

Boletín N°4

ENFOQUE DE DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA INSTITUCIONALIDAD Y EN ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

Febrero, 2022



"Los niños son buenos para la democracia"

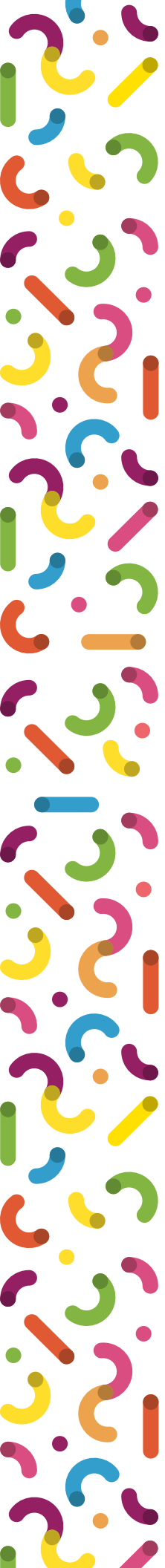
García Méndez



CONTENIDOS

I. INTRODUCCIÓN	4
II. INSTITUCIONALIDAD DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y ABORDAJE DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN EL ACTUAR ESTATAL	6
2.1 Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia en la norma constitucional	6
2.2 Rol de la Defensoría de la Niñez a nivel constitucional	8
2.3 Enfoque de derechos en la administración del Estado	12
III. PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN INSTANCIAS DEMOCRÁTICAS	12
3.1 ¿Qué implica la participación de niños, niñas y adolescentes?.....	12
3.2 Participación en procesos electorales	18
IV. PROPUESTAS PARA ABORDAR EN LAS NORMAS CONSTITUCIONALES	23
V. REFLEXIONES FINALES	24





I. INTRODUCCIÓN

Dentro del proyecto institucional Mi Voz en la Constitución, y en cumplimiento del mandato legal establecido para la Defensoría de la Niñez en la Ley N° 21.067, se enmarca este cuarto boletín, que tiene por objeto lograr el reconocimiento y protección constitucional de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes y promover su participación vinculante, de conformidad al cumplimiento a las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado de Chile, hace ya más de 30 años, con la ratificación y entrada en vigencia de la Convención sobre Derechos del Niño (desde ahora, CDN), que reconoce a cada niño, niña y adolescente como sujeto de derecho demandando de los ordenamientos jurídicos e institucionalidad interna, idéntico reconocimiento formal.

El presente Boletín forma parte de una serie de documentos elaborados por la Defensoría de la Niñez en el marco del proyecto Mi Voz en la Constitución, que buscan incidir en el reconocimiento, respeto, promoción, difusión y protección de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en la generación de una nueva Constitución Política de la República, considerando su participación efectiva e incidente.

El Boletín N° 1 se centró en la participación de niños, niñas y adolescentes en el proceso constituyente. Por su parte, el Boletín N° 2 desarrolló los principios generales que deben incluirse en la Constitución. En base a los pilares fijados en este último, el Boletín N° 3 presentó la discusión sobre las diversas formas en que los derechos de niños, niñas y adolescentes podrían estar incorporados en el nuevo texto constitucional, ya sea de forma general o específica, pero siempre reconociéndoles explícitamente derechos como una forma de darles posibilidad de reclamación.

El presente Boletín N° 4, se enfoca en aspectos más prácticos para materializar el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en las instituciones del Estado, y esto lo realiza en dos ámbitos: las instituciones encargadas de acciones y políticas públicas de niñez y adolescencia y la creación de espacios de participación democrática, a nivel nacional, regional y local, de niños, niñas y adolescentes.

Al respecto, se desarrollan diversas propuestas, tales como la necesaria constitucionalización del Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia. Asimismo, y en este marco, se propone el reconocimiento de la autonomía constitucional de la Defensoría de la Niñez. Se reitera, además, cómo la Constitución puede incorporar instituciones específicas de participación y acceso a la información de niños, niñas y adolescentes. En este marco, una propuesta destacada es la disminución de la edad electoral a 16 años.

Este Boletín se sustenta en el análisis de distintas fuentes de información, incluyendo las fuentes internacionales de instrumentos de derechos humanos, insumos obtenidos desde la directa participación de niños, niñas y adolescentes, minutas de análisis internas elaboradas por la Defensoría de la Niñez, sus Informes Anuales institucionales, el Estudio de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes 2019 y diversas fuentes externas. Además, se realizaron entrevistas a expertos(as) nacionales e internacionales en el marco del proyecto de indagación sobre la “In-

corporación del enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia en el proceso constitucional: antecedentes y recomendaciones para el caso chileno”.

En el ámbito de la experiencia comparada, revisada en el marco del proyecto, se efectuaron catorce entrevistas a expertos(as) internacionales de distintos países, a saber, Colombia, Bolivia, Ecuador, Argentina, Sudáfrica, Noruega e Irlanda. La muestra se conformó con catorce expertos(as), ocho pertenecientes a la academia, un(a) integrante de organismo no gubernamental de niñez, un miembro de organismo internacional de derecho humanos, dos funcionarios(as) que se desempeñan en el Estado y dos ex funcionarios(as) del Estado (en esta muestra hay dos expertos(as) que son ex miembros del Comité de los Derechos del Niño). Además, se realizaron treintatré entrevistas a expertos(as) nacionales e internacionales enfocadas en el proceso constituyente chileno, diez expertos(as) académicos(as) de ciencias jurídicas, diez de ciencias sociales, cinco integrantes de organismos internacionales y ocho integrantes de organismos no gubernamentales.

Durante el desarrollo del texto, las citas de los(as) diversos(as) expertos(as) consultados(as) a partir de estas entrevistas, las que son extraídas del informe de indagación pronto a publicar, son incorporadas para mostrar los énfasis dados en torno a cada tema, permitiendo reflejar las visiones interdisciplinarias existentes, así como las experiencias internacionales, permitiendo que este Boletín N° 4 pueda constituir un insumo para las y los convencionales y sus equipos técnicos, concretando así la incorporación, de manera transversal, de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el texto constitucional, pero especialmente en las materias que trata este Boletín.



II. INSTITUCIONALIDAD DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA Y ABORDAJE DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN EL ACTUAR ESTATAL

A continuación, se desarrollan las propuestas de la Defensoría de la Niñez, relativas al reconocimiento y mención, a nivel constitucional, de los aspectos institucionales relativos a niñez y adolescencia en los diferentes poderes del Estado, considerando en ello la incorporación del enfoque de derechos en sus actuaciones.

Para lo anterior, se considera fundamental analizar tres elementos que son cruciales en esta temática. Así, se inicia abordando cómo la norma constitucional debe establecer el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia como mandato institucional. En este marco, se desarrolla el rol que debiese reconocérsele a la Defensoría de la Niñez, como parte de este sistema, detallando su mandato y fortaleciendo su autonomía. Por último, se elaboran propuestas para incorporar de manera efectiva el enfoque de derechos en el actuar del Estado.

2.1 Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia en la norma constitucional

La Convención sobre los Derechos del Niño establece, en su artículo 4, la obligación de los Estados parte de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, que tengan por objeto otorgar efectividad a los derechos que ella establece. Para cumplir con este mandato, los países han adoptado diversas normativas que han creado sistemas de protección integral de la niñez y adolescencia. Desde un enfoque sistémico, que asume que los diversos componentes del sistema estén conectados unos con otros y que los resultados que éste provee al niño, niña y adolescente, y su contexto, sean el producto de tales interacciones colectivas, se considera necesario que los marcos legales dispongan los siguientes elementos:

1. La confluencia de los distintos actores involucrados en el respeto, protección y cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia.
2. La distribución de responsabilidad entre los distintos actores involucrados en diferentes niveles de actuación, asegurando la inclusividad, mancomunada e integración en su actuar.
3. Asegurar la coordinación eficaz entre los distintos niveles territoriales y, sobre todo, a nivel local.

Recientemente, el Congreso Nacional ha aprobado, luego de décadas de tramitación legislativa y de diferentes proyectos del mismo rigor que lo antecedieron, la “Ley que crea el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia”. Con este nuevo marco legal, por fin el Estado de Chile avanza en esta materia, dando cumplimiento a sucesivas recomendaciones del Comité de Derechos del Niño al respecto.

El artículo 57 de la Ley que crea este Sistema, define que sus funciones se centran en cumplir *“una serie de acciones destinadas al respeto, protección y cumplimiento de todos los derechos y garantías de niños, niñas y adolescentes establecidos en la Constitución Política de la República, la Convención sobre los Derechos del Niño, así como en esta ley y otras normativas jurídicas nacionales en materia de niñez, a través de los cuales se asegura su goce efectivo y se desarrolla un mecanismo de exigibilidad de ellos”*.

Por su parte, cabe mencionar que diversas constituciones realizan una mención de los sistemas institucionales a cargo de la protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Por ejemplo, la Constitución de Argentina establece, en su artículo 7, que el Congreso deberá legislar para tener “un sistema de seguridad social especial e integral en protección del niño”.

Por su parte, la Constitución de Ecuador establece, en su artículo 341, que el Estado deberá generar sistemas de protección integral especializados, mencionando explícitamente el “Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia”, fijando también su mandato como “el encargado de asegurar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes”.

La opinión experta consultada por la Defensoría de la Niñez menciona la importancia de que la Constitución asegure el principio de exigibilidad respecto a los derechos de la niñez y la adolescencia en la Constitución, lo que se relaciona con la relevancia que tiene el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia en darles operatividad y, por tanto, efectividad a los derechos reconocidos a nivel constitucional. En este sentido, se pronuncia una experta, enfatizando la importancia de incorporar dicho principio en relación a la actuación del Estado, señalando que:

[E]stablecer el principio de exigibilidad de los derechos, [establecer] responsabilidades ante el incumplimiento de los derechos y las funciones de la autoridad que estaba obligada al derecho [...] Yo creo que darle esta jerarquía constitucional también asegura o puede asegurar este desafío de transformación cultural, que las instituciones vean el planteamiento constitucional; que se ha jerarquizado la posición de los derechos de la niñez y esto manda un mensaje cultural muy fuerte (Académica de ciencias jurídicas, abogada y miembro de organismo internacional de derechos humanos).

En este marco, la justiciabilidad de los derechos de la niñez y adolescencia debería ir de la mano con el reconocimiento constitucional de la institucionalidad de protección de ésta.

Entonces, no es suficiente en caso de infancia solo el reconocimiento de derechos, sino que también la compañía de una institucionalidad en la implementación de sus derechos. (Académico de ciencias jurídicas experto en derecho constitucional).



Asimismo, cabe destacar el matiz que realiza el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 5, sobre *“Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”, que plantea acoger “con satisfacción la inclusión de artículos sobre los derechos del niño en las constituciones nacionales, reflejando así los principios clave de la Convención, lo que contribuye a subrayar la idea esencial de la Convención: que los niños, al igual que los adultos, son titulares de los derechos humanos”*. Sin embargo, destaca que esto *“no garantiza automáticamente que se respeten los derechos de los niños. A fin de promover la plena aplicación de esos derechos, incluido, cuando proceda, el ejercicio de los derechos por los propios niños puede ser necesario adoptar disposiciones adicionales, legislativas o de otra índole”*¹.

Con esto, el organismo a cargo del seguimiento de la implementación de la CDN está en línea con lo planteado en los Boletines de Mi Voz en la Constitución publicados anteriormente por la Defensoría de la Niñez, en relación al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos con capacidad de agencia y de sus derechos y garantías a nivel constitucional, pero reafirma la importancia de que esto deba materializarse en marcos normativos más específicos que finalmente permitan hacerlos efectivos y exigibles.

Es por ello que se propone que el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia sea reconocido explícitamente en la Constitución Política, aun cuando ya está establecida en la nueva legislación. Lo anterior, dado que el reconocimiento constitucional le dota del más alto nivel jerárquico, impulsando su garantía legislativa, y que, en función de ese reconocimiento constitucional, se enmarque la ley recientemente aprobada, permitiendo así darle también un marco de exigibilidad y justiciabilidad a lo ahí planteado.

2.2 Rol de la Defensoría de la Niñez a nivel constitucional

La CDN plantea que los Estados parte *“adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención”*. Una de esas medidas es contar con instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, según lo estipulado por los Principios de París y la Observación General N° 2 del Comité de los Derechos del Niño.

En estos instrumentos se menciona la importancia de que los Estados puedan contar con una institución nacional que pueda vigilar, promover y proteger los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes con eficacia e independencia a los poderes de ese Estado.

Este foco especial a la niñez y adolescencia se hace necesario debido a las vulneraciones de derechos a las que se encuentran expuestos niños, niñas y adolescentes debido a su condición de desarrollo y el adultocentrismo imperante:

[e]xisten motivos adicionales para velar por que se preste especial atención al ejercicio de los derechos humanos de los niños. Estos motivos comprenden el hecho de que el estado de desarrollo de los niños los hace particularmente vulnerables a violaciones de los derechos humanos; rara vez se tienen en cuenta sus opiniones; la mayoría de los niños no tienen voto y no pueden asu-

¹ Comité de los Derechos del Niño. (2003). Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44). CRC/GC/2003/5. Disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG5.pdf>.

² Comité de los Derechos del Niño. (2002). Observación General N°2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. CRC/GC/2002/2, pág. 2. Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG2.pdf>

mir un papel significativo en el proceso político que determina la respuesta de los gobiernos ante el tema de los derechos humanos; los niños tropiezan con dificultades considerables para recurrir al sistema judicial a fin de que se protejan sus derechos o pedir reparación por las violaciones de sus derechos; y el acceso de los niños a las organizaciones que pueden proteger sus derechos generalmente es limitado².

Este énfasis especial se traduce, además, en una serie de obligaciones y tareas adicionales, las que están centradas en el enfoque de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (Ver Tabla N° 1).

Como se mencionó anteriormente, el Comité de los Derechos del Niño plantea lo positivo de incorporar los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel constitucional, incluyendo sus instituciones. En ese sentido, si bien la Defensoría de la Niñez cuenta con la Ley de creación N° 21.067, promulgada en enero de 2018, el proceso constituyente actual es una oportunidad para que esta institución cuente con reconocimiento constitucional, según lo recomendado desde los estándares de derechos humanos.

Tabla N° 1: Tabla comparada entre los Principios de París y la Observación General N° 2

Ámbitos	Principios de París	Observación General N°2
Estatus jurídico y político	Aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas). No son vinculantes, pero tienen un respaldo político notable	Aprobada por el Comité de los Derechos del Niño (Comité de expertos independientes que vigila el cumplimiento de la Convención). No es vinculante, sin embargo, es una herramienta de orientación técnica y especializada sobre la materia.
Mandato	Referencia genérica a los instrumentos internacionales de derechos humanos.	Se debe incluir en el mandato la Convención
Competencias	Supervisión de las autoridades públicas (órganos ejecutivos, legislativos, judiciales y de otro tipo)	Supervisión de todas las autoridades públicas y privadas pertinentes Consultivo, inclusivo y transparente Respaldo de la cúpula gubernamental
Proceso de creación	No se menciona	Participación de todos los elementos relevantes del estado, tanto del poder legislativo como de la sociedad civil
Composición	Representación plural de las fuerzas sociales	Representación plural de la sociedad civil Inclusión de las organizaciones infantiles y juveniles

Ámbitos	Principios de París	Observación General N°2
Mecanismos de denuncia	Opcionales	Obligatorios
Accesibilidad e información	Se dirigen directamente a la opinión pública o bien a través de un órgano de comunicación	Accesibilidad geográfica y física para todos los niños Enfoque proactivo, sobre todo hacia los niños más vulnerables y desfavorecidos Deber de promocionar la perspectiva infantil Participación directa de los niños a través de órganos consultivos Estrategias de consulta imaginativas Programas de consulta apropiados
Objeto	Promover y vigilar los derechos humanos	Fomentar de la visibilidad y los mejores intereses de los niños en el diseño, la aplicación y la supervisión de las políticas Asegurarse de que se conozcan y escuchen las perspectivas de los niños Promover la comprensión y concienciación de los derechos de los niños Acceder a los niños que están bajo custodia o en centros de detención

Fuente: Unicef (2007-2008)

En la experiencia comparada también es posible encontrar instituciones nacionales independientes y especializadas en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. En ese sentido, los países europeos han sido pioneros encontrándose agrupados en la Red Europea de Defensores del Niño, ENOC⁴. En Latinoamérica, solo se encuentra la experiencia de Chile y Argentina, a nivel nacional, y a niveles territoriales en algunas localidades de Colombia y Ecuador.

A mayor abundamiento, se ha observado que los derechos de los niños, niñas y adolescentes pierden visibilidad y protagonismo en el trabajo que realizan los Ombudsperson generales, debido a la gran diversidad de temas que abordan. A modo de ejemplo, un estudio que compara la asignación de recursos en instituciones independientes de derechos humanos, de siete países de América Latina, concluyó que solo un 3% del presupuesto global se asigna a oficinas de defensa de derechos de los niños, niñas y adolescentes⁵.

³ UNICEF.2012. La Defensa de los Derechos del Niño: Informe de síntesis de un estudio global sobre las instituciones independientes de derechos humanos en favor de los niños, pag. 9. Disponible en https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/championing2_spa.pdf

⁴ Más información relativa a ENOC disponible en www.enoc.ue

⁵ Estudio UNICEF IRC Survey (2007-2008) citado en Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Los derechos de los niños, una orientación y un límite, Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile, año 2015, pág. 12. Disponible en: <https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/56269/1/1-Hacia-un-defensor.pdf>

⁶ Defensoría de la Niñez, Informe Anual 2019, pág. 44, disponible en https://www.defensorianinez.cl/informe-anual-2019/docs/L_cap1_2019_nacimiento.pdf

En Chile, se aprobó la creación de la Defensoría de la Niñez como órgano autónomo y especializado, en consideración a las grandes falencias que siguen existiendo en materia de protección de derechos de la niñez y adolescencia. Esta magistratura de persuasión especializada, tiene un mandato amplio en materia de derechos humanos de la infancia y adolescencia, con competencia para tramitar denuncias individuales y colectivas, formular recomendaciones, elaborar estudios orientados a promover el conocimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y de su vulneración, así como participar activamente en los procesos de elaboración de las políticas y la legislación de niñez y adolescencia y promover cambios en esas materias⁶.

No obstante, se creó la Defensoría de la Niñez sin haber tomado en cuenta la realidad de la niñez y adolescencia en Chile, lo que ha involucrado problemas en su implementación. Así, se establecieron funciones legales sin haber reparado en la necesidad de contar con unidades, personal y cobertura territorial para llevarlas a cabo. Las situaciones que afectan a la población infanto-adolescente han demandado de la Defensoría de la Niñez el desarrollo funciones críticas, tales como la de representación judicial, seguimiento legislativo, construcción de un mecanismo de observación y seguimiento de la situación de vida de niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado, que se han tenido que implementar sin haberse previsto y/o planificado, considerando un diagnóstico previo ni contar con un presupuesto adecuado y suficiente asociado al mismo.

En este sentido, bajo el contexto del proceso constituyente se recomienda reconocer constitucionalmente a la Defensoría de los Derechos de la Niñez, como una forma de consagrar una institucionalidad autónoma y especializada en derechos humanos de niños, niñas y adolescentes para el país, desde los estándares de derechos humanos. Esto permitirá conferirle mayor estatus y legitimidad, permitiendo consagrar su posición dentro del Sistema de Garantías, así como también tomar acción respecto de los organismos del Estado, sin cuestionamientos acerca de su rol.

Por otra parte, sería posible otorgar presencia en todo el territorio, estableciendo que existirá una sede en cada una de las regiones en que se divida administrativamente el país⁵⁹, respondiendo al principio de descentralización y garantizando así que todos los niños, niñas y adolescentes puedan acceder fácilmente a este mecanismo de denuncia autónomo en caso de que sus derechos sean conculcados. Asimismo, para resguardar su autonomía, se debiese establecer, como en Perú para el caso del Defensor del Pueblo⁷, que la Defensoría de la Niñez tenga derecho a voz en las Comisiones que establecen y determinan su presupuesto.

En resumen, es fundamental el reconocer constitucionalmente a la Defensoría de la Niñez como un organismo autónomo, de derecho público con personalidad y patrimonio propio, fuera del nivel central del ejecutivo, como ocurre en la actualidad, con presencia obligatoria en todo el territorio nacional, con derecho a voz en las modificaciones de su presupuesto para mantener su autonomía completa, remitiendo su operatividad a una ley.

⁷ Si bien Perú no tiene una Defensoría de la Niñez (a nivel latinoamericano solo lo tienen Chile y Argentina), su modelo de Defensor del Pueblo entrega luces sobre cómo reconocer una institución autónoma. El Título IV, sobre Estructura del Estado, Capítulo XI establece constitucionalmente en Perú la Defensoría del Pueblo en dos artículos, que establecen su autonomía y elementos básicos de su administración que además regula específicamente la tramitación de su presupuesto.

⁸ Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, y E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 27-43). Santiago de Chile: LOM, pág. 34

⁹ Matus, T., Kaulino, A., Urquieta, A., Cortez-Monroy, F. y Mariñez, C. (2018) Lógicas de autoobservación de la falla para una innovación efectiva. Revista Mad, (38), pags. 1- 21, pág. 2

2.3 Enfoque de derechos en la administración del Estado

El enfoque de derechos en las políticas públicas busca generar un marco que permita dar cumplimiento a los derechos humanos. Esto se realiza desde 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”⁸. En este marco, las garantías de derechos se constituyen como la institucionalidad estatal condicionante para hacerlos efectivos.

El enfoque de derechos significa que el Estado no solamente debe asegurar la disponibilidad de estas acciones – lo que incluye la oferta programática – sino también su calidad, pertinencia y accesibilidad de manera integral. El enfoque de derechos determina cómo el Estado garantiza los derechos reduciendo la brecha entre su expectativa y la realidad. Es, por lo tanto, una mirada hacia la detección de cuándo y dónde fallan los sistemas públicos, hacia la oferta, y no hacia las carencias particulares de los sujetos. Esto implica superar una lógica de actuación basada en el riesgo, donde se instala desde una “aporofobia”, que “desplaza la vulnerabilidad de los sistemas a configurarse como un predicado de los sujetos”⁹.

Un elemento central del enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia es la consideración primordial del **interés superior del niño**, que tiene una interdependencia con los otros cuatro principios de la Convención: el de *no discriminación, supervivencia y desarrollo y la participación y autonomía progresiva*. Para la adopción de decisiones por parte del Estado que protejan al máximo el interés superior deben, a la vez, considerarse y ponerse en práctica estos otros principios que permiten generar marcos de información más precisos para la adopción de decisiones. O sea, para sus decisiones deben escuchar la opinión del niño, analizar si no se está discriminando y si se están afectando sus derechos de supervivencia y desarrollo, todo situado a cada caso.

En este marco, es fundamental que todas las instituciones y poderes del Estado, en especial aquellas que forman parte del Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, tengan el mandato expreso de respetar y cumplir el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia en su actuar.

III. PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN INSTANCIAS DEMOCRÁTICAS

3.1 ¿Qué implica la participación de niños, niñas y adolescentes?

Los artículos 12, 13, 14, 15 y 17 de la Convención sobre los Derechos del Niño permiten construir lo que entendemos hoy por el derecho a participación de los niños, niñas y adolescentes, que comprende el derecho individual y colectivo a que los niños, niñas y adolescentes formen y expresen sus opiniones e influyan en los asuntos que les conciernen directa e indirectamente.

⁸ Fortunatti, R. (2013). El reconocimiento de derechos. En X. Erazo, M. Aleuy, y E. Ganuza, Políticas públicas: exigibilidad y realización de derechos (págs. 27-43). Santiago de Chile: LOM, pág. 34

⁹ Matus, T., Kaulino, A., Urquieta, A., Cortez-Monroy, F. y Mariñez, C. (2018) Lógicas de autoobservación de la falla para una innovación efectiva. Revista Mad, (38), págs. 1- 21, pág. 2

Específicamente, el artículo 12 de la CDN (ver cuadro de texto N° xx), que establece que los Estados garantizarán al niño, niña o adolescente el **derecho a ser oído y que su opinión sea tomada debidamente en cuenta en todos los asuntos que le afecten en función de su edad o madurez**. El rol de los Estados, para garantizar este derecho, involucra el deber de generar las condiciones para que los niños, niñas y adolescentes tengan las oportunidades para formarse un juicio propio, además de ofrecer un entorno que les permita a los mismos ejercer este derecho¹⁰.

De acuerdo a lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño, la Corte Interamericana de Derechos Humanos planteó a Chile¹¹ que el derecho a ser oído de los niños, niñas y adolescentes requiere tener presente que:

- No puede partirse de la premisa de que un niño o niña es incapaz de expresar sus propias opiniones.
- El niño o niña no debe tener necesariamente un conocimiento exhaustivo de todos los aspectos del asunto que lo afecta, sino una comprensión suficiente para ser capaz de formarse adecuadamente un juicio propio sobre el asunto.
- El niño o niña puede expresar sus opiniones sin presión y puede escoger si quiere o no ejercer su derecho a ser escuchado.
- La realización del derecho del niño o niña a expresar sus opiniones exige que los responsables de escucharle, y los padres, madres o tutores, informen al niño o niña de los asuntos, las opciones y las posibles decisiones que pueden adoptarse y sus consecuencias.
- La capacidad del niño o niña debe ser evaluada para tener debidamente en cuenta sus opiniones y para comunicarle la influencia que han tenido esas opiniones en el resultado del proceso.
- Los niveles de comprensión de los niños y niñas no van ligados de manera uniforme a su edad biológica, por lo que la madurez de ellos(as) debe medirse a partir de la capacidad para expresar sus opiniones sobre las cuestiones de forma razonable e independiente.

A su vez, el Comité de los Derechos del Niño, a lo largo de sus Observaciones Generales, ejemplifica casos de procesos en los que niños, niñas o adolescentes deben ser escuchados, ya sea individual o colectivamente, en los diversos procesos o situaciones, tales como:

- El divorcio y la separación de sus padres
- Formas sustitutivas de cuidado
- Adopción
- Justicia penal adolescente
- Si son víctimas de delito
- Solicitudes de refugio o asilo
- Durante la tramitación de una ley, regla o norma que los afecte
- Dentro de sus relaciones familiares

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño. 2009. Observación General n.º 12. El derecho del niño a ser escuchado, párr. 19

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. 2012. Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, párr. 198. En 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sancionó a Chile por vulnerar los derechos de la jueza Karen Atala al quitarle la tuición de sus tres hijas debido a su orientación sexual. Dentro de los puntos resolutivos de la sentencia se determinó la responsabilidad del Estado de Chile por la violación del derecho a ser oído en perjuicio de las niñas m. v. y r.



- En las modalidades alternativas de acogimiento (proteccional)
- En la atención de salud
- En el establecimiento educacional, en especial en cuestiones de rendimiento y medidas disciplinarias escolares
- A nivel local y nacional sobre todos los aspectos de la política educativa y sistema educativo
- En temas urbanísticos (accesibilidad y carácter apropiado de instalaciones)
- Ante situaciones de violencia
- En situaciones de emergencia
- Sistemas locales de transporte

En la práctica, la aplicación de este derecho se refiere a que los niños, niñas y adolescentes deben ser oídos en una amplia gama de asuntos que son de su interés, no solo como individuos sino también para el colectivo en general.

Pero ¿qué se entiende por participación efectiva de niños, niñas y adolescentes? Desde el surgimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y la consagración del derecho a la participación en el texto internacional, se han generado una serie de modelos para conceptualizar lo que ésta implica. Estos modelos han sido replicados teóricamente y también en instancias prácticas, y buscan instalar en la discusión que la participación de niños, niñas y adolescentes¹², desde un enfoque de derechos humanos, debe ser **incidente**.

A continuación, se presentarán dos modelos de participación: Escalera de Hart y Modelo 4 elementos de Lundy.

- **Escalera de Hart:** En 1992, el académico Roger Hart estableció un modelo tipo escalera para graficar los distintos niveles de participación y cómo los niños, niñas y adolescentes pueden ir subiendo en ella, logrando así una participación efectiva¹³. Este autor entiende por participación los “procesos de compartir las decisiones que afectan la vida de la comunidad en la cual se vive”¹⁴, de modo que la incidencia directa no puede estar ausente de un proceso participativo.
- En el modelo (ver imagen N° 1), el autor considera que los tres primeros peldaños de la escalera: manipulación, decoración y participación simbólica, no constituyen participación propiamente tal, no obstante, los incorporó debido a que son instancias que ocurren en la práctica. Esto también se denomina tokenismo de la participación, decir, cuando, por ejemplo, los niños, niñas y adolescentes son invitados a la inauguración de algún programa o política destinado a ellas y ellos, pero que no necesariamente participaron en el desarrollo de éste. En esa línea, Hart sentencia que “indudablemente, los niños son los más fotografiados y los menos escuchados de los miembros de la sociedad”¹⁵.

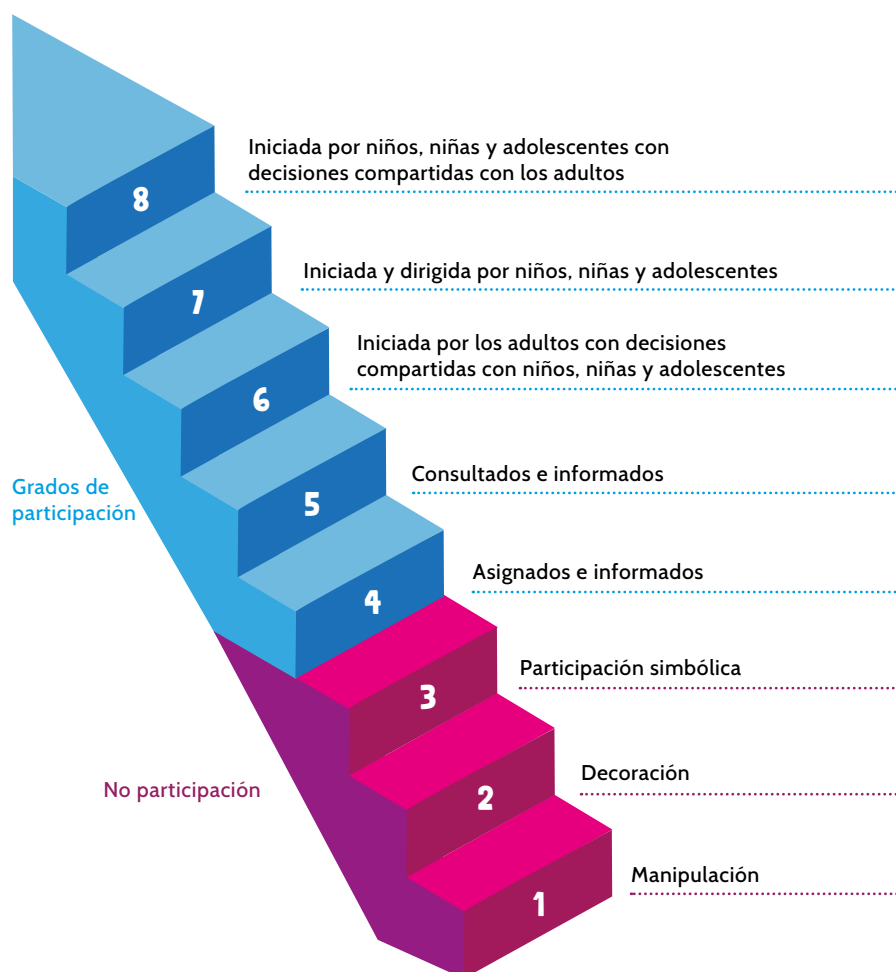
¹² Para un mayor desarrollo revisar documento: Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes. Disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf>

¹³ Hart. R. 1993. La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica. Disponible en: www.unicef-irc.org/publications/538-la-participaci%C3%B3n-de-los-ni%C3%B1os-de-la-participaci%C3%B3n-simbolica-a-la-participaci%C3%B3n.html.

¹⁴ *Ibid*, pág. 5.

¹⁵ *Ibid*, pág. 9.

Imagen N° 1 Modelo de participación de NNA: Escalera de Hart



Fuente: Defensoría de la Niñez, Informe Anual 2020, pág. 549.

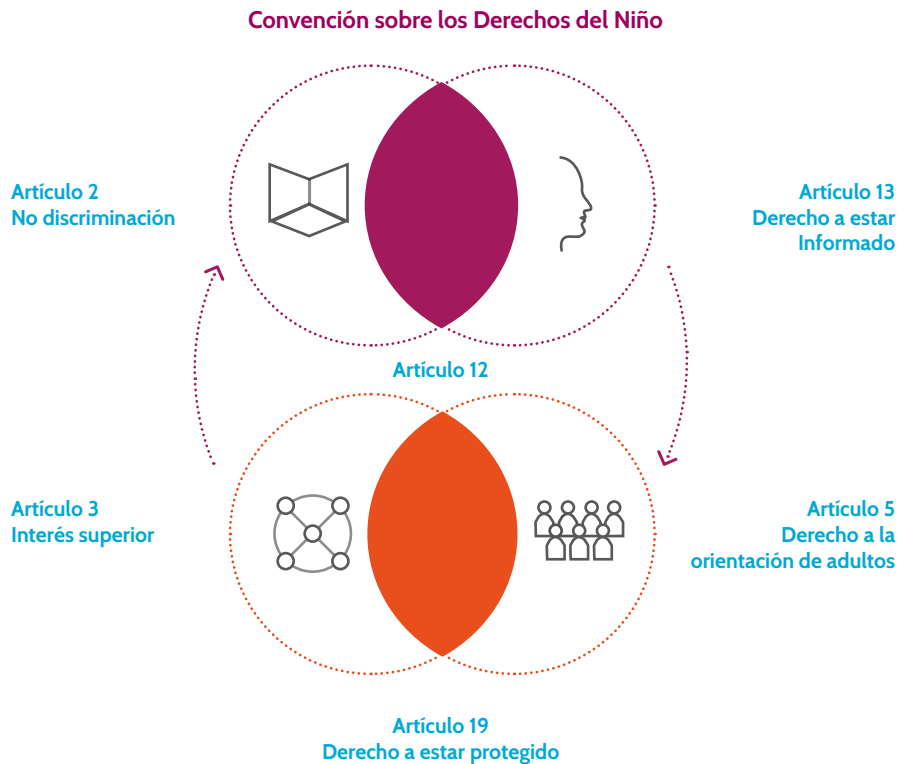
Desde el cuarto hasta el octavo peldaño de la imagen N° 1 se puede considerar que los niños, niñas y adolescentes están participando, aunque de forma limitada, hasta lograr una participación mayor (al llegar a los peldaños de más arriba). En otras palabras, la participación se inicia desde que los adultos designan a los niños, niñas y adolescentes para actuar en diferentes acciones, iniciativas o actividades sin una consulta previa, y se les entrega información sobre lo que consiste dicha participación ("informados"), hasta que son los propios niños, niñas y adolescentes quienes inician las acciones y comparten las decisiones con los adultos, logrando así una participación efectiva.

Hart planteó que, generando los mecanismos apropiados de participación de niños, niñas y adolescentes, se alcanzaban como beneficios "*la autorrealización del niño y la democratización de la sociedad*"¹⁶, elementos que no debieran estar ausentes en un proceso como el iniciado el 25 de octubre del 2020, y que tiene por objeto sentar y acordar las normas básicas de convivencia social del país, considerando que la población infantojuvenil corresponde, aproximadamente, a un cuarto de la población total, por lo que deberían estar representados/as en el mismo.

¹⁶ Ibid., págs. 550-551.

- **Modelo 4 Elementos de Lundy:** Este modelo surge desde el ámbito educativo. En 2007, la codirectora del Centro de Derechos del Niño de la Universidad de Queen's, Belfast (Norte de Irlanda) Laura Lundy, propuso cuatro elementos a considerar para que una participación de niños, niñas y adolescentes sea efectiva (ver imagen N° 2):
 - **Espacio:** una participación efectiva contempla entregar un espacio seguro e inclusivo para que los niños, niñas y adolescentes expresen sus opiniones.
 - **Voz:** supone que se entrega información apropiada que facilita la expresión de opiniones de niños, niñas y adolescentes.
 - **Audiencia:** se debe asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo comunicadas a alguien con la responsabilidad de escucharlas.
 - **Influencia:** asegurar que las opiniones de los niños, niñas y adolescentes están siendo tomadas con seriedad y que se están tomando acciones respecto de ellas, cuando corresponda.¹⁷

Imagen N° 2 Modelo de participación de NNA: Modelo Lundy



Fuente: Defensoría de la Niñez, Informe Anual 2020, pág. 551

¹⁷ Ibid., págs. 550-551.

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño identificó 9 condiciones mínimas que deben estar presentes para que la participación de niñas, niños y adolescentes sea de calidad¹⁸.

Tabla N° 2 Condiciones mínimas para que la participación sea de calidad

Condiciones	Definición
1. La participación es transparente e informativa	Los niños, niñas y adolescentes entienden el contexto de su participación y se sienten confiados e informados sobre la naturaleza y ámbito de su participación, con roles y responsabilidades claramente establecidos y comprendidos, y con objetivos que son expresamente aceptados por los niños, niñas y adolescentes.
2. La participación es voluntaria	Todos los niños, niñas y adolescentes que participan lo hacen de manera voluntaria, sin coerción de ningún tipo, se les da tiempo para evaluar su participación y pueden retirarse en cualquier momento, si así lo desean.
3. La participación es respetuosa	La participación es respetuosa y se acomoda a los compromisos que los niños, niñas y adolescentes puedan tener, tomando en consideración características locales, prácticas culturales, situaciones de discapacidad y nivel socioeconómico. Esto incluye obtener el respaldo de adultos claves en la vida de los niños, niñas y adolescentes, para que se apoye de manera más amplia su participación.
4. La participación es relevante	Los asuntos son de real importancia para la vida de los niños, niñas y adolescentes y éstos no se sienten presionados en procesos que ellos no consideran relevantes para sus vidas.
5. La participación es amigable	Las formas de trabajo son desarrolladas en conjunto con los niños, niñas y adolescentes y apuntan a construir su autoestima, de acuerdo con sus diferentes edades, capacidades y habilidades, hay suficiente tiempo y recursos para hacer posible una participación de calidad, con soportes adecuados, produciendo una participación relajada, comfortable y accesible a niños, niñas y adolescentes con capacidades diferentes, incluyendo información disponible para niños, niñas y adolescentes que tengan impedimentos visuales. La participación es divertida y entretenida.
6. La participación es inclusiva	Todos los niños, niñas y adolescentes tienen la misma posibilidad de participar y dar a conocer sus opiniones, sin discriminación alguna basada en raza, sexo, género, discapacidad, origen, nivel socioeconómico, u otra.
7. La participación es apoyada con capacitación para los adultos	Los adultos que participan tienen capacitación adecuada, de manera de favorecer efectivamente la participación de los niños, niñas y adolescentes de manera neutra, sin intencionar sus opiniones o formas de expresión.
8. La participación es segura y sensible a los posibles riesgos	Se cumple con todas las medidas necesarias para la seguridad y privacidad de los niños, niñas y adolescentes, tales como asentimiento o consentimiento informado, estándares de tratamiento de datos, privacidad e información confidencial. Los niños, niñas y adolescentes tienen acceso a procedimientos confidenciales para reclamar cualquier actividad que no resguarde sus derechos.
9. La participación es responsable	Existen procedimientos de evaluación sobre el proceso, en que el feedback se entrega de manera rápida y clara a los niños, niñas y adolescentes.

Fuente: Defensoría de la Niñez, 2019¹⁹.

¹⁸ Defensoría de la Niñez. 2019. Propuesta metodológica para la participación efectiva de niños, niñas y adolescentes, p. 12. Disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/12/Documento-Participaci%C3%B3n-de-NNA-13-01-2020-1.pdf>

¹⁹ Ibid.

Considerando estos estándares sobre el derecho a la participación y las obligaciones del Estado al ratificar a Convención, la Defensoría de la Niñez recomienda que la nueva Constitución reconozca el derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes en instancias específicas en cada uno de los poderes del Estado -Ejecutivo, Judicial y Legislativo- y en sus distintos niveles - nacional, regional y local, permitiéndoles así ejercer este derecho como sujetos de derechos que son, respetando y garantizando que la niñez y adolescencia puedan opinar e incidir sobre los asuntos que les afectan directa e indirectamente.

En este marco, se sugiere mencionar que una ley especial regulará los espacios de participación de niños, niñas y adolescentes.

3.2 Participación en procesos electorales

Si bien la Convención sobre los Derechos del Niño no contempla el derecho a sufragio propiamente tal en su texto, como ya vimos sí contempla artículos sobre el derecho a la participación, por el cual los niños, niñas o adolescentes tienen derecho a expresar sus opiniones y a que se tengan debidamente en cuenta en todos los asuntos que les afectan, en función de su edad o madurez. En dicha virtud, y en lo que interesa, se destacó lo establecido por el Comité de los Derechos del Niño:

Si los Estados deciden fijar la edad mínima para votar por debajo de los 18 años, deben invertir en medidas que ayuden a los adolescentes a comprender, reconocer y cumplir su función como ciudadanos activos, entre otras formas, impartiendo formación cívica y sobre los derechos humanos, e identificando y abordando los obstáculos que dificultan su compromiso y participación²⁰.

En general, la edad para sufragar en los distintos países a nivel mundial se ha establecido desde los 18 años. Sin embargo, existen países que han rebajado la edad para permitir el ejercicio del derecho a sufragio por parte de las y los adolescentes, tanto en Latinoamérica y el Caribe, como en Europa. En la región, Argentina, Brasil, Ecuador, Nicaragua y Cuba establecen la edad de 16 años para el ejercicio del derecho a sufragio, al igual que algunos países de Europa, entre ellos Austria, Alemania, Bosnia, Croacia, Grecia y Escocia, como se muestra en las tablas N° 3 y 4 continuación.

²⁰ Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General N°20, sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 24, pág. 8. Disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/OG20.pdf>

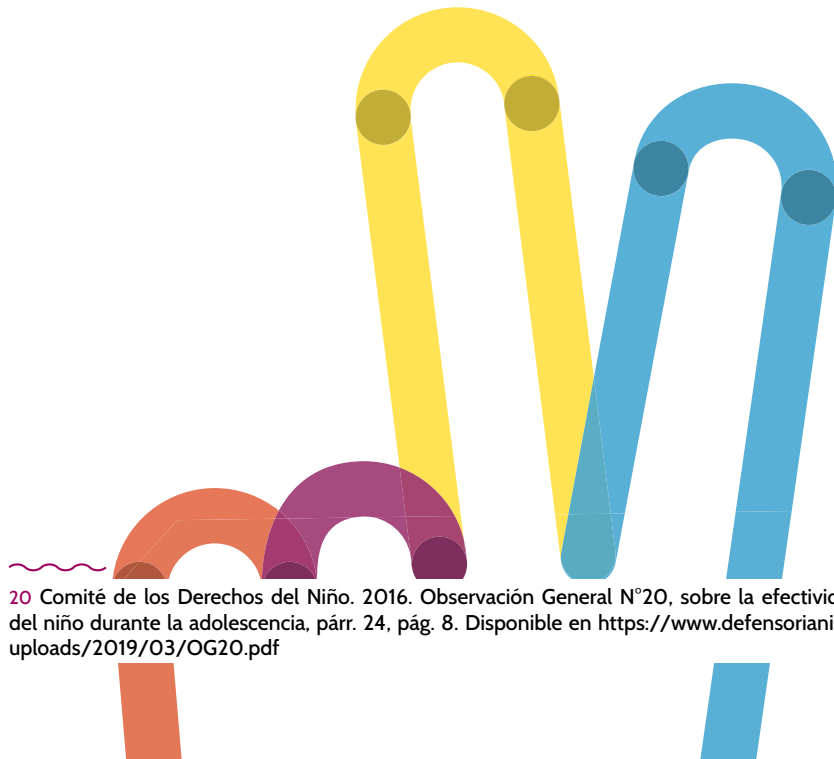


Tabla N° 3 comparativa de países de Latinoamérica y el Caribe que contemplan el sufragio adolescente

Latinoamérica y el Caribe		
País	Edad y año de la reforma	Descripción
Argentina	16 años 2012	Se estableció en la Ley del voto joven Ley N° 26.774, de fecha 31 de octubre de 2012. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años, pero entre los 16 y 17 años es voluntario. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años, pero entre los 16 y 17 es voluntario.
Brasil	16 años 1985	Se estableció por primera vez en la Constitución de 1985. El voto es obligatorio para los mayores de 18 años, pero entre los 16 y 17 años es voluntario Art. 14. La soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos, y, en los términos de la ley mediante: "1o. El aislamiento electoral y el voto son: 1. obligatorios para los mayores de dieciocho años; 2. facultativos para: 1. Los analfabetos; 2. los mayores de setenta años; 3. los mayores de dieciséis años y menores de dieciocho años." Constitución Política de Brasil.
Ecuador	16 años 2008	Se estableció en la Constitución vigente, el año 2008. Se aprobó el voto facultativo para los adolescentes entre 16 y 18 años, militares, policías y extranjeros con cinco años de residencia. Art. 62.- Las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente, de conformidad con las siguientes disposiciones: 1. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años. Ejercerán su derecho al voto las personas privadas de libertad sin sentencia condenatoria ejecutoriada. 2. El voto será facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad, las mayores de sesenta y cinco años, las ecuatorianas y ecuatorianos que habitan en el exterior, los integrantes de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, y las personas con discapacidad.
Nicaragua	16 años 1984	Desde 1984 se redujo la edad de los 21 a los 16 para poder ejercer el derecho a sufragio. Art. 47. [Derechos ciudadanos] Son ciudadanos los nicaragüenses que hubieran cumplido dieciséis años de edad. Solo los ciudadanos gozan de los derechos políticos consignados en la Constitución y las leyes, sin más limitaciones que las que se establezcan por razones de edad. Los derechos ciudadanos se suspenden por imposición de pena corporal grave o penas accesorias específicas y por sentencia ejecutoriada de interdicción civil. Art. 51. [Derecho de sufragio] Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos en elecciones periódicas y optar a cargos públicos, salvo las limitaciones contempladas en esta Constitución Política. Es deber del ciudadano desempeñar los cargos de jurado y otros de carácter concejil, salvo excusa calificada por la ley.
Cuba	16 años 1974	Artículo 132.- Tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto: 1. los incapacitados mentales, previa declaración judicial de su incapacidad; 2. los inhabilitados judicialmente por causa de delito.

Fuente: Elaboración propia.



Tabla N° 4 comparativa de países de Latinoamérica y el Caribe que contemplan el sufragio adolescente

Europa		
País	Edad y año de la reforma	Descripción
Austria	16 años 2007	Primer país de la Unión Europea en el que se aprobó el sufragio desde los 16 años. Pueden participar en todas las elecciones del país.
Alemania	16 años 2001 Respecto de algunos Estados	El 2011 se permite que los habitantes de Bremen puedan votar en las elecciones locales y regionales desde los 16 años. La reducción de la edad se ha extendido a 4 de los 16 Estados.
Bosnia	16 años	Se puede sufragar a los 16 años, si tienes un puesto de trabajo.
Croacia	16 años	Se puede sufragar a los 16 años, si tienes un puesto de trabajo.
Grecia	17 años 2016	Rebaja la edad para el sufragio en un año.
Escocia	16 años 2014	No otorga el derecho a sufragio para todas las elecciones. Se extiende este derecho sobre determinadas elecciones. Se les concedió el derecho en el referéndum sobre la independencia del Reino Unido en 2014 y, en 2015, se extendió a las elecciones al Parlamento escocés. Sin embargo, no se aplicó para el caso del referéndum del Brexit.

Fuente: Elaboración propia.

Desde la Defensoría de los Derechos de la Niñez se considera que el reconocimiento del derecho a sufragio significaría un importante avance en la consideración de niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho y en el respeto de la autonomía progresiva.

El principio de autonomía progresiva considera la participación personal y directa de los niños, niñas y adolescentes en la realización de sus derechos. Esta capacidad para ejercer sus derechos va creciendo en la medida que se desarrollan y van adquiriendo paulatinamente mayores niveles de independencia y libertad. De esta manera, el no reconocer el principio de autonomía progresiva es retroceder y atentar directamente contra el reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos y significaría considerarles nuevamente como objetos de protección, desde un enfoque paternalista.

Si bien no existe límite de edad para que los niñas, niños y adolescentes puedan expresar su opinión y ser escuchados en los asuntos que le afectan, el Comité de Derechos del Niño ha puesto especial énfasis a la adolescencia como *“etapa de desarrollo única y decisiva, caracterizada por un desarrollo cerebral y un crecimiento físico rápidos, un aumento de la capacidad cognitiva, el inicio de la pubertad y de la conciencia sexual, y la aparición de nuevas habilidades, capacidades y aptitudes”*²¹, lo que, en concordancia con lo señalado respecto a la autonomía

²¹ Comité de los Derechos del Niño. 2016. Observación General N° 20, sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia, párr. 9.

progresiva, permite afirmar que nada obsta a que las y los adolescentes puedan ejercer el derecho a sufragio, precisamente en reconocimiento de lo mencionado previamente.

Además, es necesario tener a la vista varios estudios que tienden a concluir que a los 16 años están desarrolladas tanto las capacidades necesarias para interpretar la información políticamente relevante como las disposiciones morales necesarias para formarse un juicio político, por ejemplo, la capacidad de ponerse en el lugar del otro y de reconocer la responsabilidad por los propios actos. Así, se ha señalado que *“los análisis de los datos de las encuestas nacionales demuestran que, a los 16 años, pero no antes, los adolescentes estadounidenses manifiestan niveles de desarrollo en cada calidad de ciudadanía que son aproximadamente los mismos que se observan en los adultos jóvenes estadounidenses que pueden votar”*²².

La literatura internacional, junto con la evidencia de los países que han rebajado la edad para sufragar, señalan como argumentos y efectos positivos de la participación de los adolescentes a través del sufragio, los siguientes²³:

1. **Incrementaría la participación electoral.** Ello en un contexto en que los jóvenes han mostrado mayor interés por participar políticamente, lo cual, además, tiene como efecto la posibilidad de desarrollar a edad más temprana el interés y las competencias necesarias para votar, incrementando la disposición a participar en elecciones posteriores.
2. **Permitiría que las voces de los jóvenes sean escuchadas con mayor claridad y mejoraría la representación de sus intereses en el debate político y público.** Al incluir a las y los jóvenes al padrón electoral y, por tanto, a la vida pública, las candidaturas y autoridades se verán en la necesidad de considerar necesidades e intereses de niños, niñas y adolescentes.
3. **Efectivizaría el principio de autonomía.** La rebaja de edad para votar a los 16 años desarrolla la idea de que la dignidad de las personas requiere que solamente se sometan a mandatos que podrían aceptar libremente o dictarse a sí mismos. Desde este punto de vista, votar es un ejercicio de autonomía: implica participar en la formación de la voluntad pública.
4. **Es coherente con la maduración actitudinal y cognitiva.** A la edad de 16 años están desarrolladas las capacidades necesarias para interpretar la información políticamente relevante, con lo cual las personas pueden formarse un juicio político propio.
5. **Hoy existe mayor acceso a información por parte de los jóvenes.** Los jóvenes, a través de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, tienen más acceso a la información que en épocas anteriores, lo que los convierte en participantes de la discusión pública a más temprana edad.

Cabe señalar que la propia legislación chilena considera capaces a las y los adolescentes menores de 18 años²⁴ ante determinadas situaciones, tales como emanciparse, trabajar, contraer matrimonio, ser responsable penalmente, obtener licencia de conducir, pertenecer a la junta de vecinos, entre otras. Es decir, considera que, independientemente de la mayoría de edad, hay acciones y decisiones que una persona menor de 18 años puede tomar por sí misma, y esto es coherente con la visión de la Convención sobre Derechos del Niño expuesta precedentemente.

²² Hart & Atkins, American Sixteen- and Seventeen-Year-Olds Are Ready to Vote. The annals of the American Academy of Political and Social Science, 2011, págs. 201-222.

²³ Defensoría de la Niñez. 2019. Informe Anual. Capítulo 2 Derecho a ser oído, págs. 271-272.

²⁴ En algunos casos con autorización paterna o judicial.



Por su parte, el Comité de los Derechos del Niño, el 30 de octubre del año 2015²⁵, manifestó preocupación porque en el ordenamiento jurídico chileno no se reconoce expresamente el derecho del niño, niña y adolescente a ser escuchado y a que se tengan en cuenta sus opiniones en todas las cuestiones que le afecten; así como también la inexistencia de estructuras oficiales que les permitan participar en la elaboración de las políticas relativas a la infancia y en particular procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones.

Por ello, una de las recomendaciones que efectuó al Estado de Chile fue la de establecer estructuras oficiales que permitan a las niñas, niños y adolescentes participar en la elaboración, aplicación y supervisión de políticas nacionales, regionales y locales relativas a la infancia, y procesos que muestren de qué manera se tienen debidamente en cuenta sus opiniones, prestando especial atención a las niñas y a los niños de ambos sexos en situación de vulnerabilidad²⁶. Una de las formas en que se puede hacer efectivo el derecho a ser oído de las y los adolescentes, y dar cumplimiento a las recomendaciones del Comité, es precisamente permitiendo su sufragio voluntario adolescente, concretando así una participación nacional que integre a este grupo de la población, que son agentes claves del desarrollo del país, efectivizando sus derechos.

La Defensoría de la Niñez estima que la rebaja de edad para sufragar, a los 16 años, permite la existencia de un mecanismo, además de otros que pudieran existir como la participación en órganos del Estado, en organizaciones en virtud del derecho de asociación, entre otros, para el ejercicio del derecho a ser oído y participación de los niños, niñas y adolescentes en Chile. Además, de la revisión de la experiencia comparada de países de la región de Latinoamérica y el Caribe, como de la Comunidad Europea y de Asia, no es posible evidenciar que la rebaja de edad para el ejercicio al derecho a sufragio pudiera traer consecuencias negativas a los derechos de las y los adolescentes, sino que, por el contrario, estudios han evidenciado que sufragar a una edad temprana incrementa la disposición a participar en las elecciones en etapas posteriores de la vida, favoreciendo el ejercicio de la ciudadanía.

Sin embargo, de establecerse esta favorable modificación, la Defensoría de la Niñez recalca que el Estado debe diseñar mecanismos de protección especial que garanticen efectivamente el ejercicio libre y siempre voluntario de este derecho, por lo que, además de rebajar la edad para sufragar, será necesario considerar mecanismos especiales para asegurar que las y los adolescentes puedan efectivamente concurrir y manifestar su opinión de forma voluntaria e informada. De igual forma, la rebaja de edad para sufragar deberá estar en consonancia con reformas de fortalecimiento a la formación ciudadana en el sistema educativo y a su ejercicio en variados ámbitos de la sociedad.

Finalmente, es menester aclarar que la implementación de este mecanismo de participación no puede ser considerado, en ningún caso, como un adelantamiento de la adultez o una rebaja de la mayoría de edad, sino que debe siempre entenderse como el ejercicio de un derecho, considerada también como un elemento relevante para la preparación para la vida adulta.

²⁵ Comité de los Derechos del Niño. 2015. Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de Chile. Disponible en <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/CRC-2015.pdf>

²⁶ Ibid, párr 29.

IV. Propuestas de normas constitucionales

Ámbito	Prppuestas
Sobre la Constitucionalización del Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia	Los derechos de niños, niñas y adolescentes serán promovidos, difundidos, protegidos y garantizados por un sistema de garantías de los derechos de la niñez y adolescencia, mediante el cual se asegurará la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en territorio nacional y el rol del Estado en el respeto, protección y cumplimiento de los mismos.
Sobre la incorporación del enfoque de derechos en la administración del Estado	La ley que disponga la creación de este sistema, determinará las responsabilidades y deberes específicos de las instituciones que lo integren, asegurando la articulación y coordinación oportuna y efectiva de las políticas, planes y programas públicos y privados relativos a infancias y adolescencias, así como también las que se refieran a su entorno familiar.
Sobre el rol y autonomía constitucional de la Defensoría de la Niñez	<p>La Defensoría de los Derechos de la Niñez es un organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto la protección, promoción y difusión de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional.</p> <p>La Defensoría de los Derechos de la Niñez deberá tener presencia en todo el territorio nacional.</p> <p>Una ley de quórum calificado establecerá su estructura, funciones específicas y la forma de designación del o la Defensor/a de la Niñez.</p>
Sobre la edad de votación de adolescentes de 16 años	Tienen derecho al voto las y los chilenos mayores de dieciséis años. En el caso de las personas entre dieciséis y dieciocho años el voto será siempre voluntario.
Sobre la participación de niños, niñas y adolescentes en instancias de diferentes órganos del Estado	Una ley especial deberá establecer y regular los mecanismos y procedimientos de participación y acceso a la información de niños, niñas y adolescentes en el Estado.

V. Reflexiones Finales

El proceso constituyente que se está desarrollando en el país es una oportunidad para que en el nuevo texto constitucional se reconozca a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, debiendo también reconocerse principios generales, presentados en el Boletín N° 2, como una forma de incorporar elementos declarativos e interpretativos de respeto irrestricto a los derechos humanos. Asimismo, el Boletín N° 3 hizo recomendaciones sobre ciertas materias relativas al reconocimiento de derechos y garantías de la niñez y adolescencia, como una forma de garantizar a niños, niñas y adolescentes estos derechos de manera explícita, atendiendo a sus condiciones particulares y considerando facilitar los procesos de reclamación en caso de que estos derechos se vean amenazados o vulnerados.

Sin embargo, los diversos elementos abordados en los Boletines anteriores requieren de instituciones efectivas que permitan operacionalizar y efectivizar las acciones requeridas para garantizar sus derechos y, en ello, otorgar los espacios necesarios para que los niños, niñas y adolescentes puedan participar y acceder a la información de manera pertinente. En este sentido, el presente Boletín profundiza en el criterio de exigibilidad a nivel constitucional de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, considerando que, sin mecanismos de exigibilidad, estos pueden quedar reducidos a un plano meramente declarativo.

En este marco, cobra especial relevancia el rol que tendrá el Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, recientemente promulgado, el que con una mirada y construcción sistémica asegure la articulación de los actores responsables de diseñar, implementar y evaluar la política pública y todas las acciones relativas a la materia. Son estas instituciones las que tienen la responsabilidad y obligación de incorporar el enfoque de derechos de manera práctica en sus actuaciones, considerando los principios de la CDN en su proceder administrativo y técnico. Por ende, su rol es clave y se hace relevante reconocerlo a nivel constitucional, como marco general de las instituciones a cargo de las acciones en el área.

En el contexto del Sistema antes mencionado que cobra relevancia, también, el rol de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, como organismo responsable de velar porque los demás órganos del Estado den cumplimiento efectivo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sumado, además, a acciones relativas a la difusión, promoción y protección de sus derechos, con el objeto de contribuir al cambio cultural que instala la CDN, de modo que sean considerados(as) sujetos de derechos y no objetos de protección.

Según la CDN, los niños, niñas y adolescentes son -debido a su condición de personas en desarrollo y posición asimétrica en relación con los adultos- un grupo que requiere especial protección. Esto requiere, entonces, de una institución autónoma, única y especializada de derechos humanos que defienda sus derechos, lo que requiere de un reconocimiento constitucional expreso que robustezca su labor y autonomía.

Por último, un elemento fundamental que deben asegurar los sistemas públicos, en sus diferentes niveles, es la generación de espacios e instancias de participación a niños, niñas y adolescentes en materias de su interés y/o en aquellas que les incumba. **El derecho a la participación, también como principio estructurante de la CDN, es facilitador de otros derechos ya que permite identificar los intereses, necesidades y deseos de los niños, niñas y adolescentes y con ello poder afinar de manera práctica las políticas públicas, así como la adopción de decisiones que respeten al máximo su interés superior.** Por ello, es fundamental que las instituciones generen y regulen espacios de participación efectiva y generen instancias de acceso a la información y transparencia adecuados y pertinentes.





MI VOZ EN LA
CONSTITUCIÓN

DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ

www.defensorianinez.cl/mivozenlaconstitucion

