

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que modifica el Código Penal para establecer un tipo especial de lesiones contra profesionales que presten servicios en establecimientos educacionales y funcionarios de servicios de salud.

BOLETÍN N° 12.064-07

HONORABLE SENADO:

Vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de informaros acerca del proyecto de ley de la referencia, en segundo trámite constitucional, iniciado en Moción del Diputado señor Mario Venegas Cárdenas y de las Diputadas señoras Cristina Girardi Lavín, María José Hoffman Opazo, Camila Rojas Valderrama y Camila Vallejo Dowling, y Diputados señores Jaime Bellolio Avaria, Hugo Rey Martínez, Juan Santana Castillo, Diego Schalper Sepúlveda y Gonzalo Winter Etcheberry, para cuyo despacho se ha hecho presente calificación de urgencia en el carácter de “discusión inmediata”.

Se dio cuenta de esta iniciativa ante la Sala del Senado en sesión celebrada el 6 de marzo de 2019, disponiéndose su estudio por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Asistieron a la sesión que la Comisión dedicó al análisis de este asunto, el Honorable Senador señor Navarro y el Honorable Diputado señor Venegas.

- - -

Cabe consignar que, no obstante la urgencia de esta iniciativa, la Comisión acordó discutirla sólo en general, con el objeto de otorgar a los Senadores la oportunidad de perfeccionar y enriquecer el proyecto con ocasión del segundo informe.

- - -

Concurrieron, también, los siguientes personeros:

- El Ministro de Justicia y Derechos Humanos, señor Hernán Larraín, acompañado por el Jefe de la División Jurídica, señor Sebastián Valenzuela, las asesoras señoras Marta Olivares y Macarena Cortés, y el Jefe de Gabinete, señor Carlos Gómez.

- La asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señorita María Begoña Jugo de Las Heras.

- Los analistas de la DIPRES, señorita Susan Ortega y señor Alberto Sasmay.

- El Subsecretario de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud, señor Arturo Zúñiga, en compañía de la Jefa de Gabinete, señorita Isidora Prado; el abogado del Gabinete del Ministro de Salud, señor Jaime González; el asesor señor Enrique Accorsi, y la periodista señorita María Graciela Opazo.

- La asesora legislativa de la Asociación Chilena de Municipalidades, señora Marcia González.

- Los asesores parlamentarios que se señalan: de la oficina del Senador señor Harboe, la señorita Carolina González; de la oficina del Senador señor Pérez Varela, el señor Emiliano García; de la oficina del Diputado señor Venegas, la señorita Lorena Donoso; del Comité DC, el señor Mauricio Burgos; del Comité PPD, los señores José Miguel Bolados, Robert Angelbeck y Sebastián Abarca; del Comité PS, el periodista señor Francisco Aedo.

- El analista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señor Juan Pablo Cavada.

- La coordinadora legislativa de la Corporación OPCIÓN, señorita Camila de la Maza.

- - -

OBJETIVO DEL PROYECTO

Establecer una protección penal especial para profesionales de la educación que prestan servicio en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, y funcionarios de los servicios de salud, considerándolos incluidos en la noción de autoridad del Título Sexto, Párrafo Primero, del Código Penal, lo que eleva las sanciones penales aplicables en caso de lesiones en relación con el delito común.

- - -

Para una adecuada ilustración en esta materia, se ofició a los penalistas y académicos señora María Elena Santibáñez y señores Bofill, Hernández y Matus, a fin de conocer la opinión que les merece esta iniciativa legal.

- - -

ANTECEDENTES

1.- Normativos.

a) El Código Penal.

b) El Código Procesal Penal.

c) La ley N° 20.584, que regula los derechos y deberes de las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.

2.- Moción.

Este proyecto de ley se inició en Moción, para, posteriormente, ser objeto de una indicación de S.E. el Presidente de la República, que sustituyó íntegramente su texto original.

La Moción con que se origina este proyecto declara que nuestra sociedad ha dado un tratamiento especial a los profesionales que se desempeñan en el área de salud y educación, lo que en términos del sistema normativo se traduce en que, por ejemplo, para acceder y egresar de las carreras de estas áreas los estándares y exigencias son mayores en relación a otras. Así también lo es para las instituciones que imparten estas carreras y programas, en tanto que la acreditación es obligatoria. Además, poseen regulaciones especiales acerca del ejercicio de la profesión, toda vez que cuentan con estatutos laborales propios.

Enseguida, los autores de la Moción destacan que el rol de los docentes en el sistema escolar tiene particular relevancia al tratarse de una relación con niños, niñas y jóvenes estudiantes, en un período de formación en que se les transmiten hábitos ciudadanos que los acompañarán durante su vida adulta. En ese marco, advierten que en los últimos años la violencia escolar se ha posesionado del ambiente educativo, con graves hechos de agresión entre alumnos a los que, ahora, se suman agresiones a profesores. La violencia escolar en todas sus formas, añaden, fue objeto de la ley N° 20.536, que regula todo acto de agresión u hostigamiento reiterado realizado por estudiantes que atente en contra de otro estudiante, valiéndose de una situación de superioridad o de indefensión de la víctima, y que le provoque maltrato, humillación o temor fundado de verse expuesto a un mal de carácter grave. Estas agresiones pueden ser cometidas por un solo estudiante o por un grupo, y pueden darse tanto dentro como fuera del establecimiento educacional. La violencia puede ser ejercida por cualquier medio, sea físico, psicológico o, incluso, mediante el uso de tecnologías, como Internet o celulares. Pero, arguyen, esta ley sólo se concentró en la relación entre alumnos, dejando fuera al resto de los integrantes de la comunidad escolar, que también pueden ser víctimas de abusos y malos tratos (tal es el caso de los profesores).

Según prescribe el artículo 1°, N° 4, de la ley N° 20.501, sobre Calidad y Equidad de la Educación, los profesionales de la educación tienen derecho a trabajar en un ambiente tolerante y de respeto mutuo. Asimismo, tienen derecho a que se respete su integridad física, psicológica y moral, no pudiendo ser objeto de tratos vejatorios, degradantes o maltratos psicológicos por parte de los demás integrantes de la comunidad educativa. Reviste especial gravedad todo tipo de violencia física o psicológica cometida por cualquier medio, incluyendo los tecnológicos y cibernéticos, en contra de los profesionales de la educación. Al efecto, estos

profesionales pueden adoptar medidas administrativas y disciplinarias para imponer el orden en la sala, pudiendo solicitar el retiro de alumnos o la citación del apoderado, y requerir modificaciones al reglamento interno escolar que establezca sanciones al estudiante para propender al orden en el establecimiento. El punto es que la ley sólo estableció medidas administrativas y disciplinarias ante estas situaciones, y no otorgó un tratamiento punitivo acorde con la gravedad de los hechos.

Lo anterior, obliga a enfatizar que las relaciones de autoridad entre profesor y alumno no sólo se entienden adecuadamente por el rol que cada uno cumple, sino que, sobre todo, por la necesidad de asegurar que sean internalizadas como un ejemplo de que tales relaciones jerarquizadas no cumplen necesariamente una función de autoridad, sino también y fundamentalmente una interacción que permite distinguir los roles, para una adecuada integración a la vida social. En años recientes, prosigue la Moción, se han incrementado las agresiones de padres o apoderados, a partir de la percepción (de los adultos agresores) de que las conductas de los profesores hacia sus hijos e hijas corresponderían a abusos o excesos en su rol docente. Resulta imperioso que esta situación sea social y jurídicamente sancionada con mayor intensidad, por la pérdida del sentido de autoridad que es preciso preservar en la función docente.

Agresiones de dicha índole equivalen a la justicia por mano propia, principio contrario a cualquier ordenamiento jurídico moderno, que como efecto adicional transmite a los niños, niñas y jóvenes involucrados un doble mensaje; por un lado, el de la escuela, que tiende a transmitir el respeto a la autoridad docente; por otro, el de los padres o apoderados agresores, que muestra que, más allá del respeto a los derechos de estos estudiantes, temas complejos se pueden resolver por la vía del uso de la violencia. Un mensaje semejante, entregado en la etapa formativa de las personas, puede ser nefasto, porque internaliza patrones de comportamiento que pueden acompañar a estos alumnos de por vida.

En ese orden, el proyecto de ley no pretende la impunidad ante eventuales agresiones de profesores a alumnos. Estas conductas deben ser rechazadas, razón por la cual existen los instrumentos legales para perseguirlas. Lo que se intenta es resguardar la integridad física de los docentes y precaver el debilitamiento de la imagen de autoridad que es imprescindible fortalecer en la relación profesor-alumno, no sólo en beneficio de lo que sucede al interior del aula o del establecimiento educacional, sino para el aprendizaje de que hay a lo largo de la vida circunstancias en que, más allá de los derechos básicos que deben ser siempre preservados, niños, niñas y jóvenes convertidos ya en adultos deben apuntar a relaciones simétricas y respetuosas.

En lo que concierne a la protección a funcionarios de los servicios de salud (sean profesionales, técnicos o administrativos), la Moción recuerda que la sensación de inseguridad de estos trabajadores se ha transformado en un panorama habitual dentro de los recintos de salud a causa de las agresiones verbales, malos tratos de pacientes y sus familiares, amenazas de muerte e, incluso, el uso de la violencia física que experimentan. Esta situación, en aumento, tiene implicancias directas en la

prestación del servicio de salud y afecta la integridad física y psicológica de los equipos médicos y de los pacientes testigos de hechos de violencia de esta clase.

El artículo 35 de la ley N° 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud, impuso algunos deberes a los usuarios de los servicios de salud y que han de observar al momento de ser atendidos: tal es el caso del respeto y trato digno para con el personal que forma parte del equipo de salud y respecto del recinto de salud, en lo tocante al orden y cuidado de la infraestructura, equipamiento e instalaciones. Esta obligación se extiende a los familiares o al representante legal del paciente, o a cualquier persona que lo acompañe durante su atención, y resguarda también a los otros pacientes y demás personas presentes. No obstante, el mandato legal no ha contribuido a mejorar la seguridad de los equipos médicos ni contempla alguna herramienta jurídica mediante la cual se otorgue una protección especial en casos de violencia. Así las cosas, conforme da cuenta la prensa, sólo durante 2018 fueron denunciados más de 123 casos de violencia física en todo el país (esto es, un promedio de 16 casos al mes). De allí es que se requieran sanciones claras y concretas para los agresores, que impliquen penas efectivas y que impongan un determinado deber de conducta entre los pacientes, familiares y acompañantes.

Al finalizar, la Moción hace presente que en el derecho comparado la idea de consagrar un tipo penal especial y de elevar al estatus jurídico de autoridad a profesores y funcionarios del área de salud ha sido recogida en diversos códigos penales. Es el caso del artículo 550 del Código Penal español, que establece el estatus de autoridad para “sanitarios y profesores” y eleva las sanciones respecto al delito común.

Por su parte, el Mensaje del Ejecutivo, mediante el cual se formuló una indicación sustitutiva al proyecto original, comenta que si bien la ley N° 20.584 fijó un conjunto de derechos y deberes de las personas respecto de su atención de salud que cambió la estructura vertical que solía tener la relación médico-paciente y adquirió protagonismo en las reivindicaciones de los usuarios, las obligaciones que se consagran para los pacientes no han tenido un desarrollo equivalente. En este sentido, el artículo 35 contempla no sólo un estándar mínimo de respeto y trato digno para con el personal que forma parte del equipo de salud (profesionales, técnicos y administrativos), sino que también exige un orden y cuidado con la infraestructura, equipamiento e instalaciones que el prestador de salud mantiene en el lugar o espacio físico donde se ejecuta la atención, deber que se hace extensivo a los parientes, representantes legales o cualquier persona que acompañe al paciente durante su atención. Pero, se han dado eventos que implican vulneraciones a la integridad física y psíquica de los trabajadores y funcionarios de los establecimientos de salud, así como daños a la infraestructura, que ameritan nuevas disposiciones legales que aumenten los resguardos de seguridad y contribuyan al adecuado funcionamiento de las prestaciones de salud.

A continuación, el Mensaje recuerda que en el ámbito educacional la regulación sobre convivencia escolar encuentra fundamento en diversos cuerpos legales. La Ley General de Educación establece un párrafo sobre “convivencia escolar” que incorpora los conceptos de buena convivencia escolar y acoso escolar que, aun cuando constituye un avance en la materia, centra el foco de protección en los estudiantes, excluyendo a otros integrantes de la comunidad educativa que también son víctimas de abusos y malos tratos, como los profesores o los asistentes de la educación. Sobre el particular, previene que la Ley sobre Subvención del Estado a Establecimientos Educativos exige a los establecimientos educacionales, entre los requisitos que deben cumplir para impetrar la subvención, contar con un reglamento interno que rijan las relaciones entre el establecimiento, los alumnos y los padres y apoderados, e incluya las normas sobre convivencia y las sanciones que originan su incumplimiento. Adicionalmente, el Estatuto de los Profesionales de la Educación declara de especial gravedad todo tipo de violencia física o psicológica cometida por cualquier medio, incluyendo los tecnológicos y cibernéticos, en contra de los profesionales de la educación, y los faculta para tomar medidas administrativas y disciplinarias destinadas a imponer el orden en la sala, pudiendo solicitar el retiro de alumnos, la citación del apoderado y modificaciones al reglamento interno escolar.

El Mensaje explica que para robustecer la protección de los docentes y de toda la comunidad educativa, en los casos de violencia, recientemente se aprobó el proyecto de ley que fortalece las facultades del director tratándose de expulsión y cancelación de matrícula en los casos de violencia (Boletín N° 12.107-04), tipificándose como conductas que afectan gravemente la convivencia escolar las que causen daño a la integridad física o psíquica de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa o de terceros que se encuentren en las dependencias de los establecimientos, tales como agresiones de carácter sexual o físicas que produzcan lesiones y uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios. En opinión del Ejecutivo, estas normas, no obstante haber significado un avance en materia de protección de docentes, asistentes de la educación y de toda la comunidad educativa en general, son medidas administrativas y disciplinarias que no pueden hacerse cargo, por su naturaleza, de conductas que exceden ese marco.

Según el Mensaje, aunque la violencia en los lugares de trabajo no es un fenómeno nuevo ni exclusivo de los establecimientos de salud, el contexto en el que los funcionarios de la salud realizan su labor contiene factores que aumentan el riesgo de agresiones por parte de los pacientes, sus parientes o personas que los acompañan. En Chile son escasos los estudios que den cuenta de la realidad de la salud pública chilena en la materia, pero conforme a las cifras obtenidas a través de una encuesta a nivel nacional, realizada por la Agrupación de Médicos Generales de Zona del Colegio Médico de Chile A.G. en 2017, cerca del 76% de los médicos ha sufrido algún tipo de agresión, mientras que, al evaluar al resto de los profesionales de la salud, las cifras alcanzan casi al 96%, con una percepción de inseguridad de más de 50%, lo que refleja la necesidad de establecer medidas y protocolos de accionar por parte de las autoridades,

para garantizar la seguridad en las prestaciones de salud, tanto para los funcionarios como para los usuarios del sistema.

Las personas angustiadas, en situación de dolor o desesperadas son más proclives a incurrir en acciones violentas. Por lo tanto, los establecimientos de salud aparecen como escenarios susceptibles de albergar hechos de esta naturaleza. En efecto, la diversidad de patologías o dolencias que presentan los pacientes contempla desde trastornos psiquiátricos hasta intoxicación por alcohol u otras sustancias, por lo que la violencia verbal o física aparece de manera común en los establecimientos de salud, lo cual no sólo afecta a sus trabajadores y funcionarios, sino también al resto de los pacientes y usuarios que se encuentran en ellos.

Ese contexto es fuente de preocupación recurrente de los funcionarios de la salud y de la autoridad sanitaria, desde el punto de vista de la seguridad de quienes desempeñan sus labores al interior de los establecimientos de salud y del adecuado funcionamiento del sistema. Al efecto, dice el Mensaje, han surgido diversas iniciativas para regular y, en lo posible, disminuir estos episodios. Es el caso del documento "Instrucciones ante amenazas o agresiones", creado en colaboración por el Colegio Médico de Chile A.G. y FALMED, en 2016, y la Norma General Administrativa N° 28 sobre agresiones al personal de atención en establecimientos de salud, de 2018. Asimismo, se han presentado iniciativas legislativas orientadas a idéntico objetivo, como la moción parlamentaria de la Diputada señora Hernando y Diputados señores Bellolio, Gutiérrez, Jarpa y Macaya, y ex Diputados señores Letelier, Ojeda, Poblete, Robles y Saldívar (Boletín N° 9871-11).

En el ámbito educacional, prosigue el Mensaje, la violencia contra los docentes y el personal asistente es particularmente grave y ha ido en aumento. De conformidad con la información proporcionada por la Superintendencia de Educación, desde 2014 a la fecha se han realizado 880 denuncias por maltrato de alumnos o apoderados a docentes o asistentes de la educación. Ante este escenario es necesario reconocer la importancia de su rol como actores sociales y formadores, para que puedan ejercer sus funciones en un entorno respetuoso y seguro, considerando que se relacionan con niños, niñas y jóvenes estudiantes en el período en que adquieren los conocimientos y hábitos ciudadanos que los acompañarán durante toda su vida.

En ese marco, sostiene el Mensaje, el Diputado señor Venegas, junto a las Diputadas señoras Girardi, Hoffmann, Rojas y Vallejo y los Diputados señores Bellolio, Rey, Santana, Schalper y Winter, presentaron una Moción para modificar el Código Penal y establecer un tipo especial de lesiones contra profesionales que presten servicios en establecimientos educacionales y funcionarios de servicios de salud (Boletín N° 12.064-07), que sirvió de base para la indicación sustitutiva del Ejecutivo.

3.- Estructura del proyecto de ley.

La iniciativa consta de tres artículos:

- El artículo 1, modifica, mediante dos numerales, el Código Penal:

En primer término, para agregar un artículo 263, nuevo, que sanciona al que hiere, golpear o maltrata de obra a un funcionario o trabajador de un servicio de salud, o a un docente, personal asistente de la educación o manipuladoras de alimentos que presten servicios en establecimientos educacionales prebásicos, básico y medio, en instituciones reconocidas por el Estado, en el ejercicio propio de su cargo o con ocasión de él, con las siguientes penas:

1°. Con presidio mayor en su grado medio, si de resultas de las lesiones el ofendido queda demente, inútil para el trabajo, impotente, impedido de algún miembro importante o notablemente deforme.

2°. Con presidio menor en su grado medio a máximo, si las lesiones producen al ofendido enfermedad o incapacidad para el trabajo por más de treinta días.

3°. Con presidio menor en grado mínimo a medio, si le causa lesiones menos graves.

4°. Con multa de once a veinte unidades tributarias mensuales, o con la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, sólo esta última, si le ocasiona lesiones leves o no se produce daño alguno.

En segundo término, para intercalar un artículo 263 bis, en virtud del cual, además de las penas establecidas en el artículo anterior, el juez podrá decretar, como pena accesorias, la asistencia a programas de rehabilitación, presentes o futuros, para maltratadores, o el cumplimiento de un servicio comunitario por el plazo que prudencialmente determine, el cual no podrá exceder de sesenta días, debiendo las instituciones respectivas dar cuenta sobre el cumplimiento efectivo de dichas penas ante el tribunal.

Asimismo, el juez podrá decretar, como penas o medidas accesorias, la prohibición de acercarse a la víctima o a su domicilio, lugar de trabajo, así como a cualquier otro lugar al que ésta concurra o visite habitualmente; también, la prohibición de porte y tenencia y, en su caso, el comiso de armas de fuego; y, además, la asistencia obligatoria a programas de tratamiento para la rehabilitación del consumo problemático de drogas o alcohol, si ello corresponde.

La norma, por último, declara al delito a que se refiere el artículo anterior de acción penal pública.

- El artículo 2 introduce enmiendas formales en la letra d) del artículo 175 del Código Procesal Penal e incorpora la siguiente oración: "Asimismo, los jefes de establecimientos hospitalarios o de clínicas particulares, y de establecimientos educacionales reconocidos por el Estado,

estarán obligados a denunciar los crímenes y simples delitos que se cometieren en el interior de dichos establecimientos o clínicas, y”.

- El artículo 3 introduce, mediante dos numerales, las siguientes modificaciones en la ley N° 20.584:

Por una parte, agrega nuevos incisos cuarto y quinto en el artículo 35, del tenor que sigue:

“La autoridad del establecimiento podrá requerir a quien corresponda los medios de seguridad adecuados para asegurar el normal desenvolvimiento de las actividades desarrolladas en ésta, impidiendo el acceso de la o las personas que porten armas o artefactos incendiarios. Para estos efectos, en cada uno de sus accesos podrá disponer dispositivos de detección de metales o arco detector de metales. Asimismo, la autoridad del establecimiento deberá requerir el auxilio de la fuerza pública en caso de indicios graves que permitan presumir respecto de una o más de las personas que se encuentran en el establecimiento, que pudieran atentar contra la vida o la integridad de los miembros del equipo de salud, y con la finalidad de restaurar el normal desenvolvimiento de las actividades desarrolladas en éste.

Si el tribunal decreta una medida cautelar que impide el acceso del imputado al establecimiento de salud, no se considerará que aquél incurre en quebrantamiento de la misma si ingresa a éste cuando exista un peligro grave para su vida o salud. Una vez que dicho peligro grave deje de existir, el imputado deberá ser trasladado inmediatamente a otro establecimiento de salud, si corresponde. La autoridad del establecimiento levantará un acta de todo lo obrado, la que deberá remitir en el más breve plazo al Ministerio Público.”.

Por otra, intercala un artículo 35 bis, nuevo, que reza como se señala:

“Artículo 35 bis.- Los integrantes del equipo de salud y los trabajadores de los establecimientos de salud de prestadores institucionales que, con motivo del desempeño de funciones clínicas, técnicas o administrativas, fueren objeto de atentados a su integridad física o psicológica u objeto de tratos vejatorios, degradantes o maltratos por parte de pacientes, usuarios o cualquier persona ajena al establecimiento, podrán exigir, mediante una solicitud escrita dirigida a la autoridad del establecimiento, que dicho prestador les proporcione los mecanismos de defensa jurídica adecuados para el ejercicio de las acciones civiles y penales correspondientes. Respecto de los funcionarios de los establecimientos que conforman la red asistencial de los servicios de salud, se aplicará lo dispuesto en el artículo 90 del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.”.

- - -

DISCUSIÓN EN GENERAL

Al iniciarse la discusión de esta iniciativa legal expuso ante la Comisión, en primer término, su autor, el **Honorable Diputado señor Venegas**, quien manifestó que la idea de legislar en la materia surgió a partir de la constatación del aumento sostenido de las agresiones sufridas por los funcionarios de la educación en el desempeño de sus labores. En efecto, añadió, según las estadísticas disponibles, entre los años 2015 y 2018 se quintuplicó el número de denuncias en este ámbito. Para enfrentar el problema existen algunas formas de solución en la experiencia internacional, así en España existe una regulación especial para proteger a los funcionarios de las áreas de educación y salud, que considera la labor que realizan. Con todo, la legislación chilena también contempla un tratamiento normativo especial de protección para distintos funcionarios, tales como los fiscales del Ministerio Público y los integrantes de las policías.

Además, prosiguió el señor Diputado, se pudo advertir que los asistentes de la educación y de la salud son igualmente víctimas de agresiones. Se trata de un grupo heterogéneo de profesionales, que incluye desde el auxiliar de menor rango hasta profesionales de distintas disciplinas, como psicólogos u orientadores vocacionales. En razón de lo anterior, se amplió el ámbito de las personas objeto de esta protección especial en el área de la educación y la salud. Adicionalmente, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados perfeccionó la iniciativa para establecer la obligación de los directores de los establecimientos de denunciar los hechos de violencia.

El señor Diputado arguyó que el proceso de enseñanza y aprendizaje requiere, como elemento esencial, el respeto a la autoridad. A su turno, los funcionarios de la salud también tienen derecho a que se les garantice que en el ejercicio de su cargo estarán protegidos. Al efecto, se propone aumentar en un grado las sanciones contempladas para el caso de lesiones, atendido que por su baja penalidad actual los tribunales no perseveran en la persecución de estos delitos. Por otra parte, señaló, se incorporan dos nuevos incisos al artículo 35 de la ley N° 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.

Al concluir su intervención, reiteró la necesidad que reviste el proyecto de ley de que se trata, toda vez que establece una forma de protección penal especial para los funcionarios de las áreas de educación y salud, que en el ejercicio de su cargo sean objeto de agresiones.

A continuación, el **señor Ministro de Justicia y Derechos Humanos**, luego de valorar positivamente la iniciativa, expresó que la Moción apunta a resolver un problema concreto y real, que consiste en el sostenido y permanente maltrato a funcionarios de los sectores de educación y salud. Lo que se requiere, añadió, es un esfuerzo especial para otorgarles protección y permitirles ejercer sus actividades con pleno resguardo de su integridad física y psíquica. En este sentido, dijo, la iniciativa contó con el respaldo transversal de distintos parlamentarios, entre ellos, las Diputadas señoras Girardi, Hoffmann, Rojas y Vallejos, y los Diputados

señores Bellolio, Rey, Santana, Schalper y Winter. En ese marco, precisó, el Ejecutivo tomó la decisión de sumarse al proyecto presentando una indicación sustitutiva, que fue acogida en parte y también modificada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Origen.

Según dijera, se hace necesario legislar sobre esta materia porque las normas que hoy existen respecto al área educacional, si bien reconocen la existencia de la violencia escolar, la circunscriben a la relación profesor-alumno y no consideran mecanismos de protección para los demás trabajadores de la educación. Una situación similar acontece en el ámbito de la salud, ya que las disposiciones que existen tienen sólo un carácter general en el contexto de la ley N° 20.584.

Al hacer uso de la palabra, el **señor Subsecretario de Redes Asistenciales del Ministerio de Salud** declaró el interés de esta Secretaría de Estado en la aprobación del proyecto, a la luz de los hechos de violencia que se han conocido en el último tiempo y que han ido en aumento. El personero informó que idéntico apoyo a la iniciativa han expresado el Colegio Médico; la CONFUSAM y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Enseguida, el personero explicó que cuando el personal del área de la salud es lesionado deja de atender, lo que perjudica directamente a la población y provoca aglomeración en las salas de urgencia e irritabilidad en las personas, que, en consecuencia, deben esperar largas horas para ser atendidas, lo que a la postre termina generando mayor violencia.

Para finalizar, en relación a los hechos de violencia registrados en el primer semestre, el personero sostuvo que hasta ahora se contabilizan 293 casos de esta especie, que únicamente corresponden al 30% del total. Y destacó que la violencia no sólo se ejerce sobre los médicos, toda vez que también incluye al resto del personal que trabaja en el área: de este modo, una encuesta realizada por la Subsecretaría de Prevención del Delito muestra que el 60% de los funcionarios de los servicios de salud declara haber sufrido algún hecho de violencia durante los últimos doce meses.

El **Honorable Senador señor Harboe** estimó que en circunstancias que la iniciativa en estudio discurre en la línea de establecer mayores sanciones para esta clase de agresiones, ello no obsta a que se implementen además medidas destinadas a prevenir la ocurrencia de estos hechos. En este sentido, consultó por el plan que aplicará el Gobierno para prevenir agresiones en las áreas de la salud y de la educación y abogó por instituir un mecanismo de coordinación en la materia.

El **Honorable Senador señor De Urresti**, luego de explicitar su voluntad en orden a acoger la idea de legislar, consultó acerca de la razón que explicaría ubicar la modificación propuesta en el Título VI del Libro Segundo del Código Penal, relativo a los crímenes y simples delitos contra el orden y la seguridad públicos cometidos por particulares. Al respecto, manifestó su inquietud por la manera en que se

podrá salvaguardar el mismo sentido de protección de que da cuenta la normativa que se propone ante un hecho de violencia en una clínica privada y ante el que ocurre en un consultorio público.

El Honorable Senador señor Allamand felicitó al Diputado señor Venegas por la iniciativa legal que presentara y anticipó su voto favorable a la idea de legislar.

El Honorable Senador señor Pérez Varela previno que de la lectura de la normativa que se propone se colige que en el texto no están consideradas las amenazas de que puede ser víctima un funcionario, no obstante que ellas también afectan el desempeño de sus respectivas funciones.

En todo caso, acotó, existiendo otras normas en nuestro ordenamiento que protegen a otros servidores públicos, sería de toda conveniencia tender hacia el establecimiento de una protección homogénea respecto de todos, sin diferenciar entre las formas de protección y las sanciones. Para precisar este aspecto, se solicitó un estudio de las normas existentes en la materia a la Biblioteca del Congreso Nacional.

El Jefe de la Unidad Jurídica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señor Valenzuela, explicó que el proyecto de ley en análisis incorporaba, en un principio, un nuevo tipo penal específico en el artículo 263 del Código Penal. Posteriormente el Ejecutivo, en el primer trámite constitucional, presentó una indicación sustitutiva, que planteó un tratamiento distinto que pretendía incorporar a los funcionarios vinculados al ámbito de la salud y la educación en normas ya vigentes. Específicamente, dijo, la Indicación sustitutiva del Ejecutivo contemplaba dos modificaciones al Código Penal:

(i) Al artículo 401, que establece que las lesiones menos graves inferidas a ciertas personas que gozan de una especial posición o autoridad serán castigadas con presidio o relegación menores en sus grados mínimos a medios, excluyendo la posibilidad de una pena alternativa de multa. Al respecto, se incorporaba dentro de estas personas a los trabajadores y funcionarios de los establecimientos de salud en el ejercicio de sus funciones.

(ii) Al artículo 494, N°5, para incluir una frase final que impida calificar como lesiones leves las cometidas contra trabajadores y funcionarios de los establecimientos de salud, y de los docentes y el personal asistente de la educación y manipuladores de alimentos (en el caso de establecimientos educacionales).

En suma, agregó el profesional, la propuesta del Ejecutivo, si bien perseguía el mismo objetivo que la Moción, buscaba concretarlo de una manera distinta.

Enseguida, el personero hizo algunas observaciones a la iniciativa aprobada en el primer trámite constitucional.

La primera, relativa a la ubicación del artículo que se consulta: el proyecto incluye un delito especial de lesiones en el Párrafo 1° del Título VI del Libro Segundo del Código Penal, esto es, en la normativa referida a los atentados contra la autoridad como delito contra el orden y la seguridad pública. El problema radica en que la disposición sería contraria a la sistemática del Código sobre la materia, por lo siguiente:

- Porque lo que se protege en el Párrafo en cuestión es la “función pública”, cuya definición y alcance han sido altamente complejos y discutidos por la doctrina. En esta parte del Código lo que se busca no es proteger al funcionario en cuanto a persona, sino en mérito a la función que ejerce, esto es, que se cautela a la autoridad en su sentido funcional administrativo. Si bien la función se puede afectar no sólo mediante lesiones (como lo plantea el proyecto), sino también mediante homicidio o amenazas, el objetivo de este Párrafo es sancionar a quien mediante un ataque afecte la función pública propiamente tal, y no a quien mediante un ataque afecte a un funcionario público en razón de su cargo.

- Porque aun cuando se observa cierto acuerdo entre los autores en cuanto a señalar que en este Párrafo se protege a funcionarios públicos, sean autoridades o agentes públicos, el tipo penal propuesto incluye profesiones que no necesariamente desarrollan funciones públicas. Por lo mismo, sería confuso ubicar el tipo penal especial de que se trata en el Párrafo en comentario, porque como lo que éste protege es el bien jurídico “función pública” está vinculado a una limitación importante para el juzgamiento: sólo se puede iniciar una investigación penal por requerimiento o denuncia del Ministro del Interior o de los intendentes respectivos, por lo que no procedería una investigación de oficio o la denuncia de terceros.

Por lo expuesto, fue partidario de no incorporar en este Párrafo los artículos propuestos en el proyecto de ley en discusión.

La segunda, relativa a la penalidad que se propone. En este sentido, arguyó, el proyecto recoge el delito contenido en el artículo 268 quáter del Código Penal, sobre lesiones contra fiscales del Ministerio Público y defensores penales públicos, pero la iniciativa debe ser evaluada en su mérito: el artículo sanciona con presidio mayor en su grado medio las lesiones graves gravísimas (diez años y un día a quince años), pena idéntica al homicidio simple (artículo 391, inciso segundo) y superior al delito común de igual entidad del artículo 397, N° 1 (cinco años y un día). En ese marco, parece difícil que el artículo 263 bis propuesto resulte operativo en sus penas y medidas accesorias, como la asistencia a programas de rehabilitación. Observó la dificultad práctica en su aplicación.

Cabe consignar que la Comisión estuvo por pronunciarse sólo en general respecto de esta iniciativa, a fin de permitir introducirle las correcciones pertinentes en la siguiente fase del proceso legislativo.

A continuación, el **señor Presidente** declaró cerrado el debate y sometió a votación la idea de legislar en la materia.

- Sometido a votación en general este proyecto de ley, fue aprobado por la unanimidad de los miembros de la Comisión, Honorables Senadores señores Allamand, De Urresti, Harboe, Huenchumilla y Pérez Varela.

- - -

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

En mérito del acuerdo antes reseñado, vuestra Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento tiene el honor de proponeros aprobar en general el proyecto de ley de la Honorable Cámara de Diputados, cuyo texto es el que sigue:

PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1.- Introdúcense las siguientes modificaciones en el Código Penal:

1. Agrégase el siguiente artículo 263, nuevo:

“Artículo 263.- El que hiriere, golpeare o maltratare de obra a un funcionario o trabajador de un servicio de salud, o a un docente, personal asistente de la educación o manipuladoras de alimentos que presten servicios en establecimientos educacionales prebásicos, básico y medio, en instituciones reconocidas por el Estado, en el ejercicio propio de su cargo o con ocasión de él, será castigado:

1º. Con presidio mayor en su grado medio, si de resultas de las lesiones el ofendido queda demente, inútil para el trabajo, impotente, impedido de algún miembro importante o notablemente deforme.

2º. Con presidio menor en su grado medio a máximo, si las lesiones producen al ofendido enfermedad o incapacidad para el trabajo por más de treinta días.

3º. Con presidio menor en grado mínimo a medio, si le causa lesiones menos graves.

4º. Con multa de once a veinte unidades tributarias mensuales, o con la pena de prestación de servicios en beneficio de la comunidad, sólo esta última, si le ocasiona lesiones leves o no se produce daño alguno.”.

2. Intercálase el siguiente artículo 263 bis:

“Artículo 263 bis.- Además de las penas establecidas en el artículo anterior, el juez podrá decretar, como pena accesoria, la asistencia a programas de rehabilitación, presentes o futuros, para maltratadores, o el cumplimiento de un servicio comunitario por el plazo que prudencialmente determine, el cual no podrá exceder de sesenta días,

debiendo las instituciones respectivas dar cuenta sobre el cumplimiento efectivo de dichas penas ante el tribunal.

Asimismo, el juez podrá decretar, como penas o medidas accesorias, la prohibición de acercarse a la víctima o a su domicilio, lugar de trabajo, así como a cualquier otro lugar al que ésta concurra o visite habitualmente; también, la prohibición de porte y tenencia y, en su caso, el comiso de armas de fuego; y, además, la asistencia obligatoria a programas de tratamiento para la rehabilitación del consumo problemático de drogas o alcohol, si ello corresponde.

El delito a que se refiere el artículo anterior será de acción penal pública.”.

Artículo 2.- Reemplázase en la letra d) del artículo 175 del Código Procesal Penal la expresión final “, y” por un punto y seguido, y añádese a continuación la siguiente oración: “Asimismo, los jefes de establecimientos hospitalarios o de clínicas particulares, y de establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, estarán obligados a denunciar los crímenes y simples delitos que se cometieren en el interior de dichos establecimientos o clínicas, y”.

Artículo 3.- Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 20.584:

1. Agréganse los siguientes incisos cuarto y quinto en el artículo 35:

“La autoridad del establecimiento podrá requerir a quien corresponda los medios de seguridad adecuados para asegurar el normal desenvolvimiento de las actividades desarrolladas en ésta, impidiendo el acceso de la o las personas que porten armas o artefactos incendiarios. Para estos efectos, en cada uno de sus accesos podrá disponer dispositivos de detección de metales o arco detector de metales. Asimismo, la autoridad del establecimiento deberá requerir el auxilio de la fuerza pública en caso de indicios graves que permitan presumir respecto de una o más de las personas que se encuentran en el establecimiento, que pudieran atentar contra la vida o la integridad de los miembros del equipo de salud, y con la finalidad de restaurar el normal desenvolvimiento de las actividades desarrolladas en éste.

Si el tribunal decreta una medida cautelar que impide el acceso del imputado al establecimiento de salud, no se considerará que aquél incurre en quebrantamiento de la misma si ingresa a éste cuando exista un peligro grave para su vida o salud. Una vez que dicho peligro grave deje de existir, el imputado deberá ser trasladado inmediatamente a otro establecimiento de salud, si corresponde. La autoridad del establecimiento levantará un acta de todo lo obrado, la que deberá remitir en el más breve plazo al Ministerio Público.”.

2. Intercálase el siguiente artículo 35 bis:

“Artículo 35 bis.- Los integrantes del equipo de salud y los trabajadores de los establecimientos de salud de prestadores institucionales que, con motivo del desempeño de funciones clínicas, técnicas o administrativas, fueren objeto de atentados a su integridad física o psicológica u objeto de tratos vejatorios, degradantes o maltratos por parte de pacientes, usuarios o cualquier persona ajena al establecimiento, podrán exigir, mediante una solicitud escrita dirigida a la autoridad del establecimiento, que dicho prestador les proporcione los mecanismos de defensa jurídica adecuados para el ejercicio de las acciones civiles y penales correspondientes. Respecto de los funcionarios de los establecimientos que conforman la red asistencial de los servicios de salud, se aplicará lo dispuesto en el artículo 90 del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.”.”.

- - -

Acordado en sesión celebrada el día 7 de agosto de 2019, con asistencia de los Honorables Senadores señores Felipe Harboe Bascuñán (Presidente), Andrés Allamand Zavala, Alfonso De Urresti Longton, Francisco Huenchumilla Jaramillo y Víctor Pérez Varela.

Sala de la Comisión, a 9 de agosto de 2019.

Ignacio Vásquez Caces
Secretario

RESUMEN EJECUTIVO

INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en el proyecto de ley que modifica el Código Penal para establecer un tipo especial de lesiones contra profesionales que presten servicios en establecimientos educacionales y funcionarios de servicios de salud (Boletín N° 12.064-07).

- I. **OBJETIVO DEL PROYECTO PROPUESTO POR LA COMISIÓN:** Establecer una protección penal especial para profesionales de la educación que sirven en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado, y funcionarios de los servicios de salud, considerándolos incluidos en la noción de autoridad del Título Sexto, Párrafo Primero, del Código Penal, elevando las sanciones penales aplicables en caso de lesiones en relación con el delito común.
 - II. **ACUERDOS:** Aprobada la idea de legislar por unanimidad (5x0).
 - III. **ESTRUCTURA DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN:** Consta de tres artículos.
 - IV. **NORMAS DE QUÓRUM ESPECIAL:** No tiene.
 - V. **URGENCIA:** Discusión inmediata.
-
- VI. **ORIGEN E INICIATIVA:** Moción del Diputado señor Venegas y de las Diputadas señoras Girardi, Hoffman, Rojas y Vallejo, y Diputados señores Bellolio, Rey, Santana, Schalper y Winter.
 - VII. **TRÁMITE CONSTITUCIONAL:** Segundo.
 - VIII. **APROBACIÓN POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS:** En general por 149 votos a favor, no hubo votos por la negativa ni abstenciones. En particular, se aprobó con la misma votación.
 - IX. **INICIO TRAMITACIÓN EN EL SENADO:** 6 de marzo de 2019.
 - X. **TRÁMITE REGLAMENTARIO:** Primer informe. Pasa a la Sala.
 - XI. **LEYES QUE SE MODIFICAN O QUE SE RELACIONAN CON LA MATERIA:**
 - a) El Código Penal.
 - b) El Código Procesal Penal.
 - c) La ley N° 20.584, que regula los derechos y deberes que tienen las personas en relación con acciones vinculadas a su atención en salud.

Ignacio Vásquez Caces
Secretario

Valparaíso, 9 de agosto de 2019.

ÍNDICE

	Página
Antecedentes	
Objetivo del proyecto	2
Antecedentes normativos	2
Moción	3
Estructura del proyecto de ley	7
Discusión en general	10
Votación idea de legislar	14
Texto del proyecto de ley	14
Resumen ejecutivo	17