



Plataforma de organizaciones por los derechos de las mujeres



## HACIA UNA LEY INTEGRAL DE PREVENCIÓN, INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, ATENCIÓN, PROTECCIÓN Y REPARACIÓN A LAS VÍCTIMAS

**Comentarios de organizaciones de mujeres frente al proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**

**Senado de la República, segundo trámite constitucional, discusión particular ante la Comisión Mujer e Igualdad de Género (Boletín Legislativo N° 11.077-07)**

## I. PRESENTACIÓN

Las organizaciones de mujeres y feministas de Chile valoramos el debate legislativo del proyecto sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, por la oportunidad que ofrece de ajustar la normativa nacional a los estándares internacionales en la materia. Para ello consideramos fundamental la participación de las organizaciones de la sociedad civil que han impulsado por años diversas iniciativas para enfrentar la violencia contra las mujeres.

La presente minuta, elaborada por Juntas en Acción, plataforma de organizaciones por los derechos de las mujeres cofinanciada por la Unión Europea, desarrolla una primera parte sobre antecedentes que da cuenta del marco legal internacional aplicable y una segunda parte que enuncia los principales puntos de preocupación a abordar durante la discusión particular que tiene lugar ante la Comisión de la Mujer e Igualdad de Género del Senado de la República. Al respecto, se enfatizan ocho áreas que refieren al objeto de la ley, el marco interpretativo, la conceptualización de la violencia contra las mujeres, la interseccionalidad de la discriminación, las obligaciones de los órganos del Estado, la prevención de la violencia, la protección, atención y reparación de las víctimas y el acceso a la justicia.

## II. ANTECEDENTES

Históricamente, las mujeres han sido discriminadas y vulnerados sus derechos producto de la estructura social y política que las ubica en una posición subordinada. Los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile han reconocido los derechos de las mujeres y las niñas como parte integrante de los derechos humanos universales. Asimismo, se ha reconocido que *“la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales (...), una ofensa contra la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres”* (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Preámbulo).

Al suscribir en 1998 la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, el Estado de Chile se obliga, entre otras materias, a *“actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer”* (Art. 7 letra d).

Esta Convención define la violencia contra la mujer como *“cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”*. Comprende la violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar en la familia o en cualquier relación interpersonal, tales como violación, maltrato y abuso sexual; así como aquella que se ejerce en la comunidad por cualquier persona, tales como violación, abuso sexual, tortura, trata de personas, prostitución forzada, secuestro y acoso sexual; y la violencia ejercida o tolerada por el Estado y sus agentes, dondequiera que ocurra (Arts. 1° y 2°).

De acuerdo a la **Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**, *“algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las mujeres pertenecientes a*

*minorías, las mujeres indígenas, las refugiadas, las mujeres migrantes, las mujeres que habitan en comunidades rurales o remotas, las mujeres indigentes, las mujeres recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas y las mujeres en situaciones de conflicto armado son particularmente vulnerables a la violencia”.*

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** sostiene que:

*“258. De todo lo anterior, se desprende que los Estados deben adoptar medidas integrales para cumplir con la debida diligencia en casos de violencia contra las mujeres. En particular, deben contar con un adecuado marco jurídico de protección, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias. La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, debe prevenir los factores de riesgo y a la vez fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer. Asimismo, los Estados deben adoptar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia. Todo esto debe tomar en cuenta que, en casos de violencia contra la mujer, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará. [...]”<sup>2</sup>.*

En materia de obligaciones de los órganos del Estado, además de lo establecido en la Convención Interamericana, cabe referir que el **Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer** (en adelante, Comité CEDAW) ha señalado que la *“violencia por razón de género contra la mujer [constituye un] problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes”<sup>3</sup>.*

El Comité CEDAW destaca que *“la obligación general de los Estados partes consiste en seguir por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer, en especial la violencia por razón de género contra la mujer. Se trata de una obligación de carácter inmediato; las demoras no se pueden justificar por ningún motivo, ya sea económico, cultural o religioso”<sup>4</sup>.*

---

<sup>1</sup> NACIONES UNIDAS (1993), *Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer*, Preámbulo.

<sup>2</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009), *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) Vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 258.

<sup>3</sup> COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER (2017), *Recomendación general num. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19*, 26 de julio de 2017, U.N. Doc. CEDAW/C/GC/35, párr. 9.

<sup>4</sup> *Ibid.*, párr. 21.

Agrega el Comité CEDAW:

*“[...] En virtud de la obligación de diligencia debida, los Estados partes deben adoptar y aplicar diversas medidas para hacer frente a la violencia por razón de género contra la mujer [...], lo que comprende contar con leyes, instituciones y un sistema para abordar dicha violencia y garantizar que funcionan de manera eficaz en la práctica y que cuentan con el apoyo de todos los agentes y órganos del Estado que hacen cumplir las leyes con diligencia. El hecho de que un Estado parte no adopte todas las medidas adecuadas para prevenir los actos de violencia por razón de género contra la mujer en los casos en que sus autoridades tengan conocimiento o deban ser conscientes del riesgo de dicha violencia, o el hecho de que no investigue, enjuicie y castigue a los autores ni ofrezca reparación a las víctimas y supervivientes de esos actos, constituye un permiso tácito o una incitación a cometer actos de violencia por razón de género contra la mujer. Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos”<sup>5</sup>.*

Asimismo, releva el Comité que las obligaciones asumidas por los Estados “abarcan todas las esferas de actuación del Estado, entre ellas los poderes legislativo, ejecutivo y judicial y a nivel federal, nacional, subnacional, local y descentralizado, así como las medidas llevadas a cabo bajo la autoridad gubernamental por servicios gubernamentales privatizados”<sup>6</sup>.

Dentro de las obligaciones que corresponden a los Estados, destaca en materia legislativa:

*“[...] los Estados están obligados a adoptar legislación que prohíba todas las formas de violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas, a fin de armonizar la legislación nacional con la Convención. En la legislación, las mujeres víctimas y supervivientes de esa violencia deberían considerarse titulares de derechos. Debería contener disposiciones que tengan en cuenta las cuestiones de edad y género y una protección jurídica efectiva que comprenda sanciones a los autores y reparaciones a las víctimas y supervivientes [...]”<sup>7</sup>.*

En lo referido al Poder Ejecutivo:

*“[...] los Estados partes deben adoptar y proporcionar adecuadamente recursos presupuestarios para diversas medidas institucionales, en coordinación con los poderes del Estado pertinentes. Esas medidas incluyen la formulación de políticas públicas concretas, la elaboración y aplicación de mecanismos de vigilancia y la creación o la financiación de los tribunales nacionales competentes. Los Estados partes deben proporcionar servicios accesibles, asequibles y adecuados para proteger a las mujeres contra la violencia por razón de género, evitar que vuelva a ocurrir y proporcionar o garantizar la financiación de reparaciones para las víctimas y supervivientes [...]”<sup>8</sup>.*

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, párr. 24.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, párr. 26.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, párr. 26, letra a).

<sup>8</sup> *Ibíd.*, párr. 26, letra b).

En tanto, en el ámbito judicial:

*“[...] todos los órganos judiciales tienen la obligación de abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación o violencia por razón de género contra la mujer y aplicar estrictamente todas las disposiciones penales que sancionan esa violencia, garantizar que todos los procedimientos judiciales en causas relativas a denuncias de violencia por razón de género contra la mujer sean imparciales, justos y no se vean afectados por estereotipos de género o por una interpretación discriminatoria de las disposiciones jurídicas, incluido el derecho internacional. La aplicación de nociones preconcebidas y estereotipadas de lo que constituye violencia por razón de género contra la mujer, de cuáles deberían ser las respuestas de las mujeres a esa violencia y del criterio de valoración de la prueba necesario para fundamentar su existencia pueden afectar a los derechos de la mujer a la igualdad ante la ley y a un juicio imparcial y un recurso efectivo, conforme a lo establecido en los artículos 2 y 15 de la Convención”<sup>9</sup>.*

Pese al marco internacional aplicable, la legislación vigente en Chile refiere a la violencia intrafamiliar, sin incorporar una conceptualización de la violencia contra las mujeres acorde a los estándares internacionales y sin definir adecuadamente las obligaciones que corresponden a los órganos del Estado en materia de prevención, investigación y sanción de la violencia, protección a las víctimas y reparación de las violaciones a sus derechos.

De ahí la importancia y oportunidad del debate del proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, que ha contado con un apoyo transversal tanto en la Cámara de Diputadas y Diputados como en el Senado y hace parte de la Agenda de Género del Gobierno del Presidente Sebastián Piñera.

### **III. PRINCIPALES PUNTOS DE PREOCUPACIÓN A ABORDAR DURANTE LA DISCUSIÓN PARTICULAR ANTE LA COMISIÓN MUJER E IGUALDAD DE GÉNERO DEL SENADO, EN SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL**

A fin de colaborar en el debate legislativo del proyecto de ley ante la Comisión Mujer e Igualdad de Género del Senado de la República, Juntas en Acción, plataforma de organizaciones por los derechos de las mujeres, presentan a la Comisión un conjunto de preocupaciones a abordar durante la discusión particular, gran parte de las cuales han sido recogidas por determinadas indicaciones presentadas por senadoras y por el Ejecutivo, según se comenta<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*, párr. 26, letra c).

<sup>10</sup> El presente documento incluye comentarios respecto de los artículos 1º a 27 del proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre violencia. Respecto de los artículos 28, 29, 30 y 31, referidos a la modificación de diversos cuerpos legales, se enviarán comentarios a la Comisión Mujer e Igualdad de Género en su oportunidad.

### 1. Objeto de la ley

El objeto de la ley definido en el proyecto aprobado en general por el Senado, se observa limitado por cuanto se plantea que “[e]sta ley tiene por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres” (Art. 1º), sin explicitar como objeto de la ley la protección de las víctimas y omitiendo del todo referirse a las obligaciones de reparación a las víctimas de violencia.

De ahí que **se recomienda la aprobación de las indicaciones N° 1 o N° 2** de las senadoras Isabel Allende, Adriana Muñoz, Yasna Provoste y Ximena Rincón.

### 2. Marco interpretativo y principios rectores

Asimismo, **se recomienda la aprobación de las indicaciones N° 7 y N° 8** de las senadoras Allende, Muñoz, Provoste y Rincón, que incorpora un nuevo artículo referido al marco interpretativo (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y otros tratados internacionales) y los principios rectores de la ley, incluyendo la igualdad y no discriminación, la debida diligencia, la centralidad de las víctimas, la autonomía de las mujeres y las niñas, y la universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad y prohibición de regresividad de los derechos humanos.

### 3. Conceptualización de la violencia contra las mujeres

Uno de los aspectos más relevantes de la propuesta legislativa es que permitirá superar la conceptualización restringida de violencia intrafamiliar que Chile ha mantenido vigente por demasiados años, que ha dificultado la comprensión de la violencia contra las mujeres como resultado de las relaciones de poder entre hombres y mujeres y la discriminación estructural.

En efecto, el proyecto adopta una definición amplia de violencia contra las mujeres (Art. 2º), que comprende la violencia que se ejerce en el ámbito privado y en el ámbito público e inclusive aquella ejercida por agentes del Estado (Art. 4º); y reconoce como manifestaciones de esta la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual, la violencia económica, la violencia simbólica, como asimismo –según se agregara durante la discusión en primer trámite constitucional– la violencia institucional, la violencia política, la violencia laboral y la violencia indirecta (Art. 3º), aunque omite abordar adecuadamente la violencia ejercida por agentes del Estado y no adopta una definición de la violencia obstétrica.

Al respecto, **se recomienda aprobar la indicación N° 9** de la Senadora Rincón y **la indicación N° 17** de las senadoras Allende, Muñoz y Provoste, que contribuyen a mejorar la conceptualización de la violencia contra las mujeres, especialmente al incorporar las acciones u omisiones perpetradas o toleradas desde el Estado o por sus agentes (Art. 2º).

Asimismo, en relación a las manifestaciones de violencia contra las mujeres, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 23 y 24** (encabezado del Art. 3°), **N°s 25, 27 y 28** sobre definición de violencia física, **N°s 31, 32 y 38** sobre violencia psicológica, **N°s 41, 42, 47, 49 y 50** sobre violencia sexual, **N°s 51 y 52** sobre violencia económica o patrimonial, **N° 62** sobre violencia simbólica, **N° 66** sobre violencia institucional, **N°s 71, 72 y 77** sobre violencia política, la indicación **N° 80** que incorpora una definición de violencia obstétrica, la **indicación N° 81** sobre violencia laboral y las indicaciones **N°s 91 a 94** que suprimen la noción de violencia indirecta.

#### **4. Interseccionalidad de la discriminación**

La legislación chilena no aborda la interseccionalidad de la discriminación, a la base de la mayor vulnerabilidad de las mujeres frente a la violencia. En tanto, el proyecto de ley se plantea dirigido a todas las mujeres, *“cualquiera sea su edad, estado civil, etnia, idioma, religión o creencia, ideología u opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, filiación, situación socioeconómica, situación laboral, nivel educacional, de embarazo, orientación sexual, identidad de género, apariencia, condición de salud, de migrante o de refugiada, situación de discapacidad de cualquier tipo o cualquier otra condición”* (Art. 1°); sin embargo, este enunciado no equivale a adoptar un enfoque de interseccionalidad de la discriminación en la legislación sobre violencia.

En particular, preocupa que el proyecto no defina medidas de prevención, sanción, protección ni reparación específicas frente a la violencia contra las niñas y adolescentes, mujeres de la tercera edad, mujeres en situación de discapacidad, mujeres pobres, mujeres migrantes, mujeres que pertenecen a algún pueblo originario, mujeres lesbianas, bisexuales, transexuales, transgénero e intersexuales, mujeres viviendo con VIH/sida, mujeres afro descendientes, trabajadoras sexuales, trabajadoras de casa particular y aquellas que se encuentran privadas de libertad.

Por ello, **se recomienda la aprobación de las indicaciones N°s 141, 142, 147 y 148, 329** que relevan la necesidad de disponer de medidas especiales respecto de ciertos colectivos de mujeres afectadas por la interseccionalidad de la discriminación.

#### **5. Obligaciones de los órganos del Estado**

La legislación chilena no contempla las obligaciones específicas que corresponden a cada uno de los órganos del Estado en conformidad a lo establecido en los tratados internacionales vigentes. De allí que no existan definiciones normativas acerca de las acciones de prevención de la violencia contra las mujeres que corresponde a los organismos públicos implementar, que la protección de las víctimas se plantee limitada y que no exista una regulación adecuada de la reparación a las mujeres frente a la grave afectación a sus derechos y libertades fundamentales. Estas falencias, en gran medida se mantienen en el proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y deben ser

corregidas a efectos de poder contar con una legislación integral en la materia, a la que transversalmente se aspira.

En efecto, los deberes de los órganos del Estado que la iniciativa de ley propone resultan completamente insuficientes a la luz de las obligaciones que el Estado de Chile ha asumido. El proyecto plantea de manera limitada que los “*órganos del Estado que desarrollen políticas, planes y programas u otros actos relacionados con la violencia y sus diversas manifestaciones, en el marco de sus competencias, propenderán a la adopción de las medidas apropiadas para dar cumplimiento a los objetivos y disposiciones de esta ley [...]*” (Art. 5º). La expresión “propenderán” no apunta en la línea de establecer obligaciones a los órganos del Estado pues relativiza su carácter obligatorio. En lugar de ello deben definirse expresamente y con carácter imperativo las obligaciones que corresponden a cada uno de los órganos del Estado, incorporando como mínimo las obligaciones que el Estado de Chile ha asumido al suscribir y ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

La respuesta estatal frente a la violencia contra las mujeres exige la definición, implementación y evaluación de una política de Estado que comprenda programas, acciones y medidas en el ámbito de la prevención, de la investigación y sanción, de la protección y atención a las víctimas, y de su reparación. Ello requiere implementar una coordinación interinstitucional del más alto nivel, integrada por representantes del conjunto de órganos públicos involucrados, bajo la coordinación del Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, con mandatos y funciones claras, atribuciones concretas y presupuesto suficiente.

De ahí que **se recomiende aprobar las indicaciones N°s 104 y 105** para incorporar un epígrafe sobre obligaciones de los órganos del Estado, las **indicaciones N°s 107 y 109** que reemplazan el actual artículo 5 del proyecto por una norma que incorpora las obligaciones definidas en el artículo 7 de la Convención de Belém Do Pará, así como las **indicaciones N°s 106 y 110** que incorporan un Consejo Interministerial sobre Violencia contra las Mujeres, disponiendo que en la ley de presupuesto se incluyan las partidas presupuestarias para la implementación de la política, planes, programas y servicios en la materia.

Además, la implementación de políticas y acciones de prevención de la violencia contra las mujeres, así como la adecuada atención de las víctimas, su protección y reparación requiere de formación, especialización y capacitación permanente de los funcionarios/as públicos/as y operadores/as de justicia. De ahí que no resulte suficiente que en el proyecto de ley se regule que al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género corresponde entregar orientaciones y directrices para el desarrollo de capacitaciones en la materia, dirigidas al Poder Judicial, al Ministerio Público, a Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones de Chile y la Corporación de Asistencia Judicial (Art. 6 inc. 3). Debe fortalecerse el componente de formación y capacitación que el proyecto contempla, conforme a las recomendaciones específicas formuladas por organismos internacionales, abarcando el conjunto de organismos públicos, y brindar especial prioridad a la formación de operadores/as de justicia, así como a funcionarios/as del sector salud y de educación.

Por ello **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 111, 115, 118, 119 y 121** que sustituyen el artículo 6 del proyecto por un nuevo texto sobre obligaciones particulares de los órganos del Estado.

En cuanto a la violencia ejercida por agentes del Estado, resulta insuficiente el enunciado genérico contenido en el proyecto en cuanto a que “[t]odos los órganos del Estado velarán porque sus autoridades, funcionarios y funcionarias y personal se abstengan de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres” (Art. 7º). De ahí que **se recomiende aprobar las indicaciones N°s 122 y 123** referidas a obligaciones de los funcionarios públicos y agentes del Estado.

## 6. Prevención de la violencia contra las mujeres

Destaca que el proyecto de ley contenga un acápite específicamente orientado a ello, *Titulo II. De la prevención de la violencia contra las mujeres*. Asimismo que se plantee que la prevención dice relación con el conocimiento y respeto de los derechos humanos de las mujeres consagrados en los tratados internacionales; la igualdad de derechos entre hombres y mujeres y la eliminación de la discriminación basada en el género; con la modificación de las condiciones estructurales, sociales y culturales que sostienen la subordinación de las mujeres; con una cultura de rechazo a la violencia; y, especialmente, con la autonomía de las mujeres en diversos ámbitos (Art. 8 inc. 2); y que se propongan acciones para ello (Art. 9º).

Sin embargo, el proyecto dispone que los órganos del Estado que desarrollen políticas, planes, programas y acciones relativos a la violencia contra las mujeres “*promoverán*” la “*adopción de las medidas conducentes a la prevención de la violencia*” (Art. 8, inc. 1). Ello no constituye un mandato claro y obligatorio para el conjunto de organismos públicos en orden a implementar medidas y desarrollar acciones de prevención.

Aun cuando resulte pertinente que las medidas y acciones de prevención sean coordinadas por el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (Art. 8, inc. 3), el proyecto debe explicitar la obligatoriedad de estas y que ello corresponde al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Interior y Seguridad Pública, Educación, Salud, Trabajo, Desarrollo Social e incluso al Ministerio de Defensa. No basta con enunciar que actividades de prevención “*serán particularmente relevantes en los ámbitos de salud, educación, justicia y seguridad ciudadana*” (Art. 9 inc. 2).

Por ello, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 124, 125, 126, 127, 128, 129, 135, 136, 137, 138, 140, 141, 142 y 143** que modifican el texto del artículo 8 que pasa a denominarse, obligaciones generales de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas.

Igualmente, **se recomienda la aprobación de las indicaciones N° 144, 145, 146, 147, 148, 149, 152, 153, 154, 155 y 156** que reemplazan el texto del artículo 9 que pasa a denominarse, medidas de prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas.

En cuanto a medidas de prevención en el ámbito de la educación (Art. 10), se observa que la propuesta de ley resulta limitada en tanto no se incorpora la obligatoriedad de la educación no sexista y tampoco se contempla la creación de unidades de igualdad de género y

prevención de la violencia en los establecimientos educacionales; contenidos curriculares mínimos; revisión de textos escolares y materiales educativos; ni la definición de protocolos de prevención, detección y actuación frente a la violencia contra las mujeres; entre otras medidas mínimas de prevención.

De ahí que **se recomiende la aprobación de las indicaciones N°s 157, 158, 159, 161, 162, 163, 166, 167, 168 y 170** en cuanto a medidas generales de prevención en el ámbito de la educación, y de las **indicaciones N°s 171 y 172** en lo referido a medidas específicas de prevención en el ámbito de la educación.

Asimismo, resulta necesario definir medidas de prevención en el ámbito de la seguridad pública (artículo nuevo), como las propuestas en las **indicaciones N°s 173 y 174**, cuya aprobación se recomienda.

En cuanto al rol de los medios de comunicación, cabe comentar que no resulta suficiente que el proyecto de ley plantee que se promoverá que los medios de comunicación respeten y fomenten la protección de la igualdad de derechos y la dignidad entre hombres y mujeres y la erradicación de las distintas formas de violencia contra las mujeres, sin indicar obligaciones concretas ni abordar la reproducción de los estereotipos de género. Las atribuciones que la legislación vigente entrega al Consejo Nacional de Televisión no son suficientes para ello (Art. 11).

Por tanto, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 175 y 176** referidas a medidas de prevención orientadas a los medios de comunicación. Asimismo, **se recomienda aprobar la indicación N° 178** sobre medidas de prevención orientadas a las organizaciones políticas y sociales (artículo nuevo).

## **7. Protección, atención y reparación de víctimas de violencia**

Por otra parte, el proyecto de ley sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia contempla un acápite especial sobre protección y atención de las mujeres frente a la violencia (Título III). En conformidad a la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer**, la protección de las mujeres frente a la violencia debe ser conceptualizada de manera amplia, comprendiendo el conjunto de sus derechos y libertades fundamentales (Arts. 4° a 6°). Sin embargo, en el proyecto de ley, la protección de las mujeres se plantea limitada a garantizar *“su derecho a la vida, a la integridad física y síquica, a la libertad personal y a la seguridad individual”* (Art. 12).

De ahí que **se recomiende aprobar las indicaciones N°s 179 y 180** para modificar la denominación del epígrafe (De la protección, atención y reparación de las mujeres y niñas víctimas de violencia) y **las indicaciones N°s 181 y 182**, que proponen una nueva norma sobre obligaciones generales de protección, atención y reparación a víctimas de violencia (nuevo Art. 12).

### **a. Obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la salud**

En cuanto a las medidas de protección y atención en el ámbito de la salud que el proyecto plantea, resulta insuficiente definir que se “*promoverá*” la detección de la violencia contra las mujeres en el marco de la atención de salud, que se “*procurará*” desarrollar acciones para responder a ello y que “*podrán establecerse*” mecanismos de coordinación y derivación (Art. 13). Se trata de acciones mínimas –detección y derivación– que ni siquiera se definen como obligatorias.

Preocupa, además, que la propuesta no aborde la atención de salud especializada que las mujeres víctimas de alguna clase de violencia requieren, por ejemplo, para abordar las graves secuelas físicas y psicológicas de la violencia, asignando para ello el presupuesto necesario.

El proyecto únicamente refiere, y de manera parcial, a la atención de mujeres víctimas de violencia sexual, la que por lo demás se plantea en términos facultativos al utilizar de manera reiterada la expresión “*procurará*” (Art. 18) y sin garantizar siquiera la formación especializada de quienes brindan la atención. Por lo demás, no se entiende la referencia a la atención de salud “*espiritual*” de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual (Art. 18 inc. 1).

De ahí que **se recomiende la aprobación de las indicaciones N°s 184 a 196 y las indicaciones N°s 202, 203, 206 y 207** que apuntan a regular obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la salud (Art. 13). Igualmente **se recomienda la aprobación de las indicaciones N°s 209 y 210** que proponen una norma nueva sobre medidas de atención a mujeres y niñas víctimas de violencia a implementar por el Ministerio de Salud y los Servicios de Salud.

Además, **se recomienda aprobar la indicación N° 211** que traslada el Art. 18 del proyecto y fortalece la atención en casos de violencia sexual e incluye programas de formación y capacitación para los equipos de salud. En relación a esta norma, también se recomienda aprobar **las indicaciones N° 261 y 262** que eliminan la referencia a violencia espiritual.

### **b. Obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la educación**

En el ámbito de la educación, de manera similar a lo señalado respecto de la atención de salud, se considera insuficiente la propuesta de “*promover*” la detección de situaciones de violencia, “*procurar*” una respuesta y que se “*podrá*” coordinar con otros organismos para la derivación (Art. 14).

De ahí que **se recomiende la aprobación de las indicaciones N°s 212 a 224** que apuntan a fortalecer las obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la educación.

### **c. Obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la justicia**

Por otra parte, se observa que el Art. 15 referido a medidas de protección, resulta en extremo limitado por cuanto se encomienda al Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género, de Justicia y Derechos Humanos y de Salud “*promover la implementación de servicios de apoyo*” y “*promover políticas para garantizar el acceso a la justicia*”, sin mayores especificaciones y sin siquiera asegurar su obligatoriedad. A ello cabe agregar que uno de los principales

problemas que presenta el sistema de protección vigente en el país es que no exista un organismo público a cargo del seguimiento de las medidas de protección o cautelares decretadas por los organismos competentes; dotado de atribuciones y presupuesto para controlar su cumplimiento, evaluar su efectividad y modificarlas de ser pertinente a fin de garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres víctimas de violencia.

De ahí que **se recomiende aprobar las indicaciones N°s 225 a 238** orientadas a consagrar obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la justicia, incluyendo mecanismos de seguimiento a las medidas cautelares y de protección decretadas.

#### **d. Obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la seguridad y primeras diligencias**

En tanto, en relación a los deberes de protección en el ámbito de la seguridad y primeras diligencias que el proyecto contempla (Arts. 16 y 17), se observa que todo ello refiere únicamente a situaciones de violencia contra las mujeres que bajo la legislación vigente constituyan alguna clase de ilícito penal o falta. Esto por cierto resulta fundamental e ineludible, pero queda sin abordar la protección y seguridad de mujeres que sufren otras formas de violencia que no se encuentran definidas como delitos o faltas. La legislación sobre el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia debe abordar la protección y seguridad de las mujeres frente a cualquier clase de violencia, y no limitarse a las violencias constitutivas de ilícitos penales.

Al respecto, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 239, 240, 241, 242, 243, 244 y 246** sobre obligaciones de protección, atención y reparación en el ámbito de la seguridad (Art. 16). Asimismo, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 248, 252, 253, 254, 256, 258 y 259** sobre primeras diligencias (Art. 17).

### **8. Acceso a la justicia**

Por último, el proyecto de ley contempla un acápite especial sobre acceso a la justicia (Título IV). Al respecto cabe comentar que en el Art. 1º de la iniciativa se define que esta *“regula mecanismos de protección, acceso a la justicia y atención a quienes sean víctimas de [violencia contra la mujer], a fin de garantizarles el derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado”* (Art. 1º); sin embargo, de la revisión del resto del articulado se advierte que dichos mecanismos se mantienen restringidos –del mismo modo que bajo la legislación vigente– a la violencia intrafamiliar y a determinados delitos tipificados en el Código Penal (femicidio, violación y abuso sexual, lesiones, amenazas, etc.).

Es decir, la pretendida legislación integral sobre violencia contra las mujeres, más allá de sus enunciados y de adoptar una conceptualización amplia de este grave problema, no plantea medidas concretas respecto de otras manifestaciones de violencia distintas de la que en la actualidad se consideran como tales (violencia intrafamiliar y algunas figuras penales).

Además, se observa que la propuesta de ley mantiene el abordaje fragmentado de la violencia contra las mujeres. La regulación normativa de la violencia refiere únicamente a determinados hechos ilícitos o delictivos en tanto acciones concretas o específicas que

generan determinados resultados comprobables. Este abordaje solo identifica actos o episodios de violencia –además limitado a unas determinadas tipificaciones legales, fuera de las cuales la violencia deviene en inexistente o irrelevante, según se ha señalado previamente– y no permite la comprensión cabal del ejercicio de poder, dominación y control que los sustenta ni la indefensión en que las mujeres se encuentran.

El conocimiento y eventual resolución de unos actos de violencia intrafamiliar, aquellos que conforme a la ley no resulten constitutivos de delito, se radica en tribunales de familia (ej. violencia psicológica), mientras que actos de violencia catalogados como delictivos serán materia de investigación y respuesta del sistema penal, interviniendo el Ministerio Público, tribunales de garantía y eventualmente tribunales orales en lo penal y cortes superiores de justicia (ej. amenazas, lesiones, abuso sexual, violación, femicidio, etc.). Esta respuesta diferenciada en cuanto a la competencia y procedimiento aplicable a actos de violencia intrafamiliar carece de un enfoque integral pues únicamente atiende a las eventuales consecuencias visibles de determinados actos de violencia ejercidos contra mujeres, sin considerar en absoluto que pueda tratarse de una misma víctima, como tampoco la relación de poder que está a la base de la violencia ejercida, a la que esta se encuentra sometida de manera constante y no meramente episódica.

En la inmensa mayoría de los casos, las mujeres transitan entre uno y otro sistema sin que los tribunales de familia y organismos del sistema penal se coordinen o comuniquen entre sí, ni se brinde una respuesta judicial apropiada a la situación de violencia en que la víctima se encuentra, centrada en su protección y en la detención de la violencia. Es decir, la respuesta judicial a la violencia contra las mujeres no constituye de ninguna manera una respuesta integral, y en cambio presenta una línea divisora centrada en las consecuencias o secuelas visibles de la violencia, pero no en la relación de poder, dominación y control que está a la base de la misma. De ahí que dicha respuesta pueda no resultar eficaz para detener la violencia y evitar la escalada que puede derivar en el asesinato de mujeres.

En cuanto al ámbito de aplicación de la ley, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 266 a 271** y las indicaciones N°s 273, 274 y 275 (Art. 19).

Además, a efectos de consagrar la obligación de debida diligencia y de no revictimización, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 277, 278 y 279** (Art. 20).

En lo referido a derechos y garantías judiciales de las víctimas de violencia, se observa que estas no se consagran propiamente como derechos o garantías en tanto se plantea que se “*procurará*” otorgarlas y, además, en el proyecto no se define con claridad a qué organismo corresponde asegurarlas (Art. 21). Por ello, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 282, 283, 284, 285, 291, 292, 293, 294, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 304, 305 y 307.**

En tanto, a la norma referida a acceso a la información (Art. 22), **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 311, 313, 314, 315 y 316.**

En relación a las atenuantes de responsabilidad penal, cabe señalar categóricamente que no procede considerar la atenuante de “*obrar por estímulos tan poderosos que naturalmente hayan producido arrebatos y obcecación*” (Código Penal, Art. 11 N° 5) tratándose de delitos de violencia contra la mujer. Por ello, no resulta suficiente proponer regular que dicha

atenuante no se aplique “cuando ésta se funde en estereotipos que amparen o refuercen la violencia contra las mujeres”, como se propone en el proyecto aprobado en general por el Senado de la República en segundo trámite constitucional (Art. 23), ello por cuanto siempre que se trate de un delito de violencia contra la mujer debe estar vedada la posibilidad de aplicación de la referida atenuante de responsabilidad. Igualmente, debe estar vedada la posibilidad de aplicar la atenuante de irreprochable conducta anterior (Código Penal, Art. 11 Nº 6) en casos de violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes cuando existan indicios de que, con anterioridad, el autor ha incurrido en conductas de violencia física, sexual o psicológica en contra de la víctima, otras mujeres o menores de edad. Por ello, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 320, 321 y 323.**

En cuanto a las obligaciones de protección del Ministerio Público, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 326, 327, 328, 329, 335, 336, 337, 338 y 339** (Art. 24).

Respecto a las medidas cautelares y de protección judicial, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 342 a 347** (Art. 25).

En tanto, en la norma sobre reglas especiales en casos de violencia sexual, **se recomienda aprobar las indicaciones 332, 349 y 353 a 365** (Art. 26).

Por último, **se recomienda aprobar las indicaciones N°s 367 a 376** referidas a la asesoría y representación judicial a mujeres y niñas víctimas de violencia (Art. 27).

## **Comisión Mujer e Igualdad de Género del Senado de la República** **14 de abril de 2020**

Corporación Humanas

ComunidadMujer

Agrupación Lésbica Rompiendo el Silencio, RS

Centro de Estudios de la Mujer, CEM

Círculo Emancipador de Mujeres y Niñas con Discapacidad de Chile, CIMUNIDIS

Descentralizadas

Fundación Instituto de la Mujer

Laboratoria

La Rebelión del Cuerpo

Mujeres del Pacífico

Niñas Valientes

Observatorio contra el Acoso Chile, OCAC

Observatorio de Género y Equidad, OGE

Observatorio de Violencia Obstétrica, OVO

Red de Investigadoras

Women in Management