

**VERSION AVANZADA NO
EDITADA**

Distr. restringida
1 de junio de 2018

Original: español

Comité de los Derechos del Niño

**Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del
artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre
los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de
comunicaciones**

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Visita realizada al Estado parte.....	3
III. fuentes de información y confidencialidad de las actuaciones	4
IV. antecedentes y contexto	4
V. existencia de una violación grave y sistemática de los derechos de los nna que se encuentran en centros de protección residenciales en Chile bajo control directo o indirecto del SENAME.....	5
A. Violaciones de las obligaciones del Estado parte, derivadas de la Convención, relativas a las NNA privados de entorno familiar.....	5
(a) No discriminación	5
(b) Interés superior del niño.....	6
(c) Obligación de asegurar el respeto de las normas por las instituciones encargadas de protección	6
(d) Medidas generales de aplicación	8
(e) Derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo	9
(f) No separación de la familia salvo en interés superior del niño.....	10
(g) Derecho a expresar su opinión y a ser escuchado.....	11
(h) Asistencia apropiada a los padres y representantes legales en lo que lo respecta al niño.....	11
(i) Protección contra la violencia	12
(j) Derecho del niño con discapacidad a la atención adecuada para una vida plena y decente	12
(k) Derecho al más alto nivel posible de salud	13
(l) Derecho a la educación	14
(m) Derecho al descanso, esparcimiento y cultura	14
(n) Protección contra explotación y abusos sexuales	15
(o) Protección contra la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes.....	15
B. Atribución al Estado de las violaciones	16
C. Naturaleza grave o sistemática de las violaciones	16
VII. Primera recomendación urgente	17
VIII. Recomendaciones	18
A. Prevención y protección	18
B. Reparación de las víctimas.....	20
C. Seguimiento	20

I. Introducción

1. De conformidad con el Artículo 13 del *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*, “el Comité, si recibe información fidedigna que indique violaciones graves o sistemáticas por un Estado parte de los derechos enunciados en la Convención o en sus Protocolos facultativos, invitará a ese Estado a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar sin dilación sus observaciones al respecto.” “El Comité, teniendo en cuenta las observaciones que haya presentado el Estado parte de que se trate, así como cualquier otra información fidedigna que se haya puesto a su disposición, podrá designar a uno o más de sus miembros para que realicen una investigación y le presenten un informe con carácter urgente. Cuando se justifique, y con el consentimiento del Estado parte, la investigación podrá incluir una visita al territorio de éste.”
2. Chile ratificó la Convención de los Derechos del Niño el 13 de agosto de 1990 y el Protocolo Facultativo el 1 de septiembre de 2015. El procedimiento del artículo 13 es por tanto aplicable a partir del 1 de diciembre de 2015.
3. El 22 de julio de 2016 el Comité recibió una solicitud de investigación en relación a la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) privados de entorno familiar que se encuentran en Centro Residenciales de Chile, bajo control directo o indirecto del Servicio Nacional de Menores (SENAME). Los hechos descritos indicaban una posible violación grave y sistemática de los derechos enunciados en la Convención. Dicha información fue completada con documentos oficiales del SENAME, de la Cámara de Diputados y de la Fiscalía, que se hicieron llegar al Comité.
4. El Comité consideró fidedigna la información recibida, la examinó durante su 74ª reunión (16 de enero - 3 de febrero de 2017) y decidió, sin prejuzgar el fondo de la información, registrar la solicitud de investigación. De conformidad con el párrafo 1 del artículo 13 del Protocolo facultativo y el artículo 35 del *Reglamento del Comité en relación con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones* (Reglamento), el Comité decidió solicitar a Chile que presentara observaciones sobre las cuestiones planteadas al Comité.
5. Chile presentó sus observaciones al Comité el 18 de mayo de 2017. Teniendo en cuenta las observaciones recibidas y apreciando toda la información proporcionada, tras examinar toda la información disponible y considerando que la situación descrita cumplía el criterio para el establecimiento de una investigación, el Comité decidió “realizar una investigación confidencial sobre la potencial violación grave o sistemática de diversas disposiciones de la Convención con respecto a un importante porcentaje de NNA bajo tutela del Estado parte, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 13 del Protocolo Facultativo y en el artículo 36 de su Reglamento, y designar a tal efecto los señores Jorge Cardona y José Rodríguez Reyes, miembros del Comité, para llevarla a cabo”.
6. El Estado parte autorizó la visita de los dos expertos designados por el Comité.

II. Visita realizada al Estado parte

7. La visita fue realizada entre los días 8 y 12 de enero de 2018. Los expertos visitaron las regiones de Santiago y Valparaíso.
8. De conformidad con el artículo 37 del Reglamento, se solicitó al Estado parte la designación de un punto focal para facilitar la cooperación. Dicho punto focal fue designado por el Gobierno, prestando amplia colaboración dentro de su mandato
9. Durante su visita, los expertos se entrevistaron aproximadamente con 100 personas, entre ellas los Ministros de Justicia y de Desarrollo Social, el Presidente de la Corte Suprema, varios jueces de familia, el Fiscal Nacional y varios fiscales responsables de investigaciones sobre el tema, la Directora del SENAME en el momento de la visita y una directora anterior, la Directora del Consejo Nacional de Infancia, la General jefe de los

Carabineros, el Director del Servicio Médico Legal, el Director de la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH), varios diputados y senadores, funcionarios de diversos servicios y ministerios, representantes de organismos de Naciones Unidas, representantes de sindicatos de funcionarios del SENAME y diversas organizaciones de la sociedad civil, incluida alguna de antiguos NNA que estuvieron en centros dependientes del SENAME.

10. Los expertos visitaron 4 residencias, dos de administración directa del SENAME (Playa Ancha en Valparaíso y Galvarino en Santiago) y dos de organismos colaboradores (Aldea Cardenal Silva Henríquez en Punta de Tralca y Pequeño Cottolingo en Santiago).

11. El Comité aprecia la colaboración recibida del Gobierno y de todas las instituciones con las que solicitó reunirse.

III. Fuentes de información y confidencialidad de las actuaciones

12. De conformidad con el artículo 35 del Reglamento, el Comité solicitó información adicional proveniente de diversas fuentes.

13. El Comité reunió abundante prueba documental. Muchos de los documentos son de dominio público, tales como el Informe Final de la Comisión de Investigación de la Cámara de Diputados de 2013, las actas de la Comisión de investigación de la Cámara de Diputados de 2017, el Informe "Proyecto de Levantamiento y Unificación de Información referente a los niños, niñas y adolescentes en Sistema Residencial en Chile" desarrollado en 2012 por una comisión institucional del Poder Judicial con apoyo de UNICEF (en adelante *Informe Jeldres*) y otros informes del Poder Judicial, el Informe del INDH denominado "Misión de observación a centros residenciales de protección de la red SENAME" realizado tras visitar, entre enero y abril de 2017, 171 centros residenciales de protección (en adelante *Informe INDH*), así como los informes anuales del INDH, la información proporcionada por el SENAME, etc. Otros documentos fueron remitidos al Comité o entregados en mano a los expertos durante su visita de forma confidencial. El Comité está gratamente impresionado por la cantidad de datos recopilados por los actores que se le han proporcionado y que han contribuido a la investigación.

14. Los datos de los párrafos siguientes están extraídos de los informes oficiales y públicos, salvo que se especifique otra fuente.

15. De conformidad con el artículo 13.3 del Protocolo Facultativo, "La investigación tendrá carácter confidencial, y se recabará la colaboración del Estado parte en todas las etapas del procedimiento". Todas las personas que participaron en las audiencias durante la visita al país, suscribieron una declaración solemne de confidencialidad.

IV. Antecedentes y contexto

16. El SENAME fue creado por decreto ley no. 2.465 de 1979 como un organismo dependiente del Ministerio de la Justicia y es el órgano responsable tanto del sistema de reinserción social de adolescentes en conflicto con la ley, como del sistema de protección de NNA que han sido vulnerados en sus derechos, tanto a través de programas ambulatorios como de programas residenciales.

17. Los programas residenciales están destinados a la atención de NNA carentes de entorno familiar adecuado. A finales de 2016 el número de NNA ingresados en centros residenciales era de 14.245. Aunque existen 15 tipos diferentes de centros residenciales¹,

¹ Centros Residenciales de Administración Directa (CREAD); Residencia protección para menores (REM); Residencia de Protección para Mayores (RPM); Residencias especializadas (RSP); Residencia especializada (REN); Residencia Protección para Madres Adolescentes (RMA); Residencia de Protección para Madres Adolescentes (RPA); Residencia de protección para Preescolares (RPP); Residencia de protección para Lactantes y Preescolares (RLP); Residencia de Protección para Lactantes (RPL); Centro de Diagnóstico para Preescolares (CPE); Centro de Diagnóstico para Lactantes (CPL); Residencia de protección para niños con discapacidad mental discreta o moderada (RDD); Residencia con discapacidad (RAD); Residencia de Protección de Niños

éstos pueden ser clasificados en dos grandes grupos: Centros Residenciales de Administración Directa (CREAD)², administrados por el SENAME, y centros de Organismos Colaboradores Acreditados Subvencionados por el SENAME (OCAS), de administración privada. Existen en todo el país 11 CREAD y aproximadamente 240 OCAS. Este último sistema de tercerización se realiza a través de licitaciones públicas y es el mayoritario, pues en 2016 el número de NNA ingresados era de 11.492 en OCAS y 2.753 en CREAD.

18. Junto a los CREAD y los OCAS, existe una figura denominada “Organismos coadyuvantes” que son centros privados no acreditados por el SENAME y respecto de los cuales el SENAME no ejerce ningún control. Estos centros no están regulados jurídicamente, pero están tolerados por el poder judicial que envía NNA a los mismos por inexistencia de plazas en CREAD y OCAS. En agosto de 2016 había 405 NNA en estos centros.

19. Corresponde exclusivamente a los tribunales de familia, creados por la ley 19.968 de 2008, la competencia para separar al NNA de su familia biológica o de quien tenga su custodia legal y derivarlo a una residencia como medida excepcional y transitoria cuando no exista otra alternativa de cuidado en el medio familiar. La dirección del SENAME tiene el deber de denunciar ante los tribunales aquellos hechos que pudiesen poner en peligro a algún NNA institucionalizado, solicitar al tribunal la adopción de medidas y ser parte en los procesos.

20. Las advertencias y denuncias sobre el mal funcionamiento y la vulneración de derechos en los centros de protección son de larga data. Entre ellos destacan el *Informe Jeldres* de 2013; el Informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados sobre el SENAME de 2013; las actas de las comparecencias y documentos presentados a la Segunda Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre la situación de SENAME entre 2016 y 2017; o el *Informe INDH* de 2018.

21. El Comité manifestó su preocupación al respecto y formuló recomendaciones sobre el sistema de protección en sus Observaciones Finales a Chile de 2002 (CRC/C/15/Add.173, par. 35 y 36), y de 2015 (CRC/C/CHL/CO/4-5, par. 54).

V. Existencia de una violación grave o sistemática de los derechos de los nna que se encuentran en centros de protección residenciales en Chile bajo control directo o indirecto del sename

A. Violaciones de las obligaciones del Estado parte, derivadas de la Convención, relativas a los NNA privados de entorno familiar

(a) No discriminación

22. De conformidad con el artículo 2 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar la no discriminación por cualquier razón, incluida la posición económica del NNA, de sus padres o de sus representantes legales.

23. Existe consenso en que la pobreza es una causa de internación. Las “condiciones socioeconómicas deficitarias” son frecuentemente utilizadas por los actores del sistema para fundar la interposición de denuncias por maltrato o falta de cuidado parental.

24. La mayoría de los NNA internos en centros residenciales son pobres. Las regiones con más concentración de NNA en el sistema residencial del SENAME son la región metropolitana, Biobío y La Araucanía. El Biobío y La Araucanía son la primera y tercera regiones más pobres del país.

con Discapacidad grave o profunda (RDG).

² Los CREAD cuentan con dos modalidades de atención: CREAD para lactantes y preescolares, de menos de seis años y CREAD para NNA mayores de 6 años y menores de 18.

25. El Comité estima que el Estado parte viola el artículo 2 de la Convención por permitir que NNA ingresen al sistema residencial por razón de carencias económicas, sin que los Tribunales de Familia activen la ayuda material que requiera la familia para otorgarles el cuidado adecuado, privilegiando la internación sobre otras modalidades de atención y limitando la atención y enfoque en soluciones alternativas a la internación como medida de intervención.

(b) Interés superior del niño

26. De conformidad con los artículos 3.1 y 25 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial en todas las medidas concernientes a los NNA que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos. Así como a llevar a cabo un examen periódico de las circunstancias propias de la internación del niño.

27. La decisión de separar un NNA de su familia debe ser la última alternativa a considerar respecto a la posibilidad de mantener al NNA en su medio familiar inmediato o en su familia extensa. Sin embargo:

a) Los jueces dan limitada consideración a acciones sociales con respecto a la familia para parar la situación de vulneración de derechos del NNA y evitar la separación;

b) La frecuente ausencia de motivación suficiente de las sentencias, impide conocer los elementos considerados, la ponderación entre los mismos, las circunstancias apreciadas y el proceso seguido para la determinación del interés superior del niño como consideración primordial de la decisión adoptada.

28. Los programas de protección residencial no están obligados a hacer una evaluación independiente de la continuación de la medida de internación según el interés superior del NNA, lo que provoca en ocasiones que el NNA cumpla largos periodos de internación en los centros, incluso de más de 5 años.

29. Por razones administrativas se separan hermanos en diversas residencias. A principios de 2017, 24.1% NNA tenía hermanos/as en otros centros.

30. El Comité considera que el Estado parte viola los artículos 3.1 y 25 de la Convención por no garantizar el derecho a que el interés superior del niño sea una consideración primordial por:

a) Hacer primar la internación sobre otras alternativas de intervención con la familia;

b) No tener establecidos legalmente los criterios y circunstancias que deben ponderarse para la evaluación y determinación del interés superior y no motivar suficientemente la evaluación y determinación del interés del niño en las sentencias de internación;

c) No llevar a cabo evaluaciones periódicas independientes de la situación de cada NNA en función de su interés superior.

d) Prolongar sin control los tiempos de internamiento;

e) Separar a hermanos por razones de carácter administrativo sin consideración de su interés superior.

(c) Obligación de asegurar el respeto de las normas por las instituciones encargadas de protección.

31. De conformidad con el artículo 3.3 de la Convención, Chile tiene la obligación de asegurar a todo NNA la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar y que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los mismos cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, sanidad, número y competencia de su personal, así como en relación con la existencia de una supervisión adecuada.

32. La infraestructura y equipamiento de muchas de las residencias se encuentran en estado crítico, existiendo un deterioro permanente de los centros, con reparaciones parciales y de mala calidad. Hay deficiencias relativas a la seguridad, como inexistencia de vías de escape y zonas de seguridad, extintores vencidos o inexistentes, escaleras en mal estado, falta de planes de evacuación, piscinas sin malla de seguridad, etc. También hay precariedad en el tamaño y uso de los espacios al interior de los inmuebles, como escasez de espacio comunes multiuso, deficiencias en cocinas, deterioro de muebles y enseres, vidrios quebrados, puertas dañadas, techos en mal estado y baldosas rotas. E insuficiencia de servicios higiénicos, algunos sin diferenciación por sexo, duchas y/o baños no separados en cubículos o con puertas.

33. Existe una sobrepoblación de niños en los centros. A finales de 2017, en 5 de los 11 CREAD había una sobrepoblación de 60%, 46%, 35%, 33% y 24% respectivamente.

34. Los programas residenciales con características de alta complejidad son licitados al amparo de bases técnicas poco específicas lo que favorece interpretaciones discrecionales y arbitrarias por parte de los OCAS.

35. Existe insuficiencia e incapacidad de recursos humanos, tanto para las labores de supervisión como en los equipos profesionales y educadores de trato directo. La titulación exigida para un trabajador de trato directo con los NNA ingresados (4º medio) es manifiestamente insuficiente. Gran parte del personal carece de competencia y metodología para intervenir. La tipología de los NNA internados está cambiando hacia una mayor conducta disruptiva, pero, a pesar de aumentar la complejidad de los ingresados, no ha aumentado la competencia de los trabajadores para tratarla. El *Informe INDH* señala que, la mitad de los funcionarios que respondieron la encuesta, relataron no haber recibido capacitación. Los turnos de los trabajadores (de 12 horas), pueden llegar a 24 o 36 horas por la recurrente falta de personal. No hay programas de salud mental o física para los funcionarios que, sin embargo, se ven sometidos a gran estrés en el trabajo. Todo ello repercute en el cuidado y protección de los NNA. Por otra parte, la selección de los profesionales y técnicos del SENAME ha seguido una lógica política-partidaria, incorporando a militantes políticos sin un proceso de selección basado en las cualificaciones necesarias.

36. La supervisión técnica que hace el SENAME de los OCAS viene referida fundamentalmente a la situación de los centros subvencionados y no de los NNA ingresados.

37. El poder judicial es el responsable de la supervisión de la situación de los NNA y su avance en el programa de reintegración. Pero, de una parte, la mayor parte de los jueces carecen de formación específica para evaluar dichos avances y se limitan en gran medida a supervisar la situación del centro. De otra parte, las decisiones judiciales no determinan en muchos casos qué derechos han sido vulnerados, lo que no permite identificar para qué se interna y de qué debe recuperarse el NNA. Ello resulta en un trabajo casi inexistente en planes de intervención y falta de seguimiento de lo que debe hacer el organismo encargado. Cuando hay un plazo establecido, frecuentemente expira sin el conocimiento del tribunal que conoce la causa encontrándose el NNA institucionalizado sin medida vigente.

38. Más de 400 NNA se encuentran en “Organismos coadyuvantes” que no están regulados jurídicamente, pero el poder judicial envía NNA a los mismos por inexistencia de plazas en CREAD y OCAS. Al no recibir subvención, estos centros no son supervisados por el SENAME.

39. Han existido advertencias reiteradas al Ministerio de Justicia y al SENAME, por parte de la Contraloría General de la República, de gravísimos incumplimientos de la normativa por parte de los centros sin respuesta eficaz.

40. El Comité considera que el Estado parte viola el artículo 3.3 por:

a) Mantener unas infraestructuras inadecuada para la atención y cuidado de NNA internados que se encuentran en precarias condiciones de vida en cuanto a la situación de higiene, limpieza y seguridad;

b) El fallo prolongado en proporcionar profesionales especializados y en número suficiente para la atención, protección y cuidado de NNA que llegan al sistema residencial con historias de violencia, mal trato, abandono y abuso sexual;

c) La ausencia de los cuidados necesarios para la atención especializada de los NNA, incluyendo la capacidad de la planificación y la calidad de los planes de intervención individual de acuerdo con las normas mínimas exigidas a nivel internacional;

d) No existir una rigurosidad suficiente en las tareas de supervisión que le competen tanto al poder judicial como al SENAME, incluyendo el cumplimiento de estándares mínimos en relación a la infraestructura, seguridad, vigilancia y carencias materiales relativas a higiene y bienestar; y tener información inadecuada y/o poco fidedigna en relación al estado integral de los NNA, otorgada por la residencia al tribunal;

e) Enviar NNA a “organismos colaboradores” respecto de los que no existe control.

(d) Medidas generales de aplicación

41. De conformidad con el artículo 4 de la Convención, Chile tiene la obligación de tomar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos en la Convención.

i. Legislación

42. La ley de menores no. 16.618 de 1967 tiene una visión tutelar del niño, donde prima la lógica paternalista y represiva del Estado. Han existido tres proyectos de ley de protección integral en 2005, 2013 y 2015, no habiéndose aprobado ninguno hasta la fecha.

43. Los OCAS son regulados por la ley 20.032, donde no se establece suficientes medidas de control sobre la actividad en los centros residenciales.

ii. Coordinación

44. Los profesionales que trabajan en los centros manifiestan falta de coordinación con el Ministerio de Educación. Señalan que el sistema educativo no sólo no colabora, sino que, en ocasiones, es un obstáculo al no permitir flexibilidad para una atención específica a cada NNA con adaptaciones curriculares.

45. La coordinación y trabajo intersectorial con el Ministerio de Salud, aunque ha tenido avances, sigue siendo insuficiente, y en la mayor parte de los casos los servicios públicos de salud no dan atención adecuada

46. Por falta de coordinación, el expediente del NNA, cuando llega el centro, carece de información completa en materia de salud, educación y servicios sociales

iii. Datos

47. El sistema de recopilación de datos del SENAME tiene por finalidad el pago de subvenciones y no la situación de cada NNA, siendo difícil encontrar datos completos, fiables y desglosados que permitan conocer la situación de cada uno de los NNA que se encuentran en el sistema de protección y determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos.

iv. Recursos

48. Los recursos asignados al sistema residencial de los OCAS (denominados “auxilio económico”) muestran una visión caritativa de la acción del Estado. La máxima subvención permitida por la ley es el 65% del coste, pero sólo se da extraordinariamente. Los OCAS deben pues financiar el resto organizando actividades filantrópicas. El mismo nombre de “auxilio económico” demuestra una visión de ayuda subsidiaria muy lejos de la obligación jurídica de poner los recursos necesarios para garantizar los derechos. Durante la visita al país, las máximas autoridades expresaron la idea de que la acción de protección de NNA abusados en sus derechos es considerada caridad y no un derecho fundamental de los NNA y una obligación jurídica del Estado.

49. El auxilio económico a los OCAS se da por acciones y no por resultado. La ayuda es en función del número de NNA atendidos, de forma que, el egreso de cada NNA equivale a menos ayuda económica, lo que resulta en un incentivo perverso para retener al NNA y no realizar el trabajo de reintegración familiar.

50. Los CREAD, aunque están mejor financiados por su carácter público, es reconocido que carecen de financiación suficiente, lo que origina una falta de recursos técnicos, humanos y materiales para prestar los servicios mínimos necesarios para la rehabilitación y calidad de vida de los NNA

51. El Comité concluye que Chile viola el artículo 4 de la Convención por:

a) La continuada ausencia de una ley integral de la infancia que defina el marco jurídico de la institucionalidad pública y especifique las políticas y programas relativos al trabajo con NNA, con una perspectiva de derechos;

b) La falta de coordinación entre los diversos Ministerios y servicios responsables de la atención integral de los NNA en el sistema de protección;

c) La ausencia de datos que proporcionen información adecuada en relación al estado integral de los NNA;

d) Mantener un modelo de financiación del sistema de protección basado en el principio de subsidiariedad, transfiriendo la responsabilidad de proveer los recursos necesarios para el cuidado de cada NNA a los organismos colaboradores que operan según una perspectiva filantrópica y no de derechos;

e) Tener establecido un sistema de subvención de los OCAS que incentiva la internación prolongada;

f) No dotar de suficientes recursos para el cumplimiento de sus funciones a los CREAD.

(e) Derecho a la vida, supervivencia y el desarrollo

52. De conformidad con el artículo 6 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho intrínseco de todo niño a la vida y de garantizar en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo de niño.

53. Según datos del SENAME, entre enero de 2005 y junio de 2016, fallecieron en centros residenciales 210 NNA (40 en CREAD y 170 en Centros de OCAS). Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2016, se reportaron otros 46 fallecimientos. Las indagaciones realizadas por la Fiscalía desde septiembre de 2016 evidencian, entre las causas de un número importante de estos fallecimientos, graves negligencias por parte del personal responsable del cuidado de los NNA.

54. Existe una alta tasa, creciente cada año, de reingreso de los NNA que participan en programas del SENAME: 4.168 en 2013; 4.648 en 2014; 5.744 en 2015, siendo la primera causa de reingreso la negligencia. Entre enero y abril de 2016, 3.180 NNA reingresaron a distintos programas.

55. El sistema de protección no garantiza la separación de los NNA de acuerdo con su perfil, de forma que NNA de alta complejidad conviven en residencias de protección simple; NNA vulnerados en sus derechos conviven con NNA “vulneradores” de derechos; y adolescentes conviven con NNA de corta edad.

56. Tanto para ser evaluados, como para el ingreso en centros, existen listas de espera que incluyen desde NNA víctimas de negligencia (22%), hasta NNA víctimas de abuso sexual (5.5%) que, mientras tanto, no reciben la protección y el tratamiento adecuado.

57. El Comité considera que Chile viola el artículo 6 de la Convención por:

a) No proteger el derecho a la vida de los NNA en los programas residenciales, repetidamente y por largo periodo de tiempo;

b) El repetido ingreso y egreso de NNA en los centros demuestra su exposición continuada a vulneraciones de sus derechos en sus familias y comunidades y la no adopción

de medidas necesarias por el Estado para que las vulneraciones paren y se eviten lo más pronto posible;

c) Las listas de espera reflejan la no priorización por el Estado de la atención y los cuidados adecuados a NNA cuya supervivencia y desarrollo están en riesgo;

d) Las condiciones de infraestructura y equipamiento de los centros ponen en peligro la supervivencia y el desarrollo de los NNA.

(f) No separación de la familia salvo en interés superior del niño

58. De conformidad con el artículo 9 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho del niño a no ser separado de sus padres contra la voluntad de estos, excepto cuando tal separación es necesaria en el interés superior de niño.

59. Los dos criterios básicos que rigen las medidas de separación de un NNA de su familia son la excepcionalidad y la transitoriedad de la institucionalización. En consecuencia, el ingreso de un NNA en un centro residencial debe ser una medida que debe tomarse tras haber considerado todas las otras alternativas que permitan conservar los vínculos familiares y con la comunidad a la que pertenece, haciendo siempre primar las soluciones familiares, en familia extensa o ajena, a las institucionales

60. La/el juez de familia, por regla general, toma la decisión de separar el NNA de su familia y entregarlo al cuidado del Estado, con escasa o sin participación del NNA y de la familia, especialmente la familia extensa, lo que no permite evaluar sus condiciones particulares y las medidas necesarias para ayudar a la familia a salir de la situación en que estaba para que el NNA pueda volver a ella en el corto plazo.

61. La mayor parte de centros carecen de recursos para desarrollar acciones de reintegración familiar. Además, las bases técnicas de los OCAS y de los CREAD no establecen expresamente las estrategias, encuadres y lineamientos esperados para realizar, de manera precisa y con enfoque de derechos, el trabajo con la familia del NNA.

62. 32.7% de los centros sólo permite visitas en los horarios laborales, lo que limita las posibilidades de trabajo con esos familiares y de vínculo de ellos con el NNA. 50% pone restricciones a la frecuencia de las visitas, y 30% no admite más que dos visitas por semana. 23.3% de los centros prohíbe a los padres participar en las reuniones del colegio, sobrepasando las limitaciones que imponen los tribunales. 12.7% reporta suspender las visitas por mal comportamiento del NNA, en tanto que 17.2% de los NNA dice haber sufrido la suspensión. La mitad de los NNA no siente la libertad para poder llamar o tener contacto con sus familiares, y 11.9% de ellos ven limitada la posibilidad de establecer comunicación con sus familiares fuera de los horarios de visita presencial. Un tercio de los centros no cuenta con espacios destinados al encuentro con familiares, y muchos no promueven la posibilidad de los familiares de involucrarse en los cuidados del NNA.

63. 57.4% de los centros no se encuentran en la misma comuna del domicilio familiar del NNA, y 7.24% están en centros ubicados en regiones distintas a la familia. 4.94% de los alejados son lactantes o preescolares. Todo ello resulta en una efectiva separación del NNA de su familia

64. El Comité concluye que Chile viola el artículo 9 de la Convención por:

a) Permitir que NNA ingresen al sistema residencial sin ofrecer a todas las partes interesadas la oportunidad de participar en el proceso;

b) Insuficiente búsqueda de alternativas en la red familiar extensa;

c) Falta de programas de trabajo especializado con el núcleo familiar del NNA;

d) No tomar todas las medidas necesarias para que los NNA que son separados de sus padres, puedan beneficiarse de acciones que tengan como objetivo principal restituirles su derecho a vivir, crecer y desarrollarse en familia y en la comunidad;

e) No haber establecido lineamientos claros sobre el proceso de reintegración familiar y la participación de la familia del NNA, incluso con respecto a las visitas que

recibe en el tiempo de institucionalización, fundamental para el mantenimiento de un vínculo familiar y la proyección de egreso con un miembro de la red familiar;

f) No dar la oferta adecuada en el mismo territorio para no desarraigar a los NNA.

(g) Derecho a expresar su opinión y a ser escuchado

65. De conformidad con el artículo 12 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar al niño el derecho de expresar su opinión en los asuntos que lo afectan, y tener debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de su edad y madurez, incluido el derecho de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo, que le afecte

66. La mayoría de los NNA (86.4%) dice tener conocimiento de las causas de su ingreso y son informados de cuando hay audiencias para revisar la continuidad de su permanencia en los centros (70.6%). No obstante, solo 32.1% dice tener la oportunidad de hablar con el magistrado y 30.8% con algún abogado que los represente en sus causas. En cuanto a los centros, 4.1% indican que los NNA no se encuentran autorizados para hablar con el/la juez directamente en caso de requerirlo, mientras 20.4% de los centros reportan que durante la última visita de los jueces de familia los NNA no hablaron con ellos y 7.5% no sabe si lo hicieron o no.

67. 31.8% de los centros reporta no contar con protocolo de quejas y sugerencias o no saber de su existencia. 11.7% de los centros que manifiestan contar con un protocolo propio, señalan que no se encuentra escrito, lo que no asegura que sea conocido y compartido por profesionales, familias y residentes de los centros. 15.5% de los centros reporta no contar con un buzón de reclamos. Desde la perspectiva de los NNA, 63.4% declara haber realizado algún reclamo a los profesionales del centro. De ellos, 44% declara haber tenido respuesta “siempre o casi siempre”, 28.6% “algunas veces” y 22.3% nunca. Más allá de los reclamos, 37.2% de los NNA siente que los profesionales del centro no escuchan sus opiniones frente a situaciones que los afectan.

68. Más de un tercio de los centros (39.4%) declararon que los NNA no pueden participar de ningún tipo de decisiones. Solo 34.7% de los NNA reportaron tener el derecho a la participación y opinión respecto a las decisiones que se toman y que afectan el funcionamiento de centro.

69. El Comité considera que Chile viola el artículo 12 de la Convención por:

a) No informar adecuadamente, en todos los casos, a los NNA, ni procurar su comprensión de la información, para que su opinión pueda ser respetada en el proceso que lleva a su ingreso en un centro;

b) No garantizar el acceso a hablar con el/la juez y un abogado;

c) La ausencia de protocolos claros y conocidos sobre la posibilidad de expresar quejas o denunciar vulneraciones de derechos, lo que limita seriamente el derecho y hace que los niños no se sienten cómodos para hablar con los profesionales del centro;

d) No garantizar a cada NNA la oportunidad de ser escuchado y expresar su opinión en las decisiones del centro que le afectan y poder contribuir en la gestión de sus espacios cotidianos.

(h) Asistencia apropiada a los padres y representantes legales en lo que lo respecta al niño

70. De conformidad con el artículo 18 de la Convención, Chile tiene la obligación de prestar la asistencia apropiada a los padres y representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta al niño.

71. El sistema de protección residencial no prevé el agotamiento de las posibilidades de continuidad de la convivencia del NNA con su familia de origen, incluso considerar si hay otros miembros de la familia extensa dispuestos a asumir la guarda y custodia, antes de tomar la decisión de separación.

72. El sistema carece de medidas adecuadas y suficientes para apoyar el fortalecimiento de las familias en dificultades emocionales, económicas y sociales, de modo que puedan

cumplir con sus responsabilidades para la preservación de los NNA en sus familias, y por lo tanto no se les pide a los operadores que desarrollen acciones eficaces que ayuden a la prevención de la separación del NNA de su familia.

73. El Comité considera que el Estado viola el artículo 18 de la Convención por no prestar la asistencia apropiada a los padres o representantes legales para el desempeño de sus funciones parentales, y por la inexistencia de una red eficaz y suficiente de apoyo intersectorial, especialmente en materia de salud, educación y ayuda en beneficios sociales y de intervención para la familia de origen.

(i) Protección contra la violencia

74. De conformidad con el artículo 19 de la Convención, Chile tiene la obligación de adoptar todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

75. El *Informe* INDH muestra que, en un periodo de 12 meses, 8 de cada 10 NNA en los centros reportó ser castigado por parte del personal, afectando por igual a niños y niñas, con independencia de su edad. Los NNA reportaron castigos como: encierros, contención física, ducha fría, salir al patio por la noche, aislamiento social o prohibirles jugar. Hay también castigos que involucran maltrato físico y que intentan justificarse como “contención” de NNA que se encuentran alterados o descompensados emocionalmente: “los tiraban al piso, les doblaban el brazo” o “una tía mete la cabeza de un niño de 6 años en un horno caliente hasta que se sofoque”.

76. Según información proporcionada por el SENAME, en 2016 existían 83 sumarios administrativos vigentes por maltrato a NNA de parte de funcionarios del SENAME.

77. 48.4% de los NNA reporta ser objeto de violencia física o psicológica reiterada por sus pares. Por su parte los educadores muestran poca intención por contener a los NNA, así como negligencia respecto de la gravedad y las consecuencias que pueden tener conductas marcadas por la violencia en el desarrollo de los NNA. 34.3% de los NNA indica no poder pedir ayuda a un adulto del centro para resolver su situación de vulneración.

78. El Comité considera que el Estado viola el artículo 19 de la Convención por:

a) Las prácticas de cuidado y castigo que, por omisión o acción directa, permiten o naturalizan las relaciones violentas y los maltratos entre los NNA y entre éstos y los adultos;

b) La inadecuación de las directivas y de capacitación del personal en técnicas educativas y disciplinarias no violentas, lo que provoca que el acercamiento, comunicación y trato entre los adultos y los NNA se caracterice por la arbitrariedad y la violencia. Debe destacarse que los NNA ingresados en los centros han sufrido previamente múltiples eventos de victimización y vulneración de derechos en sus vidas y esta disciplina administrada de forma no respetuosa con los derechos humanos les revictimiza y hace más grave la violación.

c) La inadecuada capacitación del personal en cuanto a la violencia entre pares, para disminuir la exposición continuada de los NNA a agresividad en su medio cotidiano y desarrollar técnicas no violentas de resolución de conflictos.

(j) Derecho del niño con discapacidad a la atención adecuada para una vida plena y decente

79. De conformidad con el artículo 23 de la Convención, Chile tiene la obligación de procurar a los NNA con discapacidad una vida plena y decente en condiciones que aseguren su dignidad, le permitan llegar a bastarse por sí mismos y faciliten la participación activa del niño en la comunidad, así como a garantizar el derecho del niño con discapacidad a recibir cuidados especiales.

80. Según el Informe INDH, 15.3% de los NNA ingresados en CREAD presentan algún grado de discapacidad, distribuidos en nueve de los 11 Centros (el Comité carece de datos sobre el número de NNA con discapacidad en OCAS). Las condiciones para asegurar la plena inclusión tanto física como social de NNA con discapacidad en centros residenciales hace necesario un esfuerzo especial de ajustes razonables y preparación. Sin embargo, no está protocolizado, los profesionales de atención directa no están capacitados para la atención a la diversidad y no hay personal de apoyo previsto para compensar esta situación. Existen 12 centros residenciales de OCAS sólo para personas con discapacidad, donde los NNA suelen entrar con corta edad y permanecer toda la vida. En muchos casos la institucionalización se produce porque las familias no tienen ni los recursos ni la preparación para cuidar de los NNA con discapacidad. En estos centros, pese a ser superior el auxilio económico del SENAME, éste sólo cubre alrededor del 20% del coste, debiendo los centros buscar el resto con actividades filantrópicas. En estos centros son muy pocos los NNA que mantienen contacto con su familia y es excepcional que regresen a ella. Tampoco hay ayudas del Estado para cubrir los gastos de posibles familias de acogida, aunque estas existan. Los NNA salen del centro excepcionalmente, al tener en su interior su propia escuela especial, su servicio de salud y servicios de rehabilitación.

81. El Comité considera que Chile viola el artículo 23 por:

- a) No proporcionar los apoyos necesarios a las familias con niños con discapacidad a fin de impedir su internamiento en instituciones;
- b) No proporcionar los apoyos necesarios a los NNA con discapacidad ingresados para el disfrute de una vida plena y decente que asegure su dignidad;
- c) Mantener un sistema de segregación en centros específicos que conduce a una situación de exclusión y aislamiento de su entorno social.

(k) Derecho al más alto nivel posible de salud

82. De conformidad con el artículo 24 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho del niño a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.

83. Entre 35% y 44% de los NNA residentes en centros no tiene un historial médico actualizado. En varios informes se han detectado NNA con enfermedades crónicas que no reciben tratamiento. En diciembre de 2016, de los 1.334 NNA que presentaban “patologías físicas y mentales de difícil manejo”, solo 164 habían recibido algún tipo de atención por parte de la red asistencial pública.

84. El Ministerio de Salud reconoció que 69.1% de los niños internados tiene trastornos mentales, a pesar de lo cual son escasos los servicios de salud mental. El SENAME cuenta con 17 psiquiatras en 8 de las 15 regiones del país, es decir, un/a psiquiatra cada 8.560 NNA si consideramos el total de NNA atendidos por el SENAME o un psiquiatra cada 470 NNA si se considera sólo los NNA institucionalizados.

85. Hay falta de cuidados en la administración de medicamentos a los NNA, sin supervisión médica adecuada, lo que resulta en que se suministren más de 10.000 dosis mensuales de psicofármacos. En el Informe INDH, la mitad de los NNA reportó estar tomando medicamentos para su salud mental, aunque el levantamiento de información clínica no contempla la evaluación psicológica o psiquiátrica por un especialista, ya que son hechas por un técnico y un médico general. Son prácticamente inexistentes los dispositivos de atención residencial de carácter psiquiátrico para casos por consumo de alcohol y drogas. Los funcionarios de trato directo recurren a la medicación sin supervisión médica, muchas veces para tranquilizar al NNA.

86. 68.6% de los NNA de 14 años o más presentan sintomatología que hace sospechar que cursan un cuadro depresivo; 26.2% de los NNA dijeron que hace más de un año se estaban sintiendo así; 45.3% dijo no haber accedido a un psicólogo o psiquiatra dentro o fuera del centro.

87. El Comité concluye que Chile viola el artículo 24 de la Convención por:

- a) La sistemática falta de diagnóstico de la salud integral del NNA ingresado;

b) La disponibilidad limitada de acceso a servicios de salud mental;

c) La ausencia de planes para NNA con problemas de salud mental, con trastornos psiquiátricos o neurológicos, o con consumo de alcohol y drogas; La falta de capacitación y control del personal de trato directo en el suministro arbitrario de psicofármacos;

d) La falta de programas especializados en número y calidad suficientes en materia de rehabilitación, además de protocolos y seguimiento y evaluación periódica.

(l) Derecho a la educación

88. De conformidad con el artículo 28 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho a la educación.

89. Según el Informe Jeldres, la mitad de los NNA en los centros tienen un retraso escolar equivalente a dos años, y muchos son calificados de analfabetos. El Informe INDH de 2017 reveló que 19.8% de los NNA están con retraso escolar y de éstos, 21.7% no recibe apoyo en las tareas. Adicionalmente, 7% de NNA no sabe leer y/o escribir y un porcentaje similar no va a la escuela.

90. La gran mayoría de los NNA frecuentan escuelas públicas, donde ni los profesores ni el personal está capacitado y sensibilizado para la situación particular de estos NNA y, por lo tanto, no proporcionan la atención necesaria para estos NNA. En algunos casos las residencias tienen sus propias aulas escolares lo que implica el aislamiento social de los NNA. Ambas situaciones no contribuyen a compensar, eliminar o minimizar los efectos de las vulneraciones de los NNA y tienen graves consecuencias en su desarrollo educativo.

91. El Comité considera que el Estado parte viola el artículo 28 de la Convención por:

a) La falta de medidas particulares y adecuadas, incluso la inadecuada preparación de los profesores y personal, a la situación de vulnerabilidad física, emocional y psicológica de los NNA, en un contexto educacional inclusivo y protector, que resulta en altos niveles de retraso escolar;

b) No tomar las medidas necesarias para que los NNA en el sistema residencial puedan acceder a la educación en condiciones de igualdad con los otros NNA.

(m) Derecho al descanso, esparcimiento y cultura

92. De conformidad con el artículo 31 de la Convención, Chile tiene la obligación de garantizar el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego, a las actividades recreativas propias de su edad y a participar plenamente en la vida cultural y en las artes

93. Los centros se caracterizan por: espacios poco adecuados para jugar; los juegos existentes se encuentran en malas o precarias condiciones; áreas verdes descuidadas; piscinas en desuso o con agua sucia; canchas sin aros, mallas y juegos oxidados; y lugares sin sombra o techumbre. Además, hay una escasez de espacios abiertos para la recreación, y solo 59.3% de los centros tiene áreas verdes.

94. 43.2% de los NNA reportan no contar con juguetes o juegos para su uso, solo 57.1% declara poseer libros y 29.3% de los centros no tiene biblioteca. Existe un bajo acceso a computadores e internet (46%). La TV tiene una preponderancia de 91.9%, lo que puede ser contraproducente sin la supervisión adecuada. Solo 25% de los NNA realiza actividades recreativas diariamente, casi tres cuartos las realizan semanalmente y 2.8% lo hacen mensualmente. Los NNA reportaron que se aburren, que no hay programadas actividades extra o socioeducativas como talleres o salidas fuera del recinto.

95. El Comité considera que Chile viola el artículo 31 de la Convención por no proporcionar a los NNA internados la oportunidad plena de jugar y participar en actividades recreativas propias de su edad, en particular considerando que el juego o la expresión artística pueden ayudar a los NNA vulnerados en sus derechos a externalizar sus experiencias de vida traumáticas o difíciles y de esa forma superarlas. Por otro lado, el exceso de tiempo libre en algunas instituciones, sumado a la escasez de actividades e

implementación para el juego y la recreación, establece un cuadro de inactividad que puede afectar negativamente el desarrollo y la salud mental del NNA.

(n) Protección contra explotación y abusos sexuales

96. De conformidad con el artículo 34 de la Convención, Chile tiene la obligación de proteger al niño contra todas formas de explotación y abusos sexuales, en particular la incitación o la coacción para que un niño se dedique a cualquiera actividad sexual ilegal y la explotación del niño en la prostitución u otras prácticas sexuales ilegales.

97. Dependiendo de la región, el abuso sexual es la segunda o tercera causa de ingreso en la red SENAME y la internación expone nuevamente a los NNA a esos abusos. A partir de 2012, investigaciones del poder judicial, de la procuraduría y del INDH han expuesto casos de violencia sexual entre NNA, entre adultos del centro y NNA, y explotación sexual de los NNA por los adultos

98. El Informe Jeldres consignó un alto número de abusos sexuales evidenciando, por ejemplo, que en la residencia Ajllasga de Arica, existía una red de prostitución infantil afectando 24 niñas, que culminó con la formalización por explotación sexual infantil de dos trabajadores del hogar. En enero de 2016 en la ciudad de Freirina se desarticuló una red de explotación sexual con niñas de las dependencias del SENAME.

99. El Informe INDH identificó un total de 34 casos de abuso sexual de NNA ocurridos el año anterior, la mayoría sufridos por niñas. Los NNA que reportaron abuso sexual pertenecían a un total de 20 centros en 9 regiones diferentes. Los abusos habrían sido cometidos por otro NNA, por adultos que trabajaban en el centro o agresores no especificados. La mayoría de los NNA reportan seguir en contacto con la persona que habría cometido el abuso, y la mitad reportaron haber sufrido abusos reiterados. Dos tercios de los NNA reportaron abusos que se habían producido o iniciado cuando tenían menos de 14 años.

100. Durante la visita, los expertos escucharon testimonios estremecedores de antiguos internos de centros residenciales: “por las noches me embadurnaba con mis heces para que no se me acercaran”, “al llegar oía como se repartían a los nuevos: éste para mí”.

101. Dos tercios de los centros reportan contar con un protocolo de abuso sexual del SENAME, mientras que el resto no reporta o desconoce la existencia de dicho protocolo.

102. En cuanto a la capacitación, solo 15.9% de los centros reportaron haber realizado alguna capacitación en el área de prevención de abuso sexual, mientras que sólo 6.6% del personal reporta haber recibido capacitaciones en el último año.

103. El Comité considera que el Estado parte viola el artículo 34 de la Convención por:

- a) No prevenir violencias sexuales entre pares y entre NNA y los adultos que tienen la responsabilidad de protegerlos;
- b) No actuar oportuna y eficazmente cuando la violencia sexual es conocida y reportada;
- c) La ausencia, desconocimiento o no aplicación de protocolos específicos con directrices en materia de manejo y/o prevención de situaciones de abuso sexual en algunos centros, lo que genera que no sean reportados los casos o, en caso de reporte, no se tomen medidas administrativas y judiciales de forma oportuna, contribuyendo a una situación de impunidad;
- d) La falta de capacitación del personal en la prevención del abuso sexual.

(o) Protección contra la tortura y tratos crueles inhumanos o degradantes

104. De conformidad con el artículo 37 (a) de la Convención, Chile tiene la obligación de velar por que ningún niño sea sometido a torturas ni a otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

105. En diciembre de 2016 se conoció que 25 niños internados en el centro de Playa Ancha de Valparaíso, fueron víctimas de fuertes maltratos y golpes cometidos por

funcionarios de la institución. En mayo de 2016 se conocieron actos de violencia en contra de NNA en situación de discapacidad en el Centro Alihuen de Santiago, cometidos por el director y funcionarios.

106. A inicios de 2017 el Fiscal a cargo de la investigación penal por la muerte de Lisette Villa de 11 años, en el Centro Galvarino, concluyó que la niña habría fallecido producto del ejercicio de violencia física por parte de personas responsables de su cuidado, formalizando en marzo de 2017 la denuncia a ocho personas por delitos de tortura y apremios ilegítimos.

107. Los NNA en las residencias han reportado prácticas de malos tratos como: maltrato psicológico, gritos, encierros, aislamiento social o amenazas de violencia; maltrato físico leve, como tirones de cabello, orejas, empujones, cachetadas; y maltrato físico grave, consistente en golpes con correas, puños y objetos diversos, quemaduras con cigarro, o agua caliente, hasta amenazas con cuchillos o armas.

108. El Comité considera que el Estado parte viola el artículo 37 (a) de la Convención por:

a) No proteger los NNA bajo su custodia de torturas y o tratos crueles, inhumanos o degradantes, prácticas que son normalizadas y justificadas como formas de disciplina y contención. Estas prácticas ocurren bajo la custodia del Estado y son llevadas a cabo por funcionarios públicos, o personas en el ejercicio de funciones públicas en los OCAS, causando daño físico y/o mental a los NNA con una finalidad de castigo, lo que es calificable de tortura;

b) No actuar oportunamente para parar y eliminar prácticas de tortura y o tratos crueles, inhumanos o degradantes conocidos en los centros.

B. Atribución al Estado de las violaciones

109. El Estado es directamente responsable de las violaciones llevadas a cabo en los CREAD, así como de las llevadas a cabo en los OCAS u otros centros. Y ello, no sólo por falta de supervisión, sino también porque dichos centros, a efectos de atribución de responsabilidad, deben ser considerados agentes del Estado, al actuar en el ejercicio de funciones públicas por delegación del Estado. Como ha señalado el Comité en su OG 16: "Los Estados no están exentos de sus obligaciones en virtud de la Convención y sus protocolos facultativos cuando delegan sus funciones o encargan su desempeño a una empresa privada o a una organización sin fines de lucro" (CRC/C/GC/16, par. 25).

110. En el ámbito de este informe el Comité considera que el Estado parte ha violado los siguientes artículos de la Convención: 2; 3 (1) y (2); 4; 6; 9; 12; 18; 19; 20; 23; 24 ; 25; 28; 31; 34; 37 (a) y 39. Estos artículos deben leerse junto con las Observaciones Generales nos. 1 (2001), 5 (2003) 8 (2006); 9 (2006); 12 (2009); 13 (2011); 14 (2013); 15 (2013); 17 (2013); y 19 (2016), así como las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños, aprobadas por la Asamblea General de Naciones Unidas (A/RES/64/142).

C. Naturaleza grave o sistemática de las violaciones

111. De conformidad con el artículo 35 del Reglamento del Comité en relación con el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, el Comité debe evaluar si las violaciones de los derechos son graves y/o sistemáticas.

112. El Comité considera que las violaciones son "graves" si es probable que produzcan daño sustancial a las víctimas. Una determinación con respecto a la gravedad de las violaciones debe tomar en cuenta la escala, la prevalencia, la naturaleza y el impacto de las violaciones encontradas.

113. El término "sistemático" se refiere a la naturaleza organizada de los actos que conducen a violaciones repetidas y la improbabilidad de su ocurrencia aleatoria.

114. El Comité evalúa la gravedad de las violaciones en Chile a la luz del daño y sufrimiento experimentados por los NNA en el sistema residencial del SENAME. Las vulneraciones de derechos afectaron a miles de NNA que entraron en los hogares, en todo el territorio del país y durante un periodo largo de tiempo, que se prolonga hasta hoy. Las violaciones encontradas son de una naturaleza amplia y su impacto se estima de largo plazo. Además, la obligación del artículo 20 de garantizar el derecho a una protección y asistencia “especiales” por parte del Estado incrementa la gravedad y alcance de las violaciones señaladas.

115. La naturaleza sistemática de las violaciones se debe, por un lado, a la continuada existencia de un sistema de protección basado en una visión asistencialista y una lógica paternalista del Estado y, por otro, a la inacción e incapacidad reiteradas de cambiar leyes, políticas y prácticas que se conocían, a través de varios informes de las autoridades, cómo repetidamente vulneradoras de derechos de los NNA bajo la tutela del Estado.

116. El Comité considera que el Estado parte es responsable de:

a) Graves violaciones de los derechos enunciados en la Convención, considerando que el sistema de protección residencial de Chile ha resultado en una amplia vulneración de derechos de miles de NNA bajo la tutela del Estado durante un largo periodo de tiempo y, en particular:

i. Violación de su obligación de respetar los derechos de los NNA durante su estadía en las residencias de administración directa del Estado, que ha resultado en una re-victimización de los NNA por parte del personal;

ii. Violación de su obligación de proteger por no proveer la protección y el cuidado adecuado a NNA que entran en el sistema de protección residencial por haber sido víctimas de vulneraciones de derechos, ni los cuidados necesarios para la recuperación y rehabilitación física y psicológica de los NNA;

iii. Violación de su obligación de hacer cumplir los derechos de los NNA por la inexistencia de medidas efectivas y oportunas para poner fin a las violaciones de derechos, tanto en su familia de origen como en las residencias de administración privada.

b) Violaciones sistemáticas de los derechos enunciados en la Convención, a causa de:

i. La falta de una ley integral de protección de la niñez basada en una perspectiva de derechos humanos;

ii. La existencia y uso extendido y continuado de medidas judiciales que fallan en su propósito de protección y recuperación;

iii. El mantenimiento de un cuadro administrativo del SENAME no adecuado en recursos humanos y financieros;

iv. La incapacidad y/o voluntad de tomar medidas eficaces y oportunas a pesar de que la situación del sistema de protección residencial es conocida a través de informes oficiales de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo.

VI. Primera recomendación urgente

117. Tras la visita realizada, el Comité se dirigió por carta al Estado parte para expresarle su profunda preocupación con respecto a las condiciones de infraestructura del CREAD Playa Ancha en Valparaíso. En opinión del Comité, dichas condiciones constituyen en sí mismas una violación de la Convención, en especial los artículos 6 (2) y 39.

118. Dada la urgencia de la situación, el Comité instó al Estado parte a:

a) Cerrar con efecto inmediato el centro residencial CREAD Playa Ancha;

b) Llevar a cabo un análisis exhaustivo de la situación individual de cada niño allí recluido, teniendo en cuenta sus derechos y necesidades específicas; y

- c) Colocar a los NNA en la atención adecuada a sus necesidades individuales.

119. El Estado parte respondió aceptando el requerimiento y comprometiéndose a cerrar el centro en abril de 2018.

120. Hasta la fecha de este informe el Comité no ha recibido información sobre el cierre efectivo del CREAD Playa Ancha.

VII. Recomendaciones

A. Prevención y protección

121. El Comité considera que las violaciones descritas no son producto de circunstancias puntuales, de personas concretas o de una determinada coyuntura, sino que su mantenimiento a lo largo de casi 40 años y la falta de corrección ante las reiteradas denuncias y constataciones, demuestra que existen unas causas estructurales que han permitido esa situación.

122. En este sentido, el Comité considera que existen, principalmente, cuatro causas estructurales que han favorecido las graves y sistemáticas violaciones descritas en este Informe: a) la visión tutelar de la infancia; b) una incorrecta interpretación del carácter subsidiario del Estado; c) la excesiva judicialización del sistema; d) la insuficiencia de recursos humanos, técnicos y financieros en el sistema.

123. Chile se sigue rigiendo por el sistema tutelar contenido en la Ley de Menores de 1967. Este sistema considera a los NNA como “objetos de protección”, frente al cambio de paradigma de la Convención que considera a los NNA como “sujetos de derecho”. El Comité, en las Observaciones Finales de 2015 a Chile, manifestó su preocupación por este enfoque tutelar incompatible con un marco jurídico que reconozca y garantice los derechos de todos los NNA. Este enfoque ha provocado la inexistencia de políticas preventivas de la vulneración de derechos y ha considerado que la filantropía, el proporcionar “techo y comida” o “separar de la familia”, es suficiente para proteger a los NNA vulnerados, sin preocuparse por una visión integral que permita mecanismos claros de participación, defensa y protección de sus derechos.

124. El Comité recomienda que el Estado parte adopte el paradigma de protección integral de la Convención, especialmente:

- a) **Aprobando con urgencia la ley de protección integral de la infancia y garantizando que ésta sea conforme con la Convención;**
- b) **Promoviendo los derechos de todos los NNA y estableciendo programas que detecten prontamente los riesgos de violaciones;**
- c) **Prestando la asistencia apropiada a la familia en el cumplimiento de sus obligaciones parentales a fin de reducir la necesidad de cuidados alternativos;**
- d) **Protegiendo a los NNA vulnerados en sus derechos con medidas que prioricen el acogimiento familiar, en familia extensa o ajena, frente al residencial; y trabajando con la familia para procurar su retorno siempre que sea en interés superior del NNA.**

125. El concepto de Estado subsidiario informa el sistema constitucional chileno. En virtud de él, el Estado sólo debe intervenir cuando el ciudadano, individual o colectivamente, no lo haga. Tal perspectiva trajo como consecuencia que el Estado dejara mayoritariamente en manos de instituciones privadas la atención a los NNA en situación de desamparo, tradicionalmente atendidos por instituciones filantrópicas. En el contexto del derecho internacional de los derechos humanos, los Estados tienen tres tipos de obligaciones: respetar, proteger y hacer cumplir los derechos humanos, y nada impide que un Estado se apoye en el sector privado para el cumplimiento de dichas obligaciones. Pero el Comité enfatiza que es al Estado a quien corresponde el diseño, implementación, ejecución y evaluación de políticas públicas y sociales en materia de niñez y, aunque puede

apoyarse en la sociedad civil para el cumplimiento de las metas trazadas, no puede delegar su responsabilidad.

126. El Comité recomienda que el Estado parte asuma plenamente la responsabilidad de regular, controlar y financiar el respeto, protección y realización de todos los derechos de los NNA en el sistema de protección y en ese sentido:

a) **Modifique la ley de subvenciones, exigiendo estándares de calidad a los OCAS tanto en el número, como en la cualificación del personal, en la calidad de las instalaciones y en el desarrollo de programas de rehabilitación de los NNA y de trabajo con las familias, de conformidad con la Convención y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños;**

b) **Proporcione recursos financieros y técnicos suficientes para el cumplimiento de dichos estándares;**

c) **Establezca mecanismos eficaces de supervisión.**

127. Existe consenso sobre la excesiva judicialización del sistema. Los jueces tienen encomendada la adopción de todas las medidas de protección, desde las ambulatorias a las residenciales. Pero no tienen un conocimiento preciso de los recursos alternativos a la internación, ni el tiempo necesario para el estudio de cada caso individual, ni la capacitación para saber cuál es la medida social más adecuada para cada NNA. Los tribunales tienen poco personal especializado de apoyo. Aunque se reserve a los tribunales la decisión de separación de la familia, los sistemas administrativos, integrados por personal con formación especializada resultan más eficaces para realizar el seguimiento preventivo de los NNA en una situación de riesgo, así como para aplicar las medidas más adecuadas a las características de cada NNA y proponer la creación de aquellas medidas que no existan. Naturalmente, dicho sistema administrativo debe acompañarse de un recurso ante los tribunales de todas las acciones que inciden en la vida de los NNA, en caso de oposición a las mismas.

128. El Comité recomienda que el Estado parte desjudicialice el sistema de protección, en particular:

a) **Cree un servicio de protección administrativo, especializado y dotado de recursos suficientes, que conozca a fondo los recursos existentes para la garantía de todos los derechos, que detecte las carencias existentes y que realice un seguimiento individualizado desde las situaciones de riesgo y con competencia para adoptar las medidas necesarias a fin de prevenir, proteger y remediar situaciones de vulneración de derechos;**

b) **Establezca criterios claros y estrictos para la decisión de cuidados alternativos de NNA, con garantías procesales que garanticen el derecho del NNA a que su interés superior sea una consideración primordial y que todas las partes sean debidamente escuchadas;**

c) **Regule un procedimiento de revisión judicial de las acciones del sistema administrativo;**

d) **Fortalezca el papel del Defensor de la Niñez como supervisor del respeto de los derechos de los NNA en el sistema de protección.**

129. Existe, finalmente, una carencia estructural de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados para cumplir con la obligación de protección y asistencia especiales a la que tienen derecho los NNA temporal o permanentemente privados de su medio familiar. Los profesionales que trabajan en el sistema son insuficientes en número y muchos carecen de competencia para llevar a cabo sus funciones y no deberían estar dentro del sistema.

130. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) **Dote de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados al sistema;**

b) Establezca programas de formación continua y especializada para el personal que trabaja en el sistema;

c) Establezca procedimientos eficaces de supervisión del personal que trabaja en el sistema, y su sanción y remoción ante casos de violaciones de los derechos de NNA.

B. Reparación de las víctimas

131. De conformidad con el artículo 39 de la Convención, Chile tiene la obligación de adoptar todas las medidas apropiadas para promover la recuperación física y psicológica y la reintegración social de todo NNA víctima de: cualquier forma de abandono, explotación o abuso; tortura u otra forma de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que esa recuperación y reintegración se lleve a cabo en un ambiente que fomente la salud, el respeto de sí mismo y la dignidad del niño.

132. El Comité desea resaltar que, en el caso específico de esta investigación, el Estado parte tiene una obligación reforzada de reparación de las víctimas por ser el mismo Estado el responsable directo de las violaciones de los derechos de gran parte de los NNA ingresados en centros de protección, tanto a través de la acción u omisión de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, como a través de acciones u omisiones de funcionarios del SENAME y trabajadores de los OCAS.

133. **El Comité recomienda que el Estado parte:**

a) Establezca mecanismos de reparación para las víctimas, actuales y pasadas, priorizando su derecho a ser oídas y a expresar su dolor.

b) Desarrollar un plan de acción de reparación que incluya acciones en salud, especialmente tratamiento psicológico, educación, vivienda, justicia y, en su caso, indemnización económica.

134. El Comité recomienda que el Estado parte adopte todas las medidas necesarias, de corto, medio y largo plazo, para aplicar con urgencia las recomendaciones señaladas y proteger, respetar y hacer cumplir todos los derechos de los NNA que se encuentran en el sistema de protección.

C. Seguimiento

135. El Comité solicita al Estado parte que le informe en el plazo de seis meses sobre las medidas que haya adoptado y tenga previsto adoptar, incluidas las medidas urgentes solicitadas en febrero de 2018, y le recomienda que difunda las conclusiones y recomendaciones del Comité.
