Oficio N° 89 -2014

INFORME PROYECTO DE LEY 20-2014

Antecedente: Boletín N° 9478-11.

Santiago, 8 de septiembre de 2014.

Por Oficio N° 11.397, de 5 de agosto del actual y en virtud de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Presidente de la H. Cámara de Diputados remitió a esta Corte Suprema, el proyecto de ley, iniciado por moción, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud, con el objeto de establecer un procedimiento judicial en materias de hospitalizaciones involuntarias (Boletín 9.478-11).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día 5 de septiembre en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Nibaldo Segura Peña, Rubén Ballesteros Cárcamo, Hugo Dolmestch Urra, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa María Maggi Ducomunn, Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouét, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisterna Rocha, Ricardo Blanco Herrera y Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

"Santiago, ocho de septiembre de dos mil catorce.

Visto y **teniendo presente:**

Primero: Que mediante Oficio N° 11.397, de 5 de agosto del actual y en virtud de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de, la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, el Presidente de la H. Cámara de Diputados remitió a esta Corte Suprema, el proyecto de ley, iniciado por moción, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud, con el objeto de establecer un procedimiento judicial en materias de hospitalizaciones involuntarias (Boletín 9.478-11).

El proyecto de ley que se somete a la consideración de esta Corte, no tiene asignada urgencia para su discusión;

Segundo: Que la moción en análisis fundamenta su propuesta en la ratificación de la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, mediante la cual el Estado de Chile se obliga a garantizar tanto la capacidad de goce como la capacidad de ejercicio de todas las personas con discapacidad mental y a adoptar las medidas necesarias para proporcionar apoyo al ejercicio de sus derechos, absteniéndose de realizar acciones que de alguna forma los socaven, asumiendo de esta forma un compromiso en la construcción de un marco legal más inclusivo e igualitario, que promueva el reconocimiento de la capacidad jurídica y el ejercicio de los derechos que le asisten a las personas con discapacidad, que según señala el proyecto, en nuestro país siguen formando parte de los grupos más marginados de la comunidad. Agrega, que para proceder a un análisis normativo de este colectivo social, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Convención Internacional sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

En lo que se refiere al marco legal vigente en la materia, la moción señala que en nuestro país, todas las discapacidades mentales son consideradas de la misma forma, sin que se haya establecido alguna posibilidad de autonomía o de capacidad progresiva para cada caso. En virtud de lo anterior, se destaca que la normativa vigente tampoco es coherente con las disposiciones de la Convención, no existiendo avances en las adecuaciones normativas al respecto.

En este sentido considera que la Ley N° 20.584, en la cual se reconoce la hospitalización involuntaria de pacientes, sería derechamente antagónica a los postulados de la Convención, específicamente en reconocer lo dispuesto en el artículo 14 N° 1 letra b) y N° 2 de la misma, que establece la obligación de los Estados Partes que la han suscrito, de asegurar a las personas con discapacidad el derecho a no ser

privadas de libertad ilegal o arbitrariamente, y especialmente en lo que se refiere a que la existencia de una discapacidad no justifique en ningún caso la privación de libertad, además de asegurarles igualdad de condiciones y derecho a garantías conforme al derecho internacional;

Tercero: Que el estatuto jurídico de las *personas en situación de discapacidad mental* cuenta en la normativa nacional con la Constitución Política de la República de Chile, que en su artículo 19 N°2 garantiza la igualdad ante la ley, estableciendo expresamente que en Chile no hay personas ni grupo privilegiados y que hombres y mujeres son iguales ante la ley; prohibiéndose de esta forma, toda discriminación arbitraria. Por su parte el artículo 19 N°3, garantiza la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos y la norma del inciso 5° del mismo numeral, consagra el derecho al debido proceso judicial. Por último, el artículo 19 N°7, garantiza el derecho a la libertad personal. En el Código Sanitario destaca lo dispuesto en el Libro Séptimo, denominado *"De la observación y reclusión de los enfermos mentales, de los alcohólicos y de* los *que presenten estado de dependencia de otras drogas y substancias",* específicamente en los artículos 130 a 134. La Ley N° 18.600 prevé, en su artículo 9, que las personas con discapacidad mental grave y profunda permanecerán al cuidado de su familia. No obstante, se establece que habrá establecimientos especiales para el caso que el hogar propio no los cobije. La Ley N° 20.584, en su párrafo 8°, trata los derechos de las personas con discapacidad psíquica o intelectual, específicamente los requisitos de los tratamientos y hospitalizaciones involuntarias. El Decreto Supremo N° 38 reglamenta que las personas que presentan una enfermedad mental debidamente diagnosticada o en proceso de evaluación, tienen los mismos derechos y deberes que consagran la ley y la reglamentación, respecto de los usuarios de atenciones de salud. Finalmente, el Decreto Supremo N° 570 resalta por sus normas sobre internación no voluntaria de pacientes con discapacidad mental;

Cuarto: Que en lo concerniente a la normativa internacional, cabe resaltar que el Estado de Chile ha suscrito y ratificado convenios o tratados internacionales que le impiden la realización de actos de discriminación arbitraria en materia de discapacidad. Entre ellos destacan:

a) La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, ratificada por Chile y publicada el 17 de septiembre de 2008, de la cual se destacan las siguientes disposiciones:

- Artículo 1° establece que el propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos

humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

- Artículo 12°, establece el igual reconocimiento de las personas con discapacidad ante la ley.
- Finalmente y por su relación con el proyecto que se informa, se destaca lo dispuesto en el artículo 14, sobre libertad y seguridad de la persona.

b) La Declaración Universal de Derechos Humano, en la que se destaca lo dispuesto en:

- Artículo 1°, en cuanto dispone que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos.
- Artículo 2 señala que toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

c) La Convención Interamericana para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad: Ratificada por Chile y publicada el 20 de junio de 2002, de la cual se destacan las siguientes disposiciones:

- Artículo 1: El término "discapacidad" significa una deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esencialés de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.

d) La Convención Americana sobre Derechos Humanos: Suscrita por Chile en noviembre de 1969, que en lo pertinente señala:

- Artículo 1: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.
- Artículo 2: Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

- Artículo 24: Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

e) La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre: Aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá en 1948. Entre sus disposiciones se destaca en su preámbulo: Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos.

- Artículo II: Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

f) La Observación General N°1 de 2014, del Comité Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (creado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad), se ha pronunciado respecto de diferentes materias:

i) En relación al artículo 12 de dicha Convención señala que:

1. La igualdad ante la ley es un principio básico general de la protección de los derechos humanos y es indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos.
2. En el artículo 12 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad se describe en mayor profundidad el contenido de ese derecho civil, centrándose en las esferas en que tradicionalmente se les ha denegado a las personas con discapacidad.

   En muchos casos, la negación de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad ha hecho que se vean privadas de muchos derechos fundamentales, como el derecho de voto, el derecho a casarse y fundar una familia, los derechos reproductivos, la patria potestad, el derecho a otorgar su consentimiento para las relaciones íntimas y el tratamiento médico y el derecho, a la libertad.

ii) En relación al artículo 14 y 25 de la Convención que:

> ... El respeto del derecho a la capacidad jurídica de las personas con díscapacidad en igualdad de condiciones con los demás incluye el respeto de su derecho a la libertad y a la seguridad de la persona. La negación de la capacidad jurídica a las personas con discapacidad y su privación de libertad en instituciones contra su voluntad, sin su consentimiento o con el consentimiento del sustituto en la adopción de decisiones, es un problema habitual. Esa práctica constituye una privación arbitraria de la libertad y viola los artículos 12 y 14 de la Convención. Los Estados partes deben eliminar esas

prácticas y establecer un mecanismo para examinar los casos en que se haya internado a personas con discapacidad en un entorno institucional sin su consentimiento expreso.

De esta forma y como se advierte del análisis de la normativa nacional e internacional, existe una especial incidencia en el derecho a la igualdad y la prohibición de distinción excluyente, basada en alguno de los llamados "motivos prohibidos", como la raza, el sexo, la opinión, la religión, etc.; entre los que se encuentra la discapacidad, de acuerdo a las convenciones americanas y universal sobre los derechos de las personas con discapacidad;

Quinto: Que la moción cuyo objeto es establecer una instancia judicial como parte del procedimiento de internación involuntaria, en lo relativo a la decisión del egreso del paciente. Considera dicha instancia como un mínimo indispensable y acorde a la garantía constitucional del debido proceso, que debe reconocerse a quienes padecen alguna discapacidad mental un marco mínimo de dignidad y respeto de sus derechos.

El proyecto consta de un artículo único, cuyo tenor y análisis comparado es el siguiente:

"Artículo único: Agréguese un nuevo inciso final al artículo 25 de la Ley N°20.584.

"Sin perjuicio de lo anterior, en caso de no ser ejercida la facultad prevista en el artículo 132 del Código Sanitario o no pasaren los antecedentes a la Corte de Apelaciones respectiva, toda hospitalización involuntaria, deberá ser puesta en conocimiento del juez de familia competente, el que atendido el mérito de los antecedentes podrá dejarla sin efecto.

Estas causas se tramitarán de acuerdo a lo establecido en el artículo 102 de la Ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia".";

Sexto: Que conforme al contenido del artículo único del proyecto de ley, se estaría en presencia de modificaciones que inciden en las atribuciones de los tribunales de justicia. Lo anterior obedece a que se trata un precepto que, en lo medular, asigna competencia a los jueces de familia para autorizar el egreso de pacientes hospitalizados involuntariamente, materia que actualmente es de competencia de la autoridad administrativa.

Bajo la normativa vigente, toda hospitalización involuntaria de personas con discapacidad mental, debe ser comunicada a la Secretaría Regional Ministerial de Salud y a la Comisión Regional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedad Mental. La Autoridad Sanitaria Regional debe velar por el respeto de los

derechos de las personas ingresadas en instituciones de salud mental en forma involuntaria, autorizando su internación en esas condiciones, cuando esta exceda de setenta y dos horas. Las Comisiones Regionales de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedad Mental deben informar de la revisión, conclusiones y recomendaciones que realicen respecto hospitalizaciones involuntarias al Secretario Regional Ministerial de Salud, para que éste ejerza, discrecionalmente, la facultad indicada en el artículo 132 inciso 2° del Código Sanitario. (Artículo 25 de la Ley N°20.584).

Atendido lo anterior, la Autoridad Sanitaria Regional de Salud podrá, previa indicación médica, a solicitud escrita de sus familiares o representantes legales y bajo responsabilidad de estos, disponer la salida del establecimiento de salud de una persona con discapacidad mental hospitalizada involuntariamente por resolución administrativa, para su atención domiciliaria. No obstante, si la Autoridad Sanitaria Regional decidiera no ejercer esta facultad, la Comisión Regional respectiva podrá recurrir a la Corte de Apelaciones del lugar donde esté hospitalizado el paciente para que esta conozca y resuelva conforme al artículo 20 de la Constitución Política de la República.

Como se aprecia, la normativa nacional actual entrega el derecho a la libertad de una persona en condición de discapacidad mental a autoridades administrativas — Director Regional y Comisión Regional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedad Mental.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa propuesta por el proyecto, si el Secretario Regional Ministerial de Salud decidiera no ejercer la facultad de autorizar la salida del establecimiento y la Comisión Regional respectiva, en su caso, decidiera no recurrir para ante la Corte de Apelaciones del lugar donde esté hospitalizado el paciente, los antecedentes de toda hospitalización involuntaria deberán ponerse en conocimiento del Juez de Familia el que, atendido el mérito de los antecedentes, podrá dejar sin efecto dicha hospitalización en un procedimiento no contencioso;

Séptimo: Que la iniciativa legal en análisis representa un avance en lo que se refiere al reconocimiento de la necesidad de establecer una tutela judicial más efectiva para personas en condiciones de discapacidad mental internadas involuntariamente, toda vez que la ley N° 20.584 establece restricciones para su ejercicio. No obstante ello, la modificación propuesta no abarca la integralidad de medidas necesarias para una adecuada consagración legal de los principios en los que se inspira la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ni de la Observación General N°1 de 2014 del Comité Sobre los Derechos de las

Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas, cuyas principales disposiciones se dieron a conocer previamente en este informe.

A este respecto cabe hacer presente que el proyecto no se hace cargo de establecer un procedimiento previo que permita reconocer fundadamente con anterioridad a que tenga lugar la internación involuntaria del paciente, su capacidad jurídica o su falta de ésta, pudiendo en este sentido constituir la hospitalización que se prescribe contra su voluntad, sin su consentimiento o con el mero consentimiento del sustituto en la adopción de sus decisiones, una privación arbitraria de su libertad.

En este sentido el proyecto se limita a establecer un mecanismo para examinar los casos en que ya ha tenido lugar la internación involuntaria de personas con discapacidad mental, asegurando una intervención judicial únicamente para efectos de otorgar su egreso, custodiando que no se produzca una prolongación innecesaria de la internación que irrogue al paciente una privación de libertad arbitraria.

Cabe señalar que la norma propuesta en la iniciativa legal en comento sólo es aplicable en forma subsidiaria, para aquellos casos en que la autoridad administrativa no hubiera ejercido la facultad del artículo 132 del Código Sanitario, ni la del artículo 25 de la Ley N° 20.584, sin que le sea conferido al paciente o su representante legal el derecho de accionar ante los tribunales de familia, solicitando el egreso o salida del establecimiento hospitalario;

Octavo: Que desde otro punto de vista, sin perjuicio de poder inferir del texto de la iniciativa legal en comento que recayendo en la Comisión Regional de Protección de los Derechos de las Personas con Enfermedad Mental la facultad de recurrir ante la Corte de Apelaciones respectiva, en el evento en que ésta decida no hacer uso de tal facultad, nace la obligación de comunicar esos casos de internaciones involuntarias no recurridos a los Tribunales de Familia. A este respecto, interpretando esa norma, correspondería a dicha entidad la obligación de entregar tal información a los Tribunales de Familia, no obstante ello, el proyecto omite señalar expresamente sobre quien recae tal obligación, como asimismo la forma en que han de ponerse en conocimiento estos antecedentes y el plazo en que deben remitirse, para su conocimiento y fallo, limitándose a señalar únicamente que se trata de un procedimiento no contencioso, conforme a lo a lo dispuesto en el artículo 102 de la Ley N° 19.968 de 30 de agosto de 2004, que crea los tribunales de familia. Asimismo, la moción tampoco contempla normas para determinar la competencia relativa del Tribunal de Familia llamado a conocer del asunto;

Noveno: Que en virtud de la disposición citada, si bien se considera adecuado el procedimiento, con las prevenciones previamente señaladas, se reitera la

necesidad de regular mediante una ley, y no mediante un reglamento –en este caso, el Decreto N° 570-, las normas básicas respecto al consentimiento que requiere una persona con discapacidad mental para su internación, y establecer un marco jurídico adecuado para su regulación, con medidas especiales de protección, y un grado de especificidad acorde, para que sea eficaz, ya que aun en el evento de existir razones que motiven la internación de una persona con discapacidad mental por motivos que vayan en su propio beneficio o en el de la comunidad, se estima necesario que esos fundamentos y las acciones concretas que pueda disponer el juez a quien se asigne tal función, estén prescritas en una norma de jerarquía local, elementos que no contempla el proyecto que se informa;

Décimo: Que, con todo, habida cuenta de la nueva regulación que se pretende en virtud de la reforma legal que se analiza y de aquélla informada recientemente en relación al proyecto de ley que modifica el artículo 8° de la Ley N° 19.968 con el objetivo de otorgar competencia a los tribunales de familia para conocer de causas relativas a la internación de adultos mayores en establecimientos de larga estadía (Boletín 9.431-18, PL N° 18-2014, Oficio N° 85-2014, de 1 de septiembre en curso), esta Corte advierte la necesidad de concentrar en un solo cuerpo legal el tratamiento sistemático e integral del régimen de internación u hospitalización susceptible de ser dispuesto por la autoridad, ya administrativa o judicial, respecto de adultos mayores en estado de indefensión o sin posibilidad de manifestar su voluntad y, en general, de las personas con discapacidad mental; de forma tal de evitar la dispersión de procedimientos, autoridades administrativas y tribunales que intervienen en asuntos de esa índole;

Undécimo: Que, finalmente, es del caso señalar que en las últimas décadas, numerosos países han implementado y fortalecido los movimientos de desinstitucionalización y de vida independiente de las personas con discapacidad mental. Inglaterra, Australia, Estados Unidos, Canadá, Noruega, Alemania, Suecia, Irlanda, Gales, Escocia –entre otros- han oficializado planes de reforma de los servicios, con diversas modificaciones sustantivas y procesales, basando su regulación en la atención y la vida en comunidad.

Por las consideraciones antes señaladas, aun habida cuenta de las observaciones planteadas, la iniciativa legal informada representa un avance en el resguardo de los derechos de las personas con discapacidad.

Y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 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 el artículo 25 de la Ley N° 20.584 que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención de salud, con el objeto de establecer un procedimiento judicial en materias de hospitalizaciones involuntarias. Ofíciese.

La ministra señora Muñoz previene en el sentido de someter a estudio la mayor conveniencia relativa que pudiera representar dejar adscrito el sistema integral de internaciones y hospitalización no voluntaria a las normas y procedimiento propios de las medidas de protección que los tribunales de familia, en lugar de la ritualidad de los asuntos no contenciosos prevista, tanto en la presente iniciativa legal, como en aquélla abordada en boletín N° 9431-18 e informada en PL N° 18-2014.

PL-20-2014.-".

Saluda atentamente a V.S.