



2024

# INFORME ANUAL

Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile



DEFENSORÍA  
DE LA NIÑEZ

# 02 SEGUNDA PARTE:

## Derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en Chile

### Contenidos

Panorama de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en Chile .....	109
Notas temáticas .....	129
1. La salud mental de las adolescencias LGBTIQ+ en Chile: perspectivas diversas e invisibilizadas. ....	130
2. Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de emergencias y desastres .....	154
3. Convivencia educativa: desafíos frente a las expulsiones y cancelaciones de matrícula de estudiantes .....	174
4. Justicia amigable: desafíos para implementar un sistema de justicia adaptado a niños, niñas y adolescentes en Chile .....	194
5. Desalojos forzosos en campamentos: ausencia de los derechos de la niñez y adolescencia .....	214
6. Reinserción social adolescente y justicia restaurativa en Chile .....	238

# Panorama de la situación de derechos de la niñez y adolescencia en Chile

A continuación, se presentan los principales hallazgos del «Diagnóstico sobre la Situación de Derechos de la Niñez y Adolescencia 2024», elaborado por el Observatorio de la Defensoría de la Niñez. Este diagnóstico realiza un seguimiento de diversos indicadores de derechos humanos en Chile, con el objetivo de identificar los desafíos que enfrentan niños, niñas y adolescentes en el país. Además, busca informar a la ciudadanía y orientar las acciones de la Defensoría de la Niñez como un organismo de influencia y persuasión ante otros órganos del Estado.



## Niños, niñas y adolescentes en Chile

Chile está experimentando cambios demográficos significativos en relación con la niñez y adolescencia. **Esta población ha disminuido progresivamente y se proyecta que, para el año 2032, alcanzará un 20% de la población general.** Relacionado con ello, ha disminuido significativamente la tasa de nacimientos.

**La composición de las familias también ha cambiado de manera significativa.** En 2022, el 20,7% de los hogares con niños, niñas y adolescentes eran monoparentales y nucleares, y se proyecta que esta cifra aumente al 35% para el año 2032, si se mantiene la misma tendencia. Esto tiene una dimensión de género, dado que en 2022 el 54,5% de los hogares con niños, niñas y adolescentes contaba con jefatura femenina. Si la tendencia continúa, se estima que para 2032 este porcentaje podría alcanzar el 65,7%.

Los efectos de estos cambios deberían tener un impacto significativo en las políticas públicas que deben hacerse cargo de estas nuevas dinámicas sociales y familiares, en términos de protección social y apoyo al cuidado, entre otros.



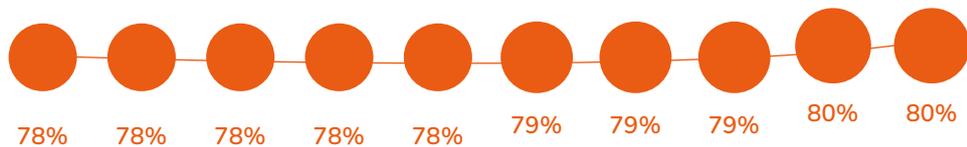
Proyección de la proporción de población según rangos de edad para el periodo 2023-2032



Niños, niñas y adolescentes



Adultos



Fuente • INE, basado en el Censo 2017.

### Distribución de hogares con presencia de niños, niñas y adolescentes según sexo de jefatura del hogar (1992-2022 y proyección hasta 2032)

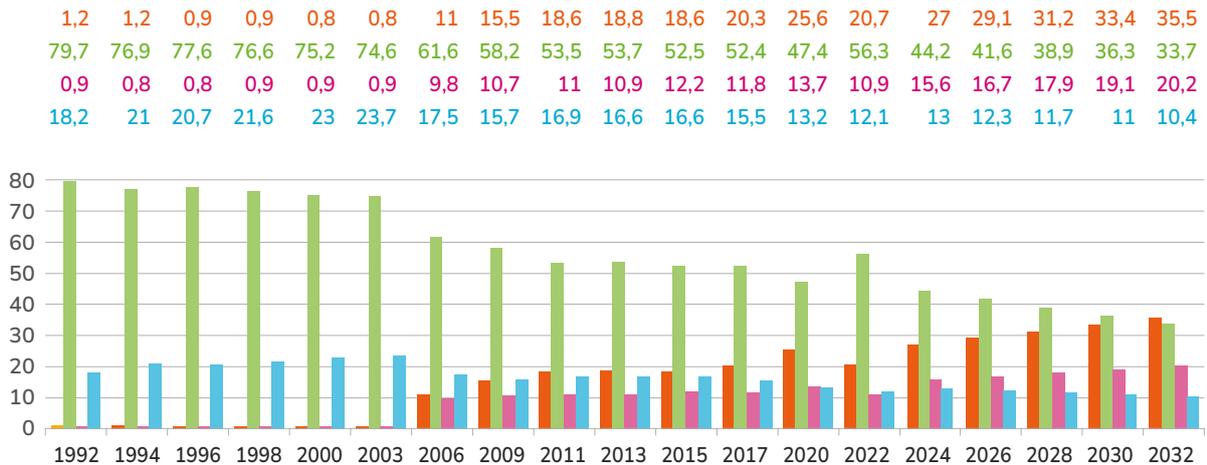


Fuente • Elaboración propia a partir de datos de Encuesta Casen.

### Distribución de tipo de hogar con niños, niñas y adolescentes (1992-2022 y proyección hasta 2032)



- Familia nuclear monoparental
- Familia nuclear biparental
- Familia extenso monoparental
- Familia extenso biparental



Fuente • Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Casen.



## Derechos de vida y supervivencia

1

La mortalidad infantil ha mostrado una disminución progresiva en la última década y presenta un carácter altamente desigual, con tasas muy diferentes entre comunas de distinto nivel socioeconómico. Diversos estudios han alertado sobre un posible aumento de la mortalidad materna, junto con un leve incremento de la mortalidad fetal.

Uno de los aspectos más críticos es la salud mental de los niños, niñas y especialmente adolescentes, mujeres, con discapacidad y miembros de pueblos originarios, quienes enfrentan dificultades para dormir y sienten que no pueden superar sus problemas. **En relación con el fenómeno del suicidio, se ha observado una estabilización en los últimos años; sin embargo, las regiones de Atacama y Aysén presentan tasas significativamente más altas.** Esto coincide con un aumento preocupante en la proporción de adolescentes que reportan pensamientos suicidas frecuentes en todo el país. En cuanto al consumo de drogas, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda) ha detectado un mayor consumo en mujeres y pueblos originarios, aunque es necesario actualizar estos datos, que corresponden a 2021.

También se ha observado una disminución del embarazo adolescente y de la edad promedio de la primera relación sexual, así como un aumento en el uso de métodos anticonceptivos. Aun así, existe una tasa alta de niñas y adolescentes que han optado por la interrupción del embarazo, principalmente por la causal de violación. **Es importante destacar que casi la mitad de los obstetras en hospitales públicos son objetores de conciencia por esta causa y en nueve regiones este porcentaje supera el 50%.**

Asimismo, se ha identificado un aumento en la inseguridad alimentaria y un incremento de los campamentos y la tasa de niños, niñas y adolescentes que viven en ellos; así como la disminución de la proporción de los ingresos autónomos<sup>1</sup> en hogares con niños, niñas y adolescentes. En materia de pobreza multidimensional, si bien en general disminuye en 2022, se ha registrado un aumento en el caso de niños, niñas y adolescentes extranjeros, así como del norte del país.

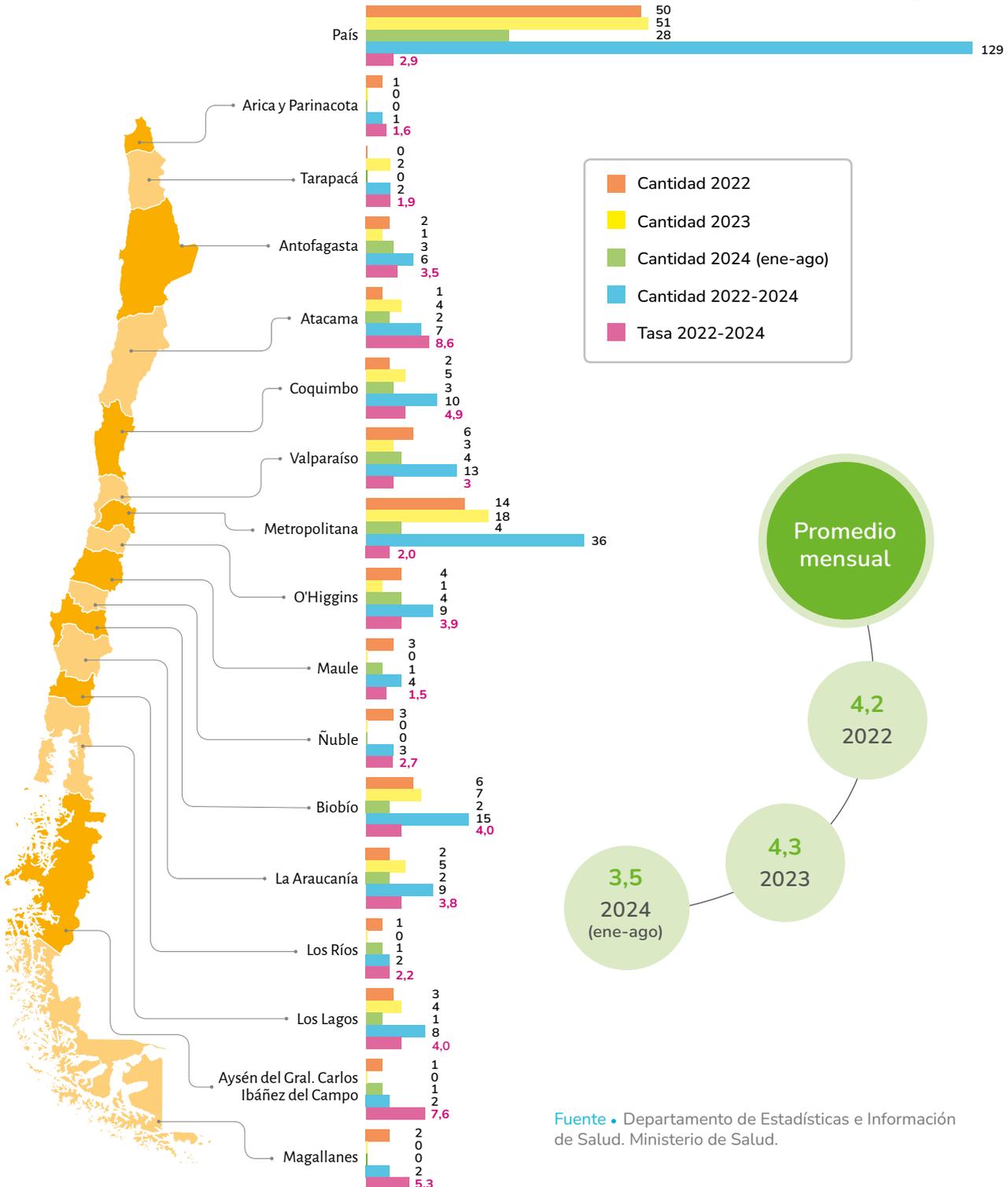


<sup>1</sup> Los ingresos autónomos son aquellos que se generan por medios propios, ya sea a través del trabajo, inversiones u otras fuentes, sin incluir las transferencias del Estado (Encuesta Casen).

1

# Derechos de vida y supervivencia

Cantidad y tasa de muertes, por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes, por lesiones autoinfligidas (enero de 2022 a agosto de 2024)



Fuente • Departamento de Estadísticas e Información de Salud. Ministerio de Salud.

# Derechos de vida y supervivencia

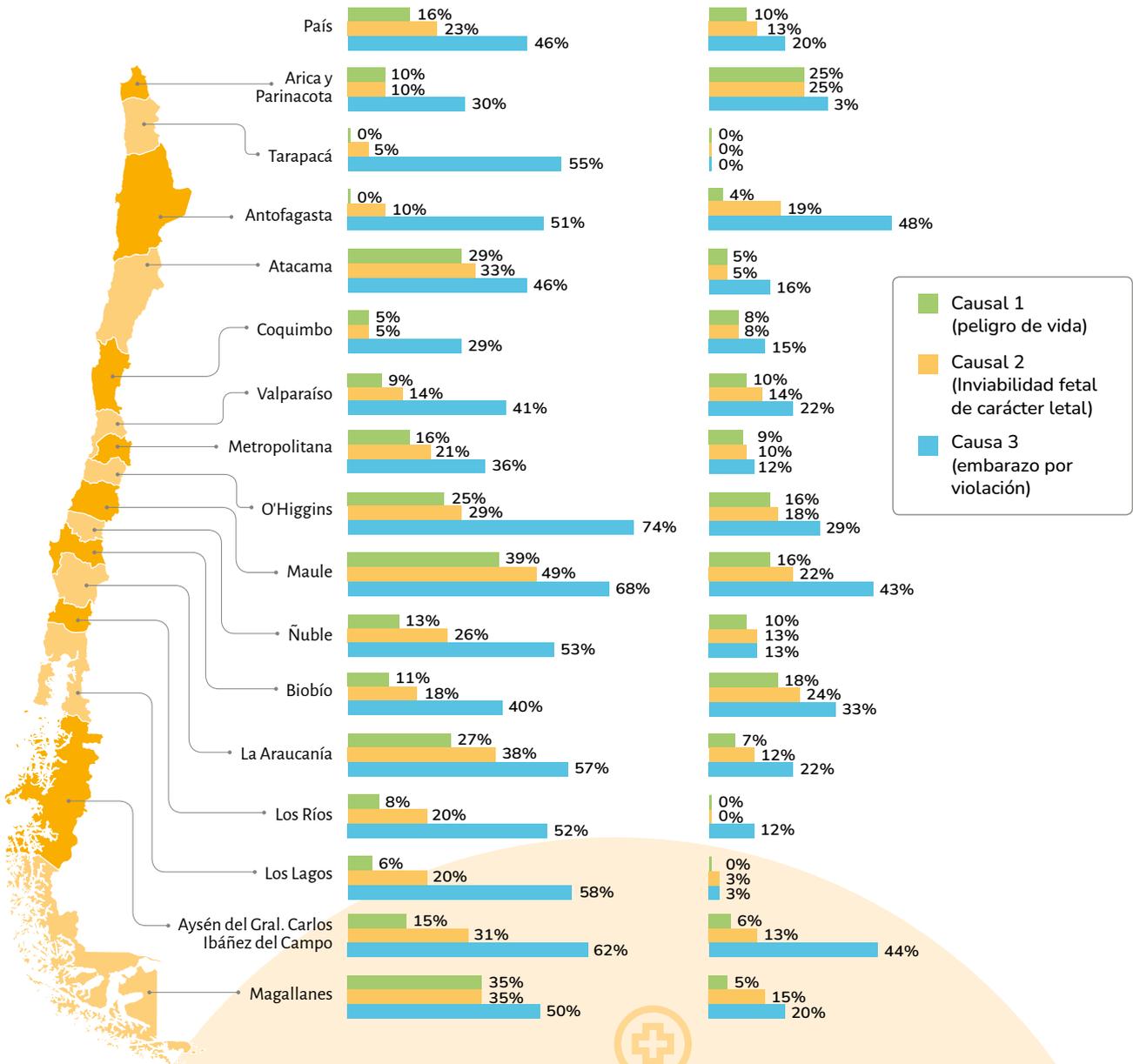
1

Porcentaje de profesionales objetores de conciencia en hospitales públicos, según cargo y causal 2023

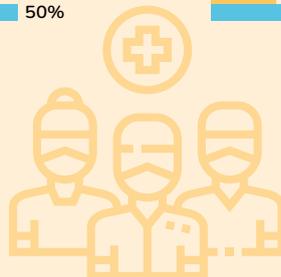


## Obstetras

## Anestesiastas



Fuente • Corporación Humanas, diciembre de 2023.



2

## Derechos de desarrollo

Uno de los aspectos destacados en los derechos de desarrollo es la especial afectación de la adolescencia en indicadores relacionados con su desarrollo integral. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Juventudes del Instituto Nacional de la Juventud (Injuv), identifica que, **entre 2018 y 2022, el porcentaje de adolescentes de 15 a 17 años que se siente «satisfecho» o «muy satisfecho» con su vida disminuyó en un 10,1%** mientras que aquellos que se sienten «feliz» o «muy feliz» disminuyeron en un 8,8%.

En el ámbito educativo, la tasa acumulada de asistencia ha mostrado un leve aumento, pasando del 83,5% en 2022 al 84,8% en 2023. Sin embargo, esta cifra aún se encuentra por debajo de los niveles registrados antes de la pandemia, que alcanzaron un 88,9% en 2018.

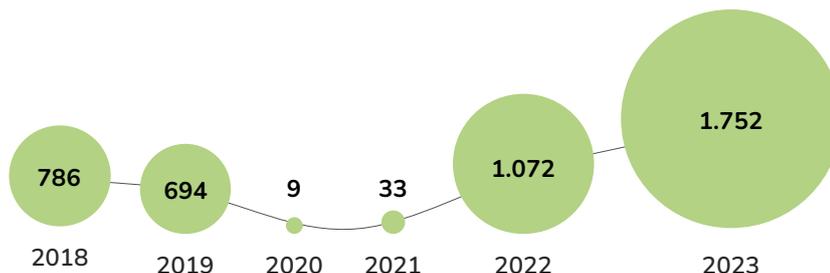
En cuanto a resultados de aprendizaje, la prueba Simce revela que, entre las mediciones de 2018 y 2022, el porcentaje de establecimientos con resultados «inadecuados» aumentó tanto en matemáticas como en lectura, para cuarto básico y segundo medio. Sin embargo, los resultados de 2023 muestran una mejora positiva.

La convivencia educativa ha empeorado significativamente, especialmente en lo que respecta a las agresiones de estudiantes. **Las tasas de denuncias de agresiones han aumentado de forma progresiva desde 2018 hasta alcanzar su nivel más alto en 2022, con una leve disminución en 2023.** En este contexto, en los últimos años, **las sanciones relativas a expedientes de expulsión y cancelación de matrícula ingresados a la Superintendencia de Educación ha mostrado una tendencia al alza, con un aumento del 123% entre 2018 y 2023.**

El Ministerio del Deporte ha identificado una disminución del 5,5% en la cantidad de niños, niñas y adolescentes que realizan actividad física. Asimismo, se ha observado una disminución en la participación de adolescentes en organizaciones culturales que, según el Injuv, pasó de 12,1% en 2018 a 9,3% en 2022.



Total de expedientes ingresados de expulsión y cancelación de matrículas 2018-2023

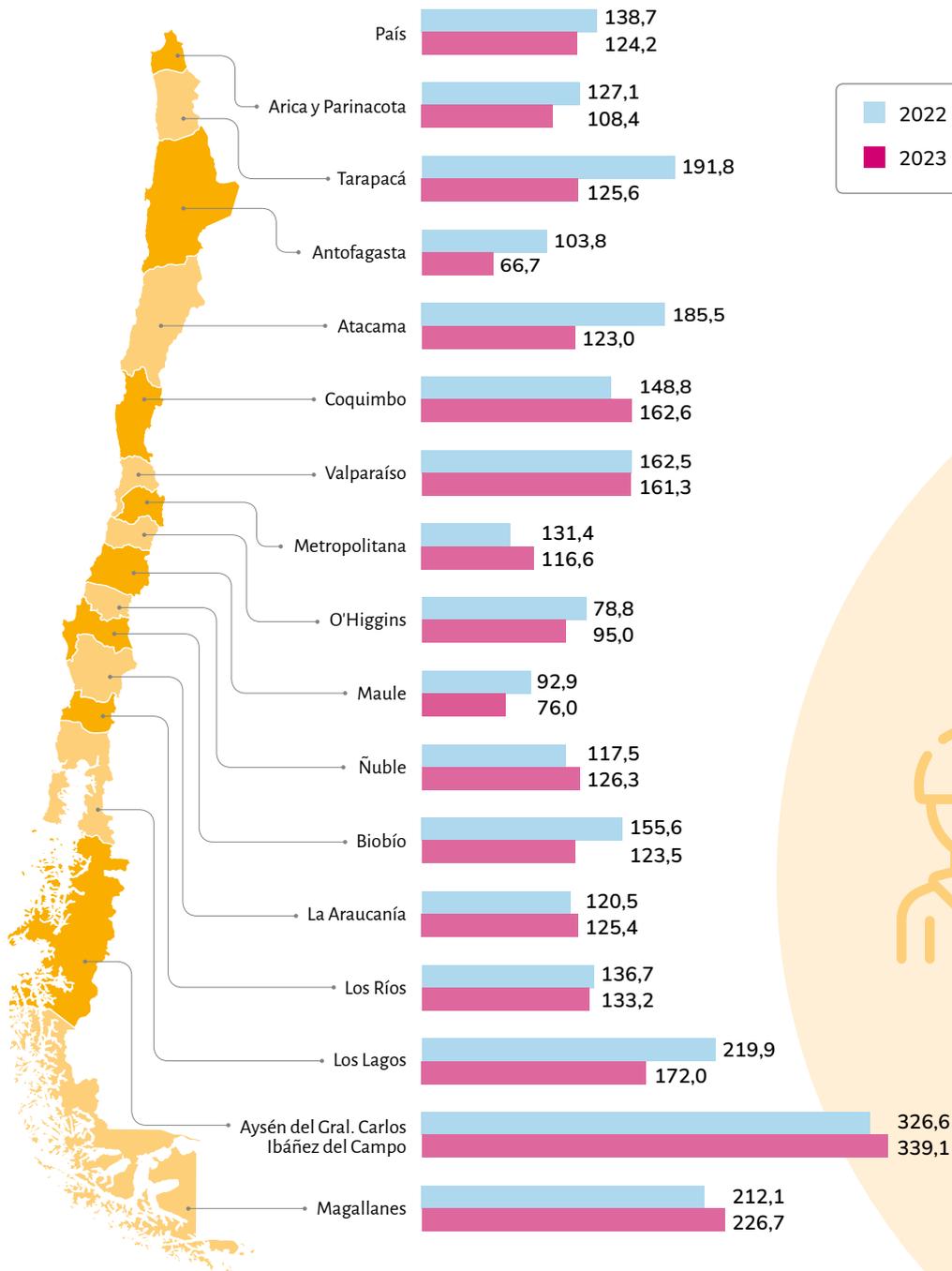


Fuente • Superintendencia de Educación.

## Derechos de desarrollo

2

Tasa de denuncias de agresiones de estudiantes por cada 100.000 matriculados, por región (2022-2023)



Fuente • Superintendencia de Educación.

## 3

## Derechos de protección

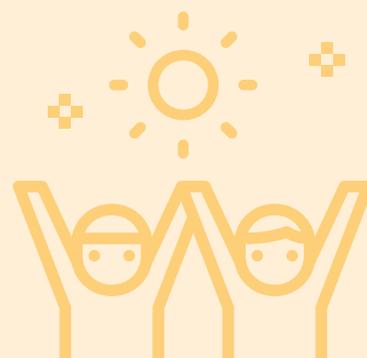
Una demostración de la creciente violencia en la niñez y adolescencia se encuentra en los resultados de la Encuesta de Polivictimización de la Subsecretaría de Prevención del Delito de 2023, que revela aumentos significativos en comparación con la medición de 2017. **En particular, se observan incrementos porcentuales significativos en la prevalencia anual** (ocurridas durante los últimos 12 meses) de maltrato de pares (8 puntos), maltrato por cuidadores o padres (4 puntos) y delitos comunes como amenazas (4 puntos).

Entre 2018 y 2024, los casos policiales de homicidios de niños, niñas y adolescentes mostraron su mayor incremento en 2023, con un total de 58.

**En relación con los fallecimientos por armas de fuego, el Ministerio de Salud reporta 42 muertes de niños, niñas y adolescentes en 2023.** En 2000 se registraron 23 casos y en 2022, 49. Para el 2024, hasta las dos primeras semanas de septiembre, se han contabilizado 39 muertes en este grupo. Al desagregar la información por región, se evidencia que la región Metropolitana concentra la mayor cantidad de casos, con 65 fallecimientos entre 2022 y 2024, seguida de Biobío, que reporta 14 en el mismo periodo.

**En 2022, se registró la mayor tasa de víctimas de abusos sexuales y otros delitos sexuales (137).** En 2023, esta tasa disminuyó a 117, pero sigue siendo mayor que la tasa registrada en 2018 (108), antes de la pandemia, siendo significativamente más alta en mujeres.

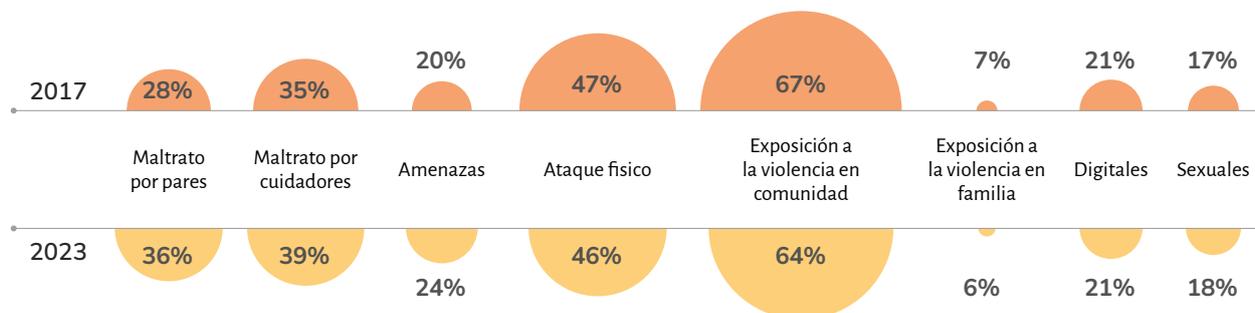
**La Nota Técnica No. 5 del Observatorio de Derechos informa sobre una tasa de 294 niñas, niños y adolescentes víctimas en denuncias de explotación sexual recibidas por el Ministerio Público durante los años 2022 y 2023.** La región con la tasa más alta, en relación con su población, es Magallanes, con 294 víctimas por cada 100.000 personas entre 0 a 17 años.



## Derechos de protección

3

Porcentaje de personas que han sido víctimas, al menos una vez, en el último año, por tipo de violencia (2017 y 2023)



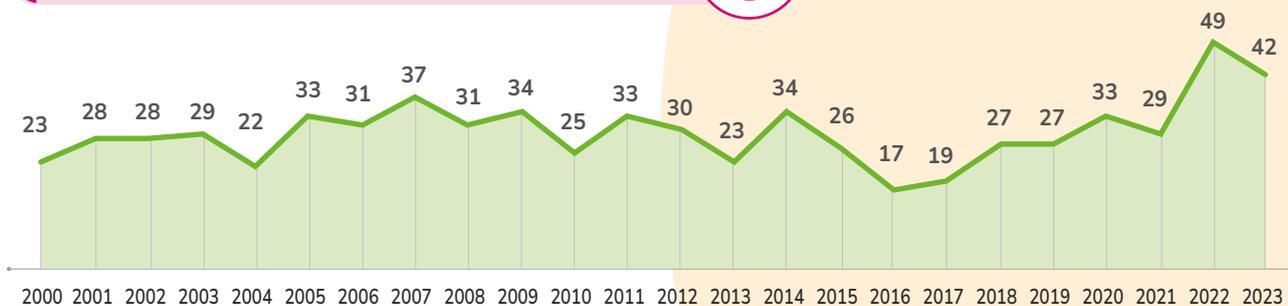
Fuente • Encuesta Nacional de Polivictimización de niños, niñas y adolescentes 2017 y 2023, Subsecretaría de Prevención del Delito.

Casos policiales de niños, niñas y adolescentes víctimas de homicidios, por año



Fuente • Centro de Estudios y Análisis del Delito, Subsecretaría de Prevención del Delito.

Cantidad de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes por armas de fuego, por año

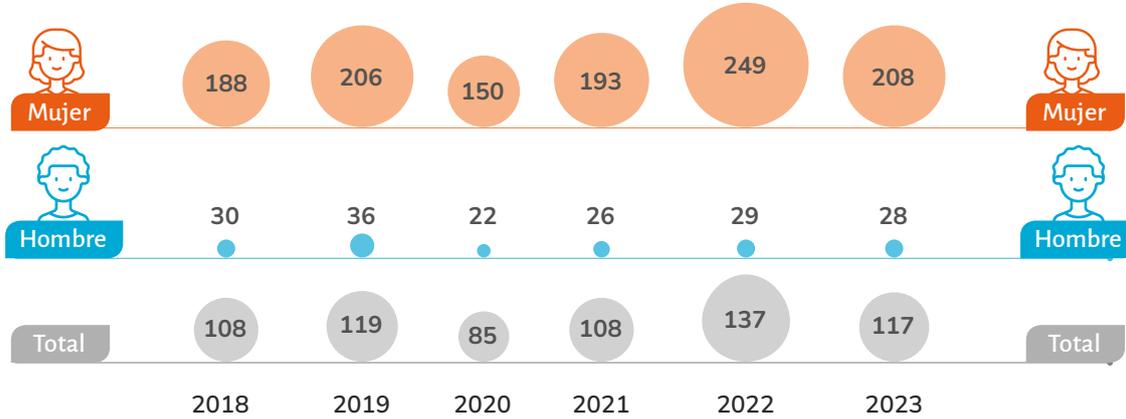


Fuente • Elaboración propia a partir de información del Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud.

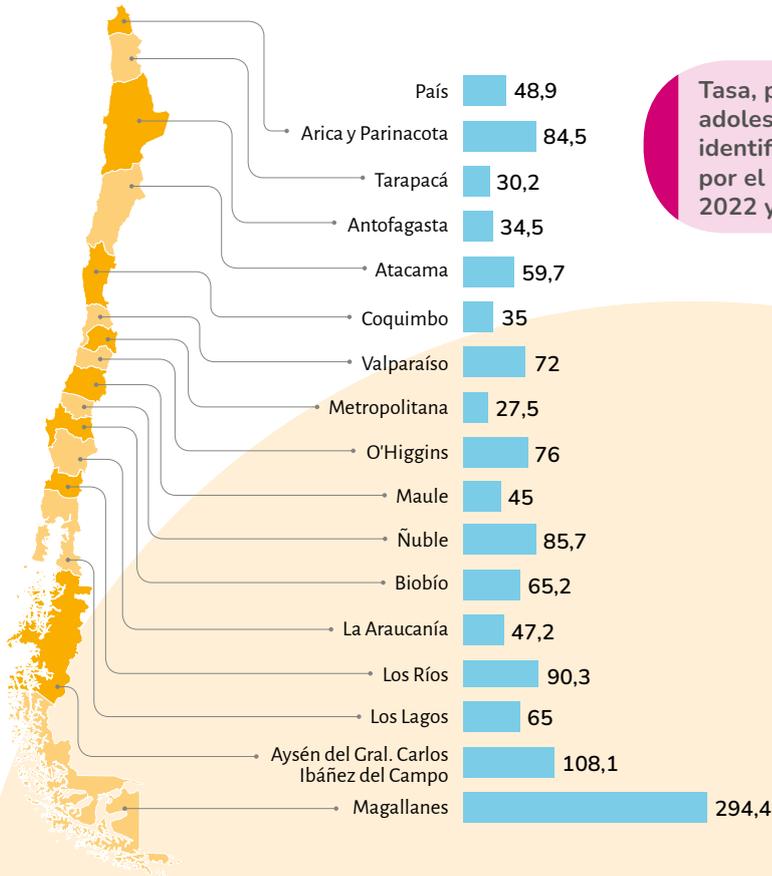
3

## Derechos de protección

Tasa de niños, niñas y adolescentes víctimas de abusos sexuales y otros delitos sexuales (por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes)



Fuente • Centro de Estudios y Análisis del Delito, Subsecretaría de Prevención del Delito.



Tasa, por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes, de víctimas de ESNNAs identificadas en denuncias recibidas por el Ministerio Público durante 2022 y 2023, por región



Fuente • Nota Técnica No. 5 del Observatorio de Derechos, «Explotación sexual contra niñas, niños y adolescentes: factores y caracterización en los últimos años».

## Niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado

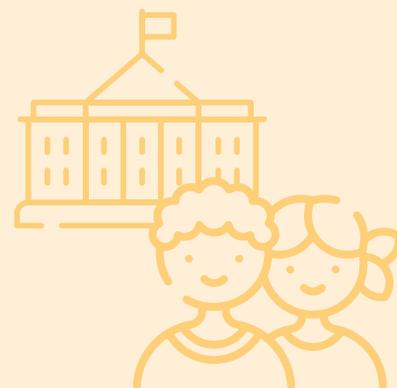
4

En los últimos años se ha observado un importante aumento en el número de niños, niñas y adolescentes en el subsistema de protección especializada. Entre 2020 y 2023, se registró un aumento del 25% en la cantidad de medidas de protección otorgadas por el Poder Judicial. Asimismo, las medidas en lista de espera para su efectivo ingreso aumentaron un 32%.

En el ámbito del cuidado alternativo, es relevante destacar que ha aumentado un 3,6% la cantidad de medidas que implican la separación de los niños, niñas y adolescentes de sus familias entre 2020 a 2023. Sin embargo, se ha observado una disminución de 23% en la tasa de medidas de cuidado alternativo residencial por cada 100.000 personas de 0 a 17 años en el mismo periodo. En contraste, las medidas de cuidado alternativo familiar han aumentado un 21%, representando en 2023 el 70% del total.

Además, aunque la cantidad de centros se ha mantenido relativamente estable, se ha producido una disminución del 31% en el número promedio de las plazas disponibles entre 2020 y 2023. Al mismo tiempo, el porcentaje de centros con sobreocupación ha aumentado hasta un 37% en 2023.

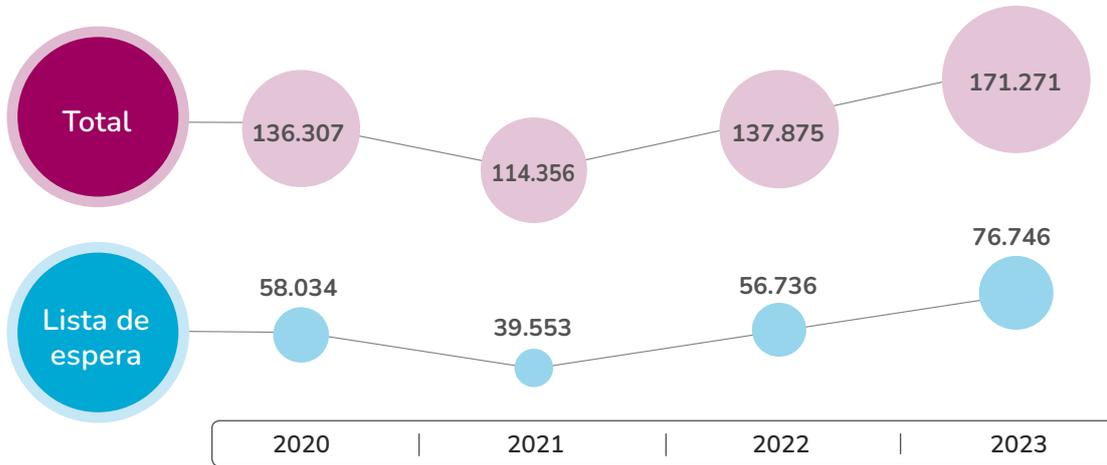
Por último, en lo que respecta a la justicia juvenil, se observa que en 2023 la tasa de adolescentes ingresados a sanciones privativas de libertad es similar a la de 2019. Sin embargo, aunque ha habido un aumento en los últimos años, en 2023 se registra una tasa menor de adolescentes ingresados a internación provisoria.



4

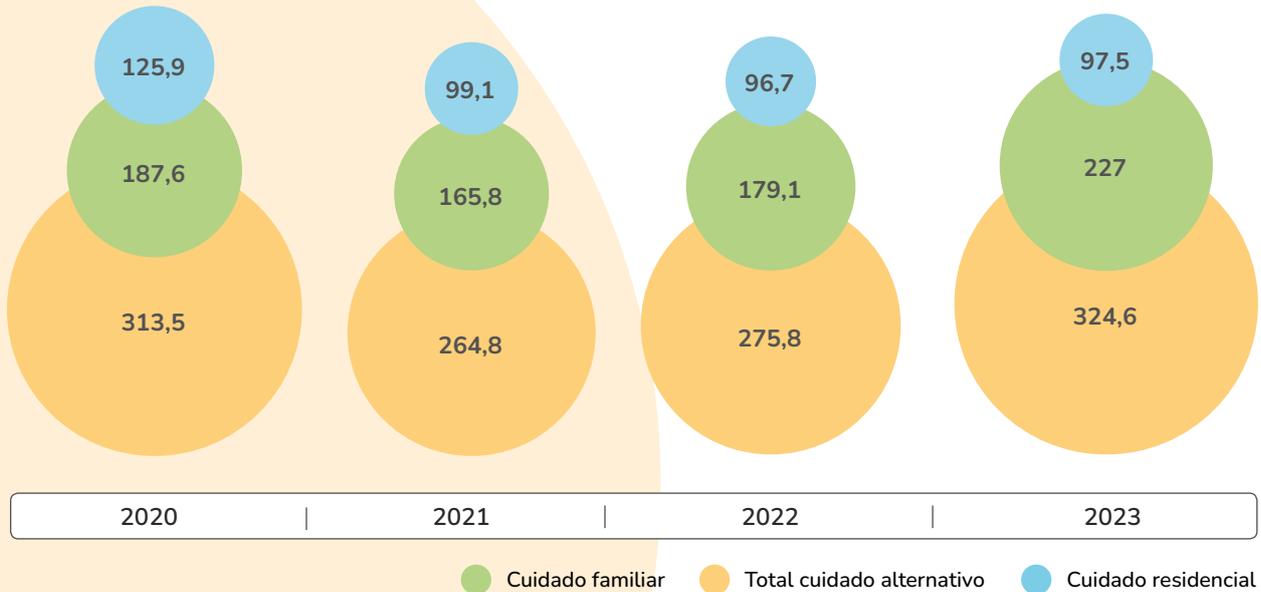
Niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado

Cantidad de medidas de protección y en lista de espera (2020-2023)



Fuente • Informes de monitoreo del Poder Judicial.

Tasa de medidas de protección de cuidado alternativo, por tipo, cada 100.000 personas entre 0 a 17 años (2020-2023)

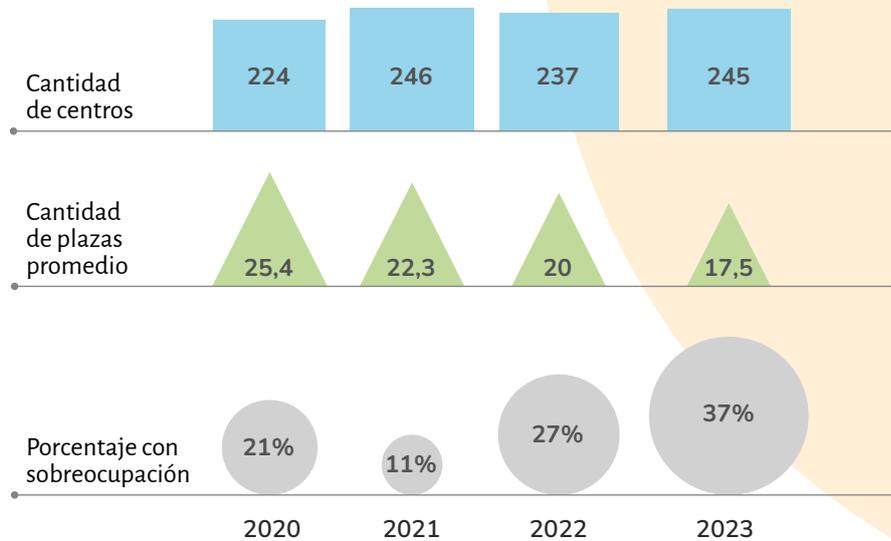


Fuente • Elaboración en base a informes de monitoreo del Poder Judicial.

## Niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado

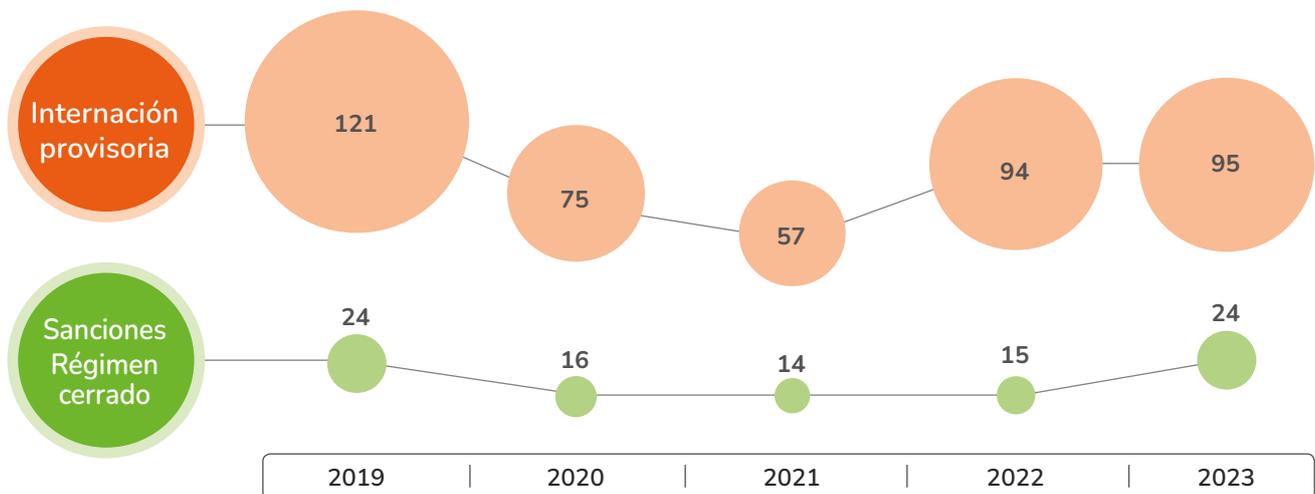
4

### Situación de los centros residenciales



Fuente • Elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia.

### Tasa por cada 100.000 adolescentes ingresados a sanciones y medidas privativas de libertad (2019-2023)



Fuente • Elaboración propia a partir de datos públicos del Ministerio Público.

5

## Derechos de participación de niños, niñas y adolescentes

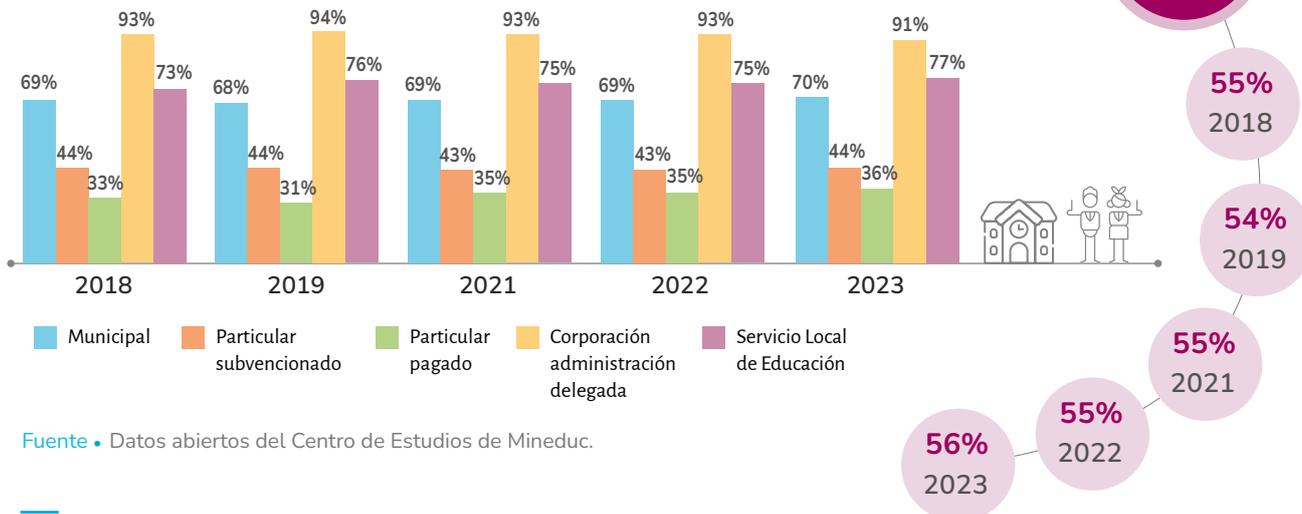
En cuanto a la participación organizada, se revela un aumento en el número de niños, niñas y adolescentes que no participa en alguna organización, alcanzando más de tres cuartos del total, según los datos de la Encuesta Casen 2022. Las organizaciones que experimentaron una mayor disminución son las territoriales, religiosas, culturales, artísticas, identidad cultural, de autoayuda y políticas. Además, la reducción de participación se ha observado principalmente en mujeres adolescentes, especialmente, de las regiones de Atacama, Biobío, Los Lagos y Ñuble.

En este contexto, se destaca que el 56% de los establecimientos educacionales cuenta con un centro de estudiantes conformado, aunque esta cifra disminuye significativamente en el caso de establecimientos particulares. Sin embargo, la existencia de los centros de estudiantes no permite asegurar la participación en aspectos cotidianos de la vida educativa. Por ejemplo, el 48% de los estudiantes no considera que participaron en la construcción de normas de convivencia en sus cursos.

En relación con la participación organizada, cabe destacar el rol que tendrán las oficinas locales de la niñez (OLN). Según la consulta que les realizó en 2022 la Defensoría de la Niñez, se evidencia que, desde el Poder Ejecutivo, se han desarrollado diversos lineamientos y marcos normativos que facilitan la implementación de instancias de participación.<sup>2</sup>



Porcentaje de establecimientos educacionales con centro de estudiantes conformado (2018-2023)



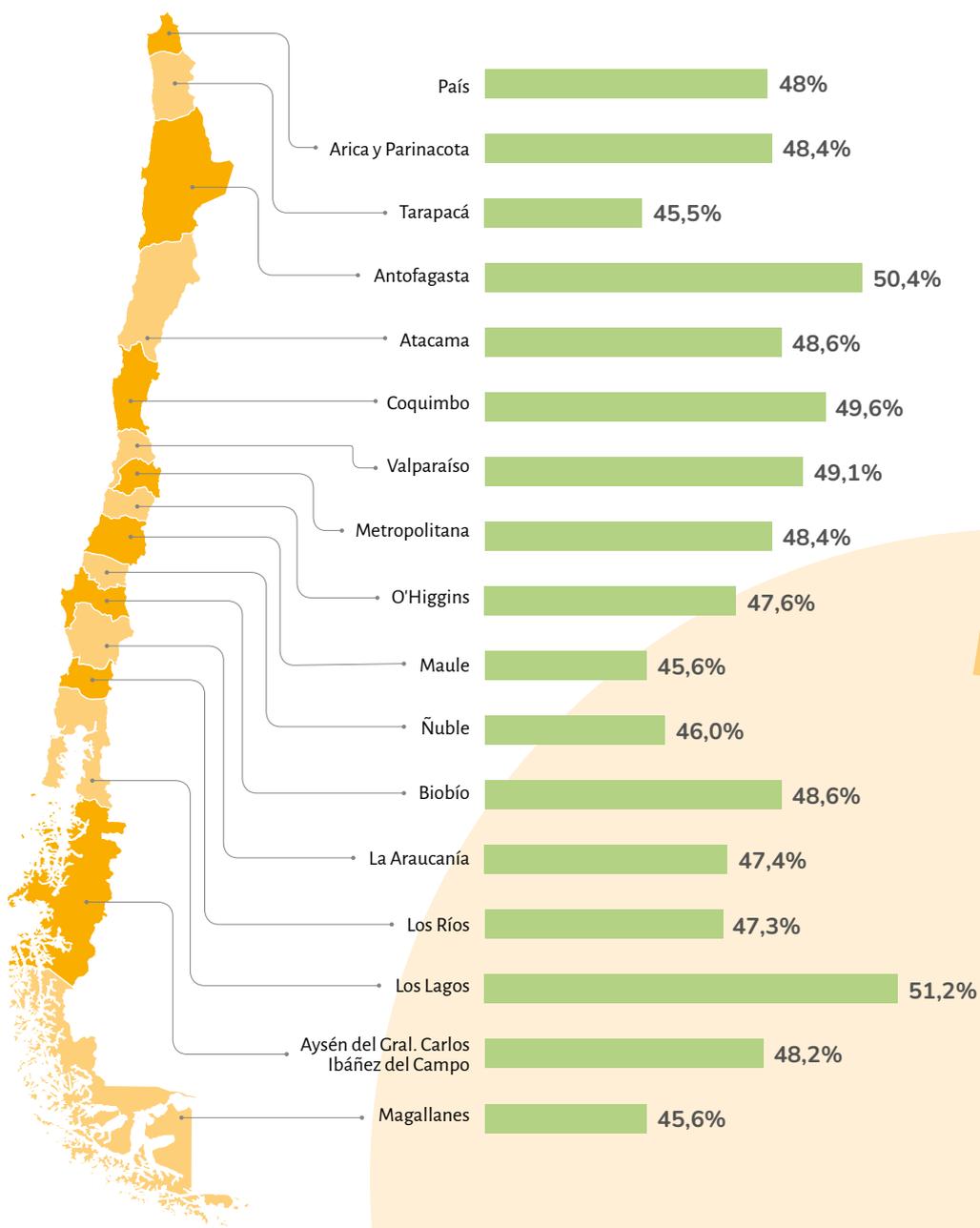
Fuente • Datos abiertos del Centro de Estudios de Mineduc.

<sup>2</sup> Defensoría de la Niñez (2023), *Protección integral y nueva institucionalidad: Balance a un año de implementación de la Ley de Garantías*, s. l.: Defensoría de la Niñez, p. 53.

## Derechos de participación de niños, niñas y adolescentes

5

Porcentaje de estudiantes de segundo medio que perciben que «no o poco» colaboraron en la construcción de normas de convivencia del curso (2023)



Fuente • SIMCE Segundo Medio 2023.

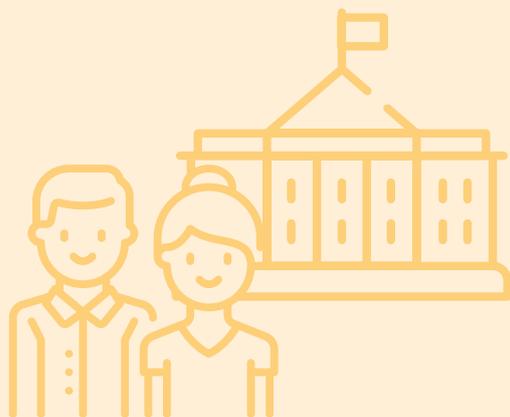
## 6

## Rol del Estado como garantes de derechos

Uno de los desafíos más relevantes identificados es la implementación del Sistema de Garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, que incluye más de 100 obligaciones que el Estado debe cumplir. **En agosto de 2024, comenzó a regir el reglamento de las oficinas locales de la niñez (OLN)**, que representan el sistema en cada comuna del país y cuyo objetivo es coordinar la acción de los actores involucrados del intersector y comunitarios. Hasta el momento de publicación de este panorama, en octubre de 2024, se habían implementado 199 OLN en todo el país. Su puesta en marcha, con todas sus facultades, requiere una observación activa debido a las complejidades de su armonización normativa y administrativa, así como el significativo aumento en las medidas de protección que, entre 2020 y 2023, alcanzó el 25%.

Por otra parte, existen diferentes desafíos relacionados con la transversalización **del enfoque de derechos en la gestión pública** y en todos los organismos y poderes del Estado. En este contexto, es relevante destacar los procesos de evaluación de los programas que implementa el Estado. Desde 2018, el 23% de los programas sociales evaluados por la Dirección de Presupuestos están destinados específicamente a la niñez y adolescencia. Este porcentaje es similar al 26% de los programas sociales que tienen como público prioritario a niños, niñas y adolescentes.<sup>3</sup>

Asimismo, se destaca la importancia tanto de la prevención y manejo de desastres como de la gestión presupuestaria con enfoque de derechos. Se ha identificado que esta última presenta un nudo crítico debido a la adopción de decisiones regresivas en la asignación de recursos. En este contexto, se destaca que la mayoría de los hogares con niños, niñas y adolescentes afectados por desastres naturales pertenece a los niveles socioeconómicos más bajos.

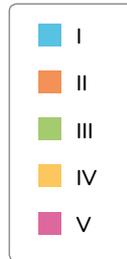
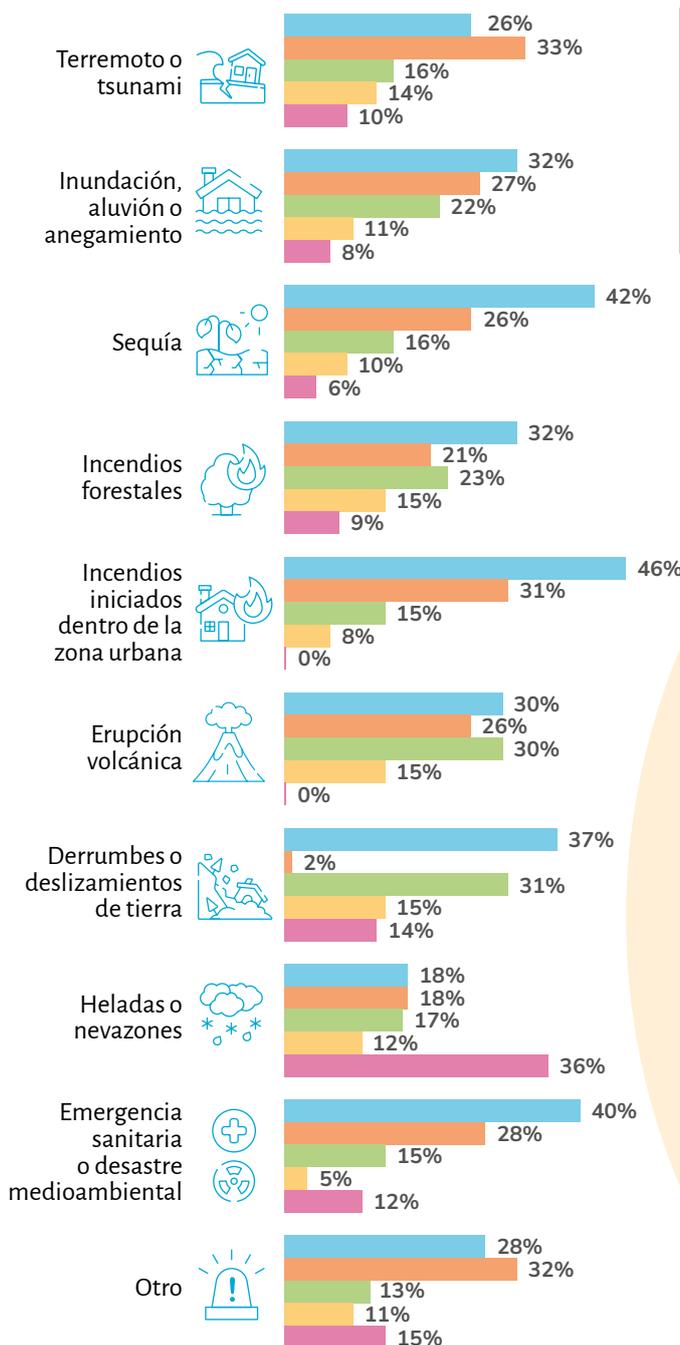


<sup>3</sup> Información obtenida del Banco de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familia.

## Rol del Estado como garantes de derechos

6

Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes en hogares afectados por emergencias y desastres, según quintil de ingreso y tipo de emergencia o desastre (2022)



Evaluación de programas sociales gubernamentales 2018-2024



- Programas sociales de niñez y adolescencia evaluados con buen y medio desempeño
- Programas sociales no relativos a niñez y adolescencia evaluados con buen y medio desempeño
- Programas sociales evaluados de niñez y adolescencia con respecto del total



OBSERVATORIO DE DERECHOS  
DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



# Notas temáticas

A continuación, se presentan seis notas temáticas que examinan el estado actual de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. La selección de los temas se basó en las opiniones de la niñez y adolescencia que forman parte del Consejo Consultivo de la Defensoría de la Niñez, así como en los resultados del proceso participativo «La fuerza de tus derechos»,<sup>1</sup> desarrollado por la Subsecretaría de la Niñez.

Las notas temáticas de la Defensoría de la Niñez son documentos de análisis crítico que abordan un problema específico sobre el cual presenta su opinión técnica desde un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia. Este enfoque ofrece un marco conceptual y un punto de partida para la investigación y la interpretación de los datos. De ese modo, se realiza un análisis sistemático que orienta acciones mediante recomendaciones al Estado para que garantice los derechos de la niñez y adolescencia en Chile. Estas notas, además, incorporan la opinión de este grupo prioritario a través de diversas metodologías de participación.

Esta segunda parte del Informe Anual 2024 de la Defensoría de la Niñez se inicia con una nota temática que examina las opiniones de las adolescencias LGTBIQA+ sobre la pertinencia de la oferta pública en salud mental. A continuación, se presenta un análisis sobre la respuesta del Estado ante los problemas de convivencia en los establecimientos educativos, para promover la colaboración entre los distintos actores y garantizar el derecho a la educación libre de violencia. Luego, se profundiza en el derecho a una vivienda adecuada para la niñez y adolescencia, en un contexto de aumento de asentamientos precarios y desalojos forzados en los últimos años en Chile. Posteriormente, se analiza la respuesta del Estado ante las emergencias y desastres provocados por fenómenos siconaturales que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes, que concluye con recomendaciones para una respuesta estatal que considere su perspectiva. La siguiente nota destaca la importancia de contar con una justicia amigable para la niñez y adolescencia, así como los desafíos para implementar este enfoque en el sistema de justicia del país. Finalmente, el Informe Anual concluye con un análisis sobre los desafíos de la implementación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y la incorporación de la justicia restaurativa, particularmente en relación con la adolescencia.

---

<sup>1</sup> El proceso de consulta contó con la participación de más de 4 mil niños, niñas y adolescentes de distintos lugares del país con el objetivo de incorporar sus opiniones en el diseño de la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia 2024-2032. Más información en <https://www.lafuerzadetuderechos.cl>.

## Nota temática 1

# La salud mental de las adolescencias LGBTIQ+ en Chile: perspectivas diversas e invisibilizadas

Diego Urzúa Bravo • Valeria Illanes Aedo



# Presentación

La salud mental de las adolescencias LGBTQIA+<sup>1</sup> enfrenta desafíos específicos debido a factores como la discriminación por orientación sexual e identidad de género. Las tasas elevadas de depresión, ansiedad, consumo problemático de sustancias y, especialmente, el aumento significativo en los intentos de suicidio alerta sobre la gravedad del problema. Especialmente, porque las adolescencias LGBTQIA+ tienen siete veces más probabilidades de experimentar afectaciones en su salud mental que las personas heterosexuales y cisgénero (Tomicic y otros 2016, como se cita en Martínez y otros 2022), lo que exige una atención urgente.

El foco en la salud mental de las adolescencias LGBTQIA+ se fundamenta en que la discriminación por orientación sexual e identidad de género es un problema persistente con graves consecuencias en su calidad de vida y salud mental (Barrientos y otros 2010). Esto revela posibles deficiencias en la implementación de políticas públicas y leyes relacionadas. Por lo tanto, desde un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia, uno de los principales desafíos de la política pública es asegurar la inclusión efectiva de las perspectivas, experiencias y sentires de las adolescencias LGBTQIA+, ya que son quienes más conocen cómo las afectaciones de salud mental impactan sus trayectorias de vida.

Esta nota temática tiene como objetivo explorar y caracterizar la experiencia de las adolescencias LGBTQIA+ con su salud mental, desde un marco de política pública y derechos humanos. Así, se espera entregar elementos para avanzar en el fortalecimiento de la participación, especialización y pertinencia de la oferta pública en la materia. Para llevar a cabo este análisis se consideran las opiniones de las adolescencias LGBTQIA+, así como de las organizaciones de la sociedad civil, espacios educativos e instituciones públicas que participan en las acciones y estrategias diseñadas e implementadas por el Estado para atender las necesidades en salud mental.

<sup>1</sup> LGBTQIA+: acrónimo comúnmente utilizado para denominar la diversidad de orientaciones sexuales e identidades de género. Se refiere a lesbiana, gay, bisexual, trans e intersex, queer, asexual y otras. Puede incorporar «NB» para visibilizar a las personas no binarias, quedando como LGBTQIANB+ (Mineduc 2023).



# Salud mental desde la normativa internacional

La salud mental es parte del derecho a la salud consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales,<sup>2</sup> como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que establece que toda persona tiene derecho «al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud» (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas 2000). Por su parte, la Organización Mundial de la Salud (OMS) define la salud como un estado completo de bienestar físico, mental y social, y no solamente como la ausencia de afectaciones o enfermedades (Conferencia Sanitaria Internacional 1946).

Por otro lado, el Comité de los Derechos del Niño señala que la adolescencia es una etapa en la que se producen rápidos cambios físicos, cognitivos y sociales, y en la cual las personas enfrentan desafíos adicionales como la presión social, el desarrollo de su identidad personal y la gestión de su sexualidad (Comité de los Derechos del Niño 2003). Esto establece un vínculo entre la definición de salud integral y la necesidad de abordar los desafíos específicos que enfrentan las adolescencias.

Otro elemento importante a considerar es el principio de no discriminación (Comité de los Derechos del Niño 2003 y 2013, Consejo Económico y Social 2000), que establece que los Estados deben reconocer las diferencias y necesidades específicas de los grupos que enfrentan dificultades adicionales (OMS y ACNUDH 2008) y garantizarles atención y protección especializada. Esto es fundamental para las adolescencias, las que son más vulnerables a los abusos u otros tipos de violencia que afectan gravemente su salud y desarrollo integral (Comité de los Derechos del Niño 2003).

<sup>2</sup> Entre otros, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965: art. 5; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966: art. 12; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979: arts. 11, 12 y 14; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989: art. 24; la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990: arts. 28, 43 y 45; y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 2006: art. 25.



Al respecto, el Comité de Derechos Humanos ha expresado en sus últimas observaciones (Comité de Derechos Humanos 2024), su preocupación por el aumento de casos de discriminación, intimidación, violencia y altas tasas de suicidio de las personas LGBTIQ+. Esta situación obliga a quienes son responsables de la formulación de políticas públicas a implementar medidas reforzadas (Estrada y Valenzuela 2023) para quienes se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad, como las adolescencias LGBTIQ+. **Ello debido a que son uno de los grupos que presenta mayores afectaciones a su salud mental, en parte debido a que la identidad de género y la orientación sexual siguen siendo motivo de discriminación** (Unicef 2015).

En relación con lo anterior, los Principios de Yogyakarta establecen una serie de recomendaciones para garantizar que las personas LGBTIQ+ puedan ejercer plenamente sus derechos. Entre ellas, se indica que los Estados deben asegurar el diseño de servicios de salud sin discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destaca esta indicación al señalar que la juventud LGBTI experimenta «tasas más altas de ataques físicos y sexuales y una mayor incidencia de problemas de salud mental y conductas sexuales de riesgo» (CIDH 2018). Por lo tanto, los Estados tienen la responsabilidad de reconocer los desafíos adicionales que enfrentan las adolescencias LGBTIQ+ y adoptar medidas que promuevan la modificación de patrones socioculturales discriminatorios basados en la premisa de inferioridad o superioridad de cualquier género (OEA 1994), según los siguientes criterios:

- **Disponibilidad:** asegurar una cantidad suficiente de instalaciones, bienes, servicios y programas.
- **Accesibilidad:** las prestaciones deben ser accesibles y sin discriminación alguna.
- **Aceptabilidad:** las prestaciones deben ser culturalmente apropiadas y sensibles a los requisitos del género y, en caso de ser necesario, deben poner especial atención a determinados grupos.
- **Calidad:** las prestaciones deben ser apropiadas desde el punto de vista científico y médico, lo que implica contar con personal médico capacitado sobre la salud de la niñez y adolescencia.

**En definitiva, los Estados deben implementar políticas públicas inclusivas que reconozcan las necesidades específicas de las adolescencias LGBTIQ+ y garanticen servicios de salud bajo los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad.** Esto es fundamental para crear un entorno seguro y saludable que promueva la salud mental como un estado de bienestar integral.

# Normativa y panorama actual sobre la salud mental de las adolescencias LGBTIQ+

## Normativa nacional

Durante los últimos años en Chile se han implementado leyes, reglamentos, protocolos y circulares que consideran, en cierta medida, las necesidades de las adolescencias LGBTIQ+. Este marco normativo resalta la importancia de adoptar un enfoque de derechos humanos y de género en todas las acciones definidas por el Estado; entre ellas, las relacionadas con la salud mental.

Cabe mencionar que la Ley 21.331 del Reconocimiento y Protección de los Derechos de las Personas en la Atención de Salud Mental establece que las afectaciones a la salud mental que son producto de la violencia y discriminación hacia grupos vulnerables deben ser abordadas desde una perspectiva de derechos, con enfoque de género y pertinencia cultural.

En línea con lo anterior, la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley de Garantías) establece que niños, niñas y adolescentes tienen derecho «al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, y a servicios y procedimientos de medicina preventiva, tratamiento de las enfermedades y rehabilitación». Además, esta ley mandata al Estado a identificar los grupos que requieran medidas reforzadas para reducir o eliminar las causas de su discriminación arbitraria y a contribuir a la adecuación del entorno físico y social. Esto impulsa y fortalece el diseño de políticas públicas pertinentes a las vivencias y necesidades de las adolescencias LGBTIQ+.

Por su parte, en 2018 entró en vigor la Ley 21.120 que Reconoce y da Protección al Derecho a la Identidad de Género, lo que visibiliza los obstáculos que enfrentan las personas cuya identidad de género no coincide con su sexo y nombre registral. Bajo esta normativa, se creó el programa de apoyo a la identidad de género Crece con Orgullo, dirigido a personas trans y de género no conforme de 3 a 17 años y a sus familias. Este programa se estructura en tres componentes: atención género-afirmativa, orientación familiar e inclusión de niños, niñas y adolescentes en el entorno educacional (MDSF y Minsal s. f.).

Otros documentos normativos que regulan la implementación de leyes en el área son la Circular No. 812 de 2021 del Ministerio de Educación (Mineduc), que resguarda el derecho a la identidad e inclusión de niños, niñas y estudiantes trans en los establecimientos educacionales; y la Circular No. 707 de 2023 del



mismo ministerio, que establece la aplicación de los principios de no discriminación e igualdad de trato. La primera de ellas define obligaciones para los equipos directivos y sostenedores y permite que el estudiantado mayor de 14 años solicite entrevistas en sus establecimientos educacionales para requerir el reconocimiento de su identidad de género y usar uniformes o ropa deportiva que considere acorde con ella. La segunda tiene por objetivo que las comunidades educativas adopten medidas concretas para garantizar espacios protegidos e inclusivos, lo que incluye la capacitación de la comunidad educativa sobre los principios de inclusión, igualdad de trato y no discriminación.

A pesar de los avances normativos y de políticas públicas, las adolescencias LGBTIQ+ siguen enfrentando una sociedad que les discrimina e invisibiliza y un Estado que aún no ha logrado implementar políticas públicas efectivas que consideren sus perspectivas y garanticen su derecho a la salud mental de manera integral (Galaz y otros 2021). En este contexto, para fomentar el desarrollo de servicios de salud mental que sean culturalmente pertinentes, sensibles a sus vivencias y que le permitan un desarrollo integral acorde al ciclo de vida, es crucial el resguardo de su participación<sup>3</sup> efectiva en la formulación, diseño y ejecución de programas y políticas que les afectan e involucran.

## Panorama actual de la salud mental de las adolescencias LGBTIQ+ en Chile

Una serie de indicadores alertan sobre un deterioro importante en la salud mental, especialmente en la adolescencia. En 2023, un estudio identificó que el 52,9% de los adolescentes estudiantes de educación media de la zona norte de Santiago estarían cumpliendo criterios para uno o más problemas de salud mental: 35,2% para depresión, 25,9% para ansiedad generalizada y 28,2% para consumo problemático de sustancias (Crockett y Martínez 2023). **Uno de los indicadores más preocupantes es el aumento en la tasa de suicidio de un 44% en adolescentes de 14 a 17 años entre 2021 y 2022, cifra que se mantuvo estable durante 2023 (Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez 2024).** Asimismo, en una consulta online a adolescentes entre 14 a 17 sobre los problemas de salud mental que más les afectan, las categorías que concentran mayor proporción de respuestas son: la ansiedad (93%), la depresión (92%), las autolesiones (78%) y la suicidabilidad (72%). De igual modo, un segundo grupo de categorías incluye: el déficit atencional (63%), el consumo abusivo de drogas y alcohol (62%) y los problemas conductuales (57%). Vale mencionar que corresponde a una pregunta de selección múltiple y, por ello, se muestran los distintos porcentajes de respuestas (Defensoría de la Niñez 2022).

<sup>3</sup> El derecho a ser escuchados e incidir en las políticas públicas que les afectan e interesan, está consagrado en normativa nacional e internacional, tales como: La Convención sobre los Derechos del Niño, las observaciones generales 4 y 15 del Comité de los Derechos del Niño, y la Ley de Garantías.

Para las adolescencias LGBTIQ+ la situación es especialmente preocupante, ya que tienen siete veces más probabilidades de comportamientos suicidas que las personas heterosexuales y cisgénero (Tomacic y otros 2016, como se cita en Martínez y otros 2022). La Organización Panamericana de Salud (OPS) reveló que Chile ocupa el cuarto lugar entre los países con mayor tasa de suicidio de la región, con 11 de cada 100 mil habitantes que mueren por daño autoinfligido y la tercera causa de muerte en personas de entre 10 y 25 años (OPS 2021). Además, los trastornos y afectaciones a la salud mental muestran comportamientos diferenciados por factores como la edad, el género, el entorno socioeconómico, la cultura y otros determinantes sociales.

Asimismo, la Segunda Encuesta Nacional de Polivictimización, realizada en 2023, evidenció cifras alarmantes en salud mental de niños, niñas y adolescentes de 12 a 17 años, especialmente de aquellos que no se identifican ni como mujeres ni como hombres (Centro de Estudios y Análisis de Delitos s. f.). Por ejemplo, el 35,7% de las personas que no se identifican con ningún género «siempre creen que no vale la pena vivir», en comparación con el 18,5% de quienes sí se identifican con un género.

En definitiva, el panorama de la salud mental en Chile muestra una situación de vulnerabilidad particular en las adolescencias LGBTIQ+, lo que subraya la necesidad de una atención reforzada para este grupo desde las políticas públicas (Valdés y Errázuriz 2012). La mayor prevalencia de trastornos mentales en la comunidad LGBTIQ+ se explica, en parte, por el «estrés de minorías» (Meyer 2003), concepto acuñado por Ilan Meyer. Desde 2003, el psiquiatra experto en salud mental de la población LGBTIQ+ sostiene que el estigma, el prejuicio y la discriminación generan un entorno social hostil y estresante, que intensifica los problemas de salud mental y propicia un estado de alerta constante frente a posibilidades de acoso y discriminación





## Perspectivas diversas sobre salud mental en las adolescencias LGBTIQ+

En esta sección de la nota temática se exponen los resultados del proceso de indagación cualitativa sobre la situación actual de la salud mental de las adolescencias LGBTIQ+, expresadas en sus diferentes contextos de desarrollo (educativo, sanitario, comunitario y familiar), así como la concordancia entre sus necesidades específicas y la oferta de política pública disponible para responder a ellas.

Este proceso incluyó, en primer lugar, la realización de entrevistas semiestructuradas a personas expertas de la sociedad civil, activistas e instituciones de política pública de alcance nacional y local. Entre estas últimas se encuentran el Departamento de Salud Mental del Ministerio de Salud (Minsal), la Oficina de la Diversidad y no Discriminación de la Municipalidad de Concepción, el Instituto Nacional, la asociación Organizando Trans Diversidades (OTD) Chile y la Fundación Todo Mejora.

En segundo lugar, se realizaron dos grupos focales compuestos por adolescentes de la comunidad LGBTIQ+ que determinaron sus principales desafíos. Estos grupos incluyeron a diez adolescentes del liceo A-4 Isaura Dinator y cuatro adolescentes del liceo 1 Javiera Carrera. En su mayoría, se trató de estudiantes que se articulan en secretarías de género y disidencias sexuales y sexogenéricas que operan dentro de los establecimientos educacionales.

## Política pública nacional, política local y espacios educativos

Las adolescencias LGBTIQ+ no solo enfrentan discriminación, estigmatización y violencia, sino que, generalmente, también carecen de apoyo en sus entornos familiares y educativos. Esta situación contribuye a la invisibilización de sus necesidades, especialmente en el caso de las adolescencias trans, cuya salud mental está en un estado de alarmante abandono. Como mencionó la Oficina de la Diversidad de Concepción: «enfrentan un contexto de alta discriminación en diversos espacios (...) lo que aumenta su vulnerabilidad a problemas de salud mental como la ansiedad, depresión y conductas suicidas».

A pesar de que el diagnóstico es transversalmente compartido por las instituciones públicas, aún no existen programas que aborden las necesidades específicas de las adolescencias LGBTIQ+. La propuesta del Departamento de Salud Mental del Minsal es abordar las afectaciones desde una perspectiva general: «Las medidas universales no es que eludan a los grupos específicos, sino que hay que partir por ellas, ya que son las que más protegen».

**Desde las instituciones públicas que funcionan a nivel local, adoptan una postura crítica a la visión antes expuesta. Se señala que los servicios actuales de apoyo y atención psicológica a los que acuden las adolescencias LGBTIQ+ son en gran medida suplidos por las organizaciones de la sociedad civil e iniciativas locales, debido a la falta de oferta especializada por parte del Estado.** Es más, las brechas en el acceso y la calidad de los servicios impulsan a la mencionada Oficina de la Diversidad a generar redes de colaboración con clínicas de atención psicológicas de bajo costo o gratuitas, para así facilitar atención de emergencia y el acceso a psicoterapias periódicas.

Asimismo, según una docente entrevistada, además de enfrentar los desafíos propios del proceso formativo y el desarrollo integral de las adolescencias, los espacios educativos carecen de recursos suficientes para abordar las individualidades del estudiantado y sus equipos profesionales a menudo no cuentan con la formación necesaria: «Es importante esa reeducación en temas de género a los profesores, pero no como algo optativo (...) tú como profe no estás obligado, porque está bien, puedes no estar de acuerdo, pero no puedes desconocerlo».

Esta situación no solo afecta a las adolescencias, sino que también impone una carga adicional al trabajo de docentes, quienes a menudo asumen múltiples funciones para ayudar al estudiantado, para compensar la falta de apoyo que reciben tanto de sus familias como de otros estamentos educativos, directivos y docentes.



En este contexto, se llevan a cabo acciones como la difusión de información sobre normativas y servicios que protegen los derechos de las adolescencias LGBTIQ+<sup>4</sup> a las comunidades educativas,<sup>5</sup> así como el apoyo a secretarías de género y la promoción de oportunidades de cambio dentro de los establecimientos. Al mismo tiempo, la política local implementa programas y acciones similares, como capacitaciones sobre la materia en establecimientos educacionales, centros de salud, juzgados y otras instituciones. También se organizan grupos de encuentro no solo para las adolescencias, sino también para sus familias, con el fin de contribuir a la creación de espacios seguros en los diferentes contextos en los que se desenvuelven.

**El acceso a información y la generación de espacios seguros son necesarios en el abordaje de las afectaciones a la salud mental que enfrentan las adolescencias, ya que permiten un diagnóstico y atención de salud oportuna, reducen los estresores y generan un sentido de pertenencia, especialmente cuando se trata de lugares en los que se ha experimentado exclusión e invisibilización.**

Los cuestionamientos sobre la política pública que surgen en espacios educativos e instituciones públicas a nivel local, están alineados con los estándares internacionales de derechos humanos y la normativa nacional que promueven criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad (CESCR 2000). Por lo tanto, para garantizar el ejercicio pleno del derecho a la salud mental, es esencial proporcionar servicios culturalmente pertinentes que prohíban la discriminación arbitraria por orientación sexual, identidad y expresión de género, y que cuenten con personal especializado, sensible a las vivencias de las adolescencias LGBTIQ+.

Sin perjuicio de lo anterior y de los múltiples desafíos que enfrenta la política pública sobre la materia, el programa de acompañamiento a la identidad de género (PAIG), también llamado Crece con Orgullo, tiene aspectos destacados por la sociedad civil, dado que reconoce diferentes contextos y dimensiones de las trayectorias de vida de las personas trans, como la atención género-afirmativa, la orientación familiar y la inclusión de niños, niñas y adolescentes en el entorno educativo. Además, en su diseño tuvo la participación de organizaciones de la sociedad civil, lo que es una experiencia valiosa, que permitió, en cierta medida, visibilizar las necesidades de las personas trans (BCN 2018). En razón de lo anterior, para efectos de lograr dimensionar la eficacia de la intervención respecto al cumplimiento de objetivos, amplificar las ventajas y reorientar los aspectos críticos del programa, sería relevante realizar una evaluación de diseño y de resultados, que aborde especialmente la integridad del modelo de intervención.

4 La Ley 21.120 que Reconoce y da Protección al Derecho a la Identidad de Género, la Circular 812 de Superintendencia de Educación, que garantiza el derecho a la identidad de género de niñas, niños y adolescentes en el ámbito educacional; la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia; y la Circular 707 sobre la aplicación de los principios de no discriminación e igualdad de trato en el ámbito educativo, entre otras.

5 Una comunidad educativa se compone de estudiantes, docentes, directivos, asistentes de la educación y exestudiantes, junto con padres, madres y apoderados y apoderadas (Ministerio de Educación 2017).

## Sociedad civil y salud mental de las adolescencias LGBTIQ+

Las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel estratégico en visibilizar las necesidades de las adolescencias LGBTIQ+ y promover su inclusión en el diseño e implementación de las políticas públicas esenciales para su desarrollo. Estas organizaciones suelen llenar los vacíos que el Estado no ha logrado cubrir, en términos de acompañamiento y atención integral. Como señala OTD Chile: «Las normativas y políticas públicas muchas veces son cosméticas, para cumplir internacionalmente, pero no resuelven los problemas reales».

Desde la perspectiva de la sociedad civil, la salud mental de la comunidad LGBTIQ+ enfrenta una serie de desafíos que requieren un enfoque multifacético. En primer lugar, mencionan que las adolescencias LGBTIQ+ enfrentan barreras significativas en el acceso y continuidad de las prestaciones de salud. El principal obstáculo es, a menudo, el proceso de buscar ayuda, que puede ser solitario, estigmatizante y que los exponen a servicios que no siempre están preparados para atender sus necesidades. Al respecto, la fundación Todo Mejora afirma: «La explicación de la propia dolencia es un proceso bastante solitario. Y, cuando llegan a los servicios de salud mental, los servicios no están pensados para la comunidad de adolescentes LGBTIQ+».

**Además, la preparación y pertinencia de la atención primaria pueden verse agravadas por las deficiencias en las competencias culturales de los profesionales de la salud, quienes a menudo carecen de una formación adecuada para abordar los problemas específicos de las adolescencias LGBTIQ+.** Esta situación impide integrar de manera orgánica la diversidad de experiencias de las adolescencias en sus procesos de desarrollo e identidad, lo que resulta en un acompañamiento inadecuado e inoportuno. Fundación Todo Mejora enfatiza que «quienes presten las atenciones cuenten con competencias culturales que les permitan abordar pertinentemente las problemáticas específicas».

Con el propósito de abordar estas falencias, tanto Todo Mejora como OTD Chile realizan capacitaciones sobre la incorporación del enfoque de derechos humanos y de género en las instituciones públicas y privadas. Esto incluye centros de salud, establecimientos educativos, espacios judiciales y otros que deben ser seguros para las adolescencias LGBTIQ+. Al respecto, OTD Chile señala: «Es importante que los funcionarios públicos y el Estado cuenten con capacitaciones constantes a sus funcionarios para evitar situaciones de discriminación y efectivamente establezcan un servicio que sea funcional a las personas que necesitan de esto».



**Las organizaciones de la sociedad civil también han acuñado el concepto de «estrés de minorías» para explicar los contextos relacionales que enfrentan las personas pertenecientes a la comunidad LGBTIQ+. Las experiencias de rechazo, discriminación y la falta de aceptación durante una etapa tan crítica como la adolescencia pueden provocar altos niveles de estrés y ansiedad y, en muchos casos, llevar a autolesiones o al riesgo de suicidio.**

La salud mental de las adolescencias LGBTIQ+ está profundamente influenciada por el entorno en el que se desarrollan y ligada a los procesos identitarios y de crecimiento. Por lo tanto, es esencial contar con contextos protectores, que respeten la identidad de género para alcanzar un estado de bienestar integral; además de adoptar un enfoque intersectorial e integral en los problemas de salud mental, ya que no todas las dificultades tienen como respuesta la atención psicológica. Su tratamiento a menudo implica procesos de acompañamiento en el desarrollo y la identidad, que trascienden la lógica del sistema de salud.

Por otro lado, la falta de espacios seguros puede provocar un aislamiento adicional, lo que hace necesario crear redes de apoyo, tanto en el ámbito familiar como en el educativo. Todo Mejora señala: «Generar entornos habilitados para poder abordar esta situación en las familias y colegios es fundamental para mejorar la salud mental de los jóvenes». Asimismo, la discriminación en colegios y otros espacios tiene un impacto grave en la salud mental de las adolescencias LGBTIQ+. A menudo las normativas que protegen sus derechos no se implementan de forma adecuada, lo que perpetúa prácticas que invisibilizan o invalidan la identidad de género. Esto profundiza las afectaciones a su salud mental. Según OTD Chile: «El desconocimiento de la normativa y problemas en la implementación en contextos educativos ha sido uno de los motivos fundamentales para situaciones discriminatorias».

A pesar de la existencia de normas como la Ley de Garantías y la Ley de Identidad de Género, así como instrumentos normativos como la Circular 812, las organizaciones de la sociedad civil acusan importantes desafíos en su implementación;<sup>6</sup> ya que consideran que la aplicación efectiva de estas normativas es desigual y no siempre tiene en cuenta las especificidades de los diferentes grupos dentro de la comunidad. Aun cuando existe una mayor disposición para incorporar esta evidencia, el sistema de salud no siempre refleja una comprensión profunda de las diversas necesidades de las adolescencias LGBTIQ+.

<sup>6</sup> Cabe señalar que, mientras se redactaba esta nota temática, OTD Chile expresó una tensión con el Ministerio de Salud en relación con la implementación del programa de acompañamiento a la identidad de género (PAIG), específicamente sobre los tratamientos hormonales. Mencionan que las últimas decisiones de Minsal en la materia, sobre postergar el inicio de nuevas terapias hormonales en niños trans hasta publicar nuevos lineamientos técnicos, afectan los avances logrados y exponen a las adolescencias trans a situaciones de discriminación, hostilidad y discursos de odio, lo que impacta directamente en su estabilidad emocional, bienestar y desarrollo (OTD Chile 2024).

## Las perspectivas de las adolescencias LBTIQA+

Las adolescencias LBTIQA+ reconocen que la exposición a situaciones de exclusión, discriminación y otros estresores en entornos públicos, sanitarios, educativos y familiares profundiza las afectaciones en su salud mental. Esto se suma a los desafíos que enfrentan debido a los constantes cambios en su desarrollo físico, cognitivo y social, así como en el desarrollo de su identidad personal y la gestión de su sexualidad.

### Salud mental y bienestar integral

Al abordar la salud mental, quienes participaron de los grupos focales proponen varias ideas para definirla y la describen como un estado emocional que impacta en su vida cotidiana.



«Yo creo que la salud mental es como un trastorno o un problema. Es algo que puede ser complicado y que muchas veces no se ve, pero que afecta cómo te sientes y cómo te comportas en tu día a día»



«La salud mental, para mí, tiene que ver con cómo te sientes emocionalmente y cómo eso afecta tu vida. Es importante porque tus emociones pueden influir en cómo te relacionas con los demás y cómo enfrentas las situaciones cotidianas».

Al mismo tiempo, identifican que una buena salud mental es un estado de bienestar interno o en sus palabras «estar bien conmigo misma». Para alcanzar este estado, son varios los factores que se necesitan, entre ellos, la capacidad de gestionar emociones, la aceptación personal y de los demás, y el apoyo constante, ya sea de amigos, de espacios educativos, familiares o profesionales de la salud.



«Una buena salud mental sería el bienestar interno de una persona. Es fundamental estar bien con uno mismo, porque si no, todo lo demás se complica. Tener un espacio seguro donde puedas expresarte también es crucial».



«Tener un apoyo constante. Ya sea como de una persona de confianza o de algún profesional (...) una salud mental deriva de una preocupación como por sí mismo como de lo que uno está sintiendo».



## Rol de los entornos familiares, educativos y de las redes de apoyo entre pares

En el marco de las interacciones de las adolescencias con sus diferentes entornos de desarrollo y los efectos sobre su bienestar integral, se observa que la falta de espacios de diálogo y la desconfianza para expresar sus vivencias de discriminación en el ámbito familiar agrava los problemas de salud mental. A pesar de reconocer la importancia del apoyo de las familias durante sus procesos de autoaceptación y desarrollo, muchas veces optan por aislarse y buscar apoyo en otros.

”

«Es que yo con mi familia no hablo, ¿cachai? Entonces, como de mis problemas yo no hablo con mi familia (...) Y a mi mamá no le tengo confianza como pa' decirle (...) cuando uno dice tengo ansiedad, responden es normal o eres flojos. Esos sentimientos hay que hacerlos válidos».

”

«A mí también me decían “no, tú no puedes ser lesbiana” porque esto y esto. Entonces, muchas veces o al menos a mí me pasó, que cuando chica decía “no, yo no puedo ser lesbiana”».

”

«Porque al final es como yo siento que la familia es la opinión que te afecta más. Si te llegan a decir algo malo, es la que más te va a importar, la que más te va a llegar como a fondo».

Los establecimientos educacionales pueden ser espacios hostiles y de estigmatización para las adolescencias LGBTIQ+. Se han registrado casos en los que, ante situaciones de discriminación por su identidad de género, algunas personas de esta comunidad han optado por desertar o cambiarse a otros establecimientos. A pesar de contar con normativas que les protegen, las adolescencias siguen expuestas a discriminaciones arbitrarias y, al presentar denuncias sobre estas situaciones, los equipos directivos a menudo las desestiman o actúan sin abordar el problema de fondo.



«Ya no aguantaba más en el otro liceo. Me cambié en busca de apoyo, quizá, como de respeto. Siento que en el otro liceo (...) no se hacía respetar siempre mi nombre y quizá ya, puede haber sido como una equivocación en ciertas clases, pero igual era como súper humillante».

Por otro lado, en lo que respecta a las redes de apoyo, sus pares son el entorno en el que se sienten más cómodas y seguras. Encuentran en ellos y ellas contención y comprensión respecto de sus vivencias, lo que les ayuda a superar un mal día. Además, identifican pocas situaciones de discriminación entre ellos y ellas. Sin embargo, comprenden que el acompañamiento entre pares no sustituye la necesidad de apoyo profesional ni resuelve la falta de apoyo por parte de sus familias y establecimientos educacionales.



«Entonces no hay apoyo en tu casa, no hay en el establecimiento; entonces tú, ¿de quién te apoyas? Entre tus pares. Y los pares no tienen las suficientes herramientas para apoyarnos de alguna otra manera».

Es importante destacar que el apoyo emocional es el principal factor protector en la salud mental de las adolescencias. Sin embargo, este apoyo en el ámbito escolar se ve limitado cuando se activan protocolos que son reactivos y se centran únicamente en los problemas considerados como «graves» por parte de los directivos, a expensas de lo que las adolescencias pudiesen valorar. Lo mismo sucede con sus familias, las que a menudo desestiman o minimizan sus problemas. Esta situación les lleva a buscar apoyo en sus pares, quienes ofrecen comprensión y sintonía generacional, pero no siempre cuentan con las herramientas adecuadas para abordar sus problemas.

## Oferta actual sobre salud mental para las adolescencias LGBTIQ+

La percepción de ineficacia en la atención psicológica escolar es un tema que se menciona recurrentemente en las adolescencias, quienes consideran que los espacios de diálogo son escasos y que la atención se limita a la aplicación de normativas sin un seguimiento real. La falta de respeto hacia sus identidades, la no aceptación de sus nombres registrados, así como la ausencia de un espacio seguro para la expresión de sus emociones genera una sensación de indiferencia.

Las adolescencias subrayan la necesidad de implementar políticas públicas efectivas, que garanticen el acceso a profesionales capacitados en salud mental y supervisen el cumplimiento de las normativas antidiscriminatorias. Además, abogan por una atención más integral en los centros de salud, que la regularidad y accesibilidad sean prioritarias, y que se aborden temas como la autoestima, la sexualidad y el autoconcepto, ya que reconocen que los problemas de salud mental no solo son individuales, sino también sociales, culturales y políticos.

Frente a este panorama, las adolescencias presentan una postura crítica ante la oferta actual. Señalan la ausencia de políticas públicas, tanto centrales como locales, que reconozcan sus necesidades; y acusan la falta de profesionales adecuadamente formados, principalmente, en el área de la salud y la educación. También mencionan la desinformación sobre sus derechos y la normativa vigente; así como una perspectiva adultocéntrica en el tratamiento de estos temas. En este contexto, manifiestan dificultades para acceder a una atención psicológica adecuada, ya que los establecimientos educativos carecen de profesionales o recursos que ofrezcan un apoyo efectivo. En los centros de salud pública, tanto la larga espera por atención como su baja periodicidad y especialización profesional dificultan un abordaje óptimo.



«Es como que te escuchan al final, pero no te dan ningún consejo, no te derivan a nada. Te escuchan y es como, “ah, ya que pena, ándate para la sala”».



«Sí, estoy súper mal, ¿qué me va a servir que me atienda una psicóloga por media hora?».



«Uno no puede como pagar un psicólogo; entonces (...) pide que lo deriven a un psicólogo, pero pasa que se suele tardar mucho, hasta un año en derivar a un alumno. Y quizás quien sabe qué puede pasar en ese lapso de tiempo (...) puede acabar incluso en algo peor».



«Se supone que en el Csfam te respetan los pronombres y todo. Yo lo había ido a actualizar y la otra vez que fui ya no me lo respetaron nunca; después ya nunca más fui, no quise ir, me negué y hasta ahora».

Si bien las adolescencias destacan la implementación de las leyes de identidad de género y de no discriminación como avances importantes para desincentivar la discriminación y el acoso por su identidad de género, mencionan que su efectividad no solo depende de su existencia, sino también de la educación que reciben en sus familias y en otros entornos. Además, reflexionan sobre las diferencias en la atención de salud mental según la comuna de origen y la indiferencia de los gobiernos locales hacia sus necesidades.



«Y también la despreocupación por parte del Estado. Así como, por ejemplo, muchas comunas pobres no tienen la capacidad, así como de redes de apoyo para personas por parte de la comunidad. Entonces, el Estado no se preocupa por esas comunas o por esas personas que son pobres y no tienen como la capacidad o el acceso».



«O sea, igual encuentro que la muni no es un espacio presente. O por lo menos no sé si por la edad que tenemos (...) yo por lo menos relación no tengo y no me interesa tampoco, porque como que nunca ha sido un espacio presente. No es algo como que necesitemos».

Por último, y en relación con la oferta actual, acusan una relación negativa entre la desinformación de sus derechos, tanto de ellas, como de las personas adultas, y la predominancia de una perspectiva adultocéntrica, lo que genera situaciones de exclusión por desconocimiento de normativas.



«En el colegio anterior, también yo pensé que era como lo del nombre social y esas cosas. Yo pensé que era como un favor. Así como que, “ah, de buena onda”, o quizá porque el liceo es, pero no sabía que era una ley»



«De hecho, me acuerdo de que una vez hasta mis compañeros como que le dijeron al profe que se había equivocado y él seguía repitiendo ese nombre».



«Acostumbran a desconfiar de todo el mundo e igual se entiende dentro de todo, pero por qué desconfiar si a veces uno les dice la verdad y no entienden que uno les está diciendo la verdad o que uno está explicándole cosas y no entienden».

En definitiva, durante las instancias de participación, las adolescencias LGBTIQ+ plantean que, para alcanzar un estado de bienestar integral, necesitan ser apoyadas y comprendidas en todos sus espacios de interacción. Por ejemplo, una adolescente trans puede contar con el apoyo de su familia durante el proceso de transición. Sin embargo, si en su establecimiento educativo no se respeta su nombre social o se le obliga a usar un uniforme que no es acorde con su identidad de género, los esfuerzos por cuidar su bienestar integral se ven comprometidos por esta vulneración de sus derechos y se generan estresores adicionales.

Por tanto, es posible afirmar a la luz de lo antes expuesto que las adolescencias LGBTIQ+ no ven afectada su salud mental por ser lesbianas, gays, bisexuales, trans, intersexuales, queer, asexuales o parte de las múltiples identidades, orientaciones y expresiones de género; sino porque sus entornos y aquellos que deberían garantizar sus derechos, les discriminan, excluyen e invisibilizan.

# Recomendaciones

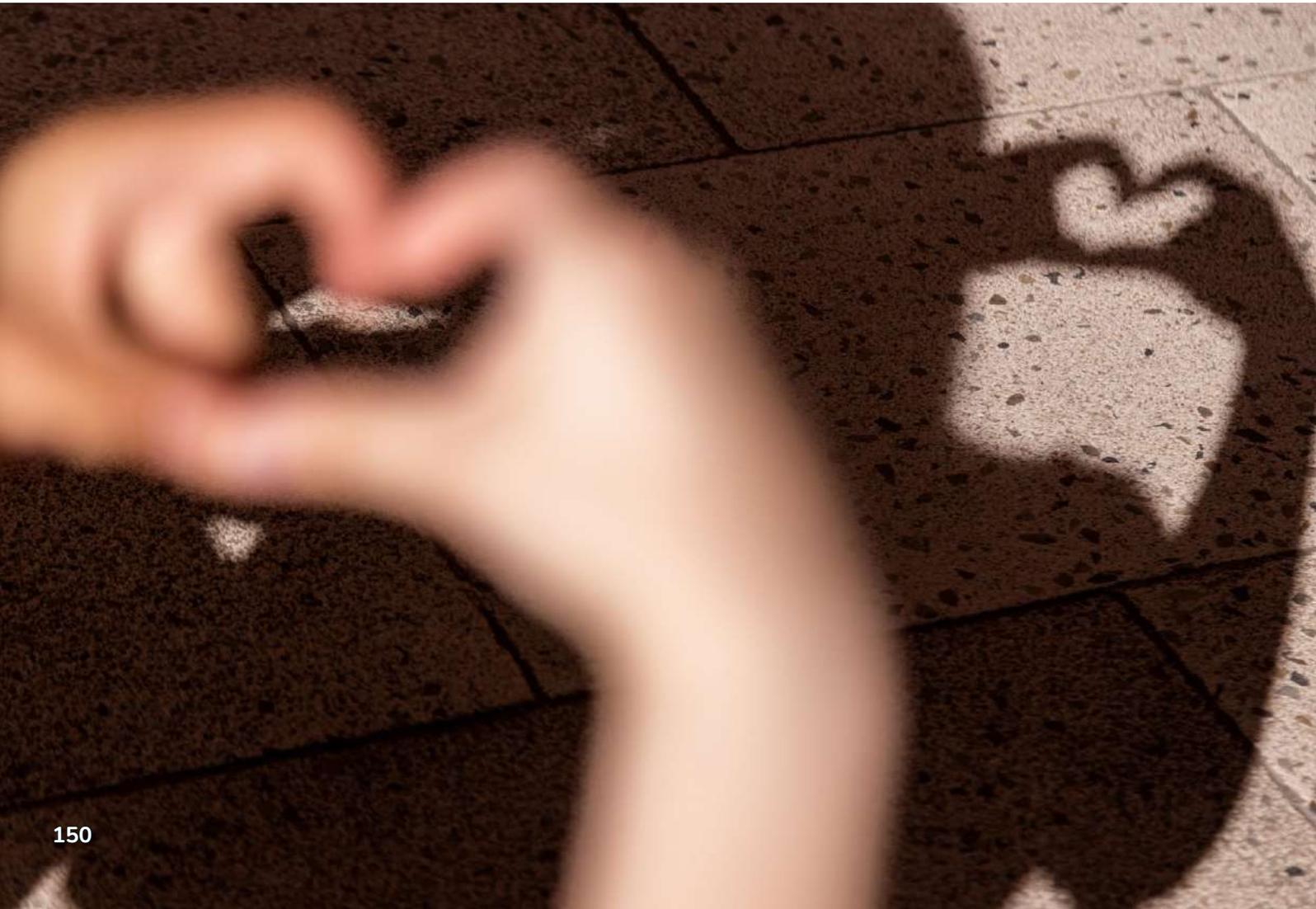
Las necesidades específicas de las adolescencias LGBTQIA+ identificadas en las instancias de participación abarcan varios aspectos, como el fomento de la autoestima y del autoconocimiento, la visibilización de la comunidad y la mejora del apoyo familiar para hablar abiertamente sobre salud mental y educación sexual. Demandan acceso a información básica y redes de apoyo confiables, especialmente para la niñez trans, además de formación sobre cómo responder ante desregulaciones emocionales. Por su parte, las recomendaciones que realizan a las autoridades del país incluyen la inversión en salud pública y mental, el fortalecimiento de las redes de apoyo, el aumento del personal psicológico en educación y salud, la reducción de los costos de consultas y la disminución de la sobrecarga laboral de las y los profesionales encargados de la atención, así como la formación de equipos especializados en salud mental LGBTQIA+.



En resumen, las recomendaciones al Estado en esta materia son:

1. Diseñar e implementar, por parte del Mineduc, espacios de diálogo a escala nacional y local, que establezcan redes entre las secretarías de género y las disidencias sexuales y sexogenéricas u otras organizaciones dentro de los establecimientos educacionales. De ese modo se permitiría a las adolescencias LGBTQIA+ compartir sus necesidades específicas y proponer mejoras en los espacios educativos en materias de género y diversidad que consideren la implementación de protocolos, manuales o circulares. Estas instancias deben ser espacios seguros y cómodos para las adolescencias y deben ser dirigidos por profesionales que cuenten con experiencia y formación pertinente con las necesidades y derechos de las adolescencias LGBTQIA+.
2. Diseñar e implementar, por parte del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), a través de la Subsecretaría de la Niñez, un programa de acompañamiento integral a las adolescencias LGBTQIA+ y sus familias, que cuente con orientación profesional para abordar los desafíos que enfrentan en sus entornos. Esta acción debe contemplar una dimensión comunitaria, que genere espacios de encuentro entre pares para contribuir al sentido de pertenencia y autoaceptación.

3. Diseñar e implementar, por parte del Minsal, un plan de capacitación dirigido a todos los estamentos profesionales, técnicos y administrativos de los centros de atención primaria de salud y que se focalice en la incorporación de competencias culturales que les permita abordar adecuadamente las necesidades específicas de las adolescencias LGBTIQ+. Estas capacitaciones deben considerar conocimientos sobre diversidades sexuales y de género, habilidades para la realización de atenciones en entornos seguros y cómodos o adecuados para las adolescencias LGBTIQ+, enfoque de estrés de minorías y mecanismos de retroalimentación basados en la experiencia de atención de las adolescencias.



# Lista de referencias

1. Barrientos, Jaime, Jimena Silva, Susana Catalán, Fabiola Gómez y Jimena Longueira (2010), «Discrimination and Victimization: Parade for Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender (LGBT) Pride, in Chile», *Journal of Homosexuality*, vol. 57, no. 6, 760-775, <https://doi.org/10.1080/00918369.2010.485880>.
2. BCN (Biblioteca del Congreso Nacional) (2018), «Historia de la Ley No. 21.120», en <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/7600>.
3. Comité de los Derechos del Niño (2003), Observación general No. 4 (2003): *La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño*, s. l.: Comité de los Derechos del Niño, en <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-4-salud-desarrollo-adolescentes-contexto-convencion-sobre-derechos-nino-2003.pdf>.
4. Comité de los Derechos del Niño (2013), *Observación general No. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 24)*, s. l.: Comité de los Derechos del Niño, en <https://www.plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-15-derecho-nino-al-disfrute-mas-alto-nivel-posible-de-salud-2013-.pdf>.
5. Centro de Estudios y Análisis de Delitos (s. f.), *Segunda Encuesta Nacional de Polivictimización en Niños, Niñas y Adolescentes*, Santiago: Subsecretaría de Prevención del Delito, <https://cead.spd.gov.cl/estudios-y-encuestas/>.
6. CESCR (2000), Observación general No. 14 (2000): *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Ginebra: Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, <https://www.refworld.org/es/leg/coment/cescr/2000/es/36991>.
7. CIDH (2018), *Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las Américas*, s. l.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>.
8. Comité de Derechos Humanos (2024), *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de Chile*, versión no editada, s. l.: Comité de Derechos Humanos.
9. Conferencia Sanitaria Internacional (1946), *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*, Nueva York: Conferencia Sanitaria Internacional, en <https://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf?ua=1#page=7>.

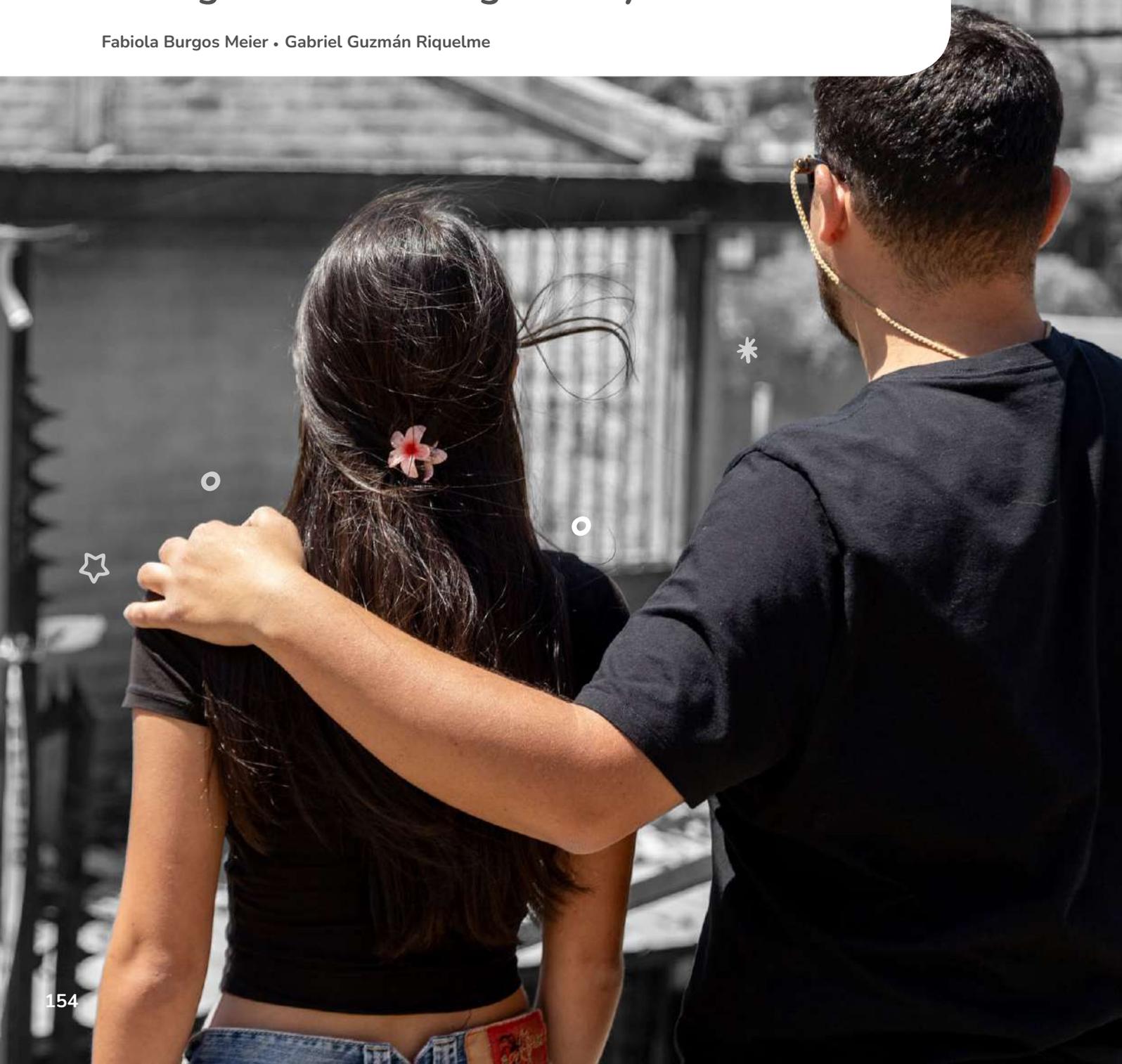
10. Crockett, Marcelo y Vania Martínez (2023), «Depresión, ansiedad generalizada y riesgo de consumo problemático de sustancias en estudiantes secundarios», *Andes Pediatrics*, vol. 94, no. 2, <http://dx.doi.org/10.32641/andespediatr.v94i2.4376>.
11. Defensoría de la Niñez (2022), «Estudio de políticas públicas relacionadas con la salud mental de niños, niñas y adolescentes», página 105, en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Estudio-de-Políticas-de-Salud-Mental-Defensoria-de-la-Nin%CC%83ez.pdf>.
12. Estrada, Francisco y Valenzuela, Ester (2023), «Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia», colección *Materiales Docentes*, no. 67, Santiago: Academia Judicial de Chile, <https://academiajudicial.cl/wp-content/uploads/2024/02/MD67-Ley-21430-sobre-garantias-y-proteccion-integral-de-los-derechos-de-la-ninez-y-adolescencia.pdf>.
13. Galaz, Caterine, Catalina Álvarez y Rodolfo Morrison (2021), «Salud y población LGBTI+ en Chile: Desde la invisibilidad a un enfoque identitario», *Ex Aequo*, no. 43, pp. 149-164, <https://doi.org/10.22355/exaequo.2021.43.10>.
14. Kaslow, Nadine (2024), «Suicidio en adolescentes: ¿Cuáles son los factores de riesgo?», en web *Child Mind Institute*, <https://childmind.org/es/articulo/suicidio-en-adolescentes-cuales-son-los-factores-de-riesgo>.
15. Martínez, Claudio, Alemka Tomicic, Mario Domínguez y Christian Spuler (2022), «Internalización del estigma en personas LGB: Análisis de su impacto sobre la salud mental y la búsqueda de ayuda psicoterapéutica en Chile», *Terapia Psicológica*, vol. 40, no. 1, <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-48082022000100049>.
16. Mineduc (2017), *Política de Participación de las Familias y la Comunidad en Instituciones Educativas*, s. l.: Ministerio de Educación.
17. Mineduc (2023), «¿Cuáles son los conceptos que nos permiten conocer, comprender y dialogar respetando y valorando al estudiantado LGBTIQA+?», serie *Orientación temática*, no. 2, en <https://inclusionyparticipacion.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/113/2023/05/DOCUMENTO-PARTICIPACION-orientacio%CC%81n-tematica-2.pdf>.
18. MDSF (Ministerio de Desarrollo Social y Familia) y Minsal (Ministerio de Salud) (s. f.), «¿Qué es el programa Crece Con Orgullo?», en web *Crece con orgullo*, <https://www.crececonorgullo.cl>.
19. Meyer, Ilan (2003), «Prejudice, social stress, and mental health in lesbian, gay, and bisexual populations: Conceptual issues and research evidence», *Psychological Bulletin*, vol. 129, no. 5, pp. 674-697, <https://doi.org/10.1037/0033-2909.129.5.674>.

20. Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez (2024), *Diagnóstico sobre la situación de derechos de la niñez y adolescencia 2024*, Santiago: Defensoría de la Niñez, <https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/05/Diagnostico-sobre-situacion-de-derechos-2024-Observatorio-Derechos-Defensoria.pdf>.
21. OEA (1994), *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer: Convención de Belem do Pará*, s.l.: Organización de Estados Americanos, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>.
22. OMS y ACNUDH (2008), «El derecho a la salud», folleto informativo no. 31, Ginebra: Organización Mundial de la Salud y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/Factsheet31sp.pdf>.
23. OPS (2021), *Mortalidad por suicidio en la Región de las Américas: Informe regional 2010-2014*, Washington DC: Organización Panamericana de la Salud, <https://iris.paho.org/handle/10665.2/53628>.
24. OTD Chile (2024), «Carta: comunidad Trans exige declaración de Minsal ante debate por tratamientos hormonales» en web *OTD Chile*, <https://otdchile.org/carta-comunidad-trans-exige-declaracion-de-minsal-ante-debate-por-tratamientos-hormonales>.
25. Unicef (2015), «Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: Necesidad de un sistema de garantías reforzadas», serie *Los derechos de los niños, una orientación y un límite*, no. 3, Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/54570/1/3-Garantias-reforzadas-31.pdf>.
26. Unicef Colombia (2023), «Salud mental para todos los niños y niñas» en web de Unicef, <https://www.unicef.org/colombia/historias/salud-mental-para-todos-los-ninos-y-ninas>.
27. Valdés, Camila y Paula Errázuriz (2012). «Salud mental en Chile: El paciente pobre del sistema de salud», *Claves de Políticas Públicas*, no. 11, <https://www.researchgate.net/publication/371311111>.

## Nota temática 2

# Enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en la gestión de emergencias y desastres

Fabiola Burgos Meier • Gabriel Guzmán Riquelme



# Presentación

La presente nota analiza la incorporación del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en la respuesta del Estado ante emergencias y desastres ocasionados por fenómenos siconaturales.<sup>1</sup> La evidencia demuestra que los niños, niñas y adolescentes son especialmente afectados por este tipo de situaciones (Centro de Investigaciones de Unicef 2014), razón por la cual se hace fundamental que el Estado haga medidas efectivas que permitan su protección reforzada, en línea con los principios de priorización que mandatan la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (Ley de Garantías).

Esta nota analiza la incorporación de estos estándares en el sistema de gestión de riesgos y desastres vigente del país, principalmente en las fases de respuesta y recuperación, junto con entregar recomendaciones para los organismos del Estado.

<sup>1</sup> Según las definiciones de la Ley 21.364 que crea el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, el concepto de emergencia se refiere a la ocurrencia de un evento (o su inminencia) que altere el funcionamiento de una comunidad, ocasionando diferentes afectaciones. Las emergencias se constituyen en desastres cuando estas afectaciones no pueden ser gestionadas con las capacidades disponibles de los sistemas públicos en la zona afectada, requiriéndose apoyos externos. Se considera catástrofe cuando este requerimiento de ayuda es internacional.



## Niñez y adolescencia ante situaciones de desastre en Chile

**Los niños, niñas y adolescentes son más afectados en situaciones de crisis que los adultos. Físicamente son más vulnerables a desastres naturales, crisis sanitarias o entornos altamente contaminados (Unicef 2021, p. 24).** La modificación de hábitos y rutinas ante estas situaciones impacta gravemente sus vidas, pudiendo generar estrés traumático, pérdidas y alteraciones de la vida cotidiana, como sucedió tras el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010 (Cova y otros 2013, Morón 2010, Úbeda 2009, Unicef 2011 y Ministerio de Salud 2015).

Un hecho reciente y de particular relevancia que evidencia aquella afectación fueron los incendios forestales que ocurrieron en enero de 2024 en las comunas de Viña del Mar, Quilpué y Villa Alemana, en la región de Valparaíso. Allí, un número importante de hogares resultaron con serios daños o siniestrados: el 40% de los cuales estaban integrados por niños, niñas y adolescentes, con su consecuente impacto en su bienestar emocional, y alrededor de 4.000 fueron registrados como afectados por la ficha básica de emergencia (MDSF 2024a).

Dadas sus características geográficas y geológicas, el territorio chileno está expuesto a diversas amenazas de origen natural, además de aquellas provocadas por el ser humano. Según datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen), en 2022 el 4,2% de los hogares con niños, niñas y adolescentes fueron afectados por emergencias y desastres; mientras, en 2017 dicha cifra fue de 9,3%, lo que indica un resultado dinámico y susceptible a la ocurrencia de aquellos sucesos. Junto a lo anterior, se debe agregar que Chile enfrenta factores preocupantes en materia de perturbaciones de clima y medioambiente. Al respecto, el informe de presentación del índice de riesgo climático de la infancia del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) de 2021 indica que el país tiene un puntaje mediano, de 5,8 de un total de 10, en ese ítem (Unicef 2021, p. 15). Es decir, presenta un riesgo alto de sufrir las consecuencias del cambio climático, riesgos que pueden ser mitigados por la preparación de sus sistemas públicos.

Asimismo, cabe constatar que el índice comunal de factores subyacentes de riesgo (ICFSR) del Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (Senapred) indicó que, en 2023, un total de 65 comunas del país (equivalente al 18% del total) presentaba un riesgo moderado o alto en la medición de diversos factores de riesgo para la actuación ante emergencias. Estos factores incluyen ordenamiento territorial, gobernanza, cambio climático y condiciones socioeconómicas, los cuales pueden aumentar la ocurrencia de desastres.<sup>2</sup> En 2017, en estas comunas de alto riesgo vivían 3.170.637 niños, niñas y adolescentes.

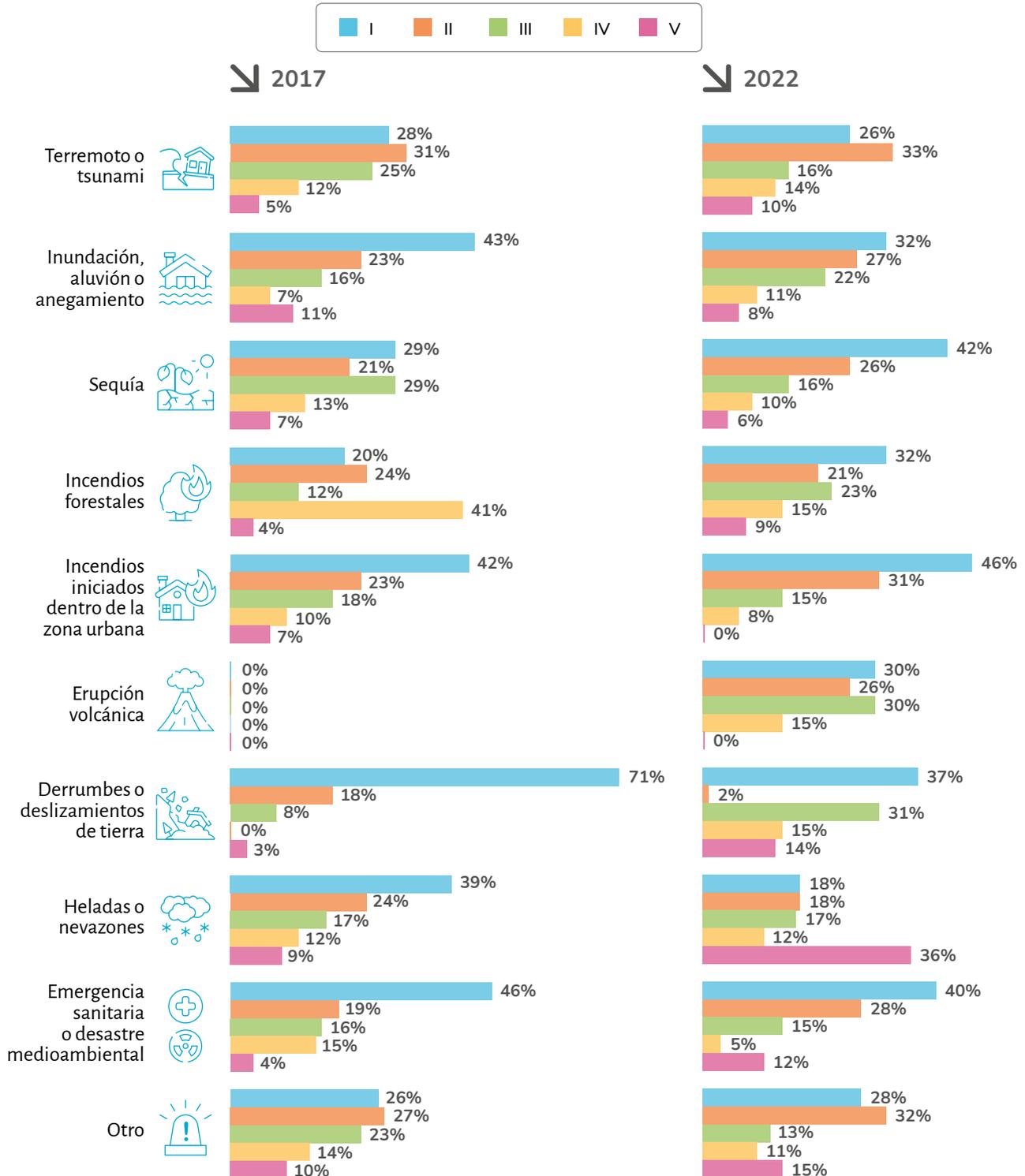


<sup>2</sup> Para más información, visite <https://web.senapred.cl/factores-subyacentes/#:~:text=El%20%C3%8Dndice%20Comunal%20de%20los,identifiquen%2C%20as%C3%AD%20como%20tambi%C3%A9n%20evindicar>.

Lamentablemente, como se detalla en el gráfico 1, las afectaciones tienen un importante componente de desigualdad económica. Por ejemplo, en el caso de las inundaciones, del total de hogares afectados, un 32% pertenece al primer quintil socioeconómico (el más pobre), mientras que solo un 8% corresponde al quinto quintil (el más rico) (Defensoría de la Niñez 2024, p. 76). En el caso de los incendios en zonas urbanas, el 46% pertenece al primer quintil, mientras que los hogares afectados del quinto quintil son el 0%. Esto evidencia que los niños, niñas y adolescentes de hogares con menor nivel socioeconómico enfrentan una mayor probabilidad de sufrir afectaciones por emergencias y desastres.



**Gráfico N.º 1:** Distribución porcentual de niños, niñas y adolescentes de hogares afectados por emergencias y desastres, desglosado por quintil de ingreso y tipo de emergencia o desastre



Fuente • Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Casen 2017 y 2022.

## Estándares para la incorporación del enfoque de derechos en la gestión de emergencias y desastres

### Marco conceptual de análisis

El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 es el instrumento aprobado en la tercera Conferencia Mundial sobre Reducción del Riesgo de Desastres, apoyado por la Oficina de las Naciones Unidas del mismo nombre, y que establece directrices de actuación de los Estados para la prevención, preparación y mitigación de los efectos de desastres (ONU 2015). En este marco también destaca el Proyecto Esfera, el cual generó un manual con una carta humanitaria y normas mínimas para proteger a las personas en situaciones de crisis, así como las normas esenciales y principios de protección que rigen las acciones de abastecimiento de servicios básicos, alimentos, alojamiento y salud, entre otros (Proyecto Esfera 2011).

En el ámbito específico de la niñez y adolescencia, cabe destacar las Normas Mínimas para la Protección de la Infancia en la Acción Humanitaria, realizadas en línea con el marco legal internacional humanitario y los lineamientos previamente mencionados para la población general (Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia 2012). Estas normas establecen marcos para la acción y respuesta humanitaria, considerando las características propias de los niños, niñas y adolescentes, que han sido complementadas con diversos manuales y pautas desarrolladas por Unicef. A su vez, destaca también la Carta de la Niñez para la Reducción del Riesgo de Desastres, elaborada en 2011 con la participación de niños, niñas y adolescentes, que releva las prioridades en materia de infraestructura, reconstrucción, protección y educación (Unicef y otros 2011).

Chile cuenta con un sistema de prevención y respuesta ante desastres, regulado por la Ley 21.364, el cual tiene como objetivo «garantizar una adecuada Gestión del Riesgo de Desastres», según su artículo 1. En su artículo 3, la norma define diferentes niveles de emergencia y fases: mitigación, preparación, respuesta y recuperación. La mitigación y la preparación son fases de prevención anteriores a la ocurrencia de desastres sicionaturales; mientras que la respuesta y recuperación se activan una vez ocurridos dichos eventos. La fase de respuesta corresponde a las acciones de atención frente a las emergencias que deben ser activadas inmediatamente, teniendo como objetivo «salvar vidas, reducir el impacto en la comunidad afectada y disminuir las pérdidas». Por su parte, la de recuperación se centra en el restablecimiento de las condiciones normales de vida, lo que incluye la rehabilitación (recuperación de servicios básicos y el inicio de acciones de reparación) y la reconstrucción propiamente tal de los recursos materiales.



La incorporación del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en las fases de emergencia implica el cumplimiento del Estado con los estándares de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Su análisis se realiza a partir de un «modo teórico para analizar brechas abiertas entre las expectativas de derechos y las garantías observables en las políticas públicas, y seguidamente, para prospectar cierres pactados de aquellas brechas» (Fortunatti 2013, p. 34). En este sentido, el enfoque de derechos enfatiza que las medidas aludidas deben garantizar el ejercicio pleno de los derechos de la niñez y adolescencia, a partir de la inclusión de los principios y orientaciones de derechos humanos, considerándolos en todo momento como sujetos de derecho.

Al respecto, la CDN define como principios orientadores e interdependientes en el actuar del Estado el interés superior, la no discriminación, la supervivencia y desarrollo, y el ser escuchado. Así también, es relevante considerar el principio de autonomía progresiva que, si bien no es reconocido expresamente en la CDN se encuentra consagrado en la Ley de Garantías y apunta a que el ejercicio de los derechos de la niñez sea progresivo en virtud de la evolución de sus facultades, edad y madurez.<sup>3</sup>

**El principio del interés superior del niño es una consideración primordial que deben adoptar los Estados, de modo de «garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico del niño» (Comité de los Derechos del Niño 2013, p. 2)**, integrando con ello los demás principios en los procedimientos. Cabe destacar, además, que cuando los derechos de los niños, niñas y adolescentes (individual o grupalmente) entran en conflicto con los de otra persona y no es posible armonizarlos, deben prevalecer los del niño como algo primordial (*ibidem*, p. 6).

En el ámbito nacional, los artículos 16 y 17 de la Ley de Garantías disponen diversos principios sobre prioridad, progresividad y no regresividad de derechos. El artículo 1, plantea que «en casos de crisis económicas, catástrofes naturales u otras, se priorizarán los recursos destinados a ellos y ellas». Esta disposición va en línea con los principios de la CDN, así como de las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño.<sup>4</sup> Esto fue destacado en el último informe de observaciones finales del Comité al Estado de Chile en 2022, en el que recomienda velar «porque las asignaciones presupuestarias destinadas a los sectores que apoyan el cumplimiento de los derechos del niño no se vean afectadas por condiciones económicas adversas o situaciones de emergencia» (Comité de los Derechos del Niño 2022, p. 2).

<sup>3</sup> Su artículo 11 dispone que «todo niño, niña y adolescente, de conformidad al Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, podrá ejercer sus derechos en consonancia con la evolución de sus facultades, atendiendo a su edad, madurez y grado de desarrollo que manifieste, salvo que la ley limite este ejercicio, tratándose de derechos fundamentales».

<sup>4</sup> En particular, la observación general no. 5 sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la no. 19 sobre gasto público y derechos del niño.



A partir de los lineamientos entregados por el último informe de observaciones finales del Comité, es posible determinar cómo deben incorporarse los principios de la Convención en las diferentes fases del sistema de gestión de riesgos y desastres del país, a partir de una serie de dimensiones de orientación descritas en la tabla 1:

**Tabla N.º 1:** Dimensiones elaboradas a partir del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en las fases de respuesta y recuperación ante emergencias y desastres

Principio	Fase de respuesta	Fase de recuperación	
		Rehabilitación	Reconstrucción
Interés superior	Priorización de los recursos de diferente tipo en la activación de las respuestas ante emergencias (cuidado de emergencia, alimentación, protección, etc.)	Priorización de los recursos de diferente tipo en la activación de las respuestas ante emergencias, recuperación de servicios básicos como energía eléctrica y agua potable.	Priorización de los recursos de diferente tipo para entrega de soluciones habitacionales a familias con niños, niñas y adolescentes, espacios públicos, entre otros.
No discriminación	Pertinencia de las acciones de las respuestas ante emergencias, considerando los grupos prioritarios y eliminando las barreras de accesos para ellos y ellas.		
Supervivencia y desarrollo	Provisión pertinente y adecuada de servicios de emergencia de acogida, alimentación, servicios básicos, atención sanitaria y salud mental, entre otros.	Provisión pertinente y adecuada de servicios de emergencia de acogida, alimentación, servicios básicos, atención sanitaria y salud mental, entre otros.  Provisión pertinente y adecuada de soluciones habitacionales para familias con niñas, niños y adolescentes y de espacios adecuados a las necesidades de este grupo de la población.	Provisión pertinente y adecuada de soluciones habitacionales para familias con niños, niñas y adolescentes y de espacios públicos adecuados a las necesidades de este grupo de la población.
Ser escuchado y autonomía progresiva	Implementación de procedimientos adecuados para considerar la opinión de niños, niñas y adolescentes en la adopción de decisiones, así como el debido respeto de su libertad de expresión y acceso a información adecuada.		

Fuente • elaboración propia.

## Incorporación de la perspectiva de actores claves

La presente nota analiza de forma exploratoria la incorporación de los estándares expuestos en la gestión ante desastres de Chile. Para lograr este objetivo, se implementaron diferentes técnicas de investigación, entre las que destacan el análisis documental, los grupos focales participativos con niños, niñas y adolescentes, y el panel de expertas.

En el caso del análisis documental, se consideraron diferentes informes y fuentes documentales, principalmente estratégicas y operativas (planes de emergencia o protocolos), entre las que destaca la respuesta de Senapred ante el requerimiento de información de la Defensoría de la Niñez y en el que se detallan diferentes antecedentes cualitativos, normativos y cuantitativos de relevancia para analizar las dimensiones.

Respecto de los grupos focales, se realizaron dos con 31 estudiantes de octavo básico de las comunas de Coltauco e Iloca en las regiones de O'Higgins y Maule, respectivamente. Estas zonas fueron seleccionadas dada la grave afectación que sufrieron por las inundaciones de 2023: según datos del Senapred, en O'Higgins se registraron 60 eventos meteorológicos, con casi 48 mil personas afectadas y más de 12 mil viviendas con diversos niveles de daño; mientras, en Maule la cifra ascendió a más de 301 mil personas afectadas y más de 30 mil viviendas dañadas.<sup>5</sup> En estos grupos focales, las y los participantes opinaron respecto de cinco dimensiones específicas: presencia del Estado, nivel de participación, apoyo percibido y recomendaciones para la actuación durante y después de la situación de emergencia y desastres.

Todos los antecedentes recopilados fueron analizados por un panel de expertas, compuesto por representantes de organismos del Estado encargadas de la gestión de riesgos y desastres en sus reparticiones, así como por organismos de la sociedad civil y Unicef.<sup>6</sup> Su análisis se centró en el desarrollo de medidas que podrían impulsarse en sus respectivas reparticiones, lo cual constituyó un recurso clave para el desarrollo de las recomendaciones que se presentan en esta nota temática.



<sup>5</sup> Información obtenida a partir del análisis de datos entregados por Senapred, mediante Oficio 319/2024 que «da respuesta a solicitud de información institucional referida a afectación por emergencias de junio de 2024».

<sup>6</sup> Participaron representantes de Unicef, WorldVision, Asociación Chilena Pro Naciones Unidas, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Familia y Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

## Incorporación del enfoque de niñez y adolescencia en el Sistema Nacional de Prevención y Respuestas ante Desastres

### Análisis

Uno de los aspectos destacables de las diferentes fuentes documentales analizadas es la escasa visibilidad de los niños, niñas y adolescentes en los diferentes instrumentos de planificación, como los protocolos formales existentes para abordar situaciones de emergencias y desastres.

Estratégicamente, el protocolo de actuación ante situaciones de emergencia y desastres ha sido incorporado principalmente en acciones de sensibilización centradas en el sector educacional, mientras se omiten otros espacios relevantes como el comunitario. Por ejemplo, el recientemente publicado Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2024-2032 considera la acción de «sensibilizar e informar a niños, niñas y adolescentes sobre los riesgos de desastres naturales y su recuperación, con pertinencia territorial, curso de vida e inclusiva», a cargo de Senapred (MDSF 2024b, p. 72).

Esto también está en línea con los focos establecidos en Política Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres: Plan Estratégico 2020-2030 de Senapred, que incluye metas relacionadas con niños, niñas y adolescentes en los objetivos estratégicos de currículum educativo y difusión de contenido preventivo y del mismo plan. Al respecto, la institución indica que los contenidos de la estrategia están incorporados en el proceso de actualización curricular nacional (Senapred 2024, p. 1).

En cuanto a protocolos institucionales, Senapred informa que sus protocolos de actuación se circunscriben al Plan Integral de Seguridad Escolar, el cual «proporciona orientaciones a las comunidades educativas para que los establecimientos educativos y jardines infantiles, incorporen acciones para la mitigación, preparación y manejo de emergencias y desastres en sus protocolos institucionales» (ibidem, p. 2). Sin embargo, no se consideran otros espacios fuera del ámbito educativo, excluyendo espacios relevantes como asentamientos precarios, zonas urbanas, albergues y lugares recreacionales de temporadas estivales, así como la incorporación de otros actores relevantes.

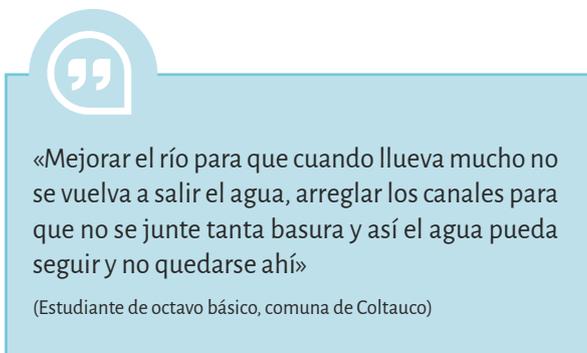
Esta limitación también se refleja en los instrumentos de planificación que utilizan las municipalidades ante estas situaciones. Al analizar los instrumentos de las zonas afectadas por los incendios de 2024, no se identifican menciones explícitas a los requerimientos de actuación dirigidos a niños, niñas y adolescentes en las fases respectivas en las distintas comunas, así como la participación de actores institucionales como las oficinas locales de la niñez, concentrándose las acciones en el Ministerio de Educación.



«Protegernos entre nosotros,  
todos somos iguales»

(Estudiante de octavo básico)

Es importante destacar que los niños, niñas y adolescentes expresan una preocupación particular por las tareas de prevención y mitigación. En este sentido, refuerzan la importancia que otorgan a la preparación adecuada de las infraestructuras.



En relación con las tareas de la fase de respuesta ante desastres, **es importante destacar la relevancia de los albergues de emergencia que se establecen principalmente en establecimientos educacionales, aunque esto no siempre resulta recomendable** (Unicef, EIRD, CERCC, Comisión Europea s. f.). Al respecto, Senapred informó que se está preparando una guía actualizada para la gestión de albergues que considerará especialmente a niños, niñas y adolescentes. Este es un aspecto vital, ya que, dependiendo del tiempo y la naturaleza del desastre, los albergues pueden transformarse en un espacio de cuidado importante para ellas y ellos ante la inhabilitación temporal o definitiva de sus viviendas.

Asimismo, junto a la falta de estándares especializados para niños, niñas y adolescentes, también es destacable la inexistencia de información sobre la cantidad de niños, niñas y adolescentes albergados en estos recintos, dato que no se desagrega en los reportes de Senapred (2024). A pesar de esto, valga señalar que, según los reportes de Senapred, durante la emergencia de los incendios en la región de Valparaíso, la cantidad de personas en albergues disminuyó progresivamente en función de su retorno a sus hogares en las zonas afectadas y la disposición de actividades de contención y distensión durante el proceso; principalmente, mediante el programa Escuelas Abiertas de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas y las coordinaciones de las oficinas locales de protección de la niñez.

La dificultad de acceso a la información resulta un aspecto importante de abordar, no solamente en los albergues. **Si bien es entendible que su procesamiento requiera de un tiempo adecuado y que deba ser entregada por vocerías oficiales, lo cierto es que el nivel de desagregación no permite dimensionar a tiempo el grado de afectación de los niños, niñas y adolescentes.** Por ejemplo, durante la emergencia de los incendios de la región de Valparaíso, los datos agregados registrados por la ficha básica de emergencia (FIBE) no pudieron ser entregados a la Defensoría de la Niñez para conocer la realidad regional.

Por otra parte, cabe constatar que los niños, niñas y adolescentes identifican de forma transversal como actores principales en terreno a su propia comunidad y vecinos, seguido por el personal de Carabineros de Chile y Bomberos, mientras que los funcionarios de las municipalidades ocupan un papel secundario. En relación con estos últimos, su presencia suele ser pasiva, limitándose a un papel de observación. Uno de los aspectos más críticos señalados por los niños, niñas y adolescentes es la ausencia de información que tienen de los procesos.



«Durante la inundación, recibimos ayuda de los vecinos y la municipalidad. Los vecinos repararon el puente y ayudaron a una de nosotras que vivía al otro lado»

(Estudiante de octavo básico, comuna de Coltauco)

Otro de los puntos importantes es la información que se les entrega a los niños, niñas y adolescentes durante la fase posterior a la emergencia. Ellos advierten de la escasa información recibida de forma pertinente, especialmente debido al cierre de los establecimientos educacionales. Esto guarda relación también con las formas de contención que reciben durante la fase de rehabilitación inmediatamente después de la emergencia y desastre, destacando la importancia de la salud mental. Los niños, niñas y adolescentes conciben el impacto emocional de estas experiencias como una afectación significativa.



«Fue una experiencia que nunca había pasado y no sabía que pasaría con mi casa y toda esa agua»

(Estudiante de octavo básico, comuna de Coltauco)

Si bien durante los incendios de la región de Valparaíso en 2024 se desplegaron comitivas del Ministerio de Salud para apoyar a las personas afectadas, especialmente de grupos prioritarios (MDSF 2024a), lo cierto es que la extensión territorial y duración de los efectos del desastre tuvieron un impacto significativo que fue escasamente atendido, especialmente en zonas de difícil acceso. En esta línea, los niños, niñas y adolescentes subrayan que este apoyo no solamente es necesario de forma inmediata tras la emergencia, sino que debe extenderse durante un periodo prolongado.

”

«Me gustaría que después de todo se quedaran más tiempo, no solo una o dos semanas. Además, que implementaran un sistema de limpieza y psicología debido a que hay mucha gente que sufre trauma y problemas mentales a causa de las inundaciones (...) Para mejorar esto debieran tomar medidas de prevención y garantizar cuando haya alerta roja, también preocuparse de los niños y de su estabilidad emocional»

(Estudiante de octavo básico, Iloca, comuna de Licantén)

Desarrollo de grupo focal participativo con niños, niñas y adolescentes de la región de O'Higgins en septiembre de 2024.



Aun así, es importante destacar que la implementación de actividades de rehabilitación tras los incendios en Valparaíso contó con una serie de beneficios que evidencian el cumplimiento de principios de priorización adecuados. Entre estos se incluyen la compra de uniformes, útiles escolares, material de aseo y labores de seguimiento de las oficinas locales de la niñez. En general, estas acciones se encuentran especificadas en la estrategia de reconstrucción oficial del Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDSF), lo que demuestra la importancia de la existencia de la Subsecretaría de la Niñez como agente de transversalización y coordinación de las acciones. Dicha estrategia plantea como objetivo el:

«Fortalecer el bienestar de las comunidades, con un enfoque especial en mujeres, niños, niñas, adolescentes y personas mayores, a través de acciones que promuevan la consolidación de redes comunitarias y el tejido social, mejoren la salud mental, fortalezcan las redes y labores de cuidado...» (ibidem, p. 53).

Otro de los aspectos relevados por los niños, niñas y adolescentes consultados se refiere a la falta de espacios para su participación durante y después de la situación de emergencia. En este sentido, la realización de los grupos focales realizados por la Defensoría de la Niñez en la zona afectada por las inundaciones en el centro sur del país en 2023 fue identificada, en general, como la primera vez que alguna institución del Estado se acercaba a preguntarles su opinión con respecto al tema. La falta de espacios de este tipo, que busquen hacer efectiva la participación de niños, niñas y adolescentes, impacta en que su opinión no sea considerada en decisiones relativas con tareas de infraestructura y rehabilitación. Por ejemplo, en la falta de participación en el rediseño de las zonas de esparcimiento como plazas y parques.

### Perspectivas de acción desde los actores involucrados

A partir de la información presentada, el panel de expertas consideró la necesidad de implementar progresivamente diversas medidas en el Sistema Nacional de Prevención y Respuestas ante Desastres, así como en cada organización. En particular, el panel enfatizó la relevancia de las fases previas a la ocurrencia de emergencias y desastres, especialmente las de prevención y mitigación. Estas fases son cruciales, ya que preparan el actuar durante las fases de respuesta y reparación.

Asimismo, destacó los desafíos de coordinación y gobernanza de las prestaciones y servicios—muchas veces ya disponibles—entre los actores involucrados, de forma pertinente a las realidades y necesidades de los niños, niñas y adolescentes en cada zona afectada. De ese modo, se espera generar una articulación para planificar una respuesta integrada y no parcelada, pues las necesidades de las infancias en emergencias son holísticas, e incorporar un enfoque interseccional en las respuestas.

## Recomendaciones del panel de expertas

**¿QUÉ RECURSOS (FINANCIEROS, MATERIALES, ADMINISTRATIVOS, HUMANOS) DEBERÍAN PRIORIZARSE PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?**

Implementar, por parte de un organismo transversal, un mecanismo de evaluación y diagnóstico social de necesidades de la niñez y adolescencia en zonas afectadas

Incluir diseño de sistemas de cuidado especiales

Fortalecimiento de albergues de emergencia.

Mejorar la identificación e incluir preguntas de niñez en la Ficha Básica de Emergencia (FIBE)

Señaléticas de emergencia apropiadas e intuitivas

**¿CÓMO SE PUEDEN INCORPORAR MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN TALES COMO ACCESO A LA INFORMACIÓN, LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN ESPECIALES Y EFECTIVAS PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES?**

Inclusión de niños, niñas y adolescentes en la identificación de mapas de riesgo comunales

Inclusión de instancias de participación como consejos consultivos de OLN, grupos organizados y consejos escolares en planes de recuperación temprana

Diseño de mecanismos de información en conjunto con niños, niñas y adolescentes y que consideren la interculturalidad

**¿CÓMO SE PUEDEN ADAPTAR LAS MEDIDAS GENERALES Y EN SU INSTITUCIÓN PARA ATENDER A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE GRUPOS PRIORITARIOS, COMO AQUELLOS BAJO CUIDADO DEL ESTADO, PERSONAS CON DISCAPACIDAD, EN CONTEXTO DE MOVILIDAD HUMANA, ETC.?**

Fortalecer registros de información de niñez en contexto de movilidad humana

Formación en desastres a niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana

Incorporar lineamientos internacionales y nacionales de diferentes grupos de especial protección en protocolo de actuación general

# Recomendaciones

La transversalización del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia en la gestión pública implica su implementación práctica en los procesos estratégicos, operativos y materiales, tanto en la gestión organizacional, como programática y del entorno. El objetivo es que estas acciones generen valor público para los niños, niñas y adolescentes, en este caso durante las emergencias y desastres.

Esta gestión de la transversalización debe hacerse en línea con las características de la administración pública del país, que es jerárquica y vertical, y que contempla mecanismos de supervisión directa (Ramió 2001). Además, implica considerar estrategias informales (Hartasánchez 2009) que incluyan diversos elementos normativos, instrumentales, protocolos, actividades de formación y agentes de cambio (Guerrero 2012).

Considerando estos antecedentes, así como los estándares internacionales de derechos humanos y opiniones de los propios niños, niñas y adolescentes, se recomiendan las siguientes medidas:

1. Fortalecer, por parte del Senapred y en coordinación con los actores necesarios, la incorporación del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en el Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres. Se recomienda, especialmente, mejorar la sensibilización, abarcando áreas adicionales a la educativa y a las fases de respuesta y rehabilitación, a través de las siguientes medidas:
  - a. Incorporar el enfoque de derechos como dimensión especial en el marco del Plan Nacional de Emergencia ante Desastres, estableciéndolo como una línea de acción transversal y general.
  - b. Revisar participativamente todos los planes de emergencia (por tipo o región) y protocolos institucionales de actuación con el propósito de identificar aspectos en los que puedan incluirse medidas y procedimientos que respondan a las necesidades y requerimientos de niños, niñas y adolescentes ante situaciones de emergencia o desastre.
  - c. Revisar la organización interna de Senapred para atender la implementación del enfoque de derechos de la niñez y adolescencia, considerando la existencia de agentes especializados en la materia y no solamente de aquellos enfocados en el ámbito educativo.



2. Fortalecer el papel de coordinación de la Subsecretaría de la Niñez en situaciones de emergencias y desastres, a través de las siguientes medidas:
  - a. Fortalecer su participación en instancias de coordinación ante emergencias y desastres dentro del Sistema Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres, a nivel general o en el contexto del MDSF.
  - b. Revisar y reforzar, en conjunto con la Subsecretaría de Servicios Sociales y el Ministerio de Educación, los estándares y supervisión de los espacios de acogida de emergencia.
  - c. Fortalecer el papel de las oficinas locales de la niñez, mediante la dictación de un protocolo de actuación general, elaborado de forma coordinada con Senapred para articular su actuación durante situaciones de emergencias y desastres. Este protocolo debe considerar la participación de niños, niñas y adolescentes, así como de los servicios públicos a cargo de políticas y programas específicos dirigidos a grupos de especial protección. A su vez debe incluir medidas de participación, coordinación de acciones de protección social y ayuda de emergencias, acceso a la información y acogida de emergencia, entre otros aspectos.



# Lista de referencias

1. Centro de Investigaciones de Unicef (2014), «Los niños de la recesión: El impacto de la crisis económica en el bienestar infantil en los países ricos», *Report Card no. 12 de Innocenti*, Florencia: Centro de Investigaciones de Unicef, en: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210571104#overview>.
2. Comité de los Derechos del Niño (2013), *Observación general no. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG14.pdf>.
3. Comité de los Derechos del Niño (2022), *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, ONU, en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/01/G2238669.pdf>.
4. Cova, Félix, Mario Valdivia, Paulina Rincón, Carlos Haquin, Félix Sanhueza, Roberto Melipillán, Miguel Medel, Jorge Martínez y Gustavo Alarcón (2013), «Estrés postraumático en población infantojuvenil post 27F», *Revista Chilena de Pediatría*, vol. 84, no. 1, en <http://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062013000100004>.
5. Fortunatti, Rodolfo (2013), «El reconocimiento de derechos», en X. Erazo, M. Aleuy, y E. Ganuza, *Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos*, Santiago: LOM.
6. Grupo de Trabajo para la Protección de la Infancia (2012), *Normas mínimas para la protección de la infancia en la acción humanitaria*, en <https://www.unicef.org/lac/media/5991/file/PDF%20Normas%20m%C3%AD-nimas.pdf>.
7. Guerrero, Elizabeth (2012), «Transversalización del género en la gestión pública», en Carlos Alza (ed.), *Gestión pública: Balance y perspectivas*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/190163/022.pdf?sequence=5&isAllowed=y>.
8. Hartasánchez, José (2009), «Gestión del cambio en el sector público», *Buen Gobierno*, no. 6, pp. 132-149, en <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660528006.pdf>.
9. MDSF (2024a), *Plan de reconstrucción de incendios: Viña del Mar, Quilpué, Villa Alemana, región de Valparaíso*, s. l.: Ministerio de Desarrollo Social y Familia, en [https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Plan\\_Reconstruccion\\_030424.pdf](https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/storage/docs/Plan_Reconstruccion_030424.pdf).

10. MDSF (2024b), *Política Nacional de Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción 2024-2023*, Santiago: Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
11. Ministerio de Salud (2015), *Manual para la protección y cuidado de la salud mental en situaciones de emergencias y desastres*, s.l.: Ministerio de Salud, en <https://redsalud.ssmsoc.cl/wp-content/uploads/2018/05/Manual-para-la-Proteccion-de-la-Salud-Mental-en-Emergencias-y-Desastres.pdf>.
12. Morón, M. Carmen (2010), «La organización espacio-temporal en el 2º ciclo de educación infantil: Los rincones y las rutinas», *Temas para la Educación*, no. 11, pp. 1-7.
13. Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez (2024), *Informe de seguimiento de compromisos: Balance de metas del Plan de Acción de Niñez y Adolescencia 2018-2025*, s. l.: Defensoría de la Niñez, en: <https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/02/Informe-de-resultados-de-Plan-de-Accion-de-Ninez-y-Adolescencia.pdf>.
14. ONU (2015), *Marco de Sendai para la reducción del riesgo de desastres 2015-2030*, s. l.: Organización de las Naciones Unidas, en [https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf).
15. Proyecto Esfera (2011), *Carta humanitaria y normas mínimas para la respuesta humanitaria*, s. l.: Belmont Press, en <https://www.acnur.org/file-admin/Documentos/Publicaciones/2011/8206.pdf>.
16. Ramió, Carles (2001), «Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional», *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no. 21, en <https://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>.
17. Senapred (2024), «Oficio 319/2024, que da respuesta a solicitud de información institucional referida a afectación por emergencias de junio de 2024».
18. Úbeda, Javier (2009), «La importancia de los hábitos en la educación infantil», en *Aragón Liberal*.
19. Unicef (2011a), *Para reconstruir la vida de los niños y niñas: Guía para apoyar intervenciones psicosociales en emergencias y desastres*, Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en [https://www.unicef.org/chile/media/1666/file/guia\\_para\\_apoyar\\_intervenciones\\_psicosociales.pdf](https://www.unicef.org/chile/media/1666/file/guia_para_apoyar_intervenciones_psicosociales.pdf).

20. Unicef (2021), *La crisis climática es una crisis de los derechos de la infancia: Presentación del Índice de Riesgo Climático de la Infancia*, Nueva York: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, en [https://www.unicef.org/media/105541/file/UNICEF\\_climate%20crisis\\_child\\_rights\\_crisis-summary-ES.pdf](https://www.unicef.org/media/105541/file/UNICEF_climate%20crisis_child_rights_crisis-summary-ES.pdf).
21. Unicef, EIRD, CERCC, Comisión Europea (s. f.), *Albergues en escuelas, ¿cuándo?, ¿cómo?, ¿por qué?*, en [https://www.eird.org/cd/toolkito8/material/Inicio/escuela\\_albergue/escuela-albergue.pdf](https://www.eird.org/cd/toolkito8/material/Inicio/escuela_albergue/escuela-albergue.pdf).
22. Unicef, Plan por la Niñez, Save the Children y Worldvision (2011), «Carta de la niñez para la reducción de riesgos ante desastres», en [https://www.unisdr.org/files/22775\\_22775prensaycartaniezdiarrd.pdf](https://www.unisdr.org/files/22775_22775prensaycartaniezdiarrd.pdf).



## Nota temática 3

# Convivencia educativa: desafíos frente a las expulsiones y cancelaciones de matrícula de estudiantes

Gabriel Marín Figueroa • Hermann Schwaderer Zúñiga



# Presentación

La presente nota temática tiene como objetivo analizar la respuesta del Estado ante los problemas de convivencia en los establecimientos educativos del país, así como sus respectivas regulaciones. El análisis se centra en las sanciones más severas: las expulsiones y cancelaciones de matrícula y sus consecuencias en términos de exclusión y trayectoria educativa. Las recomendaciones que se incluyen buscan, además, generar propuestas para abordar esta situación desde una perspectiva amplia, integral y articulada entre los distintos actores de las comunidades educativas, con el fin de asegurar la permanencia de la niñez y adolescencia en el sistema educativo y garantizar su derecho a la educación.



## La importancia de la **convivencia educativa** basada en los **derechos humanos**

Para niños, niñas y adolescentes, el ejercicio del derecho humano a la educación es fundamental en sus vidas, ya que contribuye de manera significativa en el desarrollo de sus personalidades y capacidades, y desempeña una función clave para hacer efectivos otros derechos humanos. Por ello la importancia de que el derecho a la educación se garantice desde el nacimiento.

Chile ha ratificado dos instrumentos internacionales de derechos humanos que son fundamentales para el reconocimiento del derecho a la educación: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1972 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1990. Esta última establece que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación y que los Estados parte tienen la obligación de asegurar como mínimo educación primaria gratuita y obligatoria y fomentar el desarrollo de la enseñanza secundaria (ONU 1989).

Es tal la relevancia de este derecho que, doce años después de la entrada en vigor de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño publicó su primera observación general centrada en los propósitos de la educación (Comité sobre los Derechos del Niño 2001). En este documento, el organismo profundizó sobre el artículo 29 de la Convención, que establece que el derecho a la educación debe orientarse al desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física de niños, niñas y adolescentes hasta el máximo de sus posibilidades, así como promover el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.



Esta observación general comienza reconociendo la importancia trascendental de dicho artículo, destacando que los propósitos de la educación que enuncia y que han sido acordados por los Estados partes, «promueven, apoyan y protegen el valor supremo de la Convención: la dignidad humana innata a todo niño y sus derechos iguales e inalienables» (*ibidem*, p. 2). Por lo tanto, la educación debe ser entendida como algo que trasciende la escolarización oficial y abarca diversos procesos de aprendizaje y experiencias vitales que permiten a la niñez y adolescencia tener una vida en sociedad plena y provechosa, a través del desarrollo de su personalidad, aprendizaje, autoestima, confianza, dotes y aptitudes (*ibidem*).

En Chile, la Ley 20.370, que establece la Ley General de Educación,<sup>1</sup> dispone que el sistema educativo del país «se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza». Además, señala que el sistema se inspira, entre otros principios, en la dignidad del ser humano, entendiéndose por ello que el sistema educativo debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana, su dignidad y el fortalecimiento del respeto, protección y promoción de los derechos humanos.

Por su parte, la Ley 21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia o Ley de Garantías, publicada en marzo de 2022, refuerza lo establecido en la Ley General de Educación, al reconocer en su artículo 41 **el deber del Estado de asegurar a todos los niños, niñas y adolescentes una educación inclusiva de calidad y promover ambientes educativos libres de violencia, maltrato y bullying**. La norma establece que se deben tomar todas las medidas necesarias para que ningún niño, niña o adolescente sea excluido del sistema educativo.

De esta forma, tanto el marco internacional como nacional del derecho a la educación destacan la importancia del respeto en el entorno de aprendizaje. Esto implica que una parte fundamental del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes es aprender a convivir en armonía con sus compañeros y compañeras, profesores y profesoras, equipos directivos y apoderados y apoderadas. Es decir, todas las personas que conforman la comunidad educativa contribuyen al establecimiento de relaciones interpersonales basadas en el respeto y la valoración de la diversidad (Unicef 2022).

<sup>1</sup> Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>.

Asimismo, la Política Nacional de Convivencia Educativa (PNCE) 2024-2030<sup>2</sup> del Ministerio de Educación (Mineduc) define el concepto de convivencia educativa como el:

Conjunto de interacciones y relaciones que se dan entre quienes integran la comunidad educativa (párvulos y estudiantes; padres, madres, apoderados y apoderadas; educadoras, educadores y docentes; asistentes de la educación; directivos y sostenedores), grupos, equipos, cursos y organizaciones internas que forman parte del establecimiento. Incluye también la relación de la comunidad educativa con las organizaciones del entorno en el que está inserta, por tanto, es parte del proceso social que construye la sociedad en su conjunto (Mineduc 2024a, p. 12).

Aunque, al igual que en otros contextos sociales, los conflictos en el ámbito educativo son vistos como experiencias negativas, es importante entender que son parte de las relaciones interpersonales. En este sentido, «si bien el conflicto no es una situación grata, pues está asociado a la ocurrencia de un problema, es una oportunidad de la cual los estudiantes pueden aprender mediante la búsqueda de distintas alternativas que permitan su resolución» (Unicef 2022, p. 20).

Asimismo, es importante comprender que la resolución pacífica de los conflictos a través del diálogo promueve en niños, niñas y adolescentes el desarrollo de diversas habilidades, como el autocontrol, la colaboración, la empatía y el compromiso. Esto contribuye, a su vez, al fortalecimiento de los valores ciudadanos y a la profundización de la democracia, dado que se requiere de la búsqueda de acuerdos que vayan más allá de los intereses individuales y en los que debe primar el sentido de comunidad (*ibidem*).



## Desafíos de la convivencia educativa: opiniones de niños, niñas y adolescentes

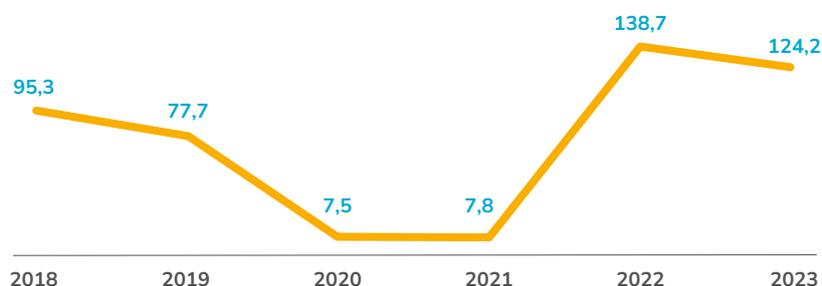
Aunque los marcos normativos nacional e internacional sobre el derecho a la educación enfatizan las relaciones interpersonales y la promoción de la convivencia educativa, la situación en los últimos años de los establecimientos educacionales de Chile ha empeorado significativamente, principalmente en lo que respecta a las agresiones de estudiantes<sup>3</sup>.

Un dato clave que grafica esta situación es el aumento en las tasas de denuncia de agresiones de estudiantes. Como se observa en el gráfico 1, en 2022 esta cifra alcanzó su nivel más alto desde 2018, aunque mostró una leve disminución en 2023.

<sup>2</sup> La PNCE es una política pública del Ministerio de Educación que proporciona un marco orientador a todos los niveles, modalidades y contextos educativos para promover la reflexión y el diálogo sobre las maneras de relacionarse cotidianamente entre quienes forman parte de una comunidad educativa.

<sup>3</sup> Se refiere a cualquier forma de maltrato que un estudiante pueda ejercer hacia otra persona, lo que incluye situaciones entre estudiantes, de estudiante a profesor, o de estudiante a apoderado, entre otros.

**Gráfico N.º 1:** Tasa de ingreso de denuncias de agresiones de estudiantes por cada 100.000 niños, niñas y adolescentes a la Superintendencia de Educación (2018-2023)<sup>4</sup>



Fuente • datos abiertos de la Superintendencia de Educación.

Las regiones de Aysén, Magallanes y Los Lagos presentan las tasas más altas de agresiones. El caso de Aysén es particularmente crítico, ya que ha sido la región con mayores tasas durante los años analizados, con excepción del periodo de la pandemia de covid-19. Por otra parte, Ñuble es la región con el mayor aumento en la tasa de denuncias de agresiones de estudiantes, seguida de Arica y Parinacota. Uno de los aspectos preocupantes de Ñuble es que pasó de ser la región con la menor tasa a ser la séptima con mayor tasa.

En 2023, a través de cuestionarios, el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Simce) recogió la opinión de estudiantes de segundo medio sobre las situaciones de maltrato.<sup>5</sup> Los resultados revelaron que dos de cada diez estudiantes se sienten excluidos, han sido objeto de burlas o les han robado cosas en sus establecimientos educativos. Además, la mitad de estudiantes opinó que han vivido situaciones de violencia en sus colegios, siendo la región de Aysén la más crítica; y la misma proporción opinó que el estudiantado no se trata con respeto, aspecto en el que Antofagasta fue la región con una mayor proporción. En relación con la discriminación, cuatro de cada diez estudiantes opinaron que en su colegio existe discriminación y tres de cada diez manifestaron no llevarse bien con sus compañeros o compañeras, caso en que Antofagasta, nuevamente, aparece como la región con mayor proporción. Además, dos de cada diez estudiantes expresaron no sentirse seguros o seguras en su colegio, cuestión en la que nuevamente destacó Antofagasta.

<sup>4</sup> Las denuncias se refieren al maltrato de estudiantes hacia personal del establecimiento, maltrato entre estudiantes, y situaciones de connotación sexual entre estudiantes.

<sup>5</sup> Los indicadores de desarrollo personal y social fueron elaborados por el Ministerio de Educación, aprobados por el Consejo Nacional de Educación y dictados mediante decreto supremo en 2013 en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación. Se trata de un conjunto de indicadores que entregan información relacionada con la formación integral de los estudiantes de un establecimiento, de manera complementaria a los resultados en la prueba Simce y al logro de los estándares de aprendizaje; de este modo amplían el concepto de calidad de la educación a aspectos que van más allá del dominio del conocimiento académico. La Agencia de Calidad de la Educación los evalúa por medio de instrumentos y procedimientos aplicables a todos los establecimientos educacionales del país reconocidos oficialmente por el Estado (Unidad de Curriculum y Evaluación Mineduc 2019).



Esta medición también exploró las normas de convivencia de los establecimientos educacionales. Los resultados revelaron que **la mitad del estudiantado opinó que sus compañeros y compañeras no respetan las normas de convivencia, que estas no se aplican de manera justa y que no tuvieron participación en la creación de los manuales de convivencia**. Antofagasta fue la región con la mayor proporción en estas percepciones.

Otra dimensión investigada por el Simce de segundo medio fue la percepción del estudiantado sobre el personal de sus establecimientos educacionales: cuatro de cada diez estudiantes opinaron que las y los docentes no se dan cuenta cuando enfrentan algún problema. Además, tres de cada diez señalaron que sus colegios no prestan atención a la prevención de burlas y amenazas entre estudiantes, que las personas adultas no les hacen sentir seguros o seguras, que no hay personas a quienes recurrir en caso de sentir inseguridad y que el profesorado no se preocupa de prevenir situaciones de discriminación. Nuevamente, Antofagasta muestra la mayor proporción de respuestas negativas en este aspecto.

En relación con el apoyo y acompañamiento de las y los docentes y los establecimientos educacionales, cerca de la mitad de las y los participantes en el sondeo opinó que sus profesores o profesoras no les enseñan a expresar sus sentimientos cuando tienen un problema con otra persona. Además, cuatro de cada diez señalaron que en sus colegios no les enseñan qué hacer cuando ocurren peleas entre estudiantes y tres de cada diez consideraron que sus profesores y profesoras no les dan tiempo para reflexionar sobre sus problemas ni les brindan herramientas para manejar sus conflictos. Las regiones con mayores proporciones de respuestas negativas en este aspecto fueron Antofagasta, Los Lagos y Aysén.

En resumen, la información de la Superintendencia de Educación y los resultados del Simce revelan la criticidad de la convivencia en el ámbito educativo. Valga destacar, además, que se identifican posibles barreras de entrada en el proceso de registro de denuncias de maltrato ante la Superintendencia de Educación. Por ejemplo, la región de Aysén aparece como crítica tanto en los registros de

la Superintendencia (denuncias de maltrato) como en los resultados del Simce (percepciones negativas en cuanto a convivencia educativa); sin embargo, la región de Antofagasta muestra porcentajes altos de estudiantes con percepciones negativas respecto de la convivencia educativa, pero que no se ven reflejadas en las denuncias de maltrato en la Superintendencia de Educación.

Además, se evidencia una alta proporción de estudiantes que perciben violencia en sus colegios, tratos no respetuosos entre ellos y ellas y discriminación. También se detectan problemas de legitimidad de las normas de convivencia de los establecimientos educacionales, dado que una alta proporción de estudiantes opina que su elaboración no fue participativa, que no son respetadas y que no se aplican de manera justa. Finalmente, una gran cantidad de estudiantes no siente apoyo del personal ni de sus colegios para la convivencia educativa, ni de sus profesores en la entrega de herramientas para enfrentar y resolver conflictos con sus pares.

Dada esta situación, se revisaron dos informes que consideraron la participación de niños, niñas y adolescentes y recogieron sus opiniones y percepciones sobre la actualización de la PNCE (Carrasco 2023) y los desafíos que enfrenta el currículum y la pedagogía en el sistema educativo (Mineduc y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, Unesco 2024). En ambas instancias, y en concordancia con la información analizada del Simce, se destacó la necesidad de participación estudiantil en los procesos de toma de decisiones, al subrayar el papel central y protagónico de este grupo en el proceso educativo:

«De este modo, la apuesta está por una gestión de la convivencia y responsabilidad, que sea compartida por todos y todas. En estas formas de valoración se encuentra el supuesto de que las normas no deben ser creadas de manera unilateral, ya que exigen de acuerdos generales hacia la construcción de un sentido de comunidad» (Carrasco 2023, p. 48).

Además, las percepciones sobre la actualización de la PNCE (Carrasco 2023) plantean la salud mental y el autocuidado como dimensiones que deben ser consideradas en la política y los establecimientos educativos:



«(...) por eso es importante una reunión con los estudiantes y escuchar la opinión de los estudiantes: lo que piensan, si están de acuerdo o no. Aunque nunca se sabe, no son todos iguales, pero puede ser que alguno esté de acuerdo en esto, de cómo seguir esa imagen, pero otros no, por eso es importante escuchar, puede ser que no esté de acuerdo con esto y ya, es escuchar»

(Estudiante, macrozona central de Chile).



«Encuentro que podríamos agregarle (...) que se sientan los estudiantes y la comunidad segura, que nadie tenga miedo de dar su opinión»

(Estudiante, macrozona sur de Chile).



«Podría ser de bienestar, comunidades educativas de bienestar (...) y de autocuidado»

(Estudiante nivel intermedio, macrozona sur).

Por su parte, el proceso de participación «Congreso Pedagógico y Curricular: La educación es el tema» recopiló la opinión de estudiantes sobre los nudos críticos del sistema educacional y la construcción de acuerdos que orienten las políticas educativas en los próximos años. Como resultado, se identificó que el 36% de los niños, niñas y adolescentes participantes consideró que el propósito general que debería orientar la definición curricular nacional es «promover conocimientos y habilidades para la vida»,<sup>6</sup> siendo esta la respuesta más destacada entre los y las estudiantes y demás grupos de la comunidad educativa (apoderados y docentes) (Mineduc y Unesco 2024, p. 40).

Por su parte, el 37% de los niños, niñas y adolescentes participantes expresó que las habilidades transversales —es decir, «aquellas que no son específicas de un área de conocimiento, sino que se desarrollan (o pueden desarrollarse) a través de toda la experiencia escolar, en las distintas actividades que conforman la rutina diaria y a lo largo de todos los años de la trayectoria» (*ibidem*, p. 50)— deben ser «habilidades interpersonales (empatía, respeto, resolución de conflictos, tolerancia, trabajo en equipo)» (*ibidem*, p. 54). Además, las y los estudiantes fueron los únicos que mencionaron este tipo de habilidades en primer lugar entre todos los actores de la comunidad educativa y, también, concuerda con la información del Simce que problematiza el bajo apoyo del personal y de los colegios en relación con la convivencia educativa, y de los profesores y profesoras en la entrega de herramientas para enfrentar y resolver conflictos con los compañeros y compañeras.

<sup>6</sup> Son afirmaciones que apelan a la necesidad de aprender un conocimiento práctico que sea útil fuera de la escuela, «en la vida».





## Respuesta del Estado ante los desafíos de la convivencia en contextos educativos

La respuesta del Estado ante el problema de la convivencia educativa ha seguido, en términos generales, dos enfoques. Por un lado, se han implementado políticas públicas que regulan y promueven el buen trato y la convivencia educativa entre los distintos integrantes de las comunidades educativas y, por otro lado, se han otorgado facultades sancionatorias a los directores o directoras de establecimientos educacionales como, por ejemplo, las expulsiones o cancelación de matrículas.

En el ámbito de la promoción de la convivencia educativa, en abril de 2024 se publicó la PNCE 2024-2030 y su plan de acción que abordan este tema desde ocho categorías: (1) abordaje pedagógico y curricular de la convivencia educativa; (2) políticas, instrumentos y equipos de gestión para la convivencia educativa; (3) participación, comunidad y autoridad pedagógica; (4) formación inicial y continua para el abordaje de la convivencia; (5) liderazgo para la mejora de la convivencia educativa, trabajo y articulación intersectorial; (6) trabajo y articulación intersectorial; (7) información para la toma de decisiones basadas en evidencia y; (8) estrategia comunicacional y de difusión (Mineduc 2024b).

Por otro lado, diversas normativas han buscado regular las relaciones entre los integrantes de las comunidades educativas, principalmente a través del mandato expreso a directivos y sostenedores de establecimientos educacionales de contar con reglamentos internos para estos fines. Estos reglamentos deben respetar los principios que inspiran el sistema educativo, establecidos en el artículo 3 de la Ley General de Educación, que consideran elementos como el respeto a la dignidad del ser humano, el interés superior del niño, niña o adolescente, la no discriminación arbitraria, la legalidad, el justo y racional procedimiento, la proporcionalidad, transparencia, participación, autonomía, diversidad, y la responsabilidad.

La tabla 1 presenta un resumen de las diversas normativas referidas a la exigencia a los establecimientos educacionales de contar con reglamentos internos, así como a su contenido y orientación.

**Tabla N.º 1:** Normativas que establecen mandatos o contenidos relacionados con los reglamentos internos que deben implementar los establecimientos educacionales

Política pública	Materia	Sobre los reglamentos internos
DFL 2 del Mineduc, Ley de Subvenciones (1998) <sup>7</sup>	Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley No. 2 de 1996, sobre subvención del Estado a establecimientos educacionales.	En su artículo 6 dispone que, para que los establecimientos de enseñanza puedan solicitar el beneficio de la subvención, deberán cumplir, entre otros, con el requisito de contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento, los alumnos y los padres y apoderados. En dicho reglamento se deberán señalar las normas de convivencia que deberán incluir expresamente la prohibición de toda forma de discriminación arbitraria; las sanciones y reconocimientos de su incumplimiento o destacado cumplimiento; los procedimientos para determinar las conductas que ameritan sanciones; y las instancias de revisión correspondientes.
Ley General de Educación (2009) <sup>8</sup>	Establece la Ley General de Educación.	En su artículo 9 establece que el reglamento interno que deben tener las comunidades educativas debe incluir reglas de convivencia y garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y deberes señalados en esta ley.
Decreto 315 del Mineduc (2010) <sup>9</sup>	Reglamenta los requisitos para la adquisición, mantención y pérdida del reconocimiento oficial del Estado para los establecimientos educacionales de educación parvularia, básica y media.	En su artículo 4 dispone que todo proyecto educativo y reglamento interno deben resguardar el principio de no discriminación arbitraria. No podrán incluir condiciones o normas que afecten la dignidad de la persona, ni que sean contrarios a los derechos humanos garantizados por la Constitución y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en especial aquellos relacionados a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

7 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=127911>.

8 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006043>.

9 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1026910>.

Ley 21.128, Aula Segura (2018) <sup>10</sup>	Modifica diversos cuerpos legales con el objetivo de fortalecer las facultades de las y los directores de los establecimientos educacionales, e incorpora un procedimiento expedito de expulsión o cancelación de matrículas en casos de violencia grave que afecten los derechos e integridad de los miembros de la comunidad educativa.	A través de un artículo transitorio, establece que los establecimientos educacionales regidos por el Decreto con Fuerza de Ley 2, del Ministerio de Educación (1998), deberán actualizar sus reglamentos internos para adecuarlos a los preceptos de la presente ley en un plazo de noventa días a partir de su publicación.
Circular de la Superintendencia de Educación que imparte instrucciones sobre reglamentos internos de los establecimientos educacionales de enseñanza básica y media con reconocimiento oficial del Estado (2018) <sup>11</sup>	Remite instrucciones sobre la materia a establecimientos educacionales.	Contiene instrucciones de carácter general dirigidas a los establecimientos educacionales, sobre la obligación de contar con un reglamento interno que regule las relaciones entre el establecimiento y los diversos actores de la comunidad educativa.
Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (2022) <sup>12</sup>	Crea un Sistema de Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, compuesto por un conjunto de políticas, instituciones y normas destinadas a respetar, promover y proteger el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, cultural y social de niños, niñas y adolescentes, hasta el máximo de los recursos disponibles del Estado.	En su artículo 36, sobre el derecho a la protección contra la violencia, dispone que «los establecimientos educacionales deberán contar con protocolos para prevenir, sancionar y reparar las conductas constitutivas de cualquier tipo de acoso y violencia sexual, y con mecanismos de prevención, resolución y reparación de las distintas formas de <i>bullying</i> escolar».

Fuente • Elaboración propia a partir de la normativa nacional.

10 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1127100>.

11 Disponible en [https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2018/06/CIRCULAR-QUE-IMPARTE-INSTRUCCIONES-SOBRE-REGLAMENTOS-INTERNOS-ESTABLECIMIENTOS-EDUCACIONALES-ENSE%C3%91AN-ZA-B%C3%81SICA-Y-MEDIA...\\_opt.pdf](https://www.supereduc.cl/wp-content/uploads/2018/06/CIRCULAR-QUE-IMPARTE-INSTRUCCIONES-SOBRE-REGLAMENTOS-INTERNOS-ESTABLECIMIENTOS-EDUCACIONALES-ENSE%C3%91AN-ZA-B%C3%81SICA-Y-MEDIA..._opt.pdf).

12 Disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1173643>.

En la regulación de la convivencia educativa, la facultad sancionatoria de expulsión o cancelación de matrícula de los establecimientos educacionales se considera como último recurso. Esto se debe a las posibles consecuencias negativas que puede ocasionar en la trayectoria educativa de las y los estudiantes y el ejercicio de su derecho humano a la educación. Estas facultades están reguladas en la Ley de Subvenciones, que en la última década ha sufrido diversos cambios con la Ley 20.845, que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado (Ley de Inclusión Escolar) y en la Ley 21.128, denominada Aula Segura.

Con su entrada en vigor en 2015, la Ley de Inclusión Escolar incorporó en la Ley de Subvenciones (artículo 6, letra d) un procedimiento que permite a los establecimientos educacionales regidos por esta normativa hacer efectiva la medida de expulsión y cancelación de matrícula de estudiantes que cometan actos que afecten gravemente la convivencia educativa, siempre y cuando dichos actos tengan una sanción prevista en el reglamento interno.

En 2018, la Ley Aula Segura incorporó diversas innovaciones al procedimiento de expulsiones y cancelaciones de matrícula regulado en la Ley de Subvenciones. Entre otros aspectos, dispuso que las medidas disciplinarias de expulsión y cancelación de matrícula puedan aplicarse cuando sus causales estén claramente definidas en el reglamento interno del establecimiento o cuando afecten gravemente la convivencia escolar, de acuerdo con lo que establece la propia ley. Además, introdujo la definición de los actos que afectan gravemente la convivencia escolar.<sup>13</sup>

**De acuerdo con el análisis efectuado por la Defensoría de la Niñez en esta nota, las respuestas de las y los docentes a los cuestionarios del Simce 2023 de segundo medio sobre convivencia educativa, se identificaron desafíos relacionados con el nivel de conocimiento de la Ley Aula Segura, la orientación para su implementación, la participación y la efectividad de los reglamentos internos y normativas de convivencia educativa.** Al respecto, dos de cada diez docentes opinaron que las normas del manual de convivencia (que suele ser parte del reglamento interno) no son conocidas por todos los miembros de la comunidad educativa y tres de cada diez, que su establecimiento educativo no le ha proporcionado orientaciones ni protocolos para la resolución de conflictos, ni apoyo sobre cómo actuar frente a situaciones de violencia escolar, y que las acciones implementadas por el colegio para abordar la violencia escolar son ineficaces. En la misma línea, cuatro de cada diez docentes opinaron que el establecimiento educativo no ofrece orientaciones sobre cómo manejar situaciones de hostigamiento entre estudiantes en redes sociales e



<sup>13</sup> La ley los define como aquellos «cometidos por cualquier miembro de la comunidad educativa, tales como profesores, padres y apoderados, alumnos, asistentes de la educación, entre otros, de un establecimiento educacional, que causen daño a la integridad física o síquica de cualquiera de los miembros de la comunidad educativa o de terceros que se encuentren en las dependencias de los establecimientos, tales como agresiones de carácter sexual, agresiones físicas que produzcan lesiones, uso, porte, posesión y tenencia de armas o artefactos incendiarios, así como también los actos que atenten contra la infraestructura esencial para la prestación del servicio educativo por parte del establecimiento».

Internet, y un cuarto opinó que la actualización del manual de convivencia y los protocolos de acción no se realiza de manera participativa.

Estos antecedentes reflejan un paralelismo entre las opiniones del estudiantado y el profesorado respecto de la falta de apoyo y entrega de herramientas para resolver los desafíos de la convivencia educativa y los procesos de elaboración de normas de convivencia no participativos. Esto evidencia problemas de legitimidad y una percepción de baja eficacia de dichas normas.

## Expulsiones y cancelaciones de matrícula: riesgos graves en la trayectoria educativa y exclusión de niños, niñas y adolescentes

Para la Defensoría de la Niñez es preocupante que, ante el aumento de los conflictos en la convivencia educativa, se adopten las expulsiones o cancelaciones de matrícula como respuesta generalizada. Por ello, en este apartado se presenta un análisis sobre la situación actual de la aplicación de ambos tipos de sanciones y los riesgos que implican en términos de exclusión educativa, así como en la garantía de la trayectoria y el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

La sanción de expulsión puede ser aplicada a un o una estudiante por hechos que afectan gravemente la convivencia escolar, como se ha descrito anteriormente, y su efecto es la salida inmediata del establecimiento educativo. Por su parte, la cancelación de matrícula es una medida disciplinaria que se aplica por las mismas causas, pero su efecto se materializa al año escolar siguiente.

En los últimos años, el número de expedientes de expulsión y cancelación de matrícula ingresados a la Superintendencia de Educación ha mostrado una tendencia al alza, a pesar de una baja considerable durante el periodo del Estallido Social de fines de 2019 y la pandemia de covid-19, que impactaron en la suspensión de clases presenciales, como se observa en el gráfico 2. Entre 2018 y 2023, se registró un aumento de 123% en los expedientes. Las regiones



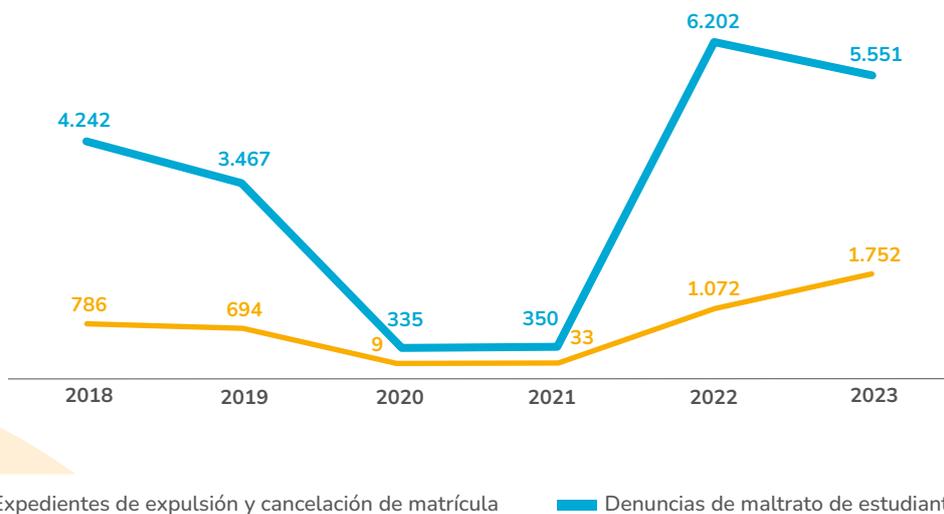
de Magallanes, Los Lagos y Atacama lideraron dicho crecimiento, con un alarmante 850%, 350% y 300%, respectivamente. Es importante señalar que las regiones de Ñuble y Aysén no presentan variación porcentual, ya que en 2018 no presentaron expedientes, pero sí lo hicieron en 2023, por lo que podrían considerarse las regiones con mayor aumento.

Las regiones con las mayores tasas de expedientes por cada 100 mil estudiantes matriculados fueron Arica y Parinacota, Magallanes y Tarapacá, y sus principales causales fueron las agresiones físicas entre estudiantes (30%) y la transgresión reiterada de normas del establecimiento educativo (27%).

Al comparar estas tasas según el tipo de establecimiento educativo, se observa que los colegios municipales, particulares subvencionados y de los servicios locales de educación tienen tasas similares, cercanas a 50 expedientes por cada 100 mil estudiantes matriculados. Les siguen las corporaciones de administración delegada, con una tasa de 34; mientras que los establecimientos particulares pagados presentan una tasa significativamente más baja, con solo 3. Cabe destacar que los directores o directoras de este tipo establecimientos no tienen la obligación de informar sobre las expulsiones a la Superintendencia de Educación, lo que puede llevar a que los datos administrativos de estos establecimientos estén subcontabilizados en los registros.

Por su parte, al analizar la información entregada por la Agencia de Calidad de la Educación y la Superintendencia de Educación no se observa una relación entre todas las regiones con más denuncias de maltrato (Aysén, Magallanes y Los Lagos), las regiones con mayor proporción de dimensiones críticas de convivencia en el Simce (Aysén y Antofagasta) y las regiones con mayor tasa de expulsiones (Arica y Parinacota, Magallanes y Tarapacá), con la excepción de Magallanes y Aysén.

**Gráfico N.º 2:** Ingreso de expedientes de expulsión y cancelación de matrículas e ingreso de denuncias de maltrato de estudiantes a la Superintendencia de Educación (2018-2023)



Fuente • solicitud de información de la Defensoría de la Niñez y datos abiertos de la Superintendencia de Educación.

Asimismo, al calcular el coeficiente de correlación entre los ingresos de expedientes de expulsión y cancelación de matrícula y las denuncias de maltrato de estudiantes, se obtiene un valor de 0,91. Esto indica que, a medida que aumentan las denuncias de maltrato, aumentan los expedientes de expulsión y cancelación de matrícula.

Sin embargo, esto no significa necesariamente que las sanciones no tengan un impacto en la reducción de las denuncias, ya que para establecer esa causalidad sería necesario realizar un estudio con contrafactuals.<sup>14</sup> No obstante, no se observa una relación inversa en la que un aumento en los expedientes genere una disminución en las denuncias. En este sentido, será necesario esperar la información consolidada por la Superintendencia de Educación de todo 2024 para determinar si la baja en el ingreso de denuncias de maltrato de estudiantes en 2023, en comparación con 2022, se mantiene.

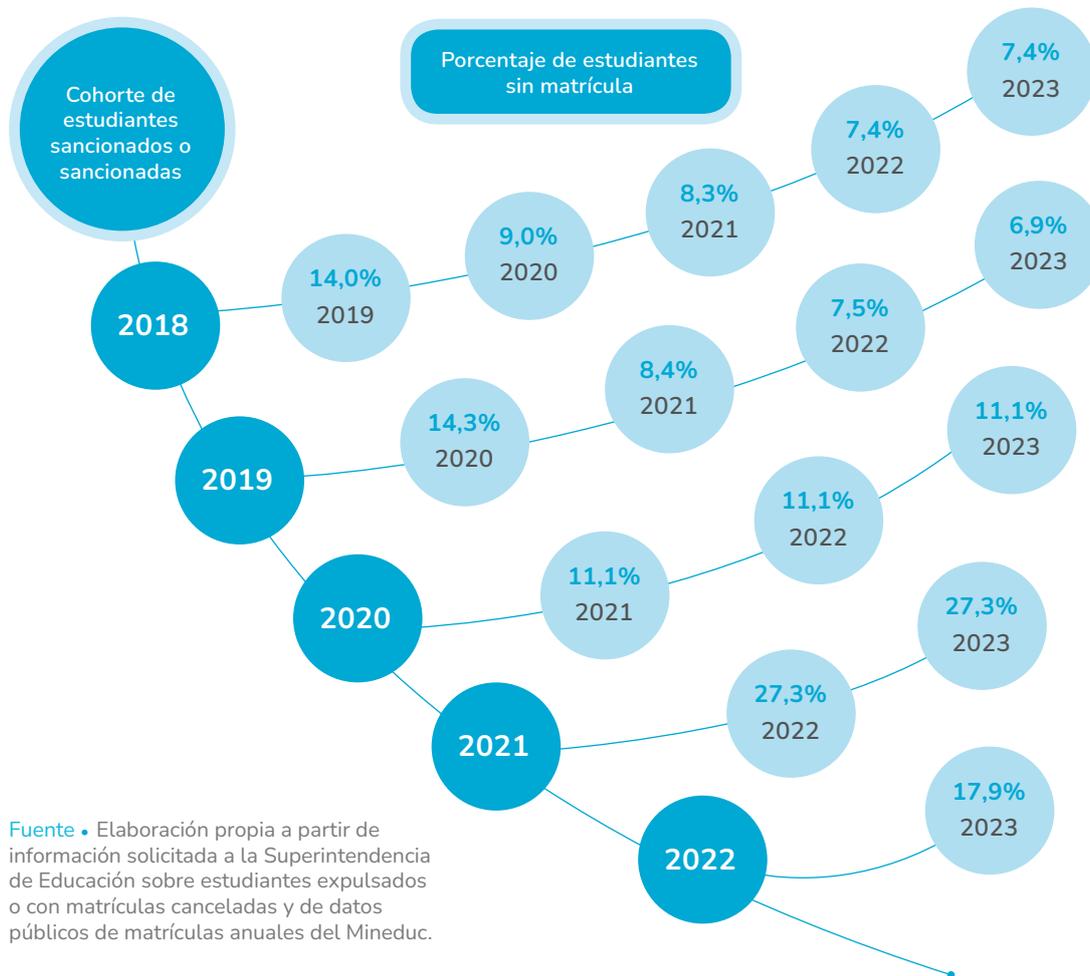
Respecto de los posibles efectos de las expulsiones y cancelaciones de matrícula en la exclusión educativa, al analizar la información de estudiantes expulsados o con matrícula cancelada y compararla con las bases de datos del Mineduc, se puede calcular el porcentaje de estudiantes que lograron matricularse en los años siguientes. Del total de estudiantes expulsados o con matrícula cancelada entre 2018 y 2022, un 12% no estaba matriculado en 2023.<sup>15</sup> Además como se observa en el gráfico N.º 3, en la cohorte más antigua (2018), un 7,4% no pudo reintegrarse al sistema educativo, mientras que en la cohorte más reciente (2022), un 18% no contaba con matrícula en ningún establecimiento educacional al año siguiente.

Esta información cobra aún más relevancia si se tiene en cuenta que la Ley 21.128 Aula Segura establece en su artículo 1º que «el Ministerio de Educación, a través de la secretaría regional ministerial respectiva, velará por la reubicación del estudiante sancionado, en establecimientos que cuenten con profesionales que presten apoyo sicosocial, y adoptará las medidas para su adecuada inserción en la comunidad escolar».

14 Un estudio de impacto de políticas públicas con contrafactuals es una metodología que se utiliza para evaluar el efecto de una política o intervención, comparando lo que ocurrió con lo que habría ocurrido en su ausencia. El contrafactual es el escenario hipotético en el que la política no se implementó y, para construirlo, se compara un grupo que fue afectado por la política (grupo de tratamiento) con uno similar que no fue afectado (grupo de control). La diferencia en los resultados se atribuye a la política implementada. Este tipo de estudio es clave para determinar si una política realmente tuvo un impacto y en qué magnitud, eliminando la influencia de otros factores.

15 Se excluye a los estudiantes que se matricularon en los años anteriores (2019, 2020 y 2021), por lo que este resultado es el porcentaje de la cohorte que no volvió nunca más a matricularse en el periodo analizado.

**Gráfico N.º 3:** Porcentaje de estudiantes expulsados o con matrículas canceladas que no fueron matriculados en los años posteriores a la sanción (2018-2022)



**Fuente** • Elaboración propia a partir de información solicitada a la Superintendencia de Educación sobre estudiantes expulsados o con matrículas canceladas y de datos públicos de matrículas anuales del Mineduc.

Para poner estos datos en perspectiva, se pueden comparar con las tasas de exclusión escolar calculadas para 2017.<sup>16</sup> Según un estudio del Mineduc (2020), utilizando datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) 2017, esta cifra era de alrededor de 2% en niños, niñas y adolescentes entre 5 y 17 años; mientras que usando los datos del Censo 2017, era de alrededor de 3%. Por otro lado, el Informe Nacional del Bienestar de la Niñez en Chile 2024 (Observatorio Niñez 2024) estima que el porcentaje de estudiantes excluidos del sistema escolar era de 1,7% en 2023. Esto demuestra que el porcentaje de estudiantes sancionados con cancelación de matrícula o expulsión sin matrícula en algún establecimiento educativo en los siguientes años es significativamente mayor que las tasas de exclusión escolar de la población general, lo que evidencia el impacto negativo que tienen estas sanciones en el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes.

<sup>16</sup> «La tasa de exclusión escolar se define como la proporción de individuos de un cierto rango de edad que habita el territorio nacional, que se encuentra fuera del sistema educacional en un momento dado, y que considera tanto a los desertores como a las personas desescolarizadas» (Mineduc 2020, p. 49).

## Recomendaciones

En este escenario que se caracteriza por un aumento en los problemas de convivencia educativa y en los expedientes de expulsiones y cancelaciones de matrícula de estudiantes, y en el entendido que el Estado tiene la responsabilidad de garantizar el derecho humano a la educación de niños, niñas y adolescentes, asegurando su ingreso y permanencia en el sistema educativo y eliminando cualquier barrera que promueva la exclusión educativa, la Defensoría de la Niñez recomienda al Estado de Chile:



- Garantizar, a través del Ministerio de Educación, que las causales de expulsión y cancelación de matrícula descritas en los reglamentos internos de los establecimientos educacionales sean consensuadas con toda la comunidad educativa, especialmente por los y las estudiantes.
- Elaborar, a través del Ministerio de Educación, sus respectivas secretarías regionales ministeriales y el apoyo de la Superintendencia de Educación, un diagnóstico sobre los elevados porcentajes de estudiantes expulsados o con matrículas canceladas que no cuentan con matrícula los siguientes años. Este diagnóstico deberá identificar las causas, entre otros elementos, y diseñar medidas para evitar que cualquier niño, niña o adolescente sea excluido del sistema educativo.
- Implementar, a través del Ministerio de Educación, el Ministerio Secretaría General de Gobierno y sus respectivas secretarías regionales ministeriales, campañas de promoción y difusión dirigidas a toda la comunidad educativa y, especialmente, a niños, niñas y adolescentes, sobre los mecanismos de ingreso de denuncias a la Superintendencia de Educación.
- Establecer, a través del Ministerio de Educación, sus respectivas secretarías regionales ministeriales y la Superintendencia de Educación, un sistema de monitoreo de alertas relacionadas con denuncias de maltrato y expulsiones o cancelaciones de matrícula, así como diseñar un flujo de respuestas coordinadas entre estas entidades para abordar ambas situaciones.

## Lista de referencias

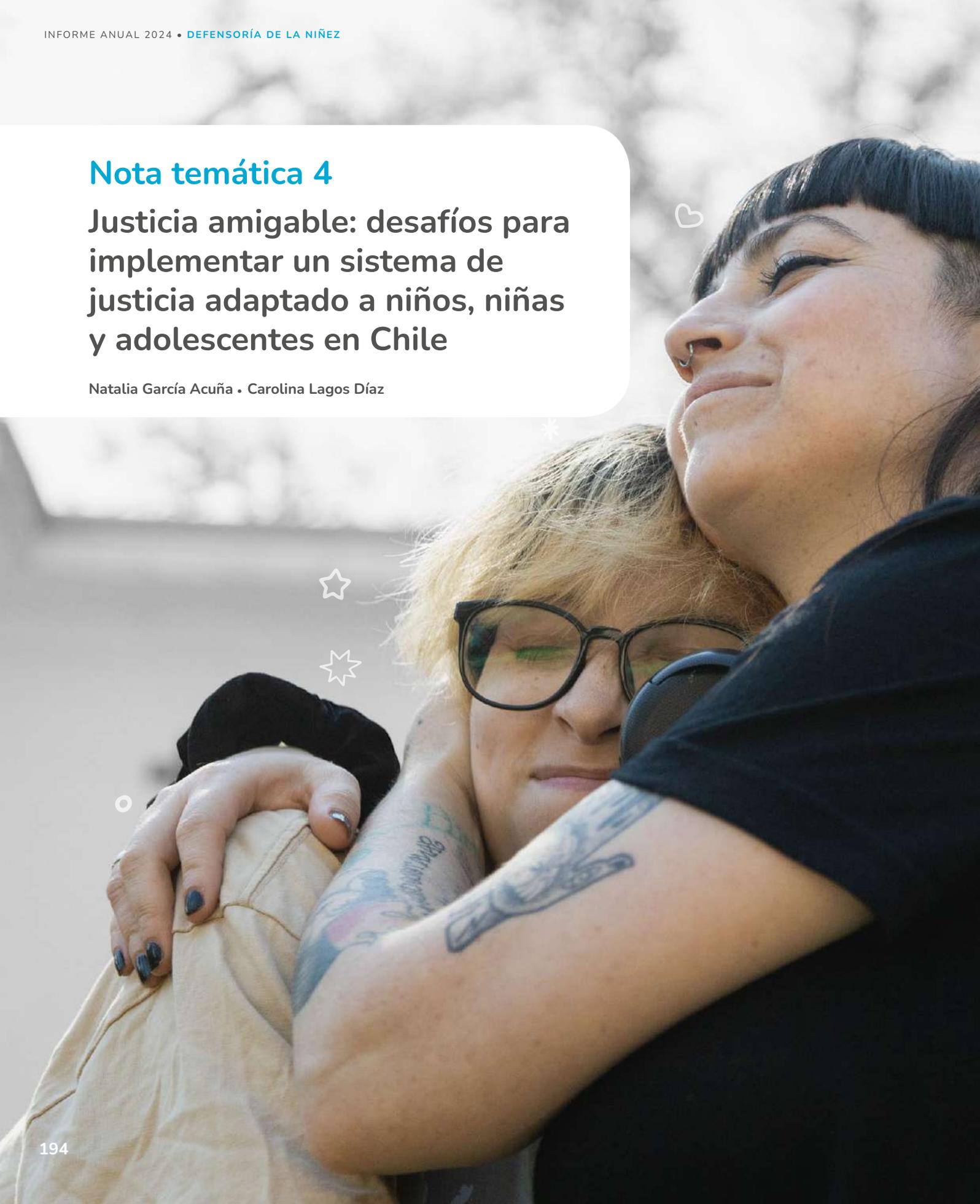
1. Carrasco Aguilar, Claudia (2023), *Informe 4 CLE 242/2022: Sistematización de información cualitativa del proceso participativo de consulta para actualización de la Política Nacional de Convivencia Escolar*, Santiago: Unicef, en <https://convivenciaparaciudadania.mineduc.cl/wp-content/uploads/2024/07/Informe-de-Sistematizacion-Grupos-Focales.-Mineduc-Unicef-marzo-2023.pdf>.
2. Comité sobre los Derechos del Niño (2001), *Observación general no. 1, párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la educación*, ONU, en [https://tbineternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F2001%2F1&Lang=en](https://tbineternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F2001%2F1&Lang=en).
3. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2022), «Derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes», serie de formación sobre el enfoque basado en los derechos de la niñez, Santiago: UNICEF, en <https://www.unicef.org/chile/media/7026/file/mod%20%20derecho%20educacion.pdf>.
4. Mineduc, Centro de Estudios (2020), «Medición de la exclusión escolar en Chile», documento de trabajo no. 20, Santiago: Ministerio de Educación, en [https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2020/04/DOCUMENTO-DE-TRABAJO-20\\_2020\\_f01.pdf](https://centroestudios.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/100/2020/04/DOCUMENTO-DE-TRABAJO-20_2020_f01.pdf).
5. Mineduc (2024a), *Política Nacional de Convivencia Educativa 2024-2030: Marco de actuación y visión institucional*, Santiago: Ministerio de Educación, en <https://convivenciaparaciudadania.mineduc.cl/convivencia-escolar>.
6. Mineduc (2024b), *Plan de acción: Política Nacional de Convivencia Educativa 2024-2030*, Santiago: Ministerio de Educación, en <https://convivenciaparaciudadania.mineduc.cl/convivencia-escolar>.
7. Mineduc y Unesco (2024), *Congreso pedagógico & curricular: Informe técnico de resultados*, Santiago: Ministerio de Educación y Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, en <https://congresopedagogico.mineduc.cl/custom/pdf/Informe-tecnico.pdf>.
8. Observatorio Niñez (2024), *Informe Nacional del Bienestar de la Niñez en Chile 2024*, Santiago: Fundación Colunga, en <https://www.observatorioninez.org/correlato-digital>.
9. Organización de las Naciones Unidas (1989), *Convención sobre los Derechos del Niño*, Nueva York: ONU, en: [https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/09/19900902%2003-14%20AM/Ch\\_IV\\_11p.pdf](https://treaties.un.org/doc/Treaties/1990/09/19900902%2003-14%20AM/Ch_IV_11p.pdf).
10. Unidad de Curriculum y Evaluación del Mineduc (2019), *¿Qué son los indicadores de desarrollo personal y social y qué hacen los establecimientos educacionales para promoverlos?*, Santiago: Ministerio de Educación, en [https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-90384\\_archivo\\_01.pdf](https://www.curriculumnacional.cl/614/articles-90384_archivo_01.pdf).



## Nota temática 4

# Justicia amigable: desafíos para implementar un sistema de justicia adaptado a niños, niñas y adolescentes en Chile

Natalia García Acuña • Carolina Lagos Díaz



# Presentación

Esta nota temática aborda la importancia de garantizar un trato digno, respetuoso y justo para los niños, niñas y adolescentes en el sistema judicial de Chile. Para ello, se conceptualiza la «justicia amigable» como los principios y elementos fundamentales de un sistema de justicia que considera a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial atención. La nota también problematiza la implementación en Chile de este enfoque, especialmente en las áreas del derecho de familia y penal, y finaliza con la elaboración de una serie de recomendaciones a los organismos del Estado, responsables de implementar medidas efectivas para garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante la justicia.



# Introducción

La presente nota se enmarca en el proceso de elaboración de la próxima Observación General No. 27 del Comité de los Derechos del Niño, que aborda el derecho de los niños, niñas y adolescentes al acceso a la justicia y a recursos efectivos, y cuyo objetivo es brindar orientación a los Estados parte para que adopten las medidas necesarias—legislativas, administrativas y de otro tipo— que garanticen la plena realización de todos los derechos de niños, niñas y adolescentes ante la justicia, según lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Los niños, niñas y adolescentes se vinculan con el sistema judicial chileno en diversos contextos. En el ámbito penal, pueden actuar como víctimas, testigos o imputados de un delito. En el ámbito civil y familiar, mediante una solicitud de cambio de nombre, cuidado personal, regulación de una pensión de alimentos o medidas de protección. Sin embargo, su interacción no se limita a estos casos, ya que también existen instancias administrativas, constitucionales e internacionales que pueden involucrar directamente a un niño, niña o adolescente.

Es importante tener presente que, debido a su desarrollo progresivo y por razones de edad y grado de madurez, los niños, niñas y adolescentes se encuentran en una posición de mayor vulnerabilidad y subordinación en los procesos judiciales en comparación con los adultos. Por esta razón, es fundamental que los Estados cuenten con una justicia amigable, que promueva la adaptación del sistema judicial a las necesidades de este grupo etario y los reconozca como sujetos de derecho y atienda su situación de especial vulnerabilidad.

Actualmente, Chile no cuenta con un sistema de justicia que se adapte a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes, los reconozca como sujetos de derecho y les permita participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Aunque se han identificado algunas buenas prácticas, la evidencia demuestra que el sistema judicial tiende a invisibilizar a la niñez y adolescencia y contribuye a su revictimización, especialmente en el sistema penal.



## ¿Qué es la justicia amigable?

«La justicia debe ser amiga de los niños. No debe caminar delante de ellos: puede que no la sigan. No debe caminar detrás de ellos: no deben cargar con la responsabilidad de guiarla. Debe caminar junto a ellos y ser su amiga».

Maud de Boer Buquicchio, secretaria general adjunta, Consejo de Europa, 2010.

El acceso a una justicia amigable para la niñez y adolescencia implica el reconocimiento de que los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos y protagonistas activos en sus vidas. Esto implica que los sistemas de justicia deben adecuar sus procesos a los derechos, necesidades e intereses de este grupo específico y hacer efectiva su participación en los procedimientos judiciales o administrativos que les afectan o en los que intervienen (Espejo 2024, p. 6).

La Convención sobre los Derechos del Niño, establece que los Estados parte deben garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos, favorecer su participación efectiva, asegurar que no sufran tratos discriminatorios y atender su interés superior como consideración primordial. Estos derechos y principios son fundamentales para adaptar la justicia a las condiciones concretas de cada uno de ellos y ellas.

El concepto de justicia amigable proviene del término inglés «child-friendly justice». Aunque ha sido traducido como «justicia adaptada», la Defensoría de la Niñez ha optado por emplear el término «justicia amigable», ya que es más amplio: abarca la garantía de que el sistema sea accesible, comprensible y respetuoso con los niños, niñas y adolescentes en todo el proceso judicial, y no solo se refiere a la adaptabilidad de los procesos tanto judiciales como administrativos.

Este concepto surge en el sistema europeo de derechos humanos, fundado en los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en el marco internacional, en especial el derecho a ser escuchado y a participar, tal como lo establece la Convención sobre los Derechos del Niño (Liefwaard 2016). En este contexto, cabe mencionar distintos instrumentos y organismos internacionales que han destacado elementos esenciales para una justicia amigable eficaz para niños, niñas y adolescentes. Entre ellos se encuentran las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y las Directrices del Consejo de Europa sobre justicia adaptada para la niñez y adolescencia.

En su opinión consultiva sobre las condiciones jurídicas y derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que «no basta con disponer protecciones y garantías judiciales si los operadores del proceso carecen de capacitación suficiente sobre lo que supone el interés superior del niño y, consecuentemente, sobre la protección efectiva de sus derechos» (CIDH 2002, párr. 79, p. 59). Y agrega:

Es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento (*Ibidem*, párr. 96, p. 63).

En el ámbito de la administración de justicia juvenil, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores (Reglas de Beijing) enfatizan la importancia de un sistema de justicia eficaz, justo y humanitario. Estas reglas destacan la idoneidad profesional y la capacitación de expertos, como un medio valioso para ejercer de forma justa y prudente la justicia juvenil (ONU 1985).<sup>1</sup>

Un actor clave en la materia es el Consejo de Europa, organización intergubernamental formada por 46 países europeos con sede en Francia, a través de sus directrices de justicia amigable para la niñez y adolescencia, un documento que contiene la definición, los principios y elementos fundamentales de una justicia amigable (Consejo de Europa 2010).<sup>2</sup>



### De acuerdo con el Consejo de Europa, la justicia amigable se define como:

...aquellos sistemas de justicia que garantizan el respeto y efectivo cumplimiento de todos los derechos de los niños al máximo nivel posible, sin olvidar los principios que se indican a continuación y teniendo en cuenta el nivel de madurez y entendimiento del niño y las circunstancias del caso. En particular, se refiere a una justicia accesible, adaptada a la edad, rápida, diligente, adaptada y centrada en las necesidades y en los derechos del niño, respetuosa con los derechos del niño, incluyendo los derechos sobre garantías procesales, el derecho a participar y a entender el procedimiento, el derecho al respeto de la vida privada y familiar y el derecho a la integridad y a la dignidad (*Ibidem*, p. 17).

1 En este ámbito, cabe destacar lo que señala el acápite 5 de la sección 2ª del capítulo I de las «Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad»; esto es que se considera a las personas en condición de vulnerabilidad a aquellas víctimas de delitos que tengan una limitación significativa para evitar o mitigar los daños y perjuicios derivados de la infracción penal o de su contacto con el sistema de justicia, así como para enfrentar los riesgos de una nueva victimización. Esta vulnerabilidad puede deberse a sus propias características personales o por las circunstancias del delito. Entre las víctimas especialmente vulnerables se destacan las personas menores de edad, las víctimas de violencia doméstica o intrafamiliar, las víctimas de delitos sexuales, los adultos mayores y los familiares de víctimas de muerte violenta. Asimismo, respecto de la victimización secundaria, las Reglas de Brasilia destacan que se procurará que el daño sufrido por la víctima del delito no se vea incrementado como consecuencia de su contacto con el sistema de justicia.

2 Valga resaltar que, como insumo para la elaboración de estas directrices, se realizó una consulta directa a niños, niñas y adolescentes de cerca de 30 países, en la que se analizaron 3.721 respuestas y entre cuyos hallazgos se encontraban temas clave como la familia, la falta de confianza en las autoridades, la necesidad de respeto y la importancia de que la niñez y juventud sean escuchadas.

El Consejo también señala los principios y elementos esenciales para adaptar el sistema de justicia a las condiciones y necesidades de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su acceso efectivo a la justicia antes, durante y después de su participación en los procesos judiciales.

## Principios de la justicia amigable para niños, niñas y adolescentes:

### 1. INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO

Establece que el Estado y sus órganos deben considerar este principio en todos los asuntos que conciernen o en que participen niños, niñas y adolescentes. Esto incluye considerar sus opiniones y respetar los demás derechos, como la dignidad, libertad e igualdad en el trato. En este sentido, las autoridades judiciales deben tener presente el bienestar psicológico, físico, social y económico de los niños, niñas y adolescentes, mediante un enfoque integral y pluridisciplinario en sus decisiones, de modo de asegurar el cumplimiento del interés superior en los procesos que les afecten.

### 2. PARTICIPACIÓN

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a ser informados sobre sus derechos y las formas para acceder a la justicia, así como a ser escuchados y consultados en cualquier procedimiento en el que participen y que sus opiniones sean debidamente consideradas. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado al respecto que los niños, niñas y adolescentes deben ser oídos en todos los procedimientos judiciales que inicien o que les afecten, y este debe desarrollarse en un entorno apropiado a sus condiciones y edad. Además, señala que debe prestarse especial atención a la entrega y comunicación de la información para que sea adaptada, así como la prestación de apoyo adecuado para la defensa de sus intereses, la capacitación del personal, el diseño de las salas de tribunal, la vestimenta de los jueces y abogados y la disponibilidad de pantallas de protección visual y salas de espera separadas (Comité de los Derechos del Niño 2009).

### 3. DIGNIDAD

Este principio implica que, en todo procedimiento judicial o extrajudicial, los niños, niñas y adolescentes deben ser tratados con respeto, cuidado, sensibilidad y equidad. Además, establece que no podrán ser víctimas de tratos inhumanos o degradantes o ser sometidos a torturas.

### 4. PROTECCIÓN CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Hace referencia a que los niños, niñas y adolescentes que sean partes de un proceso judicial deben ser tratados con equidad y justicia, independiente de su raza, sexo, idioma, opinión política, situación migratoria, discapacidad, protección residencial o cualquier otra característica.

### 5. ESTADO DE DERECHO

Significa que los procedimientos en que participen niños, niñas y adolescentes deben contar con las mismas garantías procesales que las de los adultos. Esto incluye la presunción de inocencia, el principio de legalidad y proporcionalidad, el derecho a un juicio justo y a tener una representación judicial especializada. Además, considera el derecho a recurrir y tener acceso a mecanismos de denuncia adecuados y efectivos.

Fuente • Elaboración propia en base al Consejo de Europa 2010, pp. 50-57.

## Elementos de la justicia amigable para niños, niñas y adolescentes:

### 1. INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO:

Los niños, niñas y adolescentes y sus padres o cuidadores deben recibir información clara y oportuna durante todo el contacto con el sistema judicial o administrativo. Esto implica ser informados sobre sus derechos, conocer los mecanismos de ayuda para su participación y acceso a la información, etapas y horarios de las audiencias y consecuencias del proceso. Esta información debe ser proporcionada en un lenguaje simple y acorde a la madurez y desarrollo de los niños, niñas o adolescentes.

### 2. PROTECCIÓN DE LA VIDA PRIVADA Y FAMILIAR

Los datos personales de niños, niñas y adolescentes involucrados en un proceso judicial, incluidas imágenes que puedan revelar su identidad, deben protegerse y salvaguardarse por las leyes nacionales de cada país. Lo anterior requiere un especial resguardo con relación a la divulgación en los medios de comunicación.

### 3. SEGURIDAD

Los niños, niñas y adolescentes que participan en un proceso judicial deben contar con medidas especiales de prevención que eviten enfrentarles a situaciones o personas que puedan causarles un trauma adicional al proceso; especialmente, si el agresor o agresora es un familiar o cuidador principal. Estas medidas deben establecerse antes, durante y después del proceso o procedimiento.

### 4. FORMACIÓN DE PROFESIONALES

Los profesionales que interactúan con los niños, niñas y adolescentes durante el proceso deben ser idóneos y contar con formación interdisciplinaria en materia de sus derechos y necesidades. Es decir, deben conocer los procedimientos adaptados a la niñez y adolescencia, y disponer de habilidades para comunicarse con este grupo.

### 5. ENFOQUE PLURIDISCIPLINAR

Debe haber una colaboración entre los distintos profesionales a fin de evaluar a los niños, niñas o adolescentes, además de considerar un enfoque integral que tome en cuenta aspectos emocionales, físicos, económicos, jurídicos, psicológicos y sociales.

### 6. PRIVACIÓN DE LIBERTAD COMO ÚLTIMO RECURSO

En situaciones en las que se imponga esta medida, se recomienda el mínimo tiempo posible y con debidas garantías, como mantener el contacto con las familias, recibir educación y atención médica adecuada, y acceder a programas de reinserción social.

Fuente • Elaboración propia en base al Consejo de Europa 2010.



## Legislación nacional y justicia amigable

En la actualidad, Chile cuenta con un marco legal que establece las bases para implementar una justicia amigable para los niños, niñas y adolescentes. En cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, que establece un nuevo paradigma de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, Chile publicó en marzo de 2022 la Ley 21.430, sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (Ley de Garantías). Esta norma incorpora los principios transversales de la Convención y establece una serie de estrategias orientadas a la intervención centrada en la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en cumplimiento del principio de su interés superior. De esta forma, todos los profesionales e instituciones que integran el sistema de protección integral son responsables de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las intervenciones deben ser planificadas y ejecutadas de manera coordinada, evitando la victimización secundaria<sup>3</sup>. Además, se debe ofrecer una atención preferente y rápida, ajustada a la edad y al potencial de riesgo del desarrollo físico y sicosocial del niño, niña o adolescente.

En la Ley de Garantías, destaca el artículo 50 que aborda el debido proceso, la tutela judicial efectiva y la especialización. Esta norma incluye elementos clave del debido proceso que contribuyen a una justicia amigable para niños, niñas y adolescentes en procedimientos judiciales y administrativos, como el derecho a ser oído, a ser informado sobre el proceso y de los derechos que le asisten, y a contar con una representación judicial especializada. Además, establece la obligación del Estado de proporcionar la debida especialización a los funcionarios cuyas tareas se relacionan con la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En línea con lo anterior, para eliminar ciertas prácticas que generan victimización secundaria en el ámbito de delitos sexuales, se ha implementado la Ley 21.057 sobre entrevistas videograbadas. Esta ley establece que los niños, niñas y adolescentes deben dar su testimonio en salas especialmente diseñadas para que sean amigables y protejan su vida privada,<sup>4</sup> y bajo la presencia de profesionales acreditados. Además, promueve la coordinación intersectorial con enfoque en la reparación de derechos, la capacitación interdisciplinaria continua —preferiblemente interinstitucional y conjunta— sobre prevención y respuesta ante situaciones de violencia contra niños, niñas y adolescentes, especialmente en los procesos de reparación de derechos en las políticas sectoriales, así como en la investigación y juzgamiento.

<sup>3</sup> La victimización secundaria es un fenómeno consistente en las «consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas negativas que dejan las relaciones de la víctima con el sistema jurídico penal, supone, un choque frustrante entre las legítimas expectativas de la víctima y la realidad institucional, involucrando una pérdida de comprensión acerca del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo» (Gutiérrez de Piñeres y otros 2009).

<sup>4</sup> Considera dos tipos de entrevistas: una durante la investigación (entrevista investigativa videograbada) y otra en la misma audiencia de juicio oral (declaración judicial). Aquéllas son las únicas instancias en que declaran los niños, niñas y adolescentes.



## Justicia amigable en Chile

A pesar de los avances en la legislación relacionada con la protección de los derechos y garantías procesales de niños, niñas y adolescentes, aún existen barreras para que sean realmente efectivas, permanentes y transversales en todos los procesos judiciales o administrativos del país. Desde la perspectiva de justicia amigable, el sistema de justicia en Chile no considera el desarrollo progresivo de niños, niñas y adolescentes, lo que genera consecuencias directas en el ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, es posible observar algunas buenas prácticas que evidencian avances para lograr una justicia amigable para niños, niñas y adolescentes en Chile. A continuación, se presentan estas prácticas y se identifican sus brechas en relación con los principios y elementos expuestos anteriormente.

### Principio de participación y elementos de información y asesoramiento

Algunos tribunales de justicia en los ámbitos de familia y penal han creado instancias y resoluciones para comunicar a los niños, niñas y adolescentes las decisiones que les afectan de forma simple y con un lenguaje comprensivo. Por ejemplo, el Tribunal de Familia de Ovalle explicó su decisión en una sentencia sobre emancipación y designación de tutor de la siguiente manera:

... los recibí en el tribunal en el mes de noviembre del año pasado, en esa oportunidad ustedes me contaron todas las cosas que vivieron, cuando dejaron de vivir con su mamá (...), nuevamente quiero decirles que fueron muy valientes en venir al tribunal, y que todo lo que me dijeron fue muy importante; gracias a eso me queda claro que (...) es quien los cuida ahora y que quieren que sea ella que los cuide hacia adelante; así que revisé todos los antecedentes que habían, tuve en consideración todo lo que ustedes me dijeron, para poder tomar la mejor decisión para ustedes, y al final de todo, estoy seguro que lo mejor para ustedes es seguir viviendo con (...) y será ella quien lo cuidará hasta que sean grandes. Por último, les recuerdo que ante cualquier problema que tengan pueden venir al tribunal y yo, u otro juez, siempre los vamos a recibir para escucharlos y darle protección, para que nunca más tengan que pasar por lo que vivieron (Poder Judicial 2023).

Sin embargo, esta práctica de justicia amigable no puede considerarse generalizada, ya que informar a los niños, niñas y adolescentes en términos simples fue una decisión judicial y no un criterio transversal para todos los jueces y juezas de los tribunales de justicia del país.



Una brecha importante es que, en su Política de Efectivización de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, el Poder Judicial de Chile no aborda de forma sustancial la comunicación dentro del proceso y la utilización de lenguaje sencillo y claro, y acota el derecho a la información solo a la acción de «elaboración de material informativo sobre derechos de NNA en los tribunales» (Grupo de Trabajo de Infancia 2020, pp. 36 y 40). En lo que respecta a la información de los procesos, si bien releva la necesidad de adoptar medidas que permitan a los niños, niñas y adolescentes informarse sobre las fases del proceso, solo compromete «profundizar y expandir los programas de orientación externa» y el «diseño de un programa integral de acompañamiento y orientación continua a NNA que ya están en procesos judiciales», este último como meta a mediano plazo a cargo de la Secretaría Técnica de Infancia y Adolescencia (*Ibidem*, pp. 59-60).

Asimismo, la Defensoría de la Niñez ha detectado falta de información para los niños, niñas y adolescentes en los procesos judiciales en los que participan. Esto se evidenció en el estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes en residencias de protección, en el que se identificó que un 58% recibió alguna explicación sobre el motivo de su ingreso al sistema residencial, un 36% no recibió explicación y un 9% no la entendió. De aquellos que sí recibieron una explicación, el 84% señaló que su abogada o abogado fue quien le explicó el motivo de su ingreso al sistema residencial (Defensoría de la Niñez 2024a).

## Participación, elementos de protección de la vida privada y establecimiento de espacios adecuados y seguros para la interacción de los niños, niñas y adolescentes

En esta materia destaca la instalación de salas Gesell<sup>5</sup> en los Tribunales de Familia y la realización de audiencias reservadas en materia de justicia penal. Si bien es cierto que la creación de estas salas es un avance importante, en la práctica se observa la falta de uniformidad por parte de las y los jueces en seguir estándares únicos, con el fin de crear un ambiente propicio y cómodo para que los niños, niñas y adolescentes puedan declarar.

### Principio del interés superior y del derecho a ser oído

Respecto de este principio, que se relaciona con los elementos de estar informado y con la seguridad y protección de la vida privada de los niños, niñas y adolescentes, el sistema penal ha mostrado un gran avance tras la dictación de la Ley 21.057, que regula las entrevistas videograbadas; sin embargo, es una normativa que se aplica solo a víctimas de delitos sexuales, sin considerar otros delitos como, por ejemplo, maltrato habitual, maltrato corporal relevante u otros.

Además, aunque la ley establece estándares de protección de derechos y calidad en las intervenciones con niños, niñas y adolescentes víctimas de abusos sexuales, en la práctica se identifican dificultades de comunicación o falta de apoyo técnico, incluidos intérpretes. Otra brecha importante de la ley son los plazos que existen entre la denuncia y la ejecución de la entrevista, transgrediendo el principio de celeridad y priorización que debe regir a este tipo de procedimientos.

Un reciente estudio de la Fundación Amparo y Justicia (2023, p. 20) señaló que a partir de la implementación de la Ley 21.057 las denuncias por abuso sexual aumentaron; sin embargo, el plazo de ejecución de las entrevistas demoró en su mayoría entre un mes y un año (64%), superando los estándares establecidos por la ley y el Ministerio Público. Además, el número de formalizaciones aumentó en comparación con el año anterior a su implementación, pero su porcentaje se mantiene cercano al 20% de las denuncias ingresadas anualmente. Por su parte, del total de denuncias ingresadas entre 2015 y 2019, el 40% de los casos demoraron más de un año en concluir (*ibidem*, p. 21).

<sup>5</sup> El Acta 237-2014 de la Corte Suprema de Chile regula la implementación de espacios adecuados para el derecho a ser oído de niños, niñas y adolescentes en tribunales de familia mediante las salas Gesell. Estas consideran dos áreas: una sala de entrevista, adaptada y acogedora, y una sala de observación, conectadas por un espejo unidireccional. Esto permite que los observadores vean la entrevista sin ser vistos. La sala de observación también tendrá equipo de videograbación y un intercomunicador para la comunicación entre ambas salas. Cabe señalar que es el juez quien decide el uso de la sala y podrá encargar la entrevista a un profesional con habilidades específicas si es necesario.

## Enfoque pluridisciplinario

Persiste una falta de articulación entre las distintas instituciones del sistema de justicia, situación que genera un entorno revictimizante y vulneratorio en cuanto a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Una propuesta interesante para mejorar es el modelo *barnahus* (casa de los niños y niñas en islandés), que establece la coordinación entre las distintas instituciones que componen el circuito protector y judicial en caso de vulneración de derechos de niños, niñas y adolescentes. Este modelo de atención integral reúne a todas las autoridades e instituciones involucradas en casos de delitos sexuales para que se coordinen y trabajen bajo el mismo techo. Policías, servicios de protección, sociales, de salud física y mental, y fiscales, entre otros, se coordinan para atender al niño o niña. La evidencia demuestra que esto reduce la victimización secundaria y mejora la calidad del testimonio de la víctima, lo que genera un mayor número de sentencias condenatorias (Lind Haldorsson 2021).

## Elemento de especialización de actores claves

La dilación de los procesos penales y sus escasos resultados condenatorios no pueden atribuirse exclusivamente al ente persecutor. Un estudio sobre niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales en el sistema de justicia penal destaca que la falta de especialización de algunos jueces en estos casos ha sido un factor determinante en las decisiones adoptadas por el Ministerio Público (Carvacho y otros 2020, p. 47). El estudio se basa en entrevistas a fiscales y otros actores claves del sistema de justicia penal y concluye que:

...la consideración de cuán formado está el juez sobre este tipo de delitos influye decisivamente al momento de pedir pruebas de credibilidad del relato, negociar un juicio abreviado con la defensa o proponer una suspensión condicional del procedimiento. Lo mismo ocurre al momento de evaluar los costos en términos de victimización secundaria que puede tener el llevar o forzar a una víctima a ir a juicio (*ibidem*, p. 68).

El estudio también advierte que:

La falta de especialización y conocimiento sobre la fenomenología de los delitos sexuales, pero también sobre las características propias de víctimas niños, niñas y adolescentes, es uno de los puntos cruciales que ha emergido de esta investigación. Todos los entrevistados han resalado este hecho como un nudo crítico a nivel de sistema, de fiscalías y de tribunales (*ibidem*, p. 71).

## Principio de Estado de derecho y representación judicial especializada

**El artículo 50 de la Ley de Garantía señala que la oferta estatal en representación judicial se realizará de manera gradual, sin establecer un plazo.**

Esto ha significado que, en instancias penales, en casos de delitos distintos a aquellos que afectan la indemnidad sexual de niños, niñas y adolescentes, no sean representados por un profesional técnico y especialmente preparado en el proceso penal, pues se indica que aún existe implementación gradual de la representación.

En sus informes anuales, la Defensoría de la Niñez ha detectado brechas significativas a la hora de hacer efectivo el derecho a la representación judicial. En su *Informe Anual 2022*, señaló que «se mantiene como brecha la inexistencia de una línea u oferta programática que asuma, de manera universal, la defensa especializada de niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos» y agregó que tampoco se observa un fortalecimiento de los programas existentes en circunstancias que, conforme a cifras oficiales del Ministerio Público, solo entre enero y junio de 2022, existieron 85.363 niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos (Defensoría de la Niñez 2022, p. 200).

En su presentación del diagnóstico de la situación de derechos de la niñez y adolescencia del año 2024, el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez identificó nuevamente una dispersión en los modelos de trabajo implementados por los distintos programas de representación jurídica, y una falta de política pública en materia de representación jurídica especializada para niños, niñas y adolescentes. En su lugar, detectó prestaciones desarticuladas que actúan bajo diversos estándares, tanto en la oferta estatal de la Corporación de Asistencia Judicial, como la de la sociedad civil y sus organizaciones sin fines de lucro y clínicas jurídicas de diversas universidades (Defensoría de la Niñez 2024b).

Otro nudo crítico es la falta de conocimiento por parte de los jueces en materia penal del derecho de representación judicial especializada, consagrado en el artículo 50 de la Ley de Garantías. Esto fue relevado por la Defensoría de la Niñez en su *Informe Anual 2023*, en el que señala que la institución «ha podido constatar en los procesos judiciales penales en que interviene como querellante institucional que gran parte de los juzgados de garantía desconocen tanto el nuevo marco legal introducido por la Ley No. 21.430 como los programas Programa Mi Abogado (PAM) y La Niñez y Adolescencia se Defienden (NAD), efectuando la designación de curadores *ad litem* únicamente a solicitud de la Defensoría de la Niñez y no por iniciativa del tribunal» (Defensoría de la Niñez 2023, p. 274). El informe agrega que, tras las brechas identificadas en su *Informe Anual 2022*, la institución observaba con preocupación que durante un año «no han existido avances significativos en estos puntos» (*ibidem*, p. 278).

## La opinión de niños, niñas y adolescentes sobre la justicia amigable

En agosto de 2024, la Defensoría de la Niñez realizó dos instancias participativas con adolescentes en residencias de protección de la región Metropolitana, con el objetivo de conocer sus opiniones sobre el sistema de justicia. Mediante entrevistas grupales e individuales, se exploraron temas como el acceso a la información, la representación jurídica, el rol de las y los jueces, y sus propuestas para una justicia amigable.

### Sobre el acceso a la información

Se identifican barreras significativas que dificultan el ejercicio del derecho a la información de niños, niñas y adolescentes en la tramitación de sus causas de protección. Las y los entrevistados señalaron la falta de explicaciones claras y directas sobre su situación judicial y familiar, y que con frecuencia se enfrentan a operadores del sistema que utilizan un lenguaje técnico excesivo e inapropiado, lo que dificulta la comunicación y genera frustración al no poder acceder a información crucial, como las razones de la separación de las familias y su estancia en una residencia de protección. Esta situación les impide participar de manera activa y efectiva en los procesos judiciales, reflejando un incumplimiento de uno de los pilares de la justicia amigable: proporcionar información comprensible para niños, niñas y adolescentes.



«Yo quiero saber por qué estoy acá, que me expliquen por qué llegué a este lugar»

(Cecilia, 16 años).



«Me siento incómoda en los tribunales, me hacen preguntas que 'nada que ver' y usan palabras que no entiendo»

(Ivania, 18 años).

## Vínculo con la o el abogado

Los y las entrevistadas compartieron diversas experiencias respecto de las y los abogados que los representan. En algunos casos, valoraron positivamente su relación con ellos y ellas, destacando sentimientos de confianza y cercanía emocional; mientras que en otros, relataron experiencias negativas, como mala comunicación, distancia y escaso contacto. A pesar de estas diferencias, todos y todas coincidieron en que el papel de estos profesionales es fundamental en la vida y los procesos judiciales de niños, niñas y adolescentes.



«Que dejaran hablar a mi abogado. Para que pueda hablar del caso que es su trabajo»

(Cecilia, 16 años).



«Mi abogada es perfecta: resuelve todo, me hace sentir bien, me sube la autoestima, me habla y puedo entender»

(Amandy, 16 años).



«Tuve un pésimo abogado, no hizo ni me explicó nada, no le conté nada»

(Ivania, 18 años).



## Percepción del juez o jueza y el tribunal

Las adolescentes experimentan una desconexión significativa con el tribunal y la figura del juez. La excesiva formalidad y el uso de un lenguaje técnico muchas veces dificultan su participación efectiva y la comprensión del proceso. Estas percepciones sugieren que el sistema no es amigable para ellas en términos de accesibilidad y comunicación, lo que impacta negativamente su percepción de seguridad y confianza durante el proceso judicial.



«Que el juez sea más niño (...) Que fuéramos más niños en los tribunales»

(Cecilia, 16 años).

## Emociones predominantes en los procesos judiciales

Como se mencionó anteriormente, el sistema judicial chileno no ha realizado ajustes significativos hacia una justicia amigable, lo que impacta a los niños, niñas y adolescentes que interactúan con él. Esto da lugar a fenómenos como la revictimización, que puede expresarse en sensaciones de nerviosismo, incomodidad y estrés al estar en contacto con el sistema judicial, especialmente durante las audiencias y al relacionarse con la o el juez de su causa. En este contexto, señalan sentir una cierta distancia con esta figura.

Sin embargo, las y los entrevistados destacan que establecer un vínculo de confianza y apoyo con su abogada o abogado puede mitigar el impacto emocional negativo. En general, el sistema judicial en el ámbito de familia no proporciona un entorno emocionalmente seguro o amigable para los niños, niñas y adolescentes, lo que afecta su capacidad de participar de manera efectiva en el proceso.



«Mi abogada vino a 'salvarme la vida'. Me siento más cómoda con una abogada mujer»

(Amandy, 16 años).



«No me gusta el tribunal, me pone nerviosa, digo algo y me hacen repetirlo»

(Amandy, 16 años).

Desde la perspectiva de las y los adolescentes, el ámbito de protección del sistema judicial no está cumpliendo plenamente con los principios de la justicia amigable, lo que coincide con el análisis que se realiza en la presente nota sobre la situación actual de Chile. Si bien algunos aspectos, como la relación con ciertos abogados y su desempeño en su representación, son valorados positivamente; aún persisten falencias, como la falta de información clara sobre los procesos y la insuficiente adaptación a las necesidades y derechos de niños, niñas y adolescentes por parte de las y los abogados, así como el impacto emocional que experimentan en los tribunales.

Para mejorar la experiencia de los niños, niñas y adolescentes en el sistema judicial, especialmente en el ámbito familiar, y garantizar el cumplimiento efectivo de los principios de la justicia amigable, es necesario tener en cuenta sus opiniones y aplicar al menos las siguientes acciones:

- Adaptar el lenguaje y la comunicación a la edad del niño, niña o adolescente
- Fortalecer la relación entre la o el abogado y el niño, niña o adolescente
- Humanizar la figura del juez y adecuar el entorno del tribunal a la niñez y adolescencia
- Crear procedimientos diferenciados según la etapa del desarrollo y vulnerabilidad
- Involucrar de manera efectiva a los niños, niñas y adolescentes en la toma de decisiones
- Ofrecer apoyo emocional continuo durante el proceso judicial
- Sensibilizar y capacitar a todo el personal judicial

## Recomendaciones

Considerando el análisis presentado, así como los estándares internacionales de derechos humanos y opiniones de los niños, niñas y adolescentes sobre el sistema de justicia en Chile, se recomiendan las siguientes medidas:

- Actualizar, a través del Poder Judicial la Política de Efectivización de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de modo de reforzar los mecanismos que promuevan su participación efectiva en todos los procesos judiciales que les afecten. Esto implica garantizar que reciban información adecuada a su edad y grado de madurez, así como asegurarles una representación legal especializada.
- En el marco de la Política de Efectivización de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se propone al Poder Judicial implementar un plan de capacitación y especialización continuo y periódico para jueces y juezas con competencia en los ámbitos familiar y penal. Este plan debe centrarse en la psicología del desarrollo y en un enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.
- Garantizar, a través del Poder Judicial, que la comunicación de las sentencias definitivas a los niños, niñas y adolescentes involucrados se realice en un lenguaje claro y accesible para ellos.
- Aumentar, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los recursos destinados a los programas de representación judicial especializada del Poder Judicial, con el objetivo de ampliar la oferta de asistencia legal a todos los niños, niñas y adolescentes que la necesiten en las distintas sedes judiciales y administrativas.



# Lista de referencias

1. Carvacho, Pablo, Javier Velásquez, Catalina Ortúzar y María Elena Santibáñez (2020), «Las víctimas NNA de delitos sexuales frente al sistema de justicia penal», en Pontificia Universidad Católica de Chile, Centro de Políticas Públicas, *Propuestas para Chile: Concurso políticas públicas 2019*, Santiago: CPP-PUC, en <https://justiciaysociedad.uc.cl/project/las-victimas-nna-de-delitos-sexuales-frente-al-sistema-de-justicia-penal>.
2. Comité de los Derechos del Niño (2009), *Observación general No. 12: El derecho del niño a ser escuchado*, Ginebra: Naciones Unidas, en <https://www.defensorianinez.cl/biblioteca/observacion-general-n-12-el-derecho-del-nino-a-ser-escuchado>.
3. Consejo de Europa (2010), *Directrices del Comité de Ministros del Consejo de Europa para una justicia adaptada a los niños*, Luxemburgo: Consejo de Europa, en <https://rm.coe.int/directrices-del-comite-de-ministros-del-consejo-de-europa-para-una-jus/1680474c56>.
4. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), «Opinión consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Condición jurídica y derechos humanos del niño».
5. Defensoría de la Niñez (2022), «El derecho a una representación jurídica para la niñez y adolescencia» en Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2022*, Santiago: Defensoría de la Niñez, en <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2022>.
6. Defensoría de la Niñez (2023), «Representación jurídica de niños, niñas y adolescentes: hacia la consolidación de un sistema integral de protección», en Defensoría de la Niñez, *Informe Anual 2023*, Santiago: Defensoría de la Niñez, en <https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2023>.
7. Defensoría de la Niñez (2024a), *Estudio de opinión de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado por medidas de protección*, Santiago: Defensoría de la Niñez, en [https://www.defensorianinez.cl/estud\\_y\\_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion](https://www.defensorianinez.cl/estud_y_estadi/estudio-de-opinion-a-ninos-ninas-y-adolescentes-bajo-el-cuidado-del-estado-por-medidas-de-proteccion).
8. Defensoría de la Niñez (2024b), *Diagnóstico sobre la situación de derechos de la niñez y adolescencia 2024*, Santiago: Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, en <https://observatorio.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2024/05/Diagnostico-sobre-situacion-de-derechos-2024-Observatorio-Derechos-Defensoria.pdf>.

9. Espejo, Nicolás (2024), «Legitimidad, justicia procedimental y acceso a la justicia adaptada a la niñez y adolescencia», en Anna Alsina y Nicolás Espejo (eds.), *El acceso a una justicia adaptada: Experiencias desde América*, Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Centro de Estudios Constitucionales.
10. Fundación Amparo y Justicia (2023), *Niños, niñas y adolescentes víctimas de delitos sexuales y otros graves: Ingreso de denuncias y respuesta del sistema de justicia penal*, Fundación Amparo y Justicia, en <https://amparoyjusticia.cl/wp-content/uploads/2023/04/Estudio-Fundacion-amparo-y-Justicia.pdf>.
11. Grupo de Trabajo de Infancia, Poder Judicial (2020), *Política de efectivización de derechos de niños, niñas y adolescentes*, Santiago: Poder Judicial, en <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/getRulingNew/4461>.
12. Gutiérrez de Piñeres, Carolina, Elisa Coronel y Carlos A. Pérez (2009), «Revisión teórica del concepto de victimización secundaria», *Liberabit*, vol. 15, no. 1, pp. 49-58, en [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1729-48272009000100006&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-48272009000100006&lng=es&nrm=iso).
13. Lind Haldorsson, Olivia (2021), Barnahus: Resumen de los estándares de calidad. *Guía para la respuesta multidisciplinaria e interinstitucional a los niños y las niñas víctimas y testigos de violencia*, Secretaría del Consejo de Estados del Mar Báltico, en <https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2021-06/BARNAHUS%20Estandaresdecalidad%20CAST.pdf>.
14. Liefaard, Ton (2016), «Child-friendly Justice: Protection and participation of children in the justice system», *Temple Law Review*, vol. 88, no. 4, pp. 905-927.
15. Organización de las Naciones Unidas (1985), «Reglas mínimas de Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), adoptadas por la Asamblea General en su resolución 40/33, de 28 de noviembre de 1985», reglas 1.6, 2.2, 6.1, 6.2 y 6.3.
16. Poder Judicial (2023), «Juzgado de Familia de Ovalle explica a niños en lenguaje simple resultado de causa por emancipación», en <https://www.pjud.cl/prensa-y-comunicaciones/noticias-del-poder-judicial/87539>.

## Nota temática 5

# Desalojos forzados en campamentos: ausencia de los derechos de la niñez y adolescencia

Víctor Carileo Valenzuela • Katherine Llanos Soto



# Presentación

De acuerdo con los instrumentos internacionales en materia de derechos económicos, sociales y culturales, los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una vivienda adecuada. Según el marco de los derechos sociales y las precisiones sobre la vivienda adecuada realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, para que este derecho se cumpla se deben considerar siete aspectos clave: seguridad de la tenencia jurídica, disponibilidad de servicios y equipamiento, gastos soportables, habitabilidad, asequibilidad, lugar y adecuación cultural.

En este contexto, la residencia en campamentos o asentamientos informales, en condiciones de precariedad y vulnerabilidad, representa un incumplimiento de este derecho por parte del Estado que afecta a los niños, niñas y adolescentes en distintas dimensiones de su trayectoria vital.

El Catastro Nacional de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) de 2022 revela un aumento de asentamientos irregulares en el país, que se refleja en el número creciente de familias viviendo en condiciones precarias y el incremento de niños, niñas y adolescentes en estos contextos habitacionales: de 802 campamentos registrados en 2019 a 1.091, en 2022. Además, en 2024 se informó que existe un crecimiento de 341 campamentos catastrados en todo el país. De ese modo, se desprende un aumento de 45% en la tasa de niños, niñas y adolescentes entre 0 a 17 años que entre 2019 y 2022<sup>1</sup> vivían en campamentos en todo Chile.

<sup>1</sup> Según las cifras de Minvu, en 2019 se identificaron 30.330 niños, niñas y adolescentes en un total de 802 campamentos; mientras que, en 2022, esta cifra llegó a 44.190 niños, niñas y adolescentes en 1.091 campamentos. La tasa corresponde a niños, niñas y adolescentes entre 0 a 17 años que viven en campamento por cada 100.000.



Es particularmente preocupante que, en los dos últimos años, se haya enfrentado este fenómeno a través de desalojos forzados respaldados en resoluciones judiciales y administrativas, a menudo en beneficio de intereses particulares y de organismos públicos, en lugar de fortalecer las políticas públicas para la relocalización o radicación de estos asentamientos y, por tanto, asegurar una vivienda adecuada. Además, la Defensoría de la Niñez ha observado que estos desalojos no consideran estándares internacionales, lo que repercute en graves afectaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Para abordar la situación, esta nota temática revisa el marco normativo internacional y nacional sobre el derecho a la vivienda adecuada y su acceso, y profundiza en la situación de Chile y la respuesta del Estado en esta materia. También, se presenta la percepción de niños, niñas y adolescentes sobre el contexto descrito y se entregan recomendaciones para mejorar la respuesta del Estado.



# Estándares internacionales para el derecho a una vivienda adecuada

En su artículo 25.1, la Declaración Universal de Derechos Humanos establece una serie de derechos estrechamente vinculados con la superación de la pobreza y que se enmarcan en el concepto de «derecho a la vida». Esta norma establece que toda persona y su familia tienen el derecho de asegurar su salud y bienestar, lo que incluye la vivienda, la alimentación, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

Por su parte, el preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ratificado por Chile en 1972, reconoce que «no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos». El PIDESC abarca un extenso campo de derechos vinculados a la superación de la pobreza, como vestimenta y vivienda adecuadas, sumado al derecho al disfrute del más alto nivel de salud física y mental, a la educación y a la seguridad social, entre otros.

## ¿Por qué el derecho a una vivienda «adecuada»?

En su Observación General No. 4, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR) establece que el derecho a la vivienda no debe ser interpretado de manera estricta o restrictiva, como si se limitara únicamente a tener «un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad» (CESCR 1991, párr. 7). Por el contrario, concibe este derecho de manera amplia como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en un lugar determinado. De acuerdo con dicho Comité, «la dignidad inherente a la persona humana», implica que los conceptos «adecuada» o «digna» se interpretan como un derecho a garantizar para todos, independiente de sus ingresos, acceso a recursos económicos y su edad.





Por otro lado, tanto la Comisión de Asentamientos Humanos como la Estrategia Mundial de Vivienda de Naciones Unidas (Asamblea General de la ONU 1995, párr. 5) reconocían que el concepto de «vivienda adecuada» significaba «disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable» (CESCR, 1991, párr. 7).

De igual manera, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece la obligación de la progresividad en la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales de todas las personas. En ese sentido, se encomienda a los Estados a otorgar el derecho a la seguridad social a niños, niñas y adolescentes, lo que incluye implícitamente el derecho a la vivienda. Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha identificado la falta o pérdida de vivienda como uno de los motivos y las manifestaciones de la vulnerabilidad acentuada de niños, niñas y adolescentes (CIDH 2006, p. 65), y la concibe interseccionalmente como factor de vulnerabilidad y riesgo de discriminación.

Por su parte, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce el derecho de todos los niños, niñas o adolescentes a un nivel de vida adecuado para su desarrollo y, en línea con esto, la Observación General No. 13 del Comité de los Derechos del Niño (CDN 2011) destaca que las políticas públicas de vivienda, junto con las de salud, seguridad, empleo y educación, son esenciales para reducir la violencia contra los niños.

Aunque la Convención sobre los Derechos del Niño no reconoce de manera explícita al derecho a vivienda adecuada, el PIDESC dispone de manera clara las obligaciones internacionales que los Estados deben cumplir, a través de estándares para el desarrollo de políticas públicas que garanticen a todas las personas, incluidos niños, niñas y adolescentes, el ejercicio efectivo de su derecho a una vivienda adecuada.

**Figura N.º 1:** Estándares internacionales de derechos humanos para hacer efectivo el derecho a la vivienda

**SEGURIDAD JURÍDICA DE LA TENENCIA**

Independiente del tipo de tenencia, ya sea pública o privada, cooperativa, arriendo, ocupación, vivienda de emergencia o asentamientos informales; todas las personas deben contar con un cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento y otras amenazas.

**DISPONIBILIDAD DE SERVICIOS, MATERIALES, FACILIDADES E INFRAESTRUCTURA:**

La vivienda adecuada debe contar con servicios básicos como agua, energía para la cocina, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos y drenaje, así como a servicios de emergencia.

**GASTOS SOPORTABLES**

Es fundamental garantizar que los costos sean proporcionales a los niveles de ingreso, así como también proteger a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres y proveer la creación de subsidios para quienes no pueden costear una vivienda.

**HABITABILIDAD**

Una vivienda debe proporcionar un espacio adecuado que garantice la seguridad física de sus ocupantes. Esto implica protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otras amenazas a la salud, así como de riesgos estructurales y vectores de enfermedad.

**ASEQUIBILIDAD**

La vivienda adecuada debe ser asequible para quienes tengan derecho a ella. Es decir, su costo de acceso no debe poner en peligro el disfrute de otros elementos básicos (se considera que no debe destinarse más del 30% de los ingresos en gastos asociados a la vivienda).

**LUGAR**

La ubicación de la vivienda debe facilitar el acceso a oportunidades laborales, servicios de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.

**ADECUACIÓN CULTURAL**

La vivienda, su entorno y la forma en que se construye, así como los materiales de construcción utilizados y las políticas de apoyo deben permitir una adecuada expresión de la identidad cultural y diversidad de la vivienda.

Fuente • Elaboración propia.

# Marco normativo nacional sobre el derecho a la vivienda

Aunque la Constitución de la República de Chile no consagra el derecho a la vivienda adecuada, artículo 19 N.º 24, sí reconoce «el derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales». Sin embargo, la constitucionalización del derecho no se convertiría en el punto de partida para responder al déficit habitacional, ya que el texto establece un paradigma normativo que prioriza el derecho a la propiedad y se distancia de considerarlo un derecho social. En este contexto, las desigualdades estructurales que enfrenta la población de bajos ingresos se evalúan principalmente según sus posibilidades de acceso a viviendas en términos del mercado habitacional, lo que perpetúa la segregación y limita el acceso a bienes para personas que cuentan con menor poder adquisitivo.

Este derecho de propiedad constitucionalizado puede, además, legitimar la práctica de desalojos forzados, como se discutirá más adelante; ya que el ámbito de disputa es, precisamente, el uso de suelos y la planificación del desarrollo urbano.

Por otro lado, la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia (Ley de Garantías) establece de manera más clara y adecuada a los estándares internacionales, que la vivienda de niños, niñas y adolescentes es parte fundamental de la protección social de la niñez y adolescencia (artículo 15). Además, esta ley señala que, sin perjuicio de la responsabilidad primordial de las familias, los órganos del Estado deben adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales para hacer efectivo este derecho, especialmente cuando los padres o madres u otras personas responsables por el niño, niña o adolescente carezcan de los medios suficientes para hacerlo por sí mismas.

En este sentido, corresponde a los órganos del Estado asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para fortalecer a las familias y según el contexto social en el que se desenvuelven, de modo que puedan asumir y ejercer adecuadamente el deber de cuidado y protección de sus hijos. Por último, el artículo 25 de la Ley de Garantías establece que en la elaboración de políticas de vivienda y urbanismo «se tendrán en consideración las características de los niños, niñas y adolescentes, especialmente en situación de discapacidad, para efectos de promover que disfruten del entorno en condiciones de salud, seguridad y accesibilidad adecuadas».

# Política habitacional en Chile

En mayo de 2022 se promulgó la Ley 21.450 sobre Integración Social en la Planificación Urbana, Gestión de Suelo y Plan de Emergencia Habitacional. Esta norma determina que el organismo responsable de la política habitacional y urbana es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), cuyo propósito es implementar políticas y programas para «enfrentar el déficit en vivienda y desarrollo urbano de las familias más vulnerables y que promuevan e induzcan de forma idónea a la integración e inclusión social y urbana». En este marco se define el carácter y objetivo de un Plan de Emergencia Habitacional, que busca generar 260 mil respuestas habitacionales para el año 2025, de modo de atender un déficit habitacional que, según el catastro realizado por Minvu en 2022, alcanza un total de 650.00 viviendas aproximadamente (Plan de emergencia habitacional 2022-2025, pág. 11), priorizando a la población más vulnerable del país.

En este contexto, es especialmente relevante la población que reside en campamentos y que está siendo abordada por el Programa de Asentamientos Precarios de dicho ministerio.<sup>2</sup> Este programa tiene como propósito «contribuir a la política para solucionar el problema habitacional de las familias de campamentos» (Resolución exenta N° 454 de fecha 8 de agosto de 2022) y forma parte de la respuesta del Plan de emergencia habitacional.

El programa dispone de dos líneas de trabajo: una, es el Plan de Gestión Habitacional, que apunta a la relocalización de las familias en viviendas definitivas de calidad y; la otra, es el plan Construyendo Barrios, destinado a la radicación de los asentamientos en sus espacios actuales de residencia. Sin embargo, es importante alertar sobre tres aspectos críticos en estos instrumentos:

1. Falta de enfoque en derechos de la niñez y adolescencia en la Ley 21.450 y en la política habitacional: no existe ninguna mención explícita a estos grupos en su diseño, implementación y seguimiento.
2. Resultados desalentadores de la oferta pública en el seguimiento realizado por la Dirección de Presupuestos (Dipres) en 2023 a la línea Construyendo Barrios del Programa de Asentamientos Precarios: muestra índices pobres en eficiencia y cobertura; de hecho, solo un 2% de las familias salen de la condición de campamentos como resultado de esta intervención (Monitoreo y seguimiento de la oferta pública: campamentos, Sección IV: eficacia, indicador 2, Dipres y Subsecretaría de Evaluación Social 2023).

<sup>2</sup> El Programa fue establecido en 2017 como derivación del programa Campamentos que comenzó a operar en 2011. Actualmente, se suma a la estrategia del Plan de Emergencia Habitacional descrito en la Ley 21.450.



3. El derecho a la vivienda como derecho social es aún un marco difuso en el diseño de políticas territoriales y públicas para la población que reside en campamentos, ya que estas comunidades no están necesariamente incluidas en los planes reguladores y de desarrollo urbano. Aunque se les incorpore en un catastro, esto no garantiza su consideración en el desarrollo de procesos que permitan la radicación o relocalización. Por lo tanto, siguen expuestas a posibles desalojos si se priorizan intereses públicos o privados, sin contar con respuestas acordes a los estándares internacionales en desalojos que se describen en esta nota.

Los grupos específicos en situación de alta vulnerabilidad se sitúan, además, en una realidad dinámica y compleja. Esto puede generar condiciones que propician la violencia estructural en sus vidas cotidianas «como la escasez de recursos económicos, la falta de privacidad, la inexistencia de espacios públicos, la deficiencia de servicios públicos, entre otros» (Herrera 2022), además de la violencia comunitaria<sup>3</sup> y la que puede desempeñar el Estado como violencia institucional, a través del desalojo forzoso y el uso de la fuerza pública.

<sup>3</sup> En general, entendida como «un ambiente tóxico comunitario que incluye criminalidad, dependencia a sustancias, agresividad interpersonal, delincuencia, problemas conductuales y de salud mental, violencia escolar y doméstica, exposición a escenarios violentos, desigualdad económica y problemas de retención escolar» (Junta de Prácticas Basadas en Evidencia para Puerto Rico 2012, como se cita en Pérez y otros 2016).



# Desalojos forzosos en campamentos

La recopilación de información realizada por la Defensoría de la Niñez ha identificado tres vías que se están utilizando para efectuar los desalojos forzosos:

**1. Procedimiento judicial mediante recursos de protección del derecho a la propiedad (Artículo 19 N°24, de la Constitución Política de la República):** los propietarios de los terrenos presentan estos recursos argumentando que los asentamientos en sus terrenos les han privado de su derecho de dominio a la propiedad y de igualdad ante la ley, ya que la ocupación se realizó de manera ilegal. Por ejemplo, el 2 de octubre de 2023, la Corte Suprema resolvió sobre un recurso de protección interpuesto por el dueño de un terreno en la comuna de Cerro Navia donde se levanta el campamento Toma 17 de Mayo, ordenando el desalojo de 136 familias que finalmente se efectuó el 16 de mayo de 2024. Asimismo, el 2 de junio de 2024, se realizó el desalojo de alrededor de 40 familias del campamento Mauricio Fredes en Quilicura.

**2. Procedimiento judicial en sede penal aplicando la Ley 21.633 sobre delitos de ocupación ilegal:** con la publicación de esta Ley en 2023, se introdujeron herramientas para la restitución de bienes inmuebles que no estaban contempladas en la legislación chilena,<sup>4</sup> así como medidas procesales para perseguir el delito de manera más efectiva. Una de estas medidas permite decretar el desalojo del o los ocupantes ilegales con el auxilio de la fuerza pública, siempre que se presente la inscripción del inmueble y los antecedentes de la ocupación. Esta solicitud puede solicitarla el Ministerio Público o la víctima, en cualquier etapa del proceso, de acuerdo con el nuevo artículo 157 ter del Código Penal. Por ejemplo, el desalojo en el campamento Nueva Victoria de la ciudad de Arica, se hizo efectivo bajo dicho artículo, que determina que un juez puede decretar el desalojo de un predio en cualquier fase del procedimiento, aunque no haya sido formalizada la investigación.

**3. Procedimiento administrativo a través de resolución municipal para la demolición de obras (artículo 148 del Decreto 458, que aprueba nueva Ley General de Urbanismo u Construcciones):** a petición del director de Obras, el alcalde tiene la facultad de ordenar la demolición de obras que se ejecuten en disconformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Esto incluye obras ejecutadas fuera de la línea de cierre o en bienes de uso público, sin la autorización correspondiente; aquellas que no cumplan con las debidas garantías de salubridad y seguridad, obras en riesgo de ruina; y estructuras

<sup>4</sup> Ley 21.461 que incorpora medida precautoria de restitución anticipada de inmuebles y establece procedimiento monitorio de cobro de rentas de arrendamiento conocido como «Devuélveme mi casa».



que puedan originar la caída de materiales o elementos de la construcción. Un ejemplo de este procedimiento se llevó a cabo durante el proceso de notificación de desalojo de los campamentos Senda 23, en la comuna de Lo Barnechea, y Dignidad, en la comuna de La Florida.

Respecto de los procedimientos mencionados, la Defensoría de la Niñez ha identificado que tanto las resoluciones judiciales como administrativas que determinan el desalojo, carecen de referencias sobre cómo se llevarán a cabo las desocupaciones. Esto enfoca la regulación en la restitución del derecho a la propiedad y promueve el uso de la fuerza pública como forma de restitución.

En este contexto, el CESCR y el relator especial de las Naciones Unidas sobre una vivienda adecuada han desarrollado estándares que deben cumplirse en relación con los procedimientos de desalojo (ACNUDH 2007) y que consideran tres etapas:

Figura N.º 2: Estándares de tres etapas del desalojo

### ANTES DEL DESALOJO

- Notificar de manera adecuada a todas las personas que podrían verse afectadas sobre la posibilidad de desalojo y realizar audiencias públicas sobre los planes y las alternativas propuestas.
- Difundir eficazmente y con antelación, por parte de las autoridades, información relevante, especialmente sobre los planes de reasentamiento con medidas dirigidas a proteger a los grupos vulnerables.
- Establecer un plazo razonable para el examen público, la formulación de comentarios y objeciones al plan propuesto.
- Ofrecer oportunidades y medidas para facilitar la asesoría jurídica, técnica y de otro tipo a las personas afectadas sobre sus derechos y opciones.
- Realizar audiencias públicas que den la oportunidad a las personas afectadas y a sus defensores de impugnar la decisión de desalojo, presentar propuestas alternativas y expresar sus exigencias y prioridades de desarrollo.

### DESPUÉS DEL DESALOJO

- Es fundamental garantizar socorro y reasentamiento digno, lo que implica acceso seguro a alimentos esenciales, agua potable y saneamiento; alojamiento básico y vivienda; vestimenta adecuada; y servicios médicos esenciales.

### DURANTE EL DESALOJO

- La presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes es esencial, especialmente cuando el desalojo afecte a grupos de personas.
- No se deben realizar desalojos en condiciones climáticas adversas o durante la noche, a menos que las personas afectadas consientan explícitamente.
- Se debe permitir el acceso de observadores neutrales, tanto nacionales como internacionales.
- Es fundamental respetar los principios de necesidad y proporcionalidad, así como los principios básicos sobre el uso de la fuerza y de armas de fuego por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Se debe garantizar que nadie sea objeto de ataques directos o indiscriminados, ni de otros actos de violencia, en particular mujeres y niños. Asimismo, es vital que no se prive a las personas de sus bienes o posesiones debido a la demolición, incendios intencionados u otras formas de destrucción deliberada, negligencia o castigo colectivo. También se debe permitir a las personas conservar sus posesiones y materiales de construcción.

Fuente • Elaboración propia.

Se suma como estándar, garantizar que: «todas las personas desalojadas que estén heridas y enfermas, así como las personas con discapacidad, deben recibir los cuidados y atención médica necesarios en la mayor medida que sea factible y con el menor retraso posible» y que «los lugares determinados de reinstalación deben responder a los criterios de una vivienda adecuada de acuerdo con el derecho internacional relativo a los derechos humanos» (ACNUDH 2007, p. 12).

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema ha comenzado a reconocer ciertos estándares para la medida de desalojo. En la sentencia de 2 de octubre de 2023 sobre la Toma 17 de Mayo y en la del 3 de septiembre de 2023 sobre el campamento Mauricio Fredes, esta Corte resolvió que, de ser necesario el desalojo de los ocupantes, el municipio respectivo, en coordinación con los ministerios del Interior, de Vivienda y Urbanismo, de Bienes Nacionales y de Desarrollo Social y Familia, «deberán implementar de manera transitoria un recinto que reúna las condiciones adecuadas donde las personas desalojadas sean albergadas o cobijadas con posterioridad al lanzamiento» (Corte Suprema de Justicia 2023). Además, en la parte considerativa del fallo, la Corte señaló que «ante la constatación de la afectación de derechos constitucionales de la parte recurrente, como la falta de intervención de las autoridades administrativas competentes, le parece importante regular estrictamente las condiciones del desalojo» (ídem), consignando las siguientes condiciones:

- Comunicación y difusión oportuna de la decisión a los afectados.
- Otorgamiento de un plazo razonable y suficiente para que puedan abandonar voluntariamente la propiedad ocupada.
- Ejecución del desalojo en presencia de funcionarios gubernamentales o de representantes, a fin de asegurar un uso razonable y proporcional de la fuerza pública, en caso de ser necesario, y garantizar el respeto absoluto de la dignidad e integridad de las personas afectadas.

Sin embargo, aunque esta jurisprudencia menciona estándares, en la práctica no se observa la debida implementación de las acciones correspondientes por parte de los organismos responsables. De este modo, es urgente y relevante retomar el debate sobre el fenómeno de los asentamientos precarios en Chile y considerar las complejidades que afectan a los niños, niñas y adolescentes en estos contextos. También resulta importante evaluar el impacto que tienen los desalojos en sus vidas y observar en qué medida se cumplen o incumplen los compromisos establecidos por el Estado.

Para abordarlo; y en el entendido que los niños, niñas y adolescentes habitan y generan sentido de pertenencia y tienen válidas aspiraciones que deben ser incluidas en los procesos de urbanidad y acceso a bienes, además de ofrecer una perspectiva sobre el significado que tienen los desalojos en sus vidas, las de sus familias y de sus comunidades; es necesario adoptar un enfoque de derechos humanos que garantice su participación efectiva.



# Acciones de la Defensoría de la Niñez ante los desalojos de campamentos

Desde enero de 2024, la Defensoría de la Niñez ha recibido información sobre la realización o posible ejecución de desalojos en campamentos en diversas comunas del país. En respuesta, ha llevado a cabo acciones de observación y seguimiento para evaluar la situación de niños, niñas y adolescentes en los siguientes lugares:

Fecha de requerimiento	Fase de respuesta	Comuna	Región	Estado
<b>Enero</b>	Campamento 21 de Mayo	Colina	Metropolitana	Desalojado
<b>Marzo</b>	Toma Vicente Reyes	Maipú	Metropolitana	Desalojado
	Toma Instituto Barrio República	Santiago	Metropolitana	Desalojado
	Barrio Yungay	Santiago	Metropolitana	Desalojado
<b>Abril</b>	Toma 17 de Mayo	Cerro Navia	Metropolitana	Con orden
	Campamento Dignidad	La Florida	Metropolitana	Con orden
	Toma Barrio Franklin	Santiago	Metropolitana	Desalojado
	Campamento Mauricio Fredes	Quilicura	Metropolitana	Desalojado
<b>Mayo</b>	Campamento Marichiweu	Lampa	Metropolitana	Con orden
	Campamento Jerusalén	Lampa	Metropolitana	Con orden
	Campamento Dignidad	Lampa	Metropolitana	Con orden

<b>Mayo</b>	Campamento Senda 23	Lo Barnechea	Metropolitana	Con orden
	Campamento Niebla	Valdivia	Los Ríos	Desalojado
	Campamento Nueva Victoria	Arica	Arica y Parinacota	Desalojado
	Toma Costanera Sur	Cerro Navia	Metropolitana	Con orden
	Campamento San Antonio-Cartagena	San Antonio	Valparaíso	Con orden
	Campamento Cerro Centinela	San Antonio	Valparaíso	Con orden
	Toma 17 de Mayo	Cerro Navia	Metropolitana	Desalojado
<b>Julio</b>	Campamento La Cruz	Quinta Normal	Metropolitana	Con orden
	Campamento Puerto Príncipe	Talca	Maule	Con orden
	Campamento Pueblos Originarios	Arica	Arica y Parinacota	Desalojado
	Campamento Dignidad	La Florida	Metropolitana	Con orden
	Campamento Nueva Victoria	Arica	Arica y Parinacota	Desalojado
<b>Septiembre</b>	Campamento Rocas del Viento	La Serena	Coquimbo	Con orden

Fuente • Elaboración propia actualizada a septiembre de 2024.

A partir de este seguimiento, la Defensoría de la Niñez ha desarrollado acciones para conocer la situación general de los campamentos con énfasis en las opiniones de los niños, niñas y adolescentes a través de sus relatos, así como de sus cuidadores e instituciones relacionadas. Estas acciones incluyen el análisis de información de instituciones como Minvu y Techo para Chile sobre los asentamientos, revisión de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia y la comunicación a instituciones públicas sobre las acciones de observación y seguimiento de la Defensoría de la Niñez. Esto se ha realizado a través de reuniones de coordinación con las oficinas locales de la niñez de Colina, Santiago, Cerro Navia, La Florida y Arica, la Subsecretaría de la Niñez y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia; la conformación de mesas de trabajo colaborativo con la Subsecretaría de la Niñez, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y Techo Para Chile<sup>5</sup>; y la emisión de oficios con estándares y solicitudes de información a los ministerios involucrados y a la Corte Suprema. Además, se han presentado *amicus curiae* ante la Corte de Apelaciones y respuestas a oficios fiscalizadores del Congreso Nacional relacionados con este tema.

Con estas acciones como base, es posible acercarnos a la perspectiva de los niños, niñas y adolescentes sobre los desalojos, o del riesgo de que estos ocurran, así como desarrollar conclusiones sobre los efectos observados.

<sup>5</sup> Estas mesas se abocan al diseño de protocolos para la actuación ante desalojos, con especial resguardo de la actuación institucional con niños, niñas y adolescentes, y buscan crear un plan de incidencia para generar respuestas acordes. En el futuro se espera la incorporación de Carabineros de Chile y el Poder Judicial.



# Perspectiva de la niñez y adolescencia sobre los desalojos

Con el objetivo de reflexionar sobre este tema, se desarrolló un espacio de reflexión con grupos focales a través de dinámicas de conversación y expresión gráfica con niños, niñas y adolescentes entre 7 a 17 años de tres asentamientos: el campamento Dignidad, de la comuna de La Florida en la región Metropolitana (con orden de desalojo); el campamento El Pedregal, de la comuna de Arica en la región de Arica y Parinacota (ya desalojado); y el campamento Cerro Centinela, de la comuna de San Antonio en la región de Valparaíso (con orden de desalojo). Este ejercicio buscó conocer su perspectiva sobre los efectos de los desalojos, de modo de complementarlas con las observaciones realizadas en otros campamentos en los que se ha llevado a cabo el seguimiento.

Las principales observaciones recopiladas fueron las siguientes:

## 1. Se evidencia una gran incertidumbre respecto del desalojo y el destino habitacional que tendrán las familias en los campamentos.

—«¿Alguien puede decirme qué entiende por desalojo? ¿Qué es un desalojo?».

—N1: «Ay, yo no entiendo nada».

— N2: «Que nos van a sacar de la casa».

— N3: «Que nos saquen de la toma».

— N4: «Que nos van a botar de acá».

— N5: «Que nos van a romper las casas».

— N6: «Que vamos a quedar en la calle».

(Niños y niñas entre 6 y 10 años, campamento Dignidad, La Florida)

— «Que puedo irme al colegio y, en la tarde, cuando vuelva, ¿no voy a tener casa?»

(Adolescente, 16 años, campamento Dignidad, La Florida).

«Lamentablemente vinieron sin avisar... Nosotros no podíamos hacer nada. Sacar todo de golpe, la verdad solamente alcanzamos a sacar lo que es cama, refrigeradores, de hecho, no pude sacar ni mis cuadernos, tampoco pude sacar mis libros (...) No pude sacar mis cuadernos del año pasado, lo que son lápices, mochilas, (...) Igual me faltaba uniforme, todas esas cosas, yo no tuve esa opción de sacar (...) Ni siquiera entraron por la puerta. De hecho, solamente como que derrumbaron la otra casa y ya se entraron por atrás. Dijeron «señoras tienen que desalojar, tienen que desalojar, ya se les avisó». Y yo en ese momento tuve miedo, la verdad estaba temblando... ver que estaban desalojando así, aplastando casas»

(Adolescente, 15 años, campamento El Pedregal, Arica).



**2. Se observa el desarraigo familiar, comunitario e institucional de niños, niñas y adolescentes como resultado del desplazamiento hacia un nuevo lugar. Los niños, niñas y adolescentes refieren diversos elementos de pertenencia en relación con el territorio que habitan.**

—«¿Qué es lo que te gusta de acá?».

—«Me gusta la cancha, este... me gusta mi casa y mucho más los campamentos».

—«Te gustan los campamentos?».

—«Sí».

—«¿Y qué es lo que no te gusta?»

—«No me gusta mucho el río de acá, no me gustaría que desalojen».

—«¿Por qué?»

—«Acá es muy bonito, soy feliz con lo que tengo acá».

(Niña, 8 años, campamento Dignidad, La Florida, Santiago)

—«Yo igual me he involucrado con la escolita, yo fui tía de la escolita igual, y ahora hemos hecho así un camino como para cuidar a los niños, mientras los grandes luchan contra carabineros, contra municipalidades, contra todo eso...»

(Adolescente, 14 años, campamento Dignidad, La Florida)

—«Nosotros hemos luchado por nuestra casa, hemos madrugado, hemos vivido aquí encima de las rocas, encima de muchas piedras grandes, pasando frío, no tener comida porque hay que ir a la otra casa para volver, todo para levantar una casa (...) Dicen que nos tomamos terrenos de otras personas pero eso es mentira, porque aquí lo usaban para la basura, y ahora aquí llegamos nosotros y limpiamos, no quedamos bien de noche limpiando, con los pies sucios, sacando un montón de basura con mis papás, sacamos con carretilla (...) Fue un esfuerzo y ahora nos van a quitar? Igual, sería súper complicado»

(Adolescente, 17 años, campamento Dignidad, La Florida).

**3. Se perciben sentimientos de rabia y frustración en niños, niñas y adolescentes hacia las instituciones, tanto por la noticia del desalojo como por las consecuencias del procedimiento ejecutado.**

—«Me da rabia sobre todo porque yo creo que aquí a nadie le regalaron las casas (...) No entiendo entonces, si es con esfuerzo que se hicieron, las levantamos nosotros (...) Llevamos un año y de un día a otro nos quieren sacar a todos, así como así y dejarnos a la deriva»

(Adolescente, 14 años, campamento Dignidad, La Florida).

—«¿Y qué quieren que hagamos?, ¿que nos vayamos a la calle? Vamos a defender nuestro lugar, incluso si hay que enfrentar a los carabineros»

(Adolescente, 17 años, campamento Dignidad, La Florida)

—«La verdad a mí eso (el desalojo) me dio terror porque esas personas no se dieron cuenta que en toda esa toma había gente humilde de la verdad, porque no había gente así maldadosa, que hacía cosas malas. Era simplemente que había niños que estudiaban, niños chiquititos, niños con discapacidad. Y la verdad todo eso a mí me dio harta rabia, no sabía qué hacer.

(Adolescente, 15 años, campamento El Pedregal, Arica).

—«Por mi parte le veo una parte de racionalidad al dueño de los terrenos, pero por otra parte no tanto. Porque al principio, como bien sabemos nosotros, el tema es que el sitio es de él y todo eso, que de hecho al principio él nos había dejado vivir aquí. Y al final así él ha cambiado de opinión y quiere desalojarnos. O sea, eso me parece un poco fome de su parte.

(Adolescente, 17 años, campamento Cerro Centinela, San Antonio).



#### 4. Se identifica el quiebre en la confianza en las instituciones y gestión de la seguridad comunitaria en campamentos como solución efectiva ante el desmedido uso de la fuerza pública.

—«Bueno, la verdad yo sigo con un poco de temor ya que igual estamos en una toma y tampoco hay la posibilidad de que mis papás encuentren un arriendo, ya que hay personas que solamente arriendan a parejas, no permiten niños, animales, no permiten la bulla. Nosotros no podemos evitar estar viviendo con mis hermanitos, corretean, son niños.

(Adolescente, 15 años, campamento El Pedregal, Arica).

—«Me pregunto si la Municipalidad ha hecho algo por los derechos de los niños, derechos de los adultos. ¿Dónde quedan esos derechos? Han pisado todos los derechos.

(Adolescente, 13 años, campamento El Pedregal, Arica).

—«El gobierno tiene que ser más consciente, la verdad. Ser más consciente, ser más preocupado de darle una respuesta a la gente, una certeza de que no le va a pasar nada, que van a estar bien, que van a tener un lugar donde están, que no van a atacar, que no van a venir a desalojar por sorpresa, que no va haber violencia, que van a cuidar los niños (...) Aquí hay muchos niños chicos, niños que trabajan, muchos niños que deberían estar en el colegio y que están trabajando, aquí se ve muchos, pero la autoridad y la municipalidad lo ve como que aquí hay delincuencia (...) Si la gente está en la toma es la gente que lo necesita la verdad.

(Adolescente, 14 años, campamento Dignidad, La Florida).

—«La solución podría ser la verdad (...) que el gobierno nos diga cuándo, que nos avise con una carta... por último cuándo llegan, no sé, pues tal fecha no sé, a fin de año... porque ahora no sabemos nada y nos quedamos como de brazos cruzados (...) Alguna vez se habló de un terreno transitorio para todos nosotros, pero ¿qué pasó? Carter nos dejó en la mentira diciendo que nosotros no quisimos aceptar ese terreno... dejó a mitad de conversación lo del terreno y no se volvió a hablar con él, no se volvió a juntar después de eso, ni una cosa, pero mi pregunta más grande es que todas las toman las desalojan a las cuatro en la mañana y a las cuatro en la mañana, ¿dónde van a dejar a los hijos? ¿Y con quién? Porque la mamá y los papás tienen que estar con su hijo. Sé que existe violencia porque hay mucho reportaje, mucha evidencia de que Carabineros ha actuado así»

(Adolescente, 17 años, campamento Dignidad, La Florida).

—«Salimos del colegio a ayudar a mi mamá tranquilamente, cuando de repente mi mamá nos dice que unas casas de donde nosotros vivimos un poco más atrás han sido desalojadas y nos asustamos porque al ver a los niños llorando, los furgones estaban llevándose las cosas de la gente. Al ver todo eso uno ya agarra temor y a mí y por mi familia ya vinieron los carabineros violentamente a gritar, a amenazar»

(Adolescente, 15 años, Campamento El Pedregal, Arica).



# Conclusiones

A partir de las acciones de observación y seguimiento realizadas por la Defensoría de la Niñez, ya sea de forma presencial o mediante coordinaciones con instituciones, y los espacios de reflexión con niños, niñas y adolescentes en campamentos, se identifican los siguientes nudos críticos:

## 1. Invisibilización y estigmatización

**En el discurso mayoritario de niños, niñas y adolescentes, la principal razón para residir en campamentos se atribuye a la necesidad económica de sus padres, madres y vecinos**, una afirmación que es respaldada por relatos de las y los adultos. Aunque actualmente se puede identificar una diversidad y complejidad en la conformación de los campamentos en Chile (Déficit Cero y Techo-Chile 2024), las desigualdades económicas siguen siendo un factor central que motiva la ocupación de terrenos.

Pese a que este problema es de naturaleza estructural, aún persiste un discurso institucional que atribuye la responsabilidad de la informalidad en la que viven a las propias familias. Se les indica como responsables por no buscar ayuda o no permitir el acceso a los campamentos. Esto genera una distancia en el conocimiento y uso de información sobre las características o composición y dinámicas de los campamentos, lo que dificulta canalizar bienes, servicios, atenciones, acuerdos y procesos necesarios.

A esto se suma la estigmatización de quienes habitan en campamentos, a menudo asociados a grupos delictivos, lo que ha provocado un rechazo social (ciudadano, comunicacional e institucional) hacia este grupo de la población y, en consecuencia, una fuerte invisibilización de las causas sociales y económicas que llevan a muchas familias a vivir en estos lugares.

## 2. Uso de violencia policial como consecuencia de una articulación y coordinación ineficaz

Los relatos de niños, niñas y adolescentes sobre experiencias de amedrentamiento, denigraciones y abuso durante los desalojos, así como el uso de la violencia policial, evidencian la falta de directrices con estándares internacionales de derechos humanos que regulen estos procedimientos. También se observa una escasa coordinación y acuerdos previos con la población afectada, aspectos que deben ser observados y ejecutados con antelación. La falta de coordinación propicia el uso indebido y excesivo de la fuerza policial, en lugar de garantizar su función de resguardo y respuesta ante situaciones que lo ameriten. Es fundamental comprender el contexto de cada asentamiento irregular, incluida la identificación de niños, niñas y adolescentes como grupo que requiere especial protección.



### 3. Ausencia de una política eficaz en relación con los campamentos en Chile

La política de vivienda en Chile para la población que reside en campamentos se concentra en el Programa de Asentamientos Precarios del Minvu, que se articula en tres líneas estratégicas: radicación por solución habitacional, radicación por proyecto de urbanización y relocalización.

Sin embargo, el programa no logra abarcar la cobertura y complejidad del fenómeno, a pesar de los nuevos marcos de integración social que se han propuesto. Esto se debe a la escasa implementación de estándares internacionales, lo que también se refleja en la gestión de desalojos forzados y no en una perspectiva de políticas sociales para la relocalización y radicación de campamentos. Cuando se lleva a cabo un desalojo, este se convierte en un quiebre en los procesos que proponen las líneas estratégicas del programa. Además, no existen planes adecuados para la relocalización o reubicación de la población desalojada y la respuesta temporal para su alojamiento no cumple con los criterios de cuidados necesarios para las familias desplazadas. Las acciones institucionales suelen ser reactivas, desarticuladas y no alineadas a un plan basado en los marcos recomendados, lo que pone de manifiesto la falta o el escaso rol de mediadores y representantes institucionales, tanto antes como durante los desalojos.

Una grave deficiencia es la falta de información y la escasa calidad de los datos sobre los asentamientos que manejan los organismos responsables de los desalojos, específicamente sobre las características de la población afectada. Esta brecha de información limita las posibilidades de respuesta del Estado, ya que no cuenta con datos precisos sobre a quiénes puede beneficiar, tanto en términos de radicación o apoyo a las familias desalojadas.<sup>6</sup>

Por lo tanto, es urgente que la institucionalidad nacional disponga de herramientas para enfrentar estos desafíos, que aborden todas las dimensiones del problema con un enfoque integral y sistémico, y no limitándose únicamente al resguardo del derecho de propiedad. Cuando un desalojo no se acompaña de soluciones habitacionales alternativas adecuadas, especialmente sin un enfoque en los derechos, específicamente de niñez y adolescencia, se perpetúa el ciclo de precariedad y se constituye una violación grave a sus derechos humanos.



<sup>6</sup> A la fecha, las únicas respuestas observadas son las tramitaciones y entregas de apoyo en gastos de traslado transitorio por parte del SERVIU, que funcionan como subsidios de arriendo y que son de responsabilidad de las propias familias: tienen un plazo determinado, no se vinculan con otras soluciones de largo plazo y, en la mayoría de las situaciones, actúan fuera de plazo. Similar respuesta tienen las municipalidades con aportes acotados para arriendos, si es que cuentan con presupuesto, además de albergues provisorios con deficiente implementación y que, generalmente, duran días.

# Recomendaciones

Todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a una vivienda adecuada y el Estado tiene el deber de tomar medidas que hagan efectivo su reconocimiento y garantía. Por esta razón, y dados los nudos críticos observados, se realizan las siguientes recomendaciones que permitan abordar el problema de los desalojos forzosos en campamentos, abarcando todas sus dimensiones.

- Crear un comité interministerial, regido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública e integrado también por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia y el Minvu, cuya función principal sea analizar y elaborar una propuesta de estrategias para la armonización de los tres procedimientos que hoy se utilizan para ejecutar un desalojo —la vía penal, el recurso de protección y la resolución municipal—, que se ajuste a las garantías en derechos humanos y procesales que debieran imperar ante la decisión de la autoridad competente sobre su ejecución y la forma en que se realiza. Dicho comité debiese convocar al Poder Judicial y a las municipalidades para promover que sus respectivas resoluciones judiciales y administrativas respeten dichos estándares de derechos humanos, tomando en cuenta la incipiente jurisprudencia que ha esgrimido la Corte Suprema, al respecto.
- Conformar, por el Departamento de Asentamientos Precarios del Minvu y el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con la participación de la Subsecretaría de la Niñez, un equipo especializado en materia de desalojos forzados, que adopte en su ejercicio un enfoque de derechos de la niñez y adolescencia y un enfoque territorial, y que gestione la articulación interinstitucional, el registro de información y la elaboración de estrategias de abordaje con las comunidades. Es fundamental que se implementen mecanismos de participación de los niños, niñas y adolescentes que vivan en los campamentos, a fin de incorporar sus visiones y expectativas en todo el ciclo de la política habitacional. Asimismo, se le encomienda la tarea de ejecutar mecanismos de apoyo después de los desalojos, que contemplen respuesta y reparación ante los efectos físicos y psicológicos de esta acción sobre los niños, niñas y adolescentes.
- Mandatar, a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que las fuerzas policiales apliquen los protocolos vigentes sobre uso de la fuerza con pleno respeto de la legislación vigente y de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile en todas sus actuaciones de desalojo forzoso. En la misma línea, se sugiere generar un protocolo de actuación especializado para los procedimientos de desalojo, considerando que en estos asentamientos se encuentra la presencia de niños, niñas y adolescentes, con el fin de resguardar sus derechos y el de sus familias.



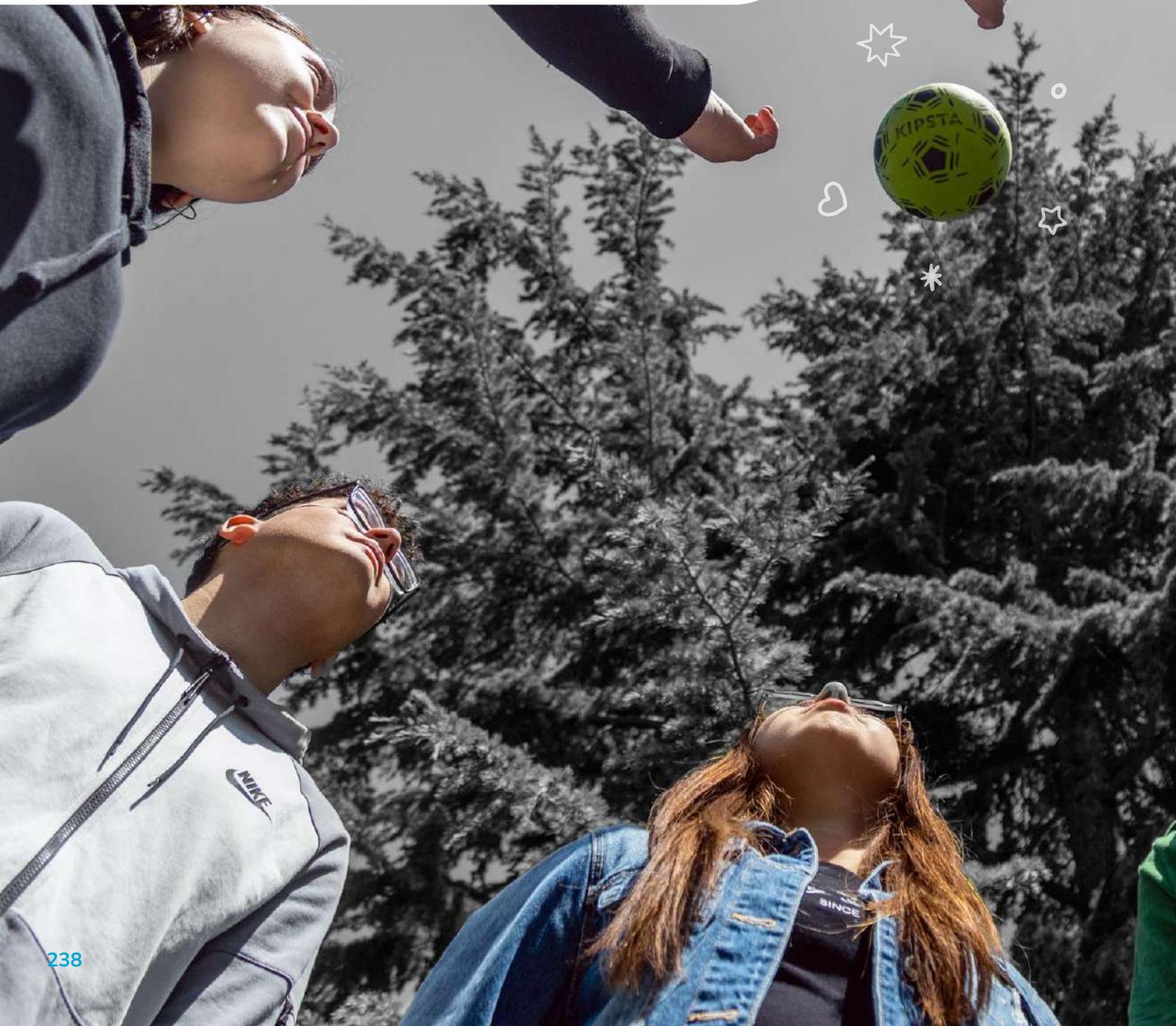
# Lista de referencias

1. ACNUDH (2007), «Anexo I del informe del relator especial sobre una vivienda adecuada, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado: Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo», s. l.: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos [https://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_sp.pdf).
2. Asamblea General de la ONU (1995), «Informe de la Comisión de Asentamientos Humanos sobre la aplicación de la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el Año 200», Nueva York: Organización de las Naciones Unidas, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n95/154/20/pdf/n9515420.pdf>.
3. CESCR (1991), «Observación general No. 4: El derecho a una vivienda adecuada (Art. 11, párr. 1)», s. l.: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.
4. Comité de los Derechos del Niño (2011), «Observación general No. 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia», s. l.: Comité de los Derechos del Niño, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8603.pdf>.
5. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2006), «Caso de las masacres de Ituango vs. Colombia: Sentencia de 1 de julio de 2006», [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_148\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_148_esp.pdf).
6. Corte Suprema de Justicia, Tercera Sala (2023), «Rol No. 195.181-2023», de 2 de octubre.
7. Déficit Cero y Techo-Chile (2024), *Tipologías de campamentos en Chile*, s. l.: Déficit Cero y Techo-Chile, [https://ceschile.org/wp-content/uploads/2024/04/tipologias\\_DoTECHO.pdf](https://ceschile.org/wp-content/uploads/2024/04/tipologias_DoTECHO.pdf).
8. Dipres y Subsecretaría de Evaluación Social (2023), «Monitoreo de programas públicos», s. l.: Dirección de Presupuestos y Subsecretaría de Evaluación Social.
9. Herrera, María T. (2022), «Iniciativa Campamentos: Realidad y desafíos de los asentamientos precarios», *Redes*, vol. 1, no. 1, pp. 34-37.
10. Minvu (2022), *Plan de Emergencia Habitacional 2022-2025*, s. l.: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, <https://www.minvu.gob.cl/wp-content/uploads/2022/07/Plan%20de%20Emergencia%20Habitacional.pdf>.
11. Pérez, Coralee, Marizaida Sánchez, Alfonso Martínez, Héctor Colón y Ana M. Morales (2016), «Violencia comunitaria: programas basados en la evidencia como alternativa para su mitigación», *Revista Puertorriqueña de Psicología*, vol. 27, núm. 1, pp. 26-42.

## Nota temática 6

# Reinserción social adolescente y justicia restaurativa en Chile

María Jesús Maturana Figueras • Orielle Ahumada Bisquett

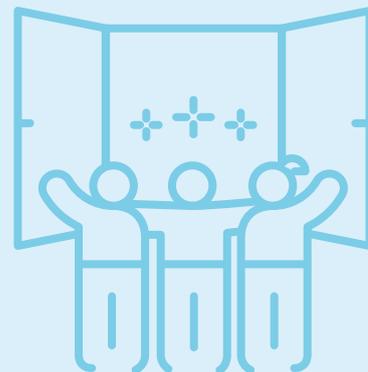


# Presentación

El 12 de enero de 2023 se publicó la Ley 21.527, que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (en adelante, SRJ o SNRSJ). Este Servicio tiene la responsabilidad de administrar y ejecutar las medidas y sanciones de la Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente, mediante programas que promueven la integración social y el abandono de conductas delictivas. Además, la ley que crea el SRJ incorpora modificaciones a la Ley 20.084, para abordar la falta de un servicio especializado en la responsabilidad penal de adolescentes. Entre las modificaciones más significativas, se destaca la incorporación de mecanismos de justicia restaurativa en la justicia juvenil, que permiten la participación tanto de la víctima como del adolescente en conflicto con la ley en la resolución de conflictos, por medio de la mediación penal. Es importante señalar que el SRJ se está implementando de manera gradual durante un periodo de tres años que comenzó en enero de 2024 en el norte del país.<sup>1</sup>

La presente nota temática se centra en los desafíos de la implementación del SRJ, particularmente en lo que respecta a la reinserción social de las y los adolescentes y la incorporación de la justicia restaurativa a través de la mediación penal. De ese modo, se busca identificar brechas y hacer recomendaciones desde un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia que permita respuestas eficientes en un contexto de crisis en seguridad.

<sup>1</sup> La implementación progresiva de la ley comenzó en forma gradual en plazos de 12, 24 y 36 meses desde la fecha de su publicación (12 de enero de 2023); es decir, a partir del 12 de enero de 2024 comenzó a regir en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo; el 12 de enero de 2025 comenzará a regir en las de Maule, Biobío, Ñuble, La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y de la Antártica Chilena; y el 12 de enero de 2026, en las de Valparaíso, del Libertador General Bernardo O'Higgins y Metropolitana de Santiago.



# La justicia juvenil en la normativa internacional y nacional

## Ámbito internacional

La ley que regula el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil establece que se garantizará, en el ámbito de sus atribuciones, «el pleno respeto de los derechos humanos de sus sujetos de atención, reconocidos en la Constitución Política de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes y en la legislación nacional dictada conforme a tales normas». Así, se releva la importancia de observar y analizar los lineamientos y tratados internacionales que abordan la protección de la niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal para que el Estado de Chile se haga cargo de manera responsable de la justicia juvenil.

Dentro del marco jurídico internacional que debe considerarse para cumplir el objetivo principal del SRJ instaurado en Chile se incluyen, entre otros, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (Reglas de La Habana), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) y la Observación General No. 24 relativa a los Derechos del Niño en el Sistema de Justicia Juvenil.<sup>2</sup>

En este contexto, la Observación General No. 24 del Comité de los Derechos del Niño es crucial, ya que tiene como uno de sus principales objetivos la promoción de estrategias que mitiguen el impacto negativo en niños, niñas y adolescentes que interactúan con el sistema de justicia penal, basándose en conocimientos sobre el desarrollo infantil. En ese sentido, la mencionada observación recomienda aumentar la aplicación de medidas alternativas a la justicia formal, desarrollar programas eficaces y ampliar el uso de medidas no privativas de libertad, entre otros. Aunque esta observación no se enfoca específicamente en el concepto de reinserción social, aborda los efectos negativos de la privación de libertad y el daño que causa a niños, niñas y adolescentes.

<sup>2</sup> Todas ellas serán consideradas como el *corpus iuris* internacional a lo largo de la presente nota.

El Comité también valora la experiencia de ciertas prácticas eficaces en justicia juvenil; particularmente, la justicia restaurativa. Resalta que este enfoque incorpora a todos los actores involucrados y promueve su participación en la resolución del conflicto. Además, destaca sus mecanismos como prácticas válidas y pertinentes en el ámbito penal, desde un enfoque de derechos humanos.

### Experiencia internacional sobre justicia restaurativa

Al analizar ciertos elementos de la justicia juvenil de Irlanda del Norte, Colombia y Nueva Zelanda, pueden identificarse varios elementos en común. En primer lugar, los tres países incorporan la justicia restaurativa, que se enfoca en la reparación del daño y la responsabilidad del adolescente que ha infringido la ley más que en el acto punitivo. Todas esas experiencias tienen como objetivo rehabilitar y reintegrar a los adolescentes infractores de la ley, teniendo la participación de la familia y la comunidad como un factor de apoyo en el proceso. Además, excluyen ciertos delitos graves, por lo que la aplicación del enfoque restaurativo a delitos menores ha llevado a una reducción significativa de las condenas en prisión. Finalmente, se centran en el restablecimiento de derechos, de modo de facilitar la anulación de antecedentes criminales bajo ciertas condiciones.

**Irlanda del Norte:** en 2003, se creó el Servicio de Audiencia Juvenil, que ofrece reuniones para la desjudicialización dictadas por la Corte Juvenil. Los adolescentes pueden aceptar o rechazar participar. La justicia restaurativa es obligatoria solo si se asumen responsabilidades. Se excluyen delitos graves como terrorismo.

El proceso incluye a un mediador, el adolescente que ha infringido la ley, un oficial de policía y un adulto acompañante. La víctima puede participar de forma indirecta. El resultado es un plan de reparación que busca satisfacer a ambas partes (Unicef 2018).

**Colombia:** el sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia se estableció en 2006 con la Ley 1.098. Este modelo de justicia penal juvenil se centra en la protección integral, con fines pedagógicos y diferenciados, y garantiza la justicia restaurativa, promoviendo la reparación del daño, la toma de conciencia del adolescente que ha infringido la ley y la reintegración de ambos, víctima e infractor, a la comunidad. Además, incluye sanciones judiciales restaurativas y medidas administrativas para restablecer derechos (Masters 2002).

**Nueva Zelanda:** en 1990 se reformó la justicia juvenil para incluir mecanismos de justicia restaurativa, enfocándose en reducir la participación de jóvenes maoríes en el sistema penal y promover la implicación familiar y comunitaria. La policía puede amonestar por delitos menores y se ofrece la opción de una conferencia de grupo familiar. Como resultado, las condenas a prisión para jóvenes disminuyeron en un 80%. El sistema prioriza evitar la justicia penal y utiliza la prisión como último recurso. Si el joven cumple un plan de tres meses, sus antecedentes criminales se anulan (Caro 2015).



## Ámbito nacional

En Chile es importante mencionar que, en su artículo 75, la Ley 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia (Ley de Garantías) consagra en el SRJ como parte de su institucionalidad. Este servicio debe cumplir con los principios y derechos establecidos en la ley, así como explícitamente garantizar la integración social de las y los adolescentes que infrinjan la ley.

Además, en su artículo 51, la normativa reconoce el derecho a la protección reforzada y especializada para este grupo de la población, así como para niños, niñas y adolescentes cuyos derechos han sido vulnerados; y en el 49, garantiza el derecho de libertad personal y ambulatoria de los niños, niñas y adolescentes, destacando que los programas de reinserción social son un elemento fundamental que debe acompañar las sanciones de privación de libertad de adolescentes, entre otros aspectos.

### **Ley 20.084 de Responsabilidad Penal Adolescente y Ley 21.527 que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil**

Desde enero de 1980, el Servicio Nacional de Menores (Sename) fue la institución pública responsable de intervenir en la protección de los niños, niñas y adolescentes, así como de aquellas acciones aplicadas a adolescentes que habían cometido delitos. Más de cuarenta años después, Chile experimentó la reforma a la institucionalidad pública más significativa en materia de niñez y adolescencia que el Estado ha implementado desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990. Esta reforma implicó la creación del Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia (SPE),

adscrito al Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el que asumió la responsabilidad del sistema de adopción y de la protección de niños, niñas y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos. Por mandato de la Ley 21.302, publicada en enero de 2021, esta transición se llevó a cabo de forma simultánea en todas las regiones del país en octubre de 2023.

Como se mencionó anteriormente, la Ley 21.527 asumió la responsabilidad de administrar y ejecutar las medidas y sanciones contempladas en la Ley 20.084 de responsabilidad penal adolescente; proceso que se está desarrollando de manera gradual y progresiva, en paralelo al término paulatino de las funciones del Sename que cerrará definitivamente en 2026.

Si bien la Ley 20.084 de 2005 representó un gran avance en la armonización de la legislación nacional con los estándares internacionales de derechos humanos para el trato de adolescentes que se someten al sistema penal como infractores de la ley, con el tiempo se evidenció que era insuficiente para lograr los resultados esperados. Esto se debió principalmente a que el sistema no logró los niveles de reinserción esperados, ni demostró eficacia en la disminución de delitos cometidos por este grupo de la población.

Como puede observarse en la historia de la Ley 21.527 y el mensaje del Boletín 11174-07 que inició su tramitación, entre las principales deficiencias que se encontraron estuvo la ausencia de contenidos realmente disuasivos en su catálogo de medidas y sanciones, así como la excesiva aplicación de aquellas privativas de libertad. Además, el sistema de justicia juvenil reformado por la Ley 20.084 no contaba con un modelo único de intervención que estableciera objetivos y estrategias de acción coherentes para todos los ejecutores. Esto dificultaba la evaluación de su efectividad en el cumplimiento de los compromisos asociados, lo que resultaba en un sistema que operaba como una versión atenuada del sistema penal de adultos. Asimismo, generaba desajustes tanto en los derechos y las necesidades de las y los adolescentes que atendía, como en el daño a sus víctimas. Para abordar estas deficiencias, se creó el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.

Así, la creación del SNRSJ introdujo cambios en la forma en que el Estado aborda la responsabilidad penal adolescente. Uno de ellos fue la transformación del modelo de intervención, de modo de avanzar hacia un sistema especializado que vele por la personalización y el acompañamiento de cada adolescente que infrinja la ley penal. Otra de las grandes modificaciones fue la incorporación de la justicia restaurativa como mecanismo de reinserción social en justicia juvenil, un enfoque que se había evaluado en Chile hacía algunos años,<sup>3</sup> pero que carecía de sustento normativo hasta entonces.

<sup>3</sup> En el informe de evaluación de la Ley 20.084 realizado por el Senado en 2012 ya se hablaba de la necesidad de incorporar la justicia restaurativa en Chile. Cabe señalar que, previo a la publicación de la ley, se ejecutaron proyectos piloto de mediación penal con adolescentes a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Los artículos 4 al 9 de la Ley 21.527 establecen la condición de sujetos de especial protección de las y los adolescentes.<sup>4</sup> Esto debe entenderse en estrecha relación con el principio de separación y segmentación respecto de la población adulta, diferenciando el curso de sus procesos y sanciones penales en razón de su condición. De este modo, se busca que el SRJ considere una perspectiva especializada, sistémica e intersectorial, con el objetivo de mejorar los estándares de atención e intervención, y fortalecer la respuesta del Estado en el acceso a las prestaciones para las y los adolescentes y jóvenes que han infringido la ley.

## Reinserción social y justicia restaurativa en el marco del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil

Es importante señalar que el concepto de reinserción social en criminología no tiene un único significado y tampoco se ha llegado a un concepto definitivo. De hecho, la literatura especializada utiliza términos como «rehabilitación», «resocialización» o «reintegración» (Morales y otros 2015) de manera indistinta. En general, los conceptos de reinserción social se refieren a que las personas que han infringido la ley penal dejen de delinquir y puedan reintegrarse a la sociedad. Sin embargo, estos aspectos han sido objeto de crítica, ya que suponen que la persona ya estaba integrada a la sociedad antes de cometer el delito y asumen la existencia de un único proyecto social del cual la persona ha divergido al infringir la ley (ibidem).

En Chile, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos concibe la reinserción social como un proceso sistemático de acciones orientado a favorecer la integración a la sociedad de una persona que ha sido condenada por infringir la ley penal. Estas acciones buscan abordar la mayor cantidad de factores que contribuyeron al involucramiento de una persona en actividades delictivas, con el objetivo de disminuir sus probabilidades de reincidencia y promover un cambio hacia conductas prosociales. Se entiende como un proceso que se inicia durante el periodo de cumplimiento de la condena, que continúa cuando la persona retorna a su vida en la comunidad y que se caracteriza por el desarrollo de competencias en el ámbito individual, social y laboral y por el fortalecimiento de los aspectos protectores que facilitan la integración a la sociedad (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2018, p. 15).

<sup>4</sup> Proveniente de los artículos 2 y 3 de la Ley 20.084.

En el mensaje del Boletín No. 11174-07 de la Ley 21.527, así como en la historia de dicha ley, se menciona que el SRJ se propone evaluar la conducta infractora de las y los adolescentes desde una postura teórica de criminología evolutiva, considerando la adolescencia como una etapa del ciclo vital de quienes han cometido un delito. De esta forma, se busca abordar las infracciones a la ley penal como un aspecto de sus trayectorias vitales y con un enfoque especializado. Una vez identificados los factores criminológicos que aumentan la posibilidad de reiteración de la conducta delictiva, es fundamental promover y potenciar los factores que favorecen el desistimiento delictivo, lo que hace más probable su éxito. Este desistimiento delictivo se entiende como:

(...) un proceso progresivo antes que una decisión o hecho repentino o único de no volver a delinquir (...) es decir, que existirían elementos que favorecerían u obstaculizarían las rutas de alejamiento de las carreras delictivas, presentes en el ámbito individual, familiar, laboral y educacional, entre otros (Carnevali y Navarro 2023).

Es importante destacar que, desde una perspectiva de justicia restaurativa en el ámbito de la justicia penal juvenil, el concepto de reinserción social implica procesos destinados a la rehabilitación y reintegración de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley en la comunidad. Este enfoque busca que el adolescente comprenda el daño causado, asuma la responsabilidad por su comportamiento y trabaje para reparar sus consecuencias. Se presenta, así, como una alternativa a la privación de libertad que se enfoca en la responsabilización y la participación activa en la resolución de conflictos (Unicef 2018).

La autora Mercedes Gallizo sostiene que la reinserción social es exitosa si se cumplen dos criterios: «primero, restaurar la participación de una persona en la sociedad; y segundo, que ésta logre tener autonomía para decidir sobre su vida» (Gallizo 2007, como se cita en Morales y otros 2015). En el caso de niños, niñas y adolescentes, los elementos cruciales para alcanzar los objetivos de reinserción social son las herramientas que dispongan y adquieran para su desarrollo integral, así como los recursos que propicien un nivel de vida adecuado que permita el ejercicio de sus derechos a la salud y la educación, entre otros, teniendo en consideración su autonomía progresiva.

En este sentido, la reinserción social ha demostrado ser un elemento clave en el desistimiento delictivo de las y los adolescentes. La evidencia internacional respalda los resultados positivos de la aplicación de la justicia restaurativa en infractores de la ley penal, especialmente en el caso de los adolescentes. Como señala Unicef (2018):

Existen numerosos instrumentos internacionales, tanto tratados como declaraciones y directrices, que dan cuenta de manera más o menos explícita de la conveniencia de introducir programas de justicia restaurativa en el ámbito de la justicia juvenil. Asimismo, Comentarios y Opiniones del Comité de los Derechos de Niño que interpretan los derechos consagrados en la CDN también se han manifestado en esta línea, al igual que documentos emitidos por otras autoridades de la comunidad internacional.

## Justicia restaurativa: una instancia colaborativa y eficaz en el sistema penal

Para comprender mejor la justicia restaurativa y su incorporación en el sistema de justicia penal para adolescentes en Chile, es importante considerar primero el modelo de justicia penal tradicional, también conocido como modelo punitivo o justicia retributiva. En este modelo, el conflicto penal se entiende como un asunto entre el Estado y el imputado, derivado de la infracción de una norma o ley del primero por parte del segundo. Este tipo de justicia tiene por finalidad imponer una sanción retributiva por la comisión de un delito, con la intención de que su magnitud motive un desistimiento de continuar con las trayectorias delictivas (Unicef 2018).

En contraste, la justicia restaurativa sitúa a las partes involucradas, víctima e infractor de la ley, y sus propios intereses en el centro del conflicto, de modo de establecer una suerte de alianza para solucionar y reparar el conflicto provocado por la infracción. El encuentro y la reparación son los objetivos principales de la intervención.

Este tipo de justicia representa un cambio en la forma de entender y afrontar el conflicto penal, focalizándose en el interés que el adolescente que ha infringido la ley penal se responsabilice efectivamente del delito que cometió. A través de un encuentro con la víctima, ambas partes acuerdan cómo reparar el daño causado a ésta directamente o a la comunidad y, de ese modo, evitar en la medida de lo posible el uso de la privación de libertad (Unicef 2018).



Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño define la justicia restaurativa como:

Todo proceso en que la víctima, el agresor y cualquier otra persona o miembro de la comunidad afectado por un delito participan conjuntamente y de forma activa en la resolución de las cuestiones derivadas de ese delito, a menudo con ayuda de un tercero justo e imparcial. Son ejemplos de procesos restaurativos la mediación, la celebración de conversaciones, la conciliación y las reuniones para decidir sentencias (Comité de los Derechos del Niño. 2019, p. 4)

La ley del SRJ incorporó mecanismos para que las y los adolescentes sometidos al sistema penal accedieran a un proceso de reinserción social efectivo, con especial énfasis en la justicia restaurativa. Esto marca una diferencia tanto de forma como de fondo respecto del tratamiento de los adultos que cometen delitos y uno de los mecanismos clave es la mediación, que se presenta como salida alternativa a la privación de libertad en casos penales. Esta estrategia adopta una perspectiva reintegradora, participativa y no estigmatizante que incorpora de manera activa tanto al infractor de la ley como a la víctima. De esta forma, se busca erradicar la conducta delictiva y contribuir a la reparación del tejido social.

Según Raúl Carnevali e Iván Navarro (2023), académicos expertos en la materia, uno de los pilares fundamentales de la justicia restaurativa es la reintegración, entendiéndola como el proceso de reincorporación a la comunidad de aquellos que han cometido un delito o infringido la ley, junto con la asunción de responsabilidades y la reparación del daño. A través de encuentros con la víctima, se busca que la o el adolescente que ha cometido el delito se responsabilice, tome conciencia de la importancia del respeto por las normas y reconozca el impacto de sus acciones y pueda reintegrarse a la convivencia comunitaria.

La justicia restaurativa contribuye a una verdadera rehabilitación de las y los adolescentes, enfocándose en el concepto de restauración, que busca restablecer las relaciones fracturadas por el delito entre las partes involucradas en el delito: la víctima, la o el adolescente infractor de la ley y la comunidad. Ambos autores conciben las instancias restaurativas como espacios que permiten al autor del delito hacer un cambio en su vida, al aprender nuevas dinámicas de convivencia y reforzar el respeto por las normas, lo que puede favorecer su desistimiento delictivo.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Estos autores mencionan, también, que para Ward y Langlands la justicia restaurativa aporta ciertos elementos para su rehabilitación.

## Principales elementos de la mediación penal en la Ley 21.527

<p><b>¿Qué es la mediación penal?</b></p> <p>La ley del SRJ la define como un proceso restaurativo y especializado en el cual la víctima y el imputado acuerdan, con la asistencia de un mediador, la reparación real o simbólica del daño ocasionado por la comisión del delito.</p>	<p><b>¿Cuándo procede?</b></p> <p>La mediación procede cuando la víctima y el imputado consienten, de manera libre y voluntaria, participar en este proceso. Puede llevarse a cabo en casos que sea aplicable la suspensión condicional del procedimiento, el acuerdo reparatorio o el principio de oportunidad.</p>	<p><b>¿Cuándo no procede?</b></p> <p>Cuando se haya declarado el cierre de la investigación, ni en procesos relacionados con delitos contra la vida, la libertad ambulatoria o la libertad sexual de niños, niñas y adolescentes, así como en delitos y faltas tipificadas en la Ley 20.000, salvo en los casos previstos en los artículos 4 y 50 de dicha ley.</p>
<p><b>Derivación</b></p> <p>La derivación a mediación puede realizarse en dos momentos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una vez formalizada la persona imputada: en este caso, la derivación corresponde al tribunal. Sin embargo, si no se lleva a cabo, el fiscal tiene la facultad de hacerlo.</li> <li>2. Antes de la formalización: en este caso, el tribunal puede derivar el caso a solicitud de la víctima y del imputado, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el protocolo mencionado en el artículo 35 ter, inciso final.</li> </ol>	<p><b>Frustración de la mediación</b></p> <p>Cuando la mediación se frustra por razones no atribuibles al imputado y se han observado signos concretos de responsabilización por su parte, el mediador deberá dejar constancia de estos elementos en el acta correspondiente. Esto permitirá al tribunal evaluarlos para considerar una posible atenuación de la responsabilidad penal en caso de que se imponga una condena. Además, según el contenido del acta, podrá utilizarse como antecedente en las audiencias para la sustitución o remisión de la condena.</p>	<p><b>Mediación excepcional</b></p> <p>Amplía los casos en los que se puede acceder a la mediación penal. Se podrán derivar aquellos casos que no cumplan con las exigencias previamente mencionadas, siempre que se solicite por parte de la víctima, con el consentimiento libre e informado del imputado y con la autorización del juez de garantía competente, además de cumplir con las otras exigencias legales.</p>

Fuente • Elaboración propia a partir de la Ley 21.527.

## Reinserción social desde la mirada adolescente

En la consulta participativa de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley que se realizó para la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil<sup>6</sup> se mencionaron algunas mejoras y ajustes que era necesario realizar al sistema penal juvenil. Entre los principales aspectos, se mencionaron:

<b>Ámbito de reinserción</b>	<p>Las y los adolescentes y jóvenes expresan que una de sus principales necesidades es no ser estigmatizados por sus errores. Buscan ser reconocidos como sujetos activos y resilientes en los ámbitos educativo, laboral y personal, y valoran el apoyo y las oportunidades que les permitan desarrollar sus talentos. La falta de afecto y oportunidades limita el reconocimiento de sus habilidades; sin embargo, un cambio en su autopercepción puede aumentar su confianza y abrirles nuevas alternativas. Asimismo, consideran esencial contar con apoyo económico, educativo y actividades que les permitan explorar sus intereses y redes de apoyo, lo que les ayudaría a alcanzar sus metas.</p>
<b>Ámbito educativo</b>	<p>Se menciona la relevancia de implementar mejoras en el aprendizaje a través del apoyo a estudiantes con bajo rendimiento académico o conducta disruptiva. Esto incluye la innovación en las prácticas pedagógicas y metodologías que reconozcan las distintas capacidades y formas de aprendizaje, adaptándose a las diferentes edades y etapas del desarrollo. También se subraya la necesidad de contar con el apoyo de las instituciones en casos de interrupción de los estudios, entre otros aspectos.</p>
<b>Ámbito laboral</b>	<p>Las y los adolescentes se enfrentan a opciones laborales limitadas, principalmente debido a su edad, antecedentes penales o, en el caso de las mujeres, ser madres. Solo un 19% ha tenido acceso a capacitaciones laborales. En sus proyecciones, aspiran a continuar sus estudios para obtener un título técnico o profesional, desarrollar un oficio, especialmente en construcción o minería, o encontrar empleos que les permitan independizarse rápidamente.</p>
<b>Ámbito de salud</b>	<p>Los adolescentes perciben de manera negativa sus experiencias con la salud pública: mencionan largas esperas y dificultades para acceder a especialistas. Asimismo, informan problemas de salud mental, como depresión y ansiedad; y solo el 42,5% está al tanto de las opciones disponibles para abordarlos. En lo que respecta a programas de tratamiento de adicciones, este porcentaje disminuye al 39%.</p>
<b>Ámbito de relaciones interpersonales</b>	<p>La familia constituye la principal red de apoyo que proporciona soporte emocional para las y los adolescentes. Los programas de reinserción social son considerados fundamentales, especialmente para aquellos que cuentan con redes de apoyo más débiles, ya que les ayudan a diseñar su proyecto de vida, continuar sus estudios o capacitarse laboralmente. Proponen mejorar estos programas mediante la incorporación de más talleres y actividades recreativas, una mejor infraestructura, mayor cobertura en atención psicológica y apoyo económico para sus familias.</p>

**Fuente** • Elaboración propia en base a los resultados de la consulta participativa de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley que se realizó para la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil.

<sup>6</sup> La consulta participativa de adolescentes y jóvenes sujetos de atención del sistema de justicia juvenil tuvo por objetivo recopilar sus opiniones para la elaboración de la Política Nacional de Reinserción Social Juvenil. En ella se buscó indagar en experiencias de vida, percepciones y opiniones de los y las adolescentes y jóvenes a lo largo del país en torno a tres dimensiones de análisis (bienestar, proyecto de vida y garantía de derechos) y seis áreas temáticas (educación, trabajo, salud, entorno y barrio, relaciones interpersonales y oportunidades de reinserción).

# Hallazgos sobre la primera etapa de implementación de la Ley del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil desde la perspectiva de las y los actores del sistema

Para la elaboración de esta nota, se recopiló información mediante entrevistas con actores relevantes del sistema penal juvenil, en particular aquellos que desempeñan un papel fundamental en la implementación del SRJ.<sup>7</sup> Es importante destacar que el análisis se realizó a solo ocho meses de la implementación de la ley en el norte del país, específicamente en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. En este contexto, se abordaron las fortalezas, los nudos críticos y los desafíos, y se pudieron identificar los siguientes hallazgos:

<sup>7</sup> Dado que, por primera vez en Chile, se incorporaron mecanismos de justicia restaurativa en la justicia juvenil se realizaron entrevistas semiestructuradas a distintos expertos con el fin de obtener la visión y las opiniones expertas sobre los nudos o brechas que se han podido identificar en la primera etapa de su implementación.



# 1. Fortalezas normativas e institucionales para la consolidación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil

## 1.1. No se identifican nudos críticos complejos en el ámbito normativo

La mayoría de las y los expertos consultados considera que la Ley del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil es robusta y establece los elementos normativos necesarios. Además, se están desarrollando reglamentos<sup>8</sup> que buscan facilitar su implementación, sin que se hayan detectado mayores nudos en ellos.<sup>9</sup> También destacan que la norma y la intervención se centran en el sujeto (adolescente y joven) y que se ha creado un consejo de estándares y acreditación para las instituciones que ejecutan programas en esta área, así como para las y los funcionarios que participan en el sistema.

## 1.2. La justicia restaurativa se incorpora de forma adecuada en términos normativos

Esta se establece como un fundamento legal y se concreta mediante el mecanismo de mediación penal consagrado en la ley. Esta mediación puede aplicarse en ciertos delitos, especialmente aquellos comúnmente cometidos por adolescentes. En este sentido, la suspensión condicional amplía la aplicación de la mediación penal, aunque depende de la situación personal de quien comete el delito, como la existencia de antecedentes (delitos que no superen los 5 años), salvo en algunos casos excluidos, como delitos graves contra la vida, delitos sexuales y los contemplados en la ley de drogas, a excepción de algunas faltas. Asimismo, se destaca la mediación penal extraordinaria, que no impone limitaciones en este sentido y puede aplicarse en cualquier delito, siempre que la víctima la solicite y la o el adolescente que ha infringido la ley esté de acuerdo.

8 Los reglamentos asociados a esta ley son cinco: Reglamento en Materias Orgánicas y Funcionales del SRJ, incluidos los registros informáticos; Reglamento en Materias Necesarias para la Adecuada Ejecución del Sistema de Acreditación de Organismos y Programas; Modificación del Reglamento de la Ley 20.084, Decreto Supremo 1378 de 2006; y Reglamento del Expediente Único de Ejecución.

9 Los reglamentos asociados a la Ley de Servicio Nacional de Reinserción Social no fueron revisados ni observados en la presente nota.

## 2. Aspectos a mejorar en la implementación de la Ley del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil

Se identificaron aspectos de mejora en varios ámbitos, relacionados con aspectos generales del SRJ que, al no estar directamente relacionados con el tema central de esta nota, solo se mencionan sin ser abordados en profundidad: insuficiencia o falta de mejoras en centros de privación de libertad, falta de cambios sustantivos en las instituciones que ejecutan los nuevos programas de justicia juvenil y deficiencias en el traspaso y la coordinación general entre el SRJ y el SPE.

Los aspectos a mejorar vinculados específicamente y directamente con materias de reinserción social y justicia restaurativa son los siguientes:

### 2.1. Insuficiencia en la formación especializada para la nueva institucionalidad de funcionarias y funcionarios

Resulta difícil garantizar que el traspaso de funcionarias y funcionarios del Sename a SRJ no sea masivo, particularmente en las instituciones que ejecutan las medidas y sanciones. Por lo tanto, asegurar su especialización es un desafío que requiere la inversión de recursos estatales. Sin embargo, solo instituciones como el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública y parte del Poder Judicial han recibido capacitaciones sobre la nueva institucionalidad. Hasta la fecha, se ha llevado a cabo una capacitación interinstitucional coordinada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se planea realizar otra el segundo semestre de 2024. No obstante, se destaca la necesidad de formación de las y los funcionarios de los tribunales orales en lo penal, una falencia especialmente notoria en el norte del país.



## 2.2. Ausencia del expediente único de ejecución<sup>10</sup>

La falta de este componente dificulta la aplicación de un modelo de intervención personalizada, uno de los avances más significativos establecidos por la ley. Este expediente debe constituir un sistema único e interconectado, que incluya la individualización de la o el adolescente, información de salud y registros en el sistema penal, como ingresos, medidas, sanciones e informes, entre otros. Contar con este expediente es esencial para aplicar una sanción única y garantizar una intervención especializada con la o el adolescente. Además, es clave para evitar una sobreintervención y un sobrediagnóstico, como mencionan las y los expertos en la materia.

## 2.3. Insuficiencia de la articulación intersectorial

Este es un aspecto fundamental para abordar la reinserción social e incorporar intervenciones adecuadas para las y los adolescentes, lo que requiere cambios y adecuaciones en los ámbitos de salud y educación, entre otros sectores. En este contexto, existen instancias relevantes como los comités operativos regionales, conformados por mediadores, fiscales, defensores penales públicos y alcaldes<sup>11</sup> que pueden contribuir a mejorar la oferta del intersector para este grupo específico.

<sup>10</sup> La Ley del SRJ establece en su artículo 31 inciso 1° que «el Servicio deberá disponer de un expediente único de ejecución de cada sujeto de atención, que deberá estar disponible electrónicamente y contar, a lo menos, con la siguiente información: a) Individualización del sujeto de atención, señalando la circunstancia o no de estar afectado o afectada por una discapacidad, o presentar alguna condición de salud relevante. b) Individualización de las medidas y sanciones que se hubieren decretado con ocasión de su ingreso actual o ingresos previos. c) Plan de intervención, programas asociados y las evaluaciones e informes que se hayan realizado. d) Resolución que ordena su ingreso, resolución judicial que se dicte en la etapa de ejecución y la certificación del término de la ejecución de la condena o egreso de la medida, según corresponda. e) Informe de seguimiento post sanción, si correspondiere».

<sup>11</sup> En su artículo 27 inciso 1°, la Ley 21.527 establece que «en cada región del país existirá un Comité Operativo Regional, al que corresponderá implementar en la respectiva región el Plan de Acción Intersectorial de Reinserción Social Juvenil».

### 3. Nudos críticos de la implementación de la mediación penal establecida en la Ley 21.527

#### 3.1. Resistencia cultural que obstaculiza la derivación a la mediación penal

Desde la perspectiva de las y los implementadores, se ha identificado una resistencia cultural que dificulta la adopción de enfoques alternativos a la resolución de los conflictos. Particularmente, desde la opinión pública y otros operadores del sistema prevalece la percepción de que se deja en la impunidad a las y los adolescentes que cometen delitos y se desatienden las necesidades de las víctimas. Por lo tanto, es necesario sensibilizar a los actores del sistema y a la ciudadanía en general sobre la eficacia de la mediación penal.

#### 3.2. Escasas derivaciones a la mediación penal y falta de recursos

Se observan escasas derivaciones a esta instancia, por lo que se deberían incorporar incentivos que faciliten este proceso. Es importante recordar que incluso la Fiscalía puede derivar un caso a mediación penal antes de la formalización del adolescente imputado. Sin embargo, en la actualidad no existen las condiciones materiales ni de recursos humanos adecuadas para llevarla a cabo de manera efectiva. Solo hay una o un mediador por región y no se cuenta con un espacio físico destinado específicamente para su trabajo. Esta falta de derivaciones dificulta a los implementadores solicitar más financiamiento.

#### 3.3. Ausencia de especialización o experiencia en mediación penal adolescente en Chile

La opinión experta menciona que una deficiencia significativa del sistema es que no existe en Chile la especialización o experiencia en mediación penal adolescente: no hay universidades o institutos que ofrezcan formación en la materia. Como resultado, los criterios y estándares para la contratación de mediadores penales se han tenido que flexibilizar, considerando incluso a profesionales con especialización en mediación escolar.

## 4. Desafíos sociales y culturales que enfrenta la reforma al sistema de justicia penal juvenil

### 4.1. Prioridad en la seguridad pública y la necesidad de promover la reinserción social y la justicia restaurativa

La seguridad pública es una de las principales preocupaciones de la agenda y opinión pública actuales, especialmente por el aumento de delitos graves y de connotación pública. Este enfoque ha llevado a que se privilegien acciones punitivas, lo que puede generar mayor resistencia a la reinserción social juvenil y de las instancias de justicia restaurativa. Por lo tanto, es un desafío crucial difundir y sensibilizar sobre la relevancia de la reinserción social para lograr el desistimiento delictual en esta población.

### 4.2. Desafíos culturales en la implementación de mecanismos de justicia restaurativa

En particular, su aplicación en el ámbito penal es poco conocida y sus beneficios, tanto en la responsabilización de la o el adolescente infractor de la ley como para la satisfacción de la víctima, son escasamente reconocidos. Además, algunas instancias existentes en el país, como la mediación en materias familiares, son percibidas negativamente, considerándose meros trámites cuyos resultados no cumplen con las expectativas. Por lo tanto, se identifican resistencias tanto en actores relevantes del sistema como en la ciudadanía. Estas barreras podrían reducirse mediante una mayor información y la implementación de incentivos institucionales para fomentar las derivaciones a estos mecanismos.



## Desafíos identificados por la Defensoría de la Niñez

La implementación del SRJ enfrenta desafíos contextuales en un entorno nacional centrado en la seguridad pública y las respuestas punitivas, lo que a menudo invisibiliza la necesidad de la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley. Aunque el diseño del SRJ está alineado con los estándares internacionales de derechos humanos, persiste la preocupación por la necesidad de implementar nuevos paradigmas y capacitar a las y los funcionarios involucrados.

Existen además desafíos transversales y específicos del sistema. Entre los primeros, se encuentra la coordinación interinstitucional e intersectorial que debe potenciarse para alcanzar la reinserción social de las y los adolescentes infractores de la ley. Entre los segundos, es urgente la creación de un expediente único de ejecución que permita responder a la intervención personalizada y especializada, así como la implementación de mejoras en los centros de privación de libertad.

La Defensoría de la Niñez destaca la importancia de respaldar la implementación del SRJ y enfatiza la reinserción social de adolescentes desde un enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia. Además, valora la justicia restaurativa como una respuesta efectiva y en consonancia con los estándares internacionales, que considera tanto los derechos de las víctimas como los de las y los adolescentes que han infringido la ley penal.



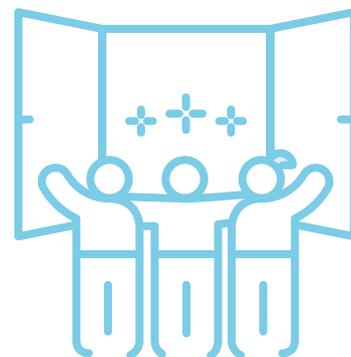
## Recomendaciones

Si bien el artículo décimo tercero transitorio de la ley 21.527 establece que la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal<sup>12</sup> debe realizar una evaluación del funcionamiento del sistema de responsabilidad penal adolescente tras un año de su implementación total, la Defensoría de la Niñez ha querido aportar a este proceso con un análisis de la primera etapa de implementación. Se identifican fortalezas, aspectos de mejora y elementos específicos de la mediación penal, con el objetivo de que sean considerados en lo que queda del proceso de implementación.

A continuación, se presentan recomendaciones que esta Defensoría de la Niñez considera deben ser abordados en el más breve plazo, puesto que contribuirán a generar condiciones para la instalación de la reforma:

- Implementar con urgencia, por parte del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, el expediente único de ejecución, que representa una herramienta indispensable para que los operadores del sistema apliquen medidas y sanciones con conocimiento de las circunstancias y contexto del o la adolescente que cometió la infracción penal, y apunten a su reinserción social.
- Desarrollar e impartir, por parte del SRJ, instancias de formación y capacitación sobre justicia restaurativa, específicamente, de mediación penal a las y los funcionarios que actualmente se encuentran desempeñando este rol, y con énfasis en los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Es importante que las y los funcionarias cuenten con formación de calidad y que sea uniforme, de modo que puedan considerar esta instancia tanto por los beneficios que les reporta a las víctimas como a los adolescentes que han infringido la ley.
- Realizar, por parte del SRJ y en coordinación con actores como la Fiscalía, la Defensoría Penal Pública y la Subsecretaría de la Niñez, entre otros, campañas de difusión y sensibilización que den a conocer la existencia de la mediación penal. Estas debiesen enfatizar sus ventajas y beneficios tanto para las víctimas como para los adolescentes que han infringido la ley y la sociedad en su conjunto, de modo de fomentar el uso de este mecanismo de justicia restaurativa.
- Evaluar, por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Dirección de Presupuestos, el aumento del presupuesto destinado a la implementación del programa de mediación penal juvenil, de modo de cumplir con los estándares de atención de calidad y contar con un lugar físico adecuado y un equipo integral e interdisciplinario.

<sup>12</sup> Esta comisión tiene como objetivo procurar el fortalecimiento y buen funcionamiento del sistema procesal penal, a través de proposiciones técnicas que faciliten su desarrollo, seguimiento y evaluación, así como la acción mancomunada de las instituciones en ella representadas.



## Lista de referencias

1. Carnevali, Raúl y Iván Navarro (2023), «Desistimiento y rehabilitación del ofensor en la justicia restaurativa: Algunas consideraciones», *InDret*, no. 1, doi:10.31009/InDret.2023.i1.05.
2. Comité de los Derechos del Niño (2019), *Observación general núm. 24 relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil*, párr.8.
3. Comité de los Derechos del Niño (2022), *Observaciones finales sobre los informes periódicos sexto y séptimo combinados de Chile*, ONU, en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2023/01/G2238669.pdf>.
4. Masters, Guy (2002), Seminario Adolescentes Infractores, privación de libertad y soluciones alternativas. Reflexiones sobre el Desarrollo Internacional de la Justicia Restaurativa, en [https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3279/reflexiones\\_justiciarestaurativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3279/reflexiones_justiciarestaurativa.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
5. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2017), *Política Pública de Reinserción Social*. Página 15.
6. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018), *Política pública de reinserción social 2017*, Santiago: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
7. Morales, Ana M., Gherman Welsch, Javiera Cárcamo, Luisa Aguilar y María E. Sosa (2015), *Reinserción social y laboral de infractores de ley: Estudio comparado de la evidencia*, Santiago: Fundación Paz Ciudadana, Hans Seidel Stiftung y Fundación San Carlos de Maipo.
8. Morales, A. et al (2015), *Reinserción social y laboral de infractores de ley Estudio comparado de la evidencia*, Fundación Paz Ciudadana.
9. Santiago Caro, 2015. *Sistema de responsabilidad penal para adolescentes en el marco de la justicia restaurativa*, desde el año 2006 en Colombia, en <https://revistas.ucatolicaluisamigo.edu.co/index.php/summauris/article/view/1599>.
10. Unicef (2018), «Reforma a la justicia penal adolescente: ¿Por qué no dar un giro hacia la justicia restaurativa?», serie *Los derechos de los niños, una orientación y un límite*, no. 5, Santiago: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
11. Unicef (2018), «Los derechos de los niños: una orientación y un límite. Reforma a la justicia penal adolescente ¿por qué no dar un giro a justicia restaurativa?», en [https://www.unicef.org/chile/media/1276/file/orientacion\\_y\\_un\\_limite.pdf](https://www.unicef.org/chile/media/1276/file/orientacion_y_un_limite.pdf).



La Defensoría de la Niñez tiene la responsabilidad legal de publicar un informe anual que presenta la cuenta pública institucional y el estado de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en Chile. Este 2024 corresponde al sexto informe anual de la institución.

En la primera parte, se presenta la «Cuenta Pública 2023-2024 de la Defensoría de la Niñez» que tiene como objetivo informar a los poderes del Estado y a la ciudadanía sobre los resultados de su labor entre el 1 de julio de 2023 y el 30 de junio de 2024. En el primer capítulo, se presenta la institución en su sexto año de funcionamiento, su equipo humano y su despliegue territorial. El segundo capítulo expone los resultados de su gestión a través de los hitos más importantes del periodo, los resultados de las acciones en materia de promoción y difusión de derechos, los vínculos con la sociedad civil y las acciones de protección, observación, representación judicial y gestión interna. La cuenta pública finaliza con la presentación de los principales desafíos institucionales para el fortalecimiento de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes en Chile en el próximo periodo.

En la segunda parte, se presentan los principales hallazgos del Diagnóstico sobre la situación de derechos de la niñez y adolescencia 2024, elaborado por el Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez. Este diagnóstico monitorea diversos indicadores de derechos humanos en Chile, con el objetivo de identificar los desafíos que enfrentan niños, niñas y adolescentes. La segunda parte del *Informe anual 2024* continúa con seis notas temáticas que examinan el estado actual de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que viven en Chile. La primera de ellas examina las opiniones de las adolescencias LGBTIQ+ sobre la pertinencia de la oferta pública en salud mental. A continuación, se presenta un análisis sobre la respuesta del Estado ante los problemas de convivencia en los establecimientos educativos, y para promover la colaboración entre los distintos actores y garantizar el derecho a la educación libre de violencia. Luego, se profundiza en el derecho a una vivienda adecuada para la niñez y adolescencia, en un contexto de aumento de asentamientos precarios y desalojos forzados en los últimos años en Chile. Posteriormente, se analiza la respuesta del Estado ante las emergencias y desastres provocados por fenómenos siconaturales que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes, que concluye con recomendaciones para una respuesta estatal que considere su perspectiva. La siguiente nota destaca la importancia de contar con una justicia amigable para la niñez y adolescencia, así como los desafíos en la implementación de este enfoque en el sistema de justicia del país. Finalmente, se concluye con un análisis sobre la implementación del Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y la incorporación de la justicia restaurativa, particularmente en relación con la adolescencia.



DEFENSORÍA  
DE LA NIÑEZ



defensorianinez



Defensorianinez.CL



defensorianinez



defensoria\_ninez



defensoria\_ninez



Defensoría de la Niñez Chile

