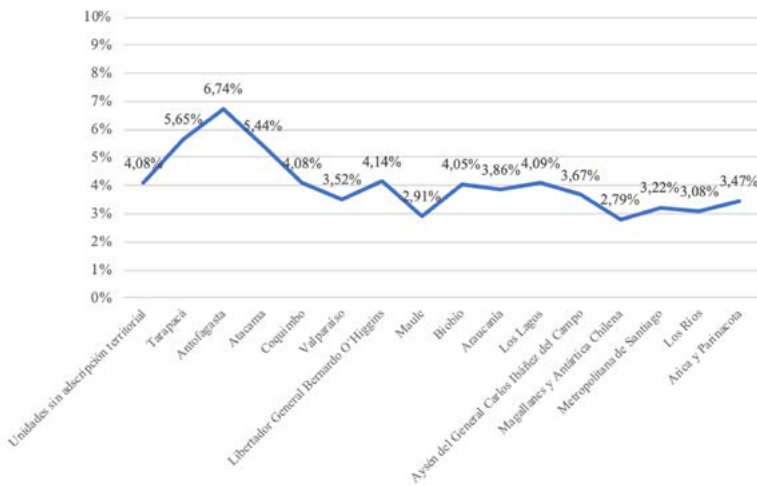
La segunda, es que también se observan algunas diferencias en términos de su efectividad por región. Así, en un rango entre 2,79% y 6,74%, las regiones con mayores tasas de efectividad son Antofagasta, Tarapacá, y Atacama, mientras que aquellas con menor efectividad son las regiones del Maule y Magallanes y Antártica Chilena. Esto se puede apreciar en la **figura 3**.



**Tabla 9.** Tasa de efectividad por tipo de control según franjas horarias, base de datos 2017-2018

Rango horario	Art. 85	Preventivo	Total
08:00 - 15:59	6,95%	3,78%	4,12%
16:00 - 23:59	6,52%	3,45%	3,77%
00:00 – 7:59	5,5%	3,3%	3,56%

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 3.** Tasas de efectividad por región. Fuente: Elaboración propia.

### Las órdenes de detención pendientes

Los datos disponibles nos permiten realizar también un análisis desagregado por cada uno de los objetivos que permiten hacer la evaluación de eficacia global. Partimos con la capacidad de los controles de detectar a personas con órdenes de detención pendientes, información que solo está disponible en la base de datos 2017-2018. La **tabla 10** resume los resultados.

Cuando se analiza por separado la capacidad de los controles de detectar órdenes de detención pendiente se aprecia una baja importante en la tasa de eficacia. Así, el promedio baja más de un punto porcentual que el de la tasa global. Nuevamente se aprecia una diferencia significativa de eficacia de los controles del artículo 85 del CPP por sobre los preventivos, los que serían solo el 61% de eficaces que los primeros. Puesto en números simples, cada 24,7 controles del artículo 85 del CPP se detecta

**Tabla 10.** Controles por tipo con órdenes de detención vigentes, base de datos 2017-2018

Tipo de control	N° de controles con orden de detención vigente (%)	
	No	Si
Art. 85 CPP	378.549 (95,96)	15.943 (4,04)
Preventivo	3.156.069 (97,52)	80.375 (2,48)
Total	3.534.618 (97,35)	96.318 (2,65%)

Fuente: Elaboración propia.

a una persona con una orden de detención pendiente y dicho número se eleva a 40 tratándose de los preventivos. En el supuesto que se mantuviera constante esta tasa de eficacia, se hubieran requerido 2.391.863 controles del artículo 85 del CPP para identificar al total de personas con órdenes de detención pendientes en este período (número un poco superior al promedio acumulado de este tipo de controles hasta antes de la reforma de 2016) y, en cambio, 3.874.934 de controles preventivos para obtener el mismo resultado. Este exceso de 1,5 millones de controles para obtener un resultado similar nos daría cuenta nuevamente de la paradoja que hemos apuntado en relación con los resultados buscados por la introducción de controles preventivos en nuestra legislación y lo que han generado en su operativa concreta.

Un dato adicional que arroja la base de datos 2017-2018 en esta materia y que nos llamó poderosamente la atención es que del total de controles que identifican una orden de detención pendientes, en aproximadamente en un 30% (28,81% en controles del artículo 85 del CPP y 30,19% del preventivo) el control de identidad concluyó efectivamente con una detención. No tenemos claridad de si esto obedece a un problema de registro u a otras razones. En todo caso, los datos sugerirían que muchas de esas órdenes de detención que no generan detenciones efectivas no lo serían por situaciones serias o incluso no estarían vigentes.

Otro elemento curioso es que en las cifras que publica tanto Carabineros como el Ministerio del Interior y Seguridad Pública se agrega un dato distinto al que venimos analizando y que en nuestra opinión es de muy baja calidad para hacer una evaluación del impacto de los controles en esta materia. Allí se contiene el dato de las personas controladas que tienen «antecedentes». Se trata también de un aspecto que se registra en la base de datos que disponemos y que cuando nos fue entregada averiguamos de sus alcances. Por «antecedentes», al menos en nuestra base de datos, Carabineros incluye contactos previos de la persona controlada con las propias policías durante los últimos cinco años, incluyendo detenciones, aprehensiones de distinto tipo e incluso a los propios controles de identidad. La tabla 11 resume los resultados

**Tabla 11.** Controles por tipo con personas con «antecedentes» años 2017-2019

Año	Tipo	N°	%
Base de datos 2017-2018	Art. 85 CPP	225.766	57,23%
	Preventivos	1.654.338	51,12%
2018	Art. 85 CPP	178.819	42,27%
	Preventivos	1.708.049	38,86%
2019	Art. 85 CPP	113.447	36,27%
	Preventivos	1.692.449	33,33%

Fuente: Elaboración propia sobre Carabineros en Cifras 2018 y 2019 y Base de Datos 2017-2018.

de nuestra base de datos, y luego de los años 2018 y 2019 a partir de las cifras oficiales de Carabineros.

Como se puede apreciar, a diferencia de la capacidad para detectar a personas con órdenes de detención, quienes son controlados y tienen estos «antecedentes» suben en forma considerable, aun cuando en ambos tipos de controles se presenta una baja significativa entre los años 2018 y 2019. Con todo, más allá de esto, nos parece se trata de un indicador de muy baja calidad para medir la eficacia de los controles y, por el contrario, podría servir como indicio para mostrar problemas de selectividad y discriminación en su uso. En efecto, al ser tan amplia la definición de «antecedentes» al incluir controles de identidad previo que, como hemos visto, en su gran mayoría no concluyen con detenciones, el simplemente registrar la repitencia no agrega ningún valor adicional. Por el contrario, tiende a ratificar la tesis que los controles se focalizan en ciertas personas que en forma reiterada son objeto de este tipo de facultades policiales. También sugieren que la función de eficacia en identificar a personas con antecedentes reales pendientes sería secundaria a un rol más bien de control social de ciertos sectores de la población que cumplirían los controles de identidad en la práctica.

### Controles de identidad que concluyen con una detención

Veamos ahora el segundo parámetro de eficacia vinculado a la capacidad de los controles de identidad de generar detenciones. Esto podría obedecer a dos razones. La primera es que producto del control se detecte a una persona con una orden de detención pendiente y esta se ejecute (como vimos en un 30% de esos casos ello ocurría así). La segunda razón, la más frecuente, es que a propósito del control se detecte una situación de flagrancia en la cual la ley obliga a las policías a detener (artículo 129

**Tabla 12.** Cantidad y porcentajes de controlados según orden detención vigente y detención

Órden de detención vigente	Control termina con detención (%)	
	No	Si
No	3.491.930 (98,1%)	42.688 (59,67%)
Si	67.461 (1,9%)	28.857 (40,33%)
Total	3.559.391 (100%)	71.545 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

inciso segundo del CPP). Tal como se observa en la **tabla 12**, la Base de Datos 2017-2018 nos entrega una información relevante en esta materia al mostrar que un 60% aproximadamente (59,67%) del total de las detenciones producidas a propósito de un control de identidad serían sin orden vigente, es decir, por flagrancia.

Más allá de lo anterior, en base a la información proporcionada por Carabineros es posible tener información sobre los números totales acumulados en el período 2017 a 2019, los que se muestran en la **tabla 13**.

La **tabla 13** permite apreciar una diferencia de eficacia entre ambos tipos de control, aún más significativa que tratándose de su capacidad para identificar órdenes de detención pendiente.<sup>21</sup> En efecto, los controles preventivos solo tendrían el 41% de eficacia para concluir con una detención con respecto a los del artículo 85 del CPP. Así, mientras se requerirían 19,5 de estos últimos para detener a una persona, en los preventivos se necesitarían 47,1. En otros términos, teniendo como supuesto que se mantienen las mismas tasas de eficacia, se requerirían un poco más de 6,2 millones de controles de identidad del artículo 85 del CPP para obtener la misma cantidad de detenidos que quince millones de controles preventivos.<sup>22</sup> Ese exceso de cerca de nueve millones de controles adicionales se traduce en miles de horas policiales desperdiciadas realizando labores mucho menos eficaces para el logro del mismo resultado.

21. Un punto que aprovechamos a mencionar un dato sobre una materia que en ocasiones aparece en el debate público: el alto porcentaje de casos en que los controles de identidad serían considerados ilegales por los tribunales de justicia. Según las cifras del Poder Judicial alrededor de un 0,8% de las detenciones es declarada ilegal (Duce, 2016: 76). Si suponemos que esas ilegalidades se distribuyen en misma proporción tratándose de detenciones generadas con un control previo, esto significaría que solo el 0,019% del total de los controles habrían sido declarados ilegales o que 2.555 lo habrían sido en tres años.

22. Cabe señalar que la división de estos 6,2 millones en tres años que cubre la tabla arroja un promedio de controles del artículo 85 del CPP muy similar al que se tenía en los años previos a la reforma de 2016 que introdujo a los controles preventivos. En otras palabras, de haberse mantenido esos controles a la misma tasa de eficacia actual se pudo haber detenido a un número similar de personas sin necesidad de los controles preventivos.

**Tabla 13.** Cantidad y porcentajes de detenciones por tipos de control, años 2017-2019

Tipo de control	N°	%
Art. 85 CPP	58.279	5,13%
Preventivo	261.064	2,12%
Total	319.343	2,38%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carabineros en Cifras años 2017, 2018.

**Tabla 14.** Cantidad y porcentajes de detenciones por tipos de control, años 2017-2019

Tipo de control	2017		2018		2019	
	N°	%	N°	%	N°	%
Art. 85 CPP	15.559	3,89%	21.944	5,18%	20.776	6,64%
Preventivo	47.610	1,70%	96.938	2,20%	95.740	1,88%
Total	63.169	1,97%	118.882	2,46%	116.516	2,16%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carabineros en Cifras año 2017, 2018, y 2019.

La **tabla 14** presenta esta misma información, pero en forma desagregada por año desde 2017 a 2019, lo que permite observar algunas tendencias interesantes. En especial, es posible observar como la tasa de eficacia de los controles de identidad del artículo 85 del CPP va teniendo un paulatino incremento llegando a un máximo en el período de 6,64% que parece nada despreciable. En cambio, tratándose de controles preventivos, la tasa de eficacia oscila en estos años, pero como constante va perdiendo relevancia en comparación con los del artículo 85. Así, para el año 2019 los controles preventivos solo tuvieron un 28,3% de eficacia que los del artículo 85 del CPP (en el año 2018 dicha cifra fue 42% y en el 2017 de 43,7%). En este escenario, durante el año 2019 los controles del artículo 85 del CPP tuvieron más del triple de eficacia que los preventivos. En otros términos, en el año 2019 en uno de cada quince controles del artículo 85 del CPP se detuvo a alguien, lo que ocurrió en uno de cada 53,1 controles preventivos.

En nuestra opinión, la principal explicación en las diferencias de rendimiento entre ambos tipos de controles se explica por la mucha mayor focalización que supone utilizar el previsto en el artículo 85 del CPP, al exigir que para su realización las policías pueden justificar la existencia de al menos un indicio, en relación al preventivo que simplemente puede ser ocupado sobre la base que la persona controlada se encuentre en un lugar público o privado de acceso público.

Otro elemento interesante a observar son los números absolutos de detenciones generadas en contexto de controles de identidad. Estas parecen haber llegado a su

máximo el año 2018 y luego, a pesar de que en 2019 se realizan más 570.000 controles que ese año, el número de detenidos baja en ambas categorías de controles.

Más allá de las consideraciones precedentes, al igual que en el primer indicador de eficacia, los resultados en materia de detenciones muestran la paradoja que ha generado la reforma del año 2016 y la práctica en el uso de controles surgida como consecuencia de ella. Se ha privilegiado el uso de un instrumento mucho más ineficiente para el logro del objetivo deseado, malgastando los siempre escasos recursos policiales disponibles en cualquier sociedad.

### Otros impactos en prevención y disminución de delitos

En el escenario descrito en el que los controles de identidad, pero en especial los preventivos, muestran indicadores pobres de eficacia, han surgido voces en el debate público que han señalado que su contribución estaría en la disminución de la delincuencia.<sup>23</sup> Por cierto que para sostener estas posturas no se ha invocado evidencia de respaldo y más bien se contraría la abundante evidencia comparada que indica que, en el mejor de los casos, controles basados en sospechas (como los controles del artículo 85 del CPP y no los preventivos sin sospecha de ningún tipo) podrían tener un impacto modesto en la prevención y disminución de delitos.<sup>24</sup> Como hemos visto, en Chile se ha privilegiado un uso masivo de controles de identidad sin sospecha (los preventivos) y con una estrategia de masificación en su uso que la evidencia comparada sugeriría no debiera tener impacto. Prueba de ello, nos parece, son los escasos antecedentes que son recogidos en la Base de Datos, muchos de los cuales, con mayor detalle, podrían ser utilizados de manera estratégica y focalizada en ese sentido. En todo caso, no hay estudios nacionales que aborden este tema.

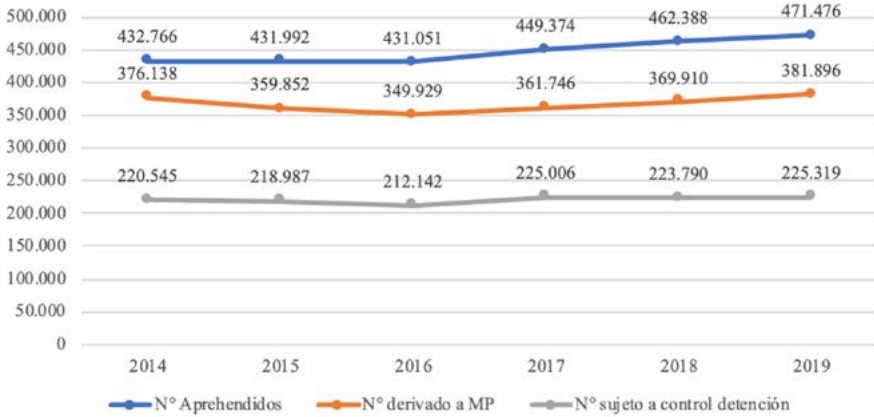
También se ha afirmado que lo importante, más allá de la poca eficacia de los controles de identidad en términos de los indicadores revisados, es que su ampliación habría permitido detener a miles de personas que de otras formas hubieran quedado impunes.<sup>25</sup>

---

23. En esta línea, por ejemplo, las declaraciones del diputado Gonzalo Fuenzalida formuladas el 29 de marzo de 2019 en Víctor Rivera, «Control de identidad: proyecto permitirá pedir identificación a los menores, pero no registrarlos», *La Tercera*, 29 de marzo de 2019, disponible en [bit.ly/2HJzVW4](https://bit.ly/2HJzVW4).

24. Este impacto se produciría solo en casos en que estos controles han sido focalizados territorialmente a espacios acotados, con objetivos precisos (por ejemplo, identificar porte de armas) y por períodos de tiempo también limitados. En cambio, en la medida que dichas estrategias se amplían el impacto tiende a ser nulo, tal como se ha señalado en el ámbito comparado, por ejemplo, en Estados Unidos en general (NAS, 2018: 148-151 y 168-169, Apel, 2016) y Nueva York en particular (MacDonald, Fagan y Geller, 2016; Fradella y White, 2017; Rosenfeld y Fornango, 2017), en Londres (Tiratelli, Quinton, y Bradford, 2018), y Francia (Roché, 2019).

25. Nuevamente ejemplo las declaraciones del diputado Fuenzalida en la cita anterior se refieren tam-



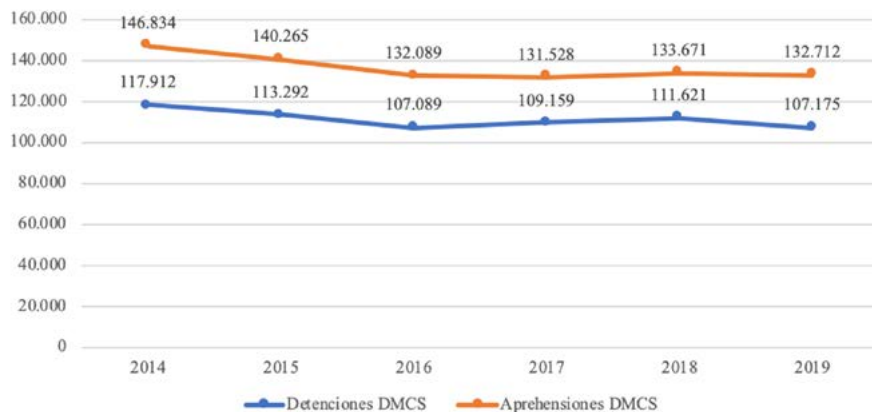
**Figura 4.** Aprehensiones, derivaciones a Ministerio Público y controles de detención, Carabineros años 2014-2019. Fuente: Elaboración propia sobre la base de Carabineros en cifras años 2014-2019.

Sobre esta materia hay datos que produce tanto el Poder Ejecutivo (la Subsecretaría de Prevención de Delito) como el propio Carabineros que permiten evaluar el impacto que habría tenido la ampliación de controles de identidad desde el año 2016. La **figura 4** contiene el resumen de las aprehensiones totales realizadas por Carabineros entre los años 2014 a 2019, también el número de las que luego fueron puestas a disposición del Ministerio Público y, finalmente, las que pasadas a una audiencia de control de la detención ante un juzgado de garantía.

Según se puede apreciar, el incremento del número total de aprehendidos por Carabineros de Chile, tomando como base el promedio de los dos años anteriores a la reforma de 2016, es de un 9% en año 2019. En el número de casos que son derivados a la fiscalía ese incremento es mucho menor, llegando a un 3,8% y se produce fundamentalmente el 2019 ya que los años anteriores hay incluso una baja respecto a la base. Finalmente, respecto a los aprehendidos que son pasados a una audiencia de control de la detención, es decir, los casos de mayor seriedad que ameritan la continuación de la detención y que ella sea revisada por un juez, el aumento es aún más bajo y corresponde a un 2,5%. Esto significa en la práctica que con más de 3,3 millones de controles de identidad en 2019 que los que se realizaban como promedio en período 2014-2015 hay solo cinco mil detenciones en adición y no necesariamente ellas son resultados de estos controles.

En consecuencia, si bien existe un incremento pequeño de las aprehensiones de parte de Carabineros en el período, los datos sugieren que ella se ha producido tra-

bién a este tema. Complementariamente pueden revisarse sus declaraciones en Tamara Rojas, «Diputado Fuenzalida y control de identidad a mayores de 14 años: “Hay ‘cabros’ malos”», *Biobiochile.cl*, 15 de marzo de 2019, disponible en [bit.ly/34IoMNN](https://bit.ly/34IoMNN).



**Figura 5.** Detenciones y aprehensiones de Carabineros por DMCS 2014-2019.

Fuente: Elaboración propia sobre base de datos del Centro de Estudios y Análisis del Delito (CEAD), disponible en <http://cead.spd.gov.cl/estadisticas-delictuales/#descargarExcel>.

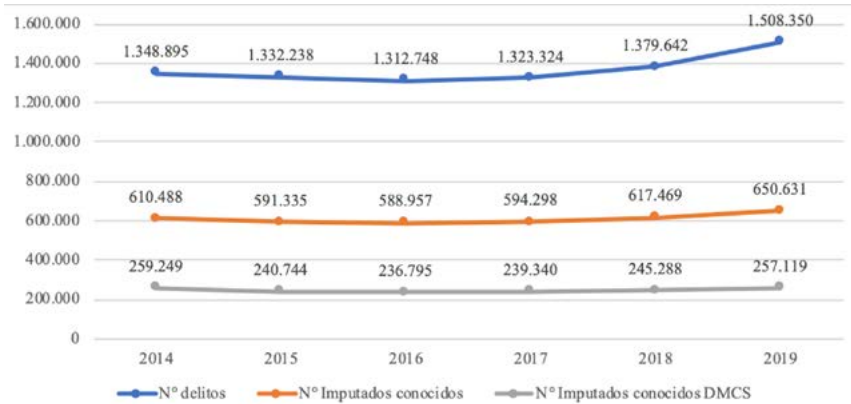
tándose de infracciones de menor gravedad o derechamente en situaciones que no constituían infracción penal y que, por lo mismo, no fueron puestas a disposición de la fiscalía y ni siquiera fueron objeto de un control de detención. Esto se manifiesta aún con mayor claridad en las cifras que produce la Subsecretaría de Prevención del Delito tratándose del total de detenciones y aprehensiones realizadas por delitos de mayor connotación social (DMCS),<sup>26</sup> tal como se muestra en la **figura 5**, que contiene el resumen de las detenciones y aprehensiones realizadas por las policías entre los años 2014 y 2019.

Según se puede apreciar, se producen bajas significativas en el período tanto en las detenciones como en las aprehensiones por DMCS. En el caso de las primeras, en relación con la base obtenida del promedio de los años 2014 y 2015, se trataría de una reducción de un 7,3%. Tratándose de las aprehensiones se elevaría a un 7,5%. Esto refuerza la idea que a pesar de las reformas realizadas el 2016 y la enorme expansión que a partir de ellas han tenido el uso de los controles de identidad, más que duplicando su número total, ello ha tenido incluso un impacto negativo en la capacidad de las policías para generar más detenciones por delitos de mayor relevancia social. Surge otra potencial paradoja entre objetivos perseguidos y logros concretos con la aplicación de estas herramientas.

Nos parece un hallazgo de extrema importancia ya que contradice buena parte de los discursos que se han elaborado para justificar propuestas de nuevas ampliaciones

26. Esta categoría incluye delitos de robo con violencia y/o intimidación, robo por sorpresa, robo con fuerza, hurtos, lesiones, homicidio, y violación.





**Figura 6.** Total delitos, número imputados conocidos y número imputados conocidos en DMCS. Ministerio Público, años 2014-2019. Fuente: Elaboración propia a partir de boletines estadísticos del Ministerio Público, años 2014-2019, disponibles en <http://www.fiscalia.dechile.cl/Fiscalia/estadisticas/index.do?d1=10>. Cabe señalar que la clasificación de delitos del Ministerio Público no coincide exactamente con los considerados como de mayor connotación social por el Ministerio del Interior. Para los efectos de esta figura hemos incluido las siguientes categorías delitos tal cual son reportadas en los boletines estadísticos: delitos sexuales, homicidios, hurtos, lesiones, otros delitos contra la propiedad, robos, y robos no violentos.

de los controles de identidad. La evidencia sugiere que ellos han promovido un trabajo policial, especialmente en Carabineros, de mucho menor calidad que se caracteriza por una intervención poco focalizada que finalmente ha llevado a privilegiar privaciones de libertad por infracciones menores o que incluso no son de carácter penal. Debido a la importancia del hallazgo quisimos descartar que estos resultados pudieran ser explicados por una disminución general de los ingresos del sistema, de los imputados conocidos y de los imputados conocidos por delitos de mayor connotación social en el mismo período. La **figura 6** resume estos datos obtenidos de las estadísticas del Ministerio Público, las más completas disponibles en esta materia, entre los años 2014 a 2019.

Según se puede apreciar en el mismo período en que bajan las detenciones y aprehensiones policiales por delitos de mayor connotación social, el número de delitos ingresados al sistema se mantiene estable y con un alza importante el 2019, lo mismo ocurre tratándose de aquellos delitos con imputados conocidos del sistema y de ese número tratándose de esta categoría de delitos. En consecuencia, la explicación de la disminución no podría provenir de una explicación de baja de flujos del sistema penal en general.

En consecuencia, con la evidencia disponible en el país en materia de aprehensiones y detenciones, no existe soporte para sostener que los controles de identidad hayan jugado un rol relevante en aumentar las capacidades del sistema para sancionar casos y menos generar un efecto en materia de prevención de los delitos. Por el con-

trario, los datos sugieren que los controles preventivos podrían haber privilegiado un trabajo policial poco focalizado en infracciones relevantes y que podría, en cambio, llevar a un mal uso de recursos escasos como lo es el tiempo policial.

## **¿Se usan discriminatoriamente los controles de identidad?**

### **Una aproximación estadística al problema**

Una facultad policial como los controles de identidad tiene un potencial riesgo de ser aplicada de manera discriminatoria o arbitraria, esto es, hacerse efectiva de manera desigual sobre las personas, basándose más en prejuicios que en consideraciones policiales de carácter técnico. La evidencia comparada es bastante robusta en demostrar que facultades análogas o similares a las de nuestro país tienden a focalizarse excesivamente en ciertos sectores o grupos de personas más vulnerables o en minorías (raciales, étnicas, etcétera) y que ello se debería a razones discriminatorias (Bolger y Lytle, 2018; De Maillard y otros, 2018: 182-185; García y otros, 2013; NYCLU, 2017; Ríos, Prieto e Ibarra, 2020; Roché, 2019; Smith y otros, 2018). Por lo mismo, es común en el ámbito comparado que se exija un fuerte requerimiento de registro de una serie de factores asociados a las actividades policiales tanto del individuo controlado, por ejemplo, de índole socioeconómica o racial, como del agente policial que realiza el control, por ejemplo, mediante una descripción sencilla del indicio o fundamento que lo motivó como ya hemos mencionado en una sección previa. Todo eso permite identificar una serie de variables a partir de los cuáles se podría analizar el uso discriminatorio de estas facultades y corregirlo en el evento que así sea.

Los temores sobre el potencial uso discriminatorio de los controles de identidad no han sido ajenos a nuestra realidad y en buena parte explican varias de las reglas limitadoras que se incluyeron la norma que regula al control preventivo (Irrázabal, 2015: 242-246; Duce, 2016: 91-93; Fernández, 2019: 93-94). Una de ellas fue exigir a las policías la producción trimestral de estadísticas y al Ministerio del Interior y Seguridad Pública su publicación con el propósito de evaluar su funcionamiento. Lamentablemente, como ya hemos mencionado, no existe a la fecha ni un diagnóstico ni una evaluación de las autoridades civiles y policiales en esta materia específica como en otras que hemos revisado, aun cuando Carabineros ha planteado en distintos foros que ellos no ejercerían esta facultad en forma discriminatoria, claro que sin exhibir evidencia que justifique una afirmación tan fuerte.<sup>27</sup>

---

27. Por ejemplo, la presentación realizada por el General Director de Carabineros ante la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados el 15 de mayo de 2019 en el contexto de tramitación legislativa del Boletín 12506-25. Para más información, véase “Fortalece el control de identidad por parte de las Policías, así como los mecanismos de control y reclamo ante un ejercicio abusivo o discriminatorio del mismo”, Cámara de Diputadas y Diputados, 29 de marzo de 2019, disponible en [bit.ly/3aVMb1C](https://bit.ly/3aVMb1C).

En este contexto, el propósito de este capítulo es aproximarnos a una evaluación de este tópico sobre la base de la escasa información estadística disponible.

### El método empleado: prejuicios orientados por el resultado (modelo de discriminación estadística)

Existen diversos métodos para intentar medir prejuicios o comportamientos discriminatorios de las policías en el ejercicio de facultades similares a los controles de identidad, los cuáles requieren de distintos niveles de evidencia y presentan límites respecto a la calidad de los hallazgos (NAS, 2018: 254-262).

Mucha evidencia necesaria para utilizar algunos de estos métodos es de difícil obtención y en general escasea. Como ya hemos tenido oportunidad de revisar, el registro que hace Carabineros de sus controles no contiene toda la información que sería deseable para analizar una eventual aplicación focalizada de los controles respecto a ciertos grupos vulnerables. Por ejemplo, en nuestra base de datos no contamos con antecedentes de identificación de las personas controladas (RUT, apellidos); la comuna o barrio de su residencia, sus características físicas, raciales, etc. Tampoco se especifican los motivos de realización de controles, aún en los casos del artículo 85 del CPP que exige un indicio. Sí contamos con información que diferencia por sexo, edad, nacionalidad y unidad policial que practicó el control asociada a la comuna de pertenencia de dicha unidad. Desde el punto de vista de los resultados contamos con datos de detenciones y órdenes de detención vigentes detectadas al momento de realizar los controles, pero no de hallazgos o incautaciones en registros (por ejemplo, armas o drogas).

En este contexto de escasez de información disponible, a partir de la teoría económica se ha desarrollado una metodología que permite testear estadísticamente si facultades policiales como el control de identidad son aplicadas de manera discriminatoria respecto a un grupo en particular, poniendo foco en las tasas de eficacia de la medida respecto a esos grupos. En este sentido, Persico y Castleman desarrollaron un modelo estadístico de análisis de prejuicio policial (*police bias*) (Persico y Castleman, 2005: 223-228), basado en el modelo teórico de la elección racional policial (Knowles, Persico, y Todd, 2001).<sup>28</sup> Esta forma de medir el uso discriminatorio de las facultades policiales, explicada de manera simple, parte de dos supuestos. En primer lugar, que la norma que faculta a la policía de realizar estos controles es neutra, al menos en apariencia. Esto quiere decir que en principio no es posible colegir de la disposición normativa ninguna intención discriminatoria o preferencia respecto a un grupo de

---

28. Agradecemos al profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile, Nicolás Grau, por sus sugerencias respecto a la bibliografía y su colaboración para conocer el método y aplicarlo a esta materia.

la población por sobre otro. En el caso del control del artículo 85 del CPP como del artículo 12 de la Ley 20.931, nos parece que eso es claro al menos a partir de su tenor literal. El segundo supuesto es que, en un modelo de elección racional, tanto los ciudadanos como los agentes policiales buscarán maximizar su resultado. Respecto a estos últimos, esto significa ejercer sus facultades no basadas en prejuicio, sino que prefiriendo aplicar dicha facultad sobre aquellos que potencialmente cometen más delitos en base a consideraciones más bien técnicas.

A partir de lo anterior, para saber si un control policial está siendo utilizado de manera focalizada pero discriminatoria respecto a un grupo frente a otro, es decir, basada en otras consideraciones ajenas al mero objetivo buscado por el control (vgr. combate a la delincuencia expresado en detener o identificar órdenes de detención vigentes en sujetos controlados), hay que observar la tasa de eficacia que la medida tiene en aquellos grupos objeto de comparación. En nuestro caso esta tasa de eficacia, como hemos visto, se compone del porcentaje de controles de identidad que culminan con una detención o con la identificación de una persona con una orden de detención vigente. Se eligen estos dos parámetros para la construcción de la tasa de eficacia debido a que son los indicadores de éxito en los controles que han estado presentes en el debate público chileno y en la justificación de estas medidas según ya señalamos. Son aquellos en los que, además, existe registro estadístico en nuestra base de datos según tuvimos oportunidad de revisar en detalle en el capítulo anterior.

Para aclarar la lógica de este método imaginémosnos que queremos saber si un Grupo A está siendo controlado de manera focalizada en comparación con otro Grupo B. Si la policía tiene la idea de que en ese grupo hay mayor número de potenciales delincuentes, por cualquier factor que uno pueda imaginarse, es natural pensar que un policía que quiera maximizar su resultado se enfocará en los miembros del grupo A. Ello podría ocasionar que estos miembros tengan una mayor proporción de controles que aquellos del grupo B, y a su vez, que pasado el tiempo la delincuencia tienda a bajar en ese grupo. En el mediano plazo, ello produciría que los miembros del grupo B comenzarían a sospechar que son controlados en menor medida y, en consecuencia, la comisión de delitos aumentaría entre sus miembros. Por lo mismo, eso haría que la policía cambie su focalización hacia el Grupo B, y, en consecuencia, en el largo plazo la tasa de eficacia tendería a ser equivalente entre ambos grupos, lo que los autores de esta metodología llaman un contexto de equilibrio (Persico y Castleman, 2005: 226). Dicho de otro modo, bajo estas condiciones no sería posible observar diferencias estadísticas relevantes (discriminación estadística) entre la tasa de eficacia de ambos grupos ya que los controles que terminan en un resultado positivo tenderían a distribuirse similarmente.

Ahora, ¿qué pasaría si la policía actúa, no únicamente con interés de detener o identificar a personas con órdenes de detención vigentes a través de un control, sino por una razón adicional que afecta al grupo A? Bajo esta hipótesis, la policía tendería

a focalizar los controles en el Grupo A sin importar si los controles realizados a sus miembros tienen una menor tasa de eficacia o no. Así, los miembros del Grupo B al saberse menos controlados comenzarían a cometer más delitos y es posible que algunos policías los controlen. Sin embargo, y dado que la comisión de delitos en ambos grupos no es el único objetivo a ser maximizado, la focalización policial en general se mantendrá en el Grupo A y, en consecuencia, la proporción de controles que terminan con un resultado positivo será menor. En otras palabras, al focalizarse en este grupo, la tasa de eficacia a largo plazo será menor.

En resumen, esta metodología nos dice que bajo un modelo policial de elección racional lo que hay que mirar no es tanto la proporción de controles que se realizan en uno y otro grupo del total de miembros que los componen respectivamente, sino la tasa de eficacia de esos controles. Si las diferencias entre ambos grupos no son estadísticamente relevantes no es posible identificar una «discriminación estadística». Si, por el contrario, las tasas de eficacia al interior de un grupo son menores que la del otro con el cual se compara, eso sugiere que hay un impacto discriminatorio injustificado respecto al primero, al menos en términos estadísticos.

Es importante señalar que el método propuesto simplifica la compleja realidad y tiene algunos límites teóricos y metodológicos. Dentro de ellos, una situación de equilibrio de las tasas de eficacia no debe ser interpretada necesariamente como la inexistencia de un comportamiento discriminatorio debido a que detrás de esa cifra se pueden esconder comportamientos prejuiciosos y sesgos que quedan encubiertos. Tampoco puede descartarse que una tasa más alta de eficacia de un grupo no esconda discriminación en contra de ese mismo grupo (NAS, 2018: 257-262).

Otro problema potencial de esta metodología sería que ella supone asumir como legítimo que el uso de estas facultades podría focalizarse en ciertos grupos (*profiling*) lo que potencialmente sería contrario a principios de igualdad y no discriminación (NAS, 2018: 260-261). Concordamos que eso es un problema, pero para analizar el comportamiento pasado de la forma en que Carabineros ha actuado no parece ser un obstáculo ya que la propia institución ha señalado públicamente que sus decisiones de uso de estas facultades se han basado en consideraciones de este tipo.<sup>29</sup>

---

29. En una presentación realizada por las autoridades de Carabineros el 15 mayo de 2019 ante la Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados a propósito del Boletín 12.506-25 sugiere que se hace un trabajo de focalización de los controles, cuyos alcances son bastante generales, al sostener que «Los controles se focalizan sobre puntos de predicción delictual modelada, y sobre sectores de concentración de factores de riesgo situacional, como cantidad de población». Véase, Dirección Nacional de Orden y Seguridad de Carabineros de Chile, Análisis del control de identidad, presentación Power Point realizada a Comisión de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Diputados el 15 de mayo de 2019, página 14 (documento electrónico en poder de los autores). La presentación fue realizada por el General Director de Carabineros, Mario Rozas y fue acompañado por el General Ricardo Yáñez (Director de Orden y Seguridad) y comandante Patricio Santos (Departamento de Análisis Criminal). El acta de dicha sesión

Estamos conscientes de los límites y cautelas con los que este examen de «discriminación estadística» debe ser considerado.<sup>30</sup> Con todo, pensamos que la relevancia del problema, sumado a la inexistencia de otras evaluaciones y estudios en el país hace necesario este ejercicio entendiendo que se trata de una primera aproximación al tema y que en el futuro debiera ser complementado por estudios que apliquen metodologías complementarias a la utilizada en este trabajo. De otra parte, los registros estadísticos disponibles contienen datos que permiten construir la tasa de eficacia con bastante confiabilidad.

## Resultados obtenidos

El universo con el que trabajamos esta materia proviene de la base de datos 2017-2018. En ese universo la tasa global de eficacia es 3,83% como vimos en su oportunidad. Considerada por tipo de control la tasa de eficacia es de 6,38% tratándose de los controles del artículo 85 del CPP y de 3,52% en los controles preventivos. Con esta información de contexto, la investigación intentó identificar «discriminación estadística» en tres ámbitos posibles: nacionalidad; sexo y condición socioeconómica. A continuación se presentan los resultados.

### *Análisis por nacionalidad*

Lo primero que intentamos analizar es si existía alguna diferencia significativa en las tasas de eficacia de los controles realizados a las personas de nacionalidad chilena y extranjera. La **tabla 15** da cuenta de los resultados de este ejercicio.

Según se puede apreciar, la tasa de eficacia de los controles realizados a extranjeros es significativamente inferior a la de los nacionales. Esto se traduce en una diferencia de 2,11 puntos porcentuales y de un 119,88% si se toma como base la tasa de los extranjeros. De acuerdo con la metodología seguida, estaríamos en presencia de un claro caso de «discriminación estadística» en contra de los extranjeros. Ellos soportarían una carga muy superior de controles a lo que las probabilidades de detener o encontrar una orden de detención pendiente tendrían en comparación con los chilenos.

Este punto, a su vez, se ve reforzado al analizar las diferencias entre la tasa de

---

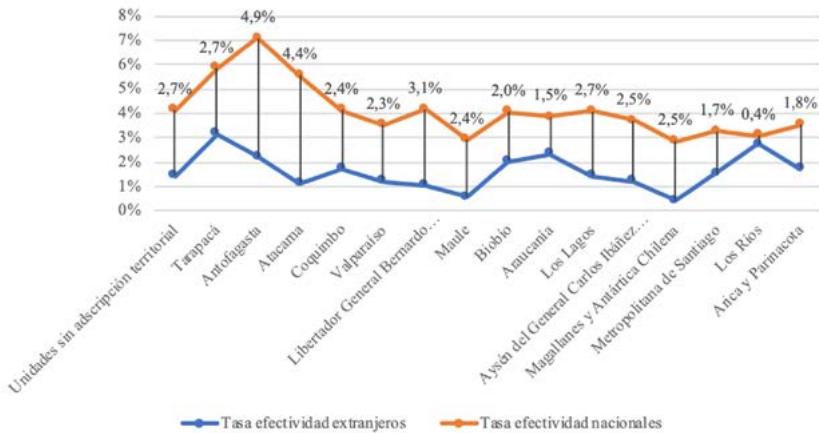
se encuentra disponible en [bit.ly/2HT9Kvs](https://bit.ly/2HT9Kvs).

30. Así, por ejemplo, se ha descrito un problema de inframarginalidad estadística en este método, consistente en el hecho de que la tasa de efectividad observada entre el promedio de personas controladas no es necesariamente igual que la tasa de efectividad entre quienes se encuentran en el margen de ser controlados, lo que puede ocurrir por diversos motivos, entre los que se encuentran la existencia de ciertas conductas que se encuentran entre lo que posiblemente podría considerar un indicio. Así, no permitiría explicar por qué hay diferentes tasas de efectividad cuando hay grupos de la población que se encuentran en situaciones similares (NAS, 2018: 259-260).

**Tabla 15.** Tasas de eficacia nacionales versus extranjeros

Categoría	Tasa de eficacia
Nacionales	3,87%
Extranjeros	1,76%
Diferencia pp. y %	2,11 (119,88%)

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 7.** Diferencia de tasas de efectividad en controles de identidad a nacionales versus extranjeros por región. Base de Datos 2017-2018. Fuente: Elaboración propia.

efectividad de ambos controles de identidad según la región a la que pertenecía la unidad policial que lo efectuó (**figura 7**). Así, hay regiones donde la diferencia es bastante más amplia que la tasa a nivel nacional, como es el caso de Antofagasta (4,9%) y Atacama (4,4%).

### Análisis por sexo

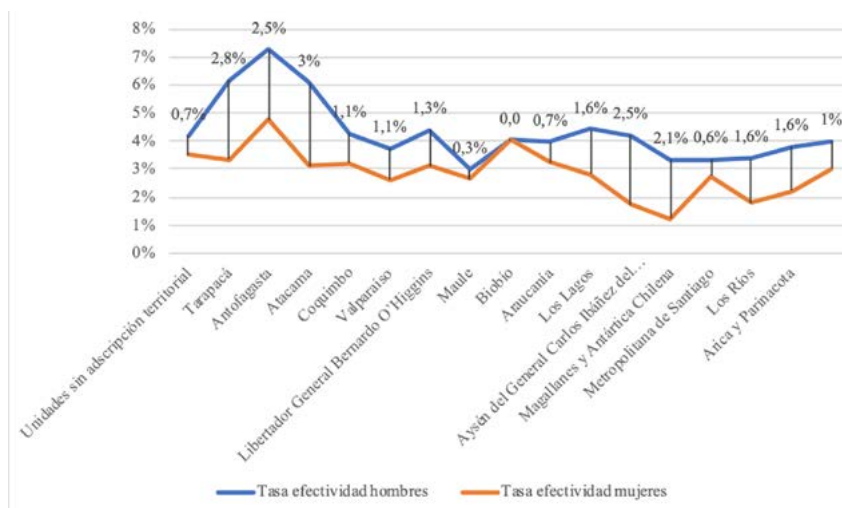
Luego intentamos analizar si existía alguna diferencia significativa en las tasas de eficacia de los controles realizados a las personas de distinto sexo. La **tabla 16** da cuenta de los resultados de este ejercicio.

Al igual que en el caso anterior los resultados muestran la existencia de un fenómeno de discriminación estadística en perjuicio de las mujeres. La diferencia en puntos porcentuales es cercana a 1 (0,98) y la porcentual es de 32,3%. Si bien se aprecia una brecha menor que en el caso de los nacionales y extranjeros, igualmente estamos en presencia de una diferencia significativa que mostraría un problema relevante.

**Tabla 16.** Tasas de eficacia hombres versus mujeres

Categoría	Tasa de eficacia
Hombre	4,01%
Mujeres	3,03%
Diferencia pp. y %	0,98 (32,34%)

Fuente: Elaboración propia.



**Figura 8.** Diferencia de tasas de efectividad en controles de identidad por sexo. Base de Datos 2017-2018. Fuente: Elaboración propia.

Al observar la distribución por regiones, también es claro que las diferencias entre hombres y mujeres es menor que aquella respecto a nacionales y extranjeros. Es más, varias de las regiones presentan diferencias menores a la tasa a nivel nacional, como es el caso de Biobío, Maule, Araucanía, o la Metropolitana de Santiago (figura 8). Por el otro, hay algunas regiones donde se sobrepasa largamente, como es el caso de Tarapacá, Antofagasta, Aysén, y Magallanes.

### *Análisis por condición socioeconómica*

Para intentar identificar la existencia de discriminación por condición socioeconómica de los controlados fue necesario realizar un ejercicio un poco más complejo a la luz de la información que nos proporciona la base de datos. La información disponible nos permite tener una distribución comunal de los controles en razón a la unidad policial que los efectuó. Con todo, un 11,2% de los mismos fue realizado por unidades



que no tienen una asignación territorial específica. De forma tal que para estos efectos trabajamos con el otro 88,8% de los registros en que ello fue posible.

Sobre esa base luego agrupamos las diversas comunas a las cuales pertenecen las unidades policiales que realizaron los controles de identidad, según la proporción de su población que vive sobre o bajo la línea de pobreza por ingresos en Chile, según datos de la encuesta CASEN 2015. Luego, hemos concentrado el análisis en grupos de comunas, listando las 345 comunas de esta encuesta que se encontraban dentro del 10% (35 comunas), 20% (70 comunas), o 30% (105 comunas) de mayores o menores ingresos según la proporción de su población bajo línea de pobreza. Para ello, básicamente lo que hemos hecho fue considerar dentro de las 345 comunas analizadas en la encuesta CASEN, identificar las 35, 70, y 105 comunas más ricas o más pobres según el porcentaje de su población viviendo en situación de pobreza. Antes que eso dividimos a todas las comunas en dos grupos, las que están bajo o sobre la línea de ingresos. El resultado de esta división gruesa arrojó una tasa de eficacia de 3,90% para las comunas de mayor ingreso y de 3,66% a las de menor ingreso, mostrando una leve discriminación estadística en perjuicio de estas últimas. Con todo, nos parece más preciso trabajar con comunas ubicadas en los polos de cada categoría por las similitudes que tienen las que están más cerca del centro. La **tabla 17** resume los resultados obtenidos en este ejercicio.

Los resultados muestran efectivamente una situación de discriminación estadística en contra de las comunas de ingresos más bajos en las tres agrupaciones que realizamos, superior en puntos porcentuales y porcentaje que a la división general. Las principales diferencias en la tasa de eficacia se concentrarían entre el 10% y 20% de las comunas de mayores y menores ingresos, reafirmando la idea que a mayores diferencias de ingreso se daría un comportamiento de mayor discriminación.

Con el objeto de testar la fortaleza de este hallazgo, quisimos focalizar más nuestro análisis. Se podría sostener, especialmente en las comunas urbanas de grandes ciudades, que existe mucho desplazamiento entre las personas y el indicador utilizado podría presentar un resultado con alguna distorsión debido a que muchos controlados no pertenecen a la comuna en la que se desarrolla esta actividad. Es por eso que indagamos el uso de los controles en las mismas agrupaciones de comunas, pero solo en el horario nocturno que reporta Carabineros, es decir, que va de las 00:00 a las 07:59 am. El supuesto es que a esa hora el efecto desplazamiento debiera ser menor y una gran proporción de la gente controlada debiera estar en cerca de su domicilio. El resultado obtenido aplicando esta restricción arrojó una tasa de eficacia de 3,66% en las comunas de mayores ingresos y de 3,38% en la de menos, es decir, una diferencia de puntos porcentuales similar —pero mayor— que la identificada para todos los horarios en contra de las comunas de menos ingreso. En la **tabla 18** se resumen los resultados obtenidos en este ejercicio de agrupación de los extremos.

**Tabla 17.** Tasa de eficacia comunas de más versus menos recursos

Comunas	+ Recursos	- Recursos	Diferencia pp. y %
10%	4,13% <sup>1</sup>	3,18% <sup>2</sup>	0,95 (29,87%)
20%	3,89% <sup>3</sup>	2,89% <sup>4</sup>	1 (34,6%)
30%	3,89% <sup>5</sup>	3,13% <sup>6</sup>	0,63 (24,28%)

1. Incluye a las siguientes comunas: Machali, Chañaral, San José De Maipo, Lo Prado, Aysén, Santo Domingo, Concón, Iquique, Macul, Caldera, Los Andes, Papudo, Maipú, Antofagasta, Natales, Calama, Diego De Almagro, Peñalolén, Copiapó, San Pedro De Atacama, Punta Arenas, Algarrobo, Taltal, La Cisterna, Pirque, San Miguel, La Florida, Calera De Tango, Lo Barnechea, Nuñoa, La Reina, Porvenir, Providencia, Las Condes, Vitacura.

2. Incluye a las siguientes comunas: Alto Biobío, Ercilla, Río Hurtado, Saavedra, Cholchol, Lonquimay, Lumaco, Quinchao, Teodoro Schmidt, El Carmen, Galvarino, Cañete, Portezuelo, Perquenco, Carahue, Vilcún, Los Sauces, Purén, Camiña, Cunco, Ninhue, Cobquecura, Toltén, Contulmo, Melipeuco, Collipulli, Ñiquén, Nueva Imperial, San Juan De La Costa, Fresia, Renaico, Canela, Putre, Monte Patria, Lautaro.

3. Se agregan a aquellas antes mencionadas del 10% con menor proporción de población bajo la línea de pobreza, las siguientes: Andacollo, Renca, Alto Hospicio, Sierra Gorda, El Quisco, Cerrillos, Paine, Puente Alto, Quilpué, Isla De Pascua, Peñaflor, Tiltil, Cabo De Hornos, Quilicura, Pudahuel, San Antonio, Juan Fernández, Chile Chico, La Granja, Curacaví, San Gregorio, Torres Del Paine, Cisnes, Río Ibáñez, San Joaquín, Coyhaique, Primavera, Mejillones, Estación Central, Huechuraba, El Monte, La Cruz, Quinta Normal, Santiago.

4. Se agregan a aquellas antes mencionadas del 10% con mayor proporción de población bajo la línea de pobreza, las siguientes: Puerto Octay, Tirúa, Pinto, Sagrada Familia, San Ignacio, Quilaco, Cauquenes, Negrete, Ránquil, General Lagos, Laja, Punitaqui, San Carlos, Coelemu, Treguaco, Lebu, Panguipulli, Chépica, Los Alamos, Quirihue, Futrono, Curarrehue, Tucapel, San Javier, Vichuquén, Antuco, Curacautín, Traiguén, Empedrado, Victoria, Padre Las Casas, Máfil, Combarbalá, Lago Ranco.

5. Se agregan a aquellas antes mencionadas del 10% y 20% con menor proporción de población bajo la línea de pobreza, las siguientes: Limache, Villa Alemana, Pichidegua, San Fernando, Pichilemu, María Pinto, Quillota, Alhué, Paiguano, Pozo Almonte, Isla De Maipo, Buin, Padre Hurtado, Hualpén, Vallenar, Conchalí, Casablanca, Río Verde, Valdivia, Chillan Viejo, Independencia, Viña Del Mar, Lampa, Coquimbo, Lo Espejo, Pumanque, San Ramón, Requinoa, San Bernardo, Hijuelas, Arica, Laguna Blanca, Cochrane, La Serena, María Elena.

6. Se agregan a aquellas antes mencionadas del 10% y 20% con mayor proporción de población bajo la línea de pobreza, las siguientes: Santa Juana, San Rafael, Molina, Santa Bárbara, Colchane, Constitución, Paillaco, San Fabián, Corral, Villa Alegre, Parral, Dalcáhue, San Clemente, San Rosendo, Lanco, San Pablo, Retiro, Coihueco, Cochamó, Hualaihué, Licantén, Lolol, Río Negro, Ollagüe, Angol, La Higuera, Tortel, Yumbel, Huara, Futaleufú, Malloa, Pitrufquén, Guaitecas, Longaví, Bulnes.

Fuente: Elaboración propia.

Según se puede apreciar, en las tres categorías se acredita discriminación estadística en contra de las comunas de menos ingresos. La brecha se aumenta especialmente tratándose de las comunas de 10% y 20% más pobres, allí donde en las de 30% disminuye en comparación con tabla 17. Esto sugeriría nuevamente que, a mayor diferencia de ingresos, mayor discriminación en el trabajo policial.

En consecuencia, las cifras sugieren la existencia de uso discriminatorio estadísticamente hablando de los controles de identidad realizados en Chile en perjuicio de extranjeros, mujeres y personas de menores ingresos. Las brechas varían en cada caso, pero en todos ellos dan cuenta de diferencias estadísticamente relevantes. Como adelantábamos, nos parece necesario a futuro realizar estudios con mayor información y metodologías diferentes de manera de complementar esta primera aproximación y así contar con una imagen más precisa en el uso discriminatorio o no de los controles de identidad en Chile.

**Tabla 18.** Tasa de eficacia comunas de más versus menos recursos en horario nocturno

Comunas horario nocturno	+ Recursos	-Recursos	Diferencia pp. y %
10%	4,13%	2,83%	1,3 (45,93%)
20%	3,69%	2,71%	0,98 (36,16%)
30%	3,66%	3,15%	0,51 (16,19%)

Fuente: Elaboración propia.

### A modo de conclusión

En este trabajo nos hemos propuesto brindar una mirada empírica para conocer el uso y prácticas en materia de controles de identidad y, especialmente, avanzar en su evaluación desde el punto de vista de algunos de los principales parámetros que han sido objeto de debate en los últimos años. Estimamos que la discusión generada en el marco de las diversas propuestas y sus justificaciones abogando por su ampliación han carecido de evidencia como esta que nos parece esencial para tener un debate legislativo y de políticas públicas de calidad. Todo esto, pese a que en la reforma del año 2016 se estableció un deber explícito a las autoridades civiles y policiales de producir y publicar información que permitiese su evaluación.

A lo largo del texto hemos mostrado como la evidencia da cuenta de un crecimiento explosivo en el uso de controles de identidad a partir de la reforma del año 2016, especialmente por el impacto que ha tenido en la práctica policial el uso de los controles preventivos. Además, la evidencia sugiere que ese crecimiento no ha significado una mejora en las tasas de eficacia de esta medida, tanto para detectar a personas con órdenes de detención pendiente como generar detenciones. Por el contrario, se ha privilegiado el uso de un tipo de control que resulta mucho menos eficaz que el otro. Por otra parte, no existe evidencia que sustente la idea que esta medida ha tenido un impacto en generar mayor capacidad de prevenir delitos y detener a personas. En efecto, en este ámbito identificamos que el número de detenciones por delitos de mayor connotación ha disminuido en el período analizado, a pesar del enorme aumento en la cantidad de controles de identidad realizados. A su vez, a partir de una metodología que permite identificar discriminación estadística en el uso de los controles de identidad, establecimos que habría discriminación estadística en su uso en contra de extranjeros, mujeres y personas que habitan en comunas de estrato socioeconómico más bajo.

En el debate actual por la ampliación de los controles de identidad la generación de más información y de análisis empírico de su funcionamiento es crucial. Tal como lo hemos señalado, a nivel comparado es posible observar una tendencia más bien


crítica hacia a mecanismos similares e incluso más restrictivos que el nacional, sobre todo en la hipótesis del control preventivo. Luego de más de cuatro años de funcionamiento de este, con escasos resultados y con un alto riesgo de ser utilizado de manera discriminatoria, tal vez llegó la hora de buscar estrategias diversas a la mera ampliación de facultades policiales para combatir la delincuencia en el contexto de un Estado democrático de derecho.


## Referencias

- APEL, Robert (2016). «On the deterrence effect on stop, question and frisk». *Criminology and Public Policy*, 15: 57-66.
- ACNUDH (2019). *Informe sobre la misión a Chile. 30 de octubre - 22 de noviembre e 2019*. Ginebra: ACNUDH. Disponible en [bit.ly/38oa5aM](https://bit.ly/38oa5aM).
- BOLGER, Colin y Daniel Lytle (2018). «A meta-analysis in suspect demographic characteristics and American police officer search decisions». *Criminology, Criminal Justice and Law and Society*, 19 (2): 1-23.
- BRADFORD, Ben y Ian Loader (2016). «Police Crime and Order: the case of the stops and search». En *The Sage Handbook of Global Policing* (pp. 241-260). Londres: Sage.
- DUCE, Mauricio (2016). «Legislando en la oscuridad. El caso del control de identidad preventivo y su debate en la Cámara de Diputados». *Estudios Públicos*, 141: 59-99.
- IRARRÁZABAL, Paz (2015). «Igualdad en las calles en Chile: el caso del control de identidad». *Revista Política Criminal*, 10 (19): 234-265.
- FERNÁNDEZ, Catalina (2019). «Control de identidad en Chile y su conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos». *Revista Estudios de la Justicia*, 31: 67-97.
- FRADELLA, Henry y Michael White (2017). «Reforming Stop-and-Frisk». *Criminology, Criminal Justice, Law & Society*, 18 (3): 45-64.
- KNOWLES, John, Nicola Persico y Petra Todd (2001). «Racial Bias in Motor Vehicle Searches: Theory and Evidence». *Journal of Political Economy*, 109 (1): 203-229.
- ROSENFELD, Richard y Robert Fornango (2017). «The Relationship Between Crime and Stop, Question, and Frisk Rates in New York City Neighborhoods». *Justice Quarterly*, 34 (6): 931-951.
- GARCÍA, José, Ben Bradford, José Antonio García, Andrés Gascón y Antoni Llorente (2013). *Identificación policial por perfil étnico en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- INDH (2019). *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en Chile*. Santiago: INDH. Disponible en [bit.ly/2KUJPKV](https://bit.ly/2KUJPKV).
- DE MAILLARD, Jacques, Daniela Hunold, Sebastian Roché y Dietrich Oberwittler (2018). «Different styles of policing: discretionary power in street controls by the public police in France and Germany». *Policing and Society*, 28(2): 175-188.

- MACDONALD, John, Jeffrey Fagan y Amanda Geller (2016). «The Effects of Local Police Surges on Crime and Arrests in New York City». *PLoS ONE* 11(6): e0157223. Disponible en [bit.ly/3hwouhz](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0157223).
- NAS, National Academy of Science (2018). *Proactive Policing: effects on crime and communities*. Washington D.C.: The National Academies Press.
- NYCLU, New York Civil Liberties Union (2019). *Stop-and-Frisk in the de Blasio Era*. New York: NYCLU. Disponible en [bit.ly/34HF7SS](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0157223).
- PERSICO, Nicola y David Castleman (2005). «Detecting Bias: Using Statistical Evidence to Establish Intentional Discrimination in Racial Profiling Cases». *University of Chicago Legal Forum*: 217-236
- RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2017). *Informe especial sobre la libertad de expresión en Chile 2016*. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en [bit.ly/2TFKkEe](https://doi.org/10.1371/journal.pone.0157223).
- RÍOS, Víctor, Greg Prieto y Jonathan Ibarra, (2020). «Mano suave-mano dura: legitimacy policing and Latino Stop-and-frisk». *American Sociological Review*, 85 (1): 58-75.
- ROCHÉ, Sebastian (2019). *La policía en democracia*. Santiago: Ediciones Radio Universidad de Chile.
- TIRATELLI, Matteo, Paul Quinton y Ben Bradford (2018). «Does stop and search deter crime? Evidence from ten years London wide-data». *British Journal of Criminology*, 58: 1.212-1.231.
- SMITH, Michael, Jeff Rojek, Matthew Petrocelli y Brian Withrow (2017). «Measuring disparities in police activities: the state of the art review». *Policing: An International Journal*, 40 (2): 166-184.

## Sobre los autores

MAURICIO DUCE es abogado de la Universidad Diego Portales, y magíster en Ciencias Jurídicas (JSM) de la Universidad de Stanford. Es profesor titular de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Su correo electrónico es mauricio.duce@udp.cl.  <https://orcid.org/0000-0002-5068-926X>.

RICARDO LILLO es abogado de la Universidad Diego Portales, Doctor of Juridical Science (SJD) de la Universidad de California, Los Angeles (UCLA) y doctor en Derecho Universidad Diego Portales. Es académico de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales. Su correo electrónico es ricardo.lillo@mail.udp.cl. : <https://orcid.org/0000-0003-1007-1665>.

La *Revista de Estudios de la Justicia* es publicada, desde 2002, dos veces al año por el Centro de Estudios de la Justicia de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su propósito es contribuir a enriquecer el debate jurídico en el plano teórico y empírico, poniendo a disposición de la comunidad científica el trabajo desarrollado tanto por los académicos de nuestra Facultad como de otras casas de estudio nacionales y extranjeras.

DIRECTOR

Álvaro Castro

([acastro@derecho.uchile.cl](mailto:acastro@derecho.uchile.cl))

SITIO WEB

[rej.uchile.cl](http://rej.uchile.cl)

CORREO ELECTRÓNICO

[cej@derecho.uchile.cl](mailto:cej@derecho.uchile.cl)

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io))