

MIRADA POLÍTICA**INFORME DE LA COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SENAME II****I. ¿CÓMO FUNCIONA EL SENAME?**

En el año 1979, a través del Decreto Ley 2465, se creó el Servicio Nacional de Menores (Sename) como un “organismo dependiente del Ministerio de Justicia, encargado de contribuir a proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y a la reinserción social de adolescentes que han infringido la ley penal”¹.

En respuesta a este mandato, el Sename cuenta con cuatro líneas programáticas: 1) Protección y restitución de derechos, 2) Adopción, 3) Prevención y promoción de derechos, y 4) Justicia Juvenil.²

Para cumplir con las tareas que le encarga la ley, Sename cuenta con centros propios (de administración directa) y con organismos colaboradores privados que reciben una subvención estatal. Estos últimos, son supervisados por el Sename para que cumplan con sus objetivos y usen los fondos según los compromisos adquiridos.³

Gracias a este sistema mixto, en el área de protección (de niños vulnerados en sus derechos), el Servicio cuenta con programas de diagnóstico y de reparación de maltrato en todo el país y con oferta residencial en catorce regiones, entre otros. Además, en el área de justicia juvenil (menores infractores de ley), existen centros de internación provisoria, cerrados y semi-cerrados de menores, que son administrados por Sename, y programas en medio libre, que son administrados por organismos colaboradores que también reciben subvención y supervisión del Servicio.⁴

II. CRISIS DEL SENAME

Desde hace años existe conocimiento de la grave crisis que viven los niños que residen en centros de protección del Sename o en instituciones colaboradoras. El problema alcanzó su punto más álgido en abril de 2016, luego de que se conocieran las terribles circunstancias en que murió la

¹ Artículo 1° DL 2465.

² Véase: <http://www.sename.cl/wsename/otros/CP-SENAME-2016.pdf>

³ Véase: http://www.sename.cl/wsename/otros/carta_web_v2.pdf

⁴ Véase: <http://www.sename.cl/wsename/otros/CP-SENAME-2016.pdf>

menor Lissette Villa, de 11 años, en una residencia de un organismo colaborador afecto a la fiscalización del Servicio. Ello abrió la puerta a diversas denuncias que motivaron a los diputados a investigar y fiscalizar esta situación.

Así, el 4 de mayo del mismo año, la Cámara de Diputados⁵ despachó un oficio dirigido a la entonces Ministra de Justicia, Javiera Blanco, solicitando información respecto de la cantidad de niños y adolescentes fallecidos, a partir de 1° de enero de 2015 hasta esa fecha, en centros administrados por el Sename o por instituciones privadas subvencionadas por el Estado⁶.

La respuesta se recibió, aproximadamente, dos meses después en el contexto de las primeras segunda sesiones de la Comisión Investigadora del Sename. Las primeras cifras otorgadas cifraban los fallecimientos en un total de 185 desde enero de 2005 y mayo de 2016 y no incluían las causas de las muertes⁷. Como indicaba el rechazado informe de la misma comisión, “por primera vez el Estado hacía un reconocimiento de que no estaba cumpliendo su labor de proteger a los niños de nuestra patria, muy por el contrario, estas revelaciones evidenciaron que los niños más vulnerables morían por acción u omisión del Estado.”⁸.

Sin embargo, dicha cifra fue cuestionada tanto por Unicef como por el diputado René Saffirio quien indicó que, de acuerdo a información oficial del Sename, la cifra correspondía a 477 decesos.

Finalmente, en octubre del mismo año, la Directora del Nacional del Sename, Solange Huerta, entregó la cifra oficial de fallecidos bajo el cuidado del Sename y organismos colaboradores: 1.313 muertes en total, de las cuales 865 correspondían a menores de edad y 448 a mayores de edad afectos a algún programa del Sename.

III. ¿POR QUÉ SE CREÓ LA COMISIÓN INVESTIGADORA SENAME II?

Tal como su nombre lo indica, esta es la segunda comisión investigadora que se constituye para investigar los las transgresiones sufridas por los menores afectos a programas del Sename u organismos colaboradores. La comisión investigadora Sename II se crea a raíz de la primera, la que hizo una serie de investigaciones respecto de lo que ocurría dentro del Servicio emitiendo, finalmente, un informe en el que, dentro de otras cosas, le solicitaba a los Ministerios realizar una serie de acciones para mejorar su gestión.

A pesar de ello, la opinión pública tomó conocimiento de una serie de abusos y muertes irregulares de niños ocurridas bajo la supervisión del Servicio, entre ellas, la muerte de Lissette

⁵ El oficio fue solicitado por el diputado René Saffirio (DC) en la sesión de Sala de la Cámara de Diputados del día 4 de mayo de 2016.

⁶ Véase: <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=11779%20&prmTIPO=TEXTOSESION>

⁷ Véase: <http://www.latercera.com/noticia/informe-185-menores-dependientes-de-instituciones-del-sename-han-muerto-desde-2005/>

⁸ Página 374 del informe de la Comisión Investigadora Sename II.

Villa, sumado a una serie de denuncias recibidas por los diputados razón por la cual se decide crear esta segunda comisión investigadora.

La Comisión investigadora Sename II, tal y como indica su informe, tenía por objeto evaluar “la forma en que las autoridades del Gobierno han atendido las propuestas de la Cámara de Diputados, con ocasión de la aprobación del informe de la Comisión Especial Investigadora del funcionamiento del SENAME en el año 2014, y particularmente sobre la situación de niños, niñas y adolescentes y de aquellos menores carentes de cuidado parental en Chile.” Luego de un año de trabajo en la comisión investigadora, se logró recabar una serie de nuevos antecedentes y testimonios, a partir de los cuales se evacuó un informe acordado transversalmente por todos los miembros de la comisión. El documento constaba de 535 páginas que contenían numerosas conclusiones obtenidas de la investigación y 64 propuestas que piden al Estado una serie de medidas destinadas a acabar con las vulneraciones sufridas por los niños del Sename.

IV. PRINCIPALES CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL INFORME DE LA COMISIÓN INVESTIGADORA SENAME II

Principales conclusiones contenidas en el informe:

1. **Se establece con certeza y sin ambigüedad, que el Estado ha sido incapaz de crear condiciones mínimas para los niños que tiene a su cargo.** De esta forma, a través de su informe, la comisión afirma que pudo constatar que **los casos de maltratos cometidos al interior de centros del Sename no son una práctica aislada, sino "por el contrario, extendida, habitual y muchas veces normalizada,** bajo la forma de procedimientos de contención".
2. **Existen deficiencias graves en el sistema de protección de la infancia, tanto en el diseño como en la ejecución de planes y programas destinados a la infancia vulnerada.** Tanto el Ministerio de Justicia como las autoridades del SENAME fueron advertidos por la Contraloría General de la República y, por lo tanto, tenían conocimiento de los graves incumplimientos por parte de esta institución a la normativa nacional vigente y a los Tratados Internacionales ratificados por Chile en esta materia, sin que hubiese una respuesta eficaz para revertir la situación.
3. **Inexistencia de mecanismos y procedimientos formales de coordinación y trabajo intersectorial, además de una total desconexión y descoordinación entre los programas residenciales; programas de atención ambulatoria; instituciones públicas y otros organismos que trabajan con niños institucionalizados.** Lo anterior trae como consecuencia que dichos niños presenten carencias en áreas fundamentales tales como: acceso a la salud; a la justicia; a la reintegración en sus familias y sociedad, y fiscalización a sus condiciones de vida durante su internación, no obstante el importante porcentaje de recursos con que cuenta el SENAME para su atención.

4. **Aparente laxitud con la que los funcionarios del Sename, y en particular la Dirección Nacional y las Direcciones Regionales interpretaron su obligación de denuncia de hechos constitutivos de delitos** de los cuales tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, así como de muchos Organismos Colaboradores a lo largo del país.
5. **Existencia de acciones discriminatorias cuyas víctimas son niños provenientes de familias de escasos recursos o vulnerables, donde se privilegia la internación en el sistema de residencias (que debe ser la última ratio), por sobre modalidades de intervención ambulatoria.** La alusión a “condiciones socioeconómicas deficitarias” muchas veces es utilizada, por SENAME, Organismos Colaboradores u otros actores del sistema para fundar la interposición de denuncias por maltrato o faltas de cuidado parental, que luego son refrendados mediante informes técnicos no periciales, de estos mismos organismos, que en la práctica hacen plena prueba a los Tribunales de Familia que decretan la internación de niños, niñas y adolescentes. Argumentos similares son utilizados también, en algunos casos, para declarar la susceptibilidad de adopción.
6. **Graves problemas de supervisión por parte del Sename.** La Directora del Sename, Solange Huerta, en su presentación ante la comisión indicó que el Servicio no cuenta en la Ley de Subvenciones con las herramientas que le permitan constatar que los objetivos del proyecto realizado por los organismos colaboradores no son cumplidos. Sin embargo, a juicio de la Comisión, ello no es efectivo.
7. Respecto a las obligaciones y deberes emanados de la **Convención de los Derechos del Niño**, el informe indica: “esta comisión concluye enfáticamente, que **el Estado de Chile ha incumplido, vergonzosa e inexcusablemente los preceptos de dicho tratado**, por lo que se configura la responsabilidad internacional del Estado, por vulnerar de forma grave y sistemática los derechos y la dignidad de los niños a su cargo”.

Principales propuestas contenidas en el informe:

La comisión aprobó 64 propuestas, entre las cuales destacan las siguientes:

1. Crear una Comisión de Verdad en materia de infancia para contribuir al esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos en contra de niños cometidas por el Estado. Además, la referida comisión deberá establecer medidas de reparación en favor de las víctimas y sus familias.
2. Ingreso de un proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de la Familia.
3. Dar urgencia suma (diez días para el trámite) al proyecto de ley de adopción que se encuentra en la Comisión de Familia y revisar las políticas públicas dirigidas a hogares y entidades colaboradoras y sus respectivas subvenciones.

4. Dar suma urgencia a los proyectos de ley que suprimen el actual Servicio Nacional de Menores, creando dos nuevos servicios: el Servicio Nacional de Protección de la Infancia y la Adolescencia.
5. Dar suma urgencia al proyecto de ley que crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez (actualmente, ya tiene suma urgencia), incorporándole expresamente la función de representación judicial de los niños y, por ende, aumentando su dotación y recursos.
6. Se propone la creación de un protocolo social y de salud obligatorio para todos los niños, niñas y adolescentes que reciben atención de centros de administración propios del Sename y de sus organismos colaboradores.

V. PRINCIPALES RESPONSABILIDADES POLÍTICAS ATRIBUIDAS POR LAS CONCLUSIONES DE LA COMISIÓN

El informe de más de 500 páginas incluye los antecedentes, testimonios y audiencias recabados por la Comisión. En razón de ellos es que el informe responsabiliza al Estado, bajo sus diferentes administraciones, de la vulneración de derechos al interior del Sename y en los hogares colaboradores supervisados por dicho Servicio al afirmar que “La misión específica de cautelar y dar protección a niños, niñas y adolescentes que le corresponde al Ministerio de Justicia y al Sename, es algo en lo que se fracasó, y en la que ambos servicios comparten responsabilidades”.

Considerando que el gobierno actual ya contaba con las conclusiones y antecedentes recabados por la comisión investigadora Sename I, es que el informe indica: **“Esta comisión reprocha con fuerza el actuar de las actuales autoridades de gobierno, con competencia en materia de infancia, y señala categóricamente, que el Gobierno de Chile tiene responsabilidad política, por no detener las múltiples y graves violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado. Como comisión investigadora y como Estado, debemos pedir perdón por estos abominables actos perpetrados por órganos públicos (...). En este orden de ideas, esta comisión le solicita a S.E. la señora Presidenta de la República, realizar un efectivo y sincero reconocimiento de perdón oficial en su calidad de Jefa del Estado.”**

Sumado a lo anterior, el documento agrega: “De cualquier forma, el mandato de esta comisión se refiere a las medidas adoptadas luego del informe de la comisión investigadora que evacuó sus propuestas a comienzos del 2014, y por tanto debiese este informe revisar el obrar de quienes ocuparon la cartera de Justicia con posterioridad a dicha fecha. En este sentido, **le asisten responsabilidades a los ex Ministros José Antonio Gómez Urrutia y Javiera Blanco Suárez, cada uno con sus matices y gradualidades.**

En relación al primero de ellos, se observa como mayor omisión de sus deberes desestimar las propuestas de la Comisión Investigadora Sename I (...). La gestión de la ex Ministra Javiera Blanco, en cambio, no puede evaluarse desvinculada de sus acciones y reacciones respecto de los trágicos

hechos que ocurrieron bajo su dirección ministerial, frente a los cuales era exigible un estándar más elevado de diligencia, conforme a la gravedad de lo acontecido. (...) De tal modo, **la reconstitución de los hechos contribuye a esta Comisión para reprochar seriamente la gestión ministerial, negligente e inexcusable de la señora Javiera Blanco ex Ministra.** En efecto, **las fallas institucionales acaecidas bajo su administración, que fueron de conocimiento y escrutinio público, contribuyeron lamentablemente a agravar la crisis histórica del SENAME.”**

VI. COMENTARIOS SOBRE LO OCURRIDO EN LA SALA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS CON OCASIÓN DE LA VOTACIÓN DEL INFORME

El pasado martes 4 de julio, en la Cámara de Diputados, y con 36 votos favorables, 47 en contra y 13 abstenciones, se rechazó el informe de la Comisión Investigadora del Sename II. El documento incluía un acabado diagnóstico sobre la crisis del Sename, las falencias de las que adolece el sistema, los abusos sufridos por los niños, entre otros hechos. Además, asignaba responsabilidades al Estado y sus respectivos Ministerios a cargo de la infancia y contemplaba 64 propuestas destinadas a subsanar falencias del Servicio, mejorar el sistema y dar una protección adecuada a los niños vulnerados.

El argumento contrario al informe, utilizado por el gobierno y por quienes rechazaron el documento en la Sala, se basa en que este no reflejaría la realidad de la vulneración de los derechos de la infancia en Chile sino que se dirigiría a responsabilizar personalmente a ex Ministros de su Administración, por lo que sería un informe parcial, poco serio y que no reflejaba los avances que ha promovido el Ejecutivo en la materia.

Sin embargo, ello es difícil de entender, por cinco razones:

- 1) Cabe recordar que este informe se elabora luego de un año de trabajo investigativo de la comisión Sename II, y cuyo nacimiento se justifica en la necesidad de respuesta que debía dar el Gobierno a las conclusiones y propuestas contenidas en el informe de la Comisión Investigadora Sename I, aprobado en la Sala de la Cámara de Diputados en el año 2014. Por lo tanto, la Comisión investigadora Sename II busca evaluar la respuesta del Ejecutivo frente a la crisis del Sename desde el año 2014 a la fecha.
- 2) La comisión investigadora Sename II estaba conformada por diputados de distintos sectores políticos quienes en conjunto concluyeron un solo informe, el cual, a pesar del consenso previo, se rechazó más tarde en la Sala.
- 3) Los proyectos presentados por el gobierno en materia de infancia sí son reconocidos por la comisión en el informe. Por lo mismo, dentro de las propuestas contenidas en el documento, se pide poner urgencia a todos ellos. A pesar de esto, sí se dejaba constancia en el informe de que sólo entre un 30 y un 35% de las propuestas hechas por la Comisión investigadora Sename I han sido cumplidas por el Ejecutivo.

4) Lo que se rechazó en la Sala no fue sólo la parte en que se responsabiliza a la ex Ministra Javiera Blanco por negligencia inexcusable sino que fue rechazado por completo, incluyendo el reconocimiento de que existe vulneración de los derechos de los niños, la responsabilidad internacional del Estado por no cumplir los deberes contemplados en la Convención de los Derechos de los Niños y las 64 propuestas que la comisión presenta al Estado para evitar que los abusos en contra de la infancia sigan ocurriendo.

5) Existe una inconsistencia respecto de aquellos diputados miembros de la Comisión investigadora Sename II que en primera instancia aprobaron el informe para luego rechazarlo en la Sala, a pesar de que entre una y otra votación, el documento no había sufrido modificación ni reproche alguno. El ejemplo más ilustrativo lo encontramos en la diputada Camila Vallejo quien, además de votar a favor del informe general discutido en la comisión y haber presentado en un inicio una indicación en contra de la ex Ministra Blanco por su responsabilidad en los hechos, indicó lo siguiente en el debate de sus conclusiones: “Personalmente, no tengo problemas con mencionar nombres y responsabilidades políticas, por cuanto esa es la función que nos compete; pero cuando se señala, por ejemplo, lo mismo que ha indicado la diputada Fernández, irregularidades en general, sin decir tales o cuales problemas, me complica seguir con una redacción poco seria”⁹. Esto evidentemente no se condice con su abstención en la Sala (lo que tiene por efecto sumar su voto a quienes votaron en contra) y sus justificaciones para no aprobar el informe: “Fue por la falta de un informe serio donde realmente se abordaran los problemas de los niños de nuestro país terminó igual que el año pasado en un circo, politiquería barata entre quienes la defendían y quienes querían que estuviera en el informe la Ministra Blanco.”¹⁰

Claramente, el rechazo al informe no tiene una explicación razonable, por lo que ello sólo podría explicarse por las notorias gestiones que desde el Ejecutivo se realizaron a fin de influir en la votación de los diputados oficialistas. Ello lo dejó en evidencia el único diputado oficialista que votó a favor del informe en la Sala, Ramón Farías (PPD), en una entrevista al programa El Informante de Televisión Nacional de Chile: “Hubo un lobby muy fuerte en donde estuvo el ministro Nicolás Eyzaguirre, la ministra Paula Narváez, Claudia Pascual, que me sorprendió que como ministra de la Mujer estuviera haciendo lobby en contra de los niños para pedir que se votara en contra de este informe (...). De las 548 páginas, 2 párrafos son Javiera Blanco. No leyeron bien y pensaron que estaba en contra de la Presidenta, que afectaba al Gobierno. Este informe apunta al problema que el Estado tiene con los niños.”¹¹.

De esta forma, el haber votado en contra la totalidad de este informe, sus propuestas y conclusiones, es sinónimo no sólo de desconocer la realidad de la infancia vulnerada en Chile, sino también de la responsabilidad política que le corresponde al Estado por no haber cumplido con su

⁹ Página 413 del informe de la Comisión Investigadora Sename II.

¹⁰ Véase: <http://www.chilevision.cl/matinal/noticias/camila-vallejo-se-refirio-al-rechazo-del-informe-del-sename/2017-07-06/114233.html>

¹¹ Véase: <http://www.24horas.cl/programas/elinformante/el-informante-casos-reales-de-ludopatya-y-la-polemica-por-el-rechazo-al-informe-sename-ii-2440123>

deber de resguardar los derechos humanos fundamentales de los niños del Sename. El que el gobierno y los diputados oficialistas que rechazaron el informe hayan preferido dar una señal política a la ex Ministra Javiera Blanco sin importar que ello dejase una vez más en indefensión a los niños más vulnerables de Chile es a todas luces reprochable y puede profundizar aún más la crisis de representatividad que vive la política.

VII. DETALLE DE LA VOTACIÓN DEL INFORME EN LA COMISIÓN Y EN LA SALA

Diputados	Votación Comisión	Votación Sala
Claudio Arriagada	Aprobó	Rechazó
Marcela Hernando	Aprobó	Rechazó
Ramón Farias	Aprobó	Aprobó
Maya Fernandez	Aprobó	Pareo
Nicolas Monckberg	Aprobó	Aprobó
Claudia Nogueira	Aprobó	Aprobó
Ricardo Rincón	Aprobó	Rechazó
Luis Rocafull	Aprobó	Abstención
Marcela Sabat	Aprobó	Aprobó
René Saffirio	Rechazó	Rechazó
Marisol Turres	Aprobó	Aprobó
Ignacio Urrutia (reemplazado por Pedro Pablo Álvarez-Salamanca)	Aprobó	Aprobó
Camila Vallejos	Aprobó	Abstención