



UNIVERSIDAD
Finis Terrae

UNIVERSIDAD FINIS TERRAE
FACULTAD DE DERECHO
MAGISTER EN DERECHO PUBLICO

**ATRIBUCIONES FISCALIZADORAS Y SANCIONATORIAS DE LOS
MUNICIPIOS, ANTE LA EXPLOTACIÓN DE MÁQUINAS DEL TIPO
TRAGAMONEDAS**

RONNIE SEPULVEDA NARVAEZ

Artículo Académico presentado a la Facultad de Derecho de la Universidad Finis
Terrae, para optar al grado de Magíster en Derecho Público.

Profesor Guía: MAURICIO CISTERNAS MORALES

Santiago, Chile

2020

Resumen.-

Anima la elaboración de este trabajo, hacer un análisis jurídico y práctico sobre las facultades que poseen los municipios, en el ámbito de sus respectivas funciones, intentando dar certeza sobre las medidas que podrían adoptarse para abordar la explotación clandestina de máquinas, equipos o artefactos electrónicos de entretenimiento del tipo tragamonedas, también denominadas como *“tragamonedas de barrios”*, que en resumen se traducen máquinas o artefactos cuyo mecanismo de operación consiste en la realización de una apuesta, a través del depósito de una suma de dinero, usualmente en monedas, y cuyo resultado de ser favorable, se traduce en una recompensa equivalente en dinero.

Con la aparición de estos artefactos en diversos comercios, y su explotación masiva, resulta evidente que la actividad ha ido afectando con mayor notoriedad la calidad de vida de los habitantes de gran parte de las comunas del país, viéndose éstas enfrentadas a tener que convivir de forma obligada con el fenómeno, y sus habitantes asumir las consecuencias negativas derivadas de una supuesta falta de regulación o vacío legal.

Dado que la problemática no es reciente, es oportuno mencionar que esta convive en la agenda de las autoridades desde hace una década al menos, sin que hasta la fecha haya habido un pronunciamiento definitivo en cuanto al proceder y a la determinación de las entidades que deben intervenir. De hecho, precisamente en el ámbito municipal, que corresponde a la perspectiva a través de la cual intentaremos enfocar este estudio, en más de alguna oportunidad alcaldes pertenecientes a la Asociación Chilena de Municipalidades, han requerido al Poder Ejecutivo, la elaboración de un proyecto de Ley destinado a modificar la Ley General de Casinos, o la confección de un nuevo estatuto legal que impida la proliferación de máquinas de barrios en las comunas del país, lo que a su vez sugiere que los gobiernos locales se ven afectados directamente ante la explotación, haciendo notar que causan un profundo daño social, especialmente

en dueñas de casa y jefes de hogar pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población, quienes al volcarse de forma compulsiva al juego en dichos aparatos, terminan destinando parte importante de sus recursos económicos¹.

Introducción.-

En la práctica, y sin perjuicio que algunos municipios han intentado normalizar la actividad otorgando patentes, dictando inclusive, en algunas comunas, ordenanzas locales con fines regulatorios, presumiendo tal vez, sus alcaldes, que obedecería a una actividad económica lícita. Como sea, más allá de toda discusión, lo cierto es que estos comercios operan en gran parte de las comunas del país sin ningún tipo autorización que permita su debido control y/o fiscalización, con máquinas instaladas en negocios de variada índole, como panaderías, verdulerías, bazares, rotiserías, restaurantes, carnicerías, peluquerías, zapaterías, fuentes de soda, depósitos de alcoholes, etc...

De hecho, y más allá de la necesidad de entretenimiento de parte de vecinos que frecuentan estos locales de apuestas, resulta evidente el impacto asociado a la seguridad ciudadana y a la salud pública, como consecuencia directa de verse afectadas las personas, a manifestar conductas ludópatas y tendencia compulsiva a la dilapidación², entre otros trastornos conductuales. Además, mientras la actividad se expande de forma clandestina, entendida esta carente de todas las autorizaciones administrativas exigidas en nuestro ordenamiento jurídico para su funcionamiento regular, se puede afirmar que su explotación afecta directamente las áreas más sensibles del quehacer municipal, como lo son la salud pública, la ejecución de programas y políticas gubernamentales y comunales de seguridad ciudadana, la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y que entre otros fines,³

¹ Portal web de la Asociación Chilena de Municipalidades <http://www.achm.cl/Noticias/Noticia307.html#arriba>

² Juego patológico: Una revisión bibliográfica de la ludopatía, Jean Paul Goffard L., Universidad del Desarrollo. Concepción

³ Artículo 4º de la Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades

aspectos que a nuestro juicio, definen directamente la calidad de vida de los habitantes de una ciudad.

Por otra parte, y aun cuando resultaría esperable un marco legal más sólido y definido ante el fenómeno que nos importa, conviene aclarar que no es el espíritu de este informe, intentar proponer modificaciones o cambios legales sustanciales al ordenamiento jurídico. Sin embargo, es dable destacar la necesidad de una definición mucho más clara y específica a la existente, sobre todo cuando se trata de reconocer al organismo responsable de adoptar las medidas de autorización, fiscalización, y sanción al aludido comercio clandestino, pues en la práctica se debe recurrir con cierta dificultad, a una serie de dictámenes, circulares y otros instrumentos diseminados sin la correspondiente sistematización necesaria para poder aclarar las competencias de uno u otro organismo público interviniente.

Luego de esa aclaración, la hipótesis que se ha propuesto obliga a sostener que al momento de reconocer el marco normativo aplicable, podríamos llegar a concluir con cierto nivel de certeza, que el legislador sí ha provisto de las normas jurídicas necesarias para determinar cuáles son órganos administrativos competentes⁴ para controlar, fiscalizar y sancionar al comercio que opera con artefactos de apuesta, y que a pesar de una regulación desprovista de la suficiente especificidad técnica, el impacto que genera obliga a una especie de conformidad con las herramientas legales existentes, marco que justifica a los gobiernos locales para intervenir, más aún cuando se trata de asegurar el normal desarrollo de cada comuna y el bien común entre sus respectivos habitantes.

El juego y la apuesta.-

Ahora bien, suponer que la explotación de casinos irregulares es un hecho ilícito en sí mismo, no constituye en ningún caso un razonamiento novedoso para

⁴ Artículo 77° del DFL. N° 22, de 1959, del Ministerio de Hacienda, en cuanto dispone que los Intendentes y Gobernadores poseen atribuciones para reprimir los juegos de azar y denunciar a la justicia las infracciones a las disposiciones del Código Penal sobre la misma materia, pudiendo hacerse parte en los procesos.

nuestro ordenamiento jurídico. Ya en Roma, se prohibía el juego sancionándose a los apostadores con el cuádruplo de lo ganado, además de ser sancionados de haber cometido infamia. Las apuestas eran solo permitidas en tiempos de las Saturnales, es decir, las festividades carnavalescas las que se celebraban a la finalización de los trabajos del campo aboliendo las fronteras socio jurídicas. Por el contrario, en las demás épocas del año se sancionaba con rigor a los apostadores.⁵

En nuestro ordenamiento, en tanto, estimamos que el espíritu del legislador habría sido controlar la pasión carente de moderación por el juego y la apuesta, asumiendo que el juego puede producir males distintos a la sola depravación moral. Así, en la Carta Fundamental, en el artículo 19°, N° 21, letra a), se declara el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, en tanto que el artículo 63°, N° 19, del mismo texto constitucional, previene que son materias de Ley las que regulen el funcionamiento de loterías, hipódromos y apuestas en general.

A lo dispuesto en los preceptos constitucionales mencionados, se añade el artículo 1466° de nuestro Código Civil, el que prevé la existencia de objeto ilícito en *“las deudas contraídas en juego de azar, en la venta de libros cuya circulación es prohibida por autoridad competente, de láminas, pinturas y estatuas obscenas, y de impresos condenados como abusivos de la libertad de la prensa; y generalmente en todo contrato prohibido por las leyes”*. De modo tal, que por aplicación de los artículos 10° y 1682° del referido Código, estos juegos serán absolutamente nulos, por ilicitud de objeto, y no darán acción ni excepción, no obstante la misma norma disponga en su artículo 1468°, se puede retener lo que se haya dado por un objeto o causa ilícitas a sabiendas.

⁵ “La Participación de los Esclavos en las Fiestas del Calendario Romano” memoria para optar al grado de doctor presentada, de Juan Ignacio Garay Toboso, Universidad Complutense de Madrid, 2002

Dicho lo anterior, es oportuno aclarar que por aplicación del precitado artículo 1466°, son lícitos aquellos “juegos” en que predomina la fuerza o destreza corporal – como las carreras a pie o a caballo– siempre que no contravengan las leyes o reglamentos de policía; y, aquellos juegos en que predomina la destreza o habilidad intelectual, como es por ejemplo, el ajedrez. Por regla general el juego no produce acción, sino solamente excepción. Vale decir, por disposición del artículo 2260° del Código Civil, quien gana no puede exigir el pago. Pero si el que pierde, paga, no puede más tarde solicitar que se le devuelva lo pagado, pues se trataría de una obligación natural.

Con todo, y de acuerdo al artículo 2260°, del mismo código, los juegos de fuerza o destreza corporal, como el de armas, carreras a pie o a caballo, pelota, bolas y otros semejantes, producirán acción con tal que en ellos no se contravenga a las leyes o a los reglamentos de policía. Estos juegos generan obligaciones civiles perfectas.

En consecuencia, del análisis efectuado, se desprende que las apuestas serán siempre ilegales, en la medida que recaigan sobre juegos de azar. Estos, a su vez, según el artículo 3° de la Ley 19.995, **que establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego**, definen como juegos de azar a aquellos juegos cuyos resultados no dependen exclusivamente de la habilidad o destreza de los jugadores.

En definitiva, las apuestas serán lícitas solo en la medida que recaigan sobre juegos lícitos. La apuesta lícita no produce acción, sino solamente excepción. Siendo así, por aplicación del mencionado artículo 2260°, quien gana no puede exigir el pago, pero si el que pierde, paga, no puede solicitar que se le devuelva lo pagado, puesto que se trataría de una obligación natural.

Lo anterior, sin perjuicio que los juegos de azar en Chile constituyen una actividad excepcionalmente lícita, para aquellas situaciones expresamente

autorizadas por Ley, tal como ocurre con los juegos de azar administrados por Polla Chilena de Beneficencia, Lotería de Concepción, los hipódromos y los casinos de juego autorizados por Ley⁶.

Volviendo al tipo de máquinas que nos interesa, podríamos adelantar entonces, que siempre será ilegal la explotación de máquinas cuyo mecanismo de funcionamiento consista en apuestas realizadas a través del depósito de una suma de dinero en el mismo artefacto, y cuyo resultado de resultar favorable, sea una recompensa en dinero, serán siempre ilegales mientras sean explotadas al margen de una concesión otorgada por el Estado en conformidad a la legislación.

Al respecto, es útil considerar que de acuerdo a los términos y definiciones contenidas a partir del Capítulo VI del Catálogo de Juegos aprobado por la Resolución Exenta N°284 de 18 de junio de 2013, de la Superintendencia de Casinos de Juegos, que entró en vigencia a partir del 1 de julio de 2013, publicada en el Diario Oficial de 28 de junio de 2013, previene sobre el particular que, podrán desarrollarse al interior de los casinos de juego, entre otros, “*máquinas de azar o tragamonedas*”, cuya denominación corresponde a: “*todo sistema o toda máquina electrónica, electromecánica, eléctrica o que funcione con cualquier otro modo de operación, que permita recibir apuestas en dinero o avaluables en dinero, conceda al usuario un tiempo de uso o de juego y, que a través de un sistema aleatorio de generación de resultados, otorgue, eventualmente, un premio en dinero o evaluable en dinero*” (sic).

Confirma el razonamiento empleado, la Circular 78 de 29 de septiembre de 2016 de la misma Superintendencia de Casinos de Juegos⁷, en armonía con la Circular 83, de 2017, del mismo origen, en cuanto a establecer que una máquina de azar, es aquella cuyos resultados son fruto del azar o el acaso y no de la destreza del jugador. Añade la S.C.J. que el resultado de una jugada es

⁶ Actos Jurídicos y Personas, Teoría General del Acto Jurídico, Víctor Vial Del Rio, Cuarta Edición, Marzo, 2000

⁷ Circular 78 de 29 de septiembre de 2016 de la misma Superintendencia de Casinos de Juegos, Aclara definición de la aleatoriedad en la generación de resultados en una máquina de azar

independiente de la habilidad del jugador e impredecible por este, por tanto no es previsible para el jugador, quien no tiene suficientes elementos a los que acudir para alterar el resultado, ya que este siempre será resultado del azar o de la causalidad. A través de Circular 83, de 2017, de la misma Superintendencia de Casinos y Juegos,

La clausura como medida de fiscalización y sanción al comercio ilegal.-

En cuanto a la determinación de los órganos llamados a fiscalizar y sancionar la explotación de máquinas tragamonedas de barrio, junto a la definición de instrumentos necesarios para ese cometido, estimamos que dada la naturaleza de las funciones asignadas por el legislador a los municipios, y que históricamente se remontan desde la Constitución Política de 1833, e inclusive, bajo el primer Cabildo inaugurado por Valdivia⁸, corresponde a dichas coporaciones un rol fiscalizador, por la vía de la denuncia, y a su vez sancionatorio, entregado por una medida excepcional entregada por el ordenamiento jurídico a los alcaldes, “la clausura”.

De hecho, entre otras medidas administrativas compulsivas, ejecutadas por los alcaldes en el ejercicio de sus atribuciones, como la demolición dictada para sancionar a edificaciones irregulares o en manifiesto incumplimiento a la normativa de urbanismo y construcciones, la medida de clausura, creemos cobra especial importancia, luego que un Municipio haya verificado el incumplimiento de todos los requisitos administrativos preestablecidos para otorgar una patente destinada a la explotación de un giro comercial o industrial. Así, una vez concluido el proceso de otorgamiento de una patente municipal, los municipios quedan sometidos a la obligación de verificar permanentemente los supuestos definidos por el legislador para la explotación de un rubro determinado, hecho que se expresa en el deber de resguardar en sus actuaciones, especialmente el principio de igualdad ante la Ley.

⁸ Tratado de Derecho Administrativo – Derecho y Administración Regional, Manuel Tobar Leiva. Edición Bicentenario, año 2010

Pese a que nuestro ordenamiento no lo define expresamente las clausuras dictadas por los alcaldes, coincidimos con los elementos mencionados en una tesis de grado académico en que su autor la define como *“una potestad-sanción que goza el órgano administrativo para cerrar o inhabilitar temporal o definitivamente la actividad o local comercial de un particular que contando con el permiso correspondiente, no la ejerce cumpliendo cabalmente con la normativa legal aplicable, mediante una resolución municipal”*⁹. La definición coincide con el ámbito previsto por legislador para imponer excepcionalmente una restricción o límite forzoso a un derecho garantizado en nuestra carta fundamental, pues si se dan los presupuestos legales, una actividad económica determinada ejercida en contravención a la preceptiva, podrá verse impedida de ejercer la actividad económica de que trata, como consecuencia de su eventual aplicación.

Luego, vale la pena considerar además que, como ejemplo de atribución sancionadora de parte de las municipalidades, *“ius puniendi”* del Estado¹⁰, los alcaldes pueden dictar la ejecución clausuras de establecimientos emplazados en sus respectivos territorios comunales, en dos ámbitos normativos y de fiscalización distintos. El primero, deriva de eventuales infracciones a la legislación de urbanismo y construcciones, y la otra, a la normativa de rentas municipales. En el primer caso, la facultad se encuentra contenida en el artículo 161° del Decreto Fuerza de Ley N° 458, cuyo texto contiene la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esta, faculta expresamente al Alcalde para ordenar la clausura establecimientos comerciales o industriales que contravengan las disposiciones contenidas en la ley general, o en su ordenanza¹¹.

⁹ Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Carlos Renato Soto Rivera, Departamento de Derecho Público, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 2011

¹⁰ Derecho Administrativo General, Jorge Bermúdez, Modos de Gestión de los Servicios Públicos, Potestad Sancionadora.-

¹¹ Decreto Fuerza de Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones, artículo 161° La Alcaldía podrá clausurar los establecimientos o locales comerciales o industriales que contravinieren las disposiciones de la presente Ley, de la Ordenanza General y de las Ordenanzas Locales.

En este ámbito de aplicación, es útil consignar, brevemente, que la normativa citada posee un carácter técnico al que deben ajustarse todas las construcciones emplazadas en el radio de una comuna, entre las que se encuentran también los diversos establecimientos comerciales e industriales. Estas, no solo se circunscriben necesariamente a las definiciones dadas por el legislador, sino que además incluyen los alcances o recomendaciones específicas vinculantes que pueden ser fijados inclusive, por el Director de Obras de la comuna respectiva, y que también facultarían al Alcalde para decretar la clausura sobre los establecimientos infractores, previo a haberse constatado y denunciado la irregularidad a través de los medios de fiscalización municipales disponibles.

Concordante con la potestad sancionadora analizada, cabe agregar la del artículo 58° del Decreto Ley 3.063 de 1979, sobre Ley de Rentas Municipales¹², en que el Alcalde también dispone de la atribución excepcional de clausurar un establecimiento comercial, pero en este caso, con el objeto de constreñir al infractor a cumplir la normativa definida en la citada Ley de Rentas Municipales, habiéndose verificado previamente el ejercicio de una actividad sin la correspondiente patente municipal, o contando con patente otorgada, estando su pago respectivo en mora, sanción que además se hace aplicable a los establecimientos que habiendo obtenido una patente provisoria, no hayan dado cumplimiento a las condiciones fijadas al momento de su otorgamiento, por parte de la Municipalidad.

Al respecto, cabe mencionar en la expresión “*podrá*”, empleada por el legislador, dando a entender que se trataría de una facultad discrecional para ponderar el mérito o conveniencia práctica de aplicar la sanción, luego de haberse constatado alguna de las circunstancias descritas. Sin embargo, y según el criterio

¹² Artículo 58° del Decreto Ley 3.063 de 1979, que establece la Ley de Rentas Municipales - La mora en el pago de la contribución de la patente de cualquier negocio, giro o establecimiento sujeto a dicho pago, facultará al alcalde para decretar la inmediata clausura de dicho negocio o establecimiento, por todo el tiempo que dure la mora y sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondiere ejercitar para obtener el pago de lo adeudado.

Del mismo modo, podrá el alcalde decretar la clausura de los negocios sin patente o cuyos propietarios no enteren oportunamente las multas que les fueren impuestas en conformidad con los artículos precedentes.

La violación de la clausura decretada por el alcalde será sancionada con una multa de hasta el equivalente a cinco unidades tributarias mensuales cada vez que sea sorprendido abierto el local o ejerciendo el giro.

manifestado por la Contraloría General de la República¹³, la aludida expresión “podrá” utilizada por el legislador, no se traduce bajo ningún aspecto en una facultad discrecional para el Alcalde.

En síntesis, de acuerdo a la jurisprudencia administrativa invocada, suponer que la medida de clausura corresponde a una facultad discrecional para los alcaldes, y que esta podría ser aplicada según el arbitrio de cada autoridad local, implicaría necesariamente que los establecimientos sin patentes municipales puedan funcionar de forma indefinida, lo que afectaría gravemente la garantía constitucional de igualdad ante la Ley y la no discriminación arbitraria en el trato que el Estado y sus organismos –dentro de los cuales se encuentran las municipalidades-, deben a todos los contribuyentes de la nación en materia económica¹⁴.

Sobre este último aspecto, podemos deducir entonces, que una vez constatados los supuestos señalados por el legislador para su aplicación, el Alcalde debe proceder de inmediato a la clausura de los establecimientos que se encuentren en contravención a la normativa indicada.

En ese orden de ideas, conviene hacer hincapié en que el marco fijado por el legislador constituyente¹⁵, al establecer que la finalidad última de estas corporaciones de derecho público, consiste en “satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”, concuerda plenamente con las materias abordadas a partir del funcionamiento ilegal de tragamonedas de barrios, lo que justifica la adopción

¹³ Dictamen N°15397 de 30 de marzo de 2005, Contraloría General de la República Municipalidad de Santiago solicitando la reconsideración de un dictamen sobre la sanción prevista en el artículo 52 del DL. N° 3.063, de 1979, Ley de Rentas Municipales

¹⁴ Artículo 19° N°21 de la Constitución Política de la República: El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen. El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado;

¹⁵ Constitución Política de la República, “Administración Comunal” Artículo 107, inciso cuarto.- Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.

de todas las medidas necesarias, ya sea en forma directa, como también de manera coordinada con otras instituciones.

Ello, pues conforme con los principios de legalidad y juridicidad, consagrados a partir de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República y 2° de la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, según los cuales los órganos de la Administración del Estado, dentro de los que se encuentran las Municipalidades, deben enmarcar su accionar conforme a dicha carta fundamental, y a las disposiciones dictadas conforme a ella, por lo tanto sus actuaciones serán válidas en la medida que estas se enmarquen dentro de su competencia y se verifiquen en la forma prevista por el ordenamiento jurídico.

Luego, y en relación con los fundamentos plausibles para dar curso al otorgamiento o denegación de una patente comercial, es menester considerar que de los artículos 23°, y 26°, inciso segundo del artículo del Decreto Ley 3.063 de 1979, sobre Rentas Municipales, se desprende que los municipios se encuentran obligados a otorgar la patente respectiva, sin perjuicio de las limitaciones relativas a la zonificación comercial o industrial que contemplen las respectivas ordenanzas municipales y a las autorizaciones que previamente deben otorgar en ciertos casos las autoridades sanitarias u otras que contemplen las leyes, y que por tanto, estas corporaciones no están habilitadas para denegar patentes comerciales en base a consideraciones que no estén definidas en la legislación. Todo acto o resolución ejecutada en contravención, sería nulo y carente de eficacia.

En lo concerniente a las potestades para fiscalizar el comercio en sus respectivas comunas, resulta evidente que estas derivan de atribuciones que el propio legislador ha denominado como “no esenciales”, conferidas a través de leyes específicas como las analizadas, o sobre materias que la Constitución

Política de la República, ha encomendado regular a través de la ley común¹⁶, tal es el caso precisamente de las materias reguladas en la Ley de Rentas Municipales¹⁷, como así también en las normas sobre enajenación de bienes municipales.

Tan es así, que el artículo 3º de la Ley 18.287 que fija el Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local¹⁸, asigna expresamente a inspectores fiscales o municipales, la facultad de constatar infracciones, contravenciones o faltas que sean de competencia de los Jueces de Policía Local, norma que en concordancia con lo dispuesto en las letras a), b) y c) del artículo 13º de la Ley 15.231, que fija la organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local¹⁹, supone que los municipios deben disponer del personal dotado de las facultades fiscalizadoras necesarias para inspeccionar y denunciar infracciones a los preceptos que reglamentan entre otras materias, las normas sobre sobre Rentas Municipales, y la Ley General sobre Construcciones y Urbanización y Ordenanza respectiva.

¹⁶ Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, inciso segundo del artículo 5º, ... Las municipalidades tendrán, además, las atribuciones no esenciales que le confieren las leyes o que versen sobre materias que la Constitución Política de la República expresamente ha encargado sean reguladas por la ley común.

¹⁷ Manual Jurídico Municipal, Rodrigo Baeza Fernández, Centro para el Estudio Comunal y Regional, Pag.135

¹⁸ Ley N° 18.287, que establece el Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local, artículo 3º, inciso primero.- Los Carabineros e Inspectores Fiscales o Municipales que sorprendan infracciones, contravenciones o faltas que sean de competencia de los Jueces de Policía Local, deberán denunciarlas al juzgado competente y citar al infractor para que comparezca a la audiencia más próxima, indicando día y hora, bajo apercibimiento de proceder en su rebeldía. Con todo, las infracciones o contravenciones a las normas de tránsito por detenciones o estacionamientos en lugares prohibidos que se cometan a menos de cien metros de la entrada de postas de primeros auxilios y hospitales, sólo podrán ser denunciadas por Carabineros. Asimismo, las contravenciones a los artículos 113º, inciso primero, y 114º, inciso primero, de la Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Vinagres serán denunciadas exclusivamente por Carabineros, en la forma que señala dicha ley.

Tratándose de la infracción a la prohibición establecida en el inciso primero del artículo 114 del decreto con fuerza de ley N° 1, del Ministerio de Justicia, de 2007, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.290, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 bis de la presente ley.

¹⁹ Ley 15.231, que fija el texto definitivo y refundido de la ley de organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local Artículo 13, letras a) y o- Además de lo establecido en el artículo anterior, los Jueces de Policía Local conocerán en primera instancia: a) de las infracciones de los preceptos que reglamentan el transporte por calles y caminos y el tránsito público; b) De las infracciones a las Ordenanzas Reglamentos, acuerdos municipales y decretos de la Alcaldía; y c) De las fracciones: 1.o- Decreto Ley 3063 de 1979, sobre Rentas Municipales; 2.o.- Al Decreto con Fuerza de Ley N.º 224, de 22 de Julio de 1953, cuyo texto definitivo fue fijado por el Decreto supremo N.o 1.050, de 31 de Mayo de 1960, que contiene la Ley General sobre Construcciones y Urbanización y Ordenanza respectiva;

Conclusión.-

En primer lugar, podemos establecer que la explotación de máquinas del tipo tragamonedas conocidas como tragamonedas de barrio, corresponde a una situación que debe ser abordada por los municipios, en el marco de sus facultades fiscalizadoras del comercio de sus respectivas comunas, y dentro de las atribuciones esenciales de dichas entidades, pues entre otras áreas, la actividad irregular analizada se vincula a la seguridad ciudadana, a la salud pública, al desarrollo económico y social, y al bienestar común de sus habitantes.

Luego, de acuerdo al análisis realizado, y al criterio establecido por el Tribunal Constitucional²⁰, los establecimientos que explotan máquinas del tipo tragamonedas al margen de la normativa que regula a los Casinos de Juegos, adolecen de objeto lícito, y por tanto, los municipios se encuentran impedidos de regularizar por la vía del otorgamiento de patentes comerciales, o de la dictación de ordenanzas tendientes a establecer requisitos para su funcionamiento y autorización, debido a que toda explotación comercial relativa, será siempre ilegal, debido a que tanto sus características de composición, como de funcionamiento, solo permiten su explotación al interior de Casinos de Juegos, autorizados de acuerdo a la Ley que regula dicha actividad.

En consideración a que es el propio Estado, el que dicta normas para el desenvolvimiento económico²¹, del que también forman parte los municipios, corresponde a dichas corporaciones adoptar todas las medidas conducentes a dar plena eficacia a los principios de legalidad y juridicidad, a fin de evitar la explotación de una actividad ilícita como tragamonedas clandestinos. Sin perjuicio del deber de servicialidad del Estado, principio que de acuerdo a nuestra Carta Fundamental²², el Estado se encuentra al servicio de la persona humana, y que se

²⁰ Tribunal Constitucional, rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015.-

²¹ Actividades económicas reguladas, Teorías y Casos, Colección de Ensayos Jurídicos, Enrique Aimone Gibson, 2013.-

²² Constitución Política de la República, artículo 1º, inciso cuarto El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

traduce en un deber que adopta el significado específico, de actuación o de abstención y su infracción se traduce a su vez en una sanción, susceptible de ser indemnizada²³.

Por lo tanto, y para finalizar, resulta evidente que las municipalidades no pueden mostrarse inactivas ante el fenómeno comercial que hemos descrito, ni mucho menos aun distanciarse del deber de “*satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna*”²⁴, pudiéndose concluir finalmente, que las municipalidades cuentan con atribuciones legales, no solo para fiscalizar y denunciar a establecimientos comerciales que contravengan la normativa que los regula, ejerciendo una o más actividades económicas como la que nos ocupa, sino que además, constada la actividad que carece de licitud, corresponde a un deber, proceder a clausurar establecimientos que no cuenten con dichos requisitos.

²³ Derecho Administrativo, Temas Fundamentales, Eduardo Soto Kloss.-

²⁴ Constitución Política de la República, “*Administración Comunal*” Artículo 107, inciso cuarto.-

BIBLIOGRAFIA.-

Fuentes Legales:

- .- Constitución Política de la República
- .- Código Civil
- .- Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades
- .- Ley 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado
- .- Ley N° 18.287, que establece el Procedimiento ante los Juzgados de Policía Local

- .- Ley 15.231, que fija el texto definitivo y refundido de la ley de organización y atribuciones de los Juzgados de Policía Local
- .- Decreto Ley 3.063 de 1979, sobre Ley de Rentas Municipales
- .- DFL. N° 22, de 1959, del Ministerio de Hacienda
- .- Decreto Fuerza de Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones
- .- Resolución Exenta N°157, de 10 de julio de 2006 modificado por Resolución Exenta N°284 de 18 de junio de 2013 Superintendencia de Casinos de Juegos
- .- Circular 78 de 29 de septiembre de 2016 de la misma Superintendencia de Casinos de Juegos

Jurisprudencia judicial y administrativa:

- .- Tribunal Constitucional, Causa rol 2758-2015, 10 de septiembre de 2015
- .- Dictamen N°15397 de 30 de marzo de 2005, Contraloría General de la República
- .- Dictamen N° 43461, 11 de julio de 2011, Contraloría General de la República
- .- Dictamen N°1.857, 9 de enero de 2014, Contraloría General de la República

Doctrina y otras fuentes:

- .- Derecho Administrativo, Temas Fundamentales, Eduardo Soto Kloss.-

- .- Derecho Administrativo General, Jorge Bermúdez, Modos de Gestión de los Servicios Públicos, Potestad Sancionadora.-
- .- Tratado de Derecho Administrativo – Derecho y Administración Regional, Manuel Tobar Leiva. Edición Bicentenario, año 2010

- .- Manual Jurídico Municipal, Rodrigo Baeza Fernández, Centro para el Estudio Comunal y Regional

- .- Actividades económicas reguladas, Teorías y Casos, Colección de Ensayos Jurídicos, Enrique Aimone Gibson, 2013.-

- .- Juego patológico: Una revisión bibliográfica de la ludopatía, Jean Paul Goffard L., Universidad del Desarrollo. Concepción

- .- Luis Claro Solar (2013), Explicaciones de derecho civil chileno y comparado, Vol. V

.- Actos Jurídicos y Personas, Teoría General del Acto Jurídico, Víctor Vial Del Rio, Cuarta Edición, Marzo, 2000

.- Memoria para optar a la Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, Carlos Renato Soto Rivera, Departamento de Derecho Público, de la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile, 2011

.- Portal web de la Asociación Chilena de Municipalidades
<http://www.achm.cl/Noticias/Noticia307.html#arriba>

.- Declaración pública del señor Cristóbal Lira, Subsecretario de Prevención del Delito, Versión electrónica de 30 de julio de 2013, La Cuarta, <http://www.lacuarta.com/noticia/erradicaran-las-tragamonedas-de-barrios-y-poblas/>

.- Solicitud efectuada por el Grupo Jurídico LEX Ltda., ante la Municipalidad de Maipú, el 13 de diciembre de 2013, Providencia N° 7830 12 de diciembre de 2013