



Tesina para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas:

PROGRAMA MI ABOGADO:

ANÁLISIS CRÍTICO.

Autoras:

Bárbara Silva González

Valentina Véliz Robledo

Profesora guía: Susy Muñoz Merkle

Escuela de Derecho

Marzo, 2020

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN:	5
I. SITUACIÓN PROTECCIONAL DE LOS NNA EN EL ACTUAL SERVICIO NACIONAL DE MENORES EN CHILE.	9
1. Antecedentes generales.	9
2.- Vulneración de derechos de los NNA en Centros de Protección Residencial.....	11
2.1.- Informe del Comité de Derechos del Niño de la ONU.	12
2.2.- Recomendaciones y respuesta del Estado de Chile.....	14
II.- PROGRAMA DE REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.	21
1.- Fundamentos y Objetivos del Programa.	21
2.- Estructura Orgánica.	23
2.1.- Unidad Técnica del Programa: funciones y composición.	23
2.1.1.- Función de Coordinación del Programa a nivel Nacional	24
2.1.2.- Función de Supervigilancia y Control	24
2.1.3.- Composición.	25
2.2.- Unidades Especializadas en las Corporaciones de Asistencia Judicial.....	26
2.2.1.- Metodología de Trabajo.	27
a) Pre-Ingreso.	27
b) Ingreso.	29
c) Elaboración de la Estrategia Jurídica.	29
d) Fin de la situación de cuidado alternativo.....	30
e) Seguimiento una vez terminada la situación de cuidado alternativo.	31
f) Egreso.	31
3.- Implementación del Programa.	32
3.1.- Implementación del Programa por CAJVAL en el año 2018.	32

3.2.- Implementación del Programa por CAJVAL en el año 2019.....	36
III.- CRÍTICAS AL PROGRAMA MI ABOGADO.....	39
1. Falencias del Programa.	39
1.1.- Falta de especialización de los abogados que componen el Programa.	39
1.2.- El rol del Abogado Curador ad Litem en el Programa.....	42
1.3.- Organización territorial del Programa en la Región de Valparaíso.	44
1.4.- Falta de abogados y duplas psicosociales.	45
1.5.- Enfoque centralizado en NNA en modalidad residencial.	45
2.- Responsabilidad del Estado.	46
CONCLUSIONES:	51
BIBLIOGRAFÍA:	54

TABLA DE ABREVIATURAS:

NNA:	Niños, Niñas y Adolescentes.
ONU:	Organización de Naciones Unidas.
SENAME:	Servicio Nacional de Menores.
CAJVAL:	Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso.
CAJMETRO:	Corporación de Asistencia Judicial Metropolitana.
CAJBIOBIO:	Corporación de Asistencia Judicial de Bio-Bio.
DDHH:	Derechos Humanos.
Convención:	Convención de derechos del niño.
Comité:	Comité de derechos del niño de las Naciones Unidas.
Programa:	Programa “Mi Abogado”.
MJDH:	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
SJDH:	Subsecretaría de Justicia y Derechos Humanos

Resumen:

A raíz de un reclamo formal ante el Comité de los Derechos del Niño, de la ONU, para que se investigarán las múltiples vulneraciones de derechos que sufrirían las niñas, niños y adolescentes -NNA-, dentro de Centros de Protección Residenciales dependientes, directa o indirectamente, del Servicio Nacional de Menores chileno-SENAME-, es que este órgano emitió un informe señalando que en Chile se violan los derechos humanos de los niños institucionalizados, por lo cual, recomienda al Estado de Chile que adopte las medidas necesarias para prevenir, erradicar y remediar dichas situaciones de vulneración grave de los derechos humanos de los NNA por parte del Estado, en este específico entorno. Como respuesta del Estado chileno ante esta específica problemática, surge el programa “Mi Abogado”, el que tiene como finalidad principal entregar asesoría jurídica y patrocinio especializados a NNA, que han sido objeto de medidas de protección, con una modalidad de cuidado alternativo, ejecutado por la Corporación de Asistencia Judicial. Por su parte, con la presente investigación, se tratará de dilucidar si este programa, efectivamente, viene a dar respuesta a la problemática denunciada, esto es, si cumple con promover un cambio de paradigma en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de los NNA, que se encuentran en un Centro Residencial, dependiente del Estado de Chile, como medida de protección.

Palabras claves: Programa “Mi Abogado”–Vulneración de Derechos–Medidas de protección de la infancia – Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes – Representación jurídica especializada.

INTRODUCCIÓN:

El Servicio Nacional de Menores -SENAME- es un organismo gubernamental centralizado, colaborador del sistema judicial y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el cual se encarga de la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes ante el sistema judicial y, además, se ocupa de regular y controlar la adopción en Chile. Por ende, todas las niñas, niños y adolescentes institucionalizados se encuentran bajo la tutela del Estado de Chile.

El servicio lleva a cabo su gestión conforme a las instrucciones de los Tribunales de Familia, vale decir, las NNA que reciben atención se encuentran judicializados. En este sentido, para llevar a cabo su labor, el servicio cuenta con Centros de Atención Directa y con una red de colaboradores acreditados, que postulan con proyectos a licitaciones públicas.

El objetivo del SENAME es contribuir a la prevención, promoción, protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes vulnerados en sus derechos, así como a la responsabilización e inclusión social de jóvenes infractores de ley.

No obstante, se ha indicado por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, que el Estado de Chile, a través de la falta de fiscalización a los recintos y las deficiencias en las políticas públicas que dicen relación con los NNA que se encuentran en un cuidado alternativo al de sus padres, es que incurre en violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos de la infancia, señalando que ha violado, en primer lugar, su obligación de respetar los derechos de los NNA durante su estadía en las Residencias de Administración Directa del Estado, lo que ha resultado en una revictimización de los NNA por parte del personal de dichas residencias; en segundo lugar, existe una violación de su obligación de proteger a los NNA, al no proveer la protección y el cuidado adecuados a los NNA que entran en el sistema de protección residencial, por haber sido víctimas de vulneraciones graves de sus derechos, para la recuperación y rehabilitación física y psicológica de éstos; por último, infringió su obligación de hacer cumplir los derechos de los NNA, por la inexistencia de medidas efectivas y oportunas para poner fin a las violaciones de derechos, tanto en su familia de origen como en las residencias de administración privada (Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 17).

Por otra parte, el Comité de los Derechos del Niño señala que existen ciertas causas que han favorecido que se lleven a cabo violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos de los menores de edad institucionalizados, por ello el Comité sugiere al Estado la adopción de ciertas recomendaciones que buscan resolver los problemas detectados en la institucionalización de los NNA en Chile, derivados de acciones y omisiones indebidas y a la falta de priorización que las políticas públicas nacionales le otorgan a ésta.

Así, el Comité propone una serie de medidas, en un marco de prevención y de protección de los derechos humanos de los niños, tales como: que el Estado Parte adopte el paradigma de la protección integral consagrado en la Convención sobre los Derechos de los Niños; que el Estado parte asuma plenamente la responsabilidad de regular, controlar y financiar el respeto, protección y realización de todos los derechos de los NNA en el sistema de protección; que el Estado parte desjudicialice el sistema de protección, y; que el Estado parte solucione la carencia estructural de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados para cumplir con la obligación de protección y asistencia especializada a la que tienen derecho los NNA, temporal o permanentemente, privados de su medio familiar.

A su vez, en relación a la inobservancia de su obligación de hacer cumplir los derechos de los NNA, por la inexistencia de medidas efectivas y oportunas para poner fin a las violaciones de derechos de éstos, tanto en su familia de origen como en las residencias de administración privada, es que el Estado de Chile propone como medida la implementación de un programa de representación jurídica especializada para niñas, niños y adolescentes, que se encuentren en Centros Residenciales como Medida de Protección.

Es en este contexto que surge el programa “Mi Abogado”, como una forma de dar efectiva protección jurídica y restituir en sus derechos a los NNA que han sido vulnerados por parte del Estado, el cual, consiste en un programa de representación jurídica especializada para NNA, que ha sido implementado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y que es ejecutado por las diferentes Corporaciones de Asistencia Judicial que existen en nuestro país, con la finalidad que los menores de edad cuenten con un cuerpo técnico-profesional adecuado, que agilice la tramitación de sus causas judiciales con una defensa supuestamente especializada.

Es por ello, que mediante la Resolución Exenta N°1.802, de fecha 16 de octubre del año 2018, de la Subsecretaría de Justicia y DDHH, se dispuso la creación del Programa de Representación Jurídica Especializada de Niñas, Niños y Adolescentes, quedando entregado su desarrollo y ejecución a entes estatales de representación jurídica gratuita, existentes en nuestro país, denominados Corporaciones de Asistencia Judicial, a saber, la Corporación de Asistencia Judicial de las Regiones de Tarapacá y Antofagasta (CAJTA), la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana (CAJMETRO), la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso (CAJVAL), la que tiene cobertura en las Regiones de Atacama, Coquimbo y de Valparaíso, y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región del Bío-Bío (CAJBIOBIO).

Es así, que se crea este programa en base a un modelo de trabajo multidisciplinario e integral, que asegure el ejercicio y protección de los derechos humanos de los NNA por medio de su representación jurídica especializada y por ello más efectiva. En efecto, con la implementación del Programa “Mi Abogado”, lo que se pretende es “Contribuir a la restitución de derechos de NNA en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, garantizando el acceso a la justicia y a la igualdad en la protección de la ley en el ejercicio de derechos, a través del asesoramiento y defensa judicial especializada de NNA en situación de vulneración. La ejecución de las actividades del programa deberá estar orientada al logro del propósito de la intervención, en términos de garantizar el ejercicio de los derechos de NNA, a través del acceso a mecanismos judiciales que, en lo posible, permitan la restitución de su derecho a vivir en familia.” (Corporación de Asistencia Judicial de la región del Biobío, 2018: pp. 2-3). Todo esto, se entiende que busca procurar poner el Interés Superior del Niño como una prioridad, garantizando el respeto por los derechos fundamentales de los NNA por sobre cualquier otro interés.

En esta investigación se analizará primero, en una forma muy general, cómo se estructura el SENAME, cuáles son las situaciones de vulneración de derechos de los NNA, que se encuentran en Centros de Protección Residenciales, por parte del Estado chileno, constatadas por la investigación que realizó el Comité de Derechos del Niño y cuáles fueron las medidas que el Estado de Chile debía implementar, por recomendación del Comité, para dar una mejor protección a los NNA, que se encuentran en una Residencia del Estado.

Luego, se examinará, en particular, una de las medidas que se implementó por parte del Estado chileno, en cumplimiento de lo recomendado por el Comité, cuál es, la creación e implementación del programa “Mi Abogado”, para lo cual se indicará su estructura, funcionamiento, misión, objetivos y su correspondiente implementación a nivel nacional, es decir, se pretende verificar si el programa “Mi Abogado” ha dado cumplimiento a su objetivo principal, de garantizar el ejercicio de los derechos de los NNA y cuál ha sido la eficacia de su implementación. Además, se pretende determinar si dicho programa tiene falencias y, de haberlas, cuáles son y cómo repercute en los menores de edad que han sufrido vulneraciones de derechos y la responsabilidad en que incurriría el Estado de no subsanarlas.

I. SITUACIÓN PROTECCIONAL DE LOS NNA EN EL ACTUAL SERVICIO NACIONAL DE MENORES EN CHILE.

1. Antecedentes generales.

El Servicio Nacional de Menores – en adelante SENAME - es un organismo del Estado dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, creado a partir del Decreto Ley N°2.465 en el año 1979 que fija el texto de su ley orgánica.

En cuanto al marco legal del SENAME en materia de protección, se compone principalmente por la Convención sobre los Derechos del Niño, la cual cumple una función de criterio orientador, definiendo institucionalmente la voluntad del Estado de otorgar vigencia y operatividad a los derechos de los NNA, además de ser el sustento jurídico y ético de su quehacer. En segundo lugar, la ley 16.618 sobre menores y sus respectivas actualizaciones otorgan el marco para la acción del servicio en materia de protección, en lo referido a las causales de protección que conciernen a la conducta de padres y adultos responsables y en lo referido a las instancias de protección. En tercer lugar, la ley N°19.968 que crea los Tribunales de Familia como una judicatura especializada, promueve una mejor realización de las tareas de protección que conciernen al Servicio Nacional de Menores, define sus competencias, la relación de su quehacer en este ámbito e instruye en las implicancias judiciales de medidas de protección de los derechos de NNA (Policía de Investigaciones, 2018: p.110).

Por otra parte, en el Decreto Ley 2.465 se proclama el funcionamiento del SENAME, y en su artículo 1° se sostiene que su misión fundamental será: “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, de conformidad al artículo 2° de esta ley. Para dicho efecto, corresponderá especialmente al SENAME diseñar y mantener una oferta de programas especializados destinados a la atención de dichos niños, niñas y adolescentes, así como estimular, orientar, supervisar y fiscalizar, técnica y financieramente la labor que desarrollen las instituciones públicas o privadas que tengan la calidad de colaboradores acreditados.” Finalmente, la ley N°20.032 establece el sistema de atención a la niñez y adolescencia a través de la red de colaboradores del SENAME, y su régimen de subvención, constituye el cuerpo legal que especifica y reglamenta la oferta del servicio en las modalidades de intervención, cuya implementación compete a los organismos colaboradores de la red privada.

A ellos se transfieren, a través de procesos de licitación pública, recursos para el financiamiento de los programas.

En cuanto a la intervención del SENAME, ésta se realiza en el área de protección y restitución de derechos, justicia juvenil y adopción. El departamento de protección y restitución de derechos tiene como objeto acoger a los niños que habrían sido vulnerados, lo cual se realiza a partir de una serie de programas de intervención para menores entre 0 a 18 años y funciona a través de residencias y/o programas ambulatorios. En esta área de protección es posible dividir los programas entre:

- a. Programas administrados directamente por el SENAME: Se desarrollan intervenciones especializadas para niños muy vulnerados y que presentan el mayor nivel de complejidad. Dentro de esta modalidad se encuentran los Centros de Reparación Especializada y los Programas de Familia de Acogida.
- b. Programas administrados por organismos colaboradores: Son instituciones privadas a cargo del cuidado de los niños que no dependen directamente del SENAME, pero reciben una subvención económica y supervisión del servicio. Los programas administrados por estos organismos son los centros de residencia, las oficinas de protección de derechos (OPD), la modalidad de diagnóstico ambulatorio y programas ambulatorios (Hench, Zaror y Lincopi, 2017: pp. 9-10).

Por tanto, los programas residenciales están destinados a la atención de las NNA carente de entorno familiar adecuado, y pueden ser clasificados en dos grandes grupos: Centros Residenciales de Administración Directa (CREAD) y centros de Organismos Colaboradores Acreditados Subvencionados por el SENAME (OCAS), de administración privada. Junto a los CREAD y a los OCAS, existe una figura denominada “Organismos Coadyuvantes” que son centros privados no acreditados por el SENAME y respecto de los cuales el SENAME no ejerce ningún control. Estos centros no están regulados jurídicamente, pero están tolerados por el poder judicial que envía NNA a los mismos por inexistencia de plazas en CREAD y OCAS (Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 8).

Es importante destacar que la competencia para separar al NNA de su entorno familiar y derivarlo a una residencia es exclusivamente de los Tribunales de Familia, pero es una medida excepcional y transitoria cuando no exista otra alternativa de cuidado.

2.- Vulneración de derechos de los NNA en Centros de Protección Residencial

El principal objetivo del SENAME corresponde a la promoción, protección y restitución de derechos de los NNA, así como a la responsabilización y reinserción social de los adolescentes infractores de ley, a través de programas ejecutados directamente o por organismos colaboradores del servicio. No obstante, la institución presenta graves falencias en cuanto a la violación de los derechos humanos de los menores en forma sistemática y grave. Así, la violación será grave en el caso que sea probable que produzca daños sustanciales en la víctima, para lo cual se debe tomar en cuenta la escala, la prevalencia, la naturaleza y el impacto de las violaciones cometidas. En cambio, será sistemática según la naturaleza organizada de los actos que conducen a violaciones repetidas y la improbabilidad de su ocurrencia aleatoria (Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 16).

Parte de esta crisis consiste en problemas relacionados con la infraestructura, supervisión y recursos humanos, además de estar expuestos a violencia y enfrentar graves problemas de acceso a educación y atención de salud oportuna. Así, existe una sobrepoblación de niños en los centros, cuentan con personal que carece de competencias, existen centros en donde el poder judicial no fiscaliza, se enfrentan a discriminación, a la separación de su familia, además de sufrir abusos y/o violaciones sexuales dentro de los mismos centros residenciales.

No obstante, el día 11 de abril del año 2016, al interior de un Centro Residencial de Administración Directa del SENAME, fallece la menor Lisette Villa Poblete, lo que generó interés en los medios de comunicación, haciéndose públicos otros fallecimientos de NNA ocurridos en distintos CREAD, evidenciando la crisis de la institución. En relación a lo anterior, la Policía de Investigaciones de Chile en el marco del “Caso Sename”, elaboró un informe para lo cual creó formalmente un equipo de investigadores con dedicación exclusiva a la investigación de los fallecimientos reportados durante los últimos 10 años, cifra elevada a 1.313 muertes, en cuyo caso, 878 corresponden a NNA (Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del servicio nacional de menores, 2018: p.21). Además, según datos del SENAME, entre enero del 2005 y junio del 2016, fallecieron en centros residenciales 210 NNA (40 en

CREAD y 170 en Centros OCAS). Entre el 1 de julio y el 31 de diciembre del 2016, se reportaron otros 146 fallecimientos, evidenciando graves negligencias por parte del personal responsable del cuidado de los NNA (Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 9). Ello trajo consigo, que la entonces diputada Claudia Nogueira en el año 2016 presentará una denuncia ante el Comité de Derechos del Niño, la cual fue acogida a trámite en 2017.

A su vez, se solicitó formalmente a Sename que transparentara la cantidad de niños fallecidos al interior de los establecimientos dependientes de la institución, pero la inconsistencia en las cifras y la demora en la entrega de información, llevó al Ministerio Público a conformar un equipo especial dedicado a investigar la situación, de manera tal, de establecer o descartar la existencia de un delito y, a su vez, establecer de manera precisa la cantidad de niños que al momento de fallecer se encontraban bajo la tutela del Estado.

En consecuencia, el fallecimiento de Lissette Villa en un centro del SENAME, acarrea la visita del Comité de Derechos del Niño, quien tras recabar y conocer diversos antecedentes evacuó un informe de la investigación que se llevó a cabo al respecto; Informe que se dio a conocer el día 30 de julio de 2017 por parte de del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, acompañado de una primera aproximación a su contenido, informando de las medidas y propuestas que ha impulsado hasta el momento.

2.1.- Informe del Comité de Derechos del Niño de la ONU.

El *Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones*, comprende en su Artículo 13 un procedimiento de investigación en caso de vulneraciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados por la Convención de los derechos del niño, por los Estados partes (Naciones Unidas, 2012). Nuestro país, fue objeto de este procedimiento a raíz de una solicitud de investigación presentada ante el Comité de los Derechos del niño el 22 de Julio del 2016, en relación a la, hasta entonces, “posible” vulneración grave y sistemática de derechos de los NNA que se encuentran en centros de protección residencial, bajo control directo o indirecto del SENAME, vale decir, CREAD y OCAS, respectivamente. Este requerimiento fue completado con información obtenida de documentos oficiales del SENAME, de la Cámara de Diputados y de la Fiscalía, información que fue determinada como fidedigna por el comité y con ello, se abrió paso a Chile a colaborar en el examen de la información y formular sus observaciones al respecto.

En el 18 de mayo de 2017 Chile formula sus observaciones, y el Comité, teniendo presente toda la información obtenida, decidió “*realizar una investigación confidencial sobre la potencial violación grave o sistemática de diversas disposiciones de la Convención con respecto a un importante porcentaje de NNA bajo tutela del Estado parte, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 13 del Protocolo Facultativo y en el artículo 36 de su Reglamento, y designar a tal efecto los señores Jorge Cardona y José Rodríguez Reyes, miembros del Comité, para llevarla a cabo*” (Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 3). Así, el Comité realizó una visita a centros de la región Metropolitana y la región de Valparaíso durante enero de 2018, con el objeto de recabar información y elaborar un informe que dé cuenta de la situación de los NNA en el Estado de Chile.

Fruto de esta investigación, el 01 de Junio de 2018, el Comité emitió dicho informe, logrando determinar la existencia real y efectiva de estas violaciones graves y sistemáticas de los derechos de los NNA en los centros respectivos, de entre las cuales podemos advertir violaciones al derecho de no discriminación; interés superior del niño; derecho a la vida, supervivencia y desarrollo; protección contra la violencia; protección contra la explotación y abusos sexuales; protección contra la tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otras.

La naturaleza de grave y sistemática de estas vulneraciones, según el Comité, se debe a “*la continuada existencia de un sistema de protección basado en una visión asistencialista y una lógica paternalista del Estado y, por otro, a la inacción e incapacidad reiteradas de cambiar leyes, políticas y prácticas que se conocían, a través de varios informes de las autoridades, como repetidamente vulneradoras de derechos de los NNA bajo la tutela del Estado*” (2018: p. 16). Sobre este último punto, cabe mencionar que las advertencias y denuncias sobre esta situación de vulneración viene desde mucho antes de la elaboración de este informe en el año 2018, pues ya en el año 2002 el Comité de derechos del Niño había manifestado su preocupación y formulado sus recomendaciones y, aún así, el Estado de Chile no realizó los esfuerzos suficientes para salvar esta crisis que desde esa época ya se manifestaba, y que, a pesar de contar también con antecedentes e informes a nivel interno que daban cuenta de esta crisis estructural dentro del SENAME, no realizó una labor correctiva al respecto. Así da cuenta el Informe Jeldres en el 2013; el informe de la Comisión de Familia de la Cámara de Diputados sobre el SENAME en el mismo año, las actas de comparecencias y documentos presentados a la Segunda Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre la situación

de SENAME entre 2016 y 2017; o el informe del Instituto Nacional de Derechos Humanos de 2018.

Respecto a la *visión asistencialista y la lógica paternalista del Estado* que da cuenta el Comité en el informe objeto de nuestro análisis, evidencia que en Chile, aún se considera a los NNA como objetos de protección, perspectiva que conlleva la inexistencia de políticas públicas preventivas, y la falta de una protección integral de la infancia que permita considerar a los NNA como sujetos de derechos, considerando a la acción de protección como un derecho fundamental y una obligación jurídica del Estado.

En ese sentido, el Comité estimó que estas violaciones graves y sistemáticas de los derechos enunciados en la Convención, se deben a: “I. *La falta de una ley integral de protección de la niñez basada en una perspectiva de derechos humanos*; II. *La existencia y uso extendido y continuado de medidas judiciales que fallan en su propósito de protección y recuperación*; III. *El mantenimiento de un cuadro administrativo del SENAME no adecuado en recursos humanos y financieros*; IV. *La incapacidad y/o voluntad de tomar medidas eficaces y oportunas a pesar de que a situación del sistema de protección residencial es conocida a través de informes oficiales de los poderes ejecutivo, judicial y legislativo*” (2018: p. 17).

2.2.- Recomendaciones y respuesta del Estado de Chile.

El 30 de Julio de 2018, el Estado de Chile da a conocer el Informe del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas a la ciudadanía, haciendo una primera aproximación desde el gobierno a través de un comunicado presentado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. En tal documento, se realiza una contextualización respecto de los antecedentes y hechos denunciados por el Comité, y además, expresa su opinión respecto de dicho diagnóstico, expresando que “*muchos de los contenidos de este documento carecen de la debida justificación que su tenor emplea, efectúa generalizaciones sin acompañar los antecedentes correspondientes y comprende décadas de gestión de numerosos gobiernos que tuvieron el propósito de mejorar la condición de la niñez, que no se reconocen ni valoran*” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018: p.3). Además, hace una crítica su sustento argumentativo, estimando que el Comité no dispuso de la información suficiente respecto de las políticas públicas y acciones impulsadas por el Estado a partir del 2013 para proteger los derechos de los NNA en situación de vulnerabilidad.

A continuación, se dispone a enumerar las medidas que se han ejecutado por el Estado durante la Administración de la Presidenta Bachelet y el actual Presidente Piñera, y aquellas medidas que se encuentran en ejecución por parte del Estado. Frente a ello, hemos decidido hacer una revisión respecto de las recomendaciones planteadas por el Comité, frente a las medidas que presenta Chile como respuesta a estas recomendaciones:

A.) Primera Recomendación urgente: En esta sección el Comité expresa su preocupación por el deplorable estado del CREAD de Playa Ancha, estableciendo que sus condiciones constituyen en sí mismas una vulneración a la Convención de los derechos del niño. Por este motivo, instó al Estado de Chile cerrar con efecto inmediato dicho centro, llevar a cabo un análisis exhaustivo de la situación de cada niño allí recluido, teniendo en cuenta sus derechos y necesidades específicas; y colocar a los NNA en la atención adecuada a sus necesidades individuales.

Frente a esta recomendación urgente, la actual Administración del Estado, destaca como *medidas en ejecución* la intervención y mejoras en infraestructura del CREAD de Playa Ancha para apoyar a los NNA que viven allí durante el proceso de cierre, además establecer el cierre definitivo de dicho centro para enero del 2019. No obstante lo anterior, los NNA que residían allí permanecieron en el centro hasta Febrero del 2019, y cerró en forma definitiva recién el 13 de Marzo del mismo año, dos meses después de lo prometido.

A nuestro juicio, esta recomendación se encuentra *medianamente cumplida*, toda vez que solo se dispuso el cierre del CREAD y su correspondiente reemplazo a través de residencias familiares en distintos lugares de la V Región.

B.) Respecto de la *prevención y protección*, el Comité de Derechos del Niño de la ONU recomienda al Estado de Chile:

“1. Que adopte el paradigma de protección integral de la Convención, especialmente:

- a.* Aprobando con urgencia la ley de protección integral de la infancia y garantizando que ésta sea conforme con la Convención;
- b.* Promoviendo los derechos de todos los NNA y estableciendo programas que detecten prontamente los riesgos de violaciones;

c. Prestando la asistencia apropiada a la familia en el cumplimiento de sus obligaciones parentales, a fin de reducir la necesidad de cuidados alternativos.

d. Protegiendo a los NNA vulnerados en sus derechos con medidas que prioricen el acogimiento familiar, en la familia extensa o ajena, frente al residencial; y trabajando con la familia para procurar su retorno siempre que sea en interés superior del NNA” (2018: p. 18).

Respecto de esta primera recomendación, cabe destacar que el Estado de Chile en su agenda legislativa dispone de la creación de un “Sistema de Protección Integral de la Infancia”, más no como una única ley, sino que como un sistema que se compone de distintas leyes, algunas de las cuales aún se encuentran en tramitación. Dentro de la agenda legislativa destinada a crear este sistema, encontramos diversas iniciativas como, por ejemplo, la creación de la Defensoría de la Niñez y la Subsecretaría de la Infancia, así como también la modificación de diversos cuerpos legales, entre ellos: la Ley N°20.084 sobre Responsabilidad Penal Adolescente; la Ley N°20.032 de red de colaboradores del SENAME y Subvenciones; y la Ley N°19.968 de Tribunales de Familia.

En la respuesta dada a las recomendaciones planteadas por el Comité en este punto, el Estado de Chile establece como medida en ejecución la *“Instalación de un Sistema de Garantías de Derechos que incluye un sistema de protección administrativo, desarrollado por la Subsecretaría de la Niñez, y su bajada territorial en un dispositivo de promoción, participación, prevención y protección que estará instalado a nivel comunal; Elaboración por parte de la Subsecretaría de la Niñez de un programa de alerta temprana que permita diagnosticar con suficiente anticipación situaciones de riesgo para niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, e instalación a nivel local de un programa de respuesta oportuna que permita mitigar los factores de riesgo que afectan a los niños y niñas a través del trabajo conjunto con sus familias”* (2018: p.7). Este Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez, se trata de un proyecto de ley impulsado durante la Administración de Bachelet en el año 2015, y pretende ser una ley marco que sienta las bases generales de protección de los derechos de los NNA.

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

- a. Modifique la ley de subvenciones, exigiendo estándares de calidad a los OCAS tanto en el número, como en la cualificación del personal, en la calidad de las instalaciones y en el desarrollo de programas de rehabilitación de los NNA y de trabajo con las familias, de conformidad con la Convención y las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños:
- b. Proporcione recursos financieros y técnicos suficientes para el cumplimiento de dichos estándares;
- c. Establezca mecanismos eficaces de supervisión” (2018: p. 18).

Frente a ello, en la respuesta dada por el Estado de Chile, se expresan como *medidas ejecutadas* el ingreso de un proyecto de ley que pretende aumentar la subvención periódica recibida por los centros OCAS. Y, por otro lado, el Presidente haciendo uso de fondos de libre disposición, ordenó el traspaso de mil millones de pesos adicionales de su propio presupuesto. Además, como *medida en ejecución*, respecto de los estándares de calidad, se dispone de la elaboración por parte de la Subsecretaría de la Niñez de nuevos estándares de calidad en atención de NNA para los OCAS; y además, de un sistema de protección administrativo de infancia vulnerada (*Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018: p. 6*).

“3. Desjudicialice el sistema de protección, en particular:

- a. Cree un servicio de protección administrativo, especializado y dotado de recursos suficientes, que conozca a fondo los recursos existentes para la garantía de todos los derechos, que detecte las carencias existentes y que realice un seguimiento individualizando desde las situaciones de riesgo y con competencia para adoptar las medidas necesarias a fin de prevenir, proteger y remediar situaciones de vulneración de derechos;
- b. Establezca criterios claros y estrictos para la decisión de cuidados alternativos de NNA, con garantías procesales que garanticen el derecho del NNA a que su interés superior sea una consideración primordial y que todas las partes sean debidamente escuchadas;
- c. Regule un procedimiento de revisión judicial de las acciones del sistema administrativo;

d. Fortalezca el papel del Defensor de la Niñez, como supervisor del respeto de los derechos de los NNA en el sistema de protección.” (*Comité de los Derechos del Niño de la ONU, 2018: p. 19*).

En la respuesta brindada por el Estado de Chile, se menciona como *medida ejecutada*, el ingreso al Congreso Nacional del Proyecto de Ley que crea el *Servicio de Protección Especializada de Niños y Niñas*, durante la Administración de Michelle Bachelet, en el 2017. Además, considera como *medida en ejecución* la elaboración de una “indicación sustitutiva que incluirá una mejora sustancial al sistema de cuidado alternativo, potenciando primero a las Familias de Acogida y en forma complementaria a las residencias familiares”. Actualmente, dicho proyecto se encuentra en la Cámara del Senado, en su segundo trámite constitucional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018: p.5).

“4. Por último, el Comité recomienda que:

- a. Dote de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes y especializados al sistema;
- b. Establezca programas de formación continua y especializada para el personal que trabaja en el sistema;
- c. Establezca procedimientos eficaces de supervisión del personal que trabaja en el sistema, y su sanción y remoción ante casos de violaciones de derechos de NNA.” (*2018: p. 19*)

Al respecto, como *medidas ejecutadas* en la respuesta dada por el Estado de Chile, se mencionan: el Acuerdo Nacional por la Infancia (marzo 2018); El encargo del informe de Auditoría Social del Sename para analizar información relevante de todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en centros de administración directa o indirecta del SENAME (Marzo 2018); Creación de una mesa de trabajo para establecer un protocolo que contemple acciones y procedimientos coordinados, con estándares del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ante los casos de fallecimiento de personas que se encuentren bajo el control, custodia o cuidado del Estado de Chile o de organismos privados que cumplen funciones públicas (abril 2018).

Como *medidas en ejecución*, se mencionan: Evaluación de la oferta programática (nivel ambulatorio) de SENAME, efectuada por UNICEF y por la P. Universidad Católica de Chile;

Reactivación de mesas de trabajo intersectoriales para la implementación y ejecución de los compromisos del Plan Nacional de Acción de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia; y *la Implementación del programa de representación jurídica especializada para NNA por parte del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*¹ (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2018: p.8).

C.) Respecto de la *reparación de las víctimas*, el Comité recomienda que el Estado Parte:

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

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

3. Que adopte todas las medidas necesarias, de corto, mediano y largo plazo, para aplicar con urgencia las recomendaciones señaladas y proteger, respetar y hacer cumplir todos los derechos de los NNA que se encuentren en el sistema de protección.” (2018: p. 19).

La respuesta del Estado de Chile hace caso omiso a estas recomendaciones, a pesar de manifestar que tenía conocimiento de las situaciones descritas por el comité, desde mucho antes de la elaboración del Informe.

Por último, en la conclusión del documento, el Estado de Chile reconoce el diagnóstico dado por el Comité, en relación a la realidad que afecta a los NNA vulnerables de nuestro país, pero también pone énfasis en todo el trabajo que se ha realizado en los últimos años, y reafirmado su compromiso con la niñez convocando a las instituciones públicas a aunar esfuerzos para trabajar en la superación de esta crisis.

Teniendo ya claridad acerca del contexto y la situación de vulnerabilidad en que se encuentran los NNA en nuestro país en los centros residenciales bajo control directo o indirecto del SENAME, y los esfuerzos que se han realizado para poder salvar esta crisis, es que en las páginas siguientes, enfocaremos la presente investigación en el análisis pormenorizado del

¹ Programa que será nuestro objeto de análisis en las páginas siguientes de esta investigación.

Programa de Representación Jurídica Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes, denominado 'Mi Abogado', programa que surge en el contexto de las recomendaciones dadas por el Comité de las Naciones Unidas, y que se ha implementado desde el año 2017 en forma progresiva en distintas regiones de nuestro país.

II.- PROGRAMA DE REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES.

La idea que subyace detrás del programa de representación jurídica especializada ‘Mi Abogado’ se trata del paradigma de protección integral basada en derechos, y el avance hacia una tutela efectiva de derechos consistente con los principios estructurantes de la Convención. Así, los distintos convenios celebrados por el Ministerio de Justicia y las distintas Corporaciones de Asistencia Judicial que han implementado el Programa, han reconocido como fundamentos, los siguientes:

- Reconocimiento de los NNA como sujetos de derecho, entendiendo que, como tal, los NNA también son sujetos de derechos procesales como, por ejemplo, el derecho a defensa técnica.
- Reconocimiento de la capacidad de los NNA para ejercer determinados derechos en un proceso judicial, acorde a su desarrollo.
- Efectividad de los derechos, que implica que el Estado debe adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole para garantizar la realización de los derechos de todos los NNA.
- Garantía general de asistencia o tutela jurídica, según la cual los NNA tienen derecho a contar con la debida defensa jurídica especializada ante los tribunales de justicia y entidades administrativas para el ejercicio de sus derechos.

Como primera aproximación, se puede visualizar en este Programa cierto esfuerzo por cambiar el paradigma de la protección de derechos de los NNA, pasando de ser considerados objeto de protección a sujetos de derechos, al menos desde la perspectiva procesal. Ya veremos en el análisis de su implementación, que tanto se cumple esta intención.

1.- Fundamentos y Objetivos del Programa.

De una revisión de los convenios suscritos por la Subsecretaría de Justicia y las diversas Corporaciones Judiciales en donde se ha implementado el programa, como es CAJVAL, CAJTA, CAJBIOBIO, CAJMETRO, se ha determinado como objetivo principal *contribuir a la restitución y*

protección de los derechos de NNA, en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, garantizando el acceso a la justicia y a la igualdad en la protección de la ley en el ejercicio de sus derechos, a través del asesoramiento y defensa judicial especializada de NNA en situación de vulneración (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: pp. 1-2).

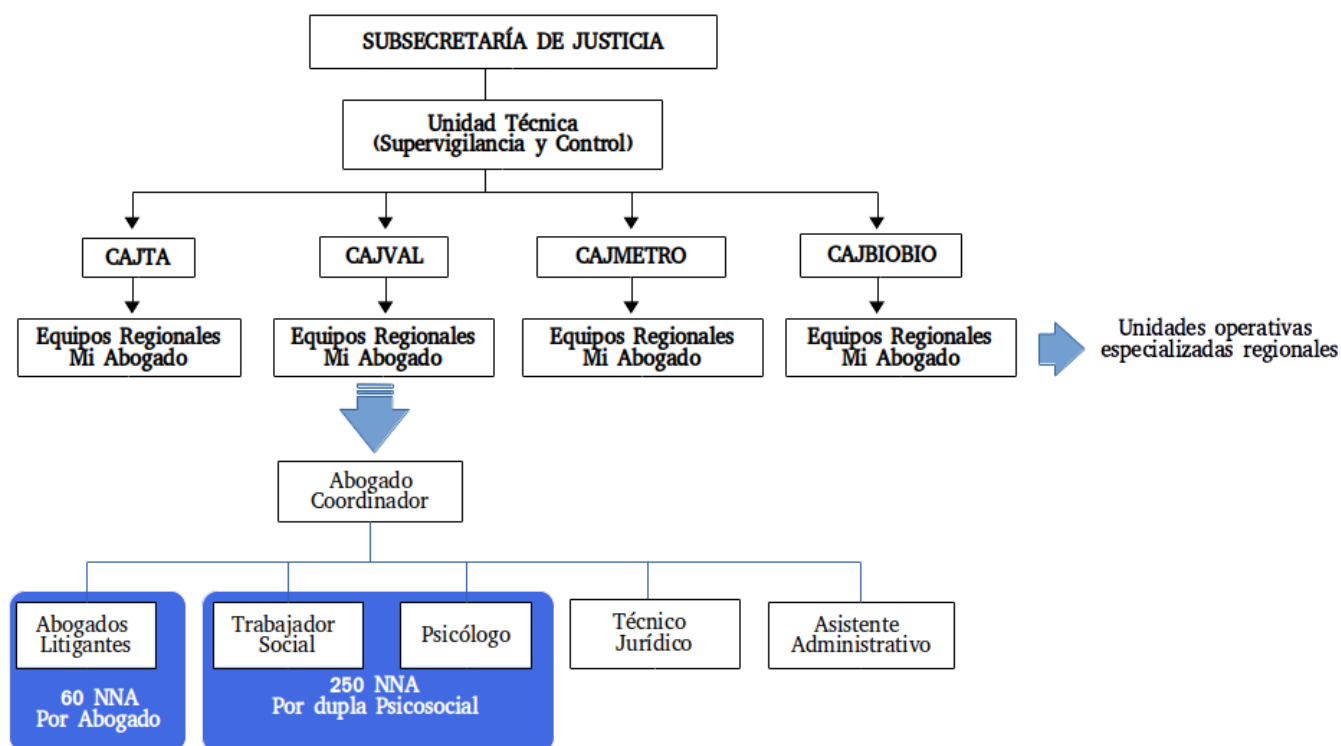
Además, como objetivos específicos se distinguen:

1. Asegurar una defensa jurídica especializada ante los tribunales de familia; tribunales con competencia en lo penal y tribunales superiores de justicia, ejerciendo los mecanismos judiciales pertinentes a fin de reconocer las dimensiones básicas de sus garantías, tales como su integridad personal, libertad y vínculos familiares.
2. Desarrollar una intervención multidisciplinaria que garantice el ejercicio de los derechos de los NNA privados de entornos familiares, mejorando su situación proteccional presente y futura, a través de la implementación de un servicio de representación jurídica ejecutada por la Corporación, que contribuya a la agilización de la restitución del derecho de los NNA a vivir en familia.
3. Contribuir al acceso a la justicia e igualdad ante la protección de la ley en el ejercicio de los derechos, asesoramiento y defensa judicial de los NNA.

Así, tenemos que el fin principal de este programa es el de agilizar la restitución de derechos del NNA, y, en especial, el derecho a vivir en familia. Esta restitución de derechos del NNA se cumple a través de: una defensa especializada e interdisciplinaria, con contacto directo y permanente con los NNA y quien esté a cargo de su cuidado; la elaboración e implementación de una estrategia jurídica; coordinaciones intersectoriales y despliegue territorial; y un seguimiento de la situación del NNA posterior al retorno a la vida en entorno familiar. Así, el programa de representación jurídica ‘Mi Abogado’ se ve como un modelo integral, cuya ejecución por parte de las Corporaciones de Asistencia Judicial debe ir en concordancia con los propósitos y fundamentos de éste, logrando de esta manera que los NNA que sean representados jurídicamente por ellas, vean garantizados sus derechos a través del acceso a mecanismos judiciales que permitan resolver sus conflictos jurídicos.

2.- Estructura Orgánica.

La ejecución del programa de representación jurídica especializada se lleva a cabo a nivel nacional través de una *Unidad Técnica*, dependiente de la Subsecretaría de Justicia y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y a través de *Unidades especializadas regionales*, dependientes de las Corporaciones de Asistencia Judicial, de acuerdo a la estructura orgánica graficada a continuación.



2.1.- Unidad Técnica del Programa: funciones y composición.

Organismo dependiente del Departamento de Asistencia Jurídica de la División Judicial de la Subsecretaría de Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Esta Unidad Técnica lleva a cabo la coordinación del Programa “Mi Abogado” a nivel nacional, y además, cumple un rol de supervigilancia y control en el proceso de implementación, ejecución y funcionamiento del Programa por parte de las distintas Corporaciones de Asistencia Judicial en las que se encuentra operativo.

2.1.1.- Función de Coordinación del Programa a nivel Nacional

Según la Resolución Exenta N°1802 de 16 de Octubre de 2018, dictada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MJDH), la Unidad Técnica deberá proporcionar el modelo de intervención a desarrollar por las Corporaciones, procurando que se contemple a lo menos, que la elaboración de la estrategia jurídica y del seguimiento de la defensa del NNA sea efectuado por un equipo multidisciplinario conformado por un abogado que lidere la causa, y una dupla psicosocial compuesta de un psicólogo(a), y un trabajador(a) social. Además, deberá velar porque las Corporaciones ejecuten el modelo del Programa, definiendo los lineamientos de los procesos estratégicos, productivos, y de soporte (apoyo) que deberán seguir.

2.1.2.- Función de Supervigilancia y Control

“La Unidad Técnica supervisará y controlará el actuar de las Corporaciones de Asistencia Judicial, que serán las responsables de desarrollar el servicio de representación jurídica, ante los tribunales de familia, tribunales con competencia en lo penal y tribunales superiores de justicia, según corresponda, mediante equipos especializados, debiendo propender en su gestión al logro del fin del Programa, que es contribuir al acceso a la justicia y a la igualdad en la protección de la ley en el ejercicio de sus derechos a través del asesoramiento y defensa judicial especializada de NNA.” (MJDH, 2018: p. 12.).

La ejecución del Programa comprende una serie de procesos y actividades que deben ser garantizados y respetados con gran minuciosidad por las Corporaciones de Asistencia Judicial, propendiendo a su mejora continua, es por ello que se requiere de esta Unidad Técnica que se encargue de controlar y constatar el cumplimiento de los procesos de representación jurídica, recabando antecedentes que permitan hacer un monitoreo y seguimiento sobre el cumplimiento de los estándares del modelo de intervención, a través de visitas inspectivas, auditorías de causas, revisión de informes, aprobación de rendición de cuentas, formación, apoyo en implementación nuevas regiones, así como también prestar asesoría técnica a las unidades especializadas que ya se encuentran operativas (Subsecretaría de Justicia y CAJMETRO, 2018: p. 7.).

Por su parte, las Corporaciones de Asistencia Judicial deben realizar un esfuerzo de retroalimentación y mejora continua de la implementación de este programa, esfuerzo que se

concretiza su obligación de reportabilidad, la cual comprende una serie de informes² que deben emitir y presentar ante la Unidad Técnica, dando cuenta del estado de la implementación del programa y las posibles falencias que se puedan advertir.

2.1.3.- Composición.

De acuerdo a la ya mencionada Resolución Exenta (MJDH, 2018: p.8), la Unidad Técnica está compuesta por 3 profesionales, quienes deberán cumplir las siguientes funciones:

1. Coordinador/a Nacional: Encargado de organizar, dirigir y coordinar el proceso de implementación y posteriormente, dirigir y coordinar la gestión en régimen del Programa de Representación Jurídica ejecutado a través de las Corporaciones de Asistencia Judicial. También será parte de sus funciones el apoyar, impulsar y monitorear el plan de trabajo de implementación del programa, velando por el cumplimiento de las tareas tanto técnicas como administrativas.
2. Asesor/a Jurídico: Abogado (a) asesor/a que se encarga de prestar asistencia legal al Coordinador Nacional en el proceso de implementación y de gestión del Programa, elaborando distintos actos administrativos, tales como, propuestas de resoluciones, contratos, decretos, entre otros documentos relacionados con la implementación y ejecución del mismo. Asesorar técnicamente al/a Coordinador/A del programa en materias propias del Derecho de la Niñez, en su marco normativo interno e internacional. Contribuir al cumplimiento de los objetivos del programa.
3. Asesor/a de Gestión: Administrador/a Público (a) encargado de elaborar informes y análisis sobre materias asociadas a la implementación y operación del Programa, controlando los procesos administrativos de rendición de cuentas, a fin de lograr la efectiva distribución y utilización de los recursos materiales y financieros disponibles, proponiendo su asignación y administración con miras al eficiente funcionamiento de los servicios y cumplimiento de los fines del Programa.

² Informes mensuales de gestión, informes finales de ejecución, informes financieros, entre otros.

2.2.- Unidades Especializadas en las Corporaciones de Asistencia Judicial

La ejecución del Programa debe ser llevada a cabo por las Corporaciones de Asistencia Judicial, a través de Unidades Especializadas, que están conformadas por “equipos multidisciplinarios altamente calificado y especializado en Derecho de la Niñez, con experiencia acreditada en trabajo con NNA en situación de vulneración de derechos, polivictimizados e insertos en el sistema de protección especializada estatal.” (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p.3).

El Ministerio de Justicia y derechos Humanos, ha dejado claro en la Comisión especial encargada de tramitar proyectos de ley relacionados con los niños, niñas y adolescentes, realizada el 15 de abril del año en curso en nuestro Congreso Nacional, que las Unidades operativas especializadas regionales, dependientes de las CAJ, deben contar con la estructura mínima graficada en el organigrama anteriormente visto, pero que ella varía en función del número de NNA en cada región. Dicho esto, del estudio de los convenios suscritos por la Subsecretaría de Justicia y las distintas Corporaciones Judiciales que adhieren al programa, se distingue:

- Abogado Coordinador. Encargado de dirigir y controlar la gestión técnica y administrativa exclusivamente relacionada con la ejecución del Programa “Mi Abogado”, con el objetivo de garantizar el correcto funcionamiento para la prestación del servicio.
- Abogados Litigantes. Responsables de la tramitación de causas ante tribunales de justicia, especialmente, tribunales de familia, tribunales con competencia en materia penal y tribunales superiores de justicia, relacionadas exclusivamente con la ejecución del programa.
- Dupla Psicosocial: Trabajador Social – Psicólogo. Los profesionales que componen la dupla psicosocial deben tener formación y experiencia en materias propias del derecho de familia, derecho de la infancia y adolescencia, con habilidades para trabajar y vincularse con infancia vulnerada en sus derechos. En cuanto al trabajador/a social, se requerirá además que tenga experiencia respecto del funcionamiento de los tribunales de familia, de la red de salud y/o educación y de la red SENAME.

- Técnico Jurídico, Asistente Administrativo y Secretario. Profesionales que brindan apoyo integral al equipo de trabajo del Programa. Se requiere experiencia técnica y, además, que tengan cierto conocimiento respecto de la tramitación de causas en tribunales, y además, es deseable cierta experticia en derecho de infancia y adolescencia.

2.2.1.- Metodología de Trabajo.

El funcionamiento del Programa o metodología de trabajo se puede dividir en las siguientes fases o etapas:

a) Pre-Ingreso.

El ingreso de los NNA al Programa puede ser realizado por diversas vías: por la Subsecretaría de Justicia, a través de la Unidad de Coordinación y Estudios en coordinación con SENAME, directamente desde SENAME, organismos colaboradores de SENAME, tribunales de justicia a través de la designación de curaduría, derivaciones de otras instituciones como hospitales, servicios de salud u otros que se relacionen con los NNA, así como derivaciones efectuadas desde otras Unidades de las Corporaciones de Asistencia Judicial. Respecto de estas últimas, las Corporaciones podrán ingresar a NNA al Programa en circunstancias calificadas, cuando lo requiera su interés superior, fundando adecuadamente las razones de su ingreso en el informe mensual correspondiente (Subsecretaría de Justicia y CAJMETRO, 2018: p. 12.).

En cuanto a las hipótesis de ingreso, de acuerdo a los convenios suscritos por la Subsecretaría y las distintas Corporaciones de Asistencia Judicial, el Programa en análisis está dirigido a NNA que estén privados de su derecho a vivir en familia y que se encuentren en alguna de las modalidades de cuidado alternativo, priorizando a aquellos en modalidad residencial que cumplan copulativamente con los siguientes requisitos:

1. NNA que han sido vulnerados en sus derechos y que requieren de representación judicial.
2. NNA que producto de esa vulneración, cuenten con una medida cautelar o de protección.

3. NNA que, en virtud de esa medida, se encuentren en una situación de cuidado alternativo a su familia de origen.
4. NNA que cumplan las condiciones anteriores y se encuentren dentro de las zonas de cobertura territorial de la Corporación.

Además, la Unidad Técnica del Programa también ha establecido como hipótesis de atención a NNA internos en recintos hospitalarios, NNA hijos de madres privadas de libertad en recintos carcelarios, y NNA en sistema de familia FAE. Sin embargo, la CAJVAL ha tomado la determinación de dar prioridad solamente a NNA internos en residencias, a objeto de *cautelar la calidad de trabajo* en atención a la cobertura de 657 NNA que se esperaba para el año 2019. Cabe destacar, que esta fue una decisión unilateral de la ya mencionada corporación, informada a través de un comunicado dirigido a los abogados/as jefes de oficinas jurídicas, centros de atención, centros de mediación, y consultorios de la corporación de asistencia judicial de la región de Valparaíso.

Cumpléndose alguna de las hipótesis de ingreso, la Unidad Especializada de la respectiva Corporación, deberá realizar un diagnóstico de la situación judicial de los NNA del sistema proteccional, con el objeto de evaluar la factibilidad de ingreso al Programa, el cual se realiza recopilando todos los antecedentes proteccionales históricos del NNA que sean determinantes para la construcción de la estrategia multidisciplinaria a seguir para el caso concreto. Se trata de un proceso de diagnóstico y recopilación de antecedentes que no solo se realiza en esta etapa preliminar, sino que también a lo largo de todo el proceso, ya no con el objeto de evaluar la factibilidad de ingreso al Programa del NNA, sino que con el fin de que la estrategia jurídica adoptada se adapte a nuevos antecedentes que puedan surgir durante el proceso.

Así, no todo NNA que cumpla con las hipótesis de ingreso puede acceder al Programa, pues por medio de este diagnóstico de factibilidad, es posible que se determine por la Corporación la imposibilidad de ingreso de dicha causa al Programa, y en cuyo caso, deberá “derivar asistidamente la causa a la oferta presente en el territorio” (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 22.).

b) Ingreso.

El ingreso del NNA al programa de representación jurídica especializada está compuesto por una serie de etapas, las cuales se describen a continuación:

1. Aceptación de Curaduría Ad-Litem. Ingresado el caso, se solicitará o aceptará la designación de curaduría ad-litem de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N°19.968; Aceptada la designación por resolución judicial, se realiza el ingreso efectivo del NNA al Programa.
2. Una vez ingresado el NNA, se realiza un nuevo *análisis de antecedentes*, que permitirá obtener la elaboración de su perfil de ingreso y su calificación como sujeto de atención del programa.
3. Realización de *entrevistas u observación inicial*. Constituye una etapa fundamental del modelo ya que orienta a la formación de la estrategia jurídica. Estas entrevistas se realizan tanto a los NNA que accedan al servicio, como también a sus familias y otros adultos significativos, profesionales de los programas a los que estén acudiendo, u otros actores que se consideren pertinentes.
4. Creación de carpeta físico y virtual que contenga la información de diagnóstico de la situación judicial del NNA, y que permita, progresivamente, ir incorporando información relevante que se genere en las siguientes etapas de la prestación del servicio (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 22).

c) Elaboración de la Estrategia Jurídica.

El equipo multidisciplinario del Programa debe elaborar una estrategia jurídica de alta calidad e idoneidad para representar los intereses de los NNA, con el objeto de restituir los derechos vulnerados, garantizar su ejercicio, y en general, prevenir toda situación de vulneración. Esta elaboración estratégica, debe consignar ciertos ‘subprocesos’ como la ejecución de un esquema de la estrategia, su retroalimentación y registro (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 23).

El Programa considera esta etapa como un aspecto fundamental de su ejecución, pues es en este momento en donde se realiza un análisis más acabado de la situación de los NNA, reconociendo sus necesidades y las particularidades de su historia, que, por medio de estrategias de buen trato y escucha activa, incorpora la opinión del NNA según su pertinencia a dicha estrategia jurídica. Además, esta instancia da pie a la participación de la familia y adultos de confianza del NNA en este proceso, siempre que no constituya una amenaza o vulneración de sus derechos. Todo ello, aparentemente, marcaría una gran diferencia respecto del modelo previo a la implementación de este programa, en donde de acuerdo a la opinión de la CAJVAL (Informe CAJVAL., 2018, p.7) no existía una vinculación del curador ad litem con el entorno del NNA, ni tampoco se promovían espacios para ejercer su derecho de opinión o participación en las decisiones que le afectan. Sin embargo, ya veremos en el capítulo siguiente, si el rol de los abogados que conforman el Programa – en su calidad de curadores - hacen una diferencia importante respecto del modelo de curaduría ejercido antes de la existencia del mismo.

d) Fin de la situación de cuidado alternativo.

Cabe destacar que, si bien la restitución del derecho de vivir en familia se considera como uno de los objetivos del Programa, este no considera como meta de su gestión el fin de la situación de cuidado alternativo para todos los casos, ya que dicha opción no siempre será la mejor para todos NNA, por lo demás, el fin del cuidado alternativo viene condicionado por ciertas causales como la adopción, el cumplimiento de los 18 años, entre otras. Sin embargo, de todos modos se debe realizar una evaluación por parte los equipos regionales del programa, tomando en cuenta el proceso desarrollado en la tramitación de los procedimientos respecto del NNA, los resultados del proceso, si se han cumplido los objetivos de la estrategia jurídica, si se ha completado la tramitación de las causas y si se ha agotado el periodo de seguimiento (MJDH, 2018: p. 12).

Si no se dan las condiciones para el fin de la situación de cuidado alternativo, el programa debe poner especial acento en la necesidad de brindar al NNA una experiencia positiva durante su institucionalización, evitando cualquier situación vulneradora de sus derechos.

e) Seguimiento una vez terminada la situación de cuidado alternativo.

Se trata de un seguimiento respecto del cumplimiento de las sentencias, el cual puede extenderse por un plazo mínimo de tres meses o hasta el cumplimiento efectivo de la misma, con el fin de garantizar la protección efectiva de los NNA, y además, contribuir a la prevención de nuevas vulneraciones de derechos.

Según el MJDH (2018) el encargado de llevar el seguimiento es el trabajador social del Programa, sin embargo, los distintos convenios suscritos por las CAJ expresan que quien debe realizar el seguimiento es un profesional del equipo, designado por el abogado. De todos modos, independiente de quien sea la persona designada para tal labor, no se debe perder de vista el trabajo colaborativo que de la naturaleza del Programa desprende, por lo que los demás miembros del equipo podrían aportar a este seguimiento en cuanto a su carácter multidisciplinario.

En cuanto a la CAJVAL, su convenio recomienda además hacer una *devolución* con el objeto de realizar un cierre del proceso de atención del Programa. “Este cierre puede ser simbólico y significar una forma de restitución de derechos, a consecuencia del acompañamiento del equipo durante el tránsito de los NNA por el sistema judicial.” (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 26).

Por último, tenemos que existe una causal de caducidad de esta obligación de seguimiento, la cual dice relación con el término del convenio suscrito entre MJDH y las distintas CAJ, de modo que si este no es renovado para el año siguiente, se pone término al seguimiento, y deberá realizarse la derivación asistida del caso cuando corresponda.

f) Egreso.

“Finalizada la prestación del servicio por parte del Programa, ya sea por el cumplimiento de los objetivos de la intervención o bien, por término definitivo del convenio sin renovación para el año siguiente, el equipo profesional asegurará la derivación a quien corresponda en caso de ser necesario, velando por la continuidad de la defensa. Esta situación se puede dar en los siguientes escenarios: cuando los NNA dejan de ser sujetos de atención del Programa por cumplimiento de la mayoría de edad; por el término, decretado por resolución judicial, de la

modalidad de cuidado alternativo, entre otros.” (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 26).

3.- Implementación del Programa.

Durante el segundo semestre del año 2017, la Secretaría del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, dio inicio a la implementación del ya referido Programa -a modo de piloto- denominándolo “Programa de Representación Jurídica de Niños, Niñas y Adolescentes en Sistema de Protección Modalidad Residencial, del Servicio Nacional de Menores”, para lo cual se suscribieron convenios de colaboración entre la Subsecretaría de Justicia y las distintas Corporaciones de Asistencia Judicial,³ encontrándose estas últimas a cargo de su ejecución. A partir del año 2018, el piloto de representación pasa a ser oficialmente un programa, ampliando su cobertura a nivel territorial y ajustando el perfil de los usuarios y la población beneficiaria, de modo tal que pudieran acceder a él no solo NNA de residencias del SENAME, sino que también aquellos NNA que por una medida de protección se encuentran en modalidades de cuidados alternativos.

En las páginas siguientes, procederemos al análisis de la implementación del Programa por parte de la CAJVAL, de acuerdo a los informes de gestión emitidos durante los años 2018 y 2019.

3.1.- Implementación del Programa por CAJVAL en el año 2018.

Según el “Informe Final, Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso para el Programa ‘Mi Abogado’”, emitido por la Corporación de Asistencia Judicial de la región de Valparaíso (2019), durante el año 2018 el programa en la región de Valparaíso se propuso como proceso estratégico, la generación de un modelo de intervención que permitiera implementar un servicio de prestaciones jurídicas de calidad incorporando cuatro componentes transversales a las acciones desplegadas:

³Aprobados mediante los decretos N°775 y 776 y decretos exentos N° 1.717 y 1.858, todos de 2017, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, correspondientes a las Corporaciones de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana, Valparaíso, Tarapacá y Antofagasta, y Biobío.

En primer lugar, encontramos a la **pertinencia territorial**, el cual dice relación, tal y como se señala, con un eje estratégico de pertinencia territorial, que permitió reconocer las especificidades socioculturales y territoriales de la región, siendo esta variable un eje orientador que facilitó generar distintas metodologías, que permitieron estructurar las acciones de los sujetos intervenidos mejorando su alcance. En este sentido, la accesibilidad fue un factor clave para canalizar las respuestas oportunas y pertinentes centradas en las necesidades particulares de cada NNA (CAJVAL 2019a: p.9).

En segundo lugar, se mira a **los NNA como sujetos de Derecho**, el cual ha sido una de las principales apuestas de acción del nuevo modelo de trabajo propuesto por el programa, pues se comenzó a materializar una nueva forma de representación, centrada en las necesidades particulares de los NNA, reconociendo su capacidad de participar, opinar y manifestarse en espacios protegidos y resguardados para estos fines, dejando atrás la mirada adultocéntrica del sistema (CAJVAL, 2019a: p.10).

Por otra parte, encontramos un tercer componente que está muy relacionado con el anterior, que consiste en los **procesos interdisciplinarios**, pues la implementación del programa se fundó en la concepción de los NNA como sujetos de derechos, lo cual necesariamente implicó la integración de una perspectiva sistemática que considerara las distintas dimensiones en las cuales el sujeto está inserto. De este modo, se consideró primero a la familia en su dimensión de resguardo y protección, luego a la comunidad en donde el NNA se inserta y la dimensión de las políticas públicas, las que aportan con planes y programas dirigidos a los NNA y las familias, facilitando recursos que apuntan a disminuir las condiciones de inequidad social y pobreza, así como posibilitan el desarrollo humano. Por lo tanto, se replanteó la representación jurídica como un proceso interdisciplinario para el ejercicio de la curaduría, lo cual implicó que las distintas disciplinas tenían que converger para garantizar que los NNA goce plenamente de cada uno de los derechos. Para ello, los abogados, trabajadores sociales y psicólogos tuvieron que colaborar para aportar a una comprensión integral que permitiera disminuir los sesgos sociales y culturales (CAJVAL, 2019a: pp.10-11).

El cuarto y último componente se refiere a los **estándares de calidad del servicio de representación: autonomía, profesionalismo y especialización**. Lo que tiene que ver con que la implementación del programa fue ejecutándose sobre la base de un modelo de

funcionamiento diferenciado integrado por un equipo especializado, que permitiera el acceso a la justicia sin hacer distinción ante la protección de la ley. Es por ello, que el profesional que otorgara representación jurídica debía trabajar de manera interdisciplinar. Así, el ejercicio de la curaduría ad -litem debía ser ejecutada a través de acciones del equipo profesional, recabando la información con los distintos actores intervinientes y protagonistas, adquiriendo una mirada amplia de la situación que permitiera tomar una posición autónoma e informada, para lo cual se necesitaba disponer de abogados altamente calificados (CAJVAL, 2019a: p.11).

Ahora bien, para llevar a cabo los propósitos anteriormente mencionados, la Corporación de Asistencia Judicial de la región de Valparaíso, advirtió la importancia de separar y potenciar las funciones de administración y ejecución en distintos equipos. Por lo que implementó la coparticipación de un equipo con experiencia en materia de administración que coordinara y brindara coherencia al programa y otro con equipo que se encargara de manera exclusiva de la representación judicial de los NNA (CAJVAL, 2019a: p.11 y ss.).

En este sentido, el programa de implementación durante el año 2018 se vio condicionada por tres factores expresados en el texto del convenio, a saber, las siguientes:

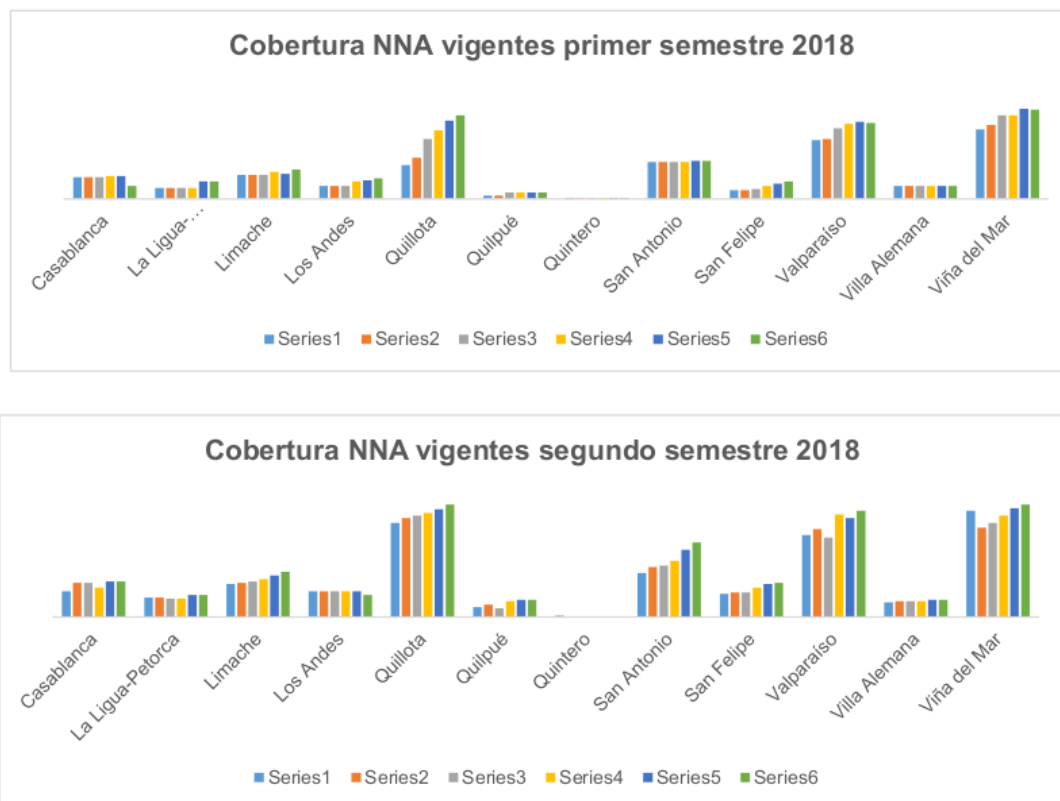
- 1) La cobertura para la prestación del servicio de representación jurídica para el año 2018 fue aumentada de 250 a NNA a 500 NNA.
- 2) Determinada la cobertura de NNA, el texto del convenio optó por determinar criterios objetivos para focalizar la cobertura, priorizándose preferencialmente los niños y niñas que cumplieran con las siguientes características:
 - a) Niños, niñas y adolescentes que no estén siendo atendidos actualmente por el Programa de Representación Jurídica del Servicio Nacional de Menores.
 - b) Niños y niñas menores de 6 años.
- 3) El programa para el año 2018, mantuvo como objetivo la representación judicial de los NNA en causas competencia de los juzgados de familia (proteccionales y susceptibilidad de adopción), juzgados de garantía y tribunales de juicio oral en lo penal (todas aquellas causas que vinculen a un NNA en residencia, como víctima de un delito) y tribunales superiores de justicia (en los recursos que procedan).

Por otra parte, considerando que el periodo de seguimiento de los casos asumidos durante el año 2017 exigía un plazo de 6 meses, todos los niños incorporados al programa durante dicho año siguieron siendo representados sin interrupción el año 2018, toda vez que, ninguno podría cumplir dicho requisito, teniendo presente que el mismo convenio tuvo un periodo de ejecución inferior a 6 meses (07 de agosto al 31 de diciembre de 2017).

Conforme a lo anterior, para la asignación de los compromisos por equipo para el año 2018, se tomó en consideración la cobertura de 500 NNA y las jornadas con que disponía respectivamente cada equipo para la ejecución del programa y, partir de dichos indicadores se distribuyó de manera proporcional la carga de trabajo, cuyo resultado final fue el siguiente:

Viña del Mar	100 NNA/ causas
Valparaíso	100 NNA/ causas
Quillota	80 NNA/ causas
San Antonio	45 NNA/ causas
Casablanca	30 NNA/ causas
Quintero	5 NNA/ causas
La Ligua-Petorca	30 NNA/ causas
Limache	30 NNA/ causas
Quilpué	20 NNA/ causas
Villa Alemana	20 NNA/ causas
San Felipe - Putaendo	20 NNA/ causas

Para apreciar de forma más representativa el progresivo aumento de la cobertura de NNA por cada uno de los equipos ejecutores, se exponen dos cuadros, correspondientes al primer y segundo semestre del año 2018:



3.2.- Implementación del Programa por CAJVAL en el año 2019.

Según el “Informe intermedio de seguimiento técnico. Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso para el Programa ‘Mi Abogado’”, elaborado por la Corporación de Asistencia judicial de Valparaíso (2019), durante el año 2019 el programa se ha instalado de manera distinta a la ocurrida en el año 2018, pues los profesionales tienen jornada completa y se deben avocar de manera exclusiva al cumplimiento de su objetivo, el cual es la defensa jurídica especializada de NNA bajo modalidad de cuidado alternativo. Para ello, las distintas unidades o departamentos de la CAJVAL han participado en la implementación del programa “Mi Abogado”, tales como el departamento de finanzas, de adquisiciones, de las personas, de

estadística, de informática, de comunicaciones, y la dirección regional y general, de los cuales todos tienen alguna injerencia en el programa (CAJVAL, 2019b: p. 2).

En la región de Valparaíso, el programa se ha implementado de manera fragmentada, existiendo 3 conglomerados, Valparaíso, Viña del Mar y Quillota, lo cual tiene como desventaja que los profesionales del programa deben trasladarse continuamente.

En cuanto a la cobertura, el programa en la región registra un superávit de 9.5% sobre la meta fijada para el año 2019, es decir, de 600 NNA hay 657 NNA con atención vigente a junio de 2019, y se proyecta que a fines del año 2019 habrá una cifra igual o superior a los 750 NNA.

Otro de los puntos importantes es la estrategia de intervención, que dice relación con los equipos ejecutores han ido construyendo prácticas en torno a las gestiones de intervención, una vez ingresado el caso al Programa. En ese aspecto, el modelo básico de intervención es el siguiente:

- a.- El conocimiento directo de la situación en que se encuentra el NNA, en la residencia, tratando de recabar su opinión. Por tanto, la entrevista o el contacto directo con el NNA se constituye en como la gestión inicial.
- b.- De manera conjunta, se formaliza la curaduría en el tribunal, a través de la correspondiente presentación.
- c.- Se toma conocimiento de la historia proteccional del NNA, a través de la revisión de la carpeta judicial virtual. Tratándose de casos no judicializados con anterioridad, se ejecuta el paso siguiente.
- d.- Se coordina una reunión con profesionales del Programa que atiende al NNA, a objeto de recabar información de carácter psicosocial y contrastarla con la información que se ha recabado de manera directa de la entrevista con el NNA, y desde la residencia que lo acoge. También en esta etapa puede existir reunión con familia nuclear o extensa.
- e.- Con la información recopilada se construye la estrategia jurídica. Es necesario mencionar que ésta es fruto del consenso de la triplete, y su naturaleza no es estática, sino que dinámica, en el

sentido que conforme la evolución del caso y la incorporación de nueva información puede variar. Este proceso es liderado por el abogado/a.

f.- Una vez resuelta la estrategia jurídica, el lineamiento técnico elaborado en la materia es que toda acción judicial entablada por el curador ad litem, debe tener como sustrato o fundamento básico un acuerdo o consenso psicosocial, enmarcado en un plan de acción definido, que nace como fruto del análisis de la información entregada por fuentes fiables e idóneas.

g.- Casos penales: A lo señalado, se debe sumar la estrategia de intervención en materia penal, cuando el NNA tiene causa como víctima en fiscalía. En este punto, se hace referencia a la evaluación de viabilidad de la querrela como parte de la elaboración de la estrategia jurídica. En efecto, resulta evidente que el sistema penal es altamente victimizante para los NNA; en tal sentido, aparece pertinente sostener un compromiso ético, de manera de analizar si acaso la participación en la investigación penal no se constituye como una nueva vulneración para la víctima. La evaluación de viabilidad contempla la valoración de tres aspectos:

- Existencia de un hecho que reviste caracteres de delito;

- Existencia de denuncia y/o antecedentes que den cuenta del hecho en la carpeta de investigación, y;

- Disponibilidad de la víctima (daño asociado al hecho, reporte de programa de reparación, opinión de la víctima).

La revisión de estos tres aspectos, dan curso -o no- al ejercicio de la acción penal derivada del delito, por parte del curador ad litem (CAJVAL, 2019b: pp. 12 y ss.).

III.- CRÍTICAS AL PROGRAMA MI ABOGADO.

1. Falencias del Programa.

1.1.- Falta de especialización de los abogados que componen el Programa.

Como se ha mencionado anteriormente, la ejecución del Programa contempla equipos multidisciplinarios cuyo perfil de sus integrantes se describe como profesionales “*altamente calificados y especializados en Derecho de la Niñez, con experiencia acreditada en el trabajo con NNA en situación de vulneración de derechos, poli victimizados e insertos en el sistema de protección especializada estatal*” (Subsecretaría de Justicia y CAJVAL, 2018: p. 3.). Esta exigencia se puede analizar desde dos aristas, a través de una evaluación curricular y una evaluación de la experiencia laboral.

En cuanto a la primera, los distintos convenios suscritos por la SJDH y las distintas CAJ para la implementación y ejecución del Programa, exigen especialización *deseable* en derechos humanos, derecho de la infancia y adolescencia, derecho penal, derecho procesal penal, derecho de familia o similar (2018: p. 29). De manera que, los abogado/as podrían tener algún grado de especialización en dichas materias, como podrían no tenerla y, de todos modos, formar parte de este equipo multidisciplinario *altamente calificado* y especializado. Este criterio que apunta a lo ‘deseable’ no nos parece suficiente para lograr el grado de alta especialización que el Programa requiere, siendo más adecuada la exigencia de algún grado académico comprobable, como la existencia de magister o doctorado, o al menos cierta especialización en el área de infancia a través de diplomados.

Este estándar de especialización ‘deseable’ queda reflejado en los factores de evaluación de las bases de los concursos públicos para provisión de los abogados que forman parte del Programa, ya que, si bien contempla la exigencia de estudios de especialización, diplomados, capacitación y perfeccionamientos relacionados con el cargo, la existencia de magister o doctorados no suele ser un factor determinante para la postulación favorable del cargo, siendo seleccionados abogados que solo cumplen con el criterio de “1 o más capacitaciones, inferiores a 30 horas cada una” e incluso, abogados sin ningún tipo de especialización.

En cuanto a la experiencia laboral, el Convenio suscribe que el perfil de las abogadas/os que lo componen deben contar con “*experiencia en litigación ante los tribunales de primera instancia en*

familia, en procedimientos ordinarios y especiales; ante tribunales de primera instancia penales y ante los tribunales superiores de justicia, con conocimientos en prevención, promoción, protección y restitución de derechos, en amenaza o vulneración de derechos y en delitos cometidos contra los NNA. Con experiencia en trabajo, coordinación y articulación en red interinstitucional e intersectorial. Con habilidades para la resolución de conflictos e intervenciones en situaciones de crisis. Deseable experiencia en entrevistas a NNA en situaciones de alta complejidad” (2018: pp. 29 - 30). Sin embargo, de acuerdo a las bases de los distintos llamados a concurso público, podemos encontrar contrataciones de abogados que solamente cuentan con 1 o 2 años de experiencia profesional en intervención con NNA en situación de alta complejidad, y otros, que no poseen experiencia en trabajo interdisciplinario, lo cual nos parece contradictorio con lo exigido por el Programa.

Nos parece necesario ilustrar de forma concreta esta falta prolijidad a la hora de analizar el nivel de especialización y experiencia de los abogados que componen el Programa, es así como, a través de la ley de transparencia, hemos tenido acceso al informe de obtención de personal (CAJVAL, 2019c: pp. 7 - 9) resultado del llamado a concurso público de 22 de febrero de 2019, en el cual se recibieron un total de 58 postulaciones de las cuales hemos considerado las que, efectivamente, han obtenido el cargo, y además las que obtuvieron mayores puntajes en la evaluación curricular y sin embargo, no han obtenido el cargo.

Abogados Obtienen El Cargo	ESTUDIOS Y CURSOS DE FORMACIÓN EDUCACIONAL Y CAPACITACIÓN		EXPERIENCIA LABORAL						TOTAL PTJE.
			Litigación Oral		En intervención de NNA		En trabajo interdisciplinario		
	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	
E.M.G.	5	Doctorado/Magister/ 2 o más Diplomados	5	+100 causas	5	+ 2 años	5	+ de 2 años	20
M.S.E.	3	1 Diplomado/1 o más capacitaciones superiores a 30hrs	5	+ 100 causas	3	Entre 1 y 2 años	0	No posee	11
S.S.A.	3	1 Diplomado / 1 o más capacitaciones superiores a 30hrs	3	51 a 100 causas	3	Entre 1 y 2 años	3	Entre 1 y 2 años	12

D.E.I.	0	No posee especialización	5	+ 100 causas	3	Entre 1 y 2 años	3	Entre 1 y 2 años	11
A.G.C.	1	1 o más capacitaciones, inferiores a 30 horas cada una.	5	+ 100 causas	3	Entre 1 y 2 años	1	Menos de 1 año y más de 6 meses	10

Abogados Mayores Puntajes	ESTUDIOS Y CURSOS DE FORMACIÓN EDUCACIONAL Y CAPACITACIÓN		EXPERIENCIA LABORAL						TOTAL PTJE.
			Litigación Oral		En intervención de NNA		En trabajo interdisciplinario		
	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	Ptje.	Criterio	
P.G.C.	3	1 Diplomado / 1 o más capacitaciones superiores a 30hrs	5	+100 causas	3	Entre 1 y 2 años	3	Entre 1 y 2 años	14
S.M.M.	5	Doctorado/Magister/ 2 o más Diplomados	5	+100 causas	5	+ de 2 años	5	+ de 2 años	20
A.M.R.	5	Doctorado/Magister/ 2 o más Diplomados	5	+100 causas	5	+ de 2 años	5	+ de 2 años	20
P.A.S.	3	1 Diplomado / 1 o más capacitaciones superiores a 30hrs	5	+100 causas	5	+ de 2 años	5	+ de 2 años	18
M.M.L.	3	1 Diplomado / 1 o más capacitaciones superiores a 30hrs	5	+100 causas	3	+ de 2 años	5	+ de 2 años	18

Así, podemos comprobar que un mayor grado de especialización no es un factor determinante en la selección de los abogado/as que se integran al Programa, ya que como podemos ver, no obtuvieron el cargo postulantes que, a nuestro criterio, si estaban altamente calificados para el cargo debido a su nivel de especialización, al contar con doctorado, magister o dos o más diplomados, en contraposición a otros que, aun sin tener especialización alguna, si

lograron obtenerlo. Es más, tomando en cuenta los criterios establecidos respecto de la experiencia laboral, los postulantes que no obtuvieron el cargo, tienen mayor puntaje que aquellos que sí lo obtuvieron, lo que es aún más contradictorio.

Es por estas razones que consideramos que esta característica definitoria del Programa no se cumple en la práctica, ya que difícilmente podría haber una representación jurídica especializada si en la selección del personal no se exige un estándar alto de especialización que cumpla la expectativa de que el Programa sea ejecutado por profesionales *altamente calificados y especializados en Derecho de la Niñez*.

1.2.- El rol del Abogado Curador ad Litem en el Programa.

De acuerdo a los informes de gestión elaborados por la CAJVAL, el rol de los abogados es uno de los grandes méritos del programa, e incluso es calificado como una innovación jurídica que marca, un antes y un después en el ejercicio de la representación jurídica especializada. Esta gran innovación, se respalda en la idea de abogados especialistas – aunque en el acápite anterior quedó demostrado que ello no siempre es así – que poseen una vinculación especial con el NNA respecto del cual ejerce la curaduría ad litem, ya que conoce a cabalidad las particularidades de su historia, respetando su derecho de opinión y en la medida de lo posible, incorporándola a su estrategia jurídica.

Ambos informes, contienen varios pasajes que critican al modelo previo a la implementación, de los cuales hemos destacado los que siguen:

“el modelo previo a la implementación del programa se traducía en una baja incorporación de los NNA como sujetos de derecho, por ende, tampoco se promovían espacios para ejercer su derecho a opinión y/o participar en las decisiones que les afectan, ya que en contadas ocasiones los representados tienen acceso y contacto previo con su abogado”.

“No se debe olvidar que el modelo de trabajo y de ejercicio de la curaduría que propugna este Programa ha constituido una nueva forma de hacer las cosas y de ejercer la representación de derechos de NNA, dejando atrás un sistema absolutamente ineficiente y desprofesionalizado, caracterizado por curadores que ni siquiera podían tomar contacto con el NNA antes de una audiencia, ni menos entrevistarlos con mínima antelación en su residencia.” (CAJVAL, 2019a; 2019b).

De alguna manera, el Programa sostiene que esta falencia del modelo anterior se subsana a través la obligación que deben cumplir los curadores, de realizar entrevistas al propio representado y a los adultos que se vinculan con él, ya que estiman que es la única manera de lograr este vínculo de confianza con el NNA representado. Sin embargo, esta no es una atribución exclusiva de los abogados del Programa, pues cualquier abogado diligente, debería darse el tiempo de conocer a quien representa, proveyéndose de estos medios de información con el objeto de obtener antecedentes que no figuren en el expediente, y además, tener en consideración las opiniones e intereses del NNA representado. La diferencia recae en que, para los abogados curadores del Programa, la realización de entrevistas constituye un deber que debe plasmarse en una serie de reportes que deben proveer al programa, en cambio, en lo que respecta a la curaduría tradicional, la decisión de realizar o no las entrevistas queda entregada a la voluntad y diligencia del abogado.

Es por ello que sostenemos que esta *innovación* es solamente en apariencia, ya que la posibilidad de lograr este acercamiento con los NNA representados siempre ha existido, distinto es que, al no existir un modelo o protocolo que deban seguir los curadores ad litem tradicionales, esto quede entregado a su voluntad y por ello muchas veces, estas entrevistas de tanta importancia no se realizan.

Por otro lado, los curadores ad litem tradicionales también pueden proveerse de información técnica, ya que pueden recurrir a la opinión del Consejero Técnico del Tribunal y además, solicitar al tribunal que se oficie a distintos organismos para que informen respecto de la situación del NNA. La ventaja que poseen los curadores del Programa, es tienen mayor acceso a este tipo de información por conformar un equipo multidisciplinario compuesto además de un psicólogo/a o trabajador/a social. Sin embargo, ello no quiere decir que los curadores tradicionales carezcan de este tipo medios de información, sino que la diferencia recae en la obligación que tienen los abogados del Programa de trabajar en este equipo multidisciplinario, y nuevamente, solicitar la información técnica queda entregada a la voluntad del curador tradicional.

Así, ambas clases de curaduría buscan la restitución de derechos de los NNA que han sido vulnerados, tienen las mismas facultades y campo de acción, y actúan de la misma manera frente a los Tribunales de Justicia, la única diferencia es que los abogados curadores que forman

parte del Programa cuentan con una suerte de supervigilancia impuesta por el propio Programa, que los obliga a comportarse de manera diligente, a informarse a cabalidad sobre las causas que les son asignadas, vincularse con sus representados, etc. Distinta es la situación de los curadores ad litem que no forman parte del Programa, dado que, como dispone la profesora Andrea Bustos, la Ley de Tribunales de Familia no establece el modelo de abogado curador ad litem que se adopta, motivo por el cual han sido los propios operadores jurídicos quienes han ido interpretando y aplicando la figura jurídica del curador ad litem en la forma y con el contenido que les parece más apropiado, lo que ha dado lugar a una preocupante falta de uniformidad y consenso respecto del rol del abogado curador ad litem, siendo esta una de las principales razones de las falencias que hoy día se observan en esta figura (Bustos, 2019: p. 26).

1.3.- Organización territorial del Programa en la Región de Valparaíso.

En la región de Valparaíso, el Programa se encuentra organizado en tres conglomerados: Viña del Mar, Valparaíso y Quillota, cada uno de los cuales está compuesto por 3 abogadas y una dupla psicosocial para la cobertura de causas en los diversos tribunales de familia, fiscalías, tribunales de garantía y juicio oral en lo penal existente en las jurisdicciones que le son asignadas. La idea de establecer esta organización mediante conglomerados surge debido a la carencia de infraestructura que permita agrupar a los partícipes del Programa en un mismo lugar, por lo que se vieron en la necesidad de ubicar a los profesionales en oficinas jurídicas, centros de atención y consultorios de la CAJVAL.

Esta decisión, finalmente derivó en una falta de autonomía respecto de ésta última, dado que en muchas oportunidades, los abogados que trabajan en forma exclusiva para el Programa terminan supliendo falencias o necesidades propias de la Corporación, ocupándose de tareas que no les corresponde asumir como orientar a postulantes o asistir a audiencias que no tienen relación con el Programa, situación que ocurrió durante la ejecución del Convenio en el año 2018 (CAJVAL, 2019b: p.7).

Otra dificultad respecto de la organización del Programa dice relación con la dispersión territorial existente dentro de los equipos multidisciplinarios que componen los conglomerados. El único de ellos que funciona en un único inmueble es el de Viña del Mar, por lo que el equipo multidisciplinario que lo compone no tiene mayores dificultades. Sin embargo, en los conglomerados de Valparaíso y Quillota, los profesionales que integran estos equipos ejercen

sus funciones en distintas oficinas, ubicadas en ciertos casos en otras comunas, lo que dificulta tanto el trabajo colectivo entre abogados, trabajadoras sociales y psicólogos, como la labor de supervisión de la Coordinación Regional.

1.4.- Falta de abogados y duplas psicosociales.

La falta de Abogados y duplas psicosociales que componen Programa es una realidad que aqueja a la su ejecución en la región de Valparaíso desde el inicio de su implementación. Esta falencia es reconocida por la propia gestión del programa, y ha sido informada a la Unidad Técnica tanto en el Informe de Gestión Anual del año 2018, como en el Informe de Gestión Intermedio del año 2019.

El equipo se encuentra hoy trabajando al límite de sus capacidades. La mayoría de las abogadas se encuentra a cargo de más de 75 NNA, y resulta imposible para las duplas cumplir con el estándar establecido en el Convenio, en torno a asumir un número de 250 casos (CAJVAL, 2019b: p. 27). Esta presión impuesta por el número de casos que deben asumir, podría afectar de manera considerable la calidad en la ejecución del programa, si el aumenta el número de ingreso de NNA sin que se provean más profesionales para su atención, teniendo en cuenta que la estrategia de intervención planteada por el programa supone un arduo proceso de análisis, despeje e intervención judicial en cada caso, sumado a otras obligaciones de carácter administrativo que deben cumplir los profesionales.

1.5.- Enfoque centralizado en NNA en modalidad residencial.

De acuerdo a las estadísticas publicadas por el Poder Judicial, tenemos que, entre los meses de enero a junio del 2019, ingresaron 1.265 causas proteccionales al TRIFAM de Valparaíso, de las que solo 147 de ellas fueron representadas por el Programa.

A primera vista, podríamos concluir que el universo de NNA que representa el Programa es bastante acotado, pues no llega ni al 12 % del total de las causas proteccionales conocidas por el Tribunal, pues existen muchos más NNA que los ingresados en el Programa que requieren representación jurídica especializada pero que no pueden acceder a ella por no cumplir con las hipótesis de ingreso. Sin embargo, los NNA que no se encuentran en modalidad residencial cuentan con otras alternativas - aunque no especializadas - de representación jurídica como el

propio SENAME, Programas de Representación Jurídica licitados por el SENAME (PRJ), Oficinas de Protección de Derechos (OPD), Consultorio jurídico de la Universidad de Valparaíso, CAJVAL, entre otros, lo que de alguna manera suple esta falencia.

2.- Responsabilidad del Estado.

Por responsabilidad se entiende generalmente la obligación que tiene un determinado sujeto de reparar o indemnizar a aquel que le haya causado un daño o fruto de un incumplimiento. Sin embargo, Zúñiga la define como “el conjunto de reglas que determinan la persona a la que el ordenamiento jurídico ordena reparar un daño” (2008: p. 18).

Siguiendo a este autor, en relación al sujeto responsable, se puede clasificar la responsabilidad en:

1. Responsabilidad del Estado: la cual consagra principalmente la obligación que tiene el ente estatal de responder por los daños causados. En nuestro ordenamiento jurídico se encuentra consagrada este tipo de responsabilidad, principalmente (pero no exclusivamente), en los artículos 6º, 7º y 38 inciso 2º de la CPR.
2. Responsabilidad de los particulares: la cual puede dar origen a la responsabilidad civil y a la responsabilidad penal común. Según las reglas generales del Derecho, para que se configure este tipo de responsabilidad es necesaria la concurrencia de cuatro elementos: daño, culpa o dolo, relación de causalidad entre el daño y la culpa o dolo, y capacidad (2008: p. 18-19).

Siguiendo con el análisis, existen distintos tipos de responsabilidad del Estado. Así, como se señaló anteriormente, la responsabilidad estatal está plenamente reconocida en nuestro ordenamiento jurídico, y nadie puede plantear hoy en día que el Estado es irresponsable por sus actos ante los particulares (Ballivian, 2013: p. 58).

Así también lo señala el autor Francisco Zúñiga, al decir que el fundamento de la responsabilidad del Estado es el Estado de Derecho y sus presupuestos. Establece que plantear la idea de un Estado irresponsable va contra sus propios términos, y el “Estado tiene la obligación de reparar pecuniariamente de modo de restablecer la situación patrimonial que, con anterioridad al hecho o acto ilícito, tenía el damnificado, o sea, que haga desaparecer los efectos de la lesión sufrida por alguien en su patrimonio” (2008: p. 21).

Por lo tanto, tal y como señala Ballivian, hoy en día es claro que para la existencia de un Estado de Derecho es necesario que el mismo Estado reconozca y haga efectiva su responsabilidad.

Habiendo reconocido la existencia de la responsabilidad patrimonial estatal, ésta puede tomar distintos tipos de facetas, a saber:

- a. **Responsabilidad del Estado Legislador.** Se configura en los casos en que la ley propiamente tal adolece de inconstitucionalidad, por lo que va a establecer lesiones antijurídicas o injustas a una persona o grupo de personas, imponiendo cargas especiales o limitando el ejercicio de derechos fundamentales.
- b. **Responsabilidad del Estado Administrador.** Es aquella propia de los actos de administración del Estado (entes de la administración del Estado) que en su actuar causan un daño o perjuicio. Dentro de ésta, se pueden reconocer tres doctrinas que estructuran la responsabilidad:

- Responsabilidad objetiva absoluta, es aquella en que la “Administración debe responder por toda lesión que ocasione un derecho, independientemente la naturaleza del acto generador del daño”. Dicha responsabilidad es excepcional en nuestro ordenamiento jurídico y se reconoce solamente en algunas leyes.⁴

- Responsabilidad subjetiva, o la que es también conocida como la **responsabilidad por falta de servicio**, que no es otra cosa que la culpa del servicio, compatible con el contenido normativo del Código Civil. Se consagra principalmente en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Ley N°18.635), y en el artículo 42 de la Ley de Bases de la Administración del Estado (Ley N°18.575) (2013: p. 58-59).

Es decir, la responsabilidad por falta de servicio cumple, en el ámbito de actividad propia de la administración, una función análoga a la responsabilidad por culpa en el derecho privado. Como en el caso de la culpa civil, no exige un juicio de reproche personal respecto del agente del daño, sino supone una valoración objetiva de la conducta de la Administración. La responsabilidad por falta de servicio exige calificar de defectuoso el funcionamiento del servicio

⁴ Por ejemplo, se reconoce en la Ley N°18.302, de daños producidos por accidentes nucleares, Decreto Ley N°2.222, sobre derrames de hidrocarburos y la Ley N°15.703, sobre los perjuicios causados por la fumigación.

público. Y esa calificación supone comparar el servicio efectivamente prestado con el que se debió ejecutar por el municipio u otro órgano de la Administración del Estado (Barros, 2010: p. 485 - 486).

• Responsabilidad objetiva relativa, es una teoría mixta entre las dos anteriores. Es aquella que “considera la responsabilidad extracontractual del Estado requiere algún título de imputabilidad que objetivase los reproches a la Administración, pero al mismo tiempo da un valor limitado a la norma del artículo 38, inciso 2º” (Ballivian, 2013: p. 59).

- c. **Responsabilidad del Estado-Juez.** Esta responsabilidad toma forma en el acto jurisdiccional o resolución judicial, en donde el juez incurre en un error grave, que se puede dar dentro del proceso o en el momento en que dicta sentencia, provocando perjuicios tanto patrimoniales, como en su honor al afectado. Fruto de lo anterior, es necesario que el perjuicio que se produce por el error sea reparado (Ballivian, 2013: p. 60).

Ahora, el SENAME es un servicio público centralizado que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, de acuerdo con el artículo 1º de su ley orgánica (Decreto Ley 2.465), el servicio está “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”. Por lo tanto, en materia de responsabilidad, conforme a lo dispuesto en los instrumentos de derechos humanos que se han reseñado a lo largo de esta presentación, es posible afirmar que el Estado, cuando se encuentra al cuidado de los NNA, ha de satisfacer ciertos estándares cuya finalidad es impedir o bien remediar la vulneración de sus derechos. Dicha obligación del Estado rige también cuando ha externalizado los servicios de cuidado de los NNA. Es decir, a pesar de no ser el proveedor directo de ese servicio, de igual forma se encuentran sujeto a tales deberes. Esas personas y entidades son responsables de los NNA, siendo clara, además, la CDN en cuanto a que en el Estado recae un deber de cuidado residual y de carácter irrenunciable. En efecto, la totalidad de los cuidadores pueden faltar, pero la organización estatal nunca puede desligarse de sus obligaciones.

Todo lo anterior significa que el Estado tiene un rol que no consiste solamente en prestar un servicio de cuidado, sino que debe hacerlo asegurando que los derechos de los NNA no se vulneren. Si el Estado incumple sus deberes, dicha inobservancia de los estándares —que debería

ser excepcional— debe, asimismo, sancionarse e indemnizarse conforme a mecanismos apropiados y eficaces (Centro de Derechos Humanos, 2017: p 174 - 175).

Como se ha analizado en el informe anual sobre derechos humanos en Chile, según el Centro de Derechos Humanos, el SENAME considera que su rol alcanza sólo a la entrega de recursos por medio de las subvenciones y a supervisar y dictar instrucciones, siendo escasa su capacidad de intervención en los colaboradores de la institución. Esta interpretación, desafortunadamente, ya ha tenido apoyo judicial y le ha servido al Estado para eximirse de indemnizar por hechos acontecidos en dependencias de sus colaboradores (2017: p. 186).

A raíz de lo anterior, es que se analiza el fallo “Sánchez Pavanello, Humberto con Fisco” (2013) dictado por la Corte Suprema, en donde se evidencia la falta de servicio en que incurre el Estado, el cual dice relación con una demanda interpuesta por los padres de una niña en contra del Fisco de Chile, por el fallecimiento de ella en un centro colaborador del SENAME a cargo de privados, acreditándose la falta de adopción de medidas para que la niña tuviera una atención médica oportuna⁵(2013: p. 123-141).

La Corte Suprema, en el caso, resolvió que:

“La decisión del legislador antes y después de las modificaciones ha sido que el Servicio Nacional de Menores respecto de las entidades colaboradoras sólo tiene un rol de supervisor o fiscalizador y una función en materia de asignación de recursos. Por lo tanto, no corresponde que dicho organismo responda civilmente por los hechos dañosos causados por dependientes de estas instituciones, si ha cumplido los deberes de impartir instrucciones y de supervisión. Lo anterior supone una verdadera abdicación a la responsabilidad estatal por la reparación de las vulneraciones a los derechos de los NNA, incumpliendo también el deber, contenido en los principios rectores, de disponer mecanismos eficaces para remediar vulneraciones a derechos generadas por los particulares prestadores de los servicios.”(Centro de Derechos Humanos, 2017: p. 187-188).

⁵En autos Rol N° 2305-2008 seguidos ante el Segundo Juzgado Civil de Valparaíso, por sentencia de veintiséis de mayo de dos mil diez, se rechazó la demanda interpuesta por Humberto Sánchez Panavello en contra del Fisco de Chile. Conociendo del recurso de apelación deducido por el demandante, la Corte de Apelaciones de Valparaíso revocó el fallo de primera instancia y en su lugar acogió la demanda en cuanto condenó al Fisco de Chile al pago de la suma de \$90.000.000 por indemnización de perjuicios a título de daño moral que sufriera el actor con motivo del fallecimiento de su hija. En contra de esta decisión el Fisco de Chile interpuso recurso de casación en el fondo.

En la situación descrita en el fallo, no hay muchas opciones: o el SENAME desconocía la situación, o bien, a pesar de conocerla no utilizó sus herramientas de intervención de la manera más intensa posible para evitar los daños a los derechos de los NNA, tolerando el estado de las cosas. En ambos casos existe falta de servicio.

Este factor de imputación de responsabilidad patrimonial que, en rigor, forma parte del deber estatal de reparación de las vulneraciones a los derechos humanos, opera si el servicio actúa defectuosamente, omite actuar, o lo hace tardíamente. Las obligaciones del SENAME son de evitar, con el mayor nivel de diligencia, que se lesionen los derechos de los NNA, por lo cual no basta con cumplir formalmente con sus deberes legales, sino que estos han de ser ejecutados con eficacia. Si no lo son, el Estado es responsable patrimonialmente.

Si, como afirma la Corte Suprema, basta con entregar los recursos, cumplir con supervisar –sin indicar periodicidad ni una dimensión cualitativa– y dictar instrucciones, cuya sustancia y calidad no están establecidas en la regulación, lo cierto es que virtualmente se ha transferido por completo a los colaboradores la responsabilidad por los NNA (Centro de Derechos Humanos, 2017: p. 188–189).

En definitiva, todo el sistema de responsabilidad analizado anteriormente se reafirma con los artículos 4 y 42 de la Ley N°18.575. Vale decir, el artículo 4 de la ley en comento señala que “El Estado será responsable por los daños que causen los órganos de la Administración en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las responsabilidades que pudieren afectar al funcionario que los hubiere ocasionado.” Además, la regla general establecida en el inciso 1° del artículo 42 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado: “Los órganos de la Administración serán responsables del daño que causen por falta de servicio”. Sin embargo, todos estos elementos que giran en torno al SENAME generan un escenario institucional público-privado que es completamente apropiado para fracasar, y lo hace a costa de los NNA cuyos derechos ya han sido vulnerados. Desde esta perspectiva, las obligaciones estatales de prevenir vulneraciones a los derechos de los NNA y remediarlas se encuentran incumplidas de forma sistemática.

CONCLUSIONES:

El análisis del presente trabajo, partió fundamentalmente por la situación ocurrida el 2016 con la muerte de Lissette Villa y los múltiples casos que ponen en evidencia la constante vulneración de derechos de los niños y niñas que están a cargo del Estado, por medio del Servicio Nacional de Menores, lo que deja como manifiesto que no se ha logrado diseñar y construir una institución que cumpla con las funciones mínimas de responsabilidad social, pues el aparato estatal debe poder contar con procesos de fiscalización eficientes, para poder abarcar todas las aristas del desarrollo integral de los NNA internalizados en el SENAME.

Es así como queda en evidencia que el Servicio que dice resguardar a los NNA y sus derechos no da abasto como organismo responsable de proteger y garantizar la “reparación” de sus derechos y, por supuesto, la reinserción de menores infractores. Más bien, el Estado ha delegado la responsabilidad que tiene con los NNA en organizaciones privadas de una forma carencial y asistencial, y dicho sistema “subsidiario” se ve graficado en un modelo de financiamiento que propicia la prolongada institucionalización.

Frente a esta problemática, se crea el PROGRAMA “MI ABOGADO”, que tiene como finalidad principal otorgar representación jurídica especializada a NNA institucionalizados. Sin embargo, dicho objetivo no abarca una representación integral de los menores de edad, pues solamente se ocupa de su representación en materia proteccional y casos de responsabilidad penal adolescente, pero no involucra una asesoría jurídica general de los NNA, pues deja a un lado otros intereses jurídicos de tramitación en juicio ordinario de familia como: pensión de alimentos, régimen comunicacional, o cualquier otro problema jurídico que sea del interés del menor.

En este sentido, una manera de subsanar esta falencia del Programa, es que éste tenga mayores atribuciones en relación a la representación que otorgan los abogados, que su trabajo vaya más allá de la representación en determinadas causas, y que de este modo, consista en una representación global que realmente signifique una diferencia tanto respecto de la figura del curador ad litem tradicional, como de otros modelos de representación jurídica de los NNA.

Ahora bien, respecto de la figura del curador ad litem propuesta por el Programa, en atención a la especialización con la que deben contar los abogados que lo componen, es posible

señalar que en la práctica, no se cumple con este requisito definitorio del programa, pues en el tercer capítulo de ésta presentación, se evidenció que los grados de especialización no son determinantes para la obtención del cargo. Es por ello que, estimamos que la única manera de poder cumplir realmente con el estándar de alta especialización que requiere el Programa, es estableciendo criterios de selección en la evaluación curricular que cuenten con un estándar alto de especialización del abogado, cumpliendo con la expectativa de que el programa sea ejecutado por profesionales aptos para la defensa de los derechos de los NNA.

Además, podemos concluir que otra de las deficiencias del Programa en la región de Valparaíso, dice relación con la organización de los conglomerados y la falta de personal para llevar a cabo la ejecución del mismo, pues nos encontramos con una sobrecarga de trabajo del equipo que apenas logra cumplir con la cobertura impuesta por el Programa, y además, una dispersión territorial que dificulta aún más dicha labor. A nuestro parecer, el Programa debería exigir a las CAJ que la ejecución se realice en forma unitaria, siendo esta la única manera en que el trabajo se desarrolle en forma autónoma y se eviten todas las dificultades derivadas de la dispersión territorial que actualmente le afecta.

Por otra parte, el Programa no ataca el problema principal y de fondo que existe en el SENAME, es decir, en términos de diseño y ejecución de éste, se cumple con el objetivo principal, el cual es otorgar representación jurídica “especializada” a los NNA en modalidad de internación, pero no se ocupa de subsanar o reparar los derechos vulnerados de los menores, pese a que los lineamientos del Programa contiene un enfoque de los NNA como sujetos de derechos, lo que dice relación con una visión integral de derechos de cada uno de los NNA y orientar todas las estrategias de intervención hacia su pleno cumplimiento.

Es por ello que el énfasis debe apuntar, en nuestro concepto, hacia un efectivo ejercicio de derechos de los NNA, para lo cual, las políticas públicas deben propender a una mayor desjudicialización de los sistemas de protección de la niñez, pasando de un sistema exclusivamente judicial a uno mixto judicial y administrativo, porque si bien los jueces conocen el Derecho, ellos no son especialistas en infancia, tienen formación al respecto en aspectos de psicología pero estos son muy incipientes, por lo que resulta difícil que, teniendo en cuenta la gravedad de vulneración de los derechos de los NNA en este último tiempo, puedan resolver sobre este tipo de materias de la forma más adecuada. Con ello no estamos diciendo que los

jueces resuelven inadecuadamente, sino que en virtud de la gravedad de la vulneración, es necesario que exista una mayor especialización, no sólo de aquellos que representen a los NNA, sino que también de aquellos llamados a resolver dichos conflictos jurídicos y, de este modo, lograr un efectivo ejercicio y satisfacción de los derechos de los NNA.

En conclusión, consideramos que el Servicio no ha logrado satisfacer sus objetivos de protección de los derechos de los NNA al cuidado del sistema, es decir, ha fallado el diseño, la implementación y supervisión de la prestación, produciendo efectos dañosos para los NNA, pudiendo generarse una Responsabilidad del Estado por falta de servicio, ya que el funcionamiento del Servicio Nacional de Menores ha sido defectuoso y no ha logrado cumplir con el llamado a proteger y promover los derechos de los NNA, que han sido vulnerados en el ejercicio de los mismos y en la reinserción social de los adolescentes que han infringido la ley penal.

Finalmente, el Programa “Mi Abogado”, en cierta forma, da respuesta a la problemática de vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, sin embargo, estimamos que lo hace en forma insatisfactoria, pues no cumple a cabalidad con el cambio de paradigma en la promoción, protección y garantía de los derechos humanos de los NNA.

BIBLIOGRAFÍA:

LIBROS:

Barros Bourie, Enrique (2010): *Tratado de responsabilidad extracontractual*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago.

Centro de Derechos Humanos (2017): *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017*, 1ª Edición Noviembre 2017, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

ARTÍCULOS:

Zúñiga Urbina, Francisco (2008): “La acción de indemnización por error judicial. Reforma Constitucional. Regulación Infraconstitucional y jurisprudencia”, Vol. 6, N°2, Centro de Estudios Constitucionales, Santiago (pp. 15- 41)

Ballivian Searle, Pedro (2013): “Responsabilidad del Estado por conductas injustificadamente erróneas o arbitrarias del Ministerio Público: análisis comparativo y jurisprudencial”, Vol. 19, N°2, Revista Ius et Praxis, Talca. (pp. 53 – 84)

Henoch, Paulina; Zaror, Yasmin y Lincopi Emilio (2017): “Serie informe social” en Revista *Fundación Libertad y Desarrollo*, Las Condes, Santiago, N°165. (pp. 163 – 215)

DOCUMENTOS:

Subsecretaría de Justicia y Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso (2018): Convenio de colaboración y transferencia para la ejecución del programa de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes, denominado “Mi Abogado” entre la Subsecretaría de Justicia y Corporación de Asistencia Judicial de Valparaíso. Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 26 de Septiembre 2019.

Subsecretaría de Justicia y Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana (2018): Convenio de colaboración entre Subsecretaría de Justicia y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región Metropolitana para la ejecución del Programa de Representación Jurídica de Niños, Niñas y Adolescentes en Sistema de Protección, modalidad residencial, del Servicio Nacional de Menores. Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 26 de septiembre 2019.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018): Resolución Exenta N°1802, de 16 de octubre de 2018, que dispone el funcionamiento del Programa de Representación Jurídica de niños, niñas y adolescentes y de la Unidad Técnica a cargo de dicho Programa (CCL/HMR/DMS/SHC/VPH/MPRC/CCF/PSA). Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 26 de noviembre 2019.

Corporación de Asistencia Judicial de la región de Valparaíso (2019a): “Informe Final, Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso para el Programa ‘Mi Abogado’”. Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 19 de noviembre 2019.

Corporación de Asistencia Judicial de la región de Valparaíso (2019b): “Informe Intermedio de Seguimiento Técnico, Convenio de colaboración entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y la Corporación de Asistencia Judicial de la Región de Valparaíso - Programa ‘Mi Abogado’”. Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 19 de noviembre 2019.

Corporación de Asistencia Judicial de la región de Valparaíso (2019c): “Informe de obtención de personal. Provisión de empleo abogado/a. Programa de representación jurídica de niños, niñas y adolescentes en sistema de protección modalidad residencial del Servicio Nacional de Menores (Programa Mi Abogado) Región de Valparaíso”. BASES CÓDIGOS C.P 002-003-004-005/2019”. Obtenido vía Ley de transparencia con fecha: 19 de noviembre 2019.

DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS:

Comité de los Derechos del Niño de la ONU (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/CHL/INQ/1). Disponible en:

http://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Informe_del_Comité_de_la_Niñez_de_ONU.pdf. Fecha última consulta: 10 de Mayo 2019.

Naciones Unidas (2012): Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (A/RES/66/138). Disponible en:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9532.pdf.

Fecha última consulta: 10 de Mayo 2019.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2018): El Estado de Chile Da a Conocer el Informe del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas: Primera Aproximación del Gobierno. Disponible en:

http://www.minjusticia.gob.cl/media/2018/07/Respuesta_del_Estado_al_Informe_del_Comité_de_Derechos_del_Niño_30-07-2018.pdf. Fecha última consulta: 10 de Mayo 2019

Policía de Investigaciones (2018): Informe. Análisis del funcionamiento residencial en centros dependientes del Servicio Nacional de Menores”. Disponible en: <https://ciperchile.cl/wp-content/uploads/informe-emilfork4.pdf>. Fecha de última consulta: 22 de Junio 2019.

Corporación de Asistencia Judicial de la región del Biobío (2018): “Bases proceso de selección de antecedentes llamado a concurso público para proveer los cargos de coordinador(a), abogado(a), asistente social, psicólogo(a) y profesional para apoyo administrativo. Programa de defensa especializada de niños, niñas y adolescentes en modalidades de cuidados alternativos ‘mi abogado’”. Disponible en:

http://www.cajbiobio.cl/Transparencia/concursos_2018/octava/BASES_concurso_mi_abogado_nov_2018.pdf. Fecha última visita: 24 de Julio 2019.

Bustos Salazar, Andrea (2019): “La representación judicial de los niños en los procedimientos protectores. Estudio crítico sobre cómo opera en la práctica la figura de los abogados curadores ad litem de niños, en los procedimientos protectores seguidos ante los tribunales de familia”. Disponible en: http://derecho.udp.cl/wp-content/uploads/2019/12/20191218_La-representación-judicial-de-los-niños-en-los-procedimientos-protectores.pdf. Fecha última consulta: 03 de enero 2020.

JURISPRUDENCIA:

SANCHEZ PAVANELLO, HUMBERTO CON FISCO: En Revista de Derecho y Jurisprudencia, N°29, editado por Consejo de Defensa del Estado, Santiago. (Pp. 123 - 148)