

**NUEVO INFORME DE LA COMISIÓN DE
CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA
Y REGLAMENTO** recaído en el proyecto de
reforma constitucional relativo a la
supervigilancia y control de armas.

BOLETÍN N° 5373-07.

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de evacuar un nuevo informe acerca del proyecto de reforma constitucional señalado en el epígrafe e iniciado en Moción de los Honorables Senadores señora Alvear y señores Pizarro y Sabag.

A las sesiones que vuestra Comisión realizó para elaborar este nuevo informe, asistieron, especialmente invitados, el Ministro de Defensa Nacional, señor Jaime Ravinet, y su asesor, señor Felipe de Pujadas.

En representación del Ministerio del Interior, participó el asesor de esa Secretaría de Estado, abogado señor Juan Francisco Galli.

A una de ellas concurrió, también, la Secretaria Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, señora Javiera Blanco. Asimismo, el profesor de Derecho Constitucional, señor Gonzalo García, hizo llegar el informe que la Comisión le solicitara, donde expone sus puntos de vista sobre esta iniciativa.

Estuvieron presentes, además, los abogados señores Marcelo Drago y Fernando Dazarola, asesores de los Honorables Senadores señora Soledad Alvear y Patricio Walker, respectivamente, y los abogados de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Alejandra Voigt y señor Juan Pablo Cavada.

- - -

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS

Cabe hacer presente que esta iniciativa debe aprobarse por el voto favorable de las dos terceras partes de los señores

Senadores en ejercicio, por incidir en el Capítulo XI de la Constitución Política, relativo a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Asimismo, se deja constancia de que la iniciativa en análisis, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 127 del Reglamento de la Corporación, discutió este asunto en general y en particular, en trámite de primer informe, por tratarse de un proyecto de artículo único.

- - -

ANTECEDENTES

Cabe hacer presente que con fecha 16 de junio del presente año, esta Comisión hizo llegar a la Sala del Senado el informe recaído en este proyecto de reforma constitucional, el cual recoge los antecedentes pertinentes y la discusión en general y particular que se efectuó en ese trámite reglamentario.

Es dable reiterar que, por tratarse de un proyecto de artículo único, en esa oportunidad la iniciativa fue discutida en general y en particular, a raíz de lo cual la Comisión, en definitiva, concordó una proposición diferente de la que originalmente planteaba la Moción, pero que, acogiendo su idea central, buscaba el mismo propósito.

Posteriormente, en sesión del día 6 de julio recién pasado, al tomar conocimiento el Senado del informe referido en el párrafo anterior, los Honorables Senadores señores Chadwick y Espina plantearon la conveniencia de que, antes que la Sala se pronuncie respecto de esta iniciativa, se escuchara la opinión que al señor Ministro de Defensa Nacional le merece el proyecto, quien no participó en la sesión en que la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento lo discutió en general y en particular. Para este efecto, solicitaron que el asunto volviera a la Comisión a fin de someterlo a un nuevo análisis.

Por su parte, los Honorables Senadores señora Alvear y señor Sabag concordaron con ese planteamiento y agregaron que también participara en la nueva discusión el señor Ministro del Interior.

En estas circunstancias, la Sala resolvió enviar el proyecto de vuelta a esta Comisión para que ésta elaborara un nuevo primer informe.

En relación con este encargo, se acordó dar por reproducida la totalidad de los antecedentes jurídicos y de hecho considerados en su informe anterior.

Al iniciar el nuevo estudio de este proyecto, la Comisión tuvo presente que ella ya había aprobado en general esta iniciativa. En consecuencia, en este nuevo informe cumpliría el encargo de la Sala y reconsideraría la redacción a que dio lugar la discusión en particular habida en torno a ella.

Para cumplir este propósito, estimó necesario escuchar, en primer lugar, a las autoridades de Gobierno con competencia en este campo. Además, se solicitó conocer la posición sobre la materia de la Fundación Paz Ciudadana y el informe de un académico especialista en esta área, el que fue solicitado al profesor de Derecho Constitucional, señor Gonzalo García, quien, además, se desempeñó como Subsecretario en el Ministerio de Defensa Nacional.

En consecuencia, en primer término, se escuchó **al Ministro de Defensa Nacional, señor Jaime Ravinet.**

El Secretario de Estado informó que comparecía ante esta Comisión en representación del Gobierno y que, por lo tanto, su opinión era compartida por el Ejecutivo en su conjunto.

El señor Ministro expresó que coincidía con los fundamentos de la Moción asegurando que el inminente traspaso de las policías de Carabineros de Chile e Investigaciones al Ministerio del Interior y Seguridad Pública podría generar problemas para que organismos que ya no dependerán del Ministerio de Defensa Nacional puedan seguir cumpliendo labores de fiscalización.

Sin embargo, manifestó que le asistían dos aprensiones. Por una parte, planteó que el texto aprobado en el primer informe por esta Comisión podría generar un vacío legal relativo a la vigencia de la ley N° 17.798, que es la que regula, desde 1972, el control de armas, normativa que ha sido complementada por disposiciones reglamentarias dictadas por diversos Presidentes de la República. Estas últimas, agregó, han buscado, a través de decretos, traspasar gran parte de las facultades sobre control de las armas a Carabineros de Chile y, al mismo tiempo, han mantenido en la Dirección General de Movilización Nacional la supervisión del tema de las armas en nuestro país.

Señaló, enseguida, que, independientemente del texto propuesto en la Moción, debería agregarse un artículo transitorio en la

Constitución, con el propósito de precisar que la ley a que hace mención el artículo 103 de la Carta Fundamental es la ley N° 17.798, sobre Control de Armas, la cual mantendrá su vigencia hasta que no se dicte una nueva normativa que regule la materia.

Del mismo modo, consideró fundamental dejar establecido que ella debe ser aprobada con quórum especial.

Aseguró que no se puede legislar en este ámbito sin tener en cuenta la historia de Chile, especialmente hasta el año 1972. En ese momento, explicó, esta materia estaba regulada por la ley N° 12.927, de 1958, y el decreto supremo N° 3.144, de 1955. Estas disposiciones, dijo, establecían un sistema de control de armas de carácter mixto, toda vez que entregaba el control de ellas a las Fuerzas Armadas pero, también, a los intendentes y gobernadores a través de Carabineros de Chile, que en ese momento dependían del Ministerio del Interior.

A continuación, afirmó que a raíz de los conflictos sociales observados en los primeros años de la década del 70, el Parlamento aprobó una Moción que entregó el control de las armas al Ministerio de Defensa Nacional, y, en virtud de ello, se dictó la ley N° 17.798, que si bien establece, para esa tarea, la supervisión de la referida Secretaría de Estado, permitió, mediante decretos supremos, ir entregando a Carabineros de Chile una importante labor en la fiscalización de esa tarea de control de las armas.

Por lo anterior, consideró que debe precaverse la sensación de un vacío legal, esto es, que mientras no se dicte una nueva ley, la N° 17.798 debe quedar expresamente vigente, así como todos los decretos que en ella se fundamentan.

En segundo lugar, planteó que el Ministerio de Defensa Nacional debe mantener la supervigilancia del control de las armas, entendiendo que su fiscalización puede ser delegada en los sectores que controlan en orden público, en este caso Carabineros de Chile.

Sin embargo, añadió, es posible que en el futuro armas de tipo químico, biológico u otras pudieran ser entregadas, en su control, en conjunto con dependencias del Ministerio de Salud o, eventualmente, con órganos especializados en temas de drogas u otros. Es decir, acotó, en esta materia hay un conjunto de organismos públicos, circunstancias y elementos diversos que es preciso contemplar.

Por lo mismo, reiteró la necesidad de modificar la Constitución Política, ya que, en caso de mantenerse la actual redacción del

inciso segundo del artículo 103, no sería posible que Carabineros de Chile continúe desarrollando labores de control.

Al efecto, propuso reemplazar el texto aprobado por esta Comisión en su primer informe, por otro que sustituya el inciso segundo del artículo 103, para disponer que el Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley, pudiendo ésta delegar en otros entes públicos su fiscalización y control.

De esta manera, explicó, se mantendría en el mencionado Ministerio la supervigilancia de una materia tan importante, y que en otras épocas fue extraordinariamente conflictiva, para no confiarla a un Ministerio esencialmente político, conservando, al mismo tiempo, la posibilidad de que la ley delegue en Carabineros de Chile o eventualmente en otros entes la supervigilancia en el ámbito del control de armas.

El señor Ministro concluyó su intervención opinando que estos criterios se avienen más con lo que ha sido la historia de nuestro país en las últimas décadas y que, independientemente del perfeccionamiento a que se pueden someter las entidades que hoy día supervisan el tema de las armas, es importante mantener la función en el Ministerio de Defensa Nacional, como lo establece la Carta Fundamental y la ley N° 17.798.

A continuación expuso **la Secretaria Ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana, señora Javiera Blanco.**

La señora Blanco agradeció la invitación que la Comisión formulara para entregar sus puntos de vista sobre un tema que, en su opinión, es muy sensible y se vincula directamente con la preocupación a la que está circunscrita la acción de la Fundación Paz Ciudadana, que es la seguridad pública y ciudadana.

Adelantó que formularía algunas propuestas, pero que también se referiría a la incidencia que en términos prácticos puede tener una determinada opción sobre la materia en debate.

Señaló que esa Fundación cuenta con una serie de fuentes de información que les permiten sostener los datos que entregará y los juicios que formulará sobre los esfuerzos en materia de fiscalización y control de armas.

En concreto, manifestó que actualmente hay una vinculación bastante estrecha entre lo que son las tendencias en materia de

victimización y la adopción de medidas de seguridad por parte de los ciudadanos.

En su trabajo, precisó, la Fundación no excluye ni circunscribe la evaluación de medidas de seguridad exclusivamente a armas, sino que considera diversas medidas, tales como rejas, organización de los vecinos, alarmas y otras.

En general, dijo, la tendencia observada es que, en la medida en que baja la victimización, disminuye, también, la adopción de mecanismos de protección. No obstante, ellos han identificado ciertos grupos de la población que tienden a ser más inelásticos en su respuesta a los cambios que sufren en materia de victimización; es decir, añadió, los grupos socioeconómicos más aventajados tienden a no responder frente a las fluctuaciones de la victimización; independientemente de que ésta suba o baje, las medidas de seguridad se mantienen.

En cambio, resaltó que lo mismo no ocurre en los grupos socioeconómicos más bajos. Explicó que, como esas medidas de seguridad constituyen gastos adicionales, si los pueden evitar, se ahorran, y esa decisión responde mucho al grado de amenaza que sienten.

Agregó que, al examinar las estadísticas, se concluye que el porcentaje de hogares que asevera tener o adoptar este tipo de medidas es bastante bajo, sobre todo en relación con las armas. En términos globales, la instalación de alarmas representa, el año 2009, un 8,7% de los hogares del país; en el caso de las rejas, un 21,6%; los que han contratado seguros constituyen un 1,3%; a su vez, un 10,3% han adquirido perros con el fin de protegerse de la delincuencia, y un 5,3% dice tener un arma de fuego, porcentaje que estimó más bien reducido. Preciso, además, que este porcentaje ha bajado en los últimos años, por cuanto el año 2003 ascendía a un 8% de hogares, y actualmente, como ya ha señalado, ese porcentaje alcanza al 5,3%.

Resaltó que esta disminución alcanza también a otras medidas y elementos de seguridad y, las que más han disminuido en términos de incidencia, son las alarmas, los vigilantes privados y las armas.

Estimó importante destacar que, de ese porcentaje pequeño de hogares que tiene armas, la mayor parte de ellas las tiene para prevenirse y protegerse de la delincuencia, lo que estimó delicado, considerando que en nuestro país siempre ha existido la política, a nivel nacional, de que el arma no debiera ser una medida de protección masiva de los privados frente la delincuencia.

Precisó, además, que estas cifras debían circunscribirse al universo considerado en encuestas de criminalización a hogares y de personas que dicen tener un arma de fuego en su casa. Es decir, agregó, lo más probable es que estas personas tengan el arma inscrita y, por eso, lo manifiestan. En consecuencia, acotó, a lo anterior deben sumarse todas las armas ilícitas, las que pueden provenir de fuentes distintas.

Indicó que una de estas fuentes ilícitas son los robos de armas en casas particulares. Recordó que, cuando un delincuente ingresa a una residencia muchas veces se lleva el arma que allí encuentra, las que -según las estadísticas policiales- son un tercio de las incautadas.

Otras dos formas irregulares de adquisición de ellas son el ingreso ilegal de armamento al país, esto es, el contrabando, aspecto sobre el cual no se conocen estadísticas ni mayor información.

Una tercera vía, dijo, que es más inmanejable, dice relación con las armas hechas. La dificultad de conocer la realidad de esta tercera vía, manifestó, tiene que ver con que hoy día las fuentes de elaboración de armas son bastante disímiles e impensables. Por ello, la posibilidad de controlar ese tipo de fabricación casera es bastante difícil y eso explica, en parte, sus propuestas respecto del control y la fiscalización. En otras palabras, puso de relieve que el volumen de armas a fiscalizar por parte de Carabineros de Chile no está sólo constituido por las armas inscritas, que tienen una regulación especial de visita, de exhibición, etc., sino que también es rol de este cuerpo policial, y de la Policía de Investigaciones, detectar las armas que obran en manos de infractores de ley.

Seguidamente, se refirió a las percepciones de la gente respecto de si la Sociedad es más violenta y si la delincuencia aumenta, lo que, resaltó, tiene estrecha relación con la disposición de las personas a contar con un arma.

Explicó que mientras más alta es la percepción de violencia, mayor es el número de las personas dispuestas a tener armas de fuego en su hogar, parámetro que se mantiene constante, es decir, quienes tienen mayor temor, están más dispuestos a poseer un arma en su hogar. La misma relación, acotó, se presenta en las percepciones sobre variación en el nivel de la delincuencia.

Seguidamente, se refirió a los datos que la página electrónica de la Dirección General de Movilización Nacional exhibe sobre la totalidad de las armas inscritas en el país.

Aludió luego al proceso de traspaso de la función de fiscalización de armas desde las autoridades del sector Defensa a, concretamente, Carabineros de Chile. Estimó apropiado esta medida, especialmente por la labor que ejerce este cuerpo policial en relación con el orden y la seguridad pública. Resaltó que, incluso, en la institución policial se creó la Dirección de Seguridad Privada y Control de Armas.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, estimó conveniente que se hagan los ajustes constitucionales correspondientes para normalizar adecuadamente la intervención de Carabineros de Chile en tareas de supervigilancia y control de las armas.

También consideró necesario abordar un aspecto de financiamiento vinculado a la función de control de armas. Connotó que los incisos segundo y tercero del artículo 26 de la Ley de Control de Armas establecen que el total de los derechos y multas percibidos de acuerdo a esa normativa constituyen ingresos de la Dirección General de Movilización Nacional, y deben ser percibidos directamente por esta entidad.

Esa misma norma, agregó, prescribe que, por intermedio de las respectivas Comandancias de Guarnición de las Fuerzas Armadas, se le entrega a Carabineros de Chile el 50% de esos derechos, en su condición de entidad fiscalizadora. O sea, explicó, actualmente del total de los ingresos que se perciben por estos fines el 50% corresponde a la Dirección General de Movilización Nacional, que ejerce como autoridad central, y el otro 50% a Carabineros de Chile, que actúa fiscalizando el cumplimiento de determinadas normas.

Sobre este punto, señaló que, de acuerdo a lo informado por la Dirección General de Movilización, el año pasado, por este concepto, a Carabineros de Chile se le transfirieron 1103 millones de pesos. En consecuencia, acotó, una cantidad de igual monto percibió la Dirección General de Movilización Nacional.

Manifestó que las funciones que permitirían diferenciar en esta materia la intervención de la Dirección General de Movilización de la de Carabineros de Chile, podrían agruparse en tareas de coordinación y dirección, por una parte, y tareas propiamente operativas, por otra. De esta manera, prosiguió, actualmente la coordinación y dirección general están radicadas en la Dirección General de Movilización Nacional, la que lleva registros nacionales, propone instrucciones, etc. Por otro lado, todo lo referido a los aspectos operativos, al otorgamiento de permisos, autorización de transporte, fiscalización en terreno, etc., son labores que, por su condición de fiscalizador, se encuentra cumpliendo Carabineros de Chile.

En cuanto a los términos que, en definitiva, se fijen en esta norma, recomendó buscar una redacción que permita entregar, si así se estima necesario, a diversos organismos la fiscalización de estos preceptos, dependiendo del tipo de arma de que se trate.

Sostuvo que, en efecto, la fiscalización por tipo de arma debe responder al criterio de segmentar autoridades centrales y de fiscalización. De esta manera, agregó, lo que tiene que ver con armas vinculadas a la defensa nacional, tales como armas químicas y biológicas, parece acertado que estén a cargo de organismos de la Defensa. Sin embargo, las armas vinculadas a la actividad delictiva, pareciera que deberían estar sujetas al control de Carabineros de Chile, dependiente del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Seguidamente, se tuvo presente el informe que hiciera llegar **el profesor de Derecho Constitucional señor Gonzalo García.**

En este documento el señor García explicó que sus comentarios los realizaría no sólo en su condición de constitucionalista, sino que, especialmente, en cuanto ex autoridad en materias de Defensa, y con conocimientos específicos relativos al mérito de la propuesta.

Primeramente, con el propósito de efectuar un juicio global sobre los textos que alternativamente se han planteado hasta este momento, se refirió a las dos fórmulas que se han sugerido para resolver el problema a que apunta el proyecto.

En su informe recuerda que la tramitación de esta iniciativa ha tenido dos momentos. El primero, fue la proposición de derogar el inciso segundo del Artículo 103 y la segunda, es la sustitución de ese inciso por otro que dispone que “La ley determinará el o los ministerios o el o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas.”

Asimismo asegura que ambas propuestas conducen a resultados similares, esto es, atribuir al legislador y no al constituyente, la especificación de los organismos que deben velar por la supervigilancia y el control de las armas.

Agrega que, no obstante ser similares los resultados, cabía señalar que la derogación es una técnica que recuerda que

los contenidos constitucionales deben ser los mínimos e indispensables para dejar mayor amplitud a las decisiones del Congreso Nacional.

Seguidamente, manifiesta que los argumentos técnico-jurídicos no son los únicos que se deben tenerse en cuenta al considerar este proyecto y es evidente que este artículo tiene por fundamento la legislación de control de armas acordada en 1972, en períodos de gran agitación política y social. Y en ese contexto, se ratificó un principio esencial: la tenencia y posesión de las armas de fuego es resorte de una autorización administrativa y no constituye un derecho constitucional como en otros ordenamientos.

Por tanto, hay que tener convicción que ambas propuestas llevan a contenidos similares, pero será el juicio sobre el mérito de las mismas la que determine el camino a seguir, puesto que ambas tienen fundamentos jurídicos e históricos que no pueden soslayarse.

A continuación, el informe examina las razones que justifican legislar en esta oportunidad sobre la materia.

En primer lugar, se refiere a las tendencias internacionales, explicando que este tipo de legislación siempre tuvo por objeto el control de las armas de fuego, no importando específicamente la diversidad de ellas armas. Hoy en día y siguiendo una terminología internacional al uso, el objeto de control son las armas de fuego pequeñas, medianas o ligeras. Añade que si bien se negocian convenciones en la materia, la distinción resulta clara respecto de otras armas de fuego que se sitúan en el ámbito bélico. Estas armas pequeñas son objeto de preferente cuidado y generadora de obligaciones en el ámbito de la seguridad. El informe puntualiza que la tendencia global, regional o subregional será ampliar un conjunto de obligaciones que se sitúan en el entramado institucional policial-judicial.

En segundo término, el profesor señor García aborda lo relativo al debate sobre las armas de destrucción masiva. En este punto, observó, existen múltiples distinciones en el fenómeno de las armas que sería altamente complejo detallar. No obstante, si hay una figura que puede ser de razonable agrupación esta la de “armas de destrucción masiva”. Bajo ese rótulo se engloban las nucleares, las biológicas y las químicas, entre otras. Pero, adicionalmente, esta fórmula obliga a someterse a específicos protocolos internacionales de representación de los intereses del país en foros multilaterales.

El informe hace presente que respecto de las armas nucleares la Región Latinoamericana es pionera en definir un régimen

específico desde hace más de 40 años, lo que se hizo en el Tratado de Tlatelolco de Proscripción de Armas Nucleares en la región, y que tiene por institucionalidad a OPANAL. Respecto de las armas químicas existe la organización de la OPAQ, con sede en Holanda. Y específicamente, según este último tratado, la Autoridad Nacional en la materia es la Dirección General de Movilización Nacional, dependiente del Ministerio de Defensa Nacional y cuya fuente de origen reside en el artículo 103 de la Constitución Política.

En síntesis, el profesor señor García asegura que existen hoy instrumentos que asocian el control de armas de destrucción masiva a la organización dependiente del Ministerio encargado de la Defensa Nacional, según reza la disposición constitucional.

Por otra parte, hace notar que mientras las instituciones castrenses y policiales sean dependientes de un solo Ministerio se podía soslayar la distinción de las armas. Sin embargo, añadió, desde la reforma constitucional del año 2005 adecuadamente suspendida hasta la creación del Ministerio encargado de la Seguridad Pública, la potencial bifurcación institucional arrastrará la necesidad de especificar controles muy diferentes. Por ello, acotó, la proximidad de la creación del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública tendrá un impacto indudable en esta materia.

Desde otra perspectiva, el informe recuerda que, por decisión administrativa de la Subsecretaría de Guerra adoptada el año 2007, se procedió al traspaso programado de las autoridades fiscalizadoras desde las Fuerzas Armadas a Carabineros de Chile en las diversas jurisdicciones a lo largo del país.

Explica que, en concordancia con la Subsecretaría de Carabineros, se incentivó la iniciativa que era resistida por la institución policial. Informó que las razones de Carabineros de Chile estaban asociadas a la distracción de personal en tareas administrativas y burocráticas. Se sostuvo que el control de las armas de fuego hace a la esencia de la investigación policial y que ésta era una actividad estatal que no se estaba cumpliendo en plenitud puesto que, en los hechos, en zonas urbanas y populares resultaba compleja la idea de que los militares verificaran en los domicilios la tenencia y posesión de las armas de fuego debidamente inscritas.

Por esta labor de fiscalización Carabineros recauda por concepto de tasas sólo un 50 % de los montos asociados a estas actividades y el otro 50 % se destina a financiar el funcionamiento de la Dirección General de Movilización Nacional.

En seguida el documento plantea que, por tanto, será resorte del legislador establecer el mejor mecanismo para financiar ambos tipos de controles precisando que la mencionada Dirección General depende de los recursos que se recaudan por sus actividades de fiscalización, especialmente, las que provienen de tasas relativas al control y supervigilancia de las armas de fuego.

A continuación, afirmó que la tarea administrativa de especificar funciones y avanzar lo más posible en la distinción del control de armas radicalmente diferentes tiene un límite: la autoridad del mando. La Dirección General de Movilización Nacional, por la tendencia que han tenido las materias involucradas (servicio militar enteramente voluntario y control de armas), puede ser definido en el futuro, bajo el marco de la ley N° 20.424, Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa, como un órgano que podría ser encabezado por alguien no militar. Si bien es un escenario lejano aquello está dentro de lo probable. Las tareas asociadas al Servicio Militar tienen que ver con la promoción de campañas para inscribirse para realizar el servicio. Pero la selección militar misma no la realiza la Dirección General de Movilización Nacional sino que cada rama de las Fuerzas Armadas en particular.

El informe resalta que, en cambio, la tarea de control de armas se desarrolla mucho más en el ámbito normativo. Aclaró que los “Oficiales de Reclutamiento” que dependen de la Dirección de Movilización si bien tienen la denominación de “oficiales” son civiles y su régimen laboral nada tiene que ver con el Estatuto de las FF.AA. (DFL 1 de 1997). En fin, acota, si esta tendencia se da, resulta evidente que la tarea de control policial sobre el uso de las armas de fuego quedaría bajo una dependencia inadecuada. Por lo mismo, existiría un choque cultural de la autoridad del mando.

Estima que no sería razonable que una labor policial orientada al diseño y control de estrategias de prevención e investigación de la delincuencia, tenga por órgano superior jerárquico a una entidad que pudiese ser dirigida por una autoridad civil.

Por lo anterior, considera que la determinación de un organismo específico para que realice la necesaria función de control de estas armas asociada a la investigación policial preventiva o investigativa, es fundamental para sellar una división que sirve a los propósitos de la política pública de seguridad y que clarifica de mejor manera las competencias de la política de defensa.

En cuanto al texto que recogería de mejor forma los propósitos buscados, en su informe sugiere aprobar como nuevo inciso

segundo del artículo 103 de la Carta Fundamental el siguiente: “La supervigilancia y el control de las armas lo ejercerán los ministerios y órganos que el legislador determine.”

Por último, apoyó decididamente tanto la oportunidad como la pertinencia de esta iniciativa legislativa, asegurando que indudablemente contribuirá a la labor técnica de controlar el fenómeno de base que está en el uso de las armas de fuego, cual es la dimensión de la seguridad pública sin mermar las competencias del sector Defensa Nacional en la materia.

- - -

Radicado una vez más el proyecto en la Comisión, el Ejecutivo presentó una indicación sustitutiva del mismo por medio del Mensaje N° 354-358, de fecha 2 de noviembre de 2010. De acuerdo a los antecedentes reseñados precedentemente, con el objeto de cumplir el encargo de la Sala de elaborar un nuevo primer informe, la discusión en particular de esta iniciativa se efectuó sobre la base de la mencionada indicación sustitutiva del Ejecutivo.

Esta indicación propone reemplazar el artículo único del proyecto por el siguiente:

“Artículo único.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

“La misma ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y control de las armas como asimismo los órganos públicos encargados de su fiscalización.”.

En la exposición de motivos del Mensaje en que se contiene esta indicación, el Presidente de la República explica que la actual norma del inciso segundo del artículo 103 de la Constitución señala que: “El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley”.

Recuerda que, a su vez, el artículo 101 inciso segundo de la Constitución establece que “Las fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública”.

Hace presente que, al señalarse en la Constitución Política que el Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas, Carabineros de Chile no podría, en un mediano plazo, ejercer facultades de fiscalización -ya que pasará a depender del Ministerio del Interior y Seguridad Pública- si no es por la vía de reformar la Ley Fundamental para permitirle el ejercicio de esta facultad.

De esta manera, connota que, con fecha 2 de octubre de 2007, se presentó a tramitación legislativa la Moción en estudio cuyo fundamento era justamente resolver la cuestión de constitucionalidad señalada anteriormente.

Resalta que la referida Moción suprime el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política. Sin embargo, con posterioridad esta Comisión acordó modificar este inciso segundo por el siguiente texto: “La ley determinará él o los Ministerios o él o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas”.

Opina que, sin embargo, esta última redacción sustrae de la norma constitucional la radicación de la supervigilancia y control de las armas en un solo Ministerio como ente rector del control de las mismas, dando cabida para que -paralelamente- la ley pueda establecer la existencia de otros órganos con similares facultades en cuanto al control y fiscalización de las armas. Cree pertinente recordar y analizar los fundamentos que tuvo el legislador para establecer un único órgano del Estado –en este caso, el Ministerio de Defensa o un organismo de su dependencia-, el cual ejercería la supervigilancia y control de las armas en el país.

Al efecto, hace presente que hasta la dictación de la ley N° 17.798, cuerpo legal que regula esta materia, las normas existentes eran el Decreto Supremo N° 3.144 de 1955 y la ley N° 12.927, Ley de Seguridad del Estado, de 1958, que establecían que el control de las armas estaba radicado tanto en las Fuerzas Armadas como en las autoridades políticas, Intendentes y Gobernadores.

Manifiesta que, con posterioridad, los legisladores debatieron la conveniencia de radicar en un único órgano el control de las armas y elementos similares, señalándose que debía existir una sola autoridad encargada de las autorizaciones, registros y control, debiendo recaer en las Fuerzas Armadas y no en autoridades políticas o en órganos que dependieran de estas como los Intendentes y Gobernadores. Explica que este criterio se sostuvo en la extrema gravedad de circunstancias

sociales y políticas tales como la internación ilegal de armas, la utilización de estos elementos por parte de grupos subversivos, el aumento del contrabando, la falta de estadística de su cantidad e identidad de sus poseedores, entre otros factores de seguridad interna del país.

Destaca que, finalmente, el proyecto de ley aprobado en el Senado el 26 de julio de 1972, establece en su artículo primero que: “El control de las armas y elementos de que trata la presente ley estará a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Dirección General de Reclutamiento y Estadística de las Fuerzas Armadas. Cooperaran en esta labor las Comandancias de Guarnición, los servicios policiales y los servicios especializados de las Fuerzas Armadas en la forma que lo establezca el Reglamento que se dicte al efecto”. Pone de relieve que similar redacción contempla la norma actual del inciso segundo del artículo primero de la ley N° 17.798.

Explica que, de esta manera, se propone que el control y supervigilancia de las armas quede concentrado en un solo órgano, que hasta el momento es el Ministerio de Defensa. Advierte que si se mantuviera el texto propuesto en la Moción podrían crearse o establecerse distintos órganos (Ministerios o Servicios) cuya misión sea supervigilar y controlar el uso de las armas, lo que, a su juicio, vulneraría el principio de eficiencia y economía de la función pública de conformidad al artículo 5° de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

De este modo, el Gobierno estima necesario mantener la coordinación y supervigilancia de las armas en un solo órgano regulador de los sistemas de control de las armas con la debida especialización técnica, permitiendo, que existan órganos colaboradores en la fiscalización del correcto uso de estos elementos como pueden ser Carabineros, Investigaciones u otros organismos.

Afirma, finalmente, que con esta propuesta se garantiza constitucionalmente que una sola Secretaría de Estado sea el ente normativo a cargo del control de las armas, manteniendo la posibilidad que una ley de quórum calificado señale otros órganos colaboradores.

Puesta en discusión esta indicación, **el señor Ministro de Defensa Nacional** reiteró, en síntesis, los fundamentos de la misma.

Además, hizo notar que, a diferencia de lo que había planteado en su presentación anterior, oportunidad en la cual sugirió que se confiara al Ministerio de Defensa la función de control de armas, en

definitiva, luego de analizar el punto con los Ministerios del Interior y el de Secretaría General de la Presidencia, se optó, por razones de técnica legislativa y con el objeto de contar con un mayor grado de flexibilidad en el desarrollo legislativo posterior, no mencionar una Secretaría de Estado específica en el texto constitucional, así como tampoco rigidizar la normativa constitucional indicando que Carabineros de Chile u otro organismo estaría a cargo de la fiscalización en este campo.

Lo importante, dijo, es establecer que exista solamente un Ministerio -el que indique la ley- en el cual radicará la función de control de armas, y que, además, exista uno o varios organismos -que también serán definidos por la ley- que supervigilen el cumplimiento de esa función.

La Presidenta de la Comisión, Honorable Senadora señora Alvear, valoró la nueva redacción propuesta en la indicación sustitutiva presentada por el Ejecutivo, texto que, recalcó, recoge los diversos planteamientos formulados respecto del texto aprobado en el primer informe, pero que, el mismo tiempo, da adecuada cuenta del propósito central de la Moción que ella presentara y que dio origen a esta iniciativa.

No obstante, planteó una duda acerca de la redacción de la indicación recién presentada por el Gobierno. Sostuvo que la última frase, referida “a los órganos públicos encargados de su fiscalización” no es clara por cuanto podría entenderse referida tanto al Ministerio que tiene la función como a la tarea misma de controlar las armas.

Para resolver esta imperfección, sugirió señalar que “La misma ley determinará el Ministerio que ejercerá la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos que fiscalizarán el cumplimiento de las normas sobre control de armas.”.

El Ministro señor Ravinet formuló dos comentarios respecto de esta nueva proposición. Señaló que en el inciso primero debería agregarse, después de la expresión “Ministerio”, la frase “los órganos de su dependencia”. Connotó que en este sentido se había efectuado el debate sobre esta materia desde un principio.

Los miembros de la Comisión concordaron con este planteamiento.

Asimismo, con el objeto de no usar dos veces la palabra “control”, sugirió utilizar al final del inciso segundo, la expresión “de las mismas”. De esta forma, agregó, se lograría mejor el objetivo de precisar que los órganos públicos a que se refiere el inciso segundo no ejercerán

“control” (que, como se ha explicado, corresponde al Ministerio) sino que “fiscalización”. Anotó que una de las acepciones que entrega el Diccionario de la Real Academia de la palabra “control” es el de “regulación”. Puso de relieve que para el Gobierno es fundamental dejar claramente establecido que sólo el Ministerio podrá regular el control de armas y, en cambio, los órganos públicos del inciso segundo se limitarán a vigilar o fiscalizar que se cumplan las normas fijadas por el respectivo Ministerio.

La Honorable Senadora señora Alvear advirtió que la segunda enmienda propuesta por el señor Ministro podría dar lugar a que lo que los órganos públicos vigilarán o fiscalizarán no sean precisamente las normas sobre control de armas, lo que, para ella, constituye la esencia de este precepto.

Atendiendo a esta diferencia, **el Honorable Senador señor Larraín** sometió a consideración de la Comisión la siguiente redacción: “encargados de su fiscalización y el cumplimiento de las normas correspondientes.”.

La Honorable Senadora señora Alvear, sin embargo, opinó que esta nueva redacción tampoco aclaraba suficientemente lo que ella precedentemente había planteado en el sentido de que la fiscalización debía hacerse en relación con el cumplimiento de las normas sobre control de armas.

MODIFICACIÓN PROPUESTA

Luego de un intercambio de opiniones que tuvo por objeto determinar la mejor formulación para esta norma, la Comisión concordó fijar, como nueva redacción del segundo inciso del artículo 103 de la Carta Fundamental, la siguiente:

“La misma ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a dicho control.”.

Sometida a votación esta redacción, ella fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión, Honorables Senadores señora Alvear y señores Kuschel, Larraín y Walker, don Patricio.

- - -

Como consecuencia del acuerdo adoptado precedentemente, y teniendo en consideración que -como se consignó al inicio de este informe- ya se ha aprobado la idea de legislar en relación con esta iniciativa, la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, en cumplimiento del encargo que le formulara la Sala en el sentido de evacuar un nuevo primer informe, tiene a honra proponeros la aprobación del siguiente nuevo texto para este

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Sustitúyese el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución Política de la República por el siguiente:

“La misma ley determinará el Ministerio o los órganos de su dependencia que ejercerán la supervigilancia y el control de las armas. Asimismo, establecerá los órganos públicos encargados de fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a dicho control.”.

- - -

Acordado en sesiones celebradas los días 31 de octubre y 10 de noviembre de 2010, con asistencia de sus miembros Honorables Senadores señora Soledad Alvear Valenzuela (Presidenta), y señores Andrés Chadwick Piñera, Carlos Kuschel Silva (Alberto Espina Otero), Hernán Larraín Fernández y Patricio Walker Prieto.

Sala de la Comisión, a 12 de noviembre de 2010.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO
NUEVO PRIMER INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN,
LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAÍDO EN EL
PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL RELATIVO A LA
SUPERVIGILANCIA Y CONTROL DE ARMAS
(Boletín N° 5.373-07)

I. BOLETIN N°: 5373-07

II. MATERIA: Proyecto de reforma constitucional que reemplaza el inciso segundo del artículo 103 de la Carta Fundamental con el propósito encargar a la ley establecer el Ministerio, o los órganos de su dependencia que ejercerán la fiscalización y control de las armas. Asimismo, encomienda a la misma ley determinar los órganos públicos que fiscalizarán el cumplimiento de las normas sobre control de armas.

III. PRINCIPALES OBJETIVOS DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISION: La iniciativa busca:

- Dar sustento constitucional a la labor de Carabineros de Chile en el ámbito del control y supervigilancia de armas.
- Permitir al legislador entregar el control de armas a una Secretaría de Estado y la fiscalización del cumplimiento de las normas sobre esta materia a más de un organismo público.

IV. ORIGEN: Moción de los Honorables Senadores señora Alvear y señores Pizarro y Sabag.

V. TRAMITE CONSTITUCIONAL: Primer trámite.

VI. INICIO TRAMITACION EN EL SENADO: 6 de julio de 2010.

VII. TRAMITE REGLAMENTARIO: Nuevo primer informe.

VIII. URGENCIA: No tiene.

IX DISPOSICIONES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA: - Constitución Política:

- Capítulo XI, sobre Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública;
- Artículo Decimoséptimo transitorio;
- Decreto Supremo N° 400, de 1978, del Ministerio de Defensa Nacional, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 17.798, sobre Control de Armas.

X. ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISION:
Consta de un artículo único.

XI. NORMAS DE QUORUM ESPECIAL: En conformidad a lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución Política, la aprobación de este proyecto requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los señores Senadores en ejercicio.

XII. ACUERDO: Nueva aprobación en particular: unanimidad. (4 x 0).

Valparaíso, 12 de noviembre de 2010.

RODRIGO PINEDA GARFIAS
Secretario

ÍNDICE

Página

Constancias reglamentarias.....1

Antecedentes:.....2

Discusión en particular de la indicación sustitutiva
del Ejecutivo.....13

Modificaciones propuestas.....17

Texto del proyecto.....18

Resumen ejecutivo.....19

- - - - -