

OFICIO N° 125 - 2020

INFORME PROYECTO DE LEY N° 18-2020

Antecedente: Boletín N° 13.520-07

Santiago, treinta de junio de 2020

Por Oficio N° 15.536 de fecha 19 de mayo de 2020 el Presidente de la Cámara de Diputados, señor Diego Paulsen Kehr, remite el proyecto de ley que *“Modifica la Ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la Ley n° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía”*, (Boletín N° 13.520-07)

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 22 de junio en curso, presidida por su titular señor Guillermo Silva Gundelach, e integrada por los ministros señores Muñoz G. y Künsemüller, señoras Maggi, Egnem y Sandoval, señor Blanco, señoras Chevesich, y Muñoz S., señores Valderrama, Dahm y Prado, señora Vivanco, señor Llanos y suplentes señores Muñoz Pardo y Zepeda, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

SEÑOR DIEGO PAULSEN KEHR

VALPARAÍSO



“Santiago, treinta de junio de dos mil veinte.

Vistos:

Primero. Que por Oficio N° 15.536 de fecha 19 de mayo de 2020 el Presidente de la Cámara de Diputados, señor Diego Paulsen Kehr, remite el proyecto de ley que *“Modifica la Ley N° 20.066, que Establece ley de violencia intrafamiliar, y la Ley n° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía”*, (Boletín N° 13.520-07), solicitando de conformidad con lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre lo dispuesto en el artículo 7, contenido en el artículo primero del referido proyecto de ley.

Segundo. La idea matriz del proyecto es *“radicar la competencia de la violencia intrafamiliar en los juzgados de garantía, eliminando la dualidad creada por la ley N° 20.066 entre violencia intrafamiliar no constitutiva de delito y el delito de maltrato habitual, siendo en todos los casos, la violencia intrafamiliar constitutiva de delito”*. El proyecto se fundamenta en consideraciones de hecho y de derecho.

Tercero. Consideraciones de hecho. El principal argumento de hecho sería el aumento, tanto a nivel internacional como nacional, en las cifras de violencia intrafamiliar y de género. Se afirma que: las estadísticas del Poder Judicial reflejan que *“en los tribunales de familia las causas por violencia intrafamiliar tienden a disminuir entre el 2010 y 2017. Así, mientras en 2010 ingresaron 73.146 causas, durante el año 2017 lo hicieron 67.2047. Lo que resulta interesante relevar es que la proporción de causas disminuye a partir del año 2015, al 10% y tiende a mantenerse constante en el tiempo (...). En el ámbito penal, la tendencia de los últimos años (2015 y 2016 especialmente), por el contrario, muestra un aumento de las causas VIF. Así, mientras en 2010, hubo 3.037 ingresos, en 2017 éstos ascendieron a 4.567”*. De esto, el autor del proyecto concluye que: *“estas estadísticas no arrojan una disminución de la violencia intrafamiliar, sino más bien reflejan un aumento en la gravedad del delito, he ahí el aumento sostenido de los femicidios”*.

Además, la iniciativa se contextualiza en la situación de emergencia actual, respecto de la que se señala que el confinamiento obligatorio, a raíz de



la pandemia por COVID-19, debiese alarmarnos. Agregándose que *“las denuncias por violencia intrafamiliar han aumentado en un 70% a nivel país, destacando comunas como Providencia, que ha experimentado un aumento de un 500% entre marzo y abril del presente año”*. Por otra parte, el proyecto se basa en la idea de que la violencia doméstica se encuentra intrínsecamente relacionada con la violencia de género. En este sentido, se reconoce que *“la violencia doméstica hace referencia genérica a las agresiones recibidas al interior del hogar, sin distinción del sexo del agresor”*, sin embargo, se añade: *“es sabido por todos que mayoritariamente es ejercida por el hombre en contra de la mujer”*.

Cuarto. Consideraciones de derecho. primero se refieren los antecedentes internacionales en que se enmarca la conceptualización de la violencia contra las mujeres. Luego, en el plano nacional, se indica que *“la Ley N° 19.325 de 1994, reconoció por primera vez la violencia en contra de la mujer, o violencia de género, entendiéndose ésta dentro de un contexto de violencia doméstica, dando origen así a la ley de Violencia Intrafamiliar”*. La moción, si bien valora la dictación de la ley N°19.325, critica su enfoque conciliador, el que habría sido eliminado con la creación de los tribunales de familia, a través de la ley N°19.968, la que en cambio incorporó *“la posibilidad de suspender la dictación de las sentencias a la espera de los resultados de los “tratamientos de rehabilitación” del cónyuge”*.

Luego, se reconoce la ley N° 20.066 como un importante avance en la erradicación de la violencia contra las mujeres, al tipificarse el delito de maltrato habitual. Sin perjuicio de ello, estima el proponente que esta legislación no habría dado buenos resultados. A pesar de que previamente se afirma la necesidad de una respuesta integral, se observa como un problema de la actual legislación que *“en Chile no toda agresión contra una mujer constituye un delito”*, sosteniéndose que ello es así solo *“en caso de que las agresiones sean reiterativas o habituales”*. Llegándose a la propuesta de que la no aceptación de ninguna de estas conductas -reflejada en la tipificación de todas ellas-, es lo que atendería a las necesidades planteadas por las mujeres.

Frente a la distinción de la violencia intrafamiliar no constitutiva de delito -de conocimiento de los tribunales con competencia en materia familia-, de aquella que sí constituye delito -que es conocida por los tribunales penales-el autor de la moción se cuestiona *“¿por qué nuestra legislación ha establecido*



una verdadera escala de lo tolerable en materia de violencia doméstica?”. Normativamente, todo tipo de violencia -sea psicológica, económica, física o sexual- puede ser constitutiva del delito de maltrato habitual, siempre que se ejerza de manera reiterada y el hecho no sea constitutivo de un delito de mayor gravedad. Los fundamentos de la iniciativa terminan señalando que el concepto de violencia intrafamiliar es muy acotado y que su penalidad, en sede de familia, es muy baja.

Quinto. Contenido del proyecto. La iniciativa se compone de dos artículos permanentes. El primero sustituye los artículos 5° al 17 de la ley N° 20.066. El segundo deroga el párrafo segundo, “del procedimiento relativo a los actos de violencia intrafamiliar”, artículos 81 al 101, de la ley N° 19.968. La propuesta no tiene normas transitorias.

Como nuevo contenido de la ley N°20.066, se propone lo siguiente:

- En el artículo 5°, se regula un nuevo concepto de violencia intrafamiliar.
- En el artículo 6° se establecen sanciones para los actos que constituyan violencia intrafamiliar y criterios para determinarlas.
- En el artículo 7° se señala que los jueces de garantía serán los competentes para conocer del delito de violencia intrafamiliar. Indicándose, además, que para ello se sujetarán al procedimiento especial que se detalla en los artículos siguientes, y que, sin perjuicio de esta competencia, cualquier tribunal de justicia deberá adoptar las medidas cautelares del caso, aun cuando no sea competente para conocer de ellas.
- En el artículo 8° se establece que el procedimiento por actos de violencia intrafamiliar puede iniciarse por denuncia o querrela, pudiendo ambas ser deducidas por la víctima o por cualquier persona.
- En el artículo 9° se regula la forma en que los profesionales de la salud deben realizar los exámenes y prestaciones médicas que se soliciten en el marco del proceso.
- En los artículos 10 y 11 se determina el contenido de la querrela y de la denuncia, respectivamente.
- En el artículo 12 se mandata la realización de diligencias para determinar la identidad del ofensor, tanto para policías como para los tribunales y el Ministerio Público. Además, se agrega que en “las



diligencias que la policía practique conforme a este artículo, mantendrá en reserva la identidad del denunciante o demandante”.

- En el artículo 13 se regulan formas de actuación de la policía. En particular, el ingreso y registro en lugares cerrados sin autorización u orden y plazos máximos de detención.
- El artículo 14 establece, en los mismos términos que al actual artículo 7° de la ley N°20.066, la situación de riesgo inminente, reiterando el deber de los tribunales de adoptar las medidas de protección o cautelares que correspondan.
- El artículo 15 dispone que en caso de “demanda o denuncia de terceros”, previo a la audiencia preparatoria, el juez debe poner en conocimiento de la víctima la denuncia y, además, puede “recoger el testimonio del demandante o denunciante”.
- El artículo 16 prescribe las “medidas cautelares en protección de la víctima y su familia” que puede adoptar el juez. Se incorporan aquí la mayoría de medidas cautelares actualmente dispuestas en el artículo 92 de la ley N°19.968 –que se suprime-, y que la actual regulación también contempla en su artículo 15. Se observa, como diferencia, que en lugar de las medidas de fijar alimentos provisorios y determinar un régimen provisorio de cuidado personal, se agrega la de “[r]etener hasta el 50% del pago de remuneraciones del imputado, debiendo para ello oficiar al empleador, o incautarle hasta el equivalente a un ingreso mínimo remuneracional de las cuentas bancarias que disponga, con objeto de ponerlo a disposición de la víctima que sea dependiente económicamente de él para solventar los gastos necesarios de la familia”.
- El artículo 17 fija las condiciones para la suspensión del procedimiento, indicando que al decretarla el juez debe imponer una de las medidas cautelares que se establecen en el artículo anterior o la obligación de asistir a un programa terapéutico o presentarse en una unidad policial – estas dos últimas contempladas actualmente en los literales d y e del artículo 9°-, sin perjuicio de las demás dispuestas en el artículo 238 del CPP.

El proyecto sustituye el actual concepto de violencia intrafamiliar, en los términos que se transcriben a continuación:



**LEY N° 20.066, QUE ESTABLECE LEY MOCIÓN
SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

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, adulto mayor o discapacitada que se encuentre bajo el cuidado o dependencia de cualquiera de los integrantes del grupo familiar

Artículo 5°.- Concepto de Violencia Intrafamiliar. Será constitutivo de violencia intrafamiliar toda acción u omisión cometida por algún miembro de la familia en relación de poder, sin importar el espacio físico donde ocurra, que perjudique el bienestar, la integridad física, psicológica, la libertad o el derecho al pleno desarrollo de otro miembro de la familia, sea al cónyuge, al conviviente, al consanguíneos, descendientes o ascendientes, o sea que recaiga sobre niños, niñas y adolescentes, adulto mayor o discapacitados que se encuentren en relación de dependencia o cuidado del agresor.

A pesar de que en los fundamentos del proyecto se considera muy acotado el actual concepto de violencia intrafamiliar, no se observa una ampliación en las materias criticadas por la iniciativa, cuales son: (i) *“Sólo lo restringe a actos ejecutados por personas, excluyendo como sujeto al Estado”*; (ii) *“no es capaz de ajustarse a las particularidades de todos los grupos que debería proteger, como, por ejemplo, el pololeo”*; (iii) *“No define claramente que se entiende por violencia intrafamiliar que no constituye delito”*; (IV) *“a pesar de que el tipo de violencia intrafamiliar no distingue a la víctima, su aplicación sólo se restringe a la mujer, en circunstancias en que se debería aplicar también a menores de edad, adultos mayores y discapacitados dependientes”*.

En cuanto a la tipificación de la conducta que sería constitutiva de delito, se sustituye el actual delito de maltrato habitual por uno genérico de violencia intrafamiliar. A continuación se comparan ambas figuras:

**LEY N° 20.066, QUE ESTABLECE LEY MOCIÓN
SOBRE VIOLENCIA INTRAFAMILIAR**

Artículo 14.- Delito de maltrato habitual. El

Artículo 6°.- La violencia intrafamiliar será



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 a medio, 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.

sancionada con presidio medio en su grado medio a máximo, salvo que el hecho fuera constitutivo de un delito de mayor gravedad, en cuyo caso se aplicará la pena asignada por la ley para éste.

Para la determinación de la pena, el juez deberá evaluar la habitualidad del acto y la gravedad del daño ocasionado a la víctima y a la familia. En caso de que la violencia se ejerza en contra de discapacitados dependientes y menores de edad, y en general respecto de personas que por su condición física y psíquica no pudieran defenderse y se vieran impedidos de denunciar por sí mismo, se aplicará siempre la pena de mayor grado.

Cuando la violencia intrafamiliar se de en contexto de cuarentena, aislamiento sanitario, toque de queda o, en general, en circunstancias especiales en que la autoridad prohíba a las personas que viven en una determinada zona geográfica, salir de su domicilio por un tiempo determinado, y que tenga como consecuencia la convivencia permanente de la víctima con su agresor, la pena será de presidio medio en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo.

La norma propuesta no contiene una descripción de la conducta típica base, sino que tendría que entenderse que ésta se contiene en el artículo precedente, que define lo que constituye violencia intrafamiliar. Al respecto debe señalarse que la legislación actual no exige un resultado, sino que sanciona el “*ejercicio*” de violencia, en cambio, el nuevo concepto de violencia intrafamiliar contemplado en el proyecto exige el “*perjuicio*” de determinados derechos de la víctima, lo que podría implicar la imposición de un estándar más difícil de acreditar. Cuestión que parece ser contraria a los fundamentos del proyecto.

Sexto. Norma consultada. En cuanto al tribunal competente para conocer de los casos de violencia intrafamiliar, la iniciativa legal pretende



modificar lo que se encuentra actualmente regulado en el artículo 6° y 13 de la ley N° 20.066, por un nuevo artículo 7°, de la siguiente manera:

**LEY N° 20.066, QUE ESTABLECE MOCIÓN
LEY DE VIOLENCIA
INTRAFAMILIAR**

Párrafo 2°. De la Violencia Intrafamiliar de conocimiento de los Juzgados de Familia

Artículo 6°.- Los actos de violencia intrafamiliar que no constituyan delito serán de conocimiento de los juzgados de familia y se sujetarán al procedimiento establecido en la ley N°19.968.

Párrafo 3° De la violencia intrafamiliar constitutiva de delito.

Artículo 13.- Normas Especiales. En las investigaciones y procedimientos penales sobre violencia intrafamiliar se aplicarán, además, las disposiciones del presente Párrafo.

Artículo 7°.- Conocerá del delito de violencia intrafamiliar el juzgado de garantía, y se sujetarán al procedimiento que se detalla a continuación.

Con todo, cualquier tribunal de justicia, fiscal del Ministerio Público, Carabineros de Chile o la Policía de Investigaciones que tome conocimiento de una demanda o denuncia por actos de violencia intrafamiliar, deberá, de inmediato, adoptar las medidas cautelares del caso, aún cuando no sea competente para conocer de ellas.

El procedimiento por actos de violencia intrafamiliar se regirá por las normas contenidas en ésta ley, y en lo no previsto en ellas, por el Libro Segundo, Procedimiento Ordinario del Código Procesal Penal.

Análisis de la norma consultada. El nuevo artículo 7° propuesto por la iniciativa en análisis traspasa la competencia de los Tribunales de Familia, respecto de la violencia que no constituye delito (no habitual), a los Juzgados de Garantía, radicando todos los tipos de violencia intrafamiliar en la sede penal.

La doctrina reconoce que es necesario tipificar los hechos más graves que justifican una sanción penal, pero también ha sido crítica de la respuesta que en la práctica ha dado el sistema penal en estos casos. Entre los reparos formulados, se ha sostenido que el contexto de violencia intrafamiliar tiene particularidades específicas; que la noción de “habitualidad” entraña dificultades que impiden abordar el fenómeno y aplicar la normativa correspondiente; que no se consideran en los incentivos y cargas del trabajo del sistema penal, y que implica que la mayoría de estos delitos no lleguen a juicios. También se ha hecho presente la ausencia de una visión



interdisciplinaria como la entregada por el Consejo Técnico en los Tribunales de Familia.

En este orden de ideas, se puede observar que incluso desde la discusión de la ley N° 20.066, se expresaron ciertos reparos del conocimiento de la violencia intrafamiliar en sede penal, por el delito de maltrato habitual. La Corte Suprema ha expresado que las mayores ventajas de los tribunales de familia en este tipo de conflictos es la asesoría de los consejeros técnicos, quienes no tienen participación en sede penal.

Por otra parte, el artículo 7° propuesto parece establecer un nuevo procedimiento especial indicando: “El procedimiento por actos de violencia intrafamiliar se regirá por las normas contenidas en ésta ley, y en lo no previsto en ellas, por el Libro Segundo, Procedimiento Ordinario del Código Procesal Penal.”. En este sentido, la norma actual consagra normas especiales que deben aplicarse en las investigaciones y procedimientos penales sobre violencia intrafamiliar, las que, sin perjuicio de estas reglas particulares, siguen sujetas al Código Procesal Penal. Así, en principio, es posible aplicar todos los tipos de procedimiento regulados en dicho cuerpo legal, ya sean el ordinario o especiales que correspondan en el conocimiento de actos que puedan constituir los distintos delitos cometidos en contexto de violencia intrafamiliar. En cambio, la propuesta en análisis dice establecer un determinado procedimiento y supletoriedad del establecido en el libro segundo “Procedimiento Ordinario” del Código Procesal Penal. Dado que la propuesta no contempla normas especiales respecto de cómo se llevará a cabo el juicio mismo, se entiende que en definitiva se está proponiendo que estos delitos sean conocidos y resueltos mediante juicios orales, no siendo claro si procedería la aplicación de los procedimientos especiales que correspondan regulados en el libro cuarto del Código Procesal Penal, además, el proyecto parece reducir la aplicación de este procedimiento especial solo al nuevo delito de violencia intrafamiliar. Sin embargo, las reglas especiales, aplicables al proceso penal dispuestas en la ley N°20.066, actualmente son aplicables para la investigación y sanción de todos los delitos cometidos en contexto de violencia intrafamiliar. Por tanto, se considera un retroceso que se dejen de aplicar estas normas especiales en dichos procesos. Más aún considerando la relevancia de otros delitos en esta materia, como lo son las lesiones o las amenazas.



También la propuesta de nuevo artículo 7° de la ley N°20.066 señala que “cualquier tribunal de justicia” debe adoptar medidas cautelares en caso de tomar conocimiento de una demanda o denuncia de actos de violencia intrafamiliar, aun cuando no sea competente para conocer de estas. Actualmente estas medidas pueden ser adoptadas por los tribunales en que se realizan las denuncias, esto es, los tribunales con competencia en materia de familia y penal, pero no parece adecuado que juzgados de letras, sin competencia en estas materias, adopten medidas cautelares al respecto.

No sólo eso, el segundo inciso del referido nuevo artículo 7° sugerido por la iniciativa, también hace recaer en todo fiscal del Ministerio Público, de Carabineros de Chile o de la Policía de Investigaciones de Chile, el deber de adoptar las medidas cautelares del caso al tomar conocimiento de una denuncia por actos de violencia intrafamiliar, lo que altera sustantivamente el ámbito competencial exclusivo en sede jurisdiccional para la adopción de estas medidas. Si bien es deseable exigir a los entes investigativos la adopción de medidas de protección para la persona denunciante de hechos de esta naturaleza, no resulta coherente habilitar a dichos órganos la adopción de medidas cautelares que, por su naturaleza, han de ser aplicadas sólo por los tribunales de justicia.

Séptimo. Conclusiones. Esta iniciativa legal, en opinión de este informante, no entregaría una mejor respuesta a las víctimas de violencia intrafamiliar y de violencia de género, ya que una mejor respuesta no se encuentra en otorgar competencia exclusiva a los juzgados de garantía de las causas de violencia intrafamiliar, sino, que en mejorar la coordinación de los distintos actores que participan en la aplicación de la ley N° 20.066; reconocer en los distintos niveles, incluido el marco jurídico, las especificidades de los distintos tipos de violencia; y contar con un abordaje multisistémico, entre otras medidas. En este sentido, las características propias del sistema penal no permiten que se pueda abordar la violencia intrafamiliar desde estas perspectivas, lo cual se ve acrecentado por un bajo porcentaje de término de las causas en sentencias y la falta de asesoría interdisciplinaria como la que se presenta en los Tribunales de Familia a través del Consejo Técnico.

El proyecto tampoco señala artículos transitorios, para la ejecución y aplicación de esta ley en los tribunales penales reformados, así como tampoco



da cuenta de su financiamiento para la implementación de éste nuevo procedimiento.

En consecuencia, con el mérito de lo expuesto, se acuerda informar el proyecto de ley, señalando expresamente que no parece recomendable otorgar competencia exclusiva a los juzgados de garantía en las causas de violencia intrafamiliar, resultando pertinente, atendido el carácter social y estructural del fenómeno de la violencia intrafamiliar, promover la especialización de jueces y juezas pertenecientes a las competencias que conocen la materia, con el objeto de dar una respuesta más integral al problema.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 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 la Ley N° 20.066, que establece la Ley de violencia intrafamiliar, y la Ley n° 19.968, que Crea los Tribunales de Familia, para sancionar como delito, todo acto de violencia doméstica, y regular un nuevo procedimiento ante los juzgados de garantía”,* (Boletín N° 13.520-07).

Se deja constancia que los **ministros señores Künsemüller, Fuentes y Blanco, Valderrama, Llanos y suplente señor Muñoz Pardo** concurren al informe que precede, sin compartir lo expresado en el último párrafo del motivo 7° a continuación del vocablo “intrafamiliar”, hasta el punto aparte.

Ofíciase.

PL N° 18- 2020”

Saluda atentamente a V.S.

