



DECLARACIÓN DE POSICIÓN DEL COLEGIO MÉDICO DE CHILE SOBRE LA VULNERACIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA



#ConNuestraInfancia
#AkNouTimoun
#IñWeñiMalen

**VICEPRESIDENCIA DE MESA
DIRECTIVA NACIONAL
COLEGIO MEDICO DE CHILE**

AUTORES DEL DOCUMENTO:

Fernando González
Patricio Meza
Claudio Pérez
Jimena Yáñez
Claudia Sagredo

Índice

Introducción	4
Contexto y Situación	4
Servicio Nacional de Menores (SENAME)	6
Poder Ejecutivo	9
Poder Legislativo	11
Poder Judicial	12
Declaración de Posición COLMED	15
Fortalecimiento de mecanismos y dispositivos de protección de NNA	15
Modificación del Marco Institucional	16
Vinculación Residencias con Atención de Salud	17
Puntos Conclusivos	18
Distribución	19



Introducción

I. CONTEXTO Y SITUACIÓN.

La Convención sobre los Derechos del Niños (CDN), firmada en la ONU el año 1989, y a la cual adscribió Chile en el año 1990, reconoce el derecho de los niños a vivir en familia y a ser cuidado por sus padres, y exige a los Estados partes proporcionar cuidados alternativos cuando es necesaria la separación de los niños de sus familias. Por su parte, las directrices de las Naciones Unidas sobre una modalidad alternativa del cuidado de niños (2009) refiere que es el Estado quien debe siempre apoyar todos los esfuerzos para que los niños permanezcan en su propia familia o se reintegren a ella y, en su defecto, se encuentre otra solución apropiada y permanente, como la adopción. Durante el proceso de que se buscan soluciones permanentes o en los casos en que éstas resulten inviables o contrarias al interés superior del niño, se debe determinar y adoptar las modalidades más idóneas de acogimiento alternativo.

Hoy, de acuerdo a lo señalado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Chile tiene la mejor posición de los países de la región en el Índice de Desarrollo Humano y es catalogado por el Banco Mundial como un país de ingresos altos. A ello se suma el compromiso de Chile con la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, que establece los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los que consideran iniciativas en favor de las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, por medio del establecimiento de alianzas de cooperación y que considera metas relevantes para la vida de los niños. Los ODS instalan desafíos con la infancia de gran envergadura a los cuales Chile se comprometió voluntariamente a cumplir, tales como reducir a la mitad la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza, velar para que todos ellos accedan a una educación de calidad, y eliminar todas las formas de violencia en contra de los niños, niñas y adolescentes, entre otros.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, junto con UNICEF-Chile, señalaron en informe del 2013, que el Estado ha cometido graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos, siendo Chile, junto a Panamá, los únicos países que no cuentan con un marco institucional para su protección efectiva de los derechos de la infancia. Han transcurrido 27 años desde la ratificación de Chile a la CDN, y a pesar de ello no se ha generado el sistema de protección integral de la infancia. Este sistema no solo operaría promoviendo los derechos en las residencias SENAME, sino que debiese tener un fuerte acento preventivo, lo que permitiría que muchos miles de niños y niñas no lleguen a medidas de protección y reciban apoyo en sus barrios, familias y comunidades con el apoyo de ONGs, municipios, organizaciones sociales y, por cierto, de la administración del Estado. Dicho sistema debiese trabajar fuertemente la promoción de derechos, así como el apoyo a las familias y a las instituciones colaboradoras, con una fuerte autoridad a nivel territorial, con autonomía y con las facultades necesarias para cumplir su función.



UNICEF Chile, luego del diagnóstico realizado, elaboró el Programa de Cooperación 2018-2021¹, con una propuesta que aborda 10 áreas críticas sobre la deuda del Estado de Chile en los compromisos suscritos con la protección de infancia:

1. Creación de un sistema integral de protección de la niñez
2. Inversión en infancia
3. Derecho de los niños a vivir en familia
4. Apoyo a las familias con la crianza de sus hijos y el acceso a la protección social
5. Pobreza infantil
6. Violencia hacia los niños y abuso sexual
7. Educación de calidad
8. Obesidad y nutrición
9. Salud mental
10. Adolescentes en conflicto con la ley

La oficialización de los 1.313 fallecimientos de niños, niñas y adolescentes en los últimos 10 años, que se encontraban bajo la tutela del Estado, en instituciones administrados por el SENAME, causaron una gran conmoción pública, develando solo la punta del iceberg del fracaso del Estado en su protección efectiva. El primer informe de comisión investigadora: SENAME I (informe Jeldrés 2014) y posteriormente el segundo informe (CEI 2016) que tenía como objeto verificar que las medidas del primer informe hayan sido aplicadas, o bien sancionar a los responsables del incumplimiento de éstas, respaldan estos hechos.

Es un hecho que la protección de los niños vulnerados en sus derechos crece cada año; en 1990 pasaban por la red SENAME 47.000 niños y niñas, el 2000 eran 60.000, el 2010 eran 180.000, el 2016 fueron 210.000, mientras que el aumento de la población menor de 18 años, entre 1990 y 2015, es poco más de 4%. Cabe preguntarse ¿por qué aumenta la población infantil atendida en SENAME? Evidentemente, los mecanismos de promoción de los derechos y de prevención de vulneración de los mismos son insuficientes. En relación a presupuesto del SENAME de los últimos 7 años, dicho presupuesto ha crecido en un 93%, sin embargo, las brechas siguen siendo muy grandes y cada vez se hace más evidente que las políticas de apoyo a la familia del Estado de Chile han sido insuficientes para garantizar la protección de derechos.

Lo anteriormente expuesto habla de la necesidad de contar con una **Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia (o de Garantías de Derechos de la Niñez)**, ya que la sociedad civil así como expertos en infancia, reconocen que la institucionalidad existente en niñez es escasa, dispersa y muchas veces sin roles ni responsabilidades claras². De esta manera, y a pesar de que existen programas para la prevención de vulneraciones de derecho a los niños y niñas actualmente en nuestro país, la oferta de programas para la niñez está centrada en la vulneración socio-económica y en la protección especial de NNA, quedando relegada tanto la prevención de vulneraciones, la promoción de derechos y la protección general de los mismos. Además de esto, dicha protección especial es insuficiente para reparar efectivamente los daños a los que estos han estado expuestos.

¹ UNICEF. *Agenda de Infancia 2018-2021. Desafíos para un área clave del país. Boletín 2017 (en línea)*: <<http://unicef.cl/web/agenda-infancia-2018-2021/>>

² Muñoz, C. (2013) *Proyecto de Ley de Protección Integral de la infancia: ilusión de universalidad*. http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_



En definitiva, el adecuado funcionamiento de las residencias, así como los mecanismos de fiscalización y control en la protección de los niños, niñas y adolescentes tanto en ellas como a nivel territorial, quedan en duda, lo que obliga a revisar la institucionalidad a cargo de la infancia vulnerada. Lamentablemente la invisibilidad de esta problemática, y la poca prioridad que ha tenido en los gobiernos democráticos, no ha sido suficiente para sacar adelante una agenda en los poderes del estado que encarne la Convención de Derechos de la Niñez.

No obstante, el principal desafío del país sigue siendo la creación de un Sistema de Protección Integral de Derechos de la Niñez que se ocupe, no sólo de aquellos que son víctimas de explotación, maltrato o abuso, sino que de todos los niños. Esto significa adoptar todas las medidas normativas, legislativas y administrativas, para que todos los niños que viven en Chile accedan a la salud, educación, protección social y vivienda, así como al buen trato, respeto, cuidado y protección por parte de sus padres, madres y cuidadores principales.

En el presente documento se presenta la situación actual de las iniciativas relacionadas con la protección de la infancia vulnerada de derechos e infractora de Ley.

II. SERVICIO NACIONAL DE MENORES (SENAME):

El Servicio Nacional de Menores depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y tiene como mandato ser el organismo “encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”. Creado en el año 1979 su misión Institucional es **“contribuir a la promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores/as de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio”**. Cuenta con una red de administración directa y una red de colaboradores acreditados.

Sus Objetivos Estratégicos Institucionales son:

- Restituir y/o reparar los derechos de los niños/as y adolescentes vulnerados en sus derechos por medio de prestaciones de protección.
- Reinsertar socialmente a adolescentes imputados/as y/o condenados/as conforme a estándares definidos por la Ley 20.084.
- Promover los derechos y prevenir la vulneración de los mismos para NNA.
- Supervisar tanto el cuidado de los niños/as y adolescentes atendidos en la oferta del servicio, como a su vez hacer uso eficiente de los recursos disponibles, a fin de mejorar la calidad de las prestaciones dando cumplimiento a los estándares establecidos por el servicio, en concordancia con mandatos legales aprobados por el Estado de Chile.
- Adecuar continuamente la oferta dedicada a la atención de niños, niñas y adolescentes vulnerados/as en sus derechos y la rehabilitación de adolescentes que han infringido la ley, a fin de adecuarlas a las políticas nacionales e internacionales sobre la materia y mandatos legales aprobados por el Estado de Chile, en conformidad a estándares de calidad.



El primer informe de comisión investigadora, liderada por la Magistrado Mónica Jeldres en el año 2013 (informe Jeldres), elaborado con el apoyo del ministerio de Justicia y UNICEF, identificó graves y sistemáticas vulneraciones de derechos de NNA en el sistema residencial del SENAME. Esta investigación abarcó 6.500 NNA de 10 regiones del país. A continuación se presentan las principales falencias e irregularidades desarrolladas in extenso en el informe:

- Ausencia de políticas y de trabajo con las familias.
- Abusos y vicios por parte del Sistema Judicial (ej. fichas de niños y niñas de residencias que no coincidían con la información de los Tribunales de Familia).
- Violencia y maltrato infantil en las residencias (ej. casos de abuso sexual y hallazgo de redes de prostitución Infanto-juvenil de NNA residentes dirigidas por los propios funcionarios).
- Internaciones y adopciones irregulares. El artículo 1° de la Ley 19.620 sobre adopción determina que “esta procede sólo cuando la familia de origen no es capaz de brindar al niño, niña o adolescente una satisfacción de sus necesidades espirituales y materiales.” El artículo 12, establece, además, condiciones precisas para que un niño o niña pueda ser declarado susceptible de ser adoptado: “cuando el padre, la madre o las personas a quienes se haya confiado su cuidado estén inhabilitados física o moralmente para ejercer el cuidado personal; cuando no le proporcionen atención personal o económica durante el plazo de dos meses; cuando lo entreguen a una institución pública o privada de protección o a un tercero, con ánimo manifiesto de liberarse de sus obligaciones...”.
- Fallas en su infraestructura, calefacción deficiente o sin calefacción, falta de agua caliente para bañar a niños y niñas, deficiente seguridad de los recintos.
- Incompatibilidad entre el interés superior del niño a que obliga la Declaración de Derechos del Niño con los intereses financieros y de acceso a las subvenciones estatales que tienen las instituciones privadas. 80% de las atenciones que presta el SENAME se realizan a través de las OCAS (Organismos colaboradores del SENAME), las que postulan a 180 mil millones anuales que el Estado otorga en subvenciones.
- Falta de personal, y competencias: Los funcionarios no tienen la capacitación adecuada para las labores que debe desarrollar, recibe sueldos bajos y los sindicatos sin excepción acusan acoso laboral. Desde la creación del sistema de protección se han instituido puestos de trabajo en el límite de la legalidad, cuando no francamente en contra de los derechos laborales consagrados en nuestra legislación: turnos de más de 12 horas, turnos de 14 o 21 días seguidos, entre otras irregularidades. Además existe una falta de profesionalización del personal a cargo de los cuidados de NNA.
- Falta de escolarización y actividades formativas, lo que se traduce que al egreso de las residencias no ha habido ningún grado de avance en el desarrollo psico-afectivo y de mejoría para el futuro de NNA que egresan. Hay un estudio que demuestra, por ejemplo, que en el año 2015, el 74% de los presos de la Región Metropolitana estuvo en algún momento de su vida bajo el control del SENAME.
- Falta de coordinación intersectorial; Falta de coordinación con sector Salud.
- Falta de manejo y protocolización adecuada de los casos de residentes con problemas de Salud Mental, con medicación sin la debida autorización de un profesional de la Salud. Se destaca en este punto que “un panorama



inquietante se presenta también respecto del tratamiento de las enfermedades mentales”.

Considerando la necesidad de modificaciones en el marco legal de la protección de los derechos de la infancia en Chile, los acuerdos internacionales consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y el trabajo realizado por la sociedad civil, algunos de los mínimos a ser considerados en la ley serían³:

- 1.** Debe consagrar los derechos a favor de la niñez y de la adolescencia y las garantías universales y especiales que los hagan efectivos. Junto a esto debe tener como norte el principio del “Interés Superior del niño”.
- 2.** Debe generar un marco para la necesaria intersectorialidad y definir de manera clara la relación y coordinación de los servicios que atienden a la niñez, tales como salud, educación y protección social, cuyos programas se sobreponen, de manera de abordar de manera integral la complejidad de la niñez en su totalidad.
- 3.** Debe derogar la Ley de Menores, pasando del enfoque tutelar del Estado a un enfoque de derechos⁴.
- 4.** Debe incorporar de manera clara y explícita el lenguaje de los derechos universales de los NNA.
- 5.** Debe asegurar la creación de la figura de un “Defensor del niño”, como instancia autónoma que represente la voz de los NNA.
- 6.** Debe asegurar la conformación de instancias participativas vinculantes, como un Consejo Consultivo que considere NNA y actores de la sociedad civil vinculados al tema de niñez.
- 7.** Debe asegurar una institucionalidad de entes suficientemente facultados, con poder político y con presupuestos públicos que de manera efectiva y plena garantice los derechos de los NNA.
- 8.** Vinculación de Residencias con la red asistencial del Sistema de Salud. Se deben definir adecuadamente responsables, flujos de derivación y oportunidad de atención de los NNA. En particular, se debe desarrollar un Programa de Salud Mental que considere la capacidad instalada en los Centros de Salud Mental Municipal, o bien equipos de Salud Mental de los Centros de Salud Familiar, con funcionarios que cuenten con las competencias para identificar y monitorear en el día a día la sintomatología y eventuales descompensaciones de los NNA bajo tratamiento, con una especial preocupación por la calidad de vida, con financiamiento e incentivos puestos en la reinserción y participación social.
- 9.** Desarrollo de protocolos para mejorar el acceso y oportunidad de denuncia de todo tipo de maltrato infantil (agresión física, psicológica, emocional, negligencia y/o abuso sexual).

³ Muñoz, C. (2013) *Proyecto de Ley de Protección Integral de la infancia: ilusión de universalidad*. http://politicaspUBLICAS.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_

⁴ *Bloque por la infancia, 2013. Bloque por la infancia-carta abierta*. Recuperado el 21 de enero de 2014 de <http://www.achnu.cl/tag/defensor-del-niño-y-la-niña/>.



III. PODER EJECUTIVO

Consejo Nacional de la Infancia

Mediante Decreto Supremo N° 21, de 14 de marzo de 2014 se crea el Consejo Nacional de la Infancia como un comité interministerial encargado de: *asesorar a la Presidenta de la República en todo cuanto diga relación con la identificación y formulación de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a garantizar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local; y de servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias. En especial, le corresponde a este Consejo, entre otras tareas, asesorar en el estudio de la legislación nacional vigente en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, proponiendo las modificaciones a nivel constitucional, legal y reglamentario, que sean necesarias para generar un Sistema de Prestación Integral efectivo de los derechos de la infancia y de la adolescencia. En cumplimiento de este mandato, el Consejo Nacional de la Infancia prestó su asesoría en la coordinación de los distintos sectores comprometidos.*

Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez

El Estado chileno impulsó el 21 de septiembre del año 2015, la creación de un Sistema de Garantías de Derechos de la Niñez. “Este proyecto pretende dotar al país de un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales, orientados a asegurar la protección efectiva de los derechos de los niños y a velar por su pleno desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, considerando su identidad cultural y su pertenencia a pueblos indígenas. El sistema reconoce las relaciones entre los niños, la familia, la sociedad y el Estado, estructurándolas a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos, con profundo respeto de la relación del niño con sus padres o responsables legales; refuerza el papel de las políticas sociales otorgadas a los niños y de protección social dirigidas a ellos; limita la intervención del Estado a una última instancia, en subsidio de los esfuerzos de la familia para asegurar el ejercicio de los derechos del niño; y reconoce a los niños como sujetos participantes activos de la comunidad.”⁵

En resumen, las ideas matrices del proyecto se resumen en las siguientes:

- 1. Ley de garantías** que busca desarrollar medios que contribuyan al efectivo ejercicio de sus derechos por parte de los niños, por medio de un sistema proteja integralmente los derechos de los niños reconocidos en la Constitución Política de la República, en la Convención, en los demás tratados internacionales que hayan sido ratificados por Chile que se encuentren vigentes, y en las demás leyes.
- 2. Provisión de servicios y prestaciones sociales** por medio de la convergencia de distintos niveles de intervención del Estado. Por una parte, contempla un sistema protección a través de políticas sociales. Por otra parte, la existencia de prestaciones especializadas, para los casos en que tales derechos deben ser reparados o restituidos.
- 3. Ley marco** que sienta las bases generales del sistema de garantías de los derechos de la niñez. Ello implica

⁵ MENSAJE N° 950-363/ Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley de sistema de garantías de los derechos de la niñez. Santiago, 21 de septiembre de 2015



reconocer la naturaleza intersectorial de las materias vinculadas a la niñez, la vocación articuladora de la institucionalidad, y la necesidad de que el enfoque de derechos de los niños se instale transversalmente en los órganos del Estado y la sociedad chilena.

4. Sistema Institucional, el proyecto establece una nueva institucionalidad, si bien privilegiando fortalecer organismos existentes. Así, en el Ministerio de Desarrollo Social radica las tareas de rectoría del sistema a través de un Comité Interministerial, coordinado por una subsecretaría dependiente del Ministerio de Desarrollo Social, denominada “Subsecretaría de la Niñez”. Por otra parte, y en relación a las instituciones que participan del sistema, se prevé la existencia de un Defensor de la Niñez que contribuya a la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños.

5. Política Nacional de la Niñez, comprensiva e integrada, destinada a asegurar el pleno desarrollo de todos los niños indicándose los entes públicos y privados obligados a ponerla en práctica y sus dispositivos más importantes de planificación, control y seguimiento.

En definitiva, este proyecto pretende dotar al país de un sistema coordinado de dispositivos legales, institucionales, políticos y sociales orientados a asegurar la efectividad de los derechos de los niños. De igual manera pretende integrar distintos niveles de intervención del Estado. Dentro de las normativas que impulsa este nuevo Sistema, se encuentran los siguientes:

A) Subsecretaría de la Niñez

Su objetivo es crear una nueva institucionalidad para los niños, estableciendo un rol de rectoría que ejercerá el Ministerio asumiendo la gestión estratégica del sistema y la articulación del mismo. Será además la Secretaria Técnica del Comité Interministerial de Desarrollo Social de la Niñez y estará a cargo de la implementación del Subsistema de Protección Integral de la Infancia “Chile Crece Contigo”, del sistema Intersectorial de Protección Social establecido en la Ley 20.379

B) Servicio de Protección Especializada

Tiene por objetivo mejorar la institucionalidad encargada de la protección especializada de derechos del niño. Para ello pretende impulsar:

- mayor especialización de los actores concurrentes;
- mejoras en la calidad de los programas y ejecutores a través de la instalación de un sistema de acreditación;
- mejoras en la supervisión de la ejecución de programas;
- mejoras en la gestión institucional;
- precisión en el objeto del servicio, incorporando al niño y su contexto familiar;
- mejoras al sistema de registro de información.

C) Servicio de Reinserción Juvenil

Pretende mejorar la institucionalidad de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. De la misma forma se orienta a mejorar la gestión de programas, monitoreando su implementación y retroalimentando al sistema. En este sentido se propende la creación de un comité de estándares de acreditación técnico.

D) Defensoría de la Niñez

Pretende impulsar la creación de una institución nacional de derechos humanos autónoma que vele por la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños, tanto por parte de los órganos del Estado como de



aquellas personas jurídicas de derecho privado vinculadas a estas materias. Estará diseñado como una magistratura de persuasión que vele por el correcto funcionamiento del sistema de garantías.

IV. PODER LEGISLATIVO

Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes (Senado):

El 21 de junio del 2016 se constituye Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes. Desde entonces, se han efectuado 42 sesiones (una sesión fracasada por quórum), en que se han ingresado y discutido proyectos de ley. A continuación el detalle de ellas⁶:

- Proyecto de ley que tipifica como delito los actos de maltrato o crueldad, con niños y adolescentes, fuera del ámbito de la violencia (Julio 2016).
- Proyecto de ley que modifica el Código Penal, el Decreto Ley N° 645, de 1925, sobre el Registro General de Condenas, y la ley N° 20.066, de violencia intrafamiliar, destinado a aumentar la penalidad y demás sanciones aplicables para delitos cometidos en contra de menores y otras personas en estado vulnerable (Julio 2016).
- Proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (Agosto 2016).
- Análisis de los recursos presupuestarios necesarios para el adecuado funcionamiento del Servicio Nacional de Menores y su proyección para el año 2017 (Octubre 2016).
- Proyecto de ley que declara imprescriptibles los delitos sexuales contra menores. La señora Vinka Jackson y el señor James Hamilton hicieron entrega de un documento en el cual se registran 7.650 firmas de apoyo a la iniciativa en examen (Marzo 2017).
- Proyecto de ley que establece un sistema de garantías de los derechos de la niñez (Mayo 2017).
- Proyecto de ley que regula el derecho de filiación de los hijos e hijas de parejas del mismo sexo (Mayo 2017).
- Escuchar a los Ministros de Justicia y Derechos Humanos, Hacienda, Secretaría General de la Presidencia y Desarrollo Social, referirse al avance en el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Ejecutivo en lo referente a la situación que atraviesa el Servicio Nacional de Menores (SENAME), así como en las demás materias relativas a la infancia y adolescencia (Septiembre 2017).

La agenda legislativa en materias de infancia y sus respectivos avances son lo siguientes:

1. Proyecto de ley que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín N°10.315-18) presentado en septiembre 2015. Desde mayo 2017 en segundo trámite en Comisión Especial de Infancia del Senado. Fue votada en general en la Comisión, siendo aprobada por 3 votos a favor y 2 abstenciones. Se han realizado numerosas presentaciones de externos e incluso dos sesiones han estado concentradas en recibir sistematizaciones de la Biblioteca del Congreso (sobre propuestas y sobre comparación de proyectos de ley). Debiese entrar a debate en particular. URGENCIA SIMPLE.

⁶ http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=ficha&id=1062&tipo_comision=10



2. Proyecto de ley que crea la Subsecretaría de la Niñez en Ministerio de Desarrollo Social (Boletín N°10.314-06) presentado en septiembre 2015. El martes 19 de diciembre 2017, fue visto y votado en Sala siendo aprobado con 108 votos a favor. Volvió entonces a la Comisión de Origen en el Senado (Comisión Gobierno) y allí el día 20, en discusión única, fueron rechazadas las indicaciones y se acordó ir a comisión mixta, allí se zanjaron los desacuerdos. Hoy (miércoles 17 enero) fue enviado a la Sala del Senado y aprobado, debe ir Cámara para ser votado. Si se aprueba, se envía oficio al Ejecutivo y queda en condiciones de ser promulgada, el Ejecutivo debe elaborar decreto y resolver su publicación en el Diario Oficial). CON URGENCIA SUMA.
3. Proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (Boletín N°10.584-07) El miércoles 13 diciembre 2017, pasó por Sala del Senado y por Sala de la Cámara sucesivamente, para que se votaran las propuestas presentadas por la Comisión Mixta, siendo aprobadas. El 8 de enero fue enviado oficio al Ejecutivo quedando en condiciones para que el Ejecutivo la promulgue y luego publique.
4. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas (Boletín N°11.176-07) Presentado en abril de 2017. En primer trámite, en Comisión Constitución de la Cámara. Se han presentado indicaciones de parte del Ejecutivo (con fecha 17/12/2017), ahora deben presentarse indicaciones desde los parlamentarios, e iniciar su discusión en particular. CON URGENCIA SIMPLE.
5. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (Boletín N°11.174-07) Presentado en abril de 2017 En primer trámite, en Comisión Constitución del Senado. Ahora está en tercer lugar de la tabla de sesiones de sala del Senado (ha estado allí desde hace algunas semanas), para su discusión y votación en general (y retorno a comisión, para discusión en particular). CON URGENCIA SIMPLE.
6. Proyecto de Ley de Adopción: Aún en primer trámite, el 03 de agosto 2017 se retomó el proyecto de ley en Comisión Familia. Allí se produjo impasse dado que no se han presentado indicaciones del Ejecutivo y por ello no es claro cómo va a seguir esta discusión. El miércoles 06 septiembre se volvió a discutir y, en la ocasión, el Subsecretario de Justicia, en acuerdo con la oposición, presentó una propuesta de plan de trabajo, para discutir el proyecto en particular con plazo a noviembre 2017, lo que fue acordado, pero no se ha cumplido dicho plan.

V. PODER JUDICIAL

La ley N°19.968⁷ establece ciertas obligaciones a cumplir por los Tribunales de Familia, específicamente por jueces y consejeros técnicos. Así, en su artículo 78, indica que los jueces de familia deben visitar personalmente los establecimientos residenciales, existentes en su territorio jurisdiccional, en que se cumplan las medidas de protección. La fiscalización por parte de los Tribunales de Familia es esencial cuando hablamos de medidas de protección, especialmente cuando se trata de aquellas que separan al niño de sus padres. Es imperioso que ante una medida de este tipo el juez establezca un plazo determinado y un objetivo a cumplir, y que posteriormente se revise si dicho objetivo se está cumpliendo mediante la medida, de lo contrario se estaría infringiendo sin fundamento el derecho del niño a permanecer con sus padres y el derecho de estos a ser parte de su desarrollo.

Lamentablemente, la legislación vigente es poco clara respecto de las funciones administrativas de supervisión, sobre el objetivo, características y estándares que deben cumplir los mecanismos de supervisión de los derechos

⁷ CHILE. Ministerio de Justicia. Ley 19.968 que crea los Tribunales de Familia. Última versión 18 de Diciembre de 2010. Artículo 78



de los niños, niñas y adolescentes sujetos a una medida de protección⁸.

El informe de la comisión especial investigadora del funcionamiento de Servicio Nacional de Menores⁹, entregó información respecto a algunas falencias que existían en el procedimiento de aplicación de medidas de protección, relacionadas a la internación de niños y a las obligaciones que la ley le exigía a los jueces respecto de ellas.

Algunos de los problemas detectados fueron:

1. Niños y Adolescentes ingresados a establecimientos residenciales FAE (Familia de Acogida Especializada) sin determinar un plazo de duración de la medida, sin motivos de ingreso y sin fijar objetivos para la intervención.
2. Dictación de sentencias que, en vez de resolver la situación de vulneración del niño o adolescente y su familia, ordenan que se abra otra causa para poder investigar más, o para realizar la evaluación de la red familiar.
3. Niños y Adolescentes que permanecen institucionalizados sin que exista una medida vigente que lo permita.
4. Causas de Protección que se encuentran paralizadas una vez que se ha dictado el fallo, sin realizarse gestión alguna en orden a obtener y revisar su cumplimiento, ni la adecuación de la medida.
5. Desarraigo de niños y adolescentes de sus lugares de origen por estar institucionalizados en residencias que se ubican a más de 150 kilómetros de aquéllos.
6. Indeterminación del concepto de “grave vulneración de derechos” en la práctica judicial y de parámetros mínimos comunes para considerar imprescindible el ingreso de internación de un niño o adolescente en el sistema residencial.
7. Desconocimiento, o no aplicación de las reglas de la ONU al respecto, vigentes en Chile.
8. Niños y Adolescentes ingresados al sistema sin existir un Rol de Ingreso de su causa de protección en un Tribunal, o con más de un Rol de Ingreso, en el mismo o en otro Tribunal de Familia, y con multiplicidad de causas de protección tramitadas en forma separada y desconectadas entre sí.
9. Resoluciones que recaen en estas causas y que afectan la vida y bienestar de los Niños y Adolescentes acogidos en protección, que se dictan pero no se monitorean en forma oportuna, por falta del seguimiento judicial adecuado y oportuno de sus expedientes de protección.

Estos hechos constituyen, claramente, graves infracciones a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, a la ley N°19.968 y a la ley de Menores.

En marzo del 2014 la Corte Supremo dictó el “Auto Acordado que regula el seguimiento de medidas de internación y visitas a los centros residenciales por los Tribunales de Familia en coordinación con el Servicio Nacional de Menores y el Ministerio de Justicia”¹⁰. En ella se especifican cuáles son los deberes de los jueces cuando se

⁸ 8 ESPEJO, NICOLÁS y LATHROP, FABIOLA. *Identidad de género, relaciones familiares y derechos de niños, niñas y adolescentes. Comentarios al proyecto de ley que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género*. Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte. Año 22, N°2, 2015

⁹ COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MENORES. *Informe de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del Servicio Nacional de Menores*. Valparaíso, Chile. 28 de febrero 2014. [en línea] <http://cipperchile.cl/pdfs/2014/04/sename/INFORME_SENAME.pdf>

¹⁰ CHILE. Corte Suprema. Acta N° 37: *Auto Acordado que regula el seguimiento de medidas de internación y visitas a los Centros residenciales por los tribunales de familia en coordinación con el Servicio Nacional de Menores y el Ministerio de Justicia*. 14 de marzo de 2014.



dicta una medida de protección (tanto como medida cautelar o como sentencia definitiva), dentro de los más importantes, encontramos los siguientes:

- a)** Seguimiento y control del cumplimiento de la medida de internación por el tribunal de familia que la decretó: al disponer el ingreso de un menor de edad al sistema de protección, el juez con competencia en familia incorporará la información pertinente en sistema de registro único y específicamente en el formulario individual disponible en el Sistema Informático de Tramitación de Familia. Cada vez que se practique una visita al centro de internación, el juez deberá registrar el resultado de esa diligencia y actualizar la información del NNA en el formulario de residencia.
- b)** Obligación de visita de establecimientos residenciales en el territorio jurisdiccional: los jueces de familia deberán visitar personalmente los establecimientos residenciales existentes en su territorio jurisdiccional, conforme lo prescrito en el artículo 78 de la ley N°19.968, a lo menos cada cuatro meses. Durante estas visitas, el juez deberá entrevistar a los menores a fin de informarse sobre su estado actual y sobre cualquier reclamo o asunto. Además, revisará personalmente las dependencias de los centros verificando infraestructura, seguridad, higiene, educación y salud de los niños.
- c)** Revisión de las medidas cautelares y los planes de internación definitiva: en el cumplimiento de las evaluaciones periódicas realizadas por el tribunal con competencia en familia que conozca la situación del niño, niña o adolescente, aquél deberá revisar los formularios de registro (Individuales, de Residencia, de Familia de Acogida Especializada, de Familia Guardadora y de Programa Ambulatoria), verificando siempre que esté incorporado el informe del Servicio Nacional de Menores, al cual requerirá en caso contrario para que sea agregado a la brevedad.
- d)** Término de la internación y egreso del menor: los tribunales con competencia en familia deberán evaluar, conforme a la situación particular de cada niño, niña o adolescente sujeto a medidas de protección cautelares o dispuestas por una sentencia definitiva, la mejor alternativa de su egreso, teniendo en cuenta para dicho efecto los plazos máximos dispuestos oportunamente al ordenar el ingreso.

Desde entonces se han aumentado el número de visitas a centros residenciales y además se han creado duplas de jueces y consejeros técnicos para poder analizar de manera más profunda la situación de cada niño, niña y adolescente. Dentro de las bases para mejorar el procedimiento de aplicación de medidas de protección de los derechos de los niños, niñas o adolescentes desde la perspectiva del poder judicial, se debe considerar:

- Asegurar que la medida de internación en centros residenciales debe ser efectivamente la última en ser adoptada. La mentalidad de los jueces y de consejeros técnicos debe ser mantener al niño con sus padres, su familia extendida y que la separación se adopte únicamente cuando el niño carece de familia o ésta es negligente y es la que está vulnerando sus derechos. Sin embargo, al día de hoy solo el 25% de las plazas de los niños vulnerados en sus derechos se encuentra en proyectos de familias de acogimientos, mientras que el 75% se encuentra viviendo en una institución. Esta situación debería claramente ser invertida. Largas etapas de institucionalización, especialmente durante los primeros años de vida producen daños permanentes en el neurodesarrollo.
- Precisar diversos estadios de intervención, orientados a la adopción de medidas proporcionales, en función de la intensidad de la gravedad de la amenaza o vulneración de derechos en tal caso. Esto llevará a que se privilegien medidas que promuevan el derecho del niño a la vida familiar, en desmedro de las medidas de internación.
- Especialización y profesionalización de los organismos protectores de la infancia en las problemáticas de niños, niñas y adolescentes a través de asesoría técnica psicológica y/médica y la instauración de centros de medidas cautelares en todos los Tribunales de Familia del país.



Declaración de posición Colmed

En Agosto del 2017 COLMED convoca a diversos actores de la sociedad científica y social, así como autoridades involucradas, vinculados de alguna forma con la infancia, y se constituye una mesa técnico-social, cuyo propósito es conformar un referente propositivo y proactivo que sea parte de la protección de los derechos humanos de los niños niñas y adolescentes. El primer foco de trabajo es la solución de la urgente problemática de la vulneración de derechos de los NNA sujetos a protección por el Estado, por medio del correcto aprovechamiento de la institucionalidad existente, así como de la promoción de las reformas necesarias para que esto se haga efectivo.

La mesa, de forma unánime, señala la urgencia de tomar todas las medidas que sean necesarias para detener de forma inmediata la vulneración de derechos de los niños tutelados por el estado, en todas las dimensiones, sectores y actores involucrados.

1.- Fortalecimiento de mecanismos y dispositivos existentes para la protección de NNA:

La vulneración de los derechos está ocurriendo hoy, por lo tanto es fundamental activar todo mecanismo que proteja sus derechos, y que de esta manera se evite la reiteración de estos hechos, tomando en cuenta que siguen bajo la tutela del Estado. Esto significa en primer lugar, procurar mínimos estructurales, es decir, elevar el estándar de sus residencias, por medio de un Reglamento, que norme su adecuado funcionamiento.

Para desarrollar servicios que cumplan con los criterios de Kagan : calidad, equidad y sostenibilidad, fundamentales para un adecuado desarrollo infanto-juvenil, sugerimos incorporar el modelo de Berlinski y Schady que refieren que los 4 pilares centrales para la ejecución de una política o programa intersectorial en esta materia. Si el sistema se construye sobre estos cimientos, será capaz de adaptarse a las circunstancias dinámicas de los sistemas político, económico y ambiental que lo engloban y, por ende, de perpetuar el bienestar NNA de manera sistémica e inclusiva. Los pilares son:

1- Gobernanza: Se refiere a como los programas se organizan y coordinan, realiza rendición de cuentas y evalúa. Esta permite planificar, identificar como están distribuidos en la población y si son sostenibles en el tiempo. Para ello se deben definir:

- i. Estructura de coordinación horizontal y vertical
- ii. Entidad líder articuladora que coordina acciones específicas, evalúa y rinde cuentas
- iii. Recursos humanos y financieros adecuados



2- Aseguramiento de Calidad: Los programas deben tener estándares que los programas debe cumplir, mecanismo de evaluación y rendición de cuentas (*accountability*), y de mejora. Para ello se debe contar con:

- i. Estándares de calidad en los servicios
- ii. Mediciones y análisis de resultados
- iii. Herramientas de medición y sistemas de monitoreo
- iv. Rendición de cuentas (*accountability*)
- v. Información para la toma de decisiones
- vi. Consecuencias a quien no cumple con estándares de calidad

3- Financiamiento: independiente de su proveniencia, es necesario el financiamiento para gestionar y ejecutar adecuadamente los programas. Este debe ser:

- i. Suficiente, constante y duradero
- ii. Asignación que incentive mejoras de calidad
- iii. Distribución equitativa entre grupos etarios y regiones.
- iv. Contar con sistemas eficientes de contratación y ejecución presupuestaria

4- Recursos Humanos: la calidad de una institución depende de la calidad de su equipo. La capacitación previa y durante la interacción con los NNA es fundamental, es por eso que se debe procurar:

- i. Personal adecuadamente calificado
- ii. Incentivos que atraigan y eviten deserción del personal
- iii. Capacitación permanente y oportunidades de crecimiento profesional
- iv. Remuneración competitiva

Estos 4 pilares deben ser entendidos como engranajes, cada uno tan importante como el otro en el funcionamiento del sistema, y deben trabajar conjuntamente para que este opere de manera eficaz, perdure en el tiempo y se adapte a las circunstancias políticas, económicas y del contexto.

Tan importante como lo señalado es que exista mecanismos de monitoreo y evaluación continua tanto a nivel local (por cada residencia) como sistémico (nivel regional/país) que permita identificar los progresos y avances, así como los problemas o dificultades que amenacen el objetivo, que es la protección de los derechos y garantías de los NNA que viven en las residencias.

2.- Modificación del Marco Institucional:

Exigimos el compromiso de las autoridades, parlamentarios y actores involucrados para lograr en cuanto antes las modificaciones legislativas necesarias para contar con un adecuado marco institucional que permita la protección efectiva de los derechos de los NNA bajo la tutela del estado. Los puntos centrales son:

- La reactivación y aceleración de los proyectos de ley de la “Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes” del senado, que reconozcan a los NNA como sujetos de derechos, estableciendo responsabilidades explícitas para los órganos del Estado; generando una estructura institucional de protección administrativa a nivel territorial; definiendo una Autoridad Rectora en la protección de la infancia a nivel central; generando una Defensoría de los Derechos de la Niñez, con rango constitucional y presencia en todas las regiones del país; reorganizando los servicios actualmente existentes; y tomando una opción clara y explícita en la ley, por una estrecha alianza entre el Estado y las organizaciones sin fines de lucro



de la sociedad civil organizada, incluidas las organizaciones de niños y niñas, garantizando su participación vinculante en las decisiones.

- La aprobación del Reglamento que regirá el funcionamiento de las residencias de protección de derechos de NNA elaborada por la división de políticas públicas saludables y promoción (DIPOL).
- La modificación en la distribución de los NNA en residencias adecuadas para su edad y condición (enfermedades, salud mental, necesidades especiales, etc), bajo una nueva organización lo establecemos como prioridad.

3.- Vinculación Residencias con Atención de Salud:

- El Centro de Salud Familiar (CESFAM), al cual le corresponde el control y atención de los NNA de la residencia debe tener un Responsable de la adecuada articulación con residencias del sector. Este debe asegurar la continuidad de su atención así como la gestión de casos por riesgo de cada caso. Para ello se sugiere la implementación de un programa de atención integral: dupla psicosocial y equipo de salud en conocimiento de los NNA de cada residencia, así como de la vinculación directa a programas de promoción y prevención de consumo de sustancias y conductas de riesgo de las residencias.
- Los hospitales deben tener conocimiento de las residencias dependientes de su sector, así como del conocimiento específico de las necesidades de cada niño, niña o adolescente, de modo de dar respuesta adecuada y oportuna a las necesidades de salud a ser resueltas en el segundo o tercer nivel de atención que se puedan presentar.
- En la residencia por su parte, debe contar con un responsable del manejo de la información de salud de cada NNA (estado de controles de salud, diagnósticos, uso de fármacos, calendario de vacunas, entre otros). Para ello debe existir un registro adecuado de la historia médica con todos los controles, exámenes e indicaciones en él.



Puntos Conclusivos

- 1.** Como Colegio Médico nos parecen insuficientes las medidas y avances logrados en materias de infancia. El lamentable diagnóstico es conocido hace años, y encontramos inaceptable que no se hayan llevado a cabo modificaciones estructurales del sistema de protección de NNA tutelados por el estado de Chile, y así evitar las vulneración sistemática de sus derechos.
- 2.** Consideramos que a la agenda legislativa de infancia, no se le ha dado la urgencia de tramitación que la situación exige, ni por parte del ejecutivo ni de los parlamentarios. Solicitamos una declaración del presidente de la “Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes” del senado, Sr. Patricio Walker, que de cuenta de los avances de la comisión, y una mayor celeridad a los proyectos de ley en discusión, sin perjuicio de su calidad técnica, y naturaleza de la ley.
- 3.** Solicitamos a los Ministerios involucrados (Justicia, Salud, Desarrollo Social) a tomar una posición activa en la solución y enmienda de las estructuras, mecanismos y procesos involucrados tanto en la vulneración de derechos de NNA y la reparación, así como en sus dispositivos de protección.
- 4.** Solicitamos que las autoridades pertinentes soliciten que el Reglamento de Residencias SENAME, que sentara los estándares mínimos para el funcionamiento de éstas, elaborado por la DIPOL, sea publicado para consulta pública, para avanzar en proceso de su promulgación
- 5.** Creemos urgente que como Estado de Chile se proyecte un trabajo coordinado de todos los poderes del estado para la instalación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia, a la altura de la Convención sobre los Derechos de los Niños que nuestro país firmó en agosto de 1990, que comprometa a líderes políticos de todos los sectores, así como líderes sociales, en una mayor y eficiente inversión en la infancia y en el cumplimiento de los derechos de la niñez, así como sensibilizar a la ciudadanía sobre la importancia de su participación.



Distribución

- o Director SENAME
- o Presidente de comisión infancia (Senado)
- o Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Infancia
- o Ministro de Salud
- o Ministro de Justicia
- o Ministro de Desarrollo Social
- o Ministro Secretario General de la Presidencia
- o Organizaciones No Gubernamentales relacionadas con Infancia
- o Médicos Colegiados
- o Sociedad Civil

