INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN Y JUSTICIA RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY N° 20.066, SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, PARA FACILITAR AL MINISTERIO PÚBLICO EL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN DEL DELITO DE MALTRATO HABITUAL.

BOLETÍN N° 5200-07

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en una moción de los Diputados señora Adriana Muñoz D'Albora y señores Jorge Burgos Varela, Juan Bustos Ramírez, Guillermo Ceroni Fuentes y Roberto León Ramírez.

Para el despacho de esta iniciativa, S.E. la Presidenta de la República ha hecho presente la urgencia, la que ha calificado de simple para todos sus trámites constitucionales y legales, por lo que esta Corporación cuenta con un plazo de treinta días corridos para afinar su tramitación, plazo que vence el 30 de agosto próximo, por haberse dado cuenta de la urgencia en la Sala en el día de hoy, 31 de julio.

Durante el análisis de esta iniciativa, la Comisión contó con la colaboración de la señora Laura Albornoz Pollmann, Ministra del Servicio Nacional de la Mujer y el señor Marcos Rendón Escobar, Jefe del Departamento de Reformas Legales del mismo Servicio.

IDEAS MATRICES O FUNDAMENTALES.

La idea central del proyecto tiene por objeto facilitar el inicio de la investigación del delito de maltrato habitual, permitiendo al Ministerio Público empezar dicha investigación por cualquiera de las formas establecidas en el artículo 172 del Código Procesal Penal, sin necesidad de esperar la remisión de los antecedentes por parte del juzgado de familia.

Tal idea, la que el proyecto concreta mediante un artículo único que sustituye el inciso final del artículo 14 de la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, para permitir el comienzo de la investigación en la forma y condiciones señaladas, es propia de ley al tenor de lo establecido en el artículo 19 N° 3, párrafo quinto de la Constitución Política, en relación con el artículo 63 N° 2 de la misma Carta Fundamental.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para los efectos de lo establecido en los números 2°, 4°, 5° y 7° del artículo 287 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- Que el artículo único del proyecto no tiene rango de ley orgánica constitucional ni requiere se lo apruebe con quórum calificado.

2.- Que dicho artículo no es de la competencia de la Comisión de Hacienda.

3.- Que el proyecto fue aprobado en general por unanimidad (votaron a favor los Diputados señoras Saa, Soto y Turres y señores Araya, Burgos, Bustos, Cardemil, Ceroni, Eluchans y Vallespín).

4.- Que no hubo artículos o indicaciones rechazados.

DIPUTADO INFORMANTE.

Se designó Diputado Informante al señor Juan Bustos Ramírez.

ANTECEDENTES.

1.- Los autores de la moción señalan que en los últimos veinte años el tema de la violencia intrafamiliar en general y de la misma violencia en contra de la mujer en especial, ha captado la atención de diversas instituciones estatales. La primera ley que reguló en forma integral y sistemática la materia habría sido la N° 19.325, publicada el 27 de agosto de 1994, la que en razón de los problemas prácticos a que dio lugar en atención a sus muchas falencias, motivó una reciente reforma legislativa que se tradujo en la ley N° 20.066, publicada el 7 de octubre de 2005, derogatoria de la anterior.

Además de estos antecedentes legales acerca de la materia, señalan que debe tenerse presente que el país es parte en la “Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres”, incorporada al ordenamiento jurídico nacional por medio del decreto 789, del Ministerio de Relaciones Exteriores, publicado el 9 de diciembre de 1989, por lo que Chile tiene la obligación internacional no sólo de respetar las normas de esa Convención sino que de avanzar hacia un sistema de protección cada vez más justo e igualitario.

Hacen presente los autores de la moción que el problema de la violencia intrafamiliar tiene una incidencia no menor en las relaciones sociales de nuestro país, afirmación que se funda en estadísticas recientes que muestran que en el año 2006 hubo 95.829 denuncias por esta causa ante Carabineros. Asimismo, los tribunales, en el año 2004, conocieron 101.194 casos, de los cuales el 88,3% llegó a término, es decir, un total de 89.309 causas, referencias todas éstas que permiten aquilatar la magnitud procesal del problema.

Entrando al contenido mismo del proyecto, señalan que la ley N° 20.066, entre las novedades que introdujo, configuró un nuevo tipo penal en el inciso primero de su artículo 14, el maltrato habitual, en atención a que la ley N° 19.325 consideraba solamente como falta y no como delito la violencia doméstica. No obstante, el inciso final del mismo artículo señalado, condiciona el inicio de la investigación por parte del Ministerio Público, al envío previo de los antecedentes por parte del respectivo juzgado de familia, remisión que éste efectuará si, sobre la base de la calificación de los hechos, considera la eventual configuración del delito.

A este respecto, estiman los parlamentarios patrocinantes que tal condición constituye un obstáculo injustificado para el acceso a la justicia y una innecesaria y perjudicial excepción al principio de la actuación de oficio u oficialidad, cuyo fundamento intrínseco es “la existencia de un interés público porque los hechos punibles sean perseguidos penalmente, incluso en ausencia y contra la voluntad de la víctima”.

Asimismo, afirman que el inciso final comentado contradice lo establecido en el artículo 83 de la Constitución Política, norma que entrega al Ministerio Público la dirección exclusiva de la investigación de los hechos constitutivos de delito, por lo que, en consecuencia, sería inconstitucional.

Sumado a todo lo anterior, recuerdan las dificultades que han tenido los Tribunales de Familia para absorber la gran cantidad de procesos sometidos a su conocimiento, lo que origina una situación de especial gravedad frente a hechos constitutivos de violencia intrafamiliar, los que por su naturaleza misma, requieren de una rápida respuesta procesal.

Por último, señalan que las consideraciones anteriores los llevan a plantear sustituir el inciso final del artículo 14 citado, para permitir que el Ministerio Público pueda iniciar la investigación del delito de maltrato habitual, cualquiera fuere el medio por el que tomare conocimiento de su posible configuración, de acuerdo a las reglas generales sobre las formas de inicio de la investigación penal, reguladas en los artículos 172 y siguientes del Código Procesal Penal y sin perjuicio de la obligación que impone a los jueces de familia el artículo 90 de la ley N° 19.968, en el sentido de remitir al Ministerio Público los antecedentes de los procesos que conocieren, si de ellos desprendieren la probable configuración de un delito en general o del ilícito de maltrato habitual en particular.

2.- La ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, señala en su artículo 14, lo siguiente:

“Artículo 14.- Delito de maltrato habitual. El ejercicio habitual de violencia física o psíquica respecto de alguna de las personas referidas en el artículo 5° de esta ley se sancionará con la pena de presidio menor en su grado mínimo” (61 a 540 días), “ salvo que el hecho sea constitutivo de un delito de mayor gravedad, caso en el cual se aplicará sólo la pena asignada por la ley a éste.

Para apreciar la habitualidad, se atenderá al número de actos ejecutados, así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferente víctima. Para estos efectos, no se considerarán los hechos anteriores respecto de los cuales haya recaído sentencia penal absolutoria o condenatoria.

El Ministerio Público sólo podrá dar inicio a la investigación por el delito tipificado en el inciso primero, si el respectivo Juzgado de Familia le ha remitido los antecedentes, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 de la ley N° 19.968.”.

Su artículo 5° dispone:

“Artículo 5°.- Violencia intrafamiliar. Será constitutivo de violencia intrafamiliar todo maltrato que afecte la vida o la integridad física o psíquica de quien tenga o haya tenido la calidad de cónyuge del ofensor o una relación de convivencia con él; o sea pariente por consanguinidad o por afinidad en toda la línea recta o en la colateral hasta el tercer grado inclusive, del ofensor o de su cónyuge o de su actual conviviente.

También habrá violencia intrafamiliar cuando la conducta referida en el inciso precedente ocurra entre los padres de un hijo común, o recaiga sobre persona menor de edad o discapacitada que se

encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar.”.

3.- La ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia, dispone en su artículo 90:

“Artículo 90.- Remisión de antecedentes si el hecho denunciado reviste caracteres de delito. En caso que los hechos en que se fundamenta la denuncia o la demanda sean constitutivos de delito, el juez deberá enviar de inmediato los antecedentes al Ministerio Público.

Si de los antecedentes examinados en la audiencia preparatoria o en la del juicio aparece que el denunciado o demandado ha ejercido violencia en los términos establecidos en el artículo 14 de la Ley sobre Violencia Intrafamiliar, el tribunal los remitirá al Ministerio Público.”.

4.- El Código Procesal Penal dispone en su artículo 172, ubicado en el Párrafo 2° del Título I del Libro II, que trata del inicio del procedimiento, lo siguiente:

“ Artículo 172.- Formas de inicio. La investigación de un hecho que revistiere caracteres de delito podrá iniciarse de oficio por el ministerio público, por denuncia o por querella.”.

DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

a) Opinión de la señora Laura Albornoz Polmann, Ministra del Servicio Nacional de la Mujer.

Inició su participación señalando que la ley N° 20.066, actual ley sobre violencia intrafamiliar, expresa una comprensión distinta de las situaciones derivadas de los malos tratos que ocurren en el marco de las relaciones de familia o de afectividad, obedece a la necesidad de políticas públicas que se hagan cargo de estos problemas y de la justeza de un mayor reproche a la comisión de estas conductas como también de la necesidad de proteger a las víctimas como un deber del Estado. Resumiendo, dicha ley entrega una mayor responsabilidad al sistema penal para conocer del delito de maltrato habitual.

Añadió que, según antecedentes que tienen, el año 2006 el Ministerio Público habría recibido un poco más de siete mil requerimientos de parte de la justicia de familia para investigar delitos de maltrato, en contraste con cerca de las ciento treinta mil denuncias que recibieron los tribunales de familia por el mismo concepto. Agregó que coincidían con la conveniencia de que las investigaciones penales por este delito pudieran iniciarse de acuerdo a las reglas generales, tal como lo plantea el proyecto, pero creen que una mayor intervención punitiva debería complementarse con mejores facultades para asegurar protección, tanto en el sistema penal cuando debe conocer por declinación del de familia por tratarse de un delito y por éste mismo. Estimaba que las medidas de protección, en determinados casos, deberían tener carácter imperativo, aún sin necesidad de formalización, bastando el sólo mérito de la denuncia.

Terminó señalando que el Ejecutivo, en una demostración de su interés en avanzar en una mejor regulación de esta materia, pondría también urgencia a dos iniciativas parlamentarias, de la Diputada señora Muñoz y del Senador señor Escalona, respectivamente, ambas en actual trámite legislativo.

b) Discusión en general.

Durante el debate acerca de la idea de legislar, el Diputado señor Bustos señaló que cuando se trató el proyecto que modificaba la ley de violencia intrafamiliar y que luego devendría en la ley N° 20.066, uno de los aspectos más importantes de esa reforma fue la creación del delito de maltrato habitual, basado en conductas que siempre habían sido consideradas como faltas o como problemas de familia, dejando las reglas del Código Penal aplicables únicamente a los casos de violencia mayor, como sería el caso de las lesiones. No obstante, siempre se entendió que este nuevo delito incluía una situación de mucha gravedad, especialmente en el caso de ser la víctima una mujer, por cuanto la habitualidad generalmente se da en forma escalada, es decir, cada vez más grave, pudiendo llegar a la muerte de la víctima. Sin embargo el establecimiento de este delito habría quedado, puede decirse, atrofiado porque nunca se entregaron al Ministerio Público las facultades correspondientes. Agregó que la exigencia planteada por el inciso final, que el proyecto busca modificar, constituía un obstáculo para la labor de la Fiscalía porque dicha exigencia, ratificada incluso por la Corte de Apelaciones y por la Corte Suprema, de que sea el juez de familia quien deba remitir los antecedentes al Ministerio Público, significa que si éste no los envía, el Fiscal no puede hacer nada aún cuando pida tales antecedentes. Dicha circunstancia desnaturalizaría los propósitos perseguidos con la configuración del delito y reduciría la efectividad de la ley en lo que se refiere a la protección de la víctima, ya que en conocimiento de los antecedentes el juez de garantía podría arbitrar medidas de protección, todas las que quedarían excluidas con la condición impuesta por este inciso final.

Además de las razones señaladas que llevan a los patrocinantes a presentar este proyecto, estimaba que este inciso final incurría en una inconstitucionalidad por cuanto de acuerdo al artículo 83 de la Constitución Política, al Ministerio Público corresponde la dirección exclusiva de la investigación de los delitos, pudiendo actuar para ello de oficio, sin necesidad del impulso de nadie, prerrogativa que una ley no podría coartar.

La Diputada señora Turres se mostró de acuerdo con el proyecto, especialmente por la necesidad de una respuesta pronta a estas situaciones, las que dados los problemas que han tenido los tribunales de familia en su funcionamiento, creía difícil que los magistrados que los sirven cuenten con el tiempo suficiente para estudiar el posible carácter delictivo de la conducta que analizan y acuerden remitir los antecedentes al Ministerio Público. Puede que antes de la decisión, pase mucho tiempo y ello puede costar nuevos atentados o la vida de la víctima. No obstante, creía que cualquier mejora que se hiciera en legislaciones como ésta cumpliría solamente a medias con las finalidades perseguidas, mientras no se garantizara debidamente el acceso a la justicia a las víctimas y no se las proveyera de las herramientas necesarias para ello, como sería la asesoría letrada que pudiera representarlas debidamente ante los tribunales.

Los Diputados señores Burgos y Ceroni apoyaron asimismo la iniciativa sosteniendo el primero que su efecto fundamental era volver al sentido que se quiso dar al delito de maltrato habitual, al momento de establecérselo en la última modificación a la legislación sobre violencia intrafamiliar, y el segundo que, para evitar posibles interpretaciones, convenía dejar constancia que la remisión al artículo 90 de la ley N° 19.968 que se hacía al final de la propuesta, no tenía otro alcance más que la afirmación de

que los juzgados de familia deberían seguir actuando y proceder a remitir los correspondientes antecedentes al Ministerio Público cuando conocieran una causa de esta naturaleza.

La Diputada señora Soto manifestó, asimismo, su conformidad con la iniciativa porque ella hacía frente a una situación muy sensible, derivada de un problema de carácter cultural que debe trascender del ámbito privado.

La Diputada señora Saa dijo apoyar el proyecto porque el sentido que se quiere dar al tratamiento del delito de maltrato habitual sería el que se había concebido originalmente. Recordó que al tratarse esta materia durante el trámite de Comisión Mixta, se acordó, contra su parecer, la necesidad de que el juzgado de familia calificara previamente la conducta, entre otras razones, como una forma de evitar atochar al Ministerio Público con asuntos que podrían no ser constitutivos de delito. No obstante, al igual que la Diputada señora Turres, estimaba que faltaba mucho por hacer sobre el tema de la violencia, especialmente en el caso de las mujeres. Creía indispensable la existencia de fiscales en el Ministerio Público especializados en esta materia y con dedicación exclusiva a los casos respectivos, algo que no había sido acogido cuando se lo planteó en la Comisión de Familia, lo que demostraba falta de conciencia sobre esta verdadera necesidad.

Cerrado finalmente el debate, se aprobó la idea de legislar por unanimidad, con el voto conforme de las Diputadas señoras Saa, Soto y Turres y señores Araya, Burgos, Bustos, Cardemil, Ceroni, Eluchans y Vallespín.

c) Discusión en particular.

No ofreciendo la redacción de la norma única del proyecto alguna dificultad digna de observación, se aprobó sin mayor debate, en los mismos términos, por unanimidad.

*****

Por las razones expuestas y por las que dará a conocer el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el proyecto de conformidad al siguiente texto:

“PROYECTO DE LEY:

Artículo único.- Sustitúyese el inciso final del artículo 14 de la ley N° 20.066, sobre violencia intrafamiliar, por el siguiente:

“ El Ministerio Público podrá dar inicio a la investigación del delito tipificado en el inciso primero, por cualquiera de las formas establecidas en el artículo 172 del Código Procesal Penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 90 de la ley N° 19.968.”.

****

Sala de la Comisión, a 31 de julio de 2007

Acordado en sesión de igual fecha con la asistencia de los Diputados señoras María Antonieta Saa Díaz, Laura Soto González y Marisol Turres Figueroa y señores Pedro Araya Guerrero, Jorge Burgos Varela, Juan Bustos Ramírez, Alberto Cardemil Herrera, Guillermo Ceroni Fuentes, Edmundo Eluchans Urenda y Patricio Vallespín López.

En reemplazo del Diputado señor Eduardo Saffirio Suárez asistió el Diputado señor Patricio Vallespín López.

EUGENIO FOSTER MORENO
Abogado Secretario de la Comisión