OFICIO N° 134-2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 26-2019

Antecedente: Boletín N° 12.649-25

Santiago, 4 de julio de 2019

Por oficio N° 14.740, de fecha 28 de mayo de 2019, el Presidente de la H. Cámara de Diputados, diputado Iván Flores García, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que "Modifica la ley N° 17.798, sobre Control de Armas, y otras disposiciones, para sancionar penalmente la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título, y el usos de fuegos artificiales, en las condiciones que indica", de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para que emita su parecer respecto de la propuesta.

La iniciativa legal, que se encuentra en primer trámite constitucional, ingresó por moción a la Cámara de Diputados el día 16 de mayo de 2019, bajo el Boletín N° 12.649-25.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 2 de julio en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Hugo Dolmestch Urra, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Goüet, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señoras Gloria Ana Chevesich Ruiz y Andrea Muñoz Sánchez, señores Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún, Mauricio Silva Cancino y Ministro suplente señor Juan Muñoz Pardo, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS
SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA
VALPARAÍSO

Santiago, dos de julio de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que el Presidente de la Cámara de Diputados, señor Iván Flores García, por oficio N° 14.740, de fecha 28 de mayo de 2019, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto modifica la ley N° 17.798, sobre Control de Armas, y otras disposiciones, para sancionar penalmente la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título, y el uso de fuegos artificiales, en las condiciones que indica (Boletín N° 12.649-25).

Segundo: Según se señala en su motivación, el proyecto de ley tendría como antecedente el aumento de niños quemados con fuegos artificiales durante las fiestas de fin del año 2018, el que sería de al menos un tercio, de acuerdo con una nota de prensa que sirve de fuente de esta aseveración. También la práctica de ciertas bandas delictuales de hacer uso de estos elementos "con ocasión de cumpleaños, funerales, y para ´celebrar la recepción de la droga' que llega a manos de estas agrupaciones ilícitas"[1], uso inapropiado que también se les estaría dando en estadios y espectáculos de fútbol.

Sin embargo, pese a que el propio texto señala que tanto la utilización de estos materiales como el daño que ello genera habría disminuido, se afirma que "es necesario sancionar de manera más grave su uso indiscriminado"[2], porque en la actualidad la sanción por la posesión, fabricación y uso de fuegos artificiales "es simplemente pecuniaria y no penal".[3]

Tercero: Para cumplir dicho objetivo, el proyecto propone modificar el Decreto 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 (en adelante, ley de control de armas), incorporando dos nuevos artículos que inciden en la regulación aplicable a los fuegos artificiales absolutamente prohibidos por la ley (grupos 1 y 2 del artículo 286 del Reglamento

1 Mensaje proyecto de ley Boletín N° 12.649-25, que "modifica la ley N° 17.798, sobre Control de Armas, y otras disposiciones, para sancionar penalmente la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título, y el uso de fuegos artificiales, en las condiciones que indica".

2 Ibíd.

3 Ibíd.

complementario de la ley N°17.798)[4] y a aquellos permitidos bajo ciertos requisitos (grupo 3 del artículo 286 del Reglamento complementario de la ley N°17.798)[5].

Cuarto: En el siguiente cuadro comparativo se aprecia el contenido y las diferencias entre la normativa vigente y la propuesta en el proyecto:

LEY VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA	TEXTO SIMULADO
Ley N° 17.798 sobre control de armas		

4 Decreto 83, año 2008, Reglamento de ley de control de armas, artículo 286.- "Los Fuegos Artificiales de exterior se clasifican en tres grupos:
Grupo N° 1: Son aquellos productos que sólo emiten luces de colores, sin efectos sonoros, y con funcionamiento de uso manual.
Grupo N° 2: Son aquellos productos que, además de emitir luces de colores, producen efectos sonoros en el aire, y a una altura superior a la de una persona".

5 Artículo 286.- "Los Fuegos Artificiales de exterior se clasifican en tres grupos:
(…) Grupo N° 3: Son aquellos productos destinados a presentar espectáculos pirotécnicos, los que por su magnitud y efectos, sólo pueden ser manipulados por personal especializado".

Artículo 3º A.- Los fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos similares, que se importen, fabriquen, transporten, almacenen o distribuyan en el país, deberán cumplir con los requisitos y especificaciones técnicas que establezca el reglamento. Prohíbese la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus piezas o partes, comprendidos en los grupos números 1 y 2 del Reglamento Complementario de esta ley.		Artículo 3º A.- Los fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos similares, que se importen, fabriquen, transporten, almacenen o distribuyan en el país, deberán cumplir con los requisitos y especificaciones técnicas que establezca el reglamento. Prohíbese la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus piezas o partes, comprendidos en los grupos números 1 y 2 del Reglamento Complementario de esta ley[6].
	1. Agréguese un nuevo artículo 3 B, del siguiente tenor: "*La contravención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo anterior, así como la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza que, estando permitidos, se realice por parte de personal no autorizado o sin dar cumplimiento a los requisitos reglamentarios correspondientes, serán castigadas con pena de*	Artículo 3 B: La contravención a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo anterior, así como la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza que, estando permitidos, se realice por parte de personal no autorizado o sin dar cumplimiento a los requisitos reglamentarios correspondientes, serán castigadas con pena de

6 Artículo 286.- Los Fuegos Artificiales de exterior se clasifican en tres grupos:
Grupo N° 1: Son aquellos productos que sólo emiten luces de colores, sin efectos sonoros, y con funcionamiento de uso manual.
Grupo N° 2: Son aquellos productos que, además de emitir luces de colores, producen efectos sonoros en el aire, y a una altura superior a la de una persona.
Grupo N° 3: Son aquellos productos destinados a presentar espectáculos pirotécnicos, los que por su magnitud y efectos, sólo pueden ser manipulados por personal especializado.

	presidio menor en su grado mínimo. *El juez deberá decretar, en todo caso, el comiso de las especies incautadas, las que serán puestas a disposición de la Dirección General de Movilización Nacional, para los fines que ésta estime pertinentes, a través de las Autoridades Fiscalizadoras señaladas en el artículo primero*."	presidio menor en su grado mínimo. El juez deberá decretar, en todo caso, el comiso de las especies incautadas, las que serán puestas a disposición de la Dirección General de Movilización Nacional, para los fines que ésta estime pertinentes, a través de las Autoridades Fiscalizadoras señaladas en el artículo primero.
	2. Agréguese un nuevo artículo 3 C, del siguiente tenor: "*En el caso de fabricación, importación, comercialización, distribución, venta o entrega a cualquier título de fuegos artifíciales, de aquellos prohibidos o bien de aquellos permitidos, en este último caso, sin que se haya dado cumplimiento a los requisitos legales y/o reglamentarios correspondientes, podrá decretarse la clausura temporal del local o del establecimiento en donde ello se haya verificado, por 30 días, ampliable hasta 90 días en caso de reincidencia.* *El conocimiento de los hechos que dan origen a esta medida, así como su eventual aplicación, serán de competencia del Juzgado de Policía Local de la comuna en donde se encuentre ubicado el local o establecimiento y se sustanciarán conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.287, concediéndose acción pública para su denuncia*."	Artículo 3 C: En el caso de fabricación, importación, comercialización, distribución, venta o entrega a cualquier título de fuegos artifíciales, de aquellos prohibidos o bien de aquellos permitidos, en este último caso, sin que se haya dado cumplimiento a los requisitos legales y/o reglamentarios correspondientes, podrá decretarse la clausura temporal del local o del establecimiento en donde ello se haya verificado, por 30 días, ampliable hasta 90 días en caso de reincidencia. El conocimiento de los hechos que dan origen a esta medida, así como su eventual aplicación, serán de competencia del Juzgado de Policía Local de la comuna en donde se encuentre ubicado el local o establecimiento y se sustanciarán conforme a lo dispuesto en la Ley N° 18.287, concediéndose acción pública para su denuncia.
Ley N° 19.680 sobre fuegos artificiales		

Artículo 2º.- Será competente para el conocimiento de las infracciones a lo establecido en el artículo 3º A de la ley Nº17.798, el juez de policía local del lugar en que se hubieren cometido, aplicándose a este efecto el procedimiento sobre faltas establecido en la ley Nº18.287, y concediéndose acción pública para la denuncia. Las infracciones serán sancionadas con multa de 10 a 50 unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de la facultad del juez para decretar, en caso de reincidencia, la clausura, hasta por 30 días, del establecimiento industrial, artesanal, comercial o importador en que se hubiere vulnerado la norma. En el caso que la infracción incidiere en la fabricación de estos elementos, la sanción será multa de 25 a 75 unidades tributarias mensuales y la clausura definitiva del establecimiento. El juez deberá decretar, en todo caso, el comiso de las especies incautadas, las que serán puestas a disposición de la Dirección General de Movilización Nacional, para los fines que ésta estime pertinentes, a través de las Autoridades Fiscalizadoras a que se refieren la ley Nº17.798 y su Reglamento.	**ARTÍCULO SEGUNDO**: Elimínese íntegramente el artículo segundo de la Ley N° 19.680 sobre fuegos artificiales.	~~Artículo 2º.- Será competente para el conocimiento de las infracciones a lo establecido en el artículo 3º A de la ley Nº17.798, el juez de policía local del lugar en que se hubieren cometido, aplicándose a este efecto el procedimiento sobre faltas establecido en la ley Nº18.287, y concediéndose acción pública para la denuncia.~~ ~~Las infracciones serán sancionadas con multa de 10 a 50 unidades tributarias mensuales, sin perjuicio de la facultad del juez para decretar, en caso de reincidencia, la clausura, hasta por 30 días, del establecimiento industrial, artesanal, comercial o importador en que se hubiere vulnerado la norma.~~ ~~En el caso que la infracción incidiere en la fabricación de estos elementos, la sanción será multa de 25 a 75 unidades tributarias mensuales y la clausura definitiva del establecimiento.~~ ~~El juez deberá decretar, en todo caso, el comiso de las especies incautadas, las que serán puestas a disposición de la Dirección General de Movilización Nacional, para los fines que ésta estime pertinentes, a través de las Autoridades Fiscalizadoras a que se refieren la ley Nº17.798 y su Reglamento.~~

Quinto: Del cuadro que antecede aparece que el inciso primero del **artículo 3 B** nuevo establece una nueva sanción para la infracción a la prohibición del inciso 2° del artículo 3 A, concerniente a la “fabricación,

importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus piezas o partes, comprendidos en los grupos 1 y 2 del Reglamento Complementario de esta ley [N° 17.798] (...)",de presidio menor en su grado mínimo.

La norma vigente, en cambio (artículo 2° de la Ley N° 19.680), contempla una pena de multa de 10 a 50 UTM y su conocimiento es de competencia del juez de policía local del lugar donde se hubieren cometido los hechos.

Sexto: El mismo cambio en la sanción se produce respecto de las conductas que el propio artículo 3 B señala, que son: "la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título y uso de fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otro artefactos de similar naturaleza" que se encuentran permitidos por la ley bajo ciertos requisitos establecidos en el Reglamento, las cuales serán castigadas cuando se ejecuten por personal no autorizado o sin cumplir con los requisitos antedichos.

Cabe destacar que la redacción del inciso primero del artículo 3A no es igual a la contenida en el inciso primero del artículo 3 B nuevo, en cuanto a los verbos rectores utilizados, puesto que esta última disposición incorpora la sanción por la comercialización, venta, entrega y uso, dejando fuera el transporte y almacenamiento. Así, atendido que la propuesta legal contempla la eliminación del artículo 2° de la Ley N° 19.680, la consecuencia de ello será que estas dos últimas conductas -transporte y almacenamiento- realizadas sin cumplir con los requisitos reglamentarios quedarán sin sanción.

El inciso 2° del artículo 3 B, reitera la norma contenida en el artículo 2° de la Ley N° 19.680, que ordena el comiso de las especies incautadas.

Por su parte, el inciso primero del **artículo 3 C** incorpora la sanción de clausura temporal del local en el cual se produzca la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta o entrega, de fuegos artificiales de cualquier tipo, clausura que será de 30 días, ampliables hasta 90 en caso de reincidencia.

Esta disposición difiere de la vigente (artículo 2°, inciso 2 de la Ley N° 19.680), que contempla la clausura del establecimiento respectivo sólo en caso de reincidencia, la que será hasta por 30 días. Asimismo, en la actualidad, el referido inciso al remitirse al artículo 3 A de la Ley N° 17.798 para describir la conducta, incluye la proscripción del almacenamiento de los productos prohibidos, verbo

rector que la propuesta legal no contempla y que, con la eliminación del artículo 2° de la Ley N° 19.680, no daría lugar a la clausura.

Por otra parte, el inciso tercero del artículo 2° de la Ley N° 19.680 establece una sanción especial para el caso de fabricación, consistente en una multa de 25 a 75 UTM y la clausura definitiva del establecimiento, la que con la propuesta en análisis estaría derogada.

Por último, el inciso segundo del artículo 3 C propuesto radica la competencia para conocer de la clausura en los juzgados de policía local, manteniendo con ello la regulación vigente.

Séptimo Naturaleza y entidad de las sanciones estipuladas en la ley.

El nuevo artículo 3 B modifica la sanción aplicable por la ejecución de las conductas descritas en esta disposición y en el artículo 3 A inciso 2° de la ley de control de armas, contemplando una pena de presidio menor en su grado mínimo, con lo que se produce un cambio en la naturaleza de la sanción y en la competencia del tribunal que conoce esta materia.

En la legislación vigente, estas conductas son sancionadas con una multa, siendo competente el Juez de Policía Local del lugar en el que se hubieren cometido los hechos, mientras que con la modificación la competencia se traslada a los tribunales con competencia en materia penal. De esta manera, el tratamiento de las conductas prohibidas descritas en la ley deja de formar parte del sistema contravencional y se incorpora al régimen penal.

Si bien no existe una delimitación precisa para distinguir entre el sistema penal y el sistema contravencional, y que en la actualidad predomina una distinción más bien formalista, según la cual las contravenciones son aquellas que el legislador sanciona con penas menores[7], no hay duda que la aplicación de ambos sistemas acarrea consecuencias diversas, dentro de las que destaca la mayor protección de garantías individuales que provee el derecho penal[8], siendo el sistema contravencional, en este sentido, uno abocado a infracciones de menor cuantía y que “responde a un ejercicio más directo y simplificado del poder penal estatal”.[9]

Octavo: Desde la dictación de la Ley N° 19.680, que prohíbe el uso de fuegos artificiales, no parecen existir antecedentes que permitan aseverar que las

7 Ibíd., p. 4
8 Ibíd., p. 3.
9 Ibíd.

consideraciones sociales respecto a la gravedad de estos hechos hayan variado significativamente, ni tampoco estadísticas que recomienden agravar la entidad de la sanción ni alterar su naturaleza, aspectos que, por lo demás, son reconocidos por los proponentes (cabe recordar que en la iniciativa se expresa que "su utilización [de los fuegos de artificio] y los daños que ello conlleva han disminuido".

Noveno: Otra de las consecuencias de la modificación se relaciona con la participación del Ministerio Público en la persecución de estas conductas. En este sentido, conviene tener presente lo que ha señalado con anterioridad la Corte Suprema al informar iniciativas similares, donde estimó que las infracciones que se traspasan al campo de la justicia penal provocan "*la necesaria intervención del Ministerio Público para su investigación y el aumento de causas que actualmente no son conocidas por la justicia ordinaria penal. Hecha esa aclaración se debería, con posterioridad, llevar a cabo el dimensionamiento de la magnitud del aumento de estos ingresos en fase investigativa y juzgadora, para evaluar los eventuales costos que ello implicaría para su debido financiamiento*[10]".

Décimo: Observaciones de técnica legislativa

a. Tipo penal

Como ya se dijo, el artículo 3 B nuevo establece sanciones para quienes incurran en las conductas prohibidas respecto de aquellos elementos regulados en el grupo N° 3 del artículo. Para ello, la disposición se remite al reglamento de la Ley N° 17.798, en el cual se describen las condiciones para su uso; reenvío que da lugar a lo que se conoce en doctrina como *ley penal en blanco propiamente tal,* entendida como "las que remiten la determinación de la materia de la prohibición a una norma de rango inferior, generalmente un reglamento u otra disposición normativa emanada de la autoridad administrativa".[11]

Por ello, en caso de prosperar la idea de incorporar sanciones penales, es necesaria una nueva redacción del artículo 3 B en este punto, puesto que, tal como se encuentra redactada la norma, pareciera no satisfacerse el estándar que exige el principio de reserva legal en relación a la precisión de la descripción del tipo penal.

10 Oficio Nº 75-2018, de 26 de julio de 2018, informe proyecto de ley Nº 16-2018 y oficio Nº 109-2018, de 05 de septiembre de 2018, informe proyecto de ley Nº 22-2018.

11 POLITOFF, MATUS Y RAMÍREZ, Lecciones de Derecho Penal Chileno. Parte General. Editorial Jurídica de Chile, 2ª ed., 2008, p. 96.

b. Verbos rectores utilizados

Diversas omisiones que se aprecian en el proyecto de ley tienen como consecuencia eliminar algunas conductas que, en la legislación vigente, se encuentran prohibidas y sujetas a sanción, lo que parece contrario a los fines expansivos expresados su fundamento, por lo que se analizará algunas brevemente.

El artículo 3 B nuevo se remite al artículo 3 A para establecer las conductas sancionadas respecto de los elementos tratados en los grupos N° 1 y 2 del artículo 286 del Reglamento (aquellos absolutamente prohibidos), pero describe las relativas al grupo N° 3 de esa normativa. En este ejercicio se dejaron fuera algunos verbos rectores vigentes en la actualidad, por lo que transporte y almacenamiento de esta categoría de fuegos de artificio queda sin sancionar.

Respecto de la clausura del establecimiento contemplada en el artículo 3 C nuevo, no se contiene el verbo rector “almacenar”, por lo que esta conducta no tendría sanción, que la legislación vigente si contempla entre los elementos del grupo N° 3 del artículo 286 del Reglamento.

Tratándose de aquellos elementos de los grupos N° 1 y 2, se regula una sanción penal por la comisión de las conductas prohibidas respecto de “fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus piezas o partes”, y respecto del grupo N° 3 la prohibición pesa sobre los “fuegos artificiales, artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza”. En tanto, cuando el artículo 3 C regula la sanción que se pueden aplicar al establecimiento, sólo menciona los “fuegos artificiales”. Por tanto, respecto del tratamiento de estos últimos objetos se aplicaría un doble castigo: la sanción penal y la posibilidad de clausura temporal del establecimiento; mientras que los artículos pirotécnicos y otros artefactos de similar naturaleza, sus piezas o partes (según el grupo al que pertenezcan), respecto de los cuales se ejecuten conductas prohibidas no estarían sujetos a clausura.

Undécimo: La autonomía de la medida de clausura

El proyecto persigue sancionar con una pena privativa de libertad a las personas que infrinjan las prohibiciones sobre fuegos de artificio o no den cumplimiento a los requisitos que los permiten, mientras que propugna aplicar una

medida de clausura sobre el establecimiento en donde se verifiquen las infracciones. Dada la mutación de la naturaleza de la sanción, la sede de imposición cambia desde los juzgados de policía local a los tribunales con competencia en lo penal, como también el procedimiento en virtud del cual se tramitan. Sin embargo, la clausura permanece como una medida y es de conocimiento de los juzgados de policía local, lo que podría resultar anómalo.

En este orden de ideas, cabe advertir lo estéril que podría resultar mantener la naturaleza de medida de la clausura, accesoria a una sanción que no será conocida por el juez de policía local, quien, por lo demás, no contará con la información idónea para pronunciarse (recordemos que al trasladarse la sanción a los tribunales con competencia penal, el asunto estará sujeto a salidas tempranas y alternativas discrecionales, sin que se exija necesariamente actividad investigativa que entregue información adicional). Tan así, que se advierte como efecto práctico de la propuesta, que la sanción de clausura podría caer en desuso.

Ciertamente, la clausura temporal no correría tal suerte de ser concebida como sanción. Incluso, dado los objetivos de la propuesta, la clausura parece tener aun mayor importancia que la imposición de penas privativas de libertad de baja cuantía, pues, en definitiva, sobre los fuegos artificiales existe un comercio que, aunque ilícito, funciona en base a rendimiento económico y la clausura temporal parece ser una vía especialmente idónea para disuadir a los potenciales infractores; sin que parezca eficiente reforzar la reacción punitiva a través de privación de libertad en vez de hacer más costoso al infractor su intervención en la cadena de producción y comercialización de fuegos artificiales.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica la ley N° 17.798, sobre Control de Armas, y otras disposiciones, para sancionar penalmente la fabricación, importación, comercialización, distribución, venta, entrega a cualquier título, y el uso de fuegos artificiales, en las condiciones que indica (Boletín N° 12.649-25).

Ofíciese.

PL- 26-2019

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

MARCELO DOËRING CARRASCO

Secretario (S)