

BOLETÍN 4379-11

7 de diciembre de 2006

ISSN 0787-0415

I. DESCRIPCIÓN

REFERENCIA	: Modifica la ley 19.925 facilitando el control al expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad
INICIATIVA	: Moción de los diputados Sra. Cristi y Sres. Accorsi, Chahuán, Estay, Girardi, Lobos, Masferrer, Ojeda, Urrutia y Ward
COMISIÓN	: De Salud
ORIGEN	: Cámara de Diputados
INGRESO	: 1 de agosto de 2006
CALIFICACIÓN	: Sin urgencia
ARTICULADO	: Artículo único que modifica los artículos 28, 29, 42 y 53 de la Ley N° 19.925, sobre expendio y consumo de bebidas alcohólicas

OBJETO DE LA INICIATIVA

1.- Modificar consecuencias de ilícitos.

Sustituir, -en caso de consumo o ebriedad en la vía pública por menores de 18 años-, el actual apercibimiento de poner -luego de 3 infracciones- los antecedentes en conocimiento del Servicio Nacional de Menores, por una citación a los padres o encargados para que concurran al juez de policía local, el cual podrá aplicar las sanciones (vigentes) que van desde multa hasta programas de rehabilitación (y otras sanciones legales)¹.

¹ En la ley vigente, se establece que: "al devolver al menor a sus padres o a la persona encargada de su cuidado, Carabineros los apercibirá por escrito que, si el menor incurriere en las contravenciones a que se refiere este artículo más de tres veces en un mismo año, se harán llegar sus antecedentes al Servicio Nacional de Menores. Asimismo, consignará en ese documento las ocasiones precedentes en que aquél hubiere realizado tales conductas. La persona que reciba al menor, previa individualización, firmará la constancia respectiva".

3.- Prohibir ingreso a discotecas.

Prohibir el ingreso a discotecas a los mayores de 16 años, pero menores de 18², y disponer que el administrador o dueño de estos establecimientos deberá exigir algún documento de identificación a quienes tengan aparentemente menos de 18 años.

4.- Prueba de mayoría de edad.

Obligar a los que atienden locales en que se expendan bebidas alcohólicas, a exigir algún documento de identificación a quienes quieran adquirirlas y tengan, aparentemente, menos de dieciocho años de edad y facultar a los inspectores municipales también estarán facultados para exigir alguna identificación que acredite la edad de los compradores.

5.- Eliminar autorización al consumo.

Eliminar la autorización legal para la venta, obsequio o suministro de bebidas alcohólicas a menores de edad acompañados de sus padres, en restaurantes u otros lugares destinados a la comida.

6.- Competencia a J. de Policía L.

Dar competencia a los Juzgados de Policía Local para que conozcan de las contravenciones establecidas en el artículo 42 de la ley³, referidas a quien vendiere, obsequiare o suministrare bebidas alcohólicas a menores de edad.

CONTENIDO ESPECÍFICO

Artículo único.-

Introdúcense las siguientes modificaciones a la Ley 19.925, sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas:

a)

Reemplázase el artículo 28, por el siguiente:

Artículo 28.- Si un menor de dieciocho años de edad fuere sorprendido realizando alguna de las conductas prohibidas en los artículos 25, inciso primero, y 26, inciso primero, como medida de protección será conducido por Carabineros al cuartel policial o a su domicilio.

En el cuartel policial, Carabineros adoptará las medidas necesarias para informar a su familia o a las personas que el menor indique acerca del lugar en el que se encuentra, o bien le otorgará las facilidades para que se comunique telefónicamente con alguna de ellas.

² En la actualidad sí pueden ingresar a estos locales, pero no pueden consumir bebidas alcohólicas dentro de ellos.

³ El actual artículo 42 establece: " El que vendiere, obsequiare o suministrare bebidas alcohólicas, a cualquier título, a un menor de dieciocho años, en alguno de los establecimientos señalados en el artículo 3º, será sancionado con prisión en su grado medio y multa de tres a diez unidades tributarias mensuales. // No obstante, se permitirá la venta, el obsequio o el suministro de bebidas alcohólicas a menores cuando éstos concurren a almorzar o a comer, acompañados de sus padres, a los recintos destinados a comedores. // Si fuere el administrador o dueño del establecimiento quien ejecutare la conducta descrita en el inciso primero, la pena será prisión en su grado máximo, multa de diez a veinte unidades tributarias mensuales y clausura temporal del establecimiento, por un período no superior a tres meses. Iguales penas se le aplicarán si indujere a menores de edad al consumo de bebidas alcohólicas, sea directamente o por medio de publicidad. // La pena se elevará en un grado, o se aplicará en su mitad superior, según corresponda, si, además, la conducta se hubiere ejecutado con vulneración de la prohibición establecida en el artículo 29. // La segunda vez que se cometa alguno de los hechos delictivos señalados en este artículo, se aplicará la pena privativa de libertad que corresponda de acuerdo a los incisos precedentes, elevada en un grado; el doble de la multa, calculada de la misma forma, y la clausura temporal del establecimiento hasta por tres meses, si no se hubiere aplicado en la primera ocasión, o la clausura definitiva, si se hubiere aplicado la clausura temporal. Podrá imponerse, además, la cancelación de la patente de alcoholes respectiva.

Al devolver al menor a sus padres o a la persona encargada de su cuidado, Carabineros extenderá una citación al padre, madre o tutor y al menor, para que comparezcan ante el juez de policía local competente, quien podrá aplicar en contra de los mayores algunas de las sanciones dispuestas en el artículo 25; y, en contra del menor, la realización de las tareas descritas en el inciso sexto del mismo artículo, si fuera mayor de 14 años, y la concurrencia a alguno de los programas de prevención o rehabilitación señalados en el artículo 26, según corresponda.

- b)** Reemplázase los incisos primero y segundo del artículo 29, por el siguiente:

Artículo 29: Prohíbese el ingreso de menores de dieciocho años a los cabaré, cantinas, bares, tabernas y discotecas.

El administrador o dueño de esos establecimientos, así como quien atienda en ellos, estará obligado a exigir la cédula de identidad u otro documento de identificación expedido por la autoridad pública a todas las personas que deseen ingresar y tengan, aparentemente, menos de dieciocho años de edad.

- c)** Agrégase el siguiente inciso segundo nuevo al artículo 42:

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el inciso anterior⁴, quienes atiendan en esos establecimientos, estarán obligados a exigir la cédula de identidad u otro documento de identificación expedido por la autoridad pública, a todas las personas que deseen adquirir bebidas alcohólicas y tengan, aparentemente, menos de dieciocho años de edad. Asimismo, y mientras se encuentren cumpliendo con sus funciones fiscalizadoras, los inspectores municipales estarán facultados para solicitar alguna identificación que acredite la edad de los compradores.

- d)** Elimínase el inciso segundo del artículo 42⁵.

- e)** Reemplázase la frase “los artículos 42 y 46” del artículo 53⁶, por la frase “el artículo 46”.

⁴ El inciso primero establece: “El que vendiere, obsequiare o suministrare bebidas alcohólicas, a cualquier título, a un menor de dieciocho años, en alguno de los establecimientos señalados en el artículo 3°, será sancionado con prisión en su grado medio y multa de tres a diez unidades tributarias mensuales”.

⁵ No obstante, se permitirá la venta, el obsequio o el suministro de bebidas alcohólicas a menores cuando éstos concurran a almorzar o a comer, acompañados de sus padres, a los recintos destinados a comedores.

⁶ **Artículo 53.-** Con excepción de las conductas delictivas descritas y sancionadas en los artículos 42 y 46, las infracciones a la presente ley se reputan contravenciones para todos los efectos legales y, en ese carácter, quedan sujetas a la competencia y al procedimiento aplicables a los juzgados de policía local.

FUNDAMENTO, SEGÚN LA INICIATIVA

1.- Problemas derivados del consumo de alcohol.

El 19 de Enero del año 2004 fue promulgada la N° 19.925 sobre Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas, que actualizó nuestra legislación en esta materia, adecuándola a los nuevos estilos de vida y patrones de consumo de los chilenos.

En Chile, el consumo excesivo de alcohol es el principal problema de salud. Al año mueren 7.600 mil personas por causas asociadas a su ingesta; casi un millón de chilenos es "bebedor problema" y sus edades fluctúan principalmente entre los 15 y los 35 años. En materia de delincuencia su incidencia es determinante: el 52% de los actos criminales, el 45,4% de los suicidios y el 60% homicidios son cometidos en estado de ebriedad. El 41% de los fallecidos en accidentes de tránsito presentan alcoholemia positiva, siendo esta la principal causa de muerte entre los 19 y los 25 años; y alrededor del 30% de los accidentes de trabajo se producen bajo los efectos del alcohol. De acuerdo a un estudio realizado por el Ministerio de Salud y la Universidad de Chile, el abuso de las bebidas alcohólicas le cuesta a nuestro país aproximadamente 3 mil millones de dólares al año.

La 58ª Asamblea Mundial de la Salud, manifestó su alarma por la magnitud de los problemas de salud pública asociados al consumo nocivo de alcohol y las tendencias del consumo peligroso, en particular entre los jóvenes. En la novena sesión plenaria, que tuvo lugar el 25 de mayo de 2005, solicitó a los Estados Miembros, entre otros, que elaboren, apliquen y evalúen estrategias y programas eficaces para reducir las consecuencias sanitarias y sociales negativas del consumo nocivo de alcohol.

2.- Alcohol y jóvenes.

Sin duda, la situación más grave respecto del consumo excesivo tiene lugar entre los adolescentes y jóvenes. Chile es el país con el mayor índice de América Latina en materia de consumo de bebidas alcohólicas entre los adolescentes, superando incluso a los Estados Unidos. Todos los expertos han concluido que el alcohol es la principal puerta de entrada a las drogas y el 90% de los jóvenes calificados como bebedores problema, están al mismo tiempo consumiendo algún estupefaciente.

El VI Estudio Nacional de Drogas en Población Escolar 2005, realizado por el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes (CONACE) y aplicado a cerca de 60 mil estudiantes de octavo básico a cuarto medio de 1.475 colegios de todo el país, acusó el aumento de la prevalencia mensual de consumo de alcohol entre los alumnos de primero a cuarto medio, respecto de la medición anterior.

Los medios de comunicación han dado cuenta, insistentemente, de la magnitud que ha alcanzado este problema y de la relación que existe entre consumo de bebidas alcohólicas entre los menores, con el consumo de drogas ilícitas, violencia, delincuencia, abuso sexual, entre otros.

3.- Insuficiencia de la Ley 19.925.

Si bien la Ley N° 19.925 introdujo cambios importantes en materia de prevención del consumo entre los adolescentes, estableciendo la obligación de impartir programas para estimular hábitos de vida saludables en todos los

establecimientos de educación, desde la educación parvularia; prohibiendo el expendio de bebidas alcohólicas a menores de edad en cualquier establecimiento, el ingreso de menores de 18 años a los bares, tabernas y cabaré, y el ingreso de menores de 16 años a los salones de baile (discotecas), la aplicación de la norma en estos dos años y medio demuestra que es necesario hacerle algunas adecuaciones, para facilitar la fiscalización y cumplimiento de sus disposiciones.

II. COMENTARIOS DE LIBERTAD Y DESARROLLO

IMPLICANCIAS CONSTITUCIONALES

1.- **Materia de ley.**

La actividad económica de quienes comercian con el alcohol está amparada en el N° 21 del artículo 19 de la Constitución Política, que asegura el “derecho a desarrollar cualquiera actividad económica [...], respetando las normas legales que la regulen”. Esto último no significa que todas las actividades económicas deban regularse, pero en caso en que sea necesario hacerlo, el único vehículo idóneo es la ley. El proyecto establece obligaciones para quienes vendan bebidas alcohólicas, las que solo pueden ser impuestas por ley.

El proyecto además, modifica ciertas conductas susceptibles de ser sancionadas, por ello, debe entenderse que este aspecto es materia de ley, según lo dispuesto en el artículo 19 N° 3, incisos séptimo y octavo de la Constitución, que consagran el principio de reserva penal: solo por ley se puede describir una conducta sancionable y solo por ley se puede asignar una pena para esa conducta.

La norma que modifica la competencia de los juzgados de policía local es de rango orgánico constitucional y debe oírse la opinión de la Corte Suprema, según lo señalado por el artículo 77 de la Constitución, sobre organización y atribuciones de los tribunales de justicia. Por la misma razón y conforme al artículo 93, N° 1, debe ser sometido a control por el Tribunal Constitucional.

COMENTARIOS DE MÉRITO

2.- **Consecuencias del consumo de alcohol.**

El proyecto de ley refleja una realidad objetiva: que el abuso del alcohol puede ser muy negativo, y que muchos males de nuestra sociedad tienen al alcohol en su raíz. En este sentido, el consumo del alcohol tiene consecuencias más negativas que el consumo del tabaco, cuyo uso ha sido recientemente restringido en una forma extrema.

No obstante lo anterior, es necesario recordar que muchas veces las situaciones no son blancas o negras, ya que existen varios elementos que pueden ser positivos en su consumo, por ejemplo, la recomendación del consumo diario de una copa de vino para evitar altos índices de colesterol, o la costumbre más o menos generalizada de acompañar la convivencia social y familiar con alcohol, o la llamada *cultura etílica* en el consumo del vino. Asimismo, la ingesta de alcohol, constituye una práctica inveterada del ser humano y socialmente aceptada, que en sí misma no es dañina.

En el caso de este proyecto de ley, se busca dar mayor eficacia a las limitantes al consumo de menores de edad, lo que parecería adecuado, aunque siempre es conveniente revisar si las conductas restrictivas planteadas lograrán o no conseguir el efecto deseado.

En principio, los menores de edad pueden no tener una clara conciencia del riesgo asumido ante un consumo excesivo de bebidas alcohólicas, lo que ha llevado a la legislación vigente sobre la materia, que ya es restrictiva respecto del acceso de los menores al consumo de alcohol. Además, debe tenerse presente que restricciones muy severas no resultan eficaces y pueden incentivar formas alternativas de consumo.

3.- Norma procedimental adecuada.

El traspaso de ciertas competencias desde los tribunales del crimen, a otros juzgados parece acertado, ya que los primeros, por el principio de oportunidad, pueden desestimar en la aplicación de esta ley, la sustanciación de algunas causas, por cuanto los delitos y faltas establecidos en ella pueden ser de una entidad muy inferior a la de otros crímenes de su competencia. Sí, en cambio, sería adecuado revisar si en definitiva conviene entregar esta competencia a los juzgados de familia, y no a los de policía local, ya que los primeros son más especializados en trato a los menores.

Sin embargo, tanto respecto de los juzgados de familia, que nacieron sobrecargados, como respecto de los juzgados de policía local, debe analizarse previamente si la carga de trabajo que soportan, dada la amplia competencia de estos últimos (y que ha tendido a ampliarse en los últimos años), no hará ilusoria la sanción. El proyecto no contiene antecedente alguno sobre esta materia.

También es adecuada la norma que establece que al devolver a los menores al domicilio de sus padres, se les debe extender una citación para que concurren donde el juez, para que ni el menor ni sus padres, queden sin recibir algún tipo de sanción por la realización de la conducta penada. En ese sentido, tal obligación parece más adecuada que la establecida en la ley vigente, puesto que la conducta contraria a la ley puede quedar sin castigo. No es eficaz el sistema actual, donde se debe esperar a que el menor sea sorprendido en dicha situación tres veces al año, para luego informar al SENAME. De hecho, para que el menor sea derivado al SENAME debe existir un registro de las dos infracciones anteriores para que la remisión opere en virtud de la tercera infracción que se le sorprenda. Aun así, tampoco existe evidencia de la capacidad del SENAME de atender a menores que hayan sido sorprendidos bebiendo o embriagados en la vía pública, se existen otras

situaciones de competencia de ese Servicio que parecen más urgentes, como los menores en situación irregular o con sus derechos vulnerados (según la nomenclatura actualmente en uso). Un menor sorprendido ebrio en la calle, aunque sea por tres veces, no necesariamente es un menor abandonado.

4.- Debilita la autoridad paterna.

Es negativo que se prohíba el suministro de alcohol a los menores de 18 años acompañados de sus padres, en restaurantes u otros lugares destinados a almorzar o comer, puesto que si un padre decide que su hijo menor puede beber una copa de vino en un restaurante, el legislador se excede en sus facultades si se lo prohíbe. Además, es una prohibición innecesaria e inconducente, puesto que en una cena o almuerzo familiar, se podrá autorizar al menor en su casa para consumir alcohol, sin que en ese caso el legislador no pueda, aunque quisiera, intervenir para prohibir el consumo. En este sentido, el legislador se arrogaría facultades de los padres del menor, quienes son los que mejor pueden calificar qué es conveniente para su hijo.

5.- Ingreso a discotecas.

La norma vigente permite el ingreso a discotecas de mayores de 16 años; pero el artículo 42 de la ley de alcoholes prohíbe la venta a menores de 18 años. Por lo tanto, la hipótesis sobre la que discurre la ley vigente es que el menor de 18 años y mayor de 16 va a concurrir a una discoteca y no va a consumir alcohol. Ello requiere un sistema de fiscalización, que dada la naturaleza de una discoteca, no parece razonable.

La prohibición en el ingreso de menores de 16 años a discotecas es una decisión que puede ser consistente con esta realidad.

Con relación a la obligación de solicitar alguna identificación a quienes parezcan menores de 18 años y quieran adquirir alcohol, pareciera estar de más, ya que, si la ley les prohíbe vender los menores de edad, se entiende que están facultados y obligados a comprobar esta situación a través de algún medio fidedigno.

6.- Conclusión.

Este proyecto de ley responde a una preocupación justificada por el consumo de alcohol por parte de menores de edad; sin embargo, las prohibiciones no siempre son el mejor instrumento para lograr los propósitos de bien público que busca el legislador. En este sentido, la desconfianza en el criterio de los padres que autorizan el consumo de alcohol a sus hijos mejores, no es una medida acorde con una sociedad que reconozca los derechos de los padres y las opciones que éstos pueden elegir para sus hijos menores.

Aunque puede ser rescatable la obligación de exigir cédula de identidad a quienes aparenten ser menores de edad, ello no va a tener un efecto práctico perceptible ya que los encargados de lugares de expendio de alcoholes están facultados tácitamente para ello, pues esa es la única forma de tener certeza sobre la edad. Con todo, al establecer la obligación no se configuraría una

infracción específica por el solo hecho de no exigir la cédula de identidad, sino solamente en la medida que el menor sea sorprendido consumiendo alcohol en el local. Por lo tanto, tampoco resulta una medida legislativa eficiente.
