



Universidad de Chile

Facultad de Derecho.

Escuela de Derecho.

HACIA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS,
NIÑAS Y ADOLESCENTES EN CHILE.

Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales.

MARIO ALFREDO TAPIA CÁRCAMO.

Profesora guía: Laura Albornoz Pollman.

Santiago, Chile.

2019

AGRADECIMIENTOS.

Para Amanda, por ser quien llena mi vida.

Por ser quien día a día me motiva a seguir adelante

Por ser a quien más amo en esta vida.

Para mis amigos y amigas, por estar.

Por colaborar cuando el cansancio abunda.

Por aportar a mi vida humor y buenos momentos.

Por todo el ánimo recibido.

A mi familia, especialmente mis padres.

Por ser incondicionales aun en momentos difíciles.

Por estar a mi lado.

TABLA DE CONTENIDOS.

Resumen	p.9
Introducción	p.11
Capítulo I. Antecedentes de la protección legal de los derechos de la niñez	p. 19
1. La deficiente protección a los Derechos de la Infancia en el primitivo ordenamiento jurídico nacional	p. 19
2. Ley sobre Infancia Desvalida	p. 23
3. La protección a “la infancia peligrosa”	p. 26
4. Legislación entre 1928 y 1967	p. 31
4.1. Ley que establece los Derechos y Obligaciones referentes a la Adopción	p. 31
4.2. Ley de Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias	p. 33
4.3. Reformas legales producto de la ley N°10.271	p. 34
4.4. Reformas legales producto de la ley N°11.183	p. 35
4.5. Creación de los Juzgados de Letras de Menores	p. 36

4.6. Reformas educacionales	p. 38
5. Ley de menores N°16.618	p. 39
6. Legislación posterior a la Ley de Menores	p. 43
6.1 Normativa sobre adopción de menores	p. 43
6.2 Educación preescolar	p. 44
7. La situación de la infancia durante la dictadura militar	p. 44
8. La situación de Costa Rica frente a los Derechos de la Infancia	p. 48

Capítulo II. La convención de los Derechos del Niño y su aplicación en Chile

.....	p. 53
1. Historia de la Convención	p. 53
1.1. Una incipiente protección a la infancia	p. 53
1.2. La Declaración de los Derechos del Niño de 1924	p. 55
1.3. La Declaración de los Derechos del Niño de 1959	p. 58
1.4. El año 1979, el “año del niño”	p. 60
2. La Convención de Los Derechos del Niño de 1989	p. 61
2.1. La convención en la legislación nacional	p. 63
2.2. Evaluación legal	p. 65

2.2.1. Ley N°19.585, que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación	p. 65
2.2.2. Ley N°19.684, que modifica el Código del Trabajo para abolir el trabajo de los menores de quince años	p. 69
2.2.3. Ley N°19.876, reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media	p. 72
2.2.4. Ley N°19.927, que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil	p. 75
2.2.5. Ley N°19.966, que establece un régimen de Garantías Explícitas en Salud	p. 76
2.2.6. Ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia	p. 79
2.2.7. Ley N°20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal	p. 81
2.2.8. Ley N°20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social, e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile crece contigo”	p. 85
2.2.9. Ley N°20.545, que modifica las normas sobre protección a la maternidad, e incorpora el permiso postnatal parental	p. 88
2.2.10. Ley N°20.680, que introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados	p. 90

Capítulo III: Hacia una integralidad en la protección de los derechos de la infancia p. 95

1. Política Nacional de la Niñez p. 96

1.1. Sistema de garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín 10315-18)
..... p. 98

1.2. Subsecretaría de la Niñez (Boletín N°10314-06) p. 105

1.3. Defensoría de los derechos de la Niñez (boletín 10584-07) p. 108

1.4. Proyectos de ley que crean el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas (boletín 11176-07), y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (boletín 11174-07) p. 111

1.5. Proyecto de ley que crea el Servicio de Protección a la niñez y modifica normas legales que indica. (boletín 12027-07) p. 114

Conclusiones p. 117

Bibliografía p. 127

RESUMEN.

El presente trabajo busca responder a la interrogante respecto a si existe en nuestro ordenamiento jurídico una protección integral a los derechos de la infancia. Lo anterior será desarrollado efectuando una investigación de carácter temporal en donde se analizará cómo las ideas de protección a los derechos de la infancia fueron tomando forma en nuestro ordenamiento jurídico, partiendo desde una prácticamente nula protección. Siguiendo a lo anterior, se analizarán ciertos cuerpos legales entrados en vigencia con posterioridad a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño para demostrar la influencia de ésta en nuestra legislación. Finalmente, se revisará la labor que el Consejo de la Infancia ha realizado, analizando los proyectos de ley presentados al Congreso Nacional. Todo esto con la finalidad de determinar si finalmente es posible lograr una protección integral a los derechos de la infancia.

INTRODUCCIÓN.

El texto que presento a continuación corresponde a la memoria con la cual pretendo optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, la cual lleva por título “Hacia la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile”.

Esta investigación posee un carácter teórico y documental, puesto que el foco corresponde al estudio tanto de la legislación nacional vigente indicada, como a proyectos de ley en tramitación; con el objeto de explicar la transformación jurídica propuesta, consistente en la paulatina incorporación de los derechos consignados en la Convención de los Derechos del Niño a la estructura de la legislación nacional. Todo bajo un modelo lógico inductivo, puesto que se tratará de llegar a contestar nuestra formulación del problema a partir del estudio de cada uno de los estadios propuestos para esta investigación (método analítico), juntamente con el contexto y episodios históricos significativos (método histórico), para finalmente determinar si efectivamente hay una protección integral a los derechos de la niñez en Chile.

La principal motivación de este tema nace como una inquietud personal, debido a que bajo mi parecer existe abiertamente una insuficiencia de la legislación nacional respecto a los temas de infancia. Esto se puede ejemplificar bajo el supuesto de que, existiendo legislación de carácter preventiva se podrían haber aminorado en cantidad las vulneraciones de derechos de los niños. Por intermedio de esta investigación pretendo demostrar que los proyectos de ley presentados bajo la asesoría del Consejo de la Infancia van orientados a conseguir una protección integral en los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile.

En los albores de la vida republicana de Chile, se reconoce que la infancia era un tema prácticamente invisible, hasta bien entrado el siglo XIX. Así lo plantea en esta línea el historiador Jorge Rojas, quien establece entre otras cosas que “la escasez de relatos sobre esa época y la aparente indiferencia de las autoridades, por lo menos comparativamente a lo que sucederá desde mediados de ese siglo, ha dado pie a un conjunto de interpretaciones que acentúan la idea de que los niños realmente eran poco considerados, que se les trataba como seres inferiores y no contaban en muchas materias.”¹

¹ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Santiago: JUNJI. Página 22.

Sin embargo, en esta misma línea el autor indica que durante todo el período colonial estuvieron en plena vigencia una serie de criterios de excepcionalidad, de acuerdo con la edad, para castigar los delitos y para proteger el trabajo indígena.² Ciertamente es que estos criterios no fueron traspasados al Código Civil de 1856.

Hasta antes de la ratificación de la Convención de los Derechos del niño, en Chile la legislación a favor de los menores de edad prácticamente se limitaba a aspectos patrimoniales, establecidos en el Código Civil (Libro I, de las personas), y principalmente a lo dispuesto en la ley N°16.618 de menores, del año 1967. El decreto 830, promulgado el 14 de agosto y publicado el 27 de septiembre de 1990, bajo el gobierno del presidente Patricio Aylwin, incorpora dicha Convención a la legislación nacional, luego de que el 26 de enero de 1990 Chile la suscribiera.

La principal obligación que traía aparejada esta ratificación era la adecuación de todo organismo, procedimiento, leyes, o institución en que los niños tuviesen injerencia directa, a los nuevos principios que se instauran en

² ROJAS FLORES, Jorge. (2010). Página 89.

virtud de la protección integral y el reconocimiento como sujetos de derecho, de niños, niñas y adolescentes (artículo 4).

Sin perjuicio de lo anterior, a pesar de existir modificaciones legales éstas han sido insuficientes y aun no se puede establecer que existe un cumplimiento pleno a lo señalado en el artículo cuarto de la Convención, toda vez que a simple vista aún sigue predominando un sistema tutelar de derechos, que en la práctica opera cuando existe una vulneración grave de derechos del niño, niña o adolescente. Distintos han sido los intentos legislativos para instaurar en Chile un ordenamiento jurídico que establezca una protección integral de los derechos de la infancia, que vaya más allá de una vulneración del derecho, teniendo también un enfoque preventivo, de protección especializada de derechos, y protección judicial. La instauración de un sistema integral en la protección de los derechos de la infancia y adolescencia debiese ser la respuesta para superar el sistema tutelar de derechos predominante.

A modo de referencia, y sólo con un fin ilustrativo, transcribiré el artículo séptimo del Código de la Infancia Colombiano, el cual reza: “Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derecho, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en

desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.³

En el primer capítulo de este trabajo, pretendo mostrar al lector el desarrollo legislativo en torno a las temáticas de la infancia, dando inicio a este estudio desde la entrada en vigor del primitivo Código Civil nacional, teniendo como tope de estudio en este capítulo el ocaso de la dictadura militar, en el año 1990.

Dentro de este capítulo analizaré principalmente la legislación tendiente a regular a la llamada “infancia peligrosa” y el establecimiento de la primera Ley de Menores, pasando además por las diversas problemáticas salvaguardadas por leyes especiales que afectaban en cierta medida a la infancia, tales como las orientadas al establecimiento de reformas educacionales, al establecimiento del pago de alimentos en los casos de abandono de la familia, lo relativo a la adopción, entre otras.

³ CODIGO DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA. Colombia. Artículo 7.

El segundo capítulo en cambio está dividido en dos partes. Una primera va orientada hacia la instauración a nivel internacional de la Convención de los Derechos del Niño, empezando desde los primeros intentos en los albores del siglo XX, a la protección de la infancia, vinculante para los estados suscriptores de dichas declaraciones, hasta el surgimiento de la convención y la posterior ratificación de los estados miembros de Naciones Unidas.

La segunda parte de este capítulo va enfocada nuevamente al ámbito nacional. En este apartado someramente se indicará acerca de la ratificación del estado de Chile de dicha Convención, para posteriormente analizar mediante un estudio de 10 leyes previamente seleccionadas, la influencia de dicho cuerpo legal en la legislación nacional. Cabe hacer presente que dicho estudio comprende el análisis del mensaje presidencial o la moción parlamentaria según sea el caso, la discusión en general en su primer trámite constitucional, y finalmente la ley publicada en el Diario Oficial.

El tercer capítulo de este trabajo va enfocado principalmente en el plan nacional de infancia, instaurado bajo el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. En este apartado pretendo hacer un relato comenzando con el surgimiento del Consejo de la Infancia y la tramitación de los proyectos de ley orientados a darle forma a este plan nacional.

Se pretende en este acápite final dar a conocer al lector el estado actual de la tramitación de los distintos proyectos, estableciendo así la trascendencia de éstos dentro del plan ya indicado y los efectos que produjo en la legislación nacional. Teniendo lo anterior a la vista, podremos concluir el nivel de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y si esta protección es de carácter integral.

CAPÍTULO I. ANTECEDENTES DE LA PROTECCIÓN LEGAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.

1. La deficiente protección a los Derechos de la Infancia en el primitivo ordenamiento jurídico nacional.

En nuestra legislación, la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ha avanzado conforme se desarrollan los principios de justicia y solidaridad, propios de los albores del siglo XX. Cabe destacar que, en la época de la codificación de nuestro ordenamiento jurídico, esto es a mediados del siglo XIX, la protección a los derechos de la niñez no era un tema relevante para el legislador.

Hubo mucha demora en la instalación de ideas protectoras de los derechos de la niñez, puesto que dichos postulados tenían una escasa difusión. Las noticias relacionadas a esta materia pasaban inadvertidas ante quizá otros hechos internacionales que acaparaban titulares de la prensa. Sin embargo, según plantea Jorge Rojas, se puede aseverar que en los inicios del siglo XX en

Chile escasamente se conocieron textos que proclaman y defendían expresamente los derechos de los niños.^{4 5}

Como mencionaba anteriormente, en Chile la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes no era tema relevante para el legislador de la época, influencia extraída por Andrés Bello principalmente del Código Napoleónico. Bajo dichas influencias es que en 1855 se dictó nuestro primer Código Civil, y en 1875 nuestro primer Código Penal. En ambos cuerpos legales, los temas relativos a la niñez eran considerados como materia de carácter excepcional. Esta excepcionalidad entonces, la podemos apreciar tanto en un ámbito Penal como en otro de carácter Civil.

Me referiré someramente a la esfera penal. En este ámbito, el texto legal sólo se limita a regular aquella situación en la cual, el menor de edad era acusado de la comisión de algún delito. El primitivo artículo 10 del Código Penal establecía en su numeral segundo y tercero respectivamente, que el menor de 10 años estaba exento de toda responsabilidad penal, y que el mayor de 10 y menor de

⁴ ROJAS FLORES, Jorge. (2007) Los Derechos del Niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930". Texto disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942007000100005#16 [en línea].

⁵ Según lo indicado por el autor, aquellos textos conocidos en la época que proclamaban los derechos de los niños son el acuerdo de un congreso científico español que data de 1912, la "Declaración de Ginebra" suscrita por la sociedad de Naciones de 1924, la declaración de Montevideo de 1927, y la "Declaración de Washington" de 1930.

16 años también lo estaba, salvo que constara que hubiese actuado con discernimiento. El artículo 11 de dicho cuerpo legal en cambio, establecía sólo como un atenuante de responsabilidad criminal, en su numeral segundo, el ser un menor de 18 años.

Ahora bien, en materia civil, el primitivo Código Civil nos muestra a la autoridad paterna con un marcado carácter absolutista, en donde dicho padre de familia actúa con autoridad plena buscando garantizar la buena educación y el buen comportamiento de sus hijos, vistos éstos como si fuesen de su propiedad. El artículo 233 refleja dicha situación, el cual establece en su primer inciso que “el padre tendrá la facultad de corregir i castigar moderadamente a sus hijos, y cuando esto no alcanzare, podrá imponerles la pena de detención hasta por un mes en un establecimiento correccional [sic]”.

Esta autoridad paterna tan avasalladora permite plantear que el sistema legal reconoce una incapacidad de ejercicio plena de los derechos de niños y niñas. Sin embargo, se establece como excepción a esta incapacidad la situación del hijo emancipado conforme lo establece el artículo 246, el cual indica que “El hijo de familia se mirará como emancipado, i habilitado de edad para la administración i goce de su peculio profesional o industrial [sic]”. Por lo tanto, se presenta como excepción a esta supuesta incapacidad recientemente planteada,

que los menores adultos que poseían patrimonio propio lo administrasen. Es dable de suponer que el legislador privilegiaba los bienes y la libre circulación de éstos, al otorgar atribuciones especiales según lo recientemente planteado, en desmedro de una protección, aunque mínima fuese, por el hecho de ser menor de edad.

El primitivo Código Civil establecía además una distinción de los hijos, producto principalmente de las influencias propias de la época de su dictación. En el fondo, esta distinción se efectuó para determinar quiénes son dignos de suceder, conforme a lo señalado en el primitivo Código Civil. En palabras del profesor Mauricio Tapia, “el Código Civil contemplaba discriminaciones entre hijos legítimos, naturales y simplemente ilegítimos (y de dañado ayuntamiento, adulterinos e incestuosos), que podían explicarse por la concepción confesional que el Código tenía del matrimonio”.⁶

En efecto, el artículo 35 determinaba que eran hijos legítimos aquellos concebidos durante el matrimonio, o aquellos legitimados por el matrimonio de los padres posterior a la concepción. Los demás eran ilegítimos. El artículo 36 clasifica a los hijos ilegítimos en naturales, de dañado ayuntamiento, o

⁶ TAPIA RODRÍGUEZ, Mauricio (2005). *Código Civil 1855-2005 - Evolución y Perspectivas*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Página 126.

simplemente ilegítimos. Los hijos naturales eran aquellos que han obtenido el reconocimiento de su padre, o madre, o ambos otorgado por instrumento público. Los de dañado ayuntamiento eran aquellos hijos concebidos bajo situaciones delictivas, específicamente en escenarios de adulterio (artículo 37), en relaciones de carácter incestuosas (artículo 38), o bien en aquellos casos en que el hijo era concebido entre padres de los cuales alguno era clérigo de órdenes mayores, o persona ligada por voto solemne de castidad en orden religiosa reconocida por la iglesia católica (artículo 39).

Podemos indicar entonces, que la legislación existente en torno a la infancia ya sea en el ámbito penal como civil, comparten como punto de partida el hecho de la relevancia de la disciplina infantil. A esto apunta Miguel Cillero, cuando indica que “esta época está marcada por un énfasis jurídico-penal, preocupado más de reestablecer y mantener el orden social y familiar, que de la situación personal de los niños”.⁷

2. Ley sobre Infancia Desvalida.

En el apartado anterior se ilustraba la situación que concurría, una época con una inexistente legislación especial en torno a los Derechos de la Niñez. Sin

⁷ CILLERO, Miguel. (1994) *Evolución histórica de la Consideración Jurídica de la Infancia y Adolescencia en Chile*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño. Página 92.

perjuicio de que los niños que pululaban en las calles fueron objeto de control desde mediados del siglo XIX cuando se dictaron varios reglamentos que prohibieron y regularon la vagancia y el comercio callejero, existía en esta época, parafraseando a Jorge Rojas, e impulsado por el crecimiento urbano de fines del siglo XIX, un aumento en la presencia de niños en las calles, dedicados a pedir limosna, vender, robar, vagar y jugar.⁸

Lo anterior comienza a cambiar luego de que, en el año 1912, y al alero de esta idea de corregir y disciplinar a la infancia, se promulga la primera ley que a mi juicio comienza a prestar esta especial protección. Sin embargo, esta protección estaba netamente enfocada en una situación especial y usual en la época: el abandono de niños, niñas y adolescentes. Es por esto, que esta nueva legislación se denomina “Ley sobre Infancia Desvalida (Ley N°2.675)”. Dicha ley establece las causales por la cual se presume de derecho que un niño menor de 16 años se encontrará en situación de abandono, además de determinar los casos en que el abandono se presume legalmente, indicando finalmente los casos en que se presume la depravación del padre. Lo anterior, para efectos de determinar la emancipación judicial, conforme al artículo 267 del Código Civil.

⁸ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) *Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010*. Santiago: JUNJI. Página 210.

Esta ley determina también las facultades que poseen los jueces ante esta situación, ya sea el confinar a los niños, provisionalmente o en forma definitiva, al cuidado de un establecimiento de reforma, al representante legal de una institución de beneficencia con personalidad jurídica o a cualquier otro establecimiento autorizado a este efecto por el presidente de la República.

Las personas obligadas a prestar alimentos en la situación de los niños antes descrita, conforme al artículo 5° de esta ley tendrán el deber de asistir con una pensión, a menos que se les declare exentos por su estado de indigencia. Se puede establecer que el pago de este monto por concepto de alimentos es, en palabras de José Luis López, “una especie de sanción de carácter civil, al padre que abandona a la familia”.⁹

Otras disposiciones legales posteriores vienen a complementar esta idea de la corrección y disciplina infantil antes mencionada, tales como la “Ley de Educación Primaria Obligatoria (Ley N°3.654)” de 1920, la cual aseguraba gratuidad y obligatoriedad para la educación primaria fiscal; o las surgidas en el año 1925: el establecimiento de un consejo superior de educación física y moral,

⁹ LOPEZ URETA, José Luis. (1933) *El abandono de familia*. Santiago: Editorial Nascimento. Página 80.

y el decreto ley sobre creación de establecimientos especiales para prevenir la delincuencia juvenil.

No es hasta 1928, con el surgimiento de la llamada “Ley de Menores (Ley N°4.447)”, que los niños, niñas y adolescentes comienzan a tener cierta protección más integral. Dicha ley fue enviada al Congreso Nacional en agosto de 1927, cuyo proyecto de ley se denomina “de protección y educación de los menores y moralización de adultos”, y reemplaza a la anterior ley sobre la infancia desvalida.

3. La protección a “la infancia peligrosa”.

En esta etapa, ocurre principalmente un cambio de enfoque en la legislación pertinente, puesto que no solo se avoca a los niños en situación de abandono, sino que se orienta principalmente a una integralidad en la protección de los menores de edad. Esta integralidad, en palabras de Samuel Gajardo, se basa en el estudio de las causas que condujeron al niño a una situación irregular, sea de abandono, de mala conducta o delincuencia, a fin de hacerlas desaparecer, colocar al niño en un ambiente adecuado y emprender la tarea de su readaptación social¹⁰. Ciertamente, corresponde también la adjudicación de

¹⁰ GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1929) *Derechos del niño y la tiranía del ambiente*. Santiago: Imprenta Nascimento. Página 31.

responsabilidad a los menores de edad que se vean implicados en actos delictuales.

A modo de referencia, cabe hacer presente el contexto por el cual en Chile y en el mundo comienza a tener cierta preponderancia la protección de los niños, en especial de los desvalidos. La “gran guerra”, aquel conflicto armado llevado a cabo en Europa a inicios del siglo XX presentó al mundo diversas situaciones que ocurrían con los niños, que producto del conflicto muchas veces se veían sin su padre, madre o ambos. Proliferaron casos de niños desamparados, huérfanos, en situación de abandono y sin protección de algún tipo. Esta situación, que como veremos más adelante trajo consigo la proclamación de una incipiente Declaración de los Derechos de los Niños en 1923, propició una gran preocupación por las temáticas de la infancia, a la par de cierta sensación generalizada de que el carácter correccional propio del derecho penal no traía los resultados esperados. En palabras de don Waldemar Coutts, “este fracaso registrado en la aplicación de los medios punitivos y educacionales empleados hasta hace poco para la corrección y educación de los niños se traduce en un aumento en las cifras estadísticas criminales, a espensas de individuos cada vez más jóvenes [sic]”¹¹.

¹¹ COUTTS, Waldemar. Prólogo de GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1929). Página 7.

Para efectos de entender el sentido de esta ley, no hay que pasar por alto la gran influencia que tuvo en su redacción don Samuel Gajardo Contreras. Él fue el primero en comprobar que, en el derecho tradicional, los niños y las niñas eran entendidos prácticamente como una propiedad. Se destacó por su insistencia en el rol fiscalizador y coordinador del Estado como garante del bienestar de los niños y niñas. No es coincidencia que luego que haya entrado en vigor de la ley N°4.447, don Samuel Gajardo haya sido designado el primer Juez de Menores de Santiago.

Principalmente, lo que busca esta nueva ley es el proteger a la infancia desvalida, corregir su comportamiento en los casos en que éste sea contrario al orden público y las buenas costumbres, y educarlo a fin de que sea un aporte para la sociedad. Para este propósito, en su artículo primero la ley crea la Dirección General de Protección de Menores, la cual tiene como misión el atender al cuidado personal, educación moral, intelectual y profesional de los menores de 20 años que se hallaren en situación irregular. Además, establece la ley que, en todo establecimiento educacional, público o privado, deberán enseñarse como materias fundamentales, la moral y la higiene.

Crea además esta ley los nuevos Juzgados de Menores, que son aquellos que someterán a su conocimiento lo indicado por la ley, como por ejemplo lo

indicado por las causas criminales que se susciten para los menores de 16 años, y los mayores de 16 años y menores de 20 que actúen sin discernimiento. Necesariamente es dable señalar que esta ley consideró como menor a toda persona menor de 20 años, eliminando además la exención de responsabilidad penal. La prueba del discernimiento que se les realizaba a los mayores de 16 años y menores de 20 años resultaba ser clave para cumplir con la función de tutela que debía entregar el Estado. En este sentido, indica con toda claridad Samuel Gajardo, que “se declara que un menor actuó sin discernimiento siempre que haya razones de utilidad, y aun de humanidad, para sustraerlo de la justicia criminal, y de la cárcel y procurar su readaptación con miras de restituirlo a la sociedad como un elemento útil”.¹²

Estos nuevos juzgados asumen la facultad de conocer y resolver las causas en que los menores de edad estén vinculados, y hacer cumplir las resoluciones que recaigan en ellos. Se establece que, para efectos de ser juez de menores, éste deberá comprobar conocimientos acabados de psicología principalmente, junto con las calidades requeridas para el desempeño de las funciones de juez de letras de mayor cuantía de departamento. Esta exigencia de los conocimientos en psicología no es algo fortuito. Apunta en este sentido Samuel Gajardo, que “comprende esta exigencia, pues el Juez de Menores no

¹² GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1955) *Protección de Menores*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. Página 29.

debe ser un jurista diestro en cubileteos legales. Debe ser un hombre humano, un verdadero maestro, un psicólogo capaz de ponerse al nivel del alma infantil y comprender los valores efectivos de la personalidad del niño. Para ello no sirven las leyes ni los códigos. Sirve la realidad de la vida, observada con criterio amplio, libre de prejuicios y de errores.”¹³

En esta ley se instauran además las casas de menores, las cuales tienen como finalidad el recibir a los menores que deban comparecer ante el juez de menores, o bien cuando sean detenidos. Se establece que todo menor de veinte años en caso de ser detenido debe ser conducido a la casa de menores correspondiente.

Según Samuel Gajardo, lo que se busca con estas modificaciones es “el sacar al menor del derecho penal, un derecho a menudo inhumano y cruel inspirado en conceptos abstractos de delito y la sanción, para que sea protegido por un derecho más humano¹⁴. En el fondo, reconoce que el establecer una judicatura especializada en los menores de edad era necesario, para efectos de establecer un derecho eminentemente protector de la infancia.

¹³ GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1929). Página 38.

¹⁴ GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1955). Página 20.

La ley N°4.447 también modificó al primitivo artículo 233 del Código Civil. Ya no era facultad propia del padre el solicitar para su hijo pena de detención en establecimiento correccional de hasta por un mes, sino que ahora corresponde al nuevo tribunal de menores competente el establecer dicha medida a solicitud del padre. Establece además dicho artículo, que las decisiones adoptadas por este tribunal no podrán ser modificadas por la sola voluntad del padre.

4. Legislación entre 1928 y 1967.

En este período posterior a la implementación de la mencionada ley N°4.447, siguen presentándose diversas situaciones que afectan a los intereses de la infancia. Principalmente, la situación de abandono familiar es una constante habitual, que trae aparejada la situación de desamparo de dicha familia, y los consiguientes malos hábitos por parte del menor de edad ante la falta de buenas costumbres y enseñanza familiar.

4.1. Ley que establece los Derechos y Obligaciones referentes a la Adopción.

En 1934, y por iniciativa del diputado conservador don Rafael Moreno Echavarría, entró en vigor la “Ley que establece los Derechos y Obligaciones referentes a la adopción (Ley N°5.343)”. Lo anterior, como respuesta a la

situación que se originó una vez puesto en marcha el Código Civil. En éste, Andrés Bello no reconoció la figura de la adopción, por lo tanto, se hacía necesario regular esta práctica, la cual venía practicándose desde la edad colonial, reconocida por las Siete Partidas. Establece además Jorge Rojas, que la necesidad de proteger a través de este mecanismo, a la infancia desvalida, era motivo suficiente para su establecimiento legal.¹⁵

En esta ley, se establece en su artículo primero, que la adopción es definida como un acto jurídico cuyo fin es el de crear, entre adoptante y adoptado, los derechos y obligaciones que establece la presente ley. Además, que sólo procederá cuando ofrezca ventajas para el adoptado. Finaliza dicho artículo, en su inciso segundo, indicando que la adopción no constituye estado civil.

En 1943, la “Ley que establece disposiciones sobre la Adopción (Ley N°7.613) viene a modificar y complementar ciertos vacíos legales, sin alterar ciertamente el carácter contractual que tenía la adopción. Junto con lo anterior, tampoco repara en el hecho que ésta no genera relación de parentesco entre adoptante y adoptado.

¹⁵ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) Página 361.

4.2. Ley de Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias.

En 1935 entra en vigor la “Ley de Abandono de Familia y Pago de Pensiones Alimenticias (Ley N°5.750)”. En lo principal, esta nueva ley viene a regular en forma expresa aquella situación en la que un padre de familia abandona un hogar y deja a la familia en situación de desamparo, estableciendo monto y forma de pago de alimentos dependiendo de una serie de factores, y apremios en caso de incumplimiento de dicha obligación.

Otra modificación trascendente que la ley N°5.750 entrega al ordenamiento jurídico es aquella que elimina la categorización tripartita de los hijos ilegítimos, estableciendo la nueva ley una nueva clasificación: los hijos naturales y los simplemente ilegítimos. Esta ley establece la derogación de los artículos 37, 38 y 39 del Código Civil, junto con toda derogación de la mención “dañado ayuntamiento” en la demás reglamentación. Entrega esta nueva ley la facultad al hijo ilegítimo de investigar su paternidad, para efectos de la obligación alimenticia que le corresponde al supuesto padre.

En materia penal, esta nueva ley configuró un nuevo delito: el de abandono de la familia. Esto, con el objeto de eliminar la posibilidad de vagancia y miseria de los hijos. Comienza la nueva ley a generar un concepto o una idea de la responsabilidad parental, inexistente antes.

4.3. Reformas legales producto de la ley N°10.271.

Siguiendo con la innovación legislativa, se dictó en 1952 la Ley N°10.271, que complementa al Código Civil y otros cuerpos legales en materia relacionada a la protección de la infancia. Esta ley establecía que la investigación de la paternidad no era una vía exclusiva para obtener alimentos, sino que además daba la posibilidad de obtener la calidad de hijo natural. Pero como menciona el profesor Mauricio Tapia, “esta investigación era bastante limitada, puesto que era sobre la base de documentos que contuvieran una confesión manifiesta de paternidad”.¹⁶ El artículo 271 en su numeral segundo del Código Civil nos indica que la acción del presunto hijo debía fundarse necesariamente en un instrumento público o privado, emanado del supuesto padre o madre del cual se desprendiera una confesión manifiesta de paternidad o maternidad.

En conjunto con lo anterior, esta nueva ley permite además la legitimación de los hijos por matrimonio posterior de los padres, abriendo la posibilidad de que un hijo natural pase a ser considerado como hijo legítimo. Esta nueva ley permite también, el incremento en lo concerniente a derechos sucesorios a los hijos naturales, sin perjuicio de que dicha porción no se iguale a la porción hereditaria de los hijos legítimos¹⁷.

¹⁶ TAPIA RODRIGUEZ, Mauricio. (2005). Página 129.

¹⁷ En efecto, la ley 10.271 modificó al artículo 988 del Código Civil, estableciendo que la porción de hijo natural será la mitad de la que le corresponda al hijo legítimo.

En lo relativo a la adopción, esta ley modifica el artículo 24 de la ley N°7.613, estableciéndose que, en los casos de sucesión intestada del adoptante, el adoptado será tenido, para este sólo efecto, como hijo natural, y recibirá en consecuencia una parte igual a la que corresponda o haya podido corresponder a un hijo natural. Además, agrega que, si se presenta la situación del artículo 989 del Código Civil, esto es, que faltaren los hijos naturales y concurrieren ascendientes legítimos, cónyuge y adoptado, la herencia se dividirá en seis partes: tres para los ascendientes legítimos, dos para el cónyuge y una para el adoptado. Finalmente, si se presenta lo indicado en el artículo 993 del Código Civil, en donde el causante no deja cónyuge sobreviviente, sino que sólo padres naturales y adoptado, la herencia se dividirá por mitades, correspondiendo una al adoptado y la otra a los padres naturales. No le da carácter de legitimario al adoptado.

4.4. Reformas legales producto de la ley N°11.183.

En 1953 se dictó la ley N°11.183, la cual introdujo modificaciones a diversos cuerpos legales, entre ellos al Código Penal. Esta modificación es relevante en el sentido que baja de veinte a dieciocho años la edad por la cual se establece la exención de responsabilidad penal y, por consiguiente, se establece que los menores de dieciséis años y los mayores de dieciséis y menores de

dieciocho años que hubiesen actuado sin discernimiento estarán exentos de responsabilidad criminal.

La siguiente tabla muestra la evolución legislativa de la edad de la responsabilidad penal.¹⁸

LEY (AÑO)	IRRESPONSABILIDAD ABSOLUTA	DISCERNIMIENTO	ATENUACIÓN
C.PENAL (1875)	MENORES 10	10 - 16	10 - 18
L. 4.447 (1928)	MENORES 16	16 - 20	16 - 20
L. 11.183 (1953)	MENORES 16	16 - 18	16 - 18

4.5. Creación de los Juzgados de Letras de Menores.

El 10 de febrero de 1961 fue promulgada la ley N°14.550 que crea los nuevos Juzgados de Letras de Menores. Según lo indica en su artículo primero, los actuales Juzgados Especiales de Menores, pasarán a denominarse Juzgados

¹⁸ CILLERO, Miguel. (1994). Página 106.

de Letras de Menores, pasando a formar parte del Poder Judicial, rigiéndose por las disposiciones relativas a los juzgados de letras de mayor cuantía establecidas en el Código Orgánico de Tribunales. Estos tribunales serán los encargados de conocer todos los asuntos a que dé lugar la aplicación de las leyes N°5.750, sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias, y N°4.447 sobre protección de menores.

Como aspecto relevante, esta ley en su artículo 19 modifica la ley de menores vigente, estableciendo en primer lugar que se entenderá menor a toda persona que tenga menos de veintiún años. Entre otras modificaciones se puede identificar el hecho de que la madre del hijo que está por nacer tiene derecho a solicitar alimentos de parte del padre de éste. Además, se suprime la acción penal en caso de incumplimiento de esta obligación, reemplazándose por la facultad de este nuevo tribunal de letras de menores de apremiar al deudor para efectos de que realice el pago de lo debido.

En el ámbito procedimental, se establecen ciertas garantías para la comparecencia de los niños, tales como la obligación de oír al menor antes de que se le aplique una medida de protección, la forma de notificación, y la necesidad de constatar la circunstancia de haberse cometido tal hecho y la participación que en él le ha cabido al menor antes de aplicarle la medida de

protección¹⁹. En 1962 se promulga la ley N°14.907 y la N°14.908. La primera fija el texto definitivo y refundido de la ley N°4.447, mientras que la siguiente fija el texto definitivo y refundido de la ley N°5.750, ambas con las modificaciones introducidas por la ley N°14.550.

4.6. Reformas educacionales.

Si bien en 1920 se promulgó la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, ésta fue considerada un fracaso debido al lento proceso de expansión de la matrícula escolar, junto con la ausencia de un asistencialismo escolar estatal.²⁰ Bajo el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, en 1964 y mediante la ley N°15.720, se crea una corporación autónoma con personalidad jurídica de derecho público, denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, la cual tendrá a su cargo la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación (artículo 1°). Entre los beneficios que la junta entrega a los alumnos de establecimientos públicos y particulares gratuitos, están el de alimentación, vestuario, útiles escolares, transporte, entre otros (artículo 2°).

¹⁹ CILLERO, Miguel (1994). Página 108.

²⁰ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) Página 326.

En 1965, mediante el decreto N°27.952, bajo el Gobierno del presidente Eduardo Frei Montalva, se amplió la cobertura del sistema educacional, estableciéndose un sistema educacional que comprenda los niveles de educación parvularia, educación general básica, educación media tanto humanista-científica como técnica-profesional, y un último nivel superior. Con dicha reforma, se evidencia el énfasis que se entregaba a la educación como vía para el desarrollo armonioso de todos los aspectos de la personalidad del individuo.

Jorge Rojas indica que “así como la entrega del medio litro de leche se transformó en la acción más emblemática orientada hacia la infancia en el gobierno de Salvador Allende, la ampliación de la matrícula en la enseñanza básica lo fue para la administración de Eduardo Frei”.²¹

5. Ley de menores N°16.618.

En 1967 se promulga la nueva Ley de Menores (Ley N°16.618). Esta nueva ley, si bien crea nueva institucionalidad, no se aleja del objetivo que presentaban las leyes anteriores referidas a esta temática, orientada netamente a la infancia desvalida.

²¹ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) Página 531.

En su primer artículo esta nueva ley establece que se aplicará a los menores de edad, sin perjuicio de las disposiciones especiales que establecen otra edad para efectos determinados. En su segundo inciso se establece una garantía a favor de los menores de edad, al señalar que, en caso de duda de la edad de una persona en apariencia menor, se le considerará provisionalmente como tal mientras se compruebe su edad.

Esta ley crea el llamado “Consejo Nacional de Menores”, quien asumirá la labor que en un comienzo era propia del Director General del Servicio Nacional de Salud, y que posteriormente pasó a ser propia de la Comisión Interministerial para la protección de los menores en situación irregular. Esta nueva instancia será la encargada de planificar, supervigilar, coordinar y estimular el funcionamiento y la organización de las entidades y servicios públicos o privados, que presten asistencia y protección a los menores en situación irregular (artículo 2º, Ley N°16.520)²². En lo principal, esta nueva instancia estará encargada de propiciar acciones preventivas de las situaciones irregulares de los menores, medidas de asistencia y protección para atender las diversas formas de irregularidad que puedan sufrir los menores, la supresión de la vagancia y la mendicidad de los menores, y la unificación definitiva de la legislación sobre menores que se encuentren o no en situación irregular.

²² El texto de la “Ley de Menores N°16.618”, proviene del refundido de la ley N°16.520, con la N°14.902.

Esta nueva ley crea además un departamento especializado dentro de la Dirección General de Carabineros, conocido como la “Policía de Menores”, con la finalidad de especializar el trabajo del personal con menores. En lo medular, el hecho de especializar a la policía apunta al reconocimiento que la ley hace a los menores como sujetos especiales de protección. A partir de ese momento el actuar policial requirió de especialidad no sólo en el trato y procedimientos, sino también de conocimientos.²³

El artículo 15 de esta ley indica que dicha Policía de Menores tendrá entre sus finalidades el recoger a los menores en situación irregular con necesidad de asistencia o protección, el ejercer el control de los sitios estimados como centros de corrupción de menores, el fiscalizar los espectáculos públicos o centros de diversión con el fin de evitar la concurrencia de menores cuando no sean apropiados para ellos, y denunciar al Juzgado de Letras de Menores en caso que exista comisión de los delitos especificados en el artículo 62 de la presente ley que produzca menoscabo o afectación física o psíquica a los menores de edad.

²³ DURAN LEIVA, Pablo. Curso de leyes especiales para alumnos de la Escuela de Formación Policial de Carabineros Alguacil Mayor Juan Gómez de Almagro y los Grupos de Formación de Carabineros de Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, 2010. Página 20.

En lo que respecta a las casas de menores, esta nueva ley modifica su función exclusiva, estableciéndose en su artículo 51 que éstas pasarán de ser meramente un lugar en donde se albergaban menores para su comparecencia ante el juez de familia, a asumir además funciones de centro de observación, tránsito y distribución de menores. Además, se establece que en estos establecimientos habrá dos secciones totalmente separadas, haciendo ingreso en una los menores que hubieren cometido hechos constitutivos de crimen, simple delito o falta. En la otra sección, los menores que sólo necesiten asistencia y protección.

En el ámbito penal, el título V de esta nueva ley establece, en el artículo 62 que será castigado con prisión en cualquiera de sus grados o presidio menor en su grado mínimo, o con multa de diez a cien escudos, los delitos en los cuales se vea afectado tanto física como moralmente un menor de edad, tales como el hecho que un menor de veintiún años sea obligado a permanecer en cantinas o casas de prostitución o de juegos, o en el caso que el menor de edad sufra maltrato o sea corrompido por su padre o madre, guardador, o cuya persona esté a su cuidado.

6. Legislación posterior a la Ley de Menores.

Cabe hacer presente, que actualmente esta ley de Menores sigue vigente, pero con la mayoría de sus artículos derogados o modificados, acorde a la legislación posterior, juntamente con la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. En lo que respecta a este apartado, me referiré a la legislación posterior, teniendo como límite la Convención de los Derechos del Niño.

6.1 Normativa sobre adopción de menores.

En 1969, se publica la “Ley sobre legitimación de la adopción (Ley N°16.346). Gracias a esta ley es que, según consigna su artículo primero, viene a conceder el estado civil de hijo legítimo de los legitimantes adoptivos con sus mismos derechos y obligaciones, en los casos y con los requisitos que establezca la ley. La declaración de hijo legítimo producía efectos entre las partes y respecto a terceros, luego de efectuadas las inscripciones ordenadas en la sentencia que lo declare (artículo 10).

Esta ley establece como exigencia, entre otras cosas, la existencia del vínculo matrimonial de los legitimantes con un mínimo de 5 años de vigencia, para efectos de acreditar la estabilidad del vínculo. Además, que deba existir una diferencia de edad mínima de 20 años entre legitimantes y legitimado (artículo 2).

Posteriormente, en 1988 se deroga la anterior ley para dar paso a aquella que dicta normas sobre adopción de menores (Ley N°18.703). Esta ley distingue entre adopción simple y plena. Según su artículo primero, la adopción simple crea entre adoptante y adoptado los derechos y obligaciones establecidos en la misma ley, mientras que la adopción plena concede el estado de hijo legítimo al adoptado.

6.2 Educación preescolar.

En abril de 1970, mediante la ley N°17.301, se crea la corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles, la cual tiene a su cargo el crear, planificar, coordinar, promover y estimular la organización y funcionamiento de sus jardines infantiles (artículo 1°). Cabe hacer presente que hasta antes de esta ley existía nulo interés por este tipo de educación, habiendo excusas de todo tipo para impedir su progreso. Es así como en 1962 se generó el primer movimiento a favor de una red nacional de jardines infantiles, el cual permitió que años más tarde se promulgara la presente ley.

7. La situación de la infancia durante la dictadura militar.

Para efectos de contextualizar, la dictadura militar en Chile aconteció entre septiembre de 1973 y marzo de 1990. Muchos de los horrores cometidos en dicha

instancia se han ido conociendo con posterioridad a la entrega del poder, y para estos efectos se han generado instancias tales como la comisión Rettig o el informe Valech. En lo que respecta a la infancia, “el informe Rettig certifica 307 casos de menores de 20 años ejecutados, niños de 6 meses hasta la adolescencia, de los cuales se desprenden 75 casos de infantes detenidos desaparecidos. Por su parte, el informe Valech sumó un anexo con 102 casos titulado “Menores de edad detenidos junto a sus padres o nacidos en prisión”²⁴.

Amnistía Internacional no ha estado ajena a esta situación, por lo que en 1999 al alero del proceso que se lleva a cabo en Londres para efectos de determinar si Pinochet posee inmunidad diplomática, realiza una publicación llamada “Chile: las víctimas infantiles”, para efectos de que en el procesamiento que busca llevar a cabo el Juez español Baltazar Garzón en contra del ex dictador, se incluya la suerte de los cerca de 80 chicos menores de 16 años fusilados por las fuerzas de seguridad o secuestrados por militares chilenos.²⁵

Las vulneraciones de derechos sufridas por menores de edad no sólo corresponden a ejecuciones, muchos casos corresponden a familiares directos

²⁴ RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE. Menores desaparecidos: La dictadura no tuvo límites a la hora de los crímenes. Texto disponible en <http://radio.uchile.cl/2013/08/29/menores-desaparecidos-la-dictadura-no-tuvo-limites-a-la-hora-de-los-crimenes/> [en línea].

²⁵ CLARIN: Pinochet: publican 26 casos de niños víctimas de la dictadura. Texto disponible en https://www.clarin.com/ediciones-antiores/pinochet-publican-26-casos-ninos-victimas-dictadura_0_Sy5D0xRYg.html [En línea].

de quienes sufrieron las vejaciones del régimen. Hay niños que debieron suspender sus estudios por razones económicas, siendo expulsados de colegios, institutos y universidades por el sólo hecho de disentir públicamente. Sus derechos han sido atropellados en forma sistemática por el régimen imperante. El derecho a la vida les ha sido violado no sólo en forma violenta y brutal, sino también por la falta de alimentación y atención de salud adecuada a sus necesidades. No han tenido derecho a una vida digna, una vivienda familiar apropiada, ni a una educación gratuita e igualitaria en cuanto a acceso y contenidos recibidos. Por falta de medios, miles de ellos no tienen derecho a disfrutar de la recreación propia y conveniente a sus distintas edades. No han tenido la debida protección del Estado cuando sufren explotación.²⁶

Durante la dictadura, las políticas concernientes a la protección de los derechos de la infancia se vieron condicionadas a la nueva concepción predominante del Estado, el liberalismo. Fue una época marcada por una reestructuración en lo económico, condicionando en cierto modo las políticas públicas dirigidas hacia la infancia. Sin embargo, a pesar de la racionalización del gasto público, se logró mostrar como una administración preocupada especialmente por los sectores desvalidos.²⁷

²⁶ COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS: "Situación de los derechos del niño y del adolescente 1973-1988". Año 1989.

²⁷ ROJAS FLORES, Jorge. (2010) Página 707.

Entre la legislación relevante que encontramos en dicha época, encontramos el Decreto Ley N°2.465, el cual crea el Servicio Nacional de Menores, como un organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de ejecutar las acciones que sean necesarias para asistir o proteger a los menores de que trata esta ley²⁸. En los considerandos de dicho Decreto Ley, se indica que es necesario modificar la actual estructura del Consejo Nacional de la Infancia, puesto que adolece de numerosos vacíos e imperfecciones.

Indica el artículo segundo, que el servicio atenderá a menores que carezcan de tuición o que, teniéndola, su ejercicio constituya un peligro para su desarrollo normal integral. Además, atenderá a quienes presentes desajustes conductuales, y a los que estén en conflicto con la justicia. Para cumplir esta función, se estableció en el año 1980, a través del DFL N°1.385, un nuevo sistema de subvenciones a las instituciones colaboradoras del Servicio Nacional de Menores, con una alta participación de sector privado, encargadas de llevar a cabo las prestaciones indicadas por la ley.

En palabras de Miguel Cillero, esta modificación de las políticas de atención obedeció a la implementación durante el gobierno militar, de una nueva

²⁸ Artículo 1 DL 2465.

política social concordante con las nuevas orientaciones de la economía chilena, una de cuyas características es la disminución de la participación del Estado en la economía y su reducción de tamaño, traspasando recursos al sector privado para que asumiera tareas en el campo social, como salud, vivienda y educación²⁹. Agrega, además, que esta situación se ve agudizada por el entorno político-social en que se desarrolla: ausencia de democracia, ciertas dosis de violencia política y escasa conciencia y vigencia del respeto de los derechos humanos, en especial de los niños³⁰.

8. La situación de Costa Rica frente a los Derechos de la Infancia.

Como fue mencionado en un comienzo, el surgimiento de las ideas de protección a los derechos de la infancia a nivel mundial nace una vez concluida la primera guerra mundial, principalmente por sus devastadores efectos sociales.

En Costa Rica, al igual que Chile, la primitiva legislación civil tenía inspiración napoleónica, en la cual se reconocía especialmente los derechos del padre y madre ignorando por completo a los de la infancia. Indica Rodolfo Vicente, que los niños costarricenses estaban expuestos, si delinquían, a ser juzgados con la misma severidad que un adulto; a purgar su error en cárceles

²⁹ CILLERO, Miguel. (1994) Página 115.

³⁰ CILLERO, Miguel. (1994). Página 116.

públicas y en convivencia con hombres y mujeres curtidos por la delincuencia. Además, indica que no había una legislación apropiada para el trabajo de personas menores de edad, y que, en el caso de personas menores de edad abandonadas, ninguna ley ni organismo, intervenía para impedir que las niñas niños y adolescentes fueran a parar a hogares en los que, en lugar de encontrar cariño y consideración, eran explotados inhumanamente, castigados con exceso o simplemente humillados por su condición.³¹

En mayo de 1929 comienza en el país un debate legislativo en torno a la idea o intención de generar en el país una institución especializada en la protección de los derechos de la infancia, transformándose en agosto de 1930 en ley de la república. Dicha ley establecía la creación del Patronato Nacional de la Infancia, organismo encargado de velar por el bienestar de la persona menor de edad en su desarrollo físico, intelectual, moral y emocional. Esta nueva institución debía además propiciar la creación de un Código de la Infancia, el cual fue aprobado por la Procuraduría General de la República en 1932.

Para Rodolfo Vicente, “la creación del Patronato Nacional de la Infancia, la Declaración de los Derechos del Niño Costarricense de 1930 y la instauración

³¹ VICENTE SALAZAR, Rodolfo. Antecedente nacional e internacional sobre la percepción y los derechos de las niñas, los niños, los y las adolescentes. 2007. Página 62.

del Código de Infancia, sitúan como uno de los países pioneros, en Latinoamérica y en el mundo, respecto a la protección y atención que se brinda al niño y a la madre”.³²

En la actualidad, el Patronato Nacional de la Infancia es una institución rectora en materia de derechos de la niñez y adolescencia. Fue creado el 15 de agosto de 1930 por iniciativa del profesor Luis Felipe González Flores. Su creación se define en el artículo 55 de la Constitución Política de 1949, que indica que “La protección especial de la madre y el menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de otras instituciones del Estado”. Para realizar su labor, el PANI cuenta con normativa nacional e internacional que se deriva principalmente de la Convención sobre los Derechos del Niño, ratificada por Costa Rica en 1990, el Código de la Niñez y la Adolescencia (7739) de 1977 y su ley orgánica (7648) de 1996, que se constituyen en el marco legal mínimo para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica”.³³

La ley N°7648 llamada “Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia”, establece en su artículo primero que la función primordial es el proteger

³² VICENTE SALAZAR, Rodolfo. (2007). Página 65.

³³ PANI. ¿quiénes somos? Disponible en <http://pani.go.cr/sobre-el-pani/quienes-somos> [en línea].

especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad. En su artículo tercero se indican los fines del PANI, entre los que se destacan el fortalecer y proteger a la niñez, la adolescencia y la familia dentro de los mejores valores tradicionales del ser costarricense; orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación de los padres de familia, para el cumplimiento de sus deberes y derechos inherentes a la autoridad parental; garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva; brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia en situación de riesgo; fortalecer, promover y supervisar las iniciativas y la participación de las organizaciones no gubernamentales, en la atención integral de la niñez, la adolescencia y la familia; mantener una coordinación interinstitucional permanente, con la participación de la sociedad organizada, para ejecutar y fiscalizar las políticas de infancia y adolescencia, entre otras.

La ley orgánica antes mencionada comenzó a regir con fecha 20 de diciembre de 1996, y vino a representar una adecuación del Patronato Nacional de la Infancia a los estándares propios de la convención de Derechos del Niño.

CAPÍTULO II. LA CONVENCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y SU APLICACIÓN EN CHILE.

1. Historia de la Convención de los Derechos del Niño.

Los derechos de la infancia, como actualmente están reconocidos en la esfera del derecho internacional, son fruto de un largo proceso de identificación, protección y consolidación. Chile no está ajeno a dicha situación, de ahí que resulta necesario analizar el desarrollo de estos derechos en el ámbito internacional, a fin de llegar al momento culminante de dicho desarrollo, el cual sería la ratificación de la convención de los derechos del niño.

1.1 Una incipiente protección a la infancia.

Podemos indicar como punto de partida, que hacia fines del Siglo XIX tanto en Europa como en los Estados Unidos comienza de manera incipiente a nacer la idea de protección especial a la infancia. Esto puede evidenciarse debido al surgimiento de publicaciones, principalmente de pedagogos, en que se manifiesta dicha necesidad. En este sentido, se destaca la publicación de Jules Valles (1832-1885) llamada *El niño* (1879), y lo publicado por Kate D. Wiggin (1856-1923) llamada *Children's Rights* (1892). Plantea la autora que los niños se

pertenecen a sí mismos, siendo uno de sus derechos fundamentales el tener infancia. Agrega, además, que cuando los adultos moldean la conducta de los niños en base a sus criterios, y estos no son adecuados a las necesidades de ellos, se vulnera este derecho fundamental a la infancia. Existen otros autores a quienes también podemos destacar en esta materia, tales como a Ellen Key (1849-1926) con su obra *El Siglo de los Niños* (1900) en la que plantea nuevas ideas en torno a los derechos de la infancia, destacándose lo concerniente a la educación y la no imposición de castigos sino el respeto a la personalidad del niño. Se destacan también John Dewey (1859-1952), María Montessori (1870-1952), Paul Robin (1837-1912) y Sebastien Faure (1858-1942), Francisco Ferrer (1859-1909), Janusz Korczak (1878-1942), entre otros.³⁴

Esta situación que planteábamos en el capítulo anterior, relativa a lo ocurrido con la infancia en el desarrollo de la Gran Guerra, se considera como la detonante de una preocupación mundial por los derechos de la infancia. Indicábamos además en dicho apartado, que en Chile se vio reflejada esta preocupación en el surgimiento de la ley N°4.447. De acuerdo con Samuel Gajardo, la situación creada por los niños ha tenido la virtud de atraer la atención de todos los corazones, y hoy los problemas de la infancia ya no son problemas que importan sólo a un número reducido de hombres especializados, sino que

³⁴ ROJAS FLORES. Jorge. (2007).

interesan a todos, porque todos piensan en el porvenir del mundo³⁵. Es así como, la “Unión Internacional de Socorros a los Niños”, desde la estación radiotelegráfica de la torre de Eiffel proclamó, el 21 de noviembre de 1923, la Declaración de los Derechos del Niño³⁶. Esta declaración fue refrendada en 1924 por la Sociedad de las Naciones, y pasó a conocerse por el nombre de Declaración de Ginebra. Este documento, según consigna Jorge Rojas, fue suscrito por Chile a través de los delegados asistentes al Congreso Panamericano del Niño realizado en Santiago ese mismo año.³⁷

1.2 La Declaración de los Derechos del Niño de 1924.

Este documento tiene como principal particularidad el ser el primer documento de carácter oficial que reconocía y afirmaba la existencia de derechos específicos relativos a la infancia. Se le atribuye la iniciativa de dicho instrumento a Eglantyne Jebb, fundadora además de la fundación *Save the Children*, o en su denominación francesa, la *Union Internationale de Secours aux Enfants*. Dicha fundación nace en primer momento por motivación personal de la fundadora, quien veía una vez iniciada la primera guerra mundial, cierta indiferencia a la situación en que se encontrarían los niños que habitan las zonas de conflicto. Esta situación la motivó a ir más allá, ya no sólo establecer protección en

³⁵ GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1929). Página 41.

³⁶ GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1929). Página 42.

³⁷ ROJAS FLORES, Jorge. (2010). Página 360.

situación de guerra, sino más bien establecer una perspectiva universal en torno a la protección de los derechos de la infancia, entendiendo que la guerra y los trastornos que la acompañaban no eran finalmente las únicas causas de miseria y de la injusticia que afectaban a los niños³⁸.

En este documento se refleja la nueva concepción que busca implementar, la cual consiste básicamente en que se empiece a hablar menos de la idea de beneficencia y se comience a considerar derechos de la infancia como tal. Los miembros del Consejo General firmaron el texto en febrero de 1924, el cual cito a continuación.

“Por la presente Declaración de los Derechos del Niño, los hombres y mujeres de todas las naciones, reconociendo que la Humanidad ha de otorgar al niño lo mejor que pueda darle, afirman así sus deberes, descartando cualquier discriminación por motivos de raza, de nacionalidad o de creencia:

1. El niño

Ha de ser puesto en condiciones de desarrollarse

³⁸ PEQUEÑA HISTORIA DE LA PRIMERA CARTA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA. Texto disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf [en línea].

de una manera normal,
material y espiritualmente.

2. El niño

Hambriento

debe ser alimentado;

el niño enfermo

debe ser atendido;

el niño deficiente

debe ser estimulado;

el niño desadaptado

debe ser reeducado;

y el huérfano y el abandonado

deben ser recogidos y ayudados.

3. El niño

Debe ser el primero

en recibir socorro en caso de calamidad.

4. El niño

Debe ser puesto en condiciones

de ganarse la vida,

y debe ser protegido
de cualquier explotación.

5. El niño

Debe ser educado
en el sentimiento de que tendrá que poner
sus mejores cualidades
al servicio de sus hermanos.”³⁹

En época posterior, luego de la Segunda Guerra Mundial, se funda las Naciones Unidas, como instancia que viene a reemplazar a la extinta Sociedad de las Naciones. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948 viene a propiciar la creación de una nueva declaración en torno a los derechos de la infancia, aprobándose ésta en noviembre de 1959.

1.3 La Declaración de los Derechos del Niño de 1959.

Según lo indicado por Jorge Rojas, “la declaración de Derechos del Niño de 1959, proclamada por las Naciones Unidas en noviembre de ese año, incluyó algunas nociones que ya habían ido madurando en décadas anteriores. Por

³⁹ El texto de la Declaración de Ginebra se encuentra disponible en el documento PEQUEÑA HISTORIA DE LA PRIMERA CARTA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA antes individualizado.

ejemplo, consignó la necesidad de que estos derechos le fueran “reconocidos a todos los niños sin excepción alguna ni distinción o discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otra condición, ya sea del propio niño o de su familia” (principio 1). Respecto a la protección material y espiritual, al derecho a la alimentación y al juego, al amor y la comprensión, a tener un nombre y una educación gratuita, no hicieron más que confirmar una idea que se había instalado desde los años veinte y que los Estados habían intentado llevar a cabo, con altibajos. Una novedad fue la alusión al “interés superior del niño”, como “principio rector” de quienes tenían la responsabilidad de su educación y orientación, en particular los padres (principio 7)”.⁴⁰

Esta declaración tiene la particularidad que se crea bajo el contexto de guerra fría, con los países participantes de la segunda guerra mundial ya recuperados, con un incipiente proceso de descolonización de países africanos y la primera en que UNICEF tiene incidencia directa luego de su creación en 1946.⁴¹

⁴⁰ ROJAS FLORES, Jorge. (2010). Página 486.

⁴¹ DAVILA BALSERA, Pauli & NAYA GARMENDIA, Luis. La evolución de los Derechos de la infancia: una visión internacional. 2006. Página 79.

1.4 El año 1979, el “Año del Niño”.

El año 1979 fue decretado por Naciones Unidas como “El año del Niño”. Esto se debió principalmente a que existían dificultades en la ejecución práctica de los derechos de la infancia promulgados en la anterior declaración del año 1959. Según menciona la UNESCO, veinte años después de la declaración de 1959, los derechos estaban todavía en suspenso, cuando no completamente violados⁴². En aquellos países concurrentes, seguían ocurriendo vulneraciones a los derechos de la infancia, debido al carácter no vinculante de dicha declaración. La determinación de que dicho año fuese reconocido como el Año del Niño no fue baladí, puesto que sirvió para concientizar al mundo de la necesidad de un cuerpo legal que además de consagrar un catálogo de derechos protectores de la infancia, generara cambios en las legislaciones propias de cada país en busca de una efectiva y progresiva protección a los derechos de la niñez.

A raíz de esta conmemoración, se logra poner en marcha un proceso de trabajo que desembocaría en una próxima convención de los derechos de la infancia. Se genera un grupo de trabajo compuesto por miembros de la comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por expertos independientes y por delegaciones observadoras de Estados que no son miembros de Naciones

⁴² UNESCO: Año internacional del Niño. Texto disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=32399&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [en línea].

Unidas, organizaciones no gubernamentales y organismos de Naciones Unidas⁴³.

2 La Convención de Los Derechos del Niño de 1989.

La Convención de los Derechos del niño es un tratado internacional, emanado de las Naciones Unidas y aprobado por su asamblea general en 1989, el cual reconoce los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, además de otorgar el carácter vinculante para los estados que lo ratificasen, subsanando en cierta forma el principal defecto que se podía apreciar en los anteriores tratados referidos a la protección de los derechos de la infancia, creándose para ese efecto el Comité de los Derechos del Niño como órgano que vela por la evolución y puesta en marcha de la convención. Chile la suscribió con fecha 26 de enero de 1990, y procedió a depositar el instrumento de ratificación ante el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas con fecha 13 de agosto del mismo año, y promulgada con fecha 14 de agosto de 1990 bajo el decreto N°830, del mismo año.

La convención consta de 54 artículos, en donde se destacan como principios rectores la universalidad del catálogo de derechos, la indivisibilidad de

⁴³ UNICEF: El mundo reconoce por fin la importancia de la infancia. Texto disponible en <https://www.unicef.org/spanish/sowc05/timeline.html> [en línea].

éstos y finalmente la interdependencia. Adicionalmente, destacan como principios específicos en dicha convención el interés superior del niño, el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida, la sobrevivencia y el desarrollo, y finalmente el derecho a la libertad de expresión y a ser escuchado.⁴⁴

A pesar de que la temática de presente Convención hace suponer que sea ésta de aplicación general en todo el mundo, hay países que no la han ratificado. Amnistía Internacional destaca que el estado N°195 en ratificar la presente convención es el estado de Somalia, quedando actualmente sólo dos países que no han ratificado la Convención de los Derechos de los Niños, siendo estos Sudán del Sur, y los Estados Unidos.⁴⁵

Si bien dicha convención es de carácter coercitiva, en diferencia a las dos señaladas en el apartado precedente, se plantean críticas respecto a su implementación, toda vez que como todo tratado es susceptible de reservas hechas por los estados firmantes, las cuales podrían desvirtuar dicha convención.

⁴⁴ UNICEF. Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. La Observación General N°5 de noviembre de 2003, tiene como objetivo describir las medidas generales de aplicación, destacando en el punto N°12 los artículos 2°, 3° párrafo 1, 6° y 12° como principios específicos. Texto disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf> [en línea].

⁴⁵ AMNISTIA INTERNACIONAL. Somalia, ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño de la ONU, avance para niños y niñas y generaciones futuras. Texto disponible en <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/somalia-ratificacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-de-la-onu-avance-para-ninos/> [en línea].

Hasta 1990, fecha del último documento del Comité sobre los Derechos del Niño referido a las reservas, han sido 69 los estados partes que han realizado algún tipo de reservas, siendo únicamente 26 los artículos, de los 54, los que no tienen ninguna reserva.⁴⁶

Como aspecto relevante para efectos de esta investigación, el artículo cuarto de la presente convención establece la obligación de los Estados partes de adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole, para dar efectividad a los derechos reconocidos en ésta. Tanto en el apartado posterior, como en el capítulo siguiente se analizará el cumplimiento de dicha obligación, para así buscar dar respuesta a nuestra interrogante principal.

2.1. La convención en la legislación nacional.

En Chile, la convención ha servido de base para llevar a cabo modificaciones en nuestra legislación vigente, conforme a lo indicado en el artículo cuarto de la misma. Sin embargo, y conforme a lo planteado en la hipótesis de esta investigación, presuntamente estaríamos ante una insuficiente aplicación de dicho artículo, toda vez que desde 1990 sólo han ocurrido modificaciones parciales y legales a determinados temas. En lo posterior,

⁴⁶ DAVILA BALSERA, Pauli & NAYA GARMENDIA, Luis. (2006). Página 82.

presentaré un catálogo de 10 leyes posteriores a la ratificación de la convención, en las que me propondré determinar su influencia, y la forma en que dicha convención está debidamente recogida en los cuerpos legales a estudiar. Estos textos legales son:

- 1.- Ley N°19.585, que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación.
- 2.- Ley N°19.684, que modifica el código del Trabajo para abolir el trabajo de los menores de quince años.
- 3.- Ley N°19.876, reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.
- 4.- Ley N°19.927, que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil.
- 5.- Ley N°19.966, que establece un régimen de garantías en salud.
- 6.- Ley N°19.968, que crea los Tribunales de Familia.
- 7.- Ley N°20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal.
- 8.- Ley N°20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”.

9.- Ley N°20.545, que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental.

10.- Ley N°20.680, que introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados.

Para efectos de esta investigación, se indica que el análisis de la legislación antes mencionada se centrará en la presentación de la moción o mensaje presidencial según sea el caso, junto con un breve relato de la tramitación del proyecto de ley en la cámara de origen. Así, buscaré cumplir el propósito de demostrar la influencia de la Convención de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la legislación nacional en materias de relevancia para la infancia.

2.2. Evaluación Legal.

2.2.1.- Ley N°19.585, que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación.

Por iniciativa del presidente de la República, don Patricio Aylwin, con fecha 10 de octubre de 1993 se presenta ante la cámara de Diputados del Congreso Nacional el boletín N°1060-07. En el mensaje presidencial, se destaca que el

principal énfasis de este proyecto es el sustituir el régimen de filiación actualmente vigente por otro, que termina con las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos, y establece además un trato igualitario para todos los hijos, cualquiera sea la situación legal de sus padres al momento de la concepción. Menciona además dicho mensaje, que son numerosos los instrumentos en materia de derechos humanos que recogen el principio de dignidad de las personas, que impide toda suerte de discriminación en función de hechos no imputables a los sujetos, como resulta ser la circunstancia de haber sido concebido dentro o fuera del matrimonio de sus padres.

Entre las principales características de dicho proyecto que se pueden recoger del mensaje presidencial, se destaca la idea de igualdad o de no discriminación, junto con el establecimiento de la libre investigación de la paternidad y maternidad, junto con la posibilidad de la utilización de toda clase de prueba con dicho fin, incluidas las biológicas.

Según se recoge en la discusión parlamentaria, la discriminación que clasifica a los hijos, que finalmente motiva esta reforma son contrarias a los principios contenidos en las diversas convenciones internacionales sobre Derechos Humanos suscritas por el país. El diputado Jorge Sabag, en la sesión de fecha 15 de septiembre de 1994 indica que “no hay que olvidar que nuestro

país ha adherido a la Declaración Mundial de los Derechos del Niño, que es expresamente clara en todas estas materias y que señala que la eventualidad culpabilidad de los progenitores en ningún caso puede ser heredada por los hijos”. Para el diputado Carlos Bombal en cambio, “al borrarse arbitrariamente toda diferencia en materia de filiación, estaremos debilitando para siempre la institución del matrimonio, naturalmente llamada, por antonomasia, a ser el cauce ético y legal más propio para constituir una familia.” En contrasentido, la diputada Mariana Aylwin indica que “para defender la familia basada en el matrimonio, hemos cometido la injusticia de discriminar a los hijos ante sus propios padres ¡cómo no va a ser discriminación arbitraria!, con grave daño para miles de familias no constituidas legalmente, como las de mujeres solas o las uniones de hecho. ¿Quién puede decir que una madre sola con sus hijos no es una familia?”. En dicha sesión se votó la idea de legislar: por la afirmativa 49 votos; por la negativa 7 votos. Hubo 4 abstenciones.⁴⁷

El artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que todas las personas son iguales ante la ley, y tienen derecho sin discriminación a igual protección de ésta. Además, indica que se prohíbe toda discriminación, junto con garantizar a todas las personas protección igual y

⁴⁷ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 15 de septiembre del año 1994. Diario de sesión 41. Legislatura 329. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6627/> [en línea].

efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Asimismo, el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos humanos dispone que todas las personas son iguales ante la ley, y que, en consecuencia, tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. El artículo 17 de dicha convención otorga protección a la familia, indicando que además de ser protegida por la sociedad y el Estado, los Estados parte de la presente convención deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución de este. Indica además que, en el caso de disolución, se adoptarán las medidas concernientes a asegurar la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos. Finalmente, este artículo 17 del Pacto San José de Costa Rica, señala que se deben reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo.

El artículo 2 de la Convención de los Derechos del Niño, en el mismo sentido que lo expresado en la ley N°19.585, consagra el principio de la no discriminación, estableciendo que los derechos enunciados en la convención

deberán ser respetados por los Estados parte, asegurando su aplicación a cada niño sujeto a la jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.

2.2.2.- Ley N°19.684, que modifica el Código del Trabajo para abolir el trabajo de los menores de quince años.

Por moción de los señores diputados Fanny Pollarolo, José Miguel Ortiz, Sergio Elgueta, Ángel Fantuzzi, Jaime Rocha, Rodolfo Seguel, Mariana Aylwin, Roberto León, Víctor Reyes, Isabel Allende y Marina Prochelle, con fecha 15 de diciembre de 1994 se presenta ante la cámara de Diputados del Congreso Nacional el boletín N°1470-13. Se estimaba por ese entonces, que existían cerca de dos millones de niños pobres en nuestro país, y que un gran porcentaje formaba parte del mundo del trabajo, careciendo de los resguardos propios de la seguridad social que corresponden a la mayoría de los trabajadores en Chile.

La legislación referida a esta materia y objeto de modificación la encontramos específicamente en el original Código del Trabajo, en su versión del año 1994, en el Libro I, Capítulo II, Artículo 13 de aquella época, la cual buscaba

derogar el inciso tercero de dicho artículo, el cual se refiere a que “los menores de quince años y mayores de catorce pueden contratar la prestación de sus servicios, siempre que cuenten con la autorización indicada en el inciso anterior, hayan cumplido con la obligación escolar, y sólo realicen trabajos ligeros que no perjudiquen su salud y desarrollo, que no impidan su asistencia a la escuela y su participación en programas educativos o de formación.”⁴⁸

En la discusión en general se manifiesta ciertos resquemores a dicha moción. Cabe destacar la intervención del diputado Jorge Schaulsohn, quien legítimamente se pregunta: “¿qué logramos con elevar en un año la prohibición de trabajar que hoy existe en nuestro país para los menores de 14 años? Aumentaremos en doce meses la prohibición. Comprendo que esta medida hace compatible nuestra legislación con las normas internacionales y que ese sólo hecho amerita aprobar este proyecto en verdad, no me imagino votando en contra; pero si pensamos que con esta aprobación solucionaremos el problema de fondo, estamos profundamente equivocados.” Lo anterior, aludiendo a que esta legislación no abarca la situación de los menores de 18 años en general. La diputada Evelyn Matthei plantea la insuficiencia de dicho proyecto de ley, al agregar que, “mientras no erradiquemos la extrema pobreza, muchas de esas familias se verán en la disyuntiva de que sólo podrán comer si el niño trabaja.”

⁴⁸ DFL 1, fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo, texto original de fecha 24 de enero de 1994. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=3471&tipoVersion=0> [En línea].

Por el contrario, el diputado Juan Pablo Letelier menciona: “cuando se pretende elevar en un año, de 14 a 15 años, la prohibición para que los niños trabajen, manteniendo el criterio que se debe regular el trabajo de los menores entre los 15 a 18 años; cuando queremos dar ese paso porque es concordante con los acuerdos de la OIT, con la Convención de los Derechos del Niño y con la modernidad más mínima, me sorprende que se haga una apología a la miseria y se diga que deben seguir trabajando o, incluso, se aplaude que algunos niños deban trabajar para sustentar a sus familias.” Se procedió a votar en general dicho proyecto: por la afirmativa 55 votos; por la negativa 8 votos, y 15 abstenciones.⁴⁹

El artículo 32 de la Convención de Derechos del Niño indica que los estados parte reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Se indica también que los estados deberán fijar edades mínimas para trabajar, a su vez deberán regularse apropiadamente horarios y condiciones de trabajo, junto con sancionar su incumplimiento.

⁴⁹ La cita de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 19 de marzo del año 1996. Diario de sesión 55. Legislatura 332. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6511/> [En línea].

Finalmente, con fecha 03 de julio del año 2000 se publica el texto final de la ley N°19.684, el cual consagró en definitiva la abolición del trabajo de los menores de 15 años.

2.2.3.- Ley N°19.876, reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.

Con fecha 22 de mayo del año 2003 se publicó la ley N°19.876, la cual substituye el inciso quinto del artículo 19 N°10 de la Constitución, estableciendo lo siguiente: "La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años."

Esta ley, por iniciativa del presidente de la República, don Ricardo Lagos, se remitió a la Cámara de Diputados, bajo el boletín N°3039-07. En el mensaje presidencial se menciona que el objeto de dicho proyecto es la modificación del artículo 19 N°10 de la Constitución, en el sentido de hacer obligatoria y gratuita la educación media, debiendo el Estado implementar dicho sistema gratuito para garantizar así el acceso de toda la población. Se manifestó, además, que lo

relativo a la regulación de temas tales como la participación de los padres, así como el mecanismo del financiamiento compartido son materias propias de una ley regulatoria expresa y distinta, y que, por lo tanto, no tenían por qué consagrarse en dicho proyecto de modificación a la Constitución, en la que solamente deberían figurar los principios fundamentales.

Si bien, producto de las reformas anteriores en el ámbito educacional prácticamente se consolidó la universalización de la educación primaria, este proyecto en particular buscaba ampliar la educación obligatoria hasta los 18 años. Entre las principales metas trazadas en el proyecto se encuentra el superar la deserción escolar, asegurando la retención para efectos de lograr los doce años de escolaridad para todos.

En la sesión de fecha 10 de diciembre del año 2002, en su debate en general, el diputado don Aníbal Pérez manifiesta que “en nuestro país existe discriminación con los niños del mundo rural respecto de las posibilidades reales de acceder a una educación que les permita desarrollarse con mejores expectativas y mayores oportunidades en el futuro. De ahí la importancia de este proyecto, que soluciona un problema fundamental para los niños del mundo rural.” Por su parte, el diputado Zarko Luksic indica que “A mi juicio, con esto nos asemejamos a la doctrina que habla de un Estado de derecho sustantivo, a

diferencia del Estado de derecho formal. [...] Sin embargo, aquí se vinculan los famosos derechos económicos sociales, entre los cuales el de la educación es de los primeros. Por eso, uno podría decir que estamos avanzando hacia una democracia mucho más consolidada, a un Estado de derecho de carácter económico-social, a una democracia que no sólo permite la libertad, de elegir y ser elegido, sino también a un Estado que satisface las necesidades materiales básicas de su población.” Posterior al debate, se procedió a la votación en general del proyecto, la cual contó con la afirmativa de 104 votos, y 1 abstención.⁵⁰

El artículo 28 de la convención, junto con reconocer el derecho del niño a la educación, indica que con la finalidad de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades, se deberá implantar por parte de los estados la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos. Además, dicho artículo en su letra B), indica que se deberá fomentar el desarrollo de la educación secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, junto con hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso adoptando medidas propiamente tales, como la gratuidad y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.

⁵⁰ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 10 de diciembre del año 2002. Diario de sesión 31. Legislatura 348. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5848/> [en línea].

2.2.4.- Ley N°19.927, que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil.

Con fecha 04 de enero del año 2004 se publicó la ley N°19.927, la cual modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, y el Código Procesal Penal en materia de delitos de pornografía infantil, incorporando y modificando una serie de artículos en dichos cuerpos legales con el fin de sancionar todo acto vejatorio contra los niños, niñas y adolescentes.

Se inició la tramitación de esta ley, debido a la moción parlamentaria de los diputados, doña María Pía Guzmán y don Patricio Walker, bajo el boletín N°2906-07. Se manifiesta como motivación para este proyecto de ley, los avances tecnológicos, y el masivo desarrollo del sistema de internet que permiten conductas que vulneran o amenazan importantes bienes jurídicos de las personas, aprovechando la ausencia de control del sistema, las características propias de los nuevos medios tecnológicos utilizados, y principalmente los vacíos o deficiencias en la legislación de cada país. Entre estas conductas vulneradoras se encuentran aquellas que afectan a los niños, especialmente lo relativo a la pornografía infantil. Además, se expresa que las modificaciones a los cuerpos legales indicados se plantean teniendo presente las obligaciones contraídas por el Estado de Chile al suscribir la Convención Internacional de los derechos del

Niño, que en su artículo 34 establece que: "...los Estados Partes se comprometen a proteger al niño contra todas las formas de explotación y abusos sexuales. Con este fin, los Estados Partes tomarán en particular, todas las medidas de carácter nacional, bilateral y multilateral que sean necesarias para impedir: ... c) La explotación del niño en espectáculos y materiales pornográficos.⁵¹

La Corte Suprema manifiesta estar de acuerdo en general con las modificaciones que afectan a las facultades de los jueces. Así las cosas, con fecha 11 de septiembre del año 2002 se lleva a cabo la discusión y posterior votación en general del proyecto, siendo aprobado con 106 votos a favor, y con ningún voto en contra ni abstención alguna.

2.2.5.- Ley N°19.966, que establece un régimen de Garantías Explícitas en Salud.

Con fecha 03 de septiembre del año 2004 se publicó en el Diario Oficial, la ley N°19.966, la cual establece un Régimen de Garantías en Salud, con el fin de buscar respuesta a la insatisfacción de los usuarios con el sistema de salud del país, otorgando así un sistema eficaz que asegure a la población más y mejores prestaciones, bajo un sistema de acceso universal con garantías

⁵¹ Texto de moción parlamentaria, en sesión 10. Legislatura 346, de fecha 10 de abril de 2002. Texto disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5733/> [en línea].

explícitas, en donde el Ministerio de Salud tiene las atribuciones para definir prioridades sanitarias y garantías explícitas, y en donde tanto el Fondo Nacional de Salud como las Instituciones de Salud Previsional estarán obligados a otorgar a sus beneficiarios las prestaciones y garantías que se definan.

Se inició la tramitación de esta ley, por mensaje presidencial con fecha 22 de mayo del año 2002, radicándose en la Cámara de Diputados para su primer trámite constitucional. En dicho mensaje, se destaca como pilar fundamental de la reforma el derecho a la salud, en el sentido que toda persona residente en el territorio nacional, independiente de su edad, sexo, educación, etnia, preferencia sexual o ingreso, debe contar con un mecanismo de protección social y con acceso universal a una atención de salud adecuada y oportuna para enfrentar situaciones de enfermedad. Además, se plantea como principio la equidad y la solidaridad en la salud.

En palabras del diputado Sergio Ojeda, el proyecto en cuestión “establecerá un conjunto priorizado de enfermedades y condiciones de salud asociadas a ellas, de carácter promocional, preventivo, curativo, de rehabilitación y paliativo, con garantías explícitas relativas al acceso y a niveles de oportunidad, protección financiera y calidad de la atención. El Fondo Nacional de Salud y las instituciones de salud previsional tendrán la obligación de cumplir con el régimen

de garantías y de asegurar a sus respectivos beneficiarios”. Se hace presente que, si bien este proyecto es de carácter general para la población, la infancia como sujetos de protección especial tiene una cierta preponderancia mayor, así como también sucede con los adultos mayores. En la votación en general de dicho proyecto, la afirmativa tuvo 89 votos, contándose con una abstención y ningún voto en contra.⁵²

En consonancia con lo anterior, el artículo 24 de la convención indica que los estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Deberán los Estados asegurar la plena aplicación de este derecho, procurando principalmente reducir la mortalidad infantil y en la niñez, asegurar la prestación de la asistencia médica fomentando la atención primaria de salud, y combatir las enfermedades y la malnutrición mediante la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados.

⁵² La cita del parlamentario, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 12 de diciembre del año 2002. Diario de sesión 34. Legislatura 348. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5682/> [en línea].

2.2.6.- Ley N°19.968, que crea los Tribunales de familia.

Con fecha 30 de agosto del año 2004, se publica la ley N°19.968, la cual crea los Tribunales de Familia, encomendando el conocimiento específico de todas las materias indicadas en esta ley que puedan afectar a las familias, su juzgamiento y la ejecución de lo juzgado a estos nuevos tribunales. En lo relativo a los temas de la infancia, se destacan las innovaciones introducidas en el sentido de otorgar garantías dentro del sistema jurisdiccional. Se destaca en el mensaje presidencial la situación deficitaria de la administración de la justicia respecto de la niñez, y la necesidad de dar cabal cumplimiento al deber del Estado de proteger la familia que proclaman el texto constitucional y múltiples instrumentos internacionales.

Se inició la tramitación de esta ley por mensaje presidencial de fecha 03 de noviembre del año 1997 emitido por el presidente don Eduardo Frei, radicándose en la Cámara de Diputados para su primer trámite constitucional. Se indican como objetivos primordiales de esta reforma el establecer procedimientos que favorezcan la inmediatez, otorgándole mayor énfasis a la oralidad por sobre los procedimientos escritos, y facilitando así el acceso de la justicia a sectores de menores ingresos. Otra novedad que incluye esta reforma legal es la relativa a la búsqueda de soluciones colaborativas en los conflictos familiares, instituyendo la

mediación como fase previa al acceso a la jurisdicción, y estableciendo la conciliación dentro del procedimiento mismo.

Con fecha 30 de mayo del año 2001 el ejecutivo presentó una indicación sustitutiva al proyecto de ley, la cual viene en complementar el proyecto original, puesto que, de acuerdo con lo estipulado por don Jorge Burgos, diputado informante de las comisiones unidas de Constitución y Familia, el proyecto estaba incompleto, debido a que no se contenía en éste la creación de los nuevos tribunales ni se fijaban sus plantas, además de no reglamentarse el mecanismo de la mediación. Así las cosas, teniendo complementado el proyecto se inició su tramitación, llegando a la instancia en que fue discutido el proyecto en sala, y aprobado tanto en general como en particular.

En la discusión en sala, el diputado Juan Bustos destaca como elemento fundamental del nuevo procedimiento la confidencialidad, puesto que es usual que, en los juicios el menor es expuesto a una serie de situaciones que van en contra de su intimidad, su dignidad y su vida personal. Por eso el proyecto pone especial énfasis en ese aspecto al disponer que los menores deben recibir una adecuada atención, esto es, que el tribunal considere un espacio donde el niño se sienta cómodo, alegre, de alguna manera acogido y, por tanto, no enfrente lo rudo, lo frío y lo lúgubre que a veces pueden ser nuestros tribunales, lo que

evidentemente perjudica al menor en sus derechos. Una vez realizada la votación, se obtuvo por la afirmativa, 91 votos, no habiendo votos en contra ni abstenciones.⁵³

El artículo 3 de la Convención en estudio, señala que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, se considerará primordialmente el interés superior del niño, comprometiéndose para esto el estado parte a asegurar al niño la protección y el cuidado necesario para su bienestar. Además, indica que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños deberán cumplir las normas establecidas por las autoridades competentes.

2.2.7.- Ley N°20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal.

Con fecha 07 de diciembre del año 2005 se publicó en el Diario Oficial la ley N°20.084 que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes

⁵³ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 11 de junio del año 2003. Diario de sesión 5. Legislatura 349. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadela Ley/nc/historia-de-la-ley/5746/> [en línea].

por infracciones a la ley penal. Conforme a su artículo tercero, esta ley se aplicará a quienes al momento en que se hubiere dado principio de ejecución del delito sean mayores de catorce y menores de dieciocho años. Esta ley viene en regular el procedimiento para la averiguación y establecimiento de dicha responsabilidad, la determinación de las sanciones procedentes y la forma de ejecución de éstas.

La iniciativa de esta ley provino de parte del presidente de la República don Ricardo Lagos, quien a través del mensaje presidencial emitido con fecha 02 de agosto del año 2002 pone en conocimiento de este proyecto de ley, ante la Cámara de Diputados, dándose inicio así a su tramitación. En dicho mensaje, se hace expresa mención de que este proyecto es parte de la completa reformulación de las leyes y políticas relativas a la infancia y la adolescencia de modo de que se adecúen a los nuevos requerimientos jurídicos y sociales del país y, en especial, a los principios y directrices contenidos en la Constitución Política de la República, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales vigentes en Chile.

En el mensaje presidencial, se expresa la necesidad de reformar el sistema vigente, toda vez que es ineficaz para controlar la expansión de la delincuencia, ya que éste favorece la criminalización y estigmatización de los niños que, sin haber sido imputados de delito alguno, son aprehendidos por la

policía e incluso ingresados a recintos privativos de libertad para su supuesta protección. Es por lo anterior que el proyecto lo que busca primordialmente es el considerar al adolescente como un sujeto de derecho que debe ser protegido en su desarrollo e inserción social, a fin de lograr objetivos de prevención de delito. En resumidas cuentas, el adolescente es un sujeto que, si bien es irresponsable como adulto, se le puede exigir una responsabilidad especial adecuada a su carácter de sujeto en desarrollo.

En el debate generado en la sala, se le da énfasis al factor del discernimiento propio del sistema vigente a la época, el cual permitía que a los adolescentes entre dieciséis y dieciocho años sean juzgados y sancionados de acuerdo con el mismo sistema que rige para los adultos, sin considerar la etapa especial de sus vidas por la cual transitan, cuestión que claramente infringe la Convención de los Derechos del Niño, y ciertamente la propia constitución. El diputado Zarko Luksic hace alusión a que este proyecto de ley no solo termina con la indefensión⁵⁴, sino que además otorga una oportunidad (a los menores de 18 años) para rehabilitarse. En ese sentido, el proyecto se ajusta a las garantías que establece nuestra Constitución y a los pactos internacionales. Se crean centros privativos de libertad especiales, y otros, no privativos de libertad, que

⁵⁴ El diputado Zarko Luksic estima que este proyecto de ley termina con la indefensión que existe en la comunidad, debido a que, en la época de discusión del mentado proyecto, había una creciente participación de menores de 18 años en la comisión de delitos.

ayudan a los jóvenes que sufren dramas de carácter familiar y comunitario, lo que fue muy bien explicado por la diputada señora María Antonieta Saá y por el diputado Jorge Burgos. Se trata de jóvenes que, por diversas razones, como pobreza o maltrato, cometen delitos o infracciones. En consecuencia, debemos hacernos cargo de su formación y rehabilitación. Concluido el debate, el proyecto en cuestión fue aprobado con 93 votos, y sin votos tanto en la negativa como abstención.⁵⁵

El artículo 37 de la Convención señala en su letra B), que ningún niño será privado de su libertad ilegal o arbitrariamente, puesto que la detención, encarcelamiento o prisión se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan solo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda. La letra C) de dicho artículo indica que todo niño privado de su libertad será tratado con la humanidad y el respeto que merece la dignidad inherente a la persona humana y de manera que se tengan en cuenta las necesidades de las personas de su edad, manifestándose que todo niño privado de libertad estará separado de los adultos.

⁵⁵ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 23 de junio del año 2004. Diario de sesión 9. Legislatura 351. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5762/> [en línea].

2.2.8.- Ley N°20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social, e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile crece contigo”.

Con fecha 12 de septiembre del año 2009 se publicó en el Diario Oficial la ley N°20.379, la cual crea el sistema intersectorial de protección social, e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia, llamado “Chile crece contigo”. En su artículo primero, esta ley indica que será el Ministerio de Planificación (actual Ministerio de Desarrollo Social) el que estará a cargo de la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del sistema. Este sistema intersectorial de protección social está compuesto por varios subsistemas, determinados por ley. Así como la ley N°19.949 instauró el subsistema conocido como “Chile Solidario”, la ley N°20.379 instaura el subsistema “Chile Crece Contigo”.

Se indica en el artículo noveno de la presente ley, que el objetivo del subsistema “Chile Crece Contigo” es el acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación, y hasta su ingreso al sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente.

Este proyecto de ley inició su tramitación a través del mensaje presidencial remitido a la cámara de Diputados por parte de la presidenta doña Michelle Bachelet con fecha 04 de diciembre del año 2008. En dicho mensaje, se hace presente que la implementación de estas iniciativas en materia de protección social se sustenta en los derechos sociales recogidos en los diversos instrumentos internacionales suscritos por Chile, los cuales requerían además de un sistema integral. Se destaca, además, que el eje principal del “Chile Crece Contigo” es el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial, el cual consiste en el acompañamiento, apoyo y seguimiento de la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas, desde el primer control gestacional hasta su ingreso al primer nivel de transición o su equivalente, siempre que se atiendan en el sistema público de salud.

En la discusión general del proyecto en Sala, el diputado Eugenio Tuma destaca que este aporte legislativo va a ser sostenido en el tiempo con las garantías legales adecuadas, y que implica además una preocupación por el grupo familiar, porque aparte del menor también hay una preocupación por el entorno, por la familia, por el grupo de personas de un nivel de pobreza como el que hemos indicado, ya que de acuerdo con la necesidad de apoyo al desarrollo de sus hijos tendrán acceso preferente a programas, por ejemplo, de nivelación de estudios, de inserción laboral dependiente o independiente, de mejoramiento

de las viviendas y de sus condiciones de habitabilidad, de atención de salud mental, dinámica, familiar, de asistencia judicial, de prevención y atención de la violencia intrafamiliar y del maltrato infantil. En definitiva, no sólo interesa la atención directa al menor, sino también el ambiente y su familia, su entorno, porque debe desarrollarse en un ambiente adecuado; de lo contrario la ayuda o la atención no tendría el efecto que se persigue. Una vez concluido el debate, el proyecto tuvo 107 votos a favor, no habiendo votos en la negativa, ni abstenciones.⁵⁶

El artículo 6 de la presente Convención establece que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida, además de señalar que los estados partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño. Además, y de acuerdo con lo expuesto precedentemente, garantiza a los niños que se atienden en el sistema público de salud un acompañamiento desde el primer control gestacional hasta prácticamente el ingreso al colegio, por lo que se condice con varios artículos indicados anteriormente, tales como el artículo 24 relacionado al derecho a la salud y el artículo 28 en lo concerniente a la educación.

⁵⁶ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 14 de abril del año 2009. Diario de sesión 14. Legislatura 357. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4712/> [en línea].

2.2.9.- Ley N°20.545, que modifica las normas sobre protección a la maternidad, e incorpora el permiso postnatal parental.

El día 17 de octubre del año 2011, se publicó en el diario Oficial la ley N°20.545, la cual modifica las normas sobre protección a la maternidad, e incorpora el permiso posnatal. El principal objetivo de esta ley es el modificar al Código del Trabajo, junto con otros cuerpos legales con el fin de instaurar esta nueva reglamentación. Entre las modificaciones más relevantes se encuentra aquella que otorga a las trabajadoras el derecho de descanso de maternidad de doce semanas a continuación del período posnatal inicial de doce semanas, dando la posibilidad a las madres gozar de un período posnatal de 6 meses aproximado extendiendo además la cobertura a mujeres que no habían gozado de este derecho anteriormente, entre otras.

Se inició la tramitación de este proyecto de ley a través del mensaje presidencial emitido por el presidente don Sebastián Piñera con fecha 28 de febrero del año 2011, a través del Senado. En dicho mensaje, se le da énfasis a la maternidad y a las bajas tasas de natalidad existentes en el país. Se indica que entre los objetivos del proyecto se encuentra el favorecer la lactancia del recién nacido, junto con el apego entre los padres con éste, además de otorgar posibilidad de cubrir de mejor forma los requerimientos del recién nacido. Además, se busca aumentar la corresponsabilidad de padre y madre en el

cuidado de los hijos, junto con facilitar una mayor conciliación entre familia y trabajo para los hombres y mujeres en nuestro país.

El senador Guido Guirardi plantea en su intervención, a propósito del aumento de la cobertura del período postnatal, que “la cuestión de fondo en materia de lactancia es de carácter cualitativo: traspasar al niño nutrientes y defensas fundamentales. Sin embargo, lo más importante tiene que ver con el apego, con el neurodesarrollo, con la convivencia, con la necesidad de construir una sociedad de mejor calidad. ¡Ahí está el foco del asunto! Eso necesita toda nuestra sociedad”. Además, que “a los sectores de altos ingresos, particularmente, les hace falta la capacidad de solidaridad, de afecto por el otro, de empatía, de ser menos individualistas. Tales sectores serían los más beneficiados con que las madres pudieran lactar a sus hijos hasta los seis meses. Ello permitiría construir una sociedad mucho más solidaria, mucho más generosa, mucho menos egoísta, mucho menos marcada por las lógicas brutales que se imponen en nuestro país”. En la respectiva votación, el proyecto en cuestión fue aprobado en general con 33 votos a favor, y ninguna abstención ni voto en contra.⁵⁷

⁵⁷ La cita del parlamentario, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 19 de mayo del año 2011. Diario de sesión 20. Legislatura 359. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4514/> [en línea].

Si bien este beneficio directamente es principalmente para los padres, no es menos cierto que se condice en cierto grado con lo señalado en el artículo 6 de la Convención, toda vez que éste garantiza la supervivencia y desarrollo del niño, y el beneficio postnatal permite un mejor desarrollo y apego entre el hijo y su familia. También para estos efectos es relevante el artículo 24 de la Convención, el cual hace alusión al derecho del niño al disfrute al más alto nivel posible de salud, considerándose como elemento esencial para la plena aplicación de dicho derecho el asegurar atención sanitaria pre y posnatal apropiada a las madres, junto con el asegurar el conocimiento de las ventajas de la lactancia materna.

2.2.10.- Ley N°20.680, que introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados.

Con fecha 21 de junio del año 2016, se promulgó la presente ley, conocida como la “Ley Amor de Papá”, que introduce modificaciones al Código Civil y a otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados. En cierto modo, lo que esta ley viene a enmendar es el desigual trato existente entre los padres en lo referente al cuidado personal y la patria potestad, estableciendo la llamada corresponsabilidad

parental. El artículo 224 del código civil indica que toca de consuno a los padres, o al padre o madre sobreviviente el cuidado personal de sus hijos. Por su parte, el artículo 225 determina que en caso de vivir separados los padres, podrán dictaminar de común acuerdo que el cuidado personal de los hijos corresponda al padre, a la madre o ambos en forma compartida. El artículo 229 posibilita la relación directa y regular para el padre o madre que no cuente con el cuidado personal del hijo o hija en común. En materia de la patria potestad, el artículo 244 señala al igual que en materia de cuidado personal, que será ejercida por el padre o la madre o ambos conjuntamente, y a falta de acuerdo toca en conjunto el ejercicio de la patria potestad.

La tramitación de este proyecto de ley se inició en principio por la Moción Parlamentaria de fecha 12 de junio del año 2008, con el objeto de proteger la integridad del menor en caso de que sus padres vivan separados, de los señores Diputados Carolina Goic, Jorge Sabag, María Antonieta Saá, Eduardo Díaz del Río, Ximena Valcarce, Marcelo Schilling, Francisco Chahuán, Alejandra Sepúlveda, Mario Venegas, Gabriel Ascencio, Sergio Bobadilla, Juan José Bustos, Álvaro Escobar, Sergio Ojeda, Esteban Valenzuela y José Ramón Barros. A esta se le incorpora la Moción Parlamentaria de fecha 29 de junio del año 2010, en relación con el cuidado personal de los hijos, iniciada por los señores Diputados Gabriel Ascencio, Sergio Ojeda, Marcelo Schilling, Mario

Venegas, Carolina Goic, Adriana Muñoz y María Antonieta Saá. Consta en el informe de la Comisión de Familia, que ambos proyectos fueron refundidos, y tramitados en forma conjunta.

En dichas mociones, se hace presente la importancia que la Declaración Universal de los Derechos del Niño le entrega a esta materia, ya que se indica de forma expresa en el principio seis de dicha Convención, que: "Siempre que sea posible, deberá crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres y, en todo caso, en un ambiente de afecto y de seguridad moral y material". Se manifiesta así, además de ciertas situaciones coyunturales y la labor de organizaciones sociales, la necesidad de establecer en el Código Civil la tuición compartida.⁵⁸

En la discusión en general del proyecto con fecha 14 de junio del año 2011, el diputado Cristián Letelier se muestra en contra del proyecto, puesto que señala entre otras cosas, que "por ningún motivo se puede facultar al juez para imponer la tuición compartida, como lo pretende el proyecto. Diversos estudios nacionales e internacionales señalan que el cuidado personal de los hijos corresponde a ambos padres y, si no se ponen de acuerdo, a la madre. Esta realidad la vemos

⁵⁸ EL LIDER: En prisión preventiva quedó madre de niño que murió en incendio en Puente Alto. Texto disponible en http://www.lidersanantonio.cl/prontus4_notas/site/artic/20110104/pags/20110104135609.html [en línea].

siempre quienes en las semanas distritales recorreremos las poblaciones. Siempre observamos que es la madre la que está al cuidado personal de los hijos cuando el padre abandona sus funciones. Por eso, no logramos entender cuál es el objetivo de establecer la tuición compartida, sobre todo cuando, en la práctica, es altamente inconveniente establecerlo así en la ley habida consideración de que los jueces de familia tienen esa facultad, que tratan de ejercer de la manera más adecuada. Cuando no consiguen el acuerdo entre los padres, es la madre - como lo establece la ley- a quien cabe la responsabilidad de cuidar a los hijos.” Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto contó con 90 votos por la afirmativa, sólo 7 votos por la negativa y una abstención.⁵⁹

El artículo 9 de la Convención hace mención expresa a que se propenderá a que los niños no sean separados o apartados de sus padres contra su voluntad, dándose paso a que los niños puedan separarse de uno de ellos ya sea por separación o divorcio de sus padres. El artículo 18 indica que se deberá reconocer que ambos padres tienen obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño, no haciéndose distinción si sus padres viven juntos o separados.

⁵⁹ La cita del parlamentario, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 14 de junio del año 2011. Diario de sesión 41. Legislatura 359. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4280/> [en línea].

CAPÍTULO III: HACIA UNA INTEGRALIDAD EN LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA.

En el capítulo anterior se enumeraron leyes en las cuales la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes fue preponderante, cuestión que se evidenciaba en las instancias legislativas enunciadas. Ahora bien, bajo mi consideración, estimo que estas legislaciones eran respuestas autónomas a necesidades específicas, sin tener la idea de generar modificaciones legales amplias que abarcaran todas o la mayor cantidad posible de áreas en que la infancia estuviese implicada.

Sin embargo, en enero de 2005, bajo el gobierno del presidente, don Ricardo Lagos, se pretendió subsanar lo anteriormente señalado, presentándose un proyecto de ley denominado “Sobre protección de los derechos de infancia y adolescencia” (Boletín N°3792-07). En este proyecto, se destaca que la evolución legislativa posterior a la ratificación de la convención de Derechos del Niño, “ha estado caracterizada por el hecho que nuevas leyes no han supuesto el reemplazo global de las normativas anteriores, sino que, salvo excepciones, las nuevas normas se van uniendo a las anteriores. El resultado de esto es un conjunto de leyes de inspiración muy diversa, con soluciones muchas veces

contradictorias entre sí”.⁶⁰ Este proyecto, como lo veremos más adelante también, buscaba derogar la ley de menores vigente con un marcado foco en situaciones de riesgo y no en la necesidad de proteger a la infancia en general. Dicho proyecto fue aprobado por el senado en marzo de 2006 en su primer trámite constitucional, pasando a la cámara revisora, lugar en donde permanece sin actividad alguna. Así también, en 2013 y bajo el mismo paradigma, se presentó un proyecto de ley “de protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes” (Boletín N°8911-18), proyecto que a la fecha continúa en su primer trámite constitucional.⁶¹

En lo que resta de este trabajo, me basaré en los esfuerzos realizados por el Estado de Chile, en especial bajo el gobierno de la presidenta doña Michelle Bachelet, en materia de protección a los derechos de la infancia.

1. Política nacional de la niñez.

Con fecha 14 de marzo del año 2014, la presidenta de la República, doña Michelle Bachelet convoca a expertos en el área del derecho de la infancia, y junto a los ministros de su gobierno dan inicio al Consejo Nacional de la Infancia,

⁶⁰ Presidencia de la República. Mensaje N°309-352.

⁶¹ Situación que puede corroborarse en la página web de la Cámara de Diputados, en búsqueda de proyectos de ley, con el respectivo número de boletín, accediendo al siguiente enlace: https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBuscar=3792-07 [en línea].

siendo secretaria ejecutiva de dicha instancia doña María Estela Ortiz Rojas, educadora de párvulos con amplia trayectoria en temas de infancia y políticas públicas.⁶²

Dicho consejo es una instancia en la cual se busca generar una nueva Ley de Garantías Universales de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, para efectos de dar cabal cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño. Tiene la misión de asesorar a la presidenta en la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y actividades tendientes a respetar, promover y proteger el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a nivel nacional, regional y local, y servir de instancia de coordinación entre los organismos con competencias asociadas a dichas materias.⁶³

Entre los ejes principales de trabajo, destaca el instaurar un nuevo marco político, normativo e institucional, buscando consagrar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho y grupo prioritario de la nueva constitución, además de promulgar la Ley de Garantías de Derechos de la Niñez,

⁶² MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. Presidenta Bachelet crea el Consejo Nacional de la Infancia. Texto disponible en <http://www.minsegpres.gob.cl/noticias/presidenta-bachelet-crea-el-consejo-nacional-de-la-infancia/> [en línea].

⁶³ CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA: Qué es el Consejo. Texto disponible en <http://www.consejoinfancia.gob.cl/consejo/que-es-el-consejo/> [última visita 07/11/2017. No disponible].

y la creación de la nueva Política Nacional de Infancia. Además, se destacan como ejes de trabajo el lograr más y mejor protección especial de derechos, y el buscar más equidad y más inclusión.⁶⁴

El consejo para la infancia, a través de la política nacional para la niñez, incluye una serie de reformas para efectos de lograr los objetivos recién planteados. Destacan entre estas reformas el proyecto de ley que establece el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, y el que crea la Subsecretaría de la Niñez. Junto con estos, destaca también el proyecto que crea el Defensor de los Derechos de la Niñez, y los proyectos de ley que crean el Servicio Nacional de Protección Especializada para Niños y Niñas y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil.

1.1. Sistema de garantías de los Derechos de la Niñez (Boletín 10315-18).

El jueves 24 de septiembre de 2015, se presenta dicho proyecto de ley a la Cámara de Diputados. En el mensaje presidencial se destacan como principios rectores de este proyecto: 1. Los niños como sujetos de derechos; 2. La

⁶⁴ CONSEJO NACIONAL DE LA INFANCIA: Ejes programáticos. Texto disponible en <http://www.consejoinfancia.gob.cl/consejo/ejes-programaticos/> [última visita 07/11/2017. No disponible].

protección integral de la niñez; 3. La protección efectiva del ejercicio de los derechos; y, 4. La integración de la protección.

Dentro de las ideas matrices del proyecto, se manifiesta que en primer lugar ésta es una ley de garantías, y por tal se entiende a una legislación que proteja integralmente los derechos de los niños, y que tanto los principios como los derechos previstos en dicho proyecto deben estar provistos de medios que contribuyan al efectivo ejercicio de sus derechos. Se establece además la provisión de servicios y prestaciones sociales, para por una parte asegurar el goce efectivo de derechos a los niños, y por otra parte prever la existencia de prestaciones especializadas, para los casos en que tales derechos deban ser reparados o restituidos.

Esta ley de garantías se entiende como ley marco, en el sentido que busca permitir el desarrollo futuro de distintos cuerpos normativos para efectos de complementar la institucionalidad, estableciendo esta ley las bases generales del sistema de garantías de derechos de la niñez. Lo anterior, con la finalidad de instalar transversalmente en los órganos del estado y la sociedad chilena el enfoque del derecho de los niños, reconociendo la naturaleza intersectorial de las materias vinculadas a la niñez. Finalmente se logra la obtención de un sistema para la garantía de los derechos de la niñez.

Ahora bien, se indica en el proyecto que, para alcanzar esta integralidad en la protección de los derechos de la infancia, se creará una nueva institucionalidad, privilegiando el fortalecer organismos existentes, teniendo gran importancia para estos efectos el Ministerio de Desarrollo Social. A cargo de dicho ministerio se creó la Subsecretaría de la Niñez, encargada de prestar al ministro del ramo la debida colaboración en las tareas relacionadas con sus nuevas atribuciones en materia de niñez. En conjunto con dicho ministerio, la existencia de un Defensor de la Niñez contribuye a la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños.

Lo que principalmente busca este proyecto es que en el proceso de adopción de medidas de protección respecto de niños, niñas y adolescentes que han sufrido limitación o privación de sus derechos, participe la administración del Estado. Lo anterior, por medio del Ministerio de Desarrollo Social, para efectos de restringir la labor de los Tribunales de Familia al establecimiento de medidas que signifique la separación del niño de su familia y entorno. Se busca promover el libre y pleno goce y ejercicio de los derechos de la infancia, además de proveer asistencia y apoyo a las familias en el ejercicio de su responsabilidad sobre los niños a fin de promover el restablecimiento de los derechos vulnerados por la falta o insuficiencia del desarrollo de derechos y deberes emanados de la labor parental.

Se espera que toda esta institucionalidad propuesta, sea finalmente la concreción del mandato entregado por la convención. Para estos efectos, y conforme a lo mencionado con anterioridad al carácter de ley marco de este proyecto, es que necesariamente la legislación vigente actualmente requiere de modificaciones. Por de pronto, se debiese proceder a la derogación definitiva de la ley de Menores N°16.618, y la adecuación de la ley que crea los Tribunales de Familia N°19.968 al nuevo sistema de protección.

El ministro de desarrollo social de la época, don Marcos Barraza, señala en relación al proyecto, que en el artículo primero del mismo se señala que se crea el sistema de garantías como el conjunto de normas, políticas e instituciones destinados al respeto, protección y promoción de los derechos de los niños y niñas, sentando así las bases de la futura institucionalidad, normas y políticas que se orienten en los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño y permitan la protección efectiva de los derechos de niños y niñas de nuestro país. Además, agrega que este proyecto se hace cargo de las recomendaciones internacionales y de los compromisos que el país ha suscrito, y establece un sistema de garantías institucionales, financieras y legales que permiten avanzar

en la implementación efectiva de la Convención sobre Derechos del Niño con un enfoque holístico y de protección integral.⁶⁵

En lo concerniente al contenido del proyecto en sí, cabe hacer presente que éste consta de cinco títulos, cada uno referido a lo siguiente:

- a. El título primero describe el objeto de la ley, indicando además quiénes serán los principales obligados al respecto, promoción y protección de los derechos de los niños. Además, se indica que corresponderá a los órganos de la administración del Estado promover el restablecimiento de los derechos vulnerados del niño, cuando su familia y padres no pudieren o dejaren de cumplir sus deberes al respecto.
- b. El título segundo desarrolla los principios que estructuran a este nuevo sistema de garantías de derechos de la niñez. Junto con lo anterior, despliega una batería de derechos que son de relevancia para la niñez.
- c. El tercer título de este proyecto de ley abarca a los sistemas de protección, tanto del ámbito administrativo como judicial. Se establece el deber general de los órganos de la

⁶⁵ Intervención de ministro Marcos Barraza, en sesión N°13, miércoles 12 de abril de 2017, discusión general. Texto disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=12427%20&prmTIPO=TEXTOSESION> [en línea].

administración del Estado, de proveer servicios sociales que propendan a la plena satisfacción de los derechos de la niñez, sin posibilidad alguna de excusarse de conocer y pronunciarse sobre el requerimiento que se haga al respecto. Además, se incorpora al Ministerio de Desarrollo Social para adoptar las medidas de protección adecuadas, por medio del procedimiento administrativo, limitando el aspecto judicial a aquellos casos en que se requiera separar al niño de su familia.

- d. En el cuarto título de dicho proyecto se estipulan los tres niveles de competencia de los organismos públicos dentro de esta nueva institucionalidad, siendo el primero un nivel estratégico, un segundo nivel de articulación, y finalmente un tercer nivel de prestación y adopción de medidas.
- e. En el quinto y último título, se hace una referencia general a la Política Nacional de la Niñez y su plan de acción.

Como mencionaba anteriormente, este proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 24 de septiembre del año 2015, pasando a la comisión de Familia y de Hacienda. Con fecha 07 de marzo del año 2017 se aprobó en general, con 106 votos a favor, una abstención y un voto en contra. Cabe destacar la

intervención de la diputada Karla Rubilar, quién señala que, en relación con el proyecto de la llamada ley marco de la infancia, debiéramos poner el tema en contexto y entender que el país solo ha conocido dos leyes relacionadas con la infancia: las promulgadas en 1928 y 1967. Si este proyecto, que constituye el sistema de garantías de la infancia, lo sacamos adelante y se transforma en ley, constituirá el tercer cuerpo normativo en toda la vida independiente del país y el primero elaborado sobre el nuevo derecho internacional de derechos humanos, consagrado en la Convención sobre los Derechos del Niño, de 1989. Eso quiere decir que recién ahora vamos a adecuar un sistema de garantías en favor de la infancia después de muchísimos años de habernos comprometido a ello.⁶⁶

Con fecha 02 de mayo de 2017 el proyecto fue aprobado en particular, pasando su discusión al Senado. En dicho trámite constitucional este proyecto está estancado, siendo su último movimiento con fecha 08 de enero del año 2019, para efectos de retirar y hacer presente la suma urgencia.

⁶⁶ La cita de la parlamentaria, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 12 de abril del año 2017. Diario de sesión 13. Legislatura 365. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=12427%20&prmTIPO=TEXTOSESION> [en línea].

1.2. Subsecretaría de la Niñez (Boletín N°10314-06).

El día 29 de septiembre del año 2015, se ingresa al Senado el mensaje presidencial con la iniciativa legal de crear la Subsecretaría de la Niñez. Se indica en dicho mensaje que, dentro de la integralidad en la protección de los derechos de la infancia, la creación de esta subsecretaría, a cargo del ministerio de Desarrollo Social, es clave para la gestión estratégica del sistema, en referencia al sistema de protección y garantías de los derechos del niño, y de la articulación de este a nivel nacional. Bien se indica en el mensaje presidencial, “el proyecto se refiere a la creación de la Subsecretaría de la Niñez como un órgano de colaboración directa del Ministro de Desarrollo Social en la elaboración de políticas y planes; la coordinación de acciones, prestaciones, y sistemas de gestión; la promoción de derechos, diseño y administración de instrumentos de prevención; estudios e investigaciones; y la elaboración de informes para organismos internacionales, en las materias de su competencia en el ámbito de los derechos de los niños.”⁶⁷

Dicha subsecretaría tendrá además otras funciones, tal como lo es la de estar a cargo de la implementación del Subsistema de Protección Integral de la Infancia, conocido como “Chile Crece Contigo”.

⁶⁷ Presidencia de la República. Mensaje N°994-363.

En este mensaje, se establece además la necesidad de dotar al ministerio de Desarrollo Social de funciones y atribuciones tendientes a la protección de los derechos de la niñez, permitiendo así la protección integral de éstos.

Con fecha 15 de marzo del año 2017 se lleva a cabo la discusión general del proyecto, siendo este aprobado en forma unánime. La senadora Isabel Allende indica en su intervención, a modo de resumen, las responsabilidades que asume el Ministerio de Desarrollo Social debido a la creación de esta nueva subsecretaría, clasificándolas en diversos niveles:

-En un nivel estratégico, ya que deberá proponerle al presidente de la República la Política Nacional de la Niñez y su Plan de Acción.

-En un nivel articulador, porque aquí se ha mencionado la dispersión y no es nada de raro que nuestro Estado muestre dicha característica, que atenta contra la eficiencia. La dispersión que solemos tener en diversas instituciones hace que muchas veces se repitan atribuciones o políticas. Necesitamos un claro articulador de las acciones de los órganos de la Administración del Estado al constituirse el Comité Interministerial de Desarrollo Social y Niñez, para que pueda proponer las directrices, las orientaciones y, sobre todo, los instrumentos, una vez más, para garantizar lo que queremos: una mirada integral de la niñez.

-Y en un nivel de adopción de medidas, ya que el Ministerio de Desarrollo Social, a través de los mecanismos de despliegue territorial -es muy importante que participe esa Cartera- será el organismo encargado de adoptar medidas administrativas de protección de derechos, así como de su ejecución.⁶⁸

Posteriormente, este proyecto siguió con su tramitación, siendo con fecha 05 de julio del año 2017 aprobado en particular, pasando su tramitación a la Cámara de Diputados para el segundo trámite constitucional. Finalmente, el día 4 de abril del año 2018 se ofició al presidente de la República la aprobación del proyecto de ley, siendo promulgada y publicada con fecha 18 de abril del mismo año en el Diario Oficial la ley N°21.090.

En la actualidad, el cargo de subsecretaría de la Niñez corresponde a doña Carol Bown Sepúlveda, designada por el presidente don Sebastián Piñera. En el acto de promulgación de esta ley, el presidente Piñera recalca la labor de esta institución, indicando que “Es un verdadero compromiso y refleja nuestra firme e inquebrantable voluntad de dar prioridad a la calidad de vida, al bienestar de

⁶⁸ La cita de la senadora, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 15 de marzo del año 2017. Diario de sesión 2. Legislatura 365. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=60463&prmTIPO=BOLETINOFICIAL> [en línea].

todos los niños de nuestro país, y en forma muy especial a aquellos que han sido los más vulnerables o los más vulnerados”.⁶⁹

1.3. Defensoría de los derechos de la Niñez (boletín 10584-07).

Dentro de este nuevo sistema de garantías de derechos de la niñez propuesto por la presidenta Michelle Bachelet, se indica como fundamental la instauración de una Defensoría Nacional de la Niñez, como un ente autónomo de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio que vele por la difusión, promoción y protección de los derechos de los niños y niñas por parte de los órganos del Estado y de aquellas personas jurídicas de derecho privado que se encuentren vinculadas a estas materias. Fue presentado este proyecto al Senado con fecha 22 de marzo del año 2016 para su consideración. Se hace presente en dicho texto que la creación de este organismo fue recomendada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, como un mecanismo independiente y eficaz que vigile la aplicación de la Convención (Observación del Comité sobre los derechos del niño a Chile, en el año 2002, considerando N°13, en el año 2007, considerando N°15, y en año 2014, Recomendación N°19).⁷⁰

⁶⁹ GOBIERNO DE CHILE. Presidente Piñera promulgó la ley que crea la subsecretaría de la niñez. Texto disponible en: <https://www.gob.cl/noticias/presidente-pinera-promulgo-la-ley-que-crea-la-subsecretaria-de-la-ninez/> [en línea].

⁷⁰ Presidencia de la República. Mensaje N°003-364

El artículo segundo del citado proyecto de ley indica que La Defensoría de la Niñez tendrá por objeto la difusión, promoción y protección de los derechos de que son titulares los niños y niñas que se encuentren dentro del territorio de la República, reconocidos en la Constitución Política de la República, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los demás tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes, así como en la legislación nacional, velando por su interés superior, respecto de los órganos del Estado y de aquellas personas jurídicas de derecho privado que tengan por objeto principal la promoción o protección de derechos de los niños y niñas.

Este proyecto de ley fue aprobado en general en el Senado, con 22 votos a favor y 5 abstenciones. El Senador Patricio Walker en su intervención indica que en la tramitación se escuchó y tuvo a la vista las consideraciones de distintas organizaciones de la sociedad civil a favor de la idea de legislar. Por su parte, el Senador Juan Pablo Letelier indica que efectivamente ninguna entidad que asistió estuvo en contra del mentado proyecto de ley y que, en el fondo, todos estaban de acuerdo con la importancia de que existiera la institución en comento.⁷¹

⁷¹ Las citas de los parlamentarios, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 31 de agosto del año 2016. Diario de sesión 4. Legislatura 364. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/7484/> [en línea].

Este proyecto de ley prosiguió su tramitación, siendo aprobado en particular el día 9 de mayo del año 2017, pasando desde ese entonces a la cámara de Diputados para su segundo trámite constitucional. Finalmente, con fecha 29 de enero del año 2018 se procedió a publicar la ley N°21.067, ley que crea la Defensoría de la Niñez.

El artículo cuarto de dicha ley enumera las atribuciones de esta nueva institución autónoma, destacándose entre ellas la posibilidad de interponer acciones y deducir querellas conocidas en el cumplimiento de sus funciones, así como también denunciar vulneraciones a los derechos de los niños ante los órganos competentes. La ley le entrega también la posibilidad de hacer observaciones y hacer seguimiento a las actuaciones de los órganos de la administración del Estado, a personas jurídicas que tengan por objeto la promoción o protección de derechos de los niños, y a organizaciones que puedan afectar con sus acciones tales derechos. Y, por cierto, el promover el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás tratados internacionales relativos a los derechos de los niños ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en la legislación y reglamentos nacionales, entre otras atribuciones conferidas por ley.

En la actualidad, el cargo de la Defensoría de la Niñez corresponde a doña Patricia Muñoz García, quien fue ratificada en su cargo por el Senado según establece el artículo 10 de la presente ley.

1.4. Proyectos de ley que crean el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas (boletín 11176-07), y el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil (boletín 11174-07).

Con fecha 04 de abril del año 2017, por la vía del mensaje presidencial se dio inicio a la tramitación, en la Cámara de diputados, del proyecto que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas. El principal objetivo es el de reformar al actual Servicio Nacional de Menores, puesto que éste realiza una serie de acciones que deben ser alojadas en otros niveles del nuevo Sistema de Garantías. Esta reestructuración, por lo tanto, permitirá atender a la necesidad de reformular el quehacer del SENAME y de su oferta programática y, a su vez, permitirá que el nuevo Servicio pueda perfilarse como uno efectivamente especializado, que entregue prestaciones de mejor calidad y mayor pertinencia. Así, el nuevo Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas representa la institución del Sistema de Garantías de Protección de los Derechos de la Niñez cuyo objeto será proveer prestaciones dirigidas a

reparar y restituir el ejercicio de los derechos de los niños y niñas que han sufrido determinadas vulneraciones.⁷²

Por otra parte, también con fecha 04 de abril del año 2017, pero esta vez por intermedio del Senado, se dio inicio a la tramitación del proyecto que crea el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil. En el mensaje presidencial se da cuenta de la insuficiencia de la Ley N°20.084, puesto que el actual sistema penal de adolescentes no logra reinsertar ni se muestra eficaz en términos preventivos. Por lo tanto, lo que busca este proyecto de ley es la modificación del sistema penal juvenil actual, para que este nuevo modelo de intervención se ajuste al contenido de la convención de los Derechos del Niño.⁷³

Dicho proyecto de ley discutido en sala con fecha 3 de enero del 2018, instancia en la cual el senador Alejandro Guillier indica que con este proceso de modernización y de especialización espera que mejore la calidad de las intervenciones, de las sanciones y de las medidas, las que sean adecuadamente seguidas y fiscalizadas, focalizando esta política en los grupos prioritarios, a fin de poder identificar las variables que inciden, no solo en el delito, sino también en la victimización y, a su vez, en la suerte de impunidad que aquí se ha señalado.

⁷² Presidencia de la República. Mensaje N°15-365.

⁷³ Presidencia de la República. Mensaje N°16-365.

Dicho proyecto fue aprobado en general, con 26 votos a favor, y ninguna abstención ni voto en contra.⁷⁴

Posterior al cambio de gobierno, y luego de la escasa tramitación de ambos proyectos en su respectiva cámara de origen, el actual ministro de Justicia, don Hernán Larraín señaló que la decisión del Gobierno sobre el proyecto que crea un Servicio Nacional de Reinserción social Juvenil es de continuar su tramitación en la forma como viene. Las indicaciones que fueron elaboradas por el anterior ejecutivo, se hicieron con la participación de senadores de todos los sectores, con quienes se conformó una mesa de trabajo, y sobre la base de esto, se confeccionaron las indicaciones que, si bien concitan mayor consenso, es necesario en análisis del Parlamento para su aprobación final. Además, agrega que este proyecto debería tener una tramitación expedita, ya que existe un cierto grado de acuerdo en las materias sobre las que se debe legislar, y precisó que la forma actual de la propuesta legal no requiere grandes modificaciones por parte del Ejecutivo, a diferencia del proyecto que crea un Servicio de Protección Especializada de Niños y Niñas, que está en la Cámara de Diputados y puede que sea objeto de una indicación sustitutiva.⁷⁵

⁷⁴ La cita del parlamentario, y el resultado de la votación corresponden a la sesión de fecha 3 de enero del año 2018. Diario de sesión 77. Legislatura 365. Discusión General, al cual se puede acceder por vía del siguiente enlace: <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=62040&prmTIPO=BOLETINOFICIAL> [en línea].

⁷⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. Gobierno reactiva tramitación del proyecto que crea un nuevo Servicio Nacional de Reinserción Juvenil. Texto disponible en

Cabe hacer presente que, a la fecha de la presente publicación, ninguno de estos proyectos presenta movimiento adicional alguno en su tramitación.⁷⁶ Esto sin dudas será analizado en las conclusiones de esta presentación.

1.5. Proyecto de ley que crea el servicio de protección a la niñez y modifica normas legales que indica. (boletín 12027-07).

Con fecha 18 de agosto del año 2018, el presidente en ejercicio, don Sebastián Piñera presentó ante la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea el servicio de protección a la niñez, el cual, según lo indicado en el mensaje presidencial, “compromete mejoras y recursos con el objetivo de entregar más y mejores oportunidades a nuestros niños y niñas, priorizando y focalizándose en los más desventajados”.⁷⁷

Por cierto, este proyecto de ley comparte las críticas que acompañan a los proyectos de ley presentados anteriormente en el punto 1.4., toda vez que el

<http://www.minjusticia.gob.cl/gobierno-reactiva-tramitacion-del-proyecto-que-crea-un-nuevo-servicio-nacional-de-reinsercion-juvenil/> [en línea].

⁷⁶ Situación que puede corroborarse en la página web de la Cámara de Diputados, en búsqueda de proyectos de ley con el respectivo número de boletín, accediendo al siguiente enlace: https://www.camara.cl/pley/pley_buscadore.aspx?prmBuscar=3792-07 [en línea].

⁷⁷ Presidencia de la República. Mensaje N°090-366.

actual sistema de protección es deficiente, anacrónico, no habiendo logrado adecuado al perfil de sus sujetos de atención. La falta de coordinación entre los organismos intervinientes, replican también en faltas de estrategias de intervención y en el diseño de programas, cuestiones más que evidenciadas en la actual crisis del Servicio Nacional de Menores (SENAME).

El proyecto de ley en discusión considera relevante la intervención integral de cada niño o niña, haciéndolo sentirse perteneciente a un sistema, al cual se incluye la familia, la comunidad en la que vive, y por cierto su entorno. No deja de ser coincidente que en principio el objetivo de este proyecto es muy similar al planteado en aquel proyecto de ley presentado por la presidenta Bachelet, el proyecto que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas.

Este proyecto de ley, con fecha 15 de enero del año 2019 fue aprobado en la comisión de Constitución de la Cámara, siendo despachado a la comisión de Hacienda para luego ser informada a la Sala y así proseguir con su respectiva tramitación.⁷⁸

⁷⁸ CÁMARA DE DIPUTADOS. Comisión despachó proyecto que crea Servicio de Protección de Niñez y Adolescencia. Texto disponible en: https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?pmid=136075 [en línea].

Con fecha 17 de enero de 2019 se hace presente la urgencia Discusión
Inmediata.

CONCLUSIONES.

La presente investigación ha tenido por objeto analizar la trascendencia de la Convención de los Derechos del Niño en nuestro ordenamiento jurídico, y si en éste ha habido plena integración de dicho cuerpo legal conforme a lo señalado en su artículo cuarto. Lo anterior, con la finalidad de determinar si existe una protección integral de los derechos de la infancia en nuestro país.

A modo de recapitulación, en lo que respecta al primer capítulo, la evolución legislativa planteada indica que el foco principal de protección, previa a la suscripción de la Convención, es a aquella infancia peligrosa como denominamos anteriormente. Sólo se regulaban en forma expresa situaciones particulares, como respuesta a una problemática determinada, y de carácter de beneficencia o asistencialista de la infancia. Podemos concluir entonces que la infancia en ese entonces era prácticamente vista como un problema, sin mayor protección salvo por la entrega en su núcleo familiar y con una marcada orientación hacia la instrucción y orden. Dentro del mismo período de tiempo, se destacó la realidad costarricense, en donde rápidamente se reguló la temática de

la infancia y su protección de derechos por parte del Estado, siendo uno de los primeros países que se tomó en serio este tema.

En el capítulo segundo se plantea que la situación en Chile es radicalmente distinta en torno a la protección de los derechos de la infancia, debido a la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño. Es distinta puesto que el foco de la legislación que atañe a temáticas de la infancia está dado por lo indicado en dicho cuerpo legal, cuestión que se evidencia en el análisis que se hizo de 10 leyes publicadas con posterioridad a su ratificación. Previamente, se llevó a cabo una sintética relación temporal de sucesos que devinieron en la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño, pasando por las principales motivaciones y cómo fue tomando forma la idea de una regulación multilateral. En torno a este estudio planteado, podemos concluir que, si bien se legislaba en torno a la Convención, dando a entender expresamente que se buscaba dar cumplimiento expreso a su articulado, existía cierto consenso de que no había una integralidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico en la protección de los derechos de la infancia.

El tercer capítulo se propone dar a conocer la “Política Nacional de Niñez” propuesta en el segundo gobierno de la presidenta, doña Michelle Bachelet, la cual viene a hacerse cargo de la inexistencia de la integralidad en la protección a los derechos de la infancia. Esta integralidad, según se indica en el mensaje del proyecto de ley que crea el sistema de garantías de los derechos de la niñez, viene a ser “una contraposición al sistema tutelar, el cual está centrado sólo en aquellos “menores” en situación de “grave vulneración de derechos”, estando dicha integralidad orientada hacia el establecimiento de garantías para el ejercicio de los derechos del niño, incluyéndose la prevención o alerta temprana, la protección social de la niñez como base del sistema, la protección especializada y la protección judicial de sus derechos”.⁷⁹

En dicho capítulo se analizaron las principales iniciativas legales propuestas por el Consejo de la Infancia, haciéndose presente que actualmente sólo 2 de estos proyectos son ley: aquel que crea la subsecretaría de la niñez, y el que promueve el establecimiento de la defensoría de la niñez. Los otros 3 proyectos cuentan con dispar suerte: aquel que crea el sistema de garantías de derechos de la niñez se encuentra en su segundo trámite constitucional desde mayo del 2017; el que crea el servicio nacional de reinserción social juvenil sólo

⁷⁹ Presidencia de la República. Mensaje N°950-363.

fue aprobado en general en enero de 2018, mientras que el que crea el servicio nacional de protección especializada de niños y niñas ni siquiera ha sido discutido en sala. Adicionalmente, en agosto del año 2018 el ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley, aquel que crea el servicio de protección a la niñez y modifica normas legales que indica, el cual durante enero de 2019 fue aprobado en la comisión respectiva.

Así las cosas, legítimamente uno podría preguntarse si actualmente existe una protección integral de los derechos de la infancia en Chile. La respuesta es no, por ahora. Y lo anterior lo puedo justificar, principalmente:

1.- Conocimos la realidad de Costa Rica, principalmente lo que tiene relación con el Patronato Nacional de Infancia, el cual como indicamos precedentemente es una instancia aglutinadora de organismos estatales de rango constitucional, con el único fin de velar por la protección especial tanto del niño o niña como de su madre, de acuerdo con lo señalado en la Constitución costarricense.⁸⁰

⁸⁰ CONSTITUCIÓN POLITICA DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA. Artículo 55: La protección especial de la madre y del menor estará a cargo de una institución autónoma denominada Patronato Nacional de la Infancia, con la colaboración de las otras instituciones del estado.

Dimos cuenta en la investigación que esta institución más que tener un foco marcado en la infancia, hace énfasis en la paternidad, en las habilidades parentales de los progenitores como prioridad a la hora de legislar. No es algo coincidente que se diga expresamente que entre las finalidades del Patronato Nacional de la Infancia esté el garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva.⁸¹ No deja de ser llamativo la importancia de la familia para una protección efectiva e integral de los derechos de la infancia en Costa Rica.

2.- Dentro del estudio que se hizo en el acápite segundo, en el cual se presentó un catálogo de 10 leyes con una clara influencia de la Convención, se evidencia un cumplimiento parcial de ésta, toda vez que, si bien la innovación legislativa planteada adecuó en parte nuestra legislación a estos nuevos ideales, ésta no logró evidenciar una protección sistemática o bien, un sistema jurídico nacional protector de los derechos de la infancia.

Esto se evidencia aún más, cuando se advierte que, desde la ratificación de la Convención, la legislación nacional ha respondido más a contingencias que

⁸¹ Ley N°7.648, Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. Artículo 3, letra d).

a una efectiva protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Las soluciones ofrecidas no apuntan hacia un sistema integrado, en donde todo confluya en una efectiva protección al interés superior de los niños, niñas y adolescentes, sino que se legisla y sobre legisla en algunos casos sólo como una respuesta a situaciones de vulneraciones de los derechos de la infancia.

3.- En el capítulo tercero se planteó la demora en la adecuación de la legislación e institucionalidad a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño en Chile. Lo anterior permite que la situación de vulneración en los derechos de la infancia se mantenga, junto con no permitirse la posibilidad de establecer a modo de ejemplo sistemas preventivos, siendo la institucionalidad vigente más reactiva.

Esta demora legislativa se puede atribuir presuntamente también, a ciertos intereses de carácter políticos, porque de otra forma no se podría explicar la sucesión de proyectos de ley que abarcan una misma materia. No es coincidencia que, a modo de ejemplo, en materia del Servicio Nacional de Menores el año 2012 bajo el gobierno del presidente don Sebastián Piñera se ingresó el proyecto de ley que lo suprime, creando dos nuevos servicios de atención a la infancia y

adolescencia. Bajo el último gobierno de la presidenta doña Michelle Bachelet se presentaron dos proyectos de ley dirigidos a la creación de dos nuevos servicios que reemplazarían al actual Servicio Nacional de Menores: el Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y el Servicio Nacional de Protección Especializada de Niños y Niñas, antes estudiados. Bajo el último gobierno del presidente don Sebastián Piñera se presentó en este mismo sentido el proyecto de ley que crea el servicio de protección a la niñez.

La Política Nacional de la Infancia, iniciada bajo la administración de la presidenta doña Michelle Bachelet contempló la tramitación y posterior puesta en marcha de 5 proyectos de ley que fueron debidamente estudiados en esta investigación. Se destaca como un proyecto de gran importancia, que aún se encuentra en tramitación en el Congreso, aquel que crea el Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez. En este proyecto se plantea como finalidad directa el trabajo que se llevará a cabo con las familias de los niños vulnerados en sus derechos, estableciéndose la posibilidad de programas de asistencia y apoyo a fin de buscar el restablecimiento de los derechos para la infancia. Podemos permitirnos entonces afirmar que de continuarse la tramitación y llegase este proyecto a ser ley en el corto plazo, estaríamos frente a una efectiva protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Chile. La

esperanza está en que pueda proseguir su tramitación, a pesar del cambio de gobierno.

A partir de lo anterior, podemos concluir finalmente que continuar la tramitación de los proyectos antes mencionados parece ser necesario para efectivamente otorgar una protección integral a la infancia. Resulta ser un imperativo superar el sistema actual de un mero prestador de servicios del estado en temáticas de protección de derechos sin una relación entre sí, y apuntar necesariamente hacia un sistema integral en donde exista una efectiva articulación de servicios y prestaciones, una intersectorialidad que propicie, junto con el establecimiento de garantías, un sistema pleno de protección de los derechos de la niñez.

En esta misma línea, Miguel Salazar, académico de la Universidad San Sebastián, señala que “la evidencia y experiencia de otros países que ya han transitado por este camino demuestra la importancia de la participación transversal en la elaboración, implementación y evaluación de cualquier política pública, siendo dicha participación un requisito del fortalecimiento y profundización de la democracia. En esta misma línea es importante avanzar en el fortalecimiento de los sistemas locales de protección de derechos de la niñez y de la adolescencia, favoreciendo la articulación sectorial, de las familias y de la

comunidad, con el objeto de entregar respuestas coherentes, complementarias y pertinentes culturalmente. Un rol de actoría social importante recae en los niños, niñas y adolescentes, superando lógicas adultocéntricas, mirada del mundo que plantea básicamente un estatus de superioridad en diferentes dimensiones de las personas adultas por sobre los niños, niñas y jóvenes. Superar esta visión, permite hacer visible a la infancia, resaltando que el derecho a la participación tiene sentido sobre todo en aquellos temas que tengan que ver con la propia existencia y el propio futuro de las personas. Permite visualizar de manera integral a los niños, niñas y adolescentes, más allá de las vulneraciones de derechos.”⁸²

⁸² INSTITUTO DE POLITICAS PUBLICAS UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN. Reforma al SENAME y participación. Texto disponible en: <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/columnas-de-opinion/reforma-al-sename-y-participacion/2018-05-08/173524.html> [en línea].

BIBLIOGRAFIA.

Fuentes normativas:

- Código Civil Chileno.
- Ley N°2.675 sobre protección de la infancia desvalida.
- Ley N°4.447, Ley de menores.
- Ley N°5.343, que establece los derechos y obligaciones referentes a la adopción.
- Ley N°5.750, de abandono de familia y pago de pensiones alimenticias.
- Ley N°7.613, que establece disposiciones sobre la adopción.
- Ley N°10.271, que complementa el Código Civil y otros cuerpos legales en materia relacionada a la protección de la infancia.
- Ley N°11.183, que introduce las modificaciones que indica en el Código de Procedimiento Civil.
- Ley N°14.550, que crea los juzgados de letras de menores.
- Ley N°15.720, que crea una corporación autónoma con personalidad jurídica y derecho público y domicilio en Santiago denominada Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas.
- Decreto N°27.952 del año 1965, que modifica sistema educacional.
- Ley N°16.346, sobre legitimación de la adopción.

- Ley N°16.618, ley de menores.
- Ley N°17.301, que crea corporación denominada Junta Nacional de Jardines Infantiles.
- Ley N°18.703, que dicta normas sobre adopción de menores.
- Decreto Ley N°2.465, que crea el Servicio Nacional de Menores y fija el texto de su ley orgánica.
- Decreto N°830 que incorpora la Convención de los derechos del niño a la legislación nacional
- Ley N°19.585, que modifica el Código Civil y otros cuerpos legales en materia de filiación.
- Ley N°19.684, que modifica el Código del Trabajo para abolir el trabajo de los menores de 15 años.
- Ley N°19.876, reforma constitucional que establece la obligatoriedad y gratuidad de la educación media.
- Ley N°19.927, que modifica el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, y el Nuevo Código Procesal Penal, en materia de delitos de pornografía infantil.
- Ley N°19.966, que establece un régimen de garantías en salud.
- Ley N°19.968, que crea los tribunales de familia.
- Ley N°20.084, que establece un sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracción a la ley penal.

- Ley N°20.379, que crea el sistema intersectorial de protección social e institucionaliza el subsistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”.
- Ley N°20.545, que modifica las normas sobre protección a la maternidad e incorpora el permiso postnatal parental.
- Ley N°20.680, que introduce modificaciones al Código Civil y otros cuerpos legales, con el objeto de proteger la integridad del menor.
- Ley N°21.067, que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez.
- Ley N°21.090, que crea la Subsecretaría de la Niñez.
- Código de la Infancia y Adolescencia colombiano.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Ley N°7.648 orgánica del Patronato Nacional de la Infancia, de Costa Rica.

Bibliografía general.

- COMISIÓN CHILENA DE DERECHOS HUMANOS: “Situación de los derechos del niño y del adolescente 1973-1988”. Año 1989.
- DAVILA BALSERA, Pauli & NAYA GARMENDIA, Luis. La evolución de los Derechos de la infancia: una visión internacional. 2006.
- DURAN LEIVA, Pablo. Curso de leyes especiales para alumnos de la Escuela de Formación Policial de Carabineros Alguacil Mayor Juan

Gómez de Almagro y los Grupos de Formación de Carabineros de Chile. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Santiago, 2010

- GAJARDO, Samuel. 1929. “Los Derechos del niño y la tiranía del ambiente”. Santiago de Chile. Imprenta Nascimento.
- GAJARDO CONTRERAS, Samuel. (1955) *Protección de Menores*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- COMISIÓN CHILENA DE DDHH. 1989 “Situación de los Derechos del niño y del adolescente: 1973-1988”. Santiago de Chile.
- CILLERO, Miguel. (1994) *Evolución histórica de la Consideración Jurídica de la Infancia y Adolescencia en Chile*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño
- CILLERO, Miguel. 2002. “Infancia, derecho y justicia: situación de los derechos del niño en América Latina y la reforma legislativa en la década de los 90”. Santiago de Chile. Universidad de Chile.
- LOPEZ URETA, José Luis. (1933) *El abandono de familia*. Santiago: Editorial Nascimento
- LOVERA, Domingo. 2015. “Igualdad y no discriminación de niños, niñas y adolescentes: necesidad de un sistema de garantías reforzadas”. Santiago de Chile. Fondo de las Naciones Unidas para la infancia UNICEF.

- ROJAS FLORES, Jorge. 2010. Historia de la infancia en el Chile republicano, 1810-2010. Santiago. JUNJI.
- TAPIA RODRÍGUEZ, Mauricio. 2005. Código Civil 1855-2005 - Evolución y Perspectivas. Santiago de Chile. Editorial Jurídica de Chile.
- VICENTE SALAZAR, Rodolfo. Antecedente nacional e internacional sobre la percepción y los derechos de las niñas, los niños, los y las adolescentes. 2007.

Biografía digital.

- BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL. Historia de la ley. Disponible en <https://www.bcn.cl/historiadelaey> [en línea].
- INSTITUTO DE POLITICAS PUBLICAS UNIVERSIDAD SAN SEBASTIAN. Reforma al SENAME y participación. Texto disponible en: <http://www.ipsuss.cl/ipsuss/columnas-de-opinion/reforma-al-sename-y-participacion/2018-05-08/173524.html> [en línea].
- ROJAS FLORES. Jorge. 2007. *Los Derechos del niño en Chile: una aproximación histórica, 1910-1930*. Texto disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942007000100005#16 [en línea].
- PANI. ¿quiénes somos? Disponible en <http://pani.go.cr/sobre-el-pani/quienes-somos> [en línea]

- PEQUEÑA HISTORIA DE LA PRIMERA CARTA DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA. Texto disponible en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/declaracion_de_ginebra_de_derechos_del_nino.pdf [en línea].
- UNESCO: Año internacional del Niño. Texto disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=32399&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html [en línea].
- UNICEF: El mundo reconoce por fin la importancia de la infancia. Texto disponible en <https://www.unicef.org/spanish/sowc05/timeline.html> [en línea].
- UNICEF. Observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño. Texto disponible en <https://www.unicef.org/ecuador/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf> [en línea].

Notas de prensa.

- AMNISTIA INTERNACIONAL. Somalia, ratificación de la Convención sobre los Derechos del niño de la ONU, avance para niños y niñas y generaciones futuras. Texto disponible en

<https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/noticias/noticia/articulo/somalia-ratificacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-de-la-onu-avance-para-ninos/> [en línea].

- CLARIN: Pinochet: publican 26 casos de niños víctimas de la dictadura. Texto disponible en https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/pinochet-publican-26-casos-ninos-victimas-dictadura_0_Sy5D0xRYg.html [En línea].
- EL LIDER: En prisión preventiva quedó madre de niño que murió en incendio en Puente Alto. Texto disponible en http://www.lidersanantonio.cl/prontus4_nots/site/artic/20110104/pags/20110104135609.html [en línea].
- MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA. Presidenta Bachelet crea el Consejo Nacional de la Infancia. Texto disponible en <http://www.minsegpres.gob.cl/noticias/presidenta-bachelet-crea-el-consejo-nacional-de-la-infancia/> [en línea].
- RADIO UNIVERSIDAD DE CHILE. Menores desaparecidos: La dictadura no tuvo límites a la hora de los crímenes. Texto disponible en <http://radio.uchile.cl/2013/08/29/menores-desaparecidos-la-dictadura-no-tuvo-limites-a-la-hora-de-los-crimenes/> [en línea].