



**Observatorio
Judicial**

Informe N°26

Tribunal Constitucional, Ley Emilia y Control de armas

— Evolución de los recursos de inaplicabilidad período 2010-2019.

Tribunal Constitucional, Ley Emilia y Control de armas

Introducción: Ley Emilia, Ley de Control de Armas y Tribunal Constitucional

En los últimos tres años la normal actividad del Tribunal Constitucional (“TC”) se vio interrumpida de manera abrupta. En efecto, durante el período 2010-2016 el promedio de ingresos al TC fue de 246 requerimientos por año. Sin embargo, durante los años 2017, 2018, 2019 dicho promedio aumentó a 1.457 nuevos ingresos. Por tanto, el TC con los mismos recursos y cantidad de jueces, ha tenido que hacer frente a un volumen de causas seis veces mayor de lo habitual. Según veremos, el principal origen de esta anomalía es la avalancha de recursos de inaplicabilidad motivados por los problemas constitucionales de la Ley Emilia, y las modificaciones introducidas por la ley N° 20.813 en la normativa de control de armas y la ley N° 18.216 sobre penas sustitutivas.

La Ley Emilia introdujo una importante modificación en la Ley del Tránsito, a saber, toda persona que sea condenada por conducir en estado de ebriedad y cause la muerte o lesiones leves, deberá cumplir un año efectivo de pena privativa de libertad, sin poder acceder a penas sustitutas como libertad vigilada. Por su parte, la ley N° 20.813 intensificó las sanciones penales en materia de armas, por un lado modificó la Ley de Control de Armas (ley N° 17.798), estableciendo una limitación a la discrecionalidad legal del juez para establecer la cuantía de la pena respecto a los delitos contemplados en la Ley de Control de Armas, o bien en los delitos cometidos con armas¹ y por otra parte, la ley N° 20.813 modificó la ley que fija penas sustitutivas a la privación de libertad (ley N° 18.216), estableciendo que no procederán las penas sustitutivas respecto a los delitos contemplados en la Ley de Control de Armas, o bien a los delitos cometidos con armas. En síntesis, tanto la Ley Emilia, como la ley N° 20.813, reforzaron la imposición y cumplimiento efectivo de las penas fijadas por ley, restringiendo de manera temporal en un caso y de manera permanente en el otro, el acceso a penas sustitutivas.

Ahora bien, la reforma constitucional del año 2005 le encomendó al TC un mecanismo fundamental en la protección de la Constitución: el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad². Como es sabido, ante las divergencias jurídicas los ciudadanos recurren a los tribunales de justicia, para que el juez aplique la ley y solucione el conflicto. Sin embargo, durante el

¹ Desde ya adelantamos que respecto a esta modificación el TC ha declarado que es constitucional. Como ha señalado en su jurisprudencia: “*Que, tampoco hay infracción al principio de proporcionalidad ni igualdad. Las medidas que modifican la individualización judicial de la pena tiene por objeto permitir la aplicación de las sanciones que realmente configuró el legislador, siendo idóneas a ese propósito. Esta idoneidad debe verificarse en el marco de las finalidades constitucionalmente legítimas que lo permiten, siendo el control de armas una razón constitucional habilitante para aproximar las penas potenciales a las reales*” (TC, Rol N° 7138-2019, 8 de octubre de 2019).

² Artículo 93.- Son atribuciones del Tribunal Constitucional: 6°.- Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución.

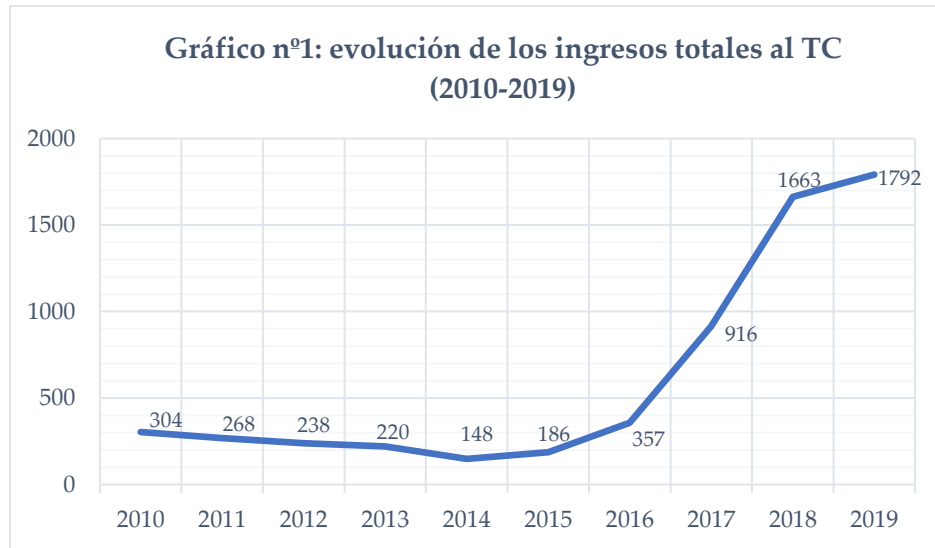
juicio puede ocurrir que la aplicación concreta de la ley resulte inconstitucional, porque contraría un precepto o derecho constitucional. Ante dicho evento, el litigante afectado o el propio juez puede recurrir al TC para que éste dictamine si efectivamente la aplicación concreta de la norma -que soluciona el conflicto- resulta inconstitucional. Por tanto, si el TC concluye que la aplicación concreta de la ley es inconstitucional, entonces el juez está impedido de utilizar dicho precepto para resolver el caso.

Es desde esta perspectiva que ha ocurrido una avalancha de recursos de inaplicabilidad respecto a la Ley Emilia y los cambios operados en la Ley de Control de Armas y la ley N° 18.216. Como señalamos, la principal modificación consistió en impedir la aplicación de penas sustitutivas, y he ahí el punto que genera el conflicto constitucional. En efecto, los requirentes (i.e. La Defensoría Penal Pública) han argumentado que dichas disposiciones atentan contra la igualdad ante la ley y el debido proceso. Frente a lo anterior, el TC ha determinado que dichas modificaciones penales efectivamente son contrarias a la Constitución, ya que prohibir la aplicación de penas sustitutivas es desproporcionado atendido a los fines de la pena, a saber, la reinserción social y la protección a la víctima, todo lo cual afecta la garantía fundamental de igualdad (artículo 19 n°2 de la Constitución)³. A continuación mostramos los datos que explican el abrupto aumento de ingresos al TC durante el período 2010-2019.

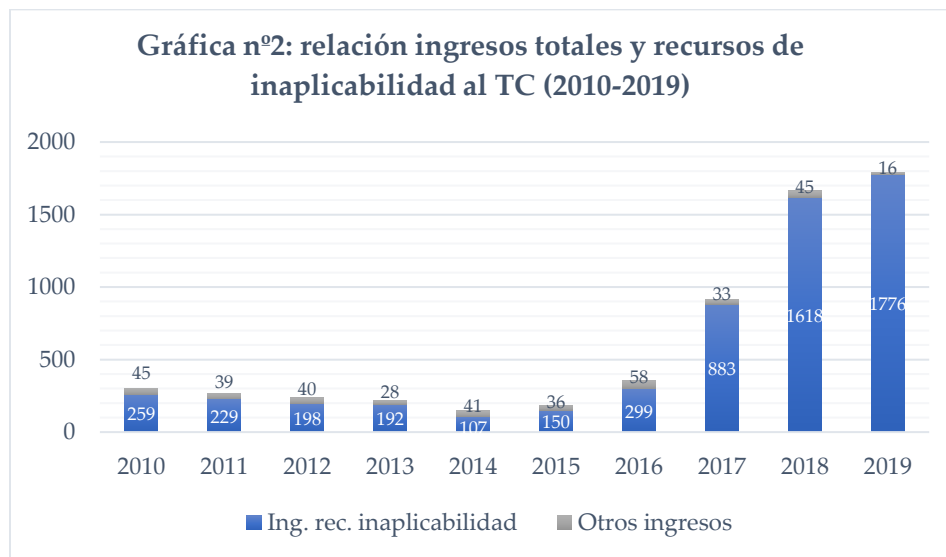
Estadísticas: evolución de ingresos en el Tribunal Constitucional durante el período 2010-2019

En el gráfico n°1 se visualiza cómo ha evolucionado el número de requerimientos presentados por año ante el TC. Desde el año 2010 a la fecha hay un aumento de 489% en el ingreso de casos. Es evidente que el año 2017 marca un punto de inflexión en el número de ingresos, marcando así dos etapas en el funcionamiento del TC. La primera etapa está representada por el período 2010-2016, cuyo promedio de ingresos fue de 246 requerimientos por año. Luego, la segunda etapa está representada por los años 2017, 2018 y 2019, en los cuales el promedio aumentó a 1.457 nuevos ingresos. La pregunta obvia es ¿qué ha causado este exponencial aumento en los ingresos al TC?

³ Respecto a la inconstitucionalidad en materia de armas el TC ha resuelto lo siguiente: “Que, de acuerdo a lo expuesto, la disposición que restringe la aplicación de las penas sustitutivas de privación de libertad resulta desproporcionada e inequitativa respecto de personas condenadas e incluso por delitos de mayor gravedad; además es inidónea para cumplir los fines de reinserción social y protección de la víctima que tienen la pena. En efecto, se recuerda que históricamente los sistemas de prisión no han sido capaces de lograr la rehabilitación de las personas sujetas a régimen carcelario. Las penas sustitutivas en cambio, constituyen medidas de mayor equilibrio entre los derechos de los delincuentes, los derechos de las víctimas y el interés de la sociedad en la seguridad pública” (TC, Rol N° 7138-2019, 8 de octubre de 2019). Mientras que, respecto a la inconstitucionalidad de la Ley Emilia ha señalado que: “Que, en el caso de autos, resulta desproporcionada la aplicación de la norma consignada en el artículo 196 ter de la Ley N° 18.290, por cuanto, no resulta pertinente que la norma de sanción (norma sustitutiva) sea modificada por otra norma de sanción específica (norma de aplicación de cumplimiento efectivo de años de prisión), lo cual implica que el injusto por el que se sanciona con el respectivo reproche estatal resulta inconstitucional, al establecer una desviación de los fines de la pena, obviándose la lesión opuesta de peligro del bien o bienes jurídicos protegidos (...) Cabe hacer presente que esta falta de proporcionalidad implica a la vez una afectación al principio de igualdad...” (TC, Rol N° 7233-2019, 24 de octubre de 2019).



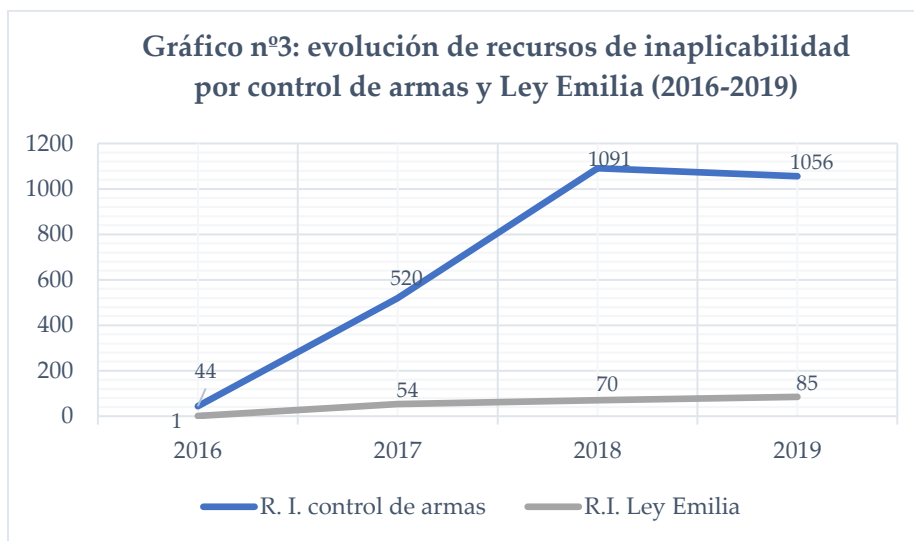
Una primera pista la encontramos en el gráfico nº2, el cual nos muestra dos fenómenos. El primero es que la mayoría de los ingresos al TC son recursos de inaplicabilidad. En efecto, si tomamos la totalidad del período 2010-2019, los recursos de inaplicabilidad representan el 94% de las causas que ingresan⁴ al Tribunal Constitucional⁵. El segundo fenómeno que muestran los datos es que la crecida en los ingresos al TC se debe por el aumento exponencial de nuevos recursos de inaplicabilidad presentados durante el período 2017-2019. Por tanto, **se debe dirigir la mirada en las inaplicabilidades para explicar el abrupto aumento de ingresos al TC.**



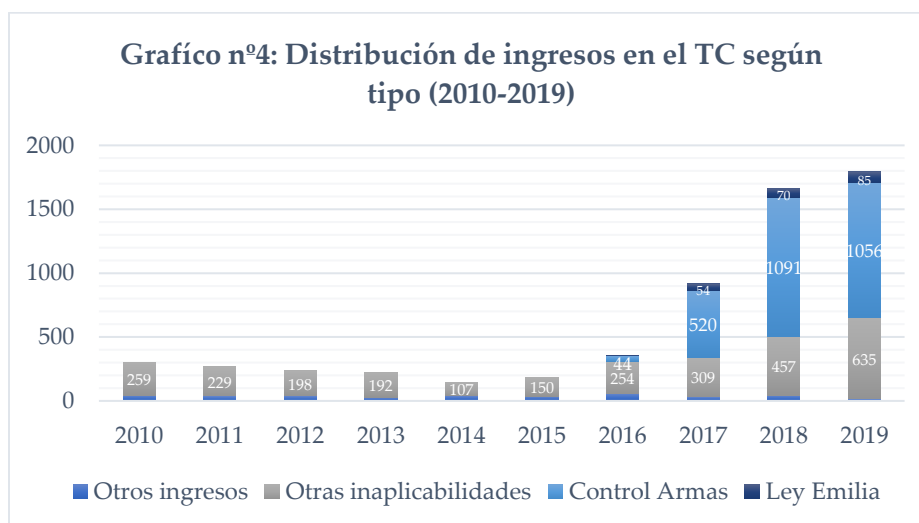
⁴ Si tomamos sólo el período 2010-2016, los recursos de inaplicabilidad representan el 83% de los ingresos totales al TC.

⁵ Además del recurso de inaplicabilidad el TC revisa materias tales como: el control de constitucionalidad de leyes, decretos y autoacordados; resolver recursos de inconstitucionalidad, entre otros.

Al momento de analizar los recursos de inaplicabilidad los datos muestran la razón del aumento: **la avalancha de recursos interpuestos por los problemas de constitucionalidad de las reformas penales al control de armas y la Ley Emilia**. El primer recurso por control de armas se presentó en enero de 2016, mientras que la primera causa por Ley Emilia se presentó en febrero de 2016⁶. El gráfico n°3 muestra la evolución en el número de interposición de recursos durante el período 2016-2019.



Ahora bien, en el gráfico n°4 se visualiza de manera clara cómo es que los recursos por inaplicabilidad por control de armas y Ley Emilia son los principales responsables del aumento de ingresos al TC. Si tomamos los años 2017, 2018 y 2019 de los 4.371 nuevos ingresos al TC, un total de 2.876 fueron por dichas causas. Por tanto, el 65% de nuevas causas se deben a armas y Ley Emilia.



⁶ La sentencia que declaró inaplicable la Ley Emilia se dictó el 13 de diciembre de 2016. Por su parte, la sentencia de inaplicabilidad de control de armas se dictó el 27 de marzo de 2017.

Conclusiones

De lo expuesto podemos sacar dos consecuencias: la primera de índole funcional y la segunda de orden institucional.

Sin lugar a dudas **el recurso de inaplicabilidad es, al menos en términos de procesamiento de causas, la principal actividad del TC**. En efecto, durante el período 2010-2016 los recursos de inaplicabilidad representaron el 83% de los ingresos al TC (ver gráfico nº2). Además durante dicho período el promedio de ingresos al TC fue de 246 causas por año. Sin embargo, durante los años 2017, 2018 y 2019 el promedio de ingresos aumentó en 6 veces sobre la tendencia normal (ver gráfico nº1), motivado en la explosión de recursos de inaplicabilidades promovidas por las modificaciones penales al control de armas y por la Ley Emilia (ver gráficos nº3 y nº4). En efecto, **dichos recursos han aportado desde el 2017 un total de 2.876, esto ha significado que los recursos de inaplicabilidad han pasado a copar el 98% del funcionamiento del TC durante los últimos tres años**. Este aumento de seis veces el volumen normal de causas ha fagocitado casi la totalidad del funcionamiento del TC, estresando su normal funcionamiento.

La segunda idea que surgen de los datos es de índole institucional en el sentido de la relación entre el TC, el Congreso y la política criminal. En efecto, los recursos de inaplicabilidad sobre armas y Ley Emilia y la jurisprudencia del TC, han tenido como principal consecuencia la desactivación de políticas criminales elaboradas por el Congreso. En otras palabras, actualmente no opera el objetivo que buscaron los legisladores, a saber, asegurar penas de cárcel para quienes comentan delitos con armas o relacionadas con el control de armas y de aquellos que conduciendo en estado de ebriedad causen muerte o lesiones. Por tanto, todos aquellos que sean condenados por dichos delitos sí pueden acceder a penas sustitutivas de libertad, precisamente lo contrario del objetivo de la Ley Emilia y de las modificaciones introducidas por la ley nº 20.813. Por tanto, la pregunta que nace es si el Congreso debe tomar una determinación.

Una posibilidad es que el Congreso apueste a un cambio en la jurisprudencia por la modificación de los miembros que conforman al TC, sin embargo, asumir esa postura sería incentivar la judicialización de políticas criminales y una actitud alejada de la armonía y coherencia que debe imperar entre los distintos poderes del Estado. **Al final de cuentas, la inactividad del Congreso está significando una fuerte alteración en el normal funcionamiento del TC y que cuestiones de política criminal importantes se definan vía jurisdicción constitucional**. En ese sentido, el TC está lejos de incurrir en un activismo, sino más bien cumplir con su mandato de asegurar las normas y derechos que asegura la Constitución. Otra posibilidad es que el Congreso asuma un rol activo frente a la jurisprudencia constitucional, en efecto, el TC lleva tres años señalando, mediante cientos de sentencias, que tanto la Ley Emilia como aspectos penales del control de armas adolecen de inconstitucionalidad, con lo cual resultan inaplicables en los juicios penales. Por tanto, el Congreso debe reformular la Ley Emilia y la Ley de Control de armas para asegurar políticas criminales que tengan vigencia real y con ello devolver al TC su normal funcionamiento.