

Respuesta del Gobierno de Chile a la convocatoria a contribuciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Informe exhaustivo sobre "La importancia del registro de víctimas para la promoción y protección de los derechos humanos"

En relación con la comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) de fecha 19 de enero de 2023, el Gobierno de Chile se complace en remitir sus contribuciones para la preparación del informe exhaustivo sobre "La importancia del registro de víctimas para la promoción y protección de los derechos humanos", requerido a través de la resolución 50/11 del Consejo de Derechos Humanos.

Las contribuciones contenidas en el presente documento han sido elaboradas por dos instituciones públicas autónomas del Estado de Chile: el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y la Defensoría de la Niñez.

Se hace presente que ambas contribuciones ponen especial énfasis en los esfuerzos desplegados y desafíos experimentados, en materia de registro de víctimas, durante el estallido social que experimentó nuestro país a partir del mes de octubre de 2019.



Ministerio de Relaciones Exteriores
División de Derechos Humanos
01 de marzo de 2023

Respuesta del Gobierno de Chile a la convocatoria a contribuciones de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

Informe exhaustivo sobre "La importancia del registro de víctimas para la promoción y protección de los derechos humanos"

ANEXO N° 1:

CONTRIBUCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (INDH)

Hemos recibido su solicitud, en la que requiere al INDH información sobre el registro, gestión y tratamiento de solicitudes de víctimas en el contexto de la crisis social.

Al respecto, es posible señalar que, en cumplimiento de su mandato legal, y dados los acontecimientos ocurridos a partir del 17 de octubre de 2019, el Instituto reforzó su sistema de atención a la ciudadanía, de manera de ampliar las garantías de acceso, oportunidad y calidad del registro y gestión de los casos recibidos.

De esta manera, se tuvo entre los objetivos sistematizar, describir y analizar las graves violaciones a los derechos humanos en el período señalado, relevando aquellos aspectos que, desde el enfoque de los derechos humanos, fueron los más significativos de la crisis social que vivió el país.

En este sentido, la información elaborada en los reportes e informes, fue el resultado del trabajo desplegado por el INDH a lo largo del territorio nacional, y dio cuenta de las observaciones efectuadas en unidades policiales, centros de atención de salud y manifestaciones en lugares de uso público. Así también, se recogió la información sobre las denuncias realizadas por la ciudadanía al Instituto y las acciones judiciales interpuestas por el mismo ante los tribunales de justicia.

En el caso de las denuncias de la ciudadanía, estas bordearon los 7900 ingresos, estas fueron recibidas en las tareas de monitoreo en terreno, así como, en los canales de atención formales con los que cuenta el sistema de atención del INDH, estos son: presencial, telefónico, portal web, adicionalmente se creó una cuenta de correo electrónico y un formulario específico para recibir este tipo de antecedentes. La recopilación de información, se complementó con un intenso trabajo jurídico referido a la presentación de acciones judiciales en función de los antecedentes recabados. Cabe destacar que, para el desarrollo de estas actividades, se movilizaron todos los recursos físicos, financieros y humanos disponibles.

En ese marco, cabe destacar que las tareas de observación significaron, además, generar redes de apoyo, en regiones y a nivel central, con otras instituciones como la Defensoría de Derechos de la Niñez, el Ministerio Público, Poder Judicial, Cruz Roja Chilena, directivos de centros médicos y organizaciones de la sociedad civil. Esto fue muy importante para el correcto ejercicio de las atribuciones de monitoreo y activación de acciones judiciales, especialmente en algunos casos donde organismos estatales presentaron cierta resistencia a facilitar el trabajo de las y los funcionarios.

Respecto a las observaciones en centros de salud, estas se iniciaron el día sábado 19 de octubre, como una estrategia extraordinaria y complementaria al monitoreo que regularmente se realiza de las manifestaciones sociales, particularmente debido a la información recibida sobre personas que resultaron heridas por la acción de agentes del Estado en el marco de la jornada de movilización del día 18 de octubre 2019. El equipo que se constituyó para realizar la observación el primer día, tenía como objetivo constatar el estado de las personas que ingresaron a los recintos asistenciales, priorizando el levantamiento de relatos y la documentación de casos de vulneración de derechos

humanos. Finalizada esta primera jornada, y debido a las graves situaciones de las que se pudo tomar conocimiento, particularmente sobre adultos, niños y niñas heridas con perdigones, se diseñó una estrategia permanente de observación a los centros asistenciales, la que tenía dos propósitos principales: levantar información cuantitativa sobre el ingreso de personas heridas a los centros de salud en el contexto de manifestaciones sociales; así como recabar antecedentes y documentar casos de vulneración de derechos humanos.

Considerando que la estrategia de observación en centros de salud se implementó en momentos de crisis social, esta debió incluir principios generales que permitieran estandarizar las acciones desarrolladas a nivel nacional y, a su vez, criterios específicos flexibles que facilitarían el acceso oportuno a recintos en los que, debido a las contingencias, hubiesen ingresado personas heridas como resultado del accionar de funcionarios del Estado.

Para estos efectos se establecieron múltiples coordinaciones con otras entidades, incluyendo la colaboración directa con las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de los centros de salud, lo que favoreció el acceso a la información, la oportunidad en el levantamiento de los relatos y la entrega de información a las personas heridas ingresadas en las unidades de urgencia. De igual manera, se generó un enlace con los estamentos directivos de los recintos asistenciales, lo que facilitó el acceso a las dependencias de estos.

A su vez, el nexo con el Ministerio Público fue fundamental para canalizar las denuncias tempranamente y se iniciaran las diligencias pertinentes. También se mantuvo contacto con el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, la Defensoría de Derechos de la Niñez, el Departamento de Derechos Humanos del Colegio Médico, la Sociedad de Oftalmología, el Colegio de Matronas, entre otras entidades, con el fin de unificar y coordinar la oferta de prestaciones para la reparación y/o rehabilitación de las víctimas. Todas estas coordinaciones, respondieron a dos factores clave para el desarrollo del trabajo en esta materia.

El primero, referido directamente a la mejora en el flujo de acciones del INDH y la activación de tareas que, como consecuencia de lo observado, debían realizarse. El segundo, para facilitar el trabajo de las sedes regionales.

Respecto a las observaciones de manifestaciones y unidades policiales, se constituyeron grupos de observación compuestos por funcionarios y funcionarias de las distintas unidades del nivel central y sedes regionales del Instituto e integrantes del Consejo, los que fueron sumando mayor cantidad de personas en la medida de las necesidades que emergían día a día.

Para efectos de la observación de manifestaciones, se utilizaron pautas construidas por las unidades técnicas pertinentes, a partir de estándares internacionales en la materia, las que contaban con la ventaja de haber sido utilizadas previamente en el marco de circunstancias similares. Sin embargo, dado que se debía responder a una situación sin precedentes y con el fin de estandarizar el trabajo en terreno, se definió como tarea principal constatar el cumplimiento de estándares internacionales sobre derechos humanos y protesta social y, en particular, registrar información sobre la acción de Carabineros de Chile durante las manifestaciones, identificar buenas prácticas y detectar incumplimientos a sus protocolos, recoger la percepción de los equipos de observación sobre el

clima en el que las manifestaciones se desarrollaban y consignar la situación de grupos especialmente vulnerables en esos contextos.

Las y los observadores debieron realizar, junto a la tarea de registro, coordinaciones con otras organizaciones para apoyar labores de asistencia médica, el traspaso de información relevante para la gestión de las visitas a unidades policiales y centros de salud, así como la detección de casos –principalmente de civiles agredidos– que implicaran la activación de una acción judicial.

Las visitas a unidades policiales también significaron un enorme despliegue institucional. Parte de esta actividad se desarrolló siguiendo una lógica reactiva, expresada en la presencia de funcionarios y funcionarias allí donde se solicitaba o se recibía alerta –a través de distintos medios– de alguna situación que requiriera un abordaje particular.

Así también, se llevaron a cabo observaciones de carácter sistemático, sobre todo durante las noches y las madrugadas, cuya cobertura fue aumentando de manera importante con el paso de los días y la magnitud de los acontecimientos. Al respecto cabe consignar que, en una primera etapa, estas observaciones se concentraron en los centros de detención más cercanos a las áreas urbanas donde se desarrollaban las protestas sociales; sin embargo, conforme pasaron los días, se advirtió la necesidad de ampliar el radio de cobertura a aquellas unidades policiales situadas en la periferia –sobre todo en Santiago– a propósito de información remitida al Instituto sobre graves vulneraciones ocurridas en esos lugares.

El propósito de este trabajo fue registrar la cantidad de personas detenidas, especialmente aquellas aprehendidas en contextos de manifestación; los hechos que motivaron dichas detenciones y los cargos que se les imputaban, el estado de salud en que se encontraban y, especialmente, detectar situaciones que ameritaran la interposición de acciones judiciales.

Junto al despliegue en terreno, se constituyeron varios equipos técnicos de soporte, incluyendo un equipo, liderado por la Unidad Jurídica Judicial (actual Unidad de Protección de Derechos, Legislación y Justicia), encargado de redactar acciones judiciales, así como de definir criterios de intervención, coordinar y supervisar la interposición por parte de las Sedes Regionales de las acciones judiciales derivadas de las observaciones realizadas en terreno y el levantamiento de denuncias hechas por otros canales.

A partir de las acciones judiciales presentadas por el INDH– se estructuró una base de datos a nivel de víctimas, lo que permitió al INDH, generar cruces y estrategias analíticas más específicas bajo el enfoque de derechos humanos, vale decir, centrada principalmente en las personas. A partir de esto se elaboraron reportes e Informes, en función de tres unidades de análisis: las acciones judiciales, las víctimas y los hechos denunciados.

Cada acción judicial, cuenta con descripciones de la categoría de delito o falta cometida, cantidad de víctimas desagregadas por sexo, edad, otras condiciones especiales de la víctima (como la pertenencia a un grupo de especial protección u otra característica que pueda ser especialmente relevante en este contexto, como el hecho de ser parte de la prensa o personal de primeros auxilios). Asimismo, se recoge una breve descripción de los hechos que respaldan la acción judicial, región, tribunal, tipo de lesiones, origen de las lesiones, institución, entre otros.



En este orden ideas, y a modo de síntesis es posible indicar que, a partir del trabajo de terreno y recopilación de información y gestión de las denuncias recepcionadas, el INDH presentó 3215 acciones judiciales en el contexto de la crisis social, a su vez elaboró variados informes sobre la situación de los DDHH en dicho contexto, sugiriéndose la revisión del Informe anual 2019 en el siguiente link <https://www.indh.cl/informe-de-ddhh-en-el-contexto-de-la-crisis-social/>

**Respuesta del Gobierno de Chile a la convocatoria a contribuciones de la Oficina
del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:**

**Informe exhaustivo sobre "La importancia del registro de víctimas para la
promoción y protección de los derechos humanos"**

ANEXO N° 2:

CONTRIBUCIONES DE LA DEFENSORÍA DE LA NIÑEZ



OFICIO N° 218/2023

ANT.: Oficio N° 120, de 7 de febrero de 2023, de la División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores.

MAT.: Remite respuesta a solicitud relativa a antecedentes sobre importancia de registro de víctimas para la protección y promoción de los Derechos Humanos.

ADJ.: Informe de Política Pública N°3 de la Defensoría de la Niñez

Nota Técnica N°2 de la Defensoría de la Niñez

Informe situación de niños, niñas y adolescentes en el contexto de estado de emergencia y crisis social 2020 de la Defensoría de la Niñez

Informe Verdad, Justicia y Reparación 2021 de la Defensoría de la Niñez

Informe de Seguimiento Verdad, Justicia y Reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social 2022 de la Defensoría de la Niñez

SANTIAGO, 24 de febrero de 2023

**DE: SRTA. PATRICIA MUÑOZ GARCÍA
DEFENSORA DE LA NIÑEZ
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ**

**A: SR. TOMÁS PASCUAL RICKE
EMBAJADOR
DIRECTOR DE DERECHOS HUMANOS
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES**

Junto con saludarle cordialmente, por medio del presente Oficio, y en mi calidad de Defensora de los Derechos de la Niñez, en razón del mandato legal establecido para nuestra institución, destinada a la promoción, difusión y protección de los derechos de que son titulares los niños, niñas y adolescentes en el territorio nacional, y en cumplimiento y ejercicio de las facultades contempladas, particularmente en las letras h), i), y k) del artículo 4° de la ley N°21.067, que Crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez, es que remito a Ud. respuesta al Oficio mencionado en el "ANT."

La Defensoría de la Niñez es una institución de derechos humanos, pública, autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Sus principales funciones y atribuciones son, entre otras, **difundir, promover y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes de acuerdo a lo que establece la ley.** En el marco de sus facultades, puede interponer acciones y presentar querellas respecto a determinados delitos cuando las víctimas son niños, niñas y adolescentes; visitar los centros de privación de libertad, centros residenciales de protección o cualquier otra institución, lo que incluye a los vehículos en los que se



mantengan niños, niñas y adolescentes privados de libertad, y emitir informes sobre las vulneraciones de derechos que se constaten en esos lugares; denunciar vulneraciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes ante los órganos competentes, remitiendo los antecedentes que funden dicha denuncia; y velar para que los responsables de formular las políticas públicas nacionales tengan en consideración los derechos de niños, niñas y adolescentes, entre otras funciones establecidas en el artículo 4 de la Ley que la crea.

Esta institución fue creada el año 2018, en el marco de los compromisos adquiridos por el Estado de Chile al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño, en orden a adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier índole que sean necesarias para propender a dar efectividad a los derechos reconocidos en la mencionada Convención, comenzando su funcionamiento efectivo el día 29 de junio de 2018. En este sentido, se dará respuesta a la solicitud de información efectuada haciendo alusión a dos grandes experiencias nacionales que han sido identificadas por parte de esta Defensoría de la Niñez como graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, y respecto de las cuales la institución ha desplegado acciones desde de su creación hasta la fecha, en el marco de las atribuciones que le confiere la ley, dentro de los márgenes de temporalidad de esta Institución. Del mismo modo, la respuesta se circunscribirá a este ámbito de conocimiento y competencia considerando, además, el rol de la Defensoría de la Niñez en el Sistema de Garantías y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley N°21.430), respecto a la observación y seguimiento de la efectivización de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el país

Así, se hará referencia, en primera instancia, **al seguimiento que ha realizado la Defensoría de la Niñez respecto de las medidas adoptadas por el Estado a raíz de las violaciones de derechos humanos y fallecimientos de niños, niñas y adolescentes que se encontraban bajo cuidado alternativo residencial en el Servicio Nacional de Menores (Sename)**, en razón de que dichas vulneraciones implicaron la adquisición de compromisos y obligaciones para el Estado de Chile, cuyo cumplimiento se encuentra siendo monitoreado en la actualidad, en el marco de nuestro rol institucional. En una segunda instancia, describir **la situación de las violaciones de derechos humanos a niños, niñas y adolescentes ocurridas durante el denominado estallido social**, que tuvo lugar en el país a partir del 18 de octubre del año 2019, y que ha sido observada también por esta Defensoría. En ambos casos, esta institución ha ejecutado acciones de observación y seguimiento, entre las cuales se encuentran solicitudes de información a los órganos competentes, monitoreo continuo de los antecedentes recabados, elaboración de oficios y notas técnicas que profundizan el análisis de las mismas, así como la publicación de informe de seguimiento a las recomendaciones efectuadas.

I. Sobre los sistemas de registros de bajas

El registro de bajas es una forma de monitoreo del derecho internacional de los derechos humanos. Puede llevarse a cabo en contextos muy diversos, incluidos para el registro sistemático de una variedad de violaciones en situaciones de deterioro, crisis y conflicto armado o situaciones de crisis prolongadas, o para establecer “*patrones de daños*” causados a civiles por un conflicto armado. Además de las violaciones al derecho a la vida, y dependiendo de la disponibilidad información, el registro de bajas puede servir para vigilar los derechos a la integridad personal, salud, educación y libertad de expresión, entre otros¹.

En este documento, se entenderá como registro de bajas, aquellos fallecimientos ocurridos producto de violaciones a derechos humanos, así como también otras acciones de agentes institucionales que han vulnerado estos derechos, especialmente de niños, niñas y adolescentes, utilizando la expresión *registro de víctimas* para este segundo caso.

De acuerdo a lo sostenido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), en su “*Guía sobre el registro de bajas*” (Guidance on casualty recording)², **para establecer un sistema de registro de víctimas, en primera instancia y como paso básico, es necesario realizar una definición de “víctima”, identificando el marco legal, evaluar qué información está disponible y definir sus límites, estableciendo criterios de inclusión o exclusión, lo que contribuirá a la estandarización del proceso y sus acciones.**

Los sistemas de registro de víctimas de violaciones a los derechos humanos, han demostrado ser efectivos y tener un impacto positivo en la protección de derechos humanos, especialmente para sistemas de alerta temprana, protección y respuesta. Del mismo modo, obtener este tipo de registro ayuda a

¹ United Nations Human Rights (2019). Guidance on casualty recording,

² Ibidem.



identificar prácticas dañinas y otorga una base para sostener, por parte de la institucionalidad, medidas de mitigación, políticas públicas o cambios operacionales.

Es importante recalcar que el registro de víctimas debe estar integrado a una estrategia de monitoreo y promoción más amplia, dirigida a maximizar el impacto en la protección de los derechos humanos.

Dentro de las funciones de los registros de víctimas se encuentran la posibilidad de monitorear y evaluar las medidas de mitigación de los daños, así como sostener el desarrollo de políticas de reparación. Sumado a aquello, provee una base de información para promover medidas disciplinarias y procesos de rendición de cuentas. Del mismo modo, el registro de víctimas sirve como una base de información para una amplia gama de actores que la utilizan de diversas maneras, principalmente con el objetivo de mejorar la protección de los derechos humanos.

Junto con el trabajo de monitoreo, las modalidades del registro de víctimas dependen del contexto específico en el que se insertan las violaciones de derechos humanos, el uso potencial de la información y el impacto deseado en estos derechos. Por lo tanto, el alcance de cada sistema de registro de víctimas puede variar significativamente de un país a otro, en términos del tipo de daño infligido, los métodos utilizados, las víctimas registradas o excluidos y el conjunto de circunstancias cubiertas.

No contar con sistemas de registros fidedignos e integrados repercute directamente en la posibilidad de efectivización de derechos básicos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, como son el acceso igual y efectivo a la justicia, la reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido y el acceso a información pertinente sobre las violaciones y los mecanismos de reparación, como lo estipulan los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones³, de OACNUDH.

Es dable considerar que el registro de bajas también es realizado por una multitud de actores fuera de las Naciones Unidas, ya sean personas físicas o jurídicas que recopilan, documentan y comparten información sobre siniestros. Lo pueden hacer a través de una variedad de medios, con diferentes motivaciones y en una escala más o menos limitada. Sin embargo, cada pieza de información que se documenta es útil, ya sea para investigaciones en curso o futuras, o para el compromiso con interlocutores, a fin de garantizar la dignidad de las víctimas y las familias, establecer la verdad, proporcionar reparaciones y/o promover la rendición de cuentas. Mientras algunos actores pueden tener un solo enfoque, y los enfoques de cada actor pueden diferir entre sí, el registro de bajas de las Naciones Unidas busca informar a todos estos procesos. La Guía refleja esto al establecer un umbral alto para el trabajo de registro, sabiendo que alcanzarlo puede requerir tiempo y recursos, así como también un alta articulación y coordinación por parte de la institucionalidad.

A nivel nacional, la Subsecretaría de Prevención del Delito, a través de su Política Nacional de Víctimas de Delito⁴, **ha detectado como nudo crítico a nivel institucional la falta de un registro único que permita una base estadística de la población objetivo**, pues se vislumbra como dificultad que los sistemas de registro son diversos y que, por lo tanto, no es posible contabilizar de manera uniforme los casos entre las diversas instituciones, ni monitorear los avances en la materia.

Con base en los estándares internacionales descritos en este acápite, a continuación, se describirá y analizará a la experiencia de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, respecto del seguimiento efectuado a las dos grandes situaciones de violaciones de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes mencionadas con anterioridad, en el marco de sus competencias.

En sustento a la solicitud realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en base a lo consultado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, este documento estará orientado a responder los puntos y preguntas planteadas en torno a los impactos positivos de los registros de víctimas en áreas como la promoción y protección de derechos, así como la experiencia práctica y la función de los registros para la defensa y cumplimiento de los derechos de las víctimas y violaciones graves a los derechos humanos. No obstante, en base a la experiencia de la Defensoría de la Niñez en la temática, se observan falencias

3 Naciones Unidas (2005) Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.

4 Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2021) Política Nacional de Víctimas de Delito, disponible en <https://www.apoyovictimas.cl/seguridadpublica/wp-content/uploads/2021/04/Politica-Nacional-de-Victimas.pdf>

importantes, que dan cuenta de la relevancia y prioridad que significa contar con fuentes que brinden información confiable, precisa y completa sobre víctimas en diferentes contextos.

II. Contextos de experiencias relacionadas

a. *Estallido social*

Desde el 18 de octubre del 2019, Chile experimentó una crisis política y social en el territorio nacional sin precedentes en la historia reciente del país. Por un lado, se desarrollaron a lo largo de todo Chile masivas manifestaciones ciudadanas, cacerolazos y otras formas de protesta social, en las que niños, niñas y adolescentes fueron importantes participantes. Algunas de estas manifestaciones fueron rápida y fuertemente reprimidas por el personal militar y policial, dando paso a violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos. Así fue constatado por distintos organismos y organizaciones internacionales y nacionales de derechos humanos, y denunciado por la Defensoría de la Niñez en diversas instancias oficiales.

Las actuaciones estatales afectaron los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, pese al deber reforzado que le asiste al Estado de Chile para garantizarlos. Ante esta alarmante situación, la Defensoría de la Niñez ha realizado diversas acciones en el marco de sus competencias, tanto para la gestión de los casos y de denuncias, como para llevar a cabo un seguimiento acerca de los avances en la obtención de verdad, justicia y reparación para los niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de violaciones a sus derechos humanos.

Entre ellas, se encuentra la elaboración de cuatro informes periódicos sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de estado de emergencia y crisis social⁵ (entre octubre de 2019 y enero de 2020), en los que dio cuenta de una gran cantidad de denuncias en contra de agentes del Estado. Posteriormente, en mayo de 2020, se publicó el *Estudio sobre los efectos del estado de excepción y crisis social*⁶, constatando la masividad de las vulneraciones a los derechos de la niñez y adolescencia por parte del Estado en el marco del estallido social, evidenciando que éstas, además, se repitieron durante meses.

A comienzos del año 2021, la Defensoría de la Niñez analizó, de forma específica, los avances en la obtención de verdad y justicia por parte de los niños, niñas y adolescentes víctimas, a partir de los registros proporcionados por el Ministerio Público, especialmente en cuanto al progreso en las investigaciones penales relacionadas con los hechos de violencia institucional en su contra. Lo anterior, fue expuesto en la **Nota Técnica N°2**, del Observatorio de Derechos de la Defensoría de la Niñez, titulada **“¿Ha existido acceso a la justicia para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el contexto del estallido social? Análisis de los avances en la obtención de verdad y justicia”**⁷, publicada en abril de 2021. Asimismo, el 18 de octubre del año 2021, se lanzó el *“Informe de verdad, justicia y reparación sobre el estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social”*⁸ y, en octubre del año 2022, se publicó el *“Informe de Seguimiento Verdad, Justicia y Reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social”*⁹, a tres años del mismo. En todos estos documentos, la Defensoría de la Niñez realizó una sistematización y caracterización de la información contenida tanto en registros propios, como en aquellos que le fueron entregados en su oportunidad por Ministerio Público, respecto de los niños, niñas y adolescentes víctimas y de sus vulneraciones, a efectos de contribuir a la promoción y protección de sus derechos.

En este sentido, es importante mencionar que, hasta el 20 de febrero de 2020, **esta Defensoría de la Niñez recibió 818 denuncias de hechos que constituyen violaciones graves y sistemáticas a los derechos**

⁵ Los informes de la Defensoría de la Niñez respecto a la crisis social en Chile se encuentran disponibles en la web institucional en la sección Biblioteca Digital (Documentos Defensoría > Publicaciones) correspondiendo a las fechas de 15 de noviembre de 2019; 2 de diciembre de 2019; 23 de diciembre de 2019; y 22 de enero de 2020. Disponible en: www.defensorianinez.cl/home-adulto/biblioteca-digital-adulto.

⁶ Defensoría de la Niñez (2020). Estudio sobre efectos del Estado de Excepción y posterior crisis social 2019, en niños, niñas y adolescentes, pág. 38. Disponible en: www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2020/05/Estudio_opinion_nna_crisis_2020-VF.pdf.

⁷ Defensoría de la Niñez (2021). Nota técnica N° 2. ¿Ha existido acceso a la justicia para los niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en el contexto del estallido social? Análisis de los avances en la obtención de verdad y justicia. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/observatorio/wpcontent/uploads/2021/04/NotaTecnica_2.pdf.

⁸ Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Verdad, Justicia y Reparación. Estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social, página 31. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-verdad-justicia-y-reparacio%CC%81n_161021.pdf.

⁹ Defensoría de la Niñez. 2022. Informe de seguimiento: Verdad, justicia y reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Informe-verdad-justicia-y-reparacion_181022.docx-final.pdf

humanos de niños, niñas y adolescentes. Por su parte, a partir de datos entregados por el Ministerio Público, se estableció que el número de hechos denunciados que involucraban víctimas menores de edad ascendía a 1.314 (entre el 18 de octubre de 2019 y el 5 de marzo de 2020) y, además, se constató que no existían avances en las investigaciones penales de dichas denuncias. Posteriormente, en instancias de rendición de examen del Estado Chile ante el Comité de los Derechos del Niño, entre el 23 y el 25 de mayo de 2022, tomó conocimiento de que el representante del Ministerio Público, Sr. Maurizio Sovino, indicó que la cifra nacional consolidada de casos de víctimas menores de 18 años en contexto de estallido social había sido de **2.216**. Todo lo anterior, muestra un número elevado de niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos por parte de agentes del Estado en Chile, sin embargo, **se trata de un registro que es, por un lado, de víctimas directas, y, por otro, de víctimas que han decidido denunciar e iniciar un proceso judicial para la búsqueda de sanción a los responsables de los delitos cometidos en su contra.**

Por último, cabe señalar que, en mayo de 2022, el gobierno del Presidente de la República, Sr. Gabriel Boric, presentó la *“Agenda Integral de Verdad, Justicia y Reparación”* a víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el estallido social, cuyos ejes incluyen una serie de medidas para comprometer el apoyo del Estado a quienes vieron vulnerados sus derechos humanos durante este período. En este proceso, la Defensoría de la Niñez ha hecho seguimiento de las acciones desplegadas por la Administración en el marco de la Agenda referida, y ha cumplido el rol de observadora de derechos humanos de niñez y adolescencia, específicamente, en relación al cumplimiento del derecho de participación de niños, niñas y adolescentes en los denominados *“encuentros participativos”*, instancias que requirieron la inscripción y registro de las víctimas que asistieron, y que tuvieron como objetivo construir un proceso de escucha y participación entre las víctimas y autoridades del Estado, para avanzar en la construcción de una política de reparación integral.

Así, como se puede apreciar, desde el inicio del estallido social y hasta la fecha, la Defensoría de la Niñez ha realizado un seguimiento al actuar Estatal en ámbitos de verdad, justicia y reparación a los niños, niñas y adolescentes que fueron víctimas de violaciones a sus derechos humanos, experiencia a partir de la cual se analizará la importancia de los registros de víctimas, para promoción y protección de sus derechos en estos contextos.

b. Graves violaciones a sus derechos humanos y fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

El Comité de los Derechos del Niño (en adelante Comité), en julio de 2016, recibió una solicitud de investigación en relación con la situación de los niños, niñas y adolescentes privados de entorno familiar que se encontraban en el sistema residencial chileno. Los hechos descritos indicaban una posible grave y sistemática violación de los derechos enunciados en la Convención y, ante ello, en 2018 se efectuó la visita al país de dos expertos designados por el Comité, por aplicación del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Las conclusiones del informe fueron que el **Estado de Chile era responsable de “graves violaciones de los derechos enunciados en la Convención (...) a niños, niñas y adolescentes bajo tutela del Estado durante un largo periodo de tiempo”, las cuales fueron calificadas de “sistemáticas”,** debido a la permanencia prolongada en el sistema residencial, revictimización, inexistencia de medidas oportunas y efectivas de protección y restitución de sus derechos humanos vulnerados, y a la persistencia de *“una visión asistencialista y una lógica paternalista del Estado, (...) a la inacción e incapacidad reiteradas de cambiar leyes, políticas y prácticas que se conocían, a través de varios informes de las autoridades, como repetidamente vulneradoras de derechos de los NNA bajo la tutela del Estado”*¹⁰.

En ese entendido, **es insoslayable la deuda histórica del Estado en términos de las múltiples y graves vulneraciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el sistema residencial,** la que ha sido observada, diagnosticada y registrada por múltiples instituciones nacionales e internacionales, tales como el Instituto Nacional de Derechos Humanos, en el contexto de la Misión Sename, el Poder Judicial, las Comisiones Interinstitucionales de Supervisión de Centros del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, visitas a residencias por parte de la Defensoría de los Derechos de la Niñez, la visita del Comité de los Derechos del Niño, entre otras. Sus conclusiones han sido contundentes en explicitar las manifiestas deficiencias de los órganos responsables del debido cumplimiento del deber de cuidado y protección de la situación de derechos en que se encuentran niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado. No

¹⁰ Comité de los Derechos del Niño (2018) Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. CRC/C/CHL7INQ/1. Disponible en : <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf>

obstante, aún no existe un sistema de registro integral de víctimas de vulneraciones a los derechos humanos ni una política de verdad, justicia y reparación para dicho grupo prioritario.

Para efectos de esta respuesta, se hará especial referencia al mediáticamente denominado “Caso Sename”¹¹, entendida como experiencia en el “registro de bajas o muertes”. Su punto detonante fue la muerte de una niña en un centro de administración directa del ex Servicio Nacional de Menores (Sename)¹², en el año 2016, dando espacio al proceso de investigación del número de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y las presuntas responsabilidades penales de las muertes, en establecimientos administrados por la institución y sus organismos colaboradores.

A modo de caracterización, el informe del Comité señala que, según datos procesados por el Servicio, “entre enero de 2005 y junio de 2016, fallecieron en centros residenciales 210 NNA (40 en CREAD) y 170 en Centros de Ocas. Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre de 2016 se reportaron otros 46 fallecimientos”¹³. A nivel de toda la red del servicio, ya sean programas ambulatorios y de todo el sistema de responsabilidad penal adolescente, se identificaron 1.313 fallecimientos, donde 878 eran niños, niñas y adolescentes¹⁴. Por su parte, cabe destacar que durante 2018 a 2020, se registraron 328 decesos alcanzando por ello un total de 1836 en total, 1188 niños, niñas y adolescentes¹⁵.

III. Implicancias y repercusiones de contar con registros de víctimas

Cabe explicitar que para responder a lo consultado nos pronunciamos respecto a las preguntas orientadoras formuladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, haciendo alusión a las experiencias institucionales referidas, atendiendo al registro de víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos en contexto de estallido social y/o al registro de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

1. Sobre el impacto del registro de víctimas en la promoción y protección de los derechos humanos, durante y después, de situaciones de graves violaciones a los derechos humanos

a. Estallido social

Uno de los grandes nudos críticos que se ha identificado, por parte de la institución en el seguimiento efectuado, es la ausencia de registros que permitan al Estado contar con un panorama integral sobre las víctimas, en general, y sobre niños, niñas y adolescentes víctimas, en particular.

No se tiene un registro único de las víctimas ni de las vulneraciones de derechos experimentadas por la población en general, y por la niñez y adolescencia en particular. Se observa que distintas instituciones del país, tales como la Defensoría de la Niñez, el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, entre otros, cuentan con registros de víctimas, sin embargo, éstos no se encuentran unificados ni integrados, lo que dificulta la extracción de información confiable.

Para aquello, es imprescindible que exista una institución encargada de crear ese registro y de coordinar y articular a las distintas instituciones al efecto, así como también, que se adopte una definición sobre lo que se entenderá como víctima de una determinada situación de violación de derechos humanos, o de los distintos tipos de víctima que se reconocerán, nada de lo cual ha acontecido en este caso. Esto

¹¹ La muerte de una niña en el año 2016 en el Centro de Reparación Especializada de Administración Directa (CREAD) Galvarino, motivó la creación de una segunda comisión investigadora de Sename, cuyo objetivo fue revisar el cumplimiento de las recomendaciones generadas en el marco de su antecesora. Dicha comisión, se desenvuelve en un contexto de develación pública de muertes y graves vulneraciones de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en el ex Servicio Nacional de Menores (Sename), denominado mediáticamente como “Caso Sename”.

¹² Al momento de la creación de la segunda comisión investigadora de Sename, no se había puesto en marcha el Servicio de Protección especializada a la Niñez y Adolescencia (Mejor Niñez), que comenzó a funcionar el 1 de octubre de 2021. Así como tampoco, se había creado Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil, cuya ley, fue publicada en el Diario Oficial Ley N° 21.527 con fecha 12 de enero de 2023 que crea el e introduce modificaciones a la ley N° 20.084, sobre responsabilidad penal de adolescentes, y a otras normas que indica. Por tanto, cuando se hace referencia al Servicio Nacional de Menores, incluye ambas líneas programáticas de protección y justicia, de acuerdo a la antigua estructura orgánica de dicho Servicio.

¹³ Comité de los Derechos del Niño (2018) Informe de la investigación relacionada en Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. CRC/C/CHL7INQ/1. Pág.9 Disponible en: <https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2019/03/2018-Informe-del-Comit%C3%A9-de-los-Derechos-de-la-Ni%C3%B1ez.pdf>

¹⁴ Policía de Investigaciones (2019). Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores. Pág. 21. Disponible en: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe-emilfork4.pdf>

¹⁵ Fundación para la Confianza (2021) Informe muertes bajo custodia. Disponible en: <https://www.paralaconfianza.org/project-view/muertes-bajo-custodia-fallecimientos-de-ninos-ninas-y-adolescentes-que-se-encontraban-en-programas-del-servicio-nacional-de-menores-periodo-2005-2020/>



implica que tampoco se ha efectuado una caracterización de las víctimas ni de las distintas vulneraciones cometidas.

En este sentido, la Defensoría de la Niñez ha recomendado en reiteradas ocasiones al Estado -la última de ellas mediante Oficio N°203/2023, de 16 de febrero de 2023, dirigido a la Subsecretaría de Derechos Humanos-, la elaboración de un catastro confiable de víctimas, que sirva de base para el diseño e implementación de procesos de participación, para la elaboración de políticas públicas de reparación, y para la entrega de información de manera completa y oportuna a las víctimas, sobre las políticas o planes ya existentes en la materia. Misma recomendación fue efectuada en el Informe de Seguimiento Verdad Justicia y Reparación publicado el año 2022, ya referido¹⁶.

Sin embargo, como ya se señaló, **hasta la fecha este catastro no se ha llevado a cabo y la ausencia de dicha información ha repercutido enormemente en las medidas adoptadas por el Gobierno para la verdad, justicia y reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el estallido social.**

Uno de los **efectos prácticos de esta deficiencia** se aprecia en el proceso participativo que se llevó a cabo durante el año 2022, en el marco de la Agenda integral de verdad, justicia y reparación del Gobierno, **que se realizó sin contar con una definición ni un registro de víctimas y, por ende, sin realizar una convocatoria directa a las mismas, lo que implicó que los encuentros participativos tuvieran una muy baja participación de víctimas, especialmente de niños, niñas y adolescentes.**

A su vez, como el resultado de dichos encuentros serán tomados como base para recomendar una política integral de reparación a las víctimas, **la ausencia de registros y caracterización de las víctimas, sumada a la falta de participación en dichos encuentros, implica que las situaciones, dificultades, necesidades, visiones y opiniones de gran parte de las víctimas, y en específico, de ciertos grupos prioritarios de la población, como lo son los niños, niñas y adolescentes, no se verán reflejadas en la política de reparación que se genere a partir de este proceso.** Es decir, afectará el proceso en lo sucesivo, en todas sus etapas.

En este orden de ideas, **una política pública efectiva debe tener claridad sobre la población objetivo a la que afectará y los problemas públicos concretos que atenderá**, para lo cual, al momento de diseñarla, será esencial contar tanto con un registro como con una caracterización de las víctimas y de sus vulneraciones.

Por otro lado, contar con un registro de víctimas posibilita la entrega y el acceso **directo, completo, oportuno y permanente** por parte de éstas, a la información sobre las políticas públicas o planes ya existentes en los distintos ámbitos de verdad, justicia y reparación, sobre la creación de nuevas políticas y sobre sus modificaciones, así como también, evita su sobre intervención y su revictimización. Así, en la especie, la Defensoría de la Niñez constató en su Informe de Verdad, Justicia y Reparación del año 2021, el cumplimiento insuficiente de las recomendaciones efectuadas al Estado en orden a asegurar el acceso a información confiable y oportuna para los niños, niñas y adolescentes víctimas. En dicho informe, por ejemplo, se entrevistó a distintos niños, niñas y adolescentes, quienes refirieron desconocer otros programas de atención en salud física y psicológica, además del que apoya a víctimas de trauma ocular (PIRO), mencionando solo programas privados, implementados por fundaciones u organizaciones sin fines de lucro¹⁷.

2. Sobre el impacto del registro de víctimas en los derechos humanos de mujeres, niños, personas con discapacidad y personas pertenecientes a minorías religiosas, étnicas, lingüísticas

a. Estallido social

¹⁶ Defensoría de la Niñez (2022) Informe de Seguimiento: Verdad, justicia y reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social. Disponible en: https://www.defensorianinez.cl/wp-content/uploads/2022/10/Informe-verdad-justicia-y-reparacion_181022.docx-final.pdf

¹⁷ Defensoría de la Niñez. 2021. Informe Verdad, justicia y reparación. Estado de avance de las recomendaciones de la Defensoría de la Niñez a dos años del estallido social. Pág. 68.

Como ya se ha señalado, en atención al rol y funciones de la Defensoría de la Niñez, en el presente documento se analiza el impacto del registro de víctimas justamente en los derechos de niños, niñas y adolescentes, quienes, además de tener los mismos derechos que todas las personas, son titulares de derechos específicos.

Ahora bien, desde un análisis interseccional, es importante recalcar que, en el caso de las violaciones a los derechos humanos ocurridas en el estallido social, debido a la falta de un registro completo e integrado de víctimas, no existe una caracterización acabada de los niños, niñas y adolescentes víctimas, que refleje de manera precisa cuántos de ellos y ellas son mujeres, pertenecientes a minorías religiosas, étnicas, lingüísticas, cuántos están en situación de discapacidad, en situación de calle, o bajo cuidado o protección del Estado; ni menos aún cuántos forman parte de dos o más de estos grupos, en una situación de vulnerabilidad aún mayor. Tampoco es posible conocer la realidad y diferencias que existen a nivel local y regional, ni analizar cuáles fueron los tipos de vulneraciones afectaron a cada uno de estos grupos.

Lo señalado tuvo un impacto en el proceso de participación mencionado con anterioridad, toda vez que la ausencia de una caracterización y registro de las víctimas, además de dificultar la convocatoria, tuvo como consecuencia que aquella que se realizó, tampoco fuera adaptada para niños, niñas y adolescentes, ni para los distintos tipos de víctimas, en su diseño, formato, medios de difusión, utilización de redes territoriales (comunales y regionales), entre otros. Asimismo, la Defensoría de la Niñez observó que este proceso no contaba con una metodología de participación adaptado a niños, niñas y adolescentes, ni a los distintos grupos convocados, afectado con ello directamente su derecho a ser oídos en todos los asuntos que les afecten. Lo mismo ocurre en lo que respecta a la entrega de información a las víctimas respecto de los programas existentes, ya que ésta debe ser pertinente y adecuada a la situación de cada uno de estos grupos.

3. Sobre el impacto de registro de víctimas en el acceso a la justicia, el derecho a obtener recurso y reparación efectiva, en particular para las víctimas y sus familias, el derecho a la verdad, derecho a la vida y otros derechos humanos relevantes. Así también sobre la contribución del registro de víctimas en la lucha contra la impunidad de graves violaciones a los derechos humanos y los procesos de investigación de muertes ilícitas

a. Estallido social

En cuanto al impacto del registro de víctimas en el acceso a la verdad y justicia, cabe mencionar que, a raíz de la ausencia de un registro unificado de víctimas, no es posible determinar con certeza cuántas de ellas no han podido acceder al sistema de justicia, e iniciar un proceso penal, administrativo o civil, para obtener una reparación y buscar la sanción de los responsables.

En lo que respecta específicamente a las causas penales en curso, en base a los datos entregados por el Ministerio Público y a las reuniones y contactos que ha mantenido esta Defensoría de la Niñez con organizaciones de la sociedad civil, se constata que existe un elevado número de casos en que las víctimas niños, niñas y adolescentes que han denunciado no cuentan con un(a) abogado(a) que las represente y, en los pocos casos en que sí son representadas, se trata de abogados(as) particulares (pagados) o miembros de organizaciones sin fines de lucro de la sociedad civil.

Como se indicó en el Informe de Seguimiento 2022, del total de causas (1.904), solo 356 se iniciaron por la presentación de una querrela¹⁸. En este sentido, no contar con registros de víctimas impacta directamente en la ausencia de políticas estatales encaminadas a brindarles una representación jurídica gratuita y oportuna, y ello a su vez trae como consecuencia mayores dificultades y dilación en el inicio y avance de las investigaciones y procedimientos, además de afectar su derecho a un debido proceso.

b. Fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

En lo que concierne al registro de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado y su impacto en los procesos de investigación en el marco del “Caso Sename”, se observan algunos

¹⁸ Defensoría de la Niñez. 2022. Informe de seguimiento: Verdad, justicia y reparación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia estatal durante el estallido social. Pág. 15.

efectos¹⁹ tales como la generación de una “*Mesa Intersectorial de Muertes Bajo Custodia*”, para estandarizar y coordinar acciones y procedimientos ante fallecimientos y, **de esa manera, asegurar una debida y oportuna investigación y determinación de responsabilidades penales**. Junto con ello, se conforma un equipo especializado de la Policía de Investigaciones (PDI), a cargo de la investigación de los fallecimientos de NNA en los últimos 10 años, denominado “*Fuerza Tarea SENAME*” que **contribuyen al diagnóstico²⁰ de las circunstancias de quienes al momento de su muerte permanecían bajo la tutela del Estado**.

La información recabada en el contexto de las investigaciones judiciales iniciadas producto del “*Caso Sename*”, levantaron la necesidad de dimensionar de manera eficiente el problema y movilizaron los esfuerzos institucionales para llegar a un número concreto. Sin embargo, las dificultades en el cumplimiento de los **critérios de oportunidad en la confección de los registros y en el inicio de las investigaciones, no ha significado el diseño de un mecanismo de registro permanente, sistemático y actualizado de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo cuidado del Estado**.

Sin perjuicio de las deficiencias en el proceso de cuantificación de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado con base en los registros con que contaba Sename en su sistema informático “*Senainfo*”, **la identificación de la cifra permitió iniciar un proceso de investigación policial**, a cargo de la Policía de Investigaciones de Chile y la Fiscalía Nacional del país, que **ha impactado en la consolidación de variables de registro y seguimiento por parte del hoy Servicio de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia**, así como en el establecimiento de protocolos específicos de abordaje, revisión y alerta a diferentes actores involucrados frente a los fallecimientos²¹.

4. Sobre el impacto preventivo del registro de bajas y la mejora en las respuestas locales, nacionales, regionales e internacionales al momento de su ocurrencia e información a víctimas

En ambas experiencias, no se cuenta con información específica para dar respuesta en el ámbito consultado, sin perjuicio de lo que se exponga en los demás puntos y esté relacionado.

5. Sobre los esfuerzos en la confección de registros de víctimas en el Estado, metodología utilizada, impacto y recomendaciones generadas

a. Estallido social

Al respecto, es importante señalar que, como institución autónoma de derechos humanos y en atención a su rol, no forma parte de las funciones y atribuciones de la Defensoría de la Niñez realizar los registros consolidados de niños, niñas y adolescentes víctimas de violaciones a sus derechos humanos, toda vez que carece de acceso a las bases de datos de las instituciones que abordan la situación de niños, niñas y adolescentes. En el caso del estallido social, como se indicó con anterioridad en esta presentación, la institución realizó una sistematización de la información sobre las 818 denuncias que recibió por parte los niños, niñas y adolescentes y que luego derivó a las instituciones competentes para su conocimiento, así como también, de la información que ha solicitado y le ha sido enviada en dos oportunidades por parte del Ministerio Público, con el fin de que sirviera de insumo a las instituciones responsables, para la adopción de las medidas necesarias para la efectivización de sus derechos. Dicha sistematización fue publicada y remitida a las instituciones pertinentes.

Sin embargo, en el marco del seguimiento que ha realizado la Defensoría de la Niñez en la temática, se ha constatado que, **dentro de los órganos de la administración del Estado, no existe una institución o servicio encargado de diseñar y construir un registro unificado de víctimas, recopilando datos y articulando a las demás instituciones**. Sin perjuicio de ello, en el marco de la convocatoria al proceso participativo que llevó a cabo el gobierno, para el encuentro con víctimas de violaciones a sus derechos

¹⁹Comité de los Derechos del Niño (2020) Observaciones de Chile en investigación relacionada con Chile en virtud del artículo 13 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FCHL%2FOIR%2F1&Lang=e.

²⁰ Así también, en términos de abonar a la caracterización del fenómeno y a sus implicancias en las investigaciones penales para la determinación de responsabilidades. En el mes de julio del año 2022, se genera el “Plan de protección de la vida de niños, niñas y adolescentes”, en el marco del trabajo del Comité Interministerial de Desarrollo social, Familia y Niñez, que incluye medidas comprometidas por la Subsecretaría de Prevención del Delito y su Centro para la Prevención de Homicidios y Delito Violentos, que buscan estudiar y comprender el fenómeno de homicidios de NNA que se encontraban bajo custodia del Estado.

Noticia de lanzamiento del “Plan de protección de la vida de niños, niñas y adolescentes”. Disponible en: <https://www.desarrollosocialyfamilia.gob.cl/noticias/comite-interministerial-de-mdsyf-y-ninez-anuncia-plan-con-25-medidas-para-ninos-ninas-y-adolescentes>.

²¹ La referencia a los protocolos y procedimientos, se abordarán en el ámbito de metodologías para el registro de fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado.

humanos en el estallido social, la Subsecretaría de Derechos Humanos -dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- informó a esta Defensoría haber realizado un intento de obtención de los registros que se encontraban en poder de otras instituciones del Estado, lo cual no había sido posible, en atención a sus respectivos deberes de confidencialidad y protección de datos personales, lo que representa una dificultad que urge abordar para poder registrar.

Así, esta institución considera que, en el caso de niños, niñas y adolescentes en Chile, existiendo efectivamente obligaciones que pesan sobre las distintas instituciones, relativas a la protección de sus datos personales -de conformidad con lo dispuesto en artículos 33, 34 y 64 de la Ley 21.430, sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia-, el Estado de Chile no ha efectuado acciones suficientes para lograr la confección de un registro consolidado de las víctimas pertenecientes a este grupo, respetando y dando cumplimiento efectivo a dichas normativas, a pesar de tener deberes reforzados a su respecto. Lo anterior no se ha realizado ni a través de la coordinación o articulación con las demás instituciones del Estado, ni mediante la implementación de un registro administrativo de inscripción masiva de víctimas, una instancia calificadora, u otra estrategia similar.

b. Fallecimientos de niños, niñas y adolescentes bajo el cuidado del Estado

En términos de identificación y registro de niños, niñas y adolescentes que se encuentran bajo el cuidado del estado víctimas de graves vulneraciones a los derechos humanos, cabe mencionar la iniciativa de la Defensoría de la Niñez de solicitar al Ministerio Público, mediante Oficio N°432/2020, incorporar una marca en las causas de las que tome conocimiento, que permita identificar aquellos casos en que los niños, niñas y adolescentes, tengan la calidad de víctimas, se encuentren vinculados al sistema de protección del Estado, ya sea en el sistema proteccional (ambulatorio o residencial) o de justicia juvenil. Lo anterior, con la finalidad de poder detectar rápidamente estos casos de relevancia para la institución y para el país, debido a las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran estas víctimas. Aquello fue instruido por parte del Fiscal Nacional, con fecha 3 de septiembre de 2020, junto con solicitar la identificación local de los casos existentes y la consolidación de dicha información a nivel regional.

Por su parte, es dable mencionar las características y complejidades que tuvo el proceso de identificación, caracterización y registro de los fallecimientos, en tanto constituyen los principales esfuerzos en el diseño de procedimientos en la materia.

De acuerdo, al informe de la Comisión Investigadora del Poder Legislativo, al solicitar dicha información al Sename identificó -luego de una extensa iteración de oficios previos - **una serie de falencias en los registros existentes y un vacío en la información sobre fallecimientos, debido a sistemas de registros de datos solamente orientados a temas administrativos y financieros.** Dichas dificultades luego fueron expuestas por el Ministerio Público, el cual inició un proceso de judicialización de los casos:

“Es indudable que esta investigación no ha estado exenta de dificultades y, en un primer momento, el solo hecho de calcular el universo total de casos de niños, niñas y adolescentes que han fallecido bajo algún sistema del SENAME, fue una tarea titánica. Desde el primero momento, desde que realizamos la entrada de registro de la Dirección Nacional, el 20 de julio de 2016, requerimos esa información inmediatamente, la que solo pudo ser contestada el 29 de septiembre de este año debido a las deficiencias que tiene el sistema SENAINFO, según se nos explicaba, que más bien está contemplado para controlar el pago de subvenciones que para consignar otros elementos que son relevantes en el funcionamiento de un servicio público a cargo de la custodia de niños”²²

Aun cuando las complejidades en la construcción del registro de fallecimientos fueron evidentes en términos de oportunidad y disponibilidad de la información, cabe resaltar que estos dieron cabida a los procesos de investigación a cargo de la Policía de Investigaciones de Chile y la Fiscalía Nacional del país. Así también, tuvo efectos en la generación de procedimientos ante fallecimientos por parte del Servicio de Protección Especializada de la Niñez²³ y su red de colaboradores acreditados, y en el establecimiento de protocolos específicos de abordaje, revisión y alerta a diferentes actores involucrados. Sin embargo, lo mismo no ocurrió en el registro de fallecimientos de adolescentes y/o jóvenes con medidas o sanciones en el

²² Cámara de Diputados (2017) Comisión Investigadora de la Cámara de Diputadas y Diputados de 2017 “de la forma en que las autoridades han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados, por la aprobación del informe de la Comisión Investigadora del Sename en el año 2014, y la situación de menores de edad carentes de cuidado parental”

²³ Revisar la resolución N°000149 que aprueba procedimiento Disponible en: https://www.mejorninez.cl/descargas/doc-MN/resoluciones/2022/REX-149_2022.pdf.



marco de aplicación de la Ley N°20.084 que regula la Responsabilidad Penal Adolescente²⁴. No existe un procedimiento conocido, exclusivamente abocado al reporte de fallecimientos, teniendo los funcionarios solo la obligación de denunciar.

Sin perjuicio de los avances mencionados, estos no constituyen un sistema integrado y articulado de registro de fallecimientos de NNA bajo el cuidado del Estado, que permita la consecuente, oportuna y pertinente definición de acciones en verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

IV. Conclusiones y reflexiones en torno a importancia de registros en virtud de experiencias

A la luz de los antecedentes expuestos, la Defensoría de la Niñez ha desarrollado múltiples intentos por visibilizar la necesidad de que el Estado de Chile cuente con un sistema único e integrado de registro de bajas, lo cual, como se ha mencionado, tiene directa incidencia en la concreción de derechos fundamentales de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, específicamente para niños, niñas y adolescentes. En atención a la experiencia de esta institución, se ha observado que la falta de este mecanismo incide en el diseño de metodologías pertinentes y efectivas, que incluyan la definición de convocatorias que no restrinjan los espacios de participación para ellos y ellas, específicamente en el contexto de crisis social, lo cual repercute en su derecho a ser oído y la participación.

Esta Defensoría de la Niñez estima que el acceso a la información registrada de víctimas de violaciones a los derechos humanos es fundamental para impulsar acciones y el cambio de procedimientos, que afectan directamente la mejora de las instancias de gestión pública, así como la promoción y protección de los derechos humanos por parte del Estado, en la medida que, al conocer y estimar las necesidades de las víctimas, permite a la institucionalidad fijar parámetros para la creación de políticas públicas atingentes.

En este sentido, **como nudo crítico se vislumbra la ausencia de una normativa específica que defina y articule un sistema único de registro de víctimas**, lo que permitiría, en primera instancia, una identificación detallada de aquellos y aquellas niños, niñas y adolescentes que han sufrido violaciones a sus derechos humanos en el contexto de violencia institucional y, en segundo orden, caracterizar a dicha población y así diseñar políticas públicas atingentes a sus necesidades particulares. De igual modo, **se hace necesario una coordinación interinstitucional en torno a las bases de datos y registros con las que cuenta cada institución interviniente**, en vista a que permitirá tener una mayor calidad de las respuestas institucionales, conforme a entregar una respuesta coherente y no fragmentada. La existencia de diversas formas de registro de las instituciones se traduce en una desarticulación de las intervenciones. Así, se hace necesaria **la creación de una única entidad estatal que coordine y articule dicha información, y que propenda a la integralidad del sistema.**

Asimismo, **se observa cómo la falta de integración de los sistemas de registro interfiere en los procesos de identificación de víctimas, sus características y contextos específicos, lo que dificulta la proyección de estrategias de reparación para ellos y ellas, y el avance en términos de acceso a la justicia. Esto es particularmente relevante en casos de niños, niñas y adolescentes, quienes, siendo sujetos de especial protección, no logran ser visualizados en cuanto a sus necesidades particulares.** De acuerdo a las directrices internacionales de respuestas estatal a víctimas, la falta de un sistema de registro integral repercute en derechos básicos de éstas, como el acceso igual y efectivo a la justicia, la reparación al daño sufrido y el acceso a información específica y pertinente. Considerando aquello, resulta importante siempre considerar la historicidad de los hechos de violaciones a derechos humanos, las metodologías utilizadas para su abordaje, los cuales pueden implicar no necesariamente tener un impacto en la reparación judicial inmediata. En este sentido, **generar un sistema de registro integrado facilitaría la visibilización de necesidades específicas de esta población, así como sus contextos y condiciones, que permitan una política de reparación particular para cada grupo prioritario, incluyendo enfoques como la interculturalidad, de discapacidad y de género.**

Como se mencionó anteriormente, **la ausencia de un registro de bajas ha significado mermas en las posibilidades de participación, en particular de niños, niñas y adolescentes, lo que va en contra de lo señalado por el Comité de los Derechos del Niño que, en su Observación General N° 12, indica que el derecho de un niño, niña o adolescente que es víctima de vulneraciones se vincula al derecho a ser escuchado(a) e informado(a) en cuestiones como la disponibilidad de servicios médicos, psicológicos y sociales; la forma de su participación en los procesos judiciales y de investigación; la disponibilidad de medidas de protección; las posibilidades de recibir reparación, entre otras materias**²⁵.

²⁴ Revisar circulares N°5 y 6. Disponibles en: <https://www.sename.cl>.

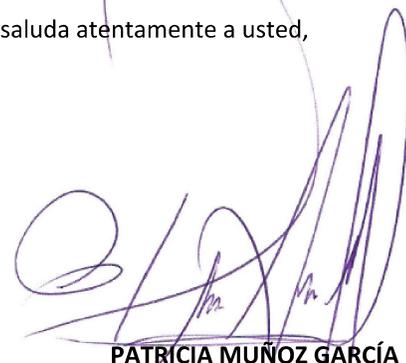
²⁵ Comité de los Derechos del Niño (2009) Observación General N°12, El derecho del niño a ser escuchado.

En cuanto al **acceso a la justicia**, en los dos casos de violaciones de derechos humanos expuestos, se puede vislumbrar **cómo la falta de registros y/o la confección de registros tardíos impacta directamente en los escasos avances de los procesos judiciales, por delitos cometidos en contra de los niños, niñas y adolescentes víctimas**. Especialmente en el “Caso Sename”, las falencias en los registros existentes y un vacío en la información sobre fallecimientos tuvieron como consecuencia un tardío inicio de las investigaciones y dificultaron enormemente las diligencias y gestiones de la Fiscalía y Policía de Investigaciones, teniendo los registros que construirse justamente por el órgano persecutor en el marco del proceso penal.

De igual forma, **en lo particular, no se visualizan acciones tendientes a la prevención y medidas de no repetición de las violaciones a derechos humanos en los contextos señalados**. Se estima necesaria la creación de una política que posea como finalidad la prevención de nuevos fallecimientos o la violencia ejercida por agentes del Estado, lo que permitiría efectivizar el derecho a la protección ante cualquier forma de violencia institucional.

Así, lamentablemente en Chile, en estos ámbitos, estamos lejos de contar con estos registros que cumplan con estándares de calidad. No existe un marco normativo que regule la confección de los mismos, ni la definición o forma de caracterización de las víctimas. Sólo se cuenta con registros de las víctimas que han denunciado y/o respecto de las cuales se ha iniciado un proceso penal por delitos cometidos en su contra, **más no con un registro administrativo de víctimas, y menos aún con un organismo encargado de la articulación interinstitucional y confección de catastros unificados, integrados**. En las distintas esferas analizadas se observa información fragmentada y desarticulada, por lo que no se logra contar con datos integrales y fidedignos sobre dichas materias. Por tanto, este constituye uno de los principales desafíos en esta materia.

Sin otro particular, saluda atentamente a usted,



PATRICIA MUÑOZ GARCÍA
ABOGADA
DEFENSORA DE LA NIÑEZ
DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ

GMB/FPR/mmo

Distribución:

- Destinatario
- Sra. Antonia Urrejola Noguera, Ministra de Relaciones Exteriores
- Sr. Luis Cordero Vega, Ministro de Justicia y Derechos Humanos
- Sra. Haydée Oberreuter Umazabal, Subsecretaria de Derechos Humanos
- Archivo Defensoría de los Derechos de la Niñez

PMG/MLM/GMB

218

Firmado Electrónicamente por:			
	Nombre		PATRICIA ALEJANDRA MUÑOZ GARCÍA
	Cargo		Abogada - Defensora De La Niñez
	Fecha y Hora		viernes, 24 febrero 2023 10:14:40
	Autorizado	PMG/MLM/GMB	