



DOCUMENTO DE POSICIÓN
Sobre el Proyecto de Ley de Garantías de Derechos y de Protección Integral
de la Niñez y la Adolescencia
Junio de 2015

Antecedentes

A principios del año 2012, un amplio y diverso espectro de organismos de la sociedad civil que trabajan con la niñez y la adolescencia creamos el **Bloque por la Infancia** con un propósito central: hacer realidad para Chile una Ley de Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia con los más altos estándares.

Los hechos históricos nos dicen que el Estado de Chile, aprobó por la unanimidad del Congreso la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) **hace ya 25 años** (el Presidente de la República dictó el decreto promulgatorio el 14 de agosto 1990), lo que selló un compromiso con la comunidad internacional y con los niños y niñas en el país. **No obstante**, hasta el día de hoy no ha visto la luz **la Ley de Garantías de Derechos y Protección Integral** destinada a hacer coherente toda la acción del Estado en relación a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Esta forma de actuar ha tenido impacto en las vidas de los 4.414.927 niños y niñas que viven en Chile de acuerdo con la CASEN 2013, como pone en evidencia el cuarto estudio realizado por UNICEF el año 2012, al constatar que el 71% de ellos/as manifiestan recibir algún tipo de violencia de parte de su madre y/o padre. Otros datos, sitúan este porcentaje en 75,1%.¹ **Esta violencia es una expresión concreta de que los niños y niñas en nuestra sociedad son vulnerados en sus derechos.**

A su vez, cuando hablamos de la realidad socioeconómica los datos de la CASEN indican que, mientras la pobreza y la pobreza extrema en los mayores de 18 años es de 11,8%, en lo niños y niñas menores de 18 años alcanza al 22% (y en el tramo de 0 a 3 años, llega al 23,2%).

De igual manera, cada año son atendidos por la red de atención de los organismos colaboradores de la sociedad civil y del SENAME, alrededor de 190 mil niños, niñas y adolescentes.²

Constatamos que en estos 25 años la legislación ha sido parcial e insuficientemente reformada, la propia inexistencia de una Ley de Protección así como la subsistencia de la Ley de Menores, del año 1967, dan prueba de ello, y es evidente la inadecuación, las carencias y la

¹ Ver "Infancia cuenta en Chile 2014". Basado en datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito, 2012.

² De ellos/as, 29.100 corresponden a adolescentes en Justicia Juvenil (donde 5.894 son atendidos en centros de SENAME), 11.370 corresponden a Residencias (donde 2.009 pasan por centros de SENAME) y 152.075 son atendidos en Programas Ambulatorios de los organismos de la sociedad civil (Fuente: Boletín Nacional tercer trimestre 2014, SENAME).

disfuncionalidad de la institucionalidad del Estado, para enfrentar los desafíos implicados cuando se asume y reconoce a niños y niñas como **sujetos de derechos**.

En los hechos y más allá de los discursos, la política pública orientada a la protección de la infancia, **continúa aun sustentándose en los pilares de la doctrina tutelar de la situación irregular** lo que, a pesar de todos los esfuerzos, impregna el actuar del Estado y de toda nuestra sociedad. En dicho enfoque el niño y la niña son **objeto de protección** y de tutela, se les considera un **“menor”** sin derechos y, por consiguiente, los jueces (y los adultos en general), pueden disponer de él a su arbitrio. Se suma a las vulneraciones específicas de derechos, la situación generalizada de pobreza que afecta a los niños y niñas que ingresan al “sistema”, por el alto nivel de focalización que actualmente tienen la política y los programas sociales.

La supervivencia de dicho enfoque en nuestra realidad tiene una particular expresión en protección especial, donde encontramos **la preeminencia de la acción judicial respecto** de la acción administrativa.

La preeminencia de la respuesta judicial, donde la atención está puesta sólo **en un grupo focalizado**, deja al desnudo a su vez la débil iniciativa de la administración del Estado por asumir su rol de garante principal de los derechos **de todos los niños y niñas**. Para graficarlo, cualquier niño y niña enfrentado a una situación problemática lo primero que requiere es que exista realmente un campo de promoción, prevención y de protección, donde lo público y los organismos de la sociedad civil se articulen para detectar, acoger y asegurar, **hasta el máximo de sus posibilidades, que ese niño/a no llegue nunca a los servicios de protección especial**. Esta es una tarea básica de la administración del Estado, no de un tribunal, y es una tarea que requiere de respaldo legal y de estructura institucional administrativa para existir y ejercer su acción. **Nada de ello existe hoy en Chile.**

2

Lo que sí encontramos es:

- el tratamiento sectorial, focalizado y fragmentado de las políticas públicas, a expensas de un enfoque integral y universal;
- la falta de pertinencia en políticas y programas que, además, tienden a ser preferentemente reactivos, en tanto llegan cuando el “problema” se agravó y estamos ya frente a vulneraciones mayores;
- la falta de peso real de la participación de los niños y niñas y las familias en las decisiones que les conciernen (contra el mandato explicitado en los artículos 5, 12 y 17 de la CDN);
- una relación entre el Estado y la sociedad civil, en que esta es vista y tratada solo como ejecutora de programas, y no como interlocutora válida en la generación de las políticas. Lo que obliga a aceptar sin réplica las decisiones judiciales, configurando por lo tanto una relación fundamentada en las asimetrías de poder;
- la existencia de una “ambigüedad” frente a los organismos de la sociedad civil que trabajan en infancia, a los cuales se les delega implementar programas que atienden vulneraciones de niños/as, pero de los cuales se desconfía, sometiéndoles además a condiciones precarias e inciertas, sin reconocimiento y respeto por la labor realizada.

I. Por tanto, afirmamos:

Que es expresión de inconsecuencia y vergüenza haber dejado transcurrir 25 años sin que el Estado de Chile **concrete aún la principal reforma** comprometida con la niñez y adolescencia. Por consiguiente, se debe establecer como una consideración prioritaria, **frente**

a **cualquier otra reforma en infancia**,³ una Ley de Garantías de Derechos y de Protección Integral que abra paso definitivamente en nuestra sociedad a la doctrina de la protección integral de todos los niños y niñas.

Que dicha Ley debe contar con **principios rectores**, claros y precisos, en línea con lo relevado en la Convención sobre los Derechos del Niño, porque ellos son el fundamento a los que debe referir toda decisión administrativa o judicial en el país.

Que los **derechos** de los niños, las niñas y adolescentes, reconocidos en la Convención y en otros tratados de Derechos Humanos, deben estar **explícitamente incorporados** en la Ley de Garantías de Derechos y Protección Integral.

Que, hablar en la futura Ley de un **sistema de protección integral de derechos de los niños**, refiere a la necesidad de que el Estado adecue cualitativamente su forma actual de relacionarse con la niñez, así como su forma de organizarse, de funcionar y de interconectarse entre los actores de tal sistema, en pos del reconocimiento, goce y ejercicio efectivo de los derechos de la infancia, en tanto sujetos de los mismos.

Que, el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, ha recomendado **con insistencia** al Estado de Chile establecer una institución independiente de Derechos Humanos de los Niños.⁴

Que, una relación de reconocimiento y respeto entre Estado y Sociedad Civil posibilita la articulación y la complementariedad, para alcanzar objetivos compartidos y potenciar capacidades y logros.

3

II. Por todo lo anterior, proponemos:

1. Que el proceso pre legislativo de la ley de infancia tiene que ser participativo y transparente

El proceso de debate sobre los contenidos del proyecto de Ley de Garantías de Derechos y Protección Integral de la Infancia sean públicos, **transparentes**, de cara a la ciudadanía. La falta de debate abierto, con acuerdos previamente construidos, puede hacer naufragar su posterior trámite en el parlamento. De ello dan fe los proyectos presentados el 2005 (*Boletín N°3792-07*) y el 2013 (*Boletín N°8911-18*).

2. Que todos los poderes del estado deben ser garantes de los derechos de niñas, niños y adolescentes

La Ley de Garantías debe consagrar explícitamente en sus contenidos, el rol de los Poderes y órganos del Estado **como garantes primarios de los derechos de toda la niñez y adolescencia** que se encuentra en el territorio nacional.

³ Explícitamente nos referimos a la pretensión de tramitar un proyecto de ley para dividir al SENAME, antes de resolver sobre una Ley de Garantías de Derechos y Protección Integral.

⁴Ver CRC/C/15/Add.173, artículo 13, del 3 de abril 2002. Reiterado en CRC/C/CHL/CO/3 del 23 abril 2007.

3. Que la ley de garantías de derechos debe reconocer la interculturalidad del país

La Convención destina un artículo especial a la obligación del Estado de proteger los derechos de niños pertenecientes a minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, o de origen indígena (art. 30 CDN), por lo que la Ley debe dar cuenta de la perspectiva intercultural, reconociendo la diversidad cultural existente en el país.

4. Que los principios de la convención deben ser los de la ley de garantías de derechos

Los seis principios de base reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño deben estar relevados explícitamente en los contenidos de la futura ley: Interés superior del Niño; Igualdad y no discriminación; Participación; Desarrollo y calidad de vida digna; Autonomía progresiva; Prioridad y Efectividad

5. Que el reconocimiento de derechos debe tener mecanismos de garantías que aseguren su ejercicio y protección

Los derechos, además de estar explícitamente reconocidos, deben establecer **mecanismos concretos y reforzados de garantías**, tanto de carácter administrativo como judicial. Lo anterior implica establecer obligaciones en la ley para los sectores, obligaciones que deberán ser monitoreadas y exigibles por parte del órgano o ente rector y de los órganos de la protección administrativa en los territorios

6. Que la ley debe ser para todos los niños y niñas que viven en Chile

El proyecto de ley, al crear y organizar el sistema de garantías y protección que posibilitará hacer efectivos los derechos, debe reconocer el **carácter universal** de dicho sistema, en tanto los derechos y sus garantías lo son para todos los niños, niñas y adolescentes que habitan en el país y debe reconocer su **carácter integral fundamentado en el valor de la diversidad**, al obligarse a movilizar las políticas públicas universales y especiales y las medidas generales y específicas, articulando para ello a todos los poderes y órganos públicos, sean autónomos o que pertenezcan a la administración central del Estado o a su administración descentralizada, dentro del marco de sus competencias y atribuciones determinados en dicha Ley.

7. Que la ley debe asegurar la creación y funcionamiento de un sistema integrado de garantías y protección de derechos

Los organismos e instituciones responsables e intervinientes, tales como los órganos sectoriales, los órganos territoriales de ejecución de las políticas, los Tribunales de Justicia, las organizaciones e instituciones de la sociedad civil, los nuevos servicios que, con posterioridad a esta ley, eventualmente emanen del proceso de reforma del SENAME, el Órgano Rector y las autoridades administrativas territoriales, definidos en la ley, deben **explícitamente conformar el sistema integral de garantías y protección**.

En el sistema integral de garantías y protección se debe determinar claramente **roles, competencias y atribuciones**, así como los flujos y la interconexión de los distintos órganos de manera de evitar duplicidades, sobre-intervenciones y vacíos, disminuyendo las posibles brechas y colisiones, con las asignaciones presupuestarias necesarias, asegurando el respeto,

protección y promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en todos los ámbitos de su vida en sociedad.

8. Que la ley debe considerar un órgano rector de los derechos del niño autónomo, con poder político para articular todos los ministerios y servicios

Debe explicitarse la existencia de un **órgano o ente rector**, dentro de la organización administrativa del Estado, que considere a lo menos que:

- Debe corresponder a un órgano del más alto nivel, señalado explícitamente en la ley como órgano o ente rector, en tanto **máxima autoridad pública** del sistema, la que contará con recursos propios que hagan posible su rol.
- Este órgano debe velar por la garantía y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como debe diseñar y asegurar la implementación de políticas y planes.
- El órgano rector debe estar dotado de potestades para ordenar y dirigir la acción del Ejecutivo, articulando al conjunto de los sectores y políticas públicas relacionadas con la niñez, coordinado necesariamente con los otros poderes del estado. En tal sentido, ninguna materia o situación relativa a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el territorio nacional, podrá quedar excluida de la deliberación y potestad del órgano rector.
- El órgano rector debe considerar una presencia en niveles territoriales intermedios, que le permitan relacionarse con los servicios de ejecución de las políticas y con los gobiernos regionales.
- En el marco de una estrategia de descentralización del estado, el órgano rector debe desplegar en los territorios una instancia de garantías generales y especiales. Esta instancia de diseño, planificación, coordinación, supervisión y evaluación, debe corresponder a la **autoridad de protección administrativa a nivel territorial** (local, comunal, intercomunal o provincial).
- El órgano rector debe contar en su estructura institucional con mecanismos e instancias que hagan efectiva la participación de la sociedad civil, en el diseño, planificación, implementación, monitoreo, evaluación y retroalimentación respecto de la Ley, de las políticas y de los programas.
- El órgano rector debe contar en su estructura institucional con mecanismos e instancias de participación de los niños, niñas y adolescentes, a través de sus respectivas organizaciones representativas.

9. Que la ley debe desjudicializar la relación del estado con la infancia

10. Que el territorio debe ser un espacio prioritario de defensa y protección de los derechos del niño

Dada la relevancia de la protección administrativa a nivel territorial, proponemos específicamente que:

- la protección administrativa debe ser responsable de constituirse en la primera línea en materia de garantía de derechos, de prevención y de respuesta, **posibilitando así que lo judicial juegue realmente su rol de garantía de *última ratio***, cuando la autoridad administrativa no ha podido o no le ha correspondido, hacerse cargo;

- esta autoridad administrativa territorial **es la expresión del órgano rector y el gestor del sistema de protección universal y especial en el territorio**. Por lo tanto, debe contar con potestad para ejercer su rol de autoridad, **no siendo un ejecutor** de programas o de proyectos ni un ente que sustituye a los sectores o al Municipio.

11. Que se requiere la creación de la figura de un Defensor de la Niñez junto a la Ley de Garantías

El sistema de garantías y protección se debe **complementar en su conformación** con la creación del **Defensor de la Niñez**, a la luz de la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño⁵ y de los Principios de París (1991). El proyecto de Ley debe explicitar su necesidad, en tanto órgano independiente de los poderes públicos, de la más alta jerarquía institucional, encargado de velar por el respeto de los derechos de la niñez, a través de acciones y denuncias, monitoreo, supervisión y promoción de derechos, realizar estudios y requerir informes a las instituciones públicas y privadas sobre casos de vulneración de derechos individuales o colectivos.

12. Que los derechos de la niñez necesitan una sociedad civil activa y participante

13. Que las políticas públicas deben incorporar a la sociedad civil en todos sus procesos.

Sin perjuicio de la participación de las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro (OSC) y de niños y niñas en el Órgano o Ente Rector, se deben explicitar los criterios y mecanismos concretos de incorporación de la sociedad civil a lo largo de todo el proyecto de ley con un título específico lo reconozca y regule, donde se encare la obligación del Estado en el fomento de las OSC, la existencia de registros públicos, la promoción de la capacitación y formación, la obligatoriedad de participar en el monitoreo del cumplimiento de la Ley, la Política y los Planes, en pos de los posibles cambios a introducir en dichos instrumentos, las obligaciones propias de estos organismos y sus mecanismos de reclamación.

Las acciones de participación promovidas desde el órgano rector deben ser impulsadas con un fondo que permita y garantice el funcionamiento efectivo de iniciativas de prevención, promoción y protección diseñadas e implementadas tanto por organizaciones de la sociedad civil como por los propios niños y niñas organizados/as.

14. Que las policías deben ser garantes de derechos de niños, niñas y adolescentes

De igual manera, el proyecto de ley debe **incorporar un título relativo a las policías**. Efectivamente, Carabineros y la Policía de Investigaciones de Chile deben formar parte del sistema de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes y deben cumplir un rol activo en la garantía y protección de los mismos, en particular, en la prevención de la amenaza o vulneración de sus derechos. Lo anterior implica que la ley debe explicitar que los organismos policiales ejercerán sus funciones a través de departamentos o unidades especializadas en materias de infancia y que todo su accionar deberá ceñirse al respeto irrestricto de los derechos reconocidos, obligaciones y responsabilidades que deberán ser formalizadas a través de instrumentos obligatorios.

⁵El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, 31º período de sesiones (2002), U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 341.

15. Que la violencia contra los niños, niñas y adolescentes debe constituir un delito

Finalmente, el proyecto de ley **debe incorporar un título relativo a la erradicación e ilicitud de la violencia contra los niños/as** en todas sus formas, entendiéndose por esta toda forma de perjuicio o abuso físico, mental o sexual, descuido, trato negligente, malos tratos, explotación, torturas, penas o tratos inhumanos, crueles o degradantes, castigo corporal, violencia entre pares, y violencia en medios de comunicación, entre otros. De igual manera, se deberá generar un Plan específico contra la violencia y el maltrato hacia niños, niñas y adolescentes, junto a otros mecanismos e instrumentos, para prevenir, proteger y rehabilitar en los casos que sea necesario.



A.B.C. PRODEIN	ABRAZARTE	ABRAZO FRATERNAL
ACHNU	AGUITA DE LA PERDIZ	ALDEAS INFANTILES SOS
AMIGOS DE JESÚS	AMIGOS DEL HOSPITAL ROBERTO DEL RIO (COAR)	AMPARO Y JUSTICIA
ANAR	APACHETA	ARAUCANÍ APRENDE
ASOCIACIÓN DE DAMAS SALESIANAS	BEATA LAURA VICUÑA	CASA DE LA SAGRADA FAMILIA
CASERTA	CASONA DE LOS JÓVENES	CENTRO DE AYUDA BERNARDITA SERRANO
CENTRO DE ESTUDIOS NADINO	CEPAS	CERRO NAVIA JOVEN
CHASQUI	CHILE DERECHOS	CHILE UNIDO
CLUB FÚTBOL PARA TODOS	COANIL	CODENI
COLECTIVO SIN FRONTERAS	COMUNIDAD JUAN XXIII	CONFERENCIA DE RELIGIOSOS Y RELIGIOSAS DE CHILE
CONGREGACIÓN SALESIANA	CONIN	CORFAL

CORPARACIÓN MAPUCHE NEWEN	CORPEB	CORPORACIÓN EMPRESARIOS DEL MAIPO
CORPORACIÓN RENAL INFANTIL MATER	COTRA	CPUED
CREARTE	CRECECHILE	CRÉDITO AL MENOR
CRISTO JOVEN	DEBRA	EL CIRCO DEL MUNDO
EL PESCADOR	EPIFANÍA	EPILÉPTICOS REFRACTARIOS
ESCUCHAME	ESPERANZA Y SOLIDARIDAD	FMSI
FUNDACIÓN CHILENA DE LA ADOPCIÓN	FUNDACIÓN EMMANUEL	FUNDAMOR
GESTA	GRADA	HABÍA UNA VEZ
HERMANOS DE LA SALLE	HERMANOS EN CRISTO	HOGAR DE CRISTO
HOGAR DE NIÑAS "LAS CRECHES"	HUMANIZA	ILUMINA
INFANCIA PRIMERO	INSTITUCIÓN DE LOS HERMANOS MARISTAS	JESÚS NIÑO (EDUCAMAS)
JUNTOS e.v	KANKI	LA CALETA
LA COVACHA	LA PROTECTORA DE LA INFANCIA	LA SEMILLA
LABSOCIAL	LECHE PARA HAITÍ	LUZ
LUZ DE CRISTO (CONEMI)	MADRE JOSEFA	MANO AMIGA
MARIA AYUDA	MARÍA DE LA LUZ ZAÑARTU	MARÍA JESÚS VERGARA
MI CASA	MIGUEL MAGONE	MISIÓN BATUCO
MISIÓN DE MARÍA	NAIM CURICO	NUESTROS HIJOS
OPCIÓN	OPORTUNIDAD	PADRE SEMERIA
PAICABI	PALESTINA BELEN 2000	PARA LA CONFIANZA
PASO A PASO	PASTORAL SOCIAL CARITAS DE CHILE	PATERNITAS

PATHER NOSTRUM	PATRONATO NACIONAL DE LA INFANCIA	PEQUEÑO COTTOLENGO
PIDEE	PROTAGONIZA	PROYECTO AURA - FUNDACIÓN NUEVO MILENIO
PROYECTO PUERTO	ONG RAÍCES	RAPA NUI - TOKI
RED EDUCACIONAL IGNACIANA	REDES DE SANTA CLARA	REGAZO
ROMANOS XII	RONALD MCDONALD	SAGRADA FAMILIA
SAN JOSÉ PARA LA ADOPCIÓN	SENTIDO	SERPAJ ARICA
SERPAJ BIO BIO	SERPAJ IQUIQUE	SERPAJ SANTIAGO
SERPAJ VALPARAÍSO	SOCIAL CREATIVA	SOCIEDAD SAN VICENTE DE PAUL
TRICAHUE	UNIVERSIDAD CENTRAL	VICARÍA DE PASTORAL SOCIAL CARITAS
VICARÍA PARA LA EDUCACIÓN	VIDA COMPARTIDA-DON BOSCO	WORLD VISION CHILE
RED BICE		COMUNIDAD DE ORGANIZACIONES SOLIDARIAS
FORO INFANCIA CHILE		RED DE ONGS DE INFANCIA Y JUVENTUD - ROIJ

MOVILIZANDONOS

