

INFORME DE LA COMISIÓN DE FAMILIA SOBRE EL MANDATO ORIGINADO EN EL PROYECTO DE ACUERDO N° 715, REFERIDO A INVESTIGAR LA SITUACIÓN DE CRISIS DE LOS TRIBUNALES DE FAMILIA.

I Introducción

La Comisión de Familia pasa a informar sobre el mandato de la Corporación contenido en el proyecto de acuerdo N° 715, de 24 de enero del año en curso, del siguiente tenor: “En un plazo no superior a noventa días, investigue los hechos que han provocado la actual situación de crisis de los Tribunales de Familia, que no permite prestar una administración de justicia rápida y eficiente, como es el interés de las autoridades y de la ciudadanía. En cumplimiento de este mandato, deberá incluir en su informe proposiciones de solución tanto en el ámbito legislativo como en el de políticas públicas en general, para que sean implementadas por los organismos correspondientes”.

II Antecedentes

Con el propósito de proporcionar a la Sala los elementos necesarios para el análisis de la difícil situación que afecta a los Tribunales de Familia, se acompaña, en primer lugar, una serie de cuadros estadísticos sobre su realidad en el país en cuanto al cumplimiento del esencial derecho de acceso a la justicia, y la igual protección de la ley en el ejercicio de esos derechos, principio constitucional consagrado en el artículo 19 N° 3, de la Carta Fundamental; en segundo término, se realiza un análisis de los objetivos que tuvo en vista el legislador al dictar la ley N° 19.968¹, que crea los Tribunales de Familia, precisamente, para dar cumplimiento al mandato constitucional en lo que se refiere a la protección de los derechos de familia.

¹ Publicada en el Diario Oficial de 30 de agosto de 2004 y entró en vigencia el 1 de octubre de 2005.

Cabe tener presente, que la referida ley estableció que los nuevos tribunales debían estar instalados un mes antes de la entrada en vigencia de la ley, es decir, el 1 de septiembre del mismo año 2005.

A) Cuadros representativos de la situación actual de los Tribunales de Familia

El primero², contiene el número de causas ingresadas en los Tribunales de Familia del país, en el período octubre 2005-mayo 2006. Asimismo, la información sobre el número de jueces por tribunal, el ingreso de causas promedio por cada juez que integra el mismo tribunal, y la fecha dada a las partes por el tribunal respectivo para la audiencia preparatoria, antecedentes actualizados al 8 de junio del año en curso.

JUZGADOS DE FAMILIA	Antecedentes al 8 de junio de 2006			
	TOTAL oct-05/may-06	Nº de jueces	Ingreso de Causas Promedio por Juez	Fecha Audiencias Preparatorias
Ancud	1.275	2	638	Jul-06
Arica	6.022	5	1.204	Jul-06
Buín	2.622	3	874	Jul-06
Colina	2.882	2	1.441	Jul-06
Copiapó	4.152	4	1.038	Jul-06
Talagante	2.423	3	808	Jul-06
Vallenar	1.691	2	846	Jul-06
Yumbel	531	1	531	Jul-06
Casablanca	1.235	1	1.235	Ago-06
Castro	1.880	2	940	Ago-06
Iquique	6.326	7	904	Ago-06
Linares	3.478	3	1.159	Ago-06
Melipilla	2.370	3	790	Ago-06
Parral	1.300	2	650	Ago-06
San Antonio	2.541	3	847	Ago-06

² Antecedentes proporcionados por el Ministerio de Justicia, Oficina Técnica de Implementación de la Judicatura de Familia y Laboral.

Tomé	1.514	1	1.514	Ago-06
Valdivia	4.427	4	1.107	Ago-06
Viña del Mar	6.506	7	929	Ago-06
2º San Miguel	8.825	10	883	Sep-06
4º Santiago	14.627	12	1.219	Sep-06
Curico	3.831	3	1.277	Sep-06
Puerto Montt	3.958	3	1.319	Sep-06
Rengo	2.173	2	1.087	Sep-06
Talcahuano	4.851	6	809	Sep-06
Temuco	7.421	7	1.060	Sep-06
Angol	1.847	2	924	Oct-06
Antofagasta	8.262	10	826	Oct-06
Constitución	1.448	1	1.448	Oct-06
La Ligua	1.454	1	1.454	Oct-06
Los Andes	2.186	2	1.093	Oct-06
Los Angeles	4.250	4	1.063	Oct-06
Osorno	4.407	3	1.469	Oct-06
Pudahuel	9.253	12	771	Oct-06
San Felipe	3.194	2	1.597	Oct-06
Chillan	3.934	4	984	Nov-06
Coquimbo	3.005	3	1.002	Nov-06
Coronel	3.571	3	1.190	Nov-06
La Serena	3.893	3	1.298	Nov-06
Limache	1.351	1	1.351	Nov-06
Peñaflor	2.305	2	1.153	Nov-06
Punta Arenas	3.213	3	1.071	Nov-06
Quillota	3.420	3	1.140	Nov-06
Quilpue	2.618	2	1.309	Nov-06
Rancagua	9.283	8	1.160	Nov-06
Santa Cruz	1.441	1	1.441	Nov-06
Talca	7.158	5	1.432	Nov-06
Valparaíso	6.812	9	757	Nov-06
Ovalle	2.931	2	1.466	Nov-06
Calama	4.300	4	1.075	Dic-06
Concepción	9.547	10	955	Dic-06
1º Santiago	12.320	10	1.232	Ene-07
2º Santiago	12.399	10	1.240	Ene-07
San Fernando	2.651	2	1.326	Ene-07
Villa Alemana	2.671	2	1.336	Ene-07
3º Santiago	12.607	10	1.261	Feb-07
1º San Miguel	8.789	10	879	N.D.
Coyhaique	1.870	2	935	N.D.
Puente Alto	7.836	6	1.306	N.D.
Puerto Varas	1.742	2	871	N.D.
San Bernardo	4.151	6	692	N.D.
TOTAL PAIS	270.980			

El segundo³, contiene el ingreso de causas de familia durante el período octubre 2005-marzo2006; el ingreso mensual de causas, agrupadas por Cortes de Apelaciones; información de ingreso de causas por materia, y antecedentes sobre causas terminadas por materias de protección.

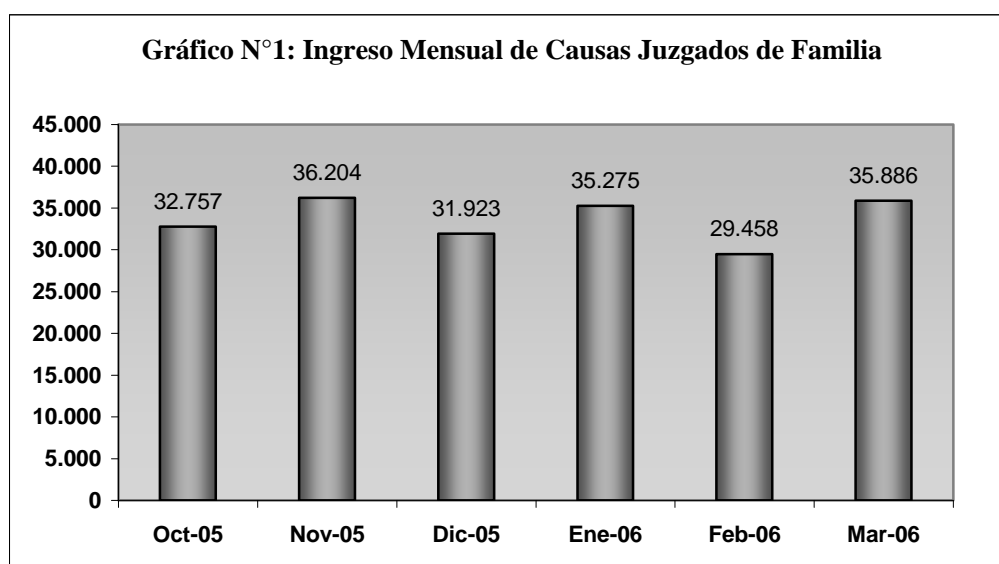
1. Ingreso Mensual de Causas

A continuación se muestra la evolución mensual de las causas ingresadas en los Juzgados de Familia, actualizadas al 31 de Marzo de 2006.

Cuadro N° 1: Ingreso mensual de causas, Juzgados de Familia, Octubre 2005 / Marzo 2006

Mes	N° Causas	Var %
Oct-05	32.757	-
Nov-05	36.204	10,52%
Dic-05	31.923	-11,82%
Ene-06	35.275	10,50%
Feb-06	29.458	-16,49%
Mar-06	35.886	21,82%
TOTAL	201.503	

Fuente: Unidad de Estudios - CAPJ



Fuente: Unidad de Estudios - CAPJ

³ Antecedentes proporcionados por la Corporación Administrativa del Poder Judicial

Después de 6 meses de operación de los Juzgados de Familia, los datos permiten obtener un promedio mensual de 34.110 causas ingresadas, con una desviación estándar de 2.410. Lo anterior implica que el ingreso mensual esperado se situaría en un rango entre 31.500 y 36.500 causas al mes. Este rango o variabilidad presenta una amplitud moderada, en torno al 7% respecto a la media, lo que posibilita una proyección anual confiable del volumen de causas de esta judicatura, la cual se ubica en torno a las 410.000 para el presente año 2006.

Cuadro N°2: Resumen estadísticas de ingreso de causas Juzgados de Familia

RESUMEN INGRESO DE CAUSAS POR CORTES DE APELACIONES	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
TOTAL	201.503	34.110	409.319

Fuente: Unidad de Estudios - CAPJ

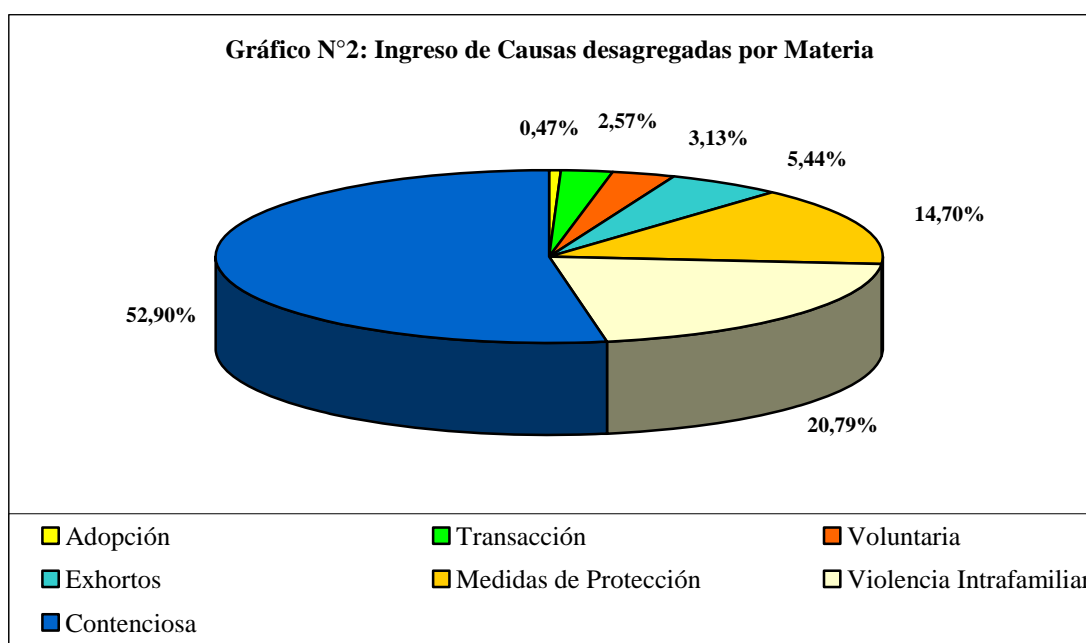
2. Ingreso de causas desagregadas por materia

En el caso del ingreso de causas desagregado por procedimiento, la evolución de las cifras muestra una composición estable, la cual se resume en el siguiente cuadro.

Cuadro N°2: Ingreso Total de Causas, desagregados por materia, Octubre 2005-Abril 2006		
Materia	N° Causas	%
Adopción	950	0,47%
Transacción	5.178	2,57%
Voluntaria	6.302	3,13%
Exhortos	10.961	5,44%
Medidas de Protección	29.617	14,70%
Violencia Intrafamiliar	41.900	20,79%
Contenciosa	106.595	52,90%
TOTAL	201.503	100%

Fuente: Unidad de Estudios - CAPJ

De las cifras anteriores se deduce una fuerte carga de trabajo por los distintos procedimientos especiales gestionados por los Tribunales de Familia, entre los que destacan los procedimientos referidos a la Violencia Intrafamiliar y Medidas de Protección, las que suman un 35% del total de ingresos, las cuales deben ser tramitadas en plazos mucho más breves que las causas ordinarias, situación que ha repercutido fuertemente en la capacidad de respuesta de esa judicatura.



Fuente: Unidad de Estudios - CAPJ

No obstante, existe evidencia para suponer incrementos moderados en el promedio mensual de ingreso de causas debido a los siguientes factores:

- La insuficiencia de la dotación inicial de personal (jueces y funcionarios) generó una acumulación de causas no tramitadas o tramitadas en forma manual, situación que debería reflejarse en un mayor número de causas en la medida que dicha situación se normalice.
- Según los datos desagregados por tribunal, existen algunos casos en que los ingresos de materias tales como exhortos, cumplimientos y transacciones aún están muy por debajo del promedio del total de la

judicatura, lo que indicaría que no están al día con la tramitación de dichos ítems.

- Los datos de ingreso no incluyen los juzgados de letras de competencia común, lo que también debiera ser considerado.

3. Diferencias con estimaciones previas

Para reseñar las diferencias con las estimaciones previas, se debe remitir a los resultados arrojados por el estudio de la Universidad Católica de Valparaíso (UCV) titulado “Estimación del Número Óptimo de Jueces y Jurisdicción de los Tribunales de Familia del País”, de 1999, de los autores Juan Vrsalovic y Matilde Castillo V.

El estudio proyectó el ingreso de causas en los nuevos Juzgados de Familia en dos escenarios. Uno mínimo, con ingresos de 154.310 causas al año y un escenario máximo de 168.805 causas al año. Según estas cifras se estimó un requerimiento total de 277 jueces; quedando el número finalmente en 278, de acuerdo a lo dispuesto en la ley N° 19.968.

Teniendo presente las 204.503 causas ingresadas hasta marzo de 2006, el volumen de ingresos ha superado largamente las cifras proyectadas por el estudio de la Universidad Católica de Valparaíso. La diferencia se torna aun más dramática si se considera que la proyección actual para 2006 se sitúa en 409.319, es decir, un 142% más que el mayor de los escenarios del estudio previo.

Existen 2 factores que pueden explicar esta significativa diferencia:

1. Las cifras de ingreso y escenarios propuestos por el informe UCV fueron proyectadas para el año 1998, quedando de manifiesto su pérdida de validez cuando los Juzgados de Familia comenzaron a funcionar en octubre de 2005, quedando desactualizadas en 8 años.

2. Es posible suponer un posible cambio estructural en los determinantes que llevan a los usuarios a presentar causas en el sistema de justicia de familia, ya que los datos del sistema antiguo mostraban un ingreso de causas mucho menor que el actual, explicándose dicha diferencia por un cambio (aumento) en las expectativas de los usuarios, respecto a una pronta solución de sus problemáticas en la materia.

3. También es posible suponer una falta de exactitud u omisiones en la información histórica utilizada por el estudio UCV, debido fundamentalmente a la naturaleza eminentemente manual y escrita en la tramitación de causas de los antiguos juzgados, lo que dificultó en si mismo el adecuado registro estadístico.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. Ingreso mensual de causas por tribunal, agrupados por Corte de Apelaciones

RESUMEN INGRESO DE CAUSAS POR CORTES DE APELACIONES	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
TOTAL	201.503	34.110	409.319

CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
1° Juzgado de Familia Santiago	9.106	1.525	18.303
2° Juzgado de Familia Santiago	9.232	1.564	18.768
3° Juzgado de Familia Santiago	9.131	1.540	18.480
4° Juzgado de Familia Santiago	10.914	1.838	22.054
Juzgado de Familia Colina	2.187	375	4.500
Juzgado de Familia Pudahuel	6.703	1.146	13.747
Total Corte de Apelaciones de Santiago	47.273	7.988	95.851

CORTE DE APELACIONES DE SAN MIGUEL	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
---	--	---	---

1° Juzgado de Familia San Miguel	6.674	1.124	13.485
2° Juzgado de Familia San Miguel	6.674	1.124	13.484
Juzgado de Familia Buin	2.059	356	4.266
Juzgado de Familia Melipilla	1.818	305	3.655
Juzgado de Familia Peñaflores	1.664	280	3.363
Juzgado de Familia Puente Alto	5.977	1.010	12.121
Juzgado de Familia San Bernardo	3.166	541	6.493
Juzgado de Familia Talagante	1.674	281	3.366
Total Corte de Apelaciones de San Miguel	29.706	5.019	60.233

CORTE DE APELACIONES DE ARICA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Arica	4.680	785	9.416
Total Corte de Apelaciones de Arica	4.680	785	9.416

CORTE DE APELACIONES DE IQUIQUE	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Iquique	4.234	713	8.558
Total Corte Iquique	4.234	713	8.558

CORTE DE APELACIONES DE ANTOFAGASTA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Antofagasta	5.969	1.014	12.164
Juzgado de Familia Calama	3.122	528	6.331
Total Corte Antofagasta	9.091	1.541	18.495

CORTE DE APELACIONES DE COPIAPÓ	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Copiapó	3.180	543	6.514
Juzgado de Familia Vallenar	1.246	209	2.507
Total Corte Copiapó	4.426	752	9.021

CORTE DE APELACIONES DE LA SERENA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia La Serena	2.925	496	5.952

Juzgado de Familia Coquimbo	2.319	398	4.782
Juzgado de Familia Ovalle	2.281	393	4.720
Total Corte La Serena	7.525	1.288	15.454

CORTE DE APELACIONES DE VALPARAÍSO	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Valparaíso	5.244	895	10.734
Juzgado de Familia Viña del Mar	4.763	816	9.790
Juzgado de Familia Casablanca	921	158	1.901
Juzgado de Familia La Ligua	1.147	193	2.318
Juzgado de Familia Limache	1.039	178	2.135
Juzgado de Familia Los Andes	1.565	264	3.169
Juzgado de Familia Quillota	2.583	437	5.245
Juzgado de Familia Quilpué	2.028	341	4.096
Juzgado de Familia San Antonio	2.024	343	4.116
Juzgado de Familia San Felipe	2.375	401	4.811
Juzgado de Familia Villa Alemana	2.099	352	4.224
Total Corte Valparaíso	25.788	4.378	52.539

CORTE DE APELACIONES DE RANCAGUA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Rancagua	7.264	1.237	14.841
Juzgado de Familia Rengo	1.632	276	3.309
Juzgado de Familia San Fernando	2.076	351	4.211
Juzgado de Familia Santa Cruz	1.053	183	2.191
Total Corte Rancagua	12.025	2.046	24.552

CORTE DE APELACIONES DE TALCA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Talca	5.400	909	10.912
Juzgado de Familia Curicó	2.832	480	5.755
Juzgado de Familia Linares	2.579	433	5.201
Juzgado de Familia Constitución	963	170	2.041
Juzgado de Familia Parral	996	173	2.076
Total Corte Talca	12.770	2.165	25.985

CORTE DE APELACIONES DE CONCEPCIÓN	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Concepción	6.992	1.171	14.055
Juzgado de Familia Talcahuano	3.552	600	7.202

Juzgado de Familia Los Ángeles	3.250	550	6.596
Juzgado de Familia Coronel	2.569	443	5.312
Juzgado de Familia Tomé	1.179	200	2.395
Juzgado de Familia Yumbel	413	70	842
Total Corte Concepción	17.955	3.034	36.402

CORTE DE APELACIONES DE CHILLÁN	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Chillán	3.033	509	6.110
Total Corte Chillán	3.033	509	6.110

CORTE DE APELACIONES DE TEMUCO	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Temuco	5.470	919	11.026
Juzgado de Familia Angol	1.369	239	2.864
Total Corte Temuco	6.839	1.158	13.890

CORTE DE APELACIONES DE VALDIVIA	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Valdivia	3.283	554	6.645
Juzgado de Familia Osorno	2.862	481	5.774
Total Corte Valdivia	6.145	1.035	12.419

CORTE DE APELACIONES DE PUERTO MONTT	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Puerto Montt	2.795	470	5.636
Juzgado de Familia Puerto Varas	1.060	181	2.167
Juzgado de Familia Ancud	937	158	1.898
Juzgado de Familia Castro	1.469	250	2.999
Total Corte Puerto Montt	6.261	1.058	12.700

CORTE DE APELACIONES DE COYHAIQUE	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
Juzgado de Familia Coyhaique	1.457	251	3.008
Total Corte Coyhaique	1.457	251	3.008

CORTE DE APELACIONES DE PUNTA ARENAS	Periodo Oct 05 / Mar 06	Ingreso Promedio Mensual	Proyección Ingreso Anual
---	--	---	---

Juzgado de Familia Punta Arenas	2.295	390	4.683
Total Corte Punta Arenas	2.295	390	4.683

INGRESO DE CAUSAS OCTUBRE 2005 A MARZO 2006

TRIBUNAL	ALIMENTOS	DIVORCIO	MEDIDAS PROTECCION	TUICIONES	VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	VISITAS
1º Juzgado de Familia San Miguel	2.144	616	718	201	1.914	300
1º Juzgado de Familia Santiago	2.881	898	693	339	1.884	646
2º Juzgado de Familia San Miguel	2.174	691	707	227	1.584	384
2º Juzgado de Familia Santiago	2.954	998	549	396	1.912	724
3º Juzgado de Familia Santiago	2.980	950	598	331	1.688	622
4º Juzgado de Familia Santiago	3.945	1.291	593	449	1.544	780
Juzgado de Familia Ancud	395	22	95	55	227	43
Juzgado de Familia Angol	509	113	150	46	314	28
Juzgado de Familia Antofagasta	2.075	665	854	240	664	297
Juzgado de Familia Arica	1.847	458	447	227	634	168
Juzgado de Familia Buin	876	115	156	62	480	105
Juzgado de Familia Calama	1.180	146	521	164	412	163
Juzgado de Familia Casablanca	353	71	98	37	190	27
Juzgado de Familia Castro	514	50	157	46	379	110
Juzgado de Familia Chillan	811	378	312	63	676	75
Juzgado de Familia Colina	608	234	195	100	504	98
Juzgado de Familia Concepción	1.662	827	1.346	118	1.320	199
Juzgado de Familia Constitución	380	101	55	93	162	103
Juzgado de Familia Copiapó	955	410	316	84	669	114
Juzgado de Familia Coquimbo	821	195	103	116	512	93
Juzgado de Familia Coronel	1.065	133	304	27	527	134
Juzgado de Familia Coyhaique	470	119	217	105	209	51
Juzgado de Familia Curico	1.156	188	145	140	582	153
Juzgado de Familia Iquique	930	537	360	604	790	266
Juzgado de Familia La Ligua	496	59	72	47	244	57
Juzgado de Familia La Serena	1.143	444	155	136	452	126
Juzgado de Familia Limache	428	124	71	52	146	48
Juzgado de Familia Linares	1.166	82	316	22	563	137
Juzgado de Familia Los Andes	592	200	112	72	271	105
Juzgado de Familia Los Angeles	1.249	166	260	97	608	84
Juzgado de Familia Melipilla	586	180	192	83	514	69
Juzgado de Familia Osorno	1.116	220	205	263	697	229
Juzgado de Familia Ovalle	1.111	183	187	119	301	104
Juzgado de Familia Parral	278	61	81	23	265	26
Juzgado de Familia Peñaflo	562	112	190	51	542	98
Juzgado de Familia Pudahuel	2.638	388	607	290	1.655	394
Juzgado de Familia Puente Alto	2.110	432	530	231	1.495	425
Juzgado de Familia Puerto Montt	932	148	156	87	664	130
Juzgado de Familia Puerto Varas	379	73	44	53	231	64
Juzgado de Familia Punta Arenas	672	218	191	100	546	163
Juzgado de Familia Quillota	1.030	256	188	132	448	137
Juzgado de Familia Quilpue	606	162	296	102	479	111
Juzgado de Familia Rancagua	3.076	450	444	288	1.654	393

Juzgado de Familia Rengo	642	61	79	44	500	74
Juzgado de Familia San Antonio	521	163	202	102	601	79
Juzgado de Familia San Bernardo	1.084	252	413	68	683	166
Juzgado de Familia San Felipe	939	188	217	38	443	69
Juzgado de Familia San Fernando	680	190	151	61	645	58
Juzgado de Familia Santa Cruz	489	94	54	90	292	103
Juzgado de Familia Talagante	656	79	99	71	447	136
Juzgado de Familia Talca	1.800	405	842	181	1.255	140
Juzgado de Familia Talcahuano	1.201	242	296	72	713	239
Juzgado de Familia Temuco	1.966	358	374	94	1.359	197
Juzgado de Familia Tomé	458	88	103	55	212	44
Juzgado de Familia Valdivia	1.194	206	385	99	652	112
Juzgado de Familia Vallenar	643	59	67	69	142	59
Juzgado de Familia Valparaíso	1.975	626	558	299	937	265
Juzgado de Familia Villa Alemana	639	354	211	100	337	104
Juzgado de Familia Viña del Mar	1.781	625	295	281	809	306
Juzgado de Familia Yumbel	141	33	27	13	93	13
Total general	70.664	18.187	18.359	8.255	41.672	10.747

**CAUSAS TERMINADAS POR MEDIDAS DE PROTECCION
OCTUBRE 2005 A MARZO 2006**

TRIBUNAL	Desistimiento	Incompetencia	Sentencia	Total general
1º Juzgado de Familia San Miguel	17	21	118	156
1º Juzgado de Familia Santiago	1	38	175	214
2º Juzgado de Familia San Miguel	2	32	250	284
2º Juzgado de Familia Santiago	6	53	111	170
3º Juzgado de Familia Santiago	5	28	93	126
4º Juzgado de Familia Santiago		61	85	146
Juzgado de Familia Ancud	3	1	26	30
Juzgado de Familia Angol			45	45
Juzgado de Familia Antofagasta	3	17	255	275
Juzgado de Familia Arica	4	3	150	157
Juzgado de Familia Buin		8	32	40
Juzgado de Familia Calama	5	18	97	120
Juzgado de Familia Casablanca	4	13	59	76
Juzgado de Familia Castro	7	3	55	65
Juzgado de Familia Chillan	8	27	131	166
Juzgado de Familia Colina	10	11	1	22
Juzgado de Familia Concepción	28	101	259	388
Juzgado de Familia Constitución	3	1	26	30
Juzgado de Familia Copiapó	4	8	74	86
Juzgado de Familia Coquimbo	2	7	19	28
Juzgado de Familia Coronel	1	6	109	116
Juzgado de Familia Coyhaique	3	1	140	144
Juzgado de Familia Curico	7	15	33	55
Juzgado de Familia Iquique	18	4	175	197
Juzgado de Familia La Ligua	1	6	11	18
Juzgado de Familia La Serena	1	2	40	43
Juzgado de Familia Limache	2	2	33	37

Juzgado de Familia Linares	8	12	109	129
Juzgado de Familia Los Andes	7	2	49	58
Juzgado de Familia Los Angeles	6	6	75	87
Juzgado de Familia Melipilla		3	76	79
Juzgado de Familia Osorno	5	12	95	112
Juzgado de Familia Ovalle	10	2	105	117
Juzgado de Familia Parral	7	3	12	22
Juzgado de Familia Peñaflores	1	7	61	69
Juzgado de Familia Pudahuel	9	26	159	194
Juzgado de Familia Puente Alto		13	98	111
Juzgado de Familia Puerto Montt	6	9	35	50
Juzgado de Familia Puerto Varas	3		17	20
Juzgado de Familia Punta Arenas	1	4	107	112
Juzgado de Familia Quillota	1	11	52	64
Juzgado de Familia Quilpue		22	3	25
Juzgado de Familia Rancagua	4	7	69	80
Juzgado de Familia Rengo	2	1	36	39
Juzgado de Familia San Antonio	1	9	4	14
Juzgado de Familia San Bernardo	1	18	136	155
Juzgado de Familia San Felipe	6	6	51	63
Juzgado de Familia San Fernando	2	3	59	64
Juzgado de Familia Santa Cruz		1	27	28
Juzgado de Familia Talagante	5	1	40	46
Juzgado de Familia Talca	9	14	332	355
Juzgado de Familia Talcahuano	16	51	130	197
Juzgado de Familia Temuco	6	29	111	146
Juzgado de Familia Tomé		3	41	44
Juzgado de Familia Valdivia	4	3	83	90
Juzgado de Familia Vallenar	4	3	35	42
Juzgado de Familia Valparaíso	16	29	50	95
Juzgado de Familia Villa Alemana		17	14	31
Juzgado de Familia Viña del Mar	14	19	29	62
Juzgado de Familia Yumbel	1	1	12	14
Total general	300	834	4.914	6.048

B) Análisis de la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia

a) Objetivos⁴:

Dentro del programa global, sistemático y coherente emprendido por Chile para reformar su sistema de administración de justicia, -que incluye reformas al proceso penal, laboral, civil y penal de adolescentes- el 30 de agosto de 2004 se publica en el Diario Oficial la ley N° 19.968, que

⁴ Extraído del Mensaje de S.E. el Presidente de la República a la Cámara de Diputados con el que inicia el proyecto de ley que crea los Tribunales de Familia

crea los Tribunales de Familia, cuya entrada en vigencia se produjo el 1 de octubre de 2005.

El objetivo central de la nueva normativa fue dotar al sistema de administración de justicia, de órganos y procedimientos para hacer frente a un especial tipo de conflicto para el cual el anterior sistema carecía de una respuesta específica: el de naturaleza familiar. Lo anterior, porque la justicia de familia y de menores, modificada por la ley en análisis, poseía una inspiración conceptual y un diseño procedimental que no guardaba relación ni con la especial naturaleza compleja y sistémica del conflicto familiar, ni con las exigencias del Derecho Internacional de los Derechos Humanos –al que Chile se encuentra sometido por mandato constitucional-, que eleva la calidad de sujetos de derechos a los niños, niñas y adolescentes en el sistema jurisdiccional, y resguarda la preferente necesidad de que éstos sean oídos en un proceso interactivo donde sus intereses sean especialmente considerados. Así, el problema no consistía solamente en que el sistema de administración de justicia poseyera deficiencias cuantitativas que le impedían hacer frente con prontitud y eficiencia a la cada vez más creciente cantidad de litigios causados por los procesos de modernización que debilitan los grupos primarios de pertenencia y traen como resultado la judicialización de los conflictos de familia, sino que, además, los diseños procedimentales poseían deficiencias cualitativas que impedían a los jueces dar una respuesta adecuada según la naturaleza y tipo del conflicto sometido a su conocimiento, el cual es muy distinto al que pudieron imaginar quienes originalmente diseñaron el método de solución.

En el proyecto de Tribunales de Familia, el desafío, en consecuencia, consistió no sólo en aumentar la capacidad y celeridad del sistema para resolver conflictos, sino en ocuparse en el modo cómo lograrlo para que las decisiones sean socialmente adecuadas y percibidas como legítimas, de manera más transparente, sin intermediarios entre el juez y las partes, dentro de un enfoque interdisciplinario que busque acuerdos pacíficos y que considere la opinión de los niños, niñas y adolescentes.

La modernización fue asumida con sentido país por todos los sectores políticos con el propósito de ampliar las formas de protección de los

derechos de las personas, el acceso a la justicia y las modalidades para resolver las dificultades derivadas de las complejas relaciones de familia.

b) Principios que informan la ley⁵

La estructura de la ley N° 16.618⁶, de Menores, inserta en un diseño históricamente adversarial del procedimiento judicial chileno, caracterizado por su extrema escrituración y una alta mediación que era posible de advertir entre el juez llamado a proveer la decisión del conflicto y un conjunto de funcionarios no letrados del tribunal, unido a la discrecionalidad del procedimiento, hacían necesario reemplazarla por una justicia de familia que instalara un nuevo paradigma en la forma de resolver lo contencioso familiar.

En ese contexto, la nueva normativa creada por la ley 19.968 constituyó una respuesta lógica al sustituir el carácter predominantemente adversarial y de intervención funcionaria de la administración de justicia en materia de familia, creando una jurisdicción única y especializada y de carácter interdisciplinario que permitiera mejorar en la calidad y oportunidad de las prestaciones de justicia dentro de un procedimiento que propone soluciones cooperativas y consensuadas acordes con el tipo de conflicto que se ventila, y cuyos principios que informan el procedimiento sean la oralidad, desformalización, concentración, inmediatez, actuación de oficio, colaboración, y protección de la intimidad e interés superior del niño, niña o adolescente.

III Trabajo realizado y fuentes consultadas.

La Comisión de Familia, para cumplir cabalmente con el cometido y recabar información directamente de las personas que trabajan en los Tribunales de Familia, efectuó una serie de audiencias en que recibió al Ministro de Justicia, señor Isidro Solís Palma; a la abogada Jefa del Equipo

⁵ Extraídos del Mensaje de S.E. el Presidente de la República a la Cámara de Diputados con el que inicia el proyecto de ley que crea los Tribunales de Familia

⁶ Publicada en el Diario Oficial de 8 de marzo de 1967.

de Implementación de las Judicaturas de Familia y del Trabajo, señora Consuelo Gazmuri; a los miembros de la Comisión Convocada por la Corte Suprema para elaborar un manual de procedimiento para los Juzgados de Familia, compuesta por las siguientes personas: el Ministro de la Corte de Apelaciones de San Miguel, señor Héctor Carreño; el Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, señor Juan Cristóbal Mera; la Magistrado del Primer Juzgado de Familia de Santiago, señora Alba Llanos; la Magistrado del Tercer Juzgado de Familia de Santiago, señora Gloria Negroni; la Magistrado del Segundo Juzgado de Familia de San Miguel, señora Maritza Villadangos, y el Jefe de la Unidad de Estudios de la Corporación Administrativa del Poder Judicial, señor Rodrigo Herrera. Asimismo, la Comisión recibió a una delegación de mediadores del Centro de Mediación Familiar Vitasalud, compuesta por su Directora, señora Gloria Baeza, acompañada de los mediadores de la misma institución, señoras Mónica Céspedes, Isabel Toledo y señor Claudio Salas, y a la Directora de la Corporación de Asistencia Judicial de la V Región, que comprende a Valparaíso, Coquimbo y Atacama, señora Marcela Le Roy, acompañada de las señoras Marcela Osorio, Coordinadora de Mediación Licitada, Paula Rodríguez, Subdirectora Regional; Paula Million, Abogada Jefe de la Sección Menores, Claudia Carrillo, Jefa de Finanzas, Paula Gómez, periodista e Isabel Araya.

Del mismo modo, y como una forma de completar en terreno la visión sobre la labor de estos juzgados, la Comisión efectuó una visita inspectiva a los Tribunales de Familia de Santiago, donde sus integrantes conversaron con las personas que esperaban en largas filas para obtener atención, como asimismo, asistieron a una audiencia sobre medidas de protección de una adolescente, constatando personalmente los problemas por los que atraviesan esos tribunales.

IV Diagnóstico.

A partir de las fundadas y especializadas opiniones vertidas en el seno de la Comisión, todas contestes, como de las investigaciones

realizadas por múltiples actores del proceso en cuestión, es posible hacer un diagnóstico de la crisis por la que atraviesan los Tribunales de Familia, desde el análisis de la siguiente perspectiva:

- 1.- Deficiencias en el diseño.
- 2.- Problemas en la implementación y puesta en marcha.
- 3.- Gestión.
- 4.- Funcionamiento.

1.- Deficiencias en el diseño.

a) Ausencia de una Defensoría de la Familia.

La justicia de familia se proyectó sobre la base de la reforma procesal penal y sus tribunales orales, donde existe un juez de garantía unipersonal y un tribunal oral colegiado; sin embargo, por una parte, la similitud se extremó en algunos aspectos, pero por otra, no se tuvo presente que en materia de familia no se crearon ni la figura del Fiscal ni de la Defensoría, instituciones en las que descansa gran parte de esa reforma. En ésta, en cambio, se crea un juez unipersonal que conoce en primera instancia, con ausencia de una segunda instancia especializada y sin dedicación exclusiva.

La falta de servicios de asistencia y orientación jurídica constituye un grave problema para el buen funcionamiento de los Tribunales de Familia por la imposibilidad que tienen las personas de poder distinguir entre lo que es de competencia de la jurisdicción de familia de lo que es un problema social.

b) Competencia: Amplitud en la aplicación judicial de medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La competencia otorgada a la judicatura de familia abarca una gran cantidad de materias, tales como, el cuidado personal de los niños, la regulación de régimen comunicacional con los hijos, la patria potestad, los alimentos, los disensos para contraer matrimonio, las guardas en general, la

resolución sobre la vida futura del niño, niña o adolescente, las acciones de filiación, la citación a confesar paternidad o maternidad; el maltrato infantil, los asuntos en que se impute un hecho punible a un niño, niña o adolescente exentos de responsabilidad penal, la autorización para que salgan del país y la adopción; asimismo, conoce lo relativo al régimen patrimonial del matrimonio y los bienes familiares, la separación judicial, la nulidad y el divorcio; las declaraciones de interdicción, los actos de violencia intrafamiliar, y, en general, toda otra cuestión personal derivada de las relaciones de familia.

El Título IV de la ley marco en análisis establece los procedimientos especiales para conocer de las materias anteriormente señaladas, y el primero de ellos dice relación con la aplicación de las medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la causal genérica que permite la iniciación de causas es “la amenaza o vulneración de derechos”, concepto tan amplio que permite poner en conocimiento de los Tribunales de Familia todo tipo de situaciones, personales, familiares o comunitarias, exigiéndole al sistema de administración de justicia respuestas que exceden la naturaleza propia de cualquier órgano jurisdiccional, como son las que emanan de las propias falencias del niño, niña o adolescente (enfermedades físicas o psicológicas), y las que derivan de su medio social amplio, como por ejemplo, el trabajo infantil o la higiene, es decir, en una frase, se judicializa la pobreza al no clarificar las causales de procedencia para iniciar acción de protección en los Tribunales de Familia bajo expresiones como “necesidades de asistencia y protección”, “peligro material o moral”, “riesgo social”, las que tradicionalmente se asocian a las precarias condiciones de vida que presenten los niños, niñas y adolescentes.

A reserva judicial debería quedar toda la gama de situaciones que se produzcan a partir de acciones u omisiones específicas que afecten a un niño, niña o adolescente y que no estén comprendidas en la actuación administrativa que le corresponde al Estado en la protección de la familia.

c) Comparecencia personal.

El derecho a un efectivo acceso a la justicia debe considerarse como un derecho humano de importancia primordial, de manera que aliviar la incapacidad de muchas personas para hacer cabal uso de la ley y de sus instituciones debe ser una de las preocupaciones del poder público⁷.

En cumplimiento de este principio universal, y con el propósito de permitir a las personas que no pueden pagar una asesoría letrada la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, la reforma a la justicia de familia estableció la posibilidad de comparecencia personal, sin necesidad de patrocinio de abogado. Sin embargo, la ley se limitó, por una parte a establecer como regla general esta alternativa, y por la otra, facultó al juez para restringirla y ordenar la comparecencia con abogado.

La comparecencia personal constituye en su esencia una de las cuestiones más complejas de resolver porque sólo es aceptable en cuanto no limita la eficacia de las actuaciones del usuario, cuestión que depende de variables muy difíciles de definir en abstracto como son la materia en debate, la complejidad de los procedimientos, el carácter contradictorio y las capacidades personales del compareciente.

En la práctica ha producido dos efectos: primero, que las partes concurren sin tener claro cuáles son sus peticiones o si se trata efectivamente de una problema que tiene resolución en la justicia de familia, confusión que hace que los funcionarios pierdan gran cantidad de tiempo en el ingreso de las causas, como asimismo, produce una demora en los tiempos de audiencia por ignorancia de los usuarios; y, el segundo, con resultado perverso, porque generalmente el demandante concurre sin abogado, pero siempre el demandado concurre con abogado, de manera que se invierte la fuerza del proceso a favor de este último.

La nueva normativa debió entonces resolver los límites de la posibilidad de comparecencia personal, o, al menos, entregar criterios precisos

⁷Sobre Acceso a la Justicia, Comentario sobre Juzgados de Familia y Derechos Humanos, realizado por Alejandra Riveros y Alberto Cerda Silva, contenido en el Anuario de Derechos Humanos 2005, editado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

para determinarla, con indicación de la instancia procesal para su discusión. Frente a tales limitaciones, los jueces resuelven simplemente que ambas partes deben contar con abogados, hecho que ha generado serios problemas atendida la incompatibilidad de las corporaciones de asistencia judicial para patrocinar a ambas partes, en algunos casos, y la falta de recursos materiales y humanos, en otros, recurriendo, en consecuencia, a la institución del Abogado de Turno⁸;

A modo de ejemplo, en la Región de Valparaíso⁹, en la mayoría de los casos la derivación al Abogado de Turno ha sido poco oficiosa, cuestión que ha sido asumida en parte por las universidades, -donde existan y cuenten con clínica jurídica- las que asumen el patrocinio de la otra parte cuando no cuenta con recursos y deben contratar servicios profesionales; en este punto, cabe hacer presente que esta última solución no funciona de noviembre a abril por la suspensión de las actividades de la educación superior.

Efectivamente, la reforma incidió directamente en la labor que debe prestar la Asistencia Jurídica Gratuita asumida por esa Corporación Regional de Asistencia Judicial provocando un gran impacto en las unidades operativas que han debido diseñar estrategias dirigidas a enfrentar con éxito el nuevo escenario judicial, entre ellas, capacitación a sus postulantes realizando talleres de litigación con simulación de audiencias, reuniones de coordinación con jueces de familia con el fin de organizar la atención en los casos más urgentes, reorganización de equipos profesionales en la atención a público, contratación de abogados para fortalecer el trabajo en los servicios de orientación y patrocinio, y de asistentes sociales para otras tareas específicas.

En el mismo estudio citado, un análisis cuantitativo señala los siguientes resultados, respecto de la participación de la referida Corporación

⁸ La Corte Suprema dictó el 24 de marzo de 2006, el Autoacordado 64-2006, sobre designación de abogados de turno en los Tribunales de Familia, luego de un reclamo formulado por el Consejo General del Colegio de Abogados por considerar este patrocinio una carga ilegal. En la resolución, la C.S. establece el deber del abogado de turno, en este caso.

⁹ Antecedentes extraídos del trabajo aportado a la Comisión por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso, titulado "Informe 2005, regiones de Valparaíso, Coquimbo y Atacama".

de Asistencia Judicial de Valparaíso, que atiende a las regiones de Atacama, Coquimbo y Valparaíso:

Causas atendidas en materia de Familia

Regiones	Año 2005			Año 2006			Total
	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	General
Tercera	101	66	58	142	78	134	579
Cuarta	166	238	208	148	183	145	1.088
Quinta	646	746	658	1.195	513	742	4.500
TOTAL	913	1.050	924	1.485	774	1.021	6.167

Participación en Audiencias Preparatorias en Tribunales de Familia

Regiones	Año 2005			Año 2006			Total
	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar	General
Tercera	No se efectuaba registro			31	36	67	134
Cuarta	No se efectuaba registro			85	112	121	318
Quinta	75	222	245	293	255	504	1.594
TOTAL	75	222	245	409	403	692	2.046

Participación en Juicios Orales en Tribunales de Familia:

Regiones	Año 2005			Año 2006		
	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
Tercera	No se efectuaba registro			9	14	32
Cuarta	No se efectuaba registro			9	37	22
Quinta	22	33	45	41	49	66
TOTAL	22	33	45	59	100	120

d) Mediación.

La última de las variables en el análisis de las deficiencias en el diseño de la nueva justicia de familia, y sin duda la más incidente en el diagnóstico, la constituye sin duda la mediación, sistema introducido con el propósito de conferir primacía a las soluciones no adversariales del conflicto

familiar; su fundamento¹⁰ radica en la evidencia empírica de que este tipo de soluciones disminuye las ineficiencias y permite, en el largo plazo, un ahorro de recursos. La solución adversarial –al concebir el conflicto como una relación no interactiva- tiende a asignar bienestar a una de las partes, negándoselo a la otra, cuestión que suele ser motivo de un nuevo conflicto que, muy prontamente, comparece de nuevo ante el sistema reclamando solución. La mediación, en que profesionales calificados asisten a las partes en la resolución de sus diferencias, fue concebida originalmente como un procedimiento prejudicial anterior a la demanda, y de derivación obligatoria en materias de alimento, tuición y visitas. En el trámite legislativo, se estableció con el carácter de voluntaria y dentro del sistema judicial en marcha.

Cabe precisar que la obligatoriedad buscaba que las partes, luego de escuchar al mediador, optaran, con toda la información disponible, participar o no en el proceso e iniciar la ruta judicial; al ser voluntaria, los incentivos para acudir al sistema son mínimos, toda vez que se trata de un servicio pagado por las partes; en caso de personas de escasos recursos, sólo podrán acceder a la mediación gratuita siempre que sean derivadas por un juez y cuenten con un informe favorable de la Corporación de Asistencia Judicial respectiva, requisitos que terminan por burocratizar y judicializar el sistema porque, además, si la parte demandante manifiesta interés en participar, el tribunal debe notificar al demandado para que concurra a manifestar su voluntad. En general, es posible señalar que existe una favorable disposición previa al uso de métodos no adversariales para resolver conflictos familiares¹¹, -80 % preferiría buscar una solución bilateral o con ayuda de un mediador, y un 16% optaría por un juicio-, sin embargo, el resultado es muy diferente debido, por una parte, a la exigencia de manifestación de voluntad de ambas partes ante el tribunal y a la necesidad de obtener un informe favorable para acogerse a la gratuidad, y por la otra, por el desconocimiento que la ciudadanía tiene respecto del tema como mecanismo alternativo de resolución de conflictos; la

¹⁰ Extraídos del Mensaje de S.E. el Presidente de la República a la Cámara de Diputados con el que inicia el proyecto de ley que crea los Tribunales de Familia

¹¹ Estudios realizados por el Instituto de Ciencias Sociales y la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, “Seguridad ciudadana y transformaciones de la justicia”, 2005. y “El funcionamiento de los nuevos Tribunales de Familia” 2006.

sensación es que se trata de una suerte de jurisdicción de segunda clase. Por último, tampoco se cuenta en las plantas de los Tribunales de Familia con un funcionario especializado encargado de informar respecto del sistema de mediación.

Así estructurada, la mediación¹² entró en funcionamiento en marzo de 2006, por lo tanto, en la práctica, los Juzgados de Familia debieron comenzar a funcionar sin la existencia de ese servicio, implementado en las condiciones que establecía la ley: voluntaria, pagada, -salvo informe previo de la Corporación de Asistencia Judicial-, y judicializada, es decir, inserto en el procedimiento, una vez presentada la demanda. En definitiva, no se logró ni el 1% de las mediaciones que se esperaban, en circunstancias que originalmente los estudios señalaron que el 86% de las causas de familia se solucionarían a través de la mediación.

Como resultado de lo anterior, la mediación no ha sido una alternativa real a la vía judicial y no ha colaborado en la disminución efectiva de carga de los tribunales.

A vía ejemplar, y de acuerdo a los antecedentes entregados por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso, en el mes de diciembre del año 2005 se publicaron en el portal Chile Compra los resultados del proceso de licitación de carteras de mediación, distribuidas por zonas, entendiéndose que cada cartera constaba de 20 casos que los Juzgados de Familia derivarían durante un mes. En este proceso, y dada su extensa experiencia en esta materia a través de planes piloto ejecutados desde el año 1996, la Corporación mencionada postuló en las tres regiones que componen su jurisdicción, obteniendo 6 carteras en la zona de Valparaíso (de un total de 8); 4 carteras en la zona de Viña del Mar (de un total de 6); una cartera compartida en la zona de Quintero-Viña del Mar, y las dos carteras de la zona de La Serena, lo que significa el 100% de lo postulado,

¹² “El sistema de mediación se aplicará tanto en aquellos lugares donde existen juzgados de Familia, como en los que el procedimiento sea aplicado por jueces con competencia común. La mediación será de costo de las partes, sin embargo para aquellas personas que no tengan recursos existirá un sistema gratuito. Para ello se contemplan recursos por \$ 3 mil millones”. Ministerio de Justicia, citado en www.mediadoresdechile.cl.

entrando en funcionamiento estas nuevas oficinas de mediación licitada el día 13 de febrero de 2006.

Según la información proporcionada por esa Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso, existen una serie de inconvenientes que han impedido una aplicación masiva del mecanismo de mediación y que resulta urgente solucionar, a saber:

1.- Insuficiente difusión en forma masiva de sus características, principios y objetivos, lo que ha significado que la demanda por mediación sea muy inferior a lo estimado.

2.- Insuficiente capacitación en esta materia a los funcionarios de los juzgados encargados de esta labor, debiendo existir en cada tribunal un funcionario que esté a cargo de la mediación.

3.- La judicialización de la mediación, esto es, que se debe tener interpuesta la demanda para acceder a estos servicios, hizo más difícil su operación para todos los usuarios y operadores del sistema.

4.- Aunque desde el punto de vista de la Corporación de Asistencia Judicial no resulta un problema efectuar un informe que acredite que la mediación debe ser gratuita para ciertas personas, para éstas sí resulta un nuevo trámite que deben realizar, con el consiguiente gasto en tiempo y dinero.

5.- La mediación no es ofrecida en todos los juicios de familia susceptibles de ser mediados, por lo que es importante establecer su carácter obligatorio, de la misma forma que los jueces están obligados a efectuar el llamado a la conciliación.

6.- Falta una mayor preocupación para que ambas partes conozcan y acepten el llamado a mediación, ya que en muchos casos conocen esta alternativa ya iniciado el juicio.

Las estadísticas de mediación realizadas por la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso demuestran que efectivamente su resultado ha estado muy por debajo de lo esperado, como lo demuestra el cuadro siguiente:

Zona	N° Causas adjudicadas	N° causas derivadas Feb-Mayo	Pendientes	N° causas terminadas				
				con acuerdo		sin acuerdo		
Copiapó	160	17	2	15	10	66,7%	5	33,3%
La Serena	160	28	10	18	10	55,6%	8	44,4%
Quintero	80	14	1	13	11	84,6%	2	15,4%
Viña del Mar	32	23	6	17	10	58,8%	7	41,2%
Valparaíso	480	21	6	15	10	66,7%	5	33,3%
TOTAL	912	75	25	78	51	65,4%	27	34,6%

2.- Problemas de implementación y puesta en marcha

La ley N° 19.968, publicada en el Diario Oficial de 30 de agosto de 2004, creó 60 Juzgados de Familia, asignándole además competencia en materias de familia a un total de 77 juzgados de letras ya instalados.

De acuerdo a los plazos previstos, los nuevos tribunales debían estar instalados a más tardar el 1 de septiembre de 2005, a fin que comenzarán a funcionar el 1 de octubre, por lo que el Poder Judicial contó con un plazo de 12 meses para instalar los nuevos tribunales en todo el país.

Según las cifras oficiales proporcionadas por el Ministerio de Justicia, la implementación de la reforma de los Juzgados de Familia tuvo un costo total de M\$ 55.026.770 (cincuenta y cinco mil veintiséis millones setecientos setenta mil pesos), desglosándose esta cifra en los gastos de remuneraciones, operación e inversión, ascendientes a M\$ 47.243.029 (cuarenta y siete mil doscientos cuarenta y tres millones veintinueve mil pesos), y M\$ 7.783.741 (siete mil setecientos ochenta y tres millones setecientos cuarenta y un mil pesos), correspondientes a la inversión en infraestructura definitiva.

En cuanto a los recursos humanos con que cuentan estos tribunales, la dotación total contemplada para su funcionamiento en pleno régimen era de 258 jueces, 265 consejeros técnicos, 60 administradores y 742 empleados, comenzando a funcionar con una dotación inicial de 128 jueces,

150 consejeros técnicos, 60 administradores y 486 empleados, lo que significa que del total de 1.325 funcionarios contemplados, se inició el funcionamiento con 824, esto es, el 62,19%.

A 856 funcionarios provenientes de otros juzgados se les aplicó un examen habilitante, procediéndose también con un proceso de selección para llenar las 345 vacantes, recibándose 48.817 postulaciones.

Respecto a la infraestructura, los locales en los que funcionan los 60 Juzgados de Familia son arrendados y debieron ser remodelados para adoptarlos a las necesidades de los tribunales, debiendo remodelarse también 30 locales en que funcionan juzgados de letras con competencia en familia.

En el área informática, los Juzgados de Familia cuentan con un sistema informático que permite registrar la tramitación de las causas, el que debió ser diseñado, elaborado y puesto en marcha en un plazo de sólo diez meses.

De acuerdo a las previsiones del estudio realizado por la Universidad Católica de Valparaíso en el año 1999, se formularon una serie de estimaciones del ingreso de causas, llegando a la conclusión de que, tomando en cuenta las diversas materias que debían conocer estos tribunales, como mínimo se ingresarían anualmente 154.310 causas, y como máximo 168.805. Contrastadas estas cifras con los ingresos reales de causas acumulados durante los primeros seis meses de funcionamiento de los Juzgados de Familia, esto es, entre el mes de octubre de 2005 y marzo de 2006, se constató el ingreso de 201.694 causas, lo que ya en esa fecha superó las expectativas para el primer año.

Respecto a la dotación de jueces en esta materia, la Corte Suprema, por Acuerdo de Pleno adoptado el día 16 de noviembre de 2005, ordenó el adelantamiento en la instalación de todos los jueces de familia del país, lo que implicaría la incorporación de 130 nuevos Jueces de Familia.

De este modo, se instruyó a las Cortes de Apelaciones con el fin de realizar las gestiones tendientes a designar jueces interinos en todos los Juzgados de Familia que poseyeran cargos vacantes por cualquier causa, asegurando así la pronta llegada de jueces adicionales, e incluso otorgando facultades para que, en caso de no contar con postulantes suficientes para la

formación de ternas para el nombramiento de jueces interinos en los Juzgados de Familia, remitir al Ministerio de Justicia una propuesta unipersonal con las correspondientes fundamentaciones de dicha situación. Así, al mes de mayo de 2006 existían ya 220 jueces nombrados, faltando sólo por asumir 8 de ellos, y restando otros 38 por nombrar, de la dotación autorizada de 258 jueces originalmente prevista. En este punto, debe tomarse en consideración que en general existen muchas dificultades para proveer cargos de jueces de letras en varias jurisdicciones del país, lo que se atribuye a la gran cantidad de vacantes ofrecidas por la implementación simultánea de la reforma procesal penal, la reforma laboral y los mismos Juzgados de Familia.

Respecto a la dotación de funcionarios para integrar los Consejos Técnicos de los Tribunales de Familia, hubo falta de postulantes por no cumplir los requisitos para ser nombrados y así cubrir las vacantes, lo que se explica especialmente porque los profesionales interesados no alcanzaron a terminar sus cursos de especialización antes de que se realizaran los nombramientos de Consejeros Técnicos, ya que la ley N° 19.968 fue publicada el 30 de agosto de 2004, y los cargos debían ser provistos en agosto de 2005. Por esta razón, la Corte Suprema ordenó el nombramiento de Consejeros Técnicos en calidad de interinos, y la reapertura de los llamados a concurso en julio de 2006 a fin de proceder a llenar los cargos con personal titular.

En cuanto a las dotaciones de empleados de los Juzgados de Familia, éstas son inferiores a las realmente requeridas, lo que ha generado una fuerte sobrecarga del personal, redundando ello en extensas y agobiantes jornadas de trabajo. Se evidencia falta de personal, especialmente en las unidades de atención de público y de administración de causas, faltando personal también para el desarrollo de las tareas relativas a la unidad de servicio.

Cabe señalar en este punto que una cantidad importante de personal traspasado desde los juzgados de menores suprimidos, se acerca a la edad de jubilación, lo que no se puede concretar debido a las bajas pensiones que recibirían, faltando en esta materia establecer algún mecanismo de incentivo al retiro que permita la contratación de personas con las competencias requeridas para los cargos.

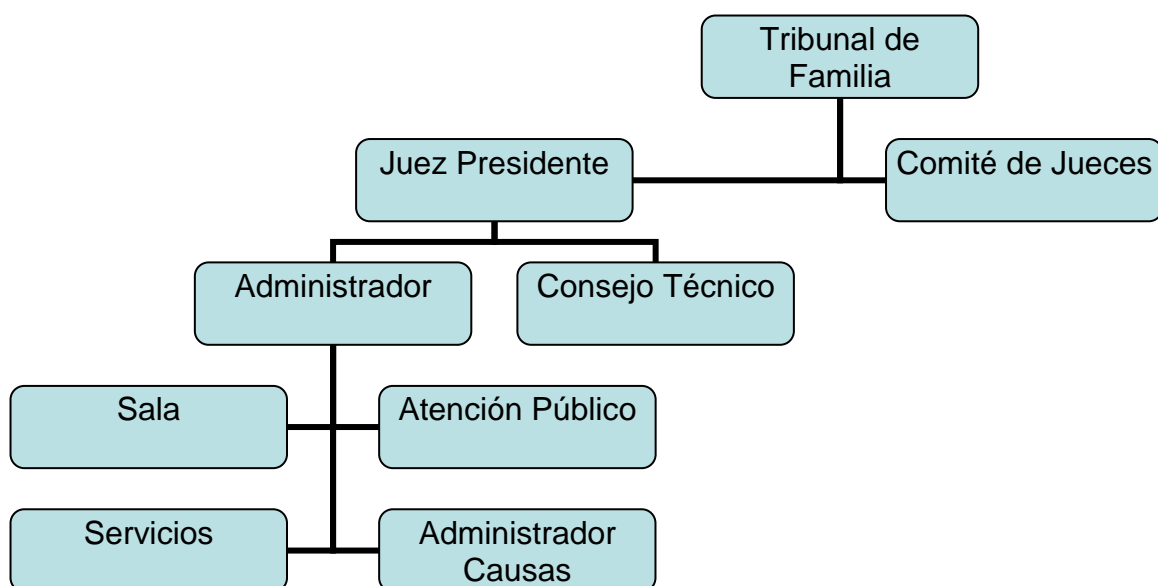
El Consejo Superior de la Corporación Administrativa del Poder Judicial aprobó la contrata de 150 empleados adicionales para los Juzgados de Familia, siendo éstas transitorias para el período entre abril y junio de 2006. Estos empleados a contrata se distribuyen en número de uno a cinco por tribunal, de acuerdo a un índice de congestión de cada juzgado.

En cuanto a la dotación de personal, jueces y tribunales, se observa una sobrecarga de ingreso de causas en determinados tribunales, lo que no sería solucionado con la instalación de las dotaciones totales previstas, sino con un incremento real del número de magistrados o de tribunales.

De acuerdo a las estimaciones efectuadas por la Corporación Administrativa del Poder Judicial, se estarían efectuando alrededor de 2.988 audiencias diarias durante los últimos seis meses, por lo que tomando en cuenta que un juez puede atender diariamente en promedio unas 10 audiencias (200 al mes), se requeriría del trabajo de un total de 299 jueces, lo que a priori arroja un déficit de 41 jueces.

3.-Gestión

La ley N° 19.968 estableció la siguiente estructura orgánica para cada uno de los 60 Juzgados de Familia que existirían en el país, y para los 77 juzgados de letras que tendrían competencia en las materias propias de familia:



Se trata de una judicatura especializada, que forma parte del Poder Judicial. Su carácter es de tribunales unipersonales de composición múltiple, integrados por el número de jueces que la ley determinó para cada territorio jurisdiccional. Además de los jueces, componen la organización y funcionamiento, el Consejo Técnico, el Administrador y el personal de secretaría.

Se establecieron algunas normas especiales relativas a los jueces de familia. Entre otras, destaca la existencia de un juez presidente, cargo nuevo que se ejerce por orden de antigüedad de los jueces del tribunal por períodos limitados de un año pero renovables. Atendida la nueva composición y organización de estos tribunales, las facultades económicas y disciplinarias son ejercidas por este juez presidente.

Cada Tribunal de Familia cuenta con un Consejo Técnico, que constituye un cuerpo de asesoría especializada, compuesto por asistentes sociales y psicólogos. Este Consejo asesora al juez en la comprensión de los hechos y situaciones que se ventilen, permitiéndole tener una visión interdisciplinaria, de vital importancia cuando se trata de conflictos de familia.

Especial importancia revistió la creación de este órgano, indispensable para el pleno logro de los objetivos de la jurisdicción de familia. La composición de este cuerpo -siempre multidisciplinario- varía en función del número de jueces del tribunal y se establece que sus actuaciones deben ser públicas, en concordancia con el principio de la oralidad e inmediación presentes en esta judicatura.

Con miras a garantizar un eficiente funcionamiento del tribunal y permitir a los jueces dedicar el máximo de su tiempo a la labor propiamente jurisdiccional, se creó la figura del administrador. Este se concibió como un auxiliar de la administración de justicia, con un título profesional del área de administración o finanzas, y encargado de la gestión administrativa y financiera del tribunal. El administrador es el superior jerárquico de los funcionarios de secretaría del tribunal y él, a su vez, depende del juez presidente.

Como una consecuencia de lo anterior, la ley se hace cargo del amplio consenso en la comunidad jurídica respecto de la subutilización del

cargo de secretario del tribunal, actualmente desempeñado por un funcionario abogado. Es así como, recogiendo propuestas existentes sobre la materia, se eliminó dicho cargo.

No obstante, el proceso de fundación de este nuevo sistema administrativo se debilitó por distintas vías, siendo la principal, el hecho de que los usuarios y los actores no se han adecuado al cambio que requiere la transformación cultural y de costumbres, respecto del sistema anterior.

En primer lugar, respecto de la subestimación de la demanda, se hizo una apreciación tentativa en base a estudios que resultó ser errónea. Se pensó que el primer año la demanda sería de 190.000 casos y, en la práctica, ésta fue de 195.000 causas solamente en los primeros seis meses.

Con respecto a este tema, el aumento imprevisto de demandas se debe, entre otras causas, a la posibilidad de litigar sin abogado, a la insatisfacción de los usuarios con el sistema de justicia de menores anterior, al crecimiento de la judicatura especializada y a la promulgación de las leyes 19.947, sobre Matrimonio Civil, y 20.030, que suprimió el requisito de procesabilidad consistente en acompañar antecedentes plausibles para dar curso a la demanda en los juicios de filiación.

Cabe hacer presente que la vigencia de la Ley de Responsabilidad Penal Juvenil tendrá un efecto positivo en la carga de trabajo de los Juzgados de Familia, al trasladar todas las causas de adolescentes infractores entre 14 y 18 años a los Juzgados de Garantía.

Asimismo, ha habido dificultades al interior de los propios juzgados. Los antiguos jueces, que estaban acostumbrados a tener completa tuición sobre el funcionamiento de sus respectivos tribunales, encuentran hoy contrariedades para aunar criterios con los administradores de los mismos, especialmente, en los asuntos que dicen relación con el ejercicio de sus facultades propias (número, duración y plazo de las audiencias, por ejemplo).

Por otra parte, hay un proceso de entrenamiento natural que lleva a los jueces a dar menos audiencias que las proyectadas en un principio (7 u 8 diarias en lugar de 12 a 15).

También ha habido dificultades para llenar los cargos vacantes. Esto se debe a que hoy en día es tal la oferta de incorporación al sistema (los interesados pueden postular a ser fiscales, defensores, jueces de garantía, de tribunal de juicio oral, juez civil, de menores, del trabajo), que hay escasez de candidatos para ser jueces de familia, lo que es particularmente crítico en algunas regiones del país.

Además, como en este caso no hubo aplicación gradual de la ley que creó los Tribunales de Familia y atendida la subestimación de la demanda, se decidió designar 128 jueces en todo el país, esperándose completar la dotación de 258 en un lapso de dos años. Pero ante a la crisis, el Ministerio de Justicia ha trabajado con el Poder Judicial para proveer a la brevedad todos los cargos que sea posible. Así, al 30 de marzo se han provisto 227 cargos en total y no hay ternas por resolver.

En cuanto a la inexistencia de mecanismos de filtro de demanda; el objetivo de éstos es informar previamente a las personas acerca de las cuestiones que pueden ser materia de un juicio, es decir, donde existe un conflicto de relevancia jurídica y donde no. Pero la falta de filtros y la posibilidad de litigar sin abogado, han provocado que a los Juzgados de Familia acuda una gran cantidad de personas a resolver conflictos que no pueden resolver, o porque no son de su competencia, o porque no tienen la importancia que los demandantes les asignan. Con todo, en la práctica, dicha labor la están realizando, en algunos tribunales, los consejos técnicos, lo que no correspondería porque esa no es su función propia.

Finalmente, en relación con los problemas de gestión que han presentado los Tribunales de Familia en sus primeros seis meses de funcionamiento, principalmente han tenido su origen en una escasa

utilización de la mediación como sistema alternativo a la resolución judicial del conflicto, como ya se analizara.

Por último, dentro de los inconvenientes que han impedido una buena gestión, y, que dice relación con el funcionamiento mismo del tribunal, cabe señalar los siguientes:

- Dificultad de algunos jueces, que antes tenían completa tuición sobre el funcionamiento de los tribunales de menores, para coordinarse con los administradores de los Juzgados de Familia.

- Baja cantidad de audiencias desarrolladas en promedio por cada juez (de 7 a 10 diarias, cuando el objetivo era desarrollar entre 12 y 15).

- Porcentaje importante de audiencias que no se realizan por problemas asociados a las notificaciones (20% aproximadamente).

- La circunstancia de que un 81% de los consejeros técnicos y un 77% de los empleados del actual sistema corresponden, respectivamente, a asistentes sociales y funcionarios traspasados desde los Juzgados de Menores, -en razón de la normativa transitoria de la ley N° 19.968-, los que tenían en los antiguos juzgados funciones distintas de las que hoy les corresponden, lo que también dificulta el funcionamiento de los Tribunales de Familia por una falta en la capacitación.

Sobre las medidas adoptadas hasta ahora para subsanar los problemas antedichos, a solicitud de la Comisión de Coordinación de Reformas Judiciales --integrada por el Ministro de Justicia, quien la preside; por el Presidente de la Corte Suprema; por un Ministro de la Corte Suprema elegido por el pleno de ese tribunal; por el Subsecretario de Justicia; por los Presidentes de las Cortes de Apelaciones de Santiago y San Miguel, y por el Presidente del Colegio de Abogados con mayor número de afiliados-- y por orden de la Corte Suprema, durante el mes de febrero se llamó a concurso para proveer todos los cargos vacantes de jueces, empleados y consejeros técnicos, además de efectuar coordinaciones entre el Ministerio de Justicia y

las Cortes de Apelaciones para agilizar concursos, nombramientos, interinatos y suplencias, fruto de lo cual se han designado 227 jueces de los 258 contemplados en la ley (128 al 01 de octubre de 2005, 197 al 24 de enero de 2006 y 227 al 30 de marzo de 2006), la totalidad de los 275 consejeros técnicos y 735 de los 742 funcionarios previstos en la misma.

Lo anterior ha implicado reducir el período de nombramiento de los dos años establecidos en la ley (hasta el 30 de septiembre del año 2007), a sólo siete meses, siendo el objetivo contar con dotación completa en todos los Juzgados de Familia a la brevedad.

Por otra parte, se han llevado a cabo acciones destinadas a mejorar la gestión administrativa de los juzgados, simplificar los procedimientos judiciales y fomentar el uso de la mediación.

Asimismo, se han identificado variados temas procesales que se estima necesario corregir. Entre estos temas pueden destacarse: la posibilidad de comparecer sin patrocinio de abogado; algunos ajustes a ciertos aspectos de la prueba; la reforma de los procedimientos de adopción, y la homologación del procedimiento ordinario de los Tribunales de Familia con las normas procesales de la ley de matrimonio civil. Igualmente, en las causas sobre violencia intrafamiliar, las cifras se han alterado, pues muchas personas denuncian ante los Tribunales de Familia ese tipo de actos, cuando lo que realmente pretenden es obtener una pensión alimenticia o una sentencia de divorcio, y ello obedece a que tales causas gozan de preferencia para la fijación de las audiencias, cuestión que también debería ser revisada.

Un segundo aspecto del análisis sobre los problemas que entorpecen una buena gestión, tiene que ver con las dificultades en la aplicación práctica de algunos de los principios procesales que informaron la ley, hecho que fue apreciado por la Comisión en las visitas inspectivas efectuadas a los Tribunales de Familia de Santiago.

Efectivamente, respecto de la Oralidad, existe dificultad por parte de jueces y funcionarios antiguos de adecuarse a la justicia oral; los jueces solicitan transcripción de las audiencias recargando enormemente el trabajo de los funcionarios y, respecto de éstos, no existe experiencia para extraer actas resumidas; igualmente, es posible apreciar dificultades con el sistema informático por falta de capacitación.

En cuanto a la Desformalización, como se expresara, el principal obstáculo lo constituye, por una parte, la falta de una Defensoría Pública de la Familia, y por la otra, la comparecencia sin patrocinio de abogado debido a que los recurrentes presentan demandas confusas y los funcionarios pierden gran cantidad de tiempo en el ingreso de las causas.

En cuanto a la Concentración, los jueces no pueden suspender audiencias antes de que se realicen, por ejemplo, aún sabiendo que faltará una prueba esencial, cuestión que no permite manejar eficientemente la agenda de los juzgados. Igualmente, no es posible que las partes suspendan las audiencias cuando sea necesario y exista acuerdo.

Sobre el principio de la Inmediación, cabe preguntarse si debe ser el mismo juez el de la audiencia preparatoria y el de la audiencia de juicio, cuestión que resta parcialidad.

En cuanto a la Actuación de Oficio, existe dificultad por parte de los organismos que debieran aportar pruebas para agilizar las causas y realizar informes periciales, tales como el Sename o el Servicio Médico Legal, por falta de recursos.

En igual sentido, existe escasez de redes de apoyo en materias de protección, terapia familiar, servicios de salud psiquiátricos, tratamiento contra dependencia de drogas y alcohol, especialmente para adolescentes, hecho que fue constatado por la Comisión en la audiencia efectuada en uno de los Tribunales de Familia que visitara.

Respecto del principio de Publicidad, existe una deficiente aplicación, debido a que, por una parte, el sistema tiene que enfrentarse a

una cultura muy arraigada de secretismo y, por la otra, la ley hace sólo una referencia general a la protección de la intimidad de las personas, sin desarrollar mayormente el concepto. Asimismo, se debe tener en consideración que las Salas no cuentan con las condiciones físicas para recibir público.

Por otra parte, el funcionamiento de los tribunales tiene un punto crítico: el sistema de notificaciones.

Efectivamente, el alto volumen de ingreso de los Juzgados de Familia hace que las notificaciones se transformen en un real problema, porque no se pueden notificar demandas por desconocimiento o errores respecto del domicilio del demandado, y no existe personal suficiente para tal efecto, toda vez que los mismos cumplen labores administrativas del tribunal.

Con el fin de solucionar parcialmente el problema, la Corte Suprema creó en los Juzgados de Familia de la Región Metropolitana, un Centro de Notificaciones para su apoyo, implementado con recursos propios del Poder Judicial, mediante cargos a contrata.

Asimismo, y dentro de las medidas para mejorar la gestión de los Tribunales de Familia, se debe considerar la creación de una Unidad de Cumplimiento o de Ejecución de las resoluciones que dicten los jueces de familia, ya que parte importante de su tiempo lo dedican a este efecto, más aún, si se considera que han debido hacer cumplir las resoluciones que les han sido traspasadas de los antiguos tribunales de menores. El porcentaje que representa para los Tribunales de Familia el actual traspaso de las causas cuyos cumplimientos deben ser exigidos judicialmente, es entre el 15% y el 20% del total del ingreso, índices que serán muy superiores cuando se cierren definitivamente estos juzgados. Por otra parte, las materias que requieren cumplimiento deben ser sometidas a un procedimiento escrito que no se concilia con la oralidad exigida a los Tribunales de Familia; al ser radicadas en los actuales juzgados de menores la tramitación debería ser ágil y eficiente otorgando mayor satisfacción al usuario.

La mencionada unidad podría ser creada con potestad jurisdiccional, incluso ocupando la capacidad instalada, o bien, eventualmente administrativa, con personal calificado y dinámica de trabajo

propia, como por ejemplo, el despacho de órdenes de arresto por pensiones alimenticias adeudadas y órdenes de apremio por variadas causas.

V.- Conclusiones

La Comisión de Familia, luego de recibir en audiencia a representantes del Ministerio de Justicia y del Poder Judicial, incluyendo a Ministros de Cortes y Juezas de Familia; representantes de las corporaciones de asistencia judicial y de mediadores, y, en especial, de analizar los datos objetivos contenidos en las estadísticas tenidas a la vista, como asimismo, de las visitas efectuadas a los Tribunales de Familia, puede concluir que la crisis que les afecta en cuanto a la oportuna administración de justicia, se debe especialmente a los siguientes aspectos:

1.- Existió una enorme desigualdad en la distribución de los recursos asignados a la reforma de la justicia de familia, en comparación con los destinados a la reforma procesal penal, no valorando, en su real dimensión, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, como señala la Carta Fundamental.

2.- En el proceso de reforma de la justicia de familia hubo falta de rigor y planificación al no aplicar la misma gradualidad en su implementación que la empleada en la reforma procesal penal que le sirvió de modelo. Los Tribunales de Familia tuvieron, a partir de la publicación de la ley, un plazo máximo de un año para instalarse.

3.- Existencia de graves problemas de diseño e implementación que hacen que los particulares procesos del nuevo sistema no funcionen o sean inoperantes.

4.- Falta de difusión en la comunidad acerca de los alcances y reales capacidades del nuevo sistema, en especial, de su principal mecanismo de solución de controversias, la mediación.

5.- Sistema colapsado por carga de trabajo que no se puede manejar debido a que los ingresos de causas de los primeros seis meses, superaron el número previsto para el primer año.

6.- Débil sistema de gestión que reproduce defectos del sistema anterior y donde el administrador no tiene el control de la agenda de funcionamiento del tribunal; los jueces, en general, no han asumido el cambio de lógica que requiere el nuevo sistema de gestión.

7.- Falta de capacitación suficiente de los funcionarios operativos y de adaptación a las características esenciales del sistema.

VI.- Propositiones

De la investigación realizada es posible deducir que existe un amplio consenso en que el cambio de la justicia de menores a la justicia de familia implementada por la ley N° 19.968, era necesario con el fin de generar un nuevo espacio institucional para solucionar los conflictos derivados de las relaciones de familia. La ley, incluso antes de su vigencia, ya había generado enormes expectativas en la comunidad que apreciaba las nuevas instancias con jueces especializados que contarían con equipos técnicos y eficaces herramientas para atender a las partes en conflicto de modo transparente, con acceso directo, oral y exento de trabas normativas.

Desde esta perspectiva, se debe tener presente que todos los actores involucrados, -jueces, partes, mediadores y defensores-, reconocen y valoran el esfuerzo legislativo por hacer más efectivo el acceso a la justicia, en un área tan sensible como los conflictos de familia.

Sin embargo, transcurridos algunos meses de funcionamiento, y teniendo presente que las expectativas ciudadanas parecen no haberse logrado, y considerando el diagnóstico efectuado y las conclusiones arribadas, la Comisión de Familia viene en proponer una serie de medidas para enfrentar y superar los problemas que han impedido que se cumplan los objetivos tenidos a la vista por el legislador, y, en especial, las que dicen relación con la instalación de filtros, anteriores al proceso, destinados a distinguir las materias que deben ser sometidas a conocimiento de la judicatura de familia, de las que deben ser derivadas a la red asistencial que depende de los Ministerios del área social, toda vez que en principio no existe justificación para iniciar causa de protección cuando la medida

consista en incorporar a los usuarios a programas sociales, -tales como consumo de drogas o comisión de delitos por menores inimputables-, o definir y tipificar claramente el delito de violencia intrafamiliar, el cual, al ser deficiente en su concepto ha contribuido a permitir todo tipo de reclamos por disfuncionalidad o desajuste familiar bajo un único rótulo que se define como violencia intrafamiliar, materias todas que más allá de su procedimiento requieren, para su éxito, de una respuesta institucional adecuada.

Las medidas, entonces, dicen relación, por una parte, con proponer al Ejecutivo modificaciones de políticas públicas referidas a la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia; y por la otra, en presentar, los integrantes de la Comisión de Familia, un proyecto de ley que contiene modificaciones posibles de introducir en la ley, dentro de las facultades parlamentarias.

En consecuencia, las proposiciones al Poder Ejecutivo son las siguientes:

1.- Establecer directrices claras que permitan distinguir las acciones administrativas de las netamente jurisdiccionales, en las áreas en que se puede vulnerar o amenazar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, la clave para distinguir la judicialización de una materia, dirá relación con el sujeto de quién se debe hacer exigible el cumplimiento del derecho.

2.- Consecuente con lo anterior, se deben fortalecer y aumentar las redes de apoyo que existen en materia de protección, terapia familiar, servicios de salud psiquiátricos, establecimientos para tratamientos contra dependencias de drogas y alcohol, entre otras.

3.- Debe implementarse una institución que sea capaz de efectuar las derivaciones hacia el organismo pertinente del sistema público, que puede ser, como existe en derecho comparado, una policía judicial con competencias para distinguir a quién corresponde el conocimiento de la materia que se trata y con facultad de remitir. Otra importante alternativa, -en algunas municipalidades en funcionamiento-, son las Oficinas de Protección de Derechos, OPD, dependientes del SENAME pero instaladas en las

municipalidades con estrecha colaboración de las direcciones de desarrollo comunitario.

4.- Se debe instaurar una Defensoría Pública de la Familia que otorgue servicios de asistencia, orientación y defensa jurídica, dada la naturaleza del conflicto familiar, sin perjuicio del trabajo que realizan las corporaciones de asistencia judicial, en estas materias.

5.- Incrementar la dotación y capacitación del personal de los Juzgados de Familia, y adecuar los recursos humanos existentes, -jueces y funcionarios- según el caso, de acuerdo a las cargas reales de trabajo.

6.- Implementar, dentro de la actual estructura, una Unidad de Recepción con un juez que se pronuncie sobre la admisibilidad de las causas, y cuya resolución de inadmisibilidad sea impugnable por la vía jurisdiccional, dotado además de competencia para adoptar las medidas cautelares que correspondan, en especial, en materia de violencia intrafamiliar.

7.- Instituir, en la propia organización, una Unidad de Cumplimiento de Sentencias Judiciales que se ocupe del oportuno e íntegro cumplimiento de los acuerdos celebrados entre las partes, así como de las resoluciones adoptadas por el tribunal. La mencionada unidad podría aprovechar la capacidad instalada de los antiguos juzgados de menores, cuya supresión por mandato de la ley ocurrirá el 1 de octubre de 2007, los cuales existen en todo el país en establecimientos plenamente funcionales, asociados a un número importante de jueces y funcionarios.

8.- Creación de Centrales de Notificaciones en lugares de asientos de Cortes de Apelaciones.

La adopción de centrales de notificación transversales a los juzgados de diversa competencia dependientes de una misma Corte de Apelaciones, permite disfrutar de las ventajas de las economías a escala, hecho que ha quedado evidenciado con el funcionamiento del Centro de Notificación del Centro de Justicia de Santiago; no obstante, el funcionamiento de un mecanismo similar en otras jurisdicciones supone la sumatoria de tribunales de diversas competencias, así de la reforma procesal penal, de cobranza laboral y de familia. Se trata de modernizar el sistema de

notificaciones judiciales, permitiendo flexibilizar su funcionamiento de modo que responda a las variaciones de requerimientos, introduciendo informática en la gestión de las centrales y, puesto que su cometido es de connotación administrativa y no propiamente jurisdiccional, estableciendo su dependencia directa de la Corporación Administrativa del Poder Judicial.

9.- Introducir modificaciones en la Mediación, institución que debería constituir el primer y gran filtro de las causas que ingresan a los Tribunales de Familia; para que este mecanismo funcione, las partes deben someterse necesaria y obligatoriamente a él, y en forma previa, -al menos para admitir la demanda respecto de alimentos, cuidado personal y régimen comunicacional-, además, en su caso, debe ser gratuita, y siempre fuera del ámbito judicial.

10.- Incrementar la campaña de difusión de la mediación, en cuanto a su particular característica de resolución de conflictos de naturaleza familiar, disponiendo, para estos efectos, de parte de los recursos no utilizados por la comunidad con este propósito.

Proposiciones legislativas de la Comisión de Familia

Las siguientes modificaciones se fundamentan en la práctica forense y de resultado, luego de 8 meses de aplicación de la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia. En este sentido, existen desaciertos en el procedimiento que dificultan su aplicación, lo hacen excesivamente burocrático e inoperante, y deficiente en el uso de sus principales mecanismos de resolución de controversias, por tanto, la Comisión de Familia viene en proponer las siguientes enmiendas, respecto de las materias que se indican y por las razones que se exponen:

1) Publicidad:

Conforme a las reglas imperantes en la mayoría de los cuerpos normativos modernos, y con el objeto de adecuar los principios de la reforma de la justicia de familia a los criterios que han iluminado las últimas

modificaciones en materia constitucional y todas las reformas de las diferentes áreas de la administración de justicia, se hace necesario establecer la publicidad como un principio rector del procedimiento a seguir por los juzgados de familia, salvaguardando siempre las naturales excepciones que deben respetarse en atención a las especiales materias que deben conocer estos tribunales, y otorgando la debida protección a la intimidad de las partes o de los menores que puedan verse afectados.

En atención a lo expuesto, la Comisión ha estimado necesario modificar el artículo 15¹³ de la ley N° 19.968, con el objeto de establecer, dentro del párrafo que determina los principios que informan el procedimiento, el principio de la publicidad de las actuaciones de los juzgados de familia, respetando en su totalidad las normas ya establecidas acerca de la protección de la intimidad.

Así, la modificación propuesta es la siguiente:

1.1) Modificar en el artículo 15 de la ley N° 19.968, la expresión “Protección de la intimidad”, que encabeza dicha norma, por la palabra “Publicidad”, e intercalando, a continuación del punto seguido, la frase “Las actuaciones del tribunal serán públicas. Con todo”, seguida de una coma.

2) Asesoría Letrada:

La práctica forense ha demostrado que la actuación personal de las partes que mayoritariamente concurren a la justicia de familia, con las especiales condiciones enunciadas en el cuerpo de este informe, dificulta la presentación de sus pretensiones y causa gran demora y recarga de trabajo para el tribunal.

Por lo tanto, se debe incluir en la ley, como un principio que informa el procedimiento, la asesoría letrada, materia que está en

¹³ Artículo 15.- Protección de la intimidad. El juez deberá velar durante todo el proceso por el respeto al derecho a la intimidad de las partes y especialmente de los niños, niñas y adolescentes. Con ese objetivo podrá prohibir la difusión de datos o imágenes referidos al proceso o a las partes; o disponer, mediante resolución fundada, que todas o algunas de las actuaciones del procedimiento se realicen en forma reservada.

consonancia con las normas constitucionales del debido proceso, del derecho a la defensa, y del derecho internacional ratificado por nuestro país.

Sólo en casos de excepción, el juez podrá permitir la prescindencia de un letrado, siempre y cuando no implique el riesgo de restar imparcialidad a la labor del juez, ni menos obligarlo a asumir estrategias de defensa para alguna de las partes.

En este sentido, las modificaciones propuestas son las siguientes:

2.1) Incorporar un nuevo artículo, dentro del Título III, a propósito de los principios que informan el procedimiento:

“Artículo 16 bis.- Asesoría letrada. En los asuntos sometidos al conocimiento de los Tribunales de Familia, los comparecientes tendrán derecho a disponer de asesoría jurídica en la defensa de sus intereses.”

2.2) Reemplazar el artículo 18 actual de la ley N° 19.968 por el siguiente:

“Artículo 18.- Comparecencia en juicio. En los procedimientos que se sigan ante los Juzgados de Familia, la comparecencia de las partes se regirá por lo dispuesto en la ley N° 18.120.”¹⁴

3) Vida futura del menor:

Las normas que se propone derogar imponen obligaciones a los jueces, respecto de la decisión sobre la vida futura del menor, sin definir apropiadamente de qué se trata ni la forma en que se puede atender a su cumplimiento. Además, por la amplitud del modo como se establece, incluso puede importar la abdicación ante los jueces de obligaciones que corresponden en primer lugar a los padres; los jueces sólo deben conocer este tema cuando los menores puedan ser objeto de medidas de protección según las reglas generales.

¹⁴ Establece normas sobre comparecencia en juicio, D.O. de 18 de mayo de 1982.

En este punto, se propone modificar las dos normas que contemplan la obligación citada, tanto en la ley N° 19.968 como en el Código Civil:

3.1) Derogar el numeral 7 del artículo 8° de la ley 19.968¹⁵.

3.2) Derogar los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 234 del Código Civil¹⁶.

4) Concentración de la audiencia:

En la actualidad, el juez sólo puede suspender una audiencia durante su desarrollo, hasta por dos veces.

La modificación propuesta pretende dar mayores facultades al juez para suspender la audiencia, incluso en forma anticipada, por motivos fundados.

En este punto se propone otorgar a los jueces la facultad de suspender con anticipación la realización de audiencias, ya que muchas veces no se alcanzan a realizar las notificaciones necesarias, o no son recibidos los informes periciales solicitados, haciendo inútil la realización de ésta, lo que se sabe con antelación, no existiendo hoy en día la posibilidad de proceder de esta manera, y evitando así el gasto innecesario de horas juez y de tiempo para los interesados si no es posible llegar a una conclusión satisfactoria para éstos, al no contarse con todos los elementos necesarios para su desarrollo.

¹⁵ Artículo 8°: Corresponderá a los juzgados de familia conocer y resolver de las siguientes materias, N°7 "La vida futura del niño, niña o adolescente, en el caso del inciso tercero del artículo 234, del Código Civil".

¹⁶Artículo 234 del Código Civil.-"Los padres tendrán la facultad de corregir a los hijos, cuidando que ello no menoscabe su salud ni su desarrollo personal.

Si se produjese tal menoscabo o se temiese fundadamente que ocurra, el juez, a petición de cualquiera persona o de oficio, decretará medidas en resguardo del hijo, sin perjuicio de las sanciones que correspondiere aplicar por la infracción.

Cuando sea necesario para el bienestar del hijo, los padres podrán solicitar al tribunal que determine sobre la vida futura de aquel por el tiempo que estime más conveniente, el cual no podrá exceder del plazo que le falte para cumplir dieciocho años de edad.

Las resoluciones del juez no podrán ser modificadas por la sola voluntad de los padres".

De este modo, se propone:

4.1) Agregar un inciso segundo al artículo 11¹⁷ del siguiente tenor:

“Sin perjuicio de lo anterior, el tribunal podrá suspender anticipadamente la realización de la audiencia por motivos fundados.”

5) Archivo Provisional:

Se trata de modificar la institución del abandono del procedimiento, especialmente, en causas de protección y violencia intrafamiliar, con el objeto de incorporar la posibilidad de archivar los antecedentes.

En este punto, la idea es que no se produzcan los efectos propios del abandono del procedimiento (cosa juzgada), permitiendo revivir la causa, ya que es de la naturaleza de muchos de los asuntos que se tramitan ante los Tribunales de Familia, el ser revisados constantemente. De esta forma, se hace más expedito desarchivar un expediente que iniciar un nuevo procedimiento una vez declarado su abandono. Muchas veces las audiencias fracasan por falta de notificación, o por falta de interés de los actores en proseguir su tramitación, aunque sea susceptible de continuarse, por lo que es mejor archivar que emitir una sentencia con efectos permanentes para las partes, además de que siempre subsiste la regla general del Código de Procedimiento Civil sobre el abandono del procedimiento.

No obstante lo anterior, se resguarda el derecho de las personas en los casos de mayor gravedad, obligando al juez a citar a una segunda audiencia antes de ordenar el archivo de los antecedentes.

Así, la Comisión ha estimado necesario proponer la siguiente modificación:

¹⁷ Artículo 11.- Concentración. El procedimiento se desarrollará en audiencias continuas y podrá prolongarse en sesiones sucesivas, hasta su conclusión. No obstante, el tribunal podrá suspender el desarrollo de la audiencia hasta por dos veces solamente por razones de absoluta necesidad y por el tiempo mínimo necesario de acuerdo con el motivo de la suspensión. El tribunal comunicará oralmente la fecha y hora de su continuación, lo que se tendrá como suficiente citación.

5.1) Se propone modificar el artículo 21¹⁸ de la siguiente forma:

“Artículo 21.- Archivo provisional. Si llegado el día de la celebración de las audiencias fijadas no concurriere ninguna de las partes que figuren en el proceso, y el demandante o solicitante no pidiere una nueva citación dentro de quinto día, el juez de familia procederá a ordenar el archivo de los antecedentes.

No obstante, previo a ordenar el archivo provisional, en los asuntos a que se refieren los números 8), 10), 12) y 13) del artículo 8^o¹⁹, el juez citará a las partes en forma inmediata a una nueva audiencia, bajo apercibimiento de continuar el procedimiento y resolver de oficio.”.

6) Eliminación de la segunda fecha de audiencia:

Se trata de eliminar en forma definitiva la segunda fecha de realización de audiencia preparatoria, contemplada en el inciso segundo del artículo 59, por su falta de uso, eficacia y pertinencia.

La idea es eliminar la obligación que asiste a los jueces de tener que fijar, al recibir una causa, dos fechas para la realización de la audiencia preparatoria, medida que recarga inútilmente la agenda de los jueces sin que muchas veces haya necesidad, y postergando así la fijación de audiencias más próximas para los que sí lo necesitan de manera urgente.

¹⁸ Artículo 21.- Abandono del procedimiento. Si llegado el día de la celebración de las audiencias fijadas, no concurriere ninguna de las partes que figuren en el proceso, y el demandante o solicitante no pidiere una nueva citación dentro de quinto día, el juez de familia procederá a declarar el abandono del procedimiento y ordenará el archivo de los antecedentes.

No obstante, en los asuntos a que se refieren los números 8), 9), 10), 12), 13) y 18) del artículo 8^o, el juez citará a las partes, en forma inmediata, a una nueva audiencia bajo apercibimiento de continuar el procedimiento y resolver de oficio.

¹⁹ N° 8) En los asuntos en que aparezcan niños, niñas o adolescentes gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos; N° 10) En los asuntos en que se les impute un hecho punible; N° 12) En las causas sobre maltrato, y N° 13) Procedimientos relativos a la adopción.

6.1) Derogar el inciso segundo del artículo 59 de la ley N° 19.968²⁰.

7) Suspensión condicional de la dictación de la sentencia:

La ley concede al juez la facultad de otorgar el beneficio de suspender condicionalmente la dictación de la sentencia a un denunciado o demandado por violencia intrafamiliar, bajo ciertas condiciones establecidas en el artículo 96 de la ley N° 19.968, como una forma de incentivar a los condenados primerizos a no reincidir. A continuación, en el artículo 97 de la misma ley, se establecen ciertas condiciones que hacen improcedente la concesión de este beneficio, entre las cuales se menciona el que exista alguna denuncia o demanda previa sobre los mismos hechos de violencia intrafamiliar, aunque sea en contra de otras personas.

Sin embargo, tal exigencia no parece razonable, al impedir la aplicación de un beneficio establecido para infractores primerizos sin que exista certeza jurídica de la comisión de los hechos denunciados o en qué se basa la demanda; la práctica demuestra que suele suceder que la presentación de la demanda no siempre lleva a la continuidad del juicio sino que sólo tenía por objeto servir de instrumento de presión para el demandado. Por lo tanto, se pretende reemplazar tal exigencia por una más certera, como resulta ser la sentencia condenatoria previa, en que se tiene la certeza de que se ha proseguido un juicio, se han rendido los medios probatorios establecidos por la ley y ambas partes han tenido la oportunidad de ser escuchados por un tribunal imparcial.

En este sentido, la modificación propuesta es la siguiente:

²⁰ Art.59.- "Citación a audiencia preparatoria. Recibida la demanda, el tribunal citará a las partes a una audiencia preparatoria, la que deberá realizarse en el más breve plazo posible. Para estos efectos se fijarán dos fechas de audiencia, procediendo la segunda de ellas sólo en el caso de que las partes no hayan sido oportunamente notificadas".

7.1) Reemplazar en la letra b) del artículo 97²¹ las expresiones “denuncia o demanda” por “sentencia condenatoria previa”, haciendo así más exigente la norma.

8) Término del proceso:

Se trata de establecer y regular otras maneras de poner término al procedimiento, distintas de la sentencia ejecutoriada, con criterios de realidad y adaptación a los conflictos de familia.

8.1) Incorporar un nuevo inciso segundo al artículo 100²², pasando el actual a ser tercero, del siguiente tenor:

“Podrá además terminar por acuerdo de las partes o a requerimiento de la víctima si la decisión de ésta fuere manifestada en forma libre y voluntaria y el juez así lo apreciare, previo informe del Consejo Técnico, y siempre que no existan antecedentes previos.”.

²¹ Art.97.- “Improcedencia de la suspensión condicional de la dictación de la sentencia. La facultad prevista en el artículo anterior no será procedente en los siguientes casos:

b) Si ha habido denuncia o demanda previa sobre la comisión de actos de violencia intrafamiliar en contra del denunciado o demandado, cualquiera que haya sido la víctima de éstos.”.

²² Art. 100.- Término del proceso. El proceso regulado en este Párrafo sólo podrá terminar por sentencia ejecutoriada o en conformidad a lo dispuesto en el inciso primero del artículo 98. (Suspensión condicional de la dictación de sentencia)

Asimismo, cuando el proceso se hubiere iniciado por demanda o denuncia de un tercero, el juez de familia, durante la audiencia preparatoria y previo informe del consejo técnico, podrá poner término al proceso a requerimiento de la víctima si su voluntad fuere manifestada en forma libre y espontánea”.

Se designó Diputada informante a la señora Adriana Muñoz D'Albora.

Sala de la Comisión, a 12 de julio de 2006.

Tratado en sesiones 3ª, 7ª, 8ª, 10ª, 11ª, 12ª y 13ª, realizadas los días 5 de abril, 10 y 17 de mayo, 14 y 21 de junio, y 5 y 12 de julio, respectivamente.

Concurrieron en su acuerdo las siguientes señoras y señores Diputadas y Diputados: Isabel Allende Bussi; Ramón Barros Montero; María Angélica Cristi Marfil; Eduardo Díaz del Río; María Antonieta Saa Díaz; Carlos Abel Jarpa Weber; Adriana Muñoz D'Albora (Presidenta); Claudia Nogueira Fernández; Jorge Sabag Villalobos y Ximena Valcarce Becerra.

María Eugenia Silva Ferrer
Abogado-Secretaria de la Comisión

ÍNDICE

I.- Introducción	1
II.- Antecedentes	1
A) Cuadros representativos de la situación actual de los Tribunales de Familia	2
1. Ingreso mensual de causas	4
2. Ingreso de causas desagregadas por materia	5
3. Diferencias con estimaciones previas	7
Anexo estadístico	8
B) Análisis de la ley N° 19.968, que crea los Tribunales de Familia	14
a) Objetivos	14
b) Principios que informan la ley	16
III.- Trabajo realizado y fuentes consultadas	16
IV.- Diagnóstico	17
1.- Deficiencias en el diseño	18
a) Ausencia de una Defensoría de la Familia	18
b) Competencia: Amplitud en la aplicación judicial de medidas de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes	18
c) Comparecencia personal	20
d) Mediación	22
2.- Problemas de implementación y puesta en marcha	26
3.- Gestión	29
V.- Conclusiones	37
VI.- Propositiones	38
Propositiones legislativas de la Comisión de Familia	41
1) Publicidad	41
2) Asesoría letrada	42
3) Vida futura del menor	43
4) Concentración de la audiencia	44
5) Archivo provisional	45
6) Eliminación de segunda fecha de audiencia	46
7) Suspensión condicional de la dictación de la sentencia	47
8) Término del proceso	48