

BOLETÍN

# LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA INFANCIA

Observatorio Metropolitano  
de niños, niñas y adolescentes  
en situación de calle

Observatorio Metropolitano de niños,  
niñas y adolescentes víctimas  
de explotación sexual comercial

En 1990 Chile ratificó la Convención de los Derechos del Niño y con ello asumió una serie de obligaciones dirigidas a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes dentro de las cuales los ajustes normativos juegan un rol crucial para alcanzar dicho objetivo. Transcurridos casi 24 años, y pese a que han existido enormes y significativos avances en esta dirección, aún persisten ciertos nudos críticos que nos impiden hablar de la existencia de un Sistema de Protección Integral que garantice los derechos de la niñez en nuestro país. Esta ausencia de integralidad tiene a su base una carencia identificada unánimemente por quienes trabajan en la temática: la ausencia de una Ley de Protección Integral de derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

A través de este documento se busca contribuir a este diagnóstico, teniendo como referente la realidad que viven hoy los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle y aquellos que han sido víctimas de explotación sexual comercial (ESC), de la Región Metropolitana. Para estos efectos se presentan las razones que hacen urgente y necesario contar con una Ley de Protección Integral a la brevedad, de modo de cumplir los compromisos internacionales y de contar con un instrumento jurídico que posibilite la garantía de derechos de los NNA. Finalmente, se presentan los contenidos mínimos que un instrumento como este debiera contener de modo de entregar efectivamente la referida protección integral a la niñez.

# URGENCIA DE UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL: UN DIAGNÓSTICO COMPARTIDO

El Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y el Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial son instancias de coordinación entre diversos actores que abordan dichos fenómenos: quienes los abordan directamente (programas especializados) y actores del mundo público y privado interesados en estas temáticas<sup>1</sup>. Ambos Observatorios tienen como objetivo contribuir a interrumpir dichas vulneraciones de derecho y generan y sistematizan información acerca de los niños y niñas de manera de proponer políticas públicas que apoyen la intervención de ambas poblaciones.

Estos Observatorios comparten un diagnóstico: en Chile existe un alto porcentaje de NNA que son víctimas de numerosas vulneraciones de derechos de manera cotidiana en diversos espacios (que van desde su entorno familiar hasta por parte de instituciones como establecimientos escolares y servicios de salud que los atienden). Además de lo anterior, los niños y niñas que vivencian estas situaciones crecen en un contexto en el que no existen acciones sistemáticas de prevención de las vulneraciones ni de promoción de los derechos de los NNA.

En el caso concreto de los NNA atendidos por los programas participantes de los Observatorios, tanto la situación de calle como la explotación sexual comercial son fenómenos altamente complejos y multidimensionales, que en la mayoría de los casos develan otras vulneraciones. Según datos del Sistema de Registro de Información de los Observatorios<sup>2</sup> los niños y niñas acogidos a estos programas de reparación presentan altos niveles de deserción y/o abandono escolar (la mayoría de las veces porque el sistema no es lo suficientemente flexible para trabajar con ellos), y una alta proporción de exposición a situaciones de maltrato. De esta manera, durante 2013 un 86% de los NNA víctimas de ESC fueron víctimas de negligencia por parte de sus padres, y un 82% de los NNA en situación de calle estuvieron en la misma situación. Junto a esto un 21% de los NNA víctimas de ESC y de los NNA en situación de calle fueron víctimas de maltrato físico leve (Observatorios Metropolitanos, 2013).

**1.** El Observatorio Metropolitano de NNA en situación de calle está conformado por las siguientes instituciones: ACHNU (con sus proyectos PEC Recoleta, PEC Renca y PEC Peñalolén) SERPAJ (a través de su proyecto PEC La Florida), Don Bosco (a través de sus proyectos PEC Puente Alto y PEC Santiago) participa Hogar de Cristo (a través de su programa de NNJ en situación calle Cerro Navia) Todos estos proyectos, con excepción de Hogar de Cristo pertenecen a la red SENAME. Junto a estos proyectos participan el Servicio Nacional de Menores, el Ministerio de Desarrollo Social, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica y la Fundación San Carlos de Maipo. Por su parte el Observatorio Metropolitano de ESC está conformado por las siguientes instituciones: Corporación Opción (a través de su proyecto ESCI Santiago), ONG Raíces (a través de sus proyectos Sur y Poniente) y ONG Socialcreativa (a través de su proyecto Centro Remolinos), todos estos proyectos de la Red SENAME. Además de estos proyectos participan el Servicio Nacional de Menores, el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica y la Fundación San Carlos de Maipo.

**2.** Que son actualizados de manera mensual por los profesionales de los equipos especializados participantes de los observatorios.

# ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN CHILE?

En las últimas décadas, las políticas públicas de protección a la niñez en Chile han tenido un carácter focalizado y residual. En este sentido, la protección de los niños y niñas se ha entendido como una respuesta frente a vulneraciones socioeconómicas y frente a vulneraciones de derecho específicas o frente a deprivaciones importantes que requieren de una protección de carácter especial. De esta manera, la actual institucionalidad de niñez está centrada en la protección especial a niños y niñas con alta vulneración de sus derechos a través del Servicio Nacional de Menores. Específicamente en las materias que ESC y de niños en situación de calle, este servicio cuenta con una oferta de programas especializados en dichas vulneraciones, implementados por instituciones de la sociedad civil además de haber coordinado y participado en diferentes instancias de trabajo intersectorial con actores públicos y privados para sensibilizar sobre estas problemáticas y para mejorar la prevención y atención de los NNA víctimas<sup>3</sup>. Por su parte el Ministerio de Desarrollo Social ha implementado un Programa Piloto de apoyo a niños, niñas y adolescentes en situación de calle en seis regiones del país, en la que no existían programas especializados en calle.

Junto a esto, se reconoce que la institucionalidad en niñez existente es escasa, dispersa y muchas veces sin roles

ni responsabilidades claras (Muñoz, 2013). Además de lo anterior, no tiene la potestad real para exigir acciones de parte de otros servicios o actores que se vinculan con NNA a dar respuesta a situaciones de vulneración que les afectan. De esta manera, 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, según los miembros de ambos Observatorios. En el caso concreto de los NNA en situación de calle y víctimas de ESC, esto se traduce, por ejemplo, en que no exista una oferta de salud preferente y expedita frente a situaciones de crisis para atenderlos y restaurar su riesgo vital, su integridad física y emocional (que muchas veces se ve afectada por los daños que provocan las vulneraciones a las que están expuestos).

Junto a lo anterior, los miembros de los Observatorios consideran que la actual legislación no considera a los NNA como sujetos de derecho, puesto que reconocer esta

**3.** Este trabajo se ha realizado desde el año 2001 y se ha complementado con la generación de evidencia sobre estas problemáticas (por ejemplo estudios de SENAME y OIT sobre ESC, años 2004 y 2012-2013).

# ¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ EN CHILE?

La calidad va más allá de la protección especializada y de la consiguiente atención de excepción ante la existencia de una vulneración que debe ser reparada. La concepción de sujetos de derechos, hace referencia a un concepto integral y por ende, implica prevención, protección y promoción. Todo ello, basado –a juicio de los integrantes de ambos Observatorios– en una mirada que tiene como fundamento los derechos humanos de estos.

De esta manera, a pesar de que Chile ratificó la Convención de los Derechos del Niño hace más de 24 años, aún no existe un cuerpo legal acorde que permita asegurar que se respeten, promuevan y restauren en su totalidad los derechos de la niñez y adolescencia, siendo el único país de América Latina que no cuenta con una ley de este tipo. Debido a este compromiso, el Comité de los Derechos del Niño (que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes) ha realizado permanentes recomendaciones acerca de la urgencia de modificar la actual legislación chilena contenida en la Ley de Menores, señalando que esta no representa una protección integral de los niños, niñas y adolescentes, ni una concepción de la niñez acorde con la Convención pues los reduce al grupo de niños que requiere protección especial y a los que han presentado conflictos con la justicia

(Naciones Unidas, 2007<sup>4</sup>).

La urgencia de contar con una Ley de Protección integral ha traído consigo diversas acciones por parte tanto del Ejecutivo (con el ingreso del Proyecto de Ley de Protección de Derechos de niños, niñas y adolescentes –Boletín N° 8911-18<sup>5</sup>) como de la sociedad civil a través del *Foro Chileno por los Derechos de la Infancia*<sup>6</sup> y del colectivo *Movilizándonos*<sup>7</sup> y posteriormente a través del *Bloque por la Infancia* o Mesa Temática de Infancia de la Presidencia del Senado<sup>8</sup> donde ambos movimientos en conjunto han contribuido al proceso generando espacios de discusión previa respecto a la necesidad y el contenido de la Ley y generando una propuesta alternativa. En este contexto, los miembros del Observatorio destacan la necesidad y urgencia de que nuestro país desarrolle una Ley de Protección Integral a la infancia, basada en el reconocimiento, respeto, prevención, promoción y protección de derechos y para todos los niños, las niñas y los adolescentes.

4. Naciones Unidas (2007). Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la convención.
5. El proyecto de ley ingresó por iniciativa del Ejecutivo en abril de 2013, encontrándose actualmente en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, luego de que se le retirara la urgencia simple en agosto del mismo año (Fuente: <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>)
6. "El Foro Chileno por los Derechos de la Infancia es un espacio alianza de la sociedad civil destinado a la articulación y movilización de diferentes actores de la sociedad chilena, unidos por su interés de trabajar decididamente en la promoción y defensa de los niños y niñas de nuestro país" (<http://www.opcion.cl/documentos/torochileno/>)
7. "Agrupación de organizaciones e instituciones que buscan contribuir a generar una Propuesta de Ley Integral de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que viven en Chile y sentar las bases de una Política Integral de Niñez y Adolescencia para todos/as los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile" (Página web oficial de Movilizándonos).
8. UNICEF, 2012. 4° estudio de maltrato infantil. Recuperado de [http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos\\_documento/382/maltrato%20infantil.pdf](http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/382/maltrato%20infantil.pdf) el 3 de enero de 2014.

# ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA INFANCIA?

Si bien existe consenso en torno a su necesidad, es importante considerar cuáles son las razones que reafirman este punto, considerando entre ellas las siguientes:

**1. En nuestro país existen numerosos derechos de los niños, niñas y adolescentes que no están siendo resguardados por el Estado.** A modo de ejemplo se pueden analizar los datos de los Observatorios de NNA en situación de calle y ESCNNA. Las vulneraciones sufridas por éstos niños y niñas son complejas y multidimensionales. De esta manera es posible observar la exclusión o deserción del sistema escolar de los NNA como la consecuencia de una inadecuación entre la oferta disponible y las particularidades y necesidades de éstos, o las altas proporciones de exposición a situaciones maltrato experimentadas por los NNA que evidentemente, requieren de una respuesta institucional acorde (a través de la reparación). En la misma dirección, un estudio de UNICEF de 2012<sup>9</sup> mostró que un 62,2% de la población infantil chilena declaró haber sido víctima de violencia psicológica en algún momento de su vida en el espacio familiar, y un 28,2% haber sido víctima de violencia física (INDH, 2013)<sup>10</sup>. Lo anterior es sólo un ejemplo de la necesidad de una acción coordinada con otros sectores –como por ejemplo salud y educación–

que va más allá de la institución particular encargada de la protección especial (hoy SENAME), de manera que facilite el resguardo integral de derechos.

**2. Es un compromiso internacional que el Estado de Chile adquirió** al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño.

**3. Ha sido recomendación del Comité de los Derechos del Niño** en reiteradas ocasiones (Naciones Unidas, 2007<sup>11</sup>).

**4. Es necesario para ordenar todas las políticas, programas y proyectos dirigidos a la niñez y adolescencia,** asegurando que estas tengan un enfoque de derechos (Solís, P. 2013<sup>12</sup>).

En opinión de los miembros de los Observatorios, la ausencia de esta Ley dificulta enormemente el trabajo que sus instituciones pueden realizar con los NNA. El trabajar estas problemáticas bajo un sistema que no protege integralmente los derechos de los niños y niñas en su totalidad, sino que reduce el trabajo a reparar la vulneración específica por la cual han entrado a la red hace prácticamente imposible abordar la complejidad de sus situaciones. De esta manera se hace urgente la existencia de esta Ley tanto para generar

**9.** UNICEF, 2012. 4º estudio de maltrato infantil. Recuperado de [http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos\\_documento/382/maltrato%20infantil.pdf](http://www.unicef.cl/unicef/public/archivos_documento/382/maltrato%20infantil.pdf) el 3 de enero de 2014.

**10.** INDH, 2013. Situación de los derechos humanos en Chile: Informe anual 2013. Recuperado de <http://www.indh.cl/informe-anual-situacion-de-los-derechos-humanos-en-chile-2013> el 17 de diciembre de 2013.

**11.** Naciones Unidas (2007). Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 44 de la convención.

**12.** Solís, P (2013). Proyecto de Ley de Protección Integral de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes. Presentado el 10 de octubre de 2013 en reunión de consejo de ambos Observatorios Metropolitanos.

# ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA INFANCIA?

acciones de prevención que limiten la ocurrencia de estos fenómenos, como para permitir un abordaje integral de estas problemáticas. En esta misma línea, los miembros de los observatorios proponen que los niños y niñas en estas situaciones no deben considerarse sólo como sujetos de la protección especial, sino también como sujetos de derechos humanos universales que deben ser protegidos en su integralidad y no sólo a través de la reparación de una vulneración específica.

En síntesis, considerando el compromiso internacional que ha adquirido el Estado chileno, las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, la enorme cantidad de vulneraciones que viven nuestros niños y niñas, cotidianamente junto a la falta de prevención de estas y la dificultad que pone la actual institucionalidad para la reparación de dichas vulneraciones se hace urgente la existencia de una Ley que proteja integralmente los derechos de la niñez en nuestro país.

# MÍNIMOS PARA UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA INFANCIA

Considerando la necesidad de esta ley en Chile, los acuerdos internacionales consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, y el trabajo realizado por la sociedad civil a través de la propuesta de Movilizándonos, algunos de los mínimos a ser considerados en la ley serían:

- 1.** Debe consagrar los derechos a favor de la niñez y de la adolescencia y las garantías universales y especiales que los hagan efectivos (Muñoz, C. 2013<sup>12</sup>). Junto a esto debe tener como norte el principio del “Interés Superior del niño”.
- 2.** Debe generar un marco para la necesaria intersectorial y definir de manera clara la relación y coordinación de los sistemas y 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 (Muñoz, C. 2013).
- 3.** Debe derogar la Ley de Menores, pasando del enfoque tutelar del Estado a un enfoque de derechos (Solís, 2013). En el proyecto de Ley ingresado por el Presidente Piñera no se propone su derogación (Muñoz, C. 2013).
- 4.** Debe incorporar de manera clara y explícita el lenguaje de los derechos universales de los NNA. En el proyecto de Ley antes mencionado existe una ausencia absoluta del lenguaje de universalidad (Muñoz, C.2013).
- 5.** Debe asegurar la creación de la figura de un “Defensor del niño”, como instancia autónoma que represente la voz de los NNA (Bloque por la Infancia, 2013<sup>13</sup>). El proyecto de Ley antes mencionado tampoco considera la creación de esta figura (Muñoz, 2013).
- 6.** Debe asegurar la conformación de un Consejo Consultivo que asesore las decisiones que se tomen en el ámbito de la protección de los derechos de la niñez, descentralizado y con representación directa de los NNA y de actores de la sociedad civil vinculados al tema de niñez. En el proyecto de Ley se propone conformar dicho Consejo mas este no es vinculante lo que limita la participación paritaria de todos los actores (sobre todo de la sociedad civil). Por otro lado dicho Consejo no contempla la incorporación de actores que representen a las distintas regiones del país, lo que mantiene la centralización de las decisiones en materia de niñez (Muñoz, 2013).

**12.** Muñoz, C. (2013) Proyecto de Ley de Protección Integral de la infancia: ilusión de universalidad. Recuperado de [http://politicaspublicas.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos\\_publicaciones/adjuntos\\_publicacion.archivo\\_adjunto.811b4a4053c6562b.4150554e544553204c454749534c41549564f53204ec2ba20323020494e46414e4349412e706466.pdf](http://politicaspublicas.uc.cl/cpp/static/uploads/adjuntos_publicaciones/adjuntos_publicacion.archivo_adjunto.811b4a4053c6562b.4150554e544553204c454749534c41549564f53204ec2ba20323020494e46414e4349412e706466.pdf) el 14 de enero de 2014. Centro de Políticas Públicas UC. Santiago, Chile.

**13.** 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-nino-y-la-nina/>.

# MÍNIMOS PARA UNA LEY DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE DERECHOS DE LA INFANCIA

**7.** Debe asegurar una institucionalidad de entes suficientemente facultados, con poder político y con presupuestos público que de manera efectiva y plena garantice los derechos de los NNA. El actual proyecto de Ley no considera mecanismos de financiamiento permanentes ni asegura la viabilidad de dicha Ley (Muñoz, 2013).

A raíz de toda la información presentada se hace evidente, tanto para las instituciones que trabajan en niñez como para diversos sectores de la sociedad, la necesidad y urgencia de contar con una Ley de Protección Integral a la Infancia, que responda tanto a la obligación de Chile como adherente a la Convención de los Derechos del niño como al imperativo moral que tienen todos los Estados de proteger a sus niños,

niñas y adolescentes. Esta ley debería convertirse en un marco legal que imponga al Estado de Chile la obligación de velar por los derechos de los niños, niñas y adolescentes, con una institucionalidad que permita tomar todas las acciones no solo de reparación de las vulneraciones, sino también de prevención y promoción de los derechos de los niños. Según los miembros del Observatorio, la mera existencia de esta Ley es insuficiente pues es fundamental que se cumplan los mínimos antes propuestos para asegurar su universalidad y el cumplimiento de esta por los distintos sectores y actores involucrados. Para que esta iniciativa se concrete es fundamental aunar esfuerzos y que tanto la sociedad civil como el gobierno de turno trabajen en conjunto, teniendo siempre como foco los derechos de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

*Este boletín es el resultado del trabajo conjunto realizado en el contexto del Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes en situación de calle y Observatorio Metropolitano de niños, niñas y adolescentes víctimas de explotación sexual comercial. En su elaboración participaron las siguientes instituciones: Fundación San Carlos de Maipo, SENAME, Ministerio de Desarrollo Social, ONG ACHNU, Fundación Don Bosco, Fundación Hogar de Cristo, ONG Raíces, ONG Social Creativa, ONG Opción, SERPAJ y Centro de Políticas Públicas UC (edición general).*