

Minuta

Comisión Especial Investigadora de los actos del Gobierno en lo relativo a la generación y aplicación de protocolos, políticas o acciones de búsqueda de menores de edad extraviados o desaparecidos en el país, a partir del año 2010 H. Cámara de Diputados

1. Introducción

La H. Cámara de Diputados crea una Comisión Especial Investigadora encargada de recabar antecedentes respecto de las actuaciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de sus servicios dependientes y relacionados, y demás órganos competentes, en lo relativo a la generación y aplicación de protocolos, políticas o acciones de investigación, búsqueda, rastreo y recuperación de NNA extraviados o desaparecidos en el país, a partir del año 2010, y en particular las acciones desarrolladas por Carabineros y por la PDI en la materia.

El 5 de junio de 2019, 62 diputados solicitan al presidente de la Cámara de Diputados recabar acuerdo en la Sala para crear la Comisión Especial Investigadora, justificando esta solicitud en los siguientes antecedentes:

- 1) En febrero de 2018 el jefe de la Brigada de Ubicación de Personas de la PDI en declaración en la prensa señala que habían **889 NNA desaparecidos con búsquedas vigentes en Chile**. En este conteo no figuran necesariamente las “Ordenes de Búsqueda y Recogimiento” emitidas por los Juzgados de Familia para NNA que hacen abandono de residencias de SENAME.
- 2) La H. Cámara de Diputados solicita al Ministerio Público información sobre su conteo interno de cifras de NNA desaparecidos entre 2013 y 2018. Ministerio Público informa de **1784 casos, número que considera presuntas desgracias (no consta cómo desaparecieron) y sustracción de menores (consta que un tercero se llevó al NNA, hay delito)**.
- 3) De los datos entregados por el Ministerio Público, llama la atención el aumento sostenido de NNA desaparecidos a lo largo de los años, especialmente significativo es el aumento que existió entre el 2017 y el 2018 pasando de 260 a 1465 casos.
- 4) Conteo de NNA en situación de calle del Gobierno el 2018. Se cuentan a **547 NNA que viven sin la presencia de un adulto responsable en situación de calle**. Solo el 19% de ellos señala provenir del sistema residencial del SENAME.
- 5) Según base de datos de Carabineros, el número de casos de personas desaparecidas sin resolver al año es de aproximadamente 1000.

Los antecedentes señalados hacen evidente las falencias en los procesos de búsqueda y en los protocolos que se implementan en materia de búsqueda de NNA. Se debe analizar entonces la situación de las personas extraviadas en Chile, la normativa actual y las políticas públicas existentes, con énfasis en los protocolos y en la coordinación que debe existir al momento de las búsquedas entre todos los organismos involucrados: Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, Ministerio de Desarrollo Social, Tribunales de Familia, Carabineros, Policía de Investigaciones, Ministerio Público, Servicio Médico Legal y SENAME.

Esta comisión está compuesta por los diputados Ramon Barros, Jaime Bellolio, Natalia Castillo, Fidel Espinoza, Pablo Kast, Carolina Marzán, Cosme Mellado, Miguel Mellado, Francesca Muñoz, Raúl Saldívar, Marisela Santibáñez, Matías Walker y Erika Olivera, quien la preside.

Han concurrido a exponer en calidad de invitados:

En la sesión celebrada el 5 de agosto de 2019:

- Mallén González, de la Fundación Familia de Personas Extraviadas en Chile, y la presidenta de la Fundación, Carmen Gloria Landeros.
- Paloma Zaninovic de la Sociedad Civil por la Infancia.
- Matías Orellanda, presidente de la Fundación ECAM Chile y consejero de la Sociedad Civil por la Infancia;

En la sesión del 12 de agosto:

- La Jefa Subrogante de la Brigada de Ubicación de Personas Metropolitana, Comisaria Karen Hernández, el Comisario Felipe Parada y el Comisario Alfredo Cáceres de la Policía de Investigaciones.
- El coronel Juan Francisco González, jefe del Departamento Encargos de Búsqueda de Personas y Vehículos. El comandante, Luis Tenhamm; y el teniente Oscar Valdez, Oficial Investigador, de Carabineros;

En la sesión del 19 de agosto:

- El Fiscal Nacional (S), Xavier Armendáriz S., acompañado por el Director de la Unidad Especializada de Responsabilidad Penal Adolescente y Delitos Violentos de la Fiscalía Nacional, Rolando Melo.
- El encargado de la oficina de análisis criminal de la Jefatura Nacional contra los delitos sexuales, de la PDI, el Comisario don Francisco Ceballos E.
- La Directora Ejecutiva de la Fundación Kurt Martinson, Annie Martinson.

2. Estándares internacionales en materia de NNA desaparecidos

Un enfoque de tratamiento sobre los NNA que se encuentren desaparecidos debe tener necesariamente en cuenta cuatro premisas:

- 1) Condición más vulnerable que tiene un NNA respecto de un adulto a veces con múltiples factores de vulnerabilidad.
- 2) Enfoque de derechos que se debe dar respecto de todas las actuaciones relacionadas con NNA.
- 3) Cumplimiento irrestricto de los derechos de los NNA.
- 4) Partir de la base que las desapariciones de NNA si bien en su mayoría pueden ser voluntarias, deben ser tratadas de manera especialmente grave al ser un grupo vulnerable de la Población.

2.1. Interés Superior del Niño

Los NNA son un grupo de la población que, por su estado de desarrollo, necesitan de una protección especial. En este sentido, los NNA gozan de los derechos que les corresponden a todas las personas, pero, además, tienen derechos específicos y especiales derivados de su condición, y que se traducen en deberes específicos para la familia, la sociedad y el Estado.

Dicha vulnerabilidad se ilustra en el preámbulo de la Convención sobre Derechos del Niño, el cual reafirma la necesidad de proporcionar a los niños cuidados y asistencia especial. La condición de vulnerabilidad aludida **obliga a los Estados a adoptar medidas judiciales, administrativas y sociales, especiales de protección y cuidado, siempre guiados por el principio del “interés superior del niño”, entendiéndolo no solo como un principio rector inspirativo, sino como también un derecho sustantivo y norma de procedimiento que debe guiar todo proceso en el que se encuentre involucrado un niño, niña o adolescente.**

Además, a la niñez y adolescencia se le pueden agregar otros factores de vulnerabilidad como por ejemplo la discapacidad, la pobreza, la población migrante, estar bajo la tutela del Estado entre otros.

En ese sentido, la Observación General N° 14 del año 2013 del Comité de los Derechos del Niño relativo a que el interés superior del niño sea una consideración primordial señala en su párrafo 5 que “La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, afin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana”.

2.2. Derechos protegidos de los NNA.

Si bien en Chile la mayoría de las desapariciones no generan o no son parte de la comisión de otros delitos, sí el estado de vulnerabilidad de un NNA y por el sólo hecho de que esa posibilidad ocurra es que se debe prevenir su desaparición, y en el deber de protección para con los NNA se debe buscar y encontrar a los NNA desaparecidos y reparar el daño que ello le puede haber causado.

Un extravío, puede consistir efectivamente una desaparición voluntaria con un resultado sin consecuencias, pero pueden producirse hechos vulneratorios durante la desaparición (por ejemplo delitos como robos, abusos, homicidios, otros), o consistir esta misma en un hecho vulneratorio (trata de personas, secuestro).

Es por ello que frente a una desaparición de un NNA, al menos se debe resguardar sus derechos constitucionales y los establecidos en la Convención Sobre los Derechos del Niño como de su derecho a la vida, integridad física y psíquica, derecho a la salud, educación, seguridad social, e incluso en los NNA bajo la tutela del Estado a la evaluación periódica de la internación.

2.3. Observación General (OG) N° 21 del año 2017 del Comité de los Derechos del Niño sobre lo “Niños de la calle”.

Esta OG, da cuenta de los enfoques utilizados con respecto a los niños de la calle (a veces se utilizan de manera combinada):

- Basado en los derechos del NNA: según el cual se respeta al niño como titular de derechos y las decisiones a menudo se adoptan conjuntamente con él.
- Enfoque asistencialista: consistente en “rescatar” de la calle al NNA que se percibe como un objeto o una víctima, y en función del cuál las decisiones se adoptan en nombre del NNA, sin tomar seriamente en consideración sus opiniones.
- Enfoque represivo: se percibe al NNA como un delincuente. Al igual que en el enfoque asistencialista, no se tiene en cuenta al NNA como titular de derechos. Se le expulsa a la fuerza de la calle.

Una estrategia de intervención integral y a largo plazo debe tener un enfoque basado en los derechos de los NNA. En este enfoque, el proceso por el que se hacen efectivos dichos derechos es tan importante como el resultado final. Promueve que se hagan efectivos los derechos de los NNA establecidos en la Convención de los Derechos del Niño y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos.

Los NNA de la calle, al haber recibido un trato abusivo por parte de los adultos en la sociedad, son reticentes a abandonar su autonomía que les ha costado ganar, aunque sea limitada. Este enfoque hace hincapié en el pleno respeto de la autonomía de los NNA, entre otros medios prestándoles apoyo para que encuentren alternativas a la dependencia de la calle.

Los Estados deben alentar la cooperación intersectorial e interestatal. Es necesario que las estrategias hagan frente a causas múltiples, que van desde las desigualdades estructurales hasta la violencia familiar. Es importante el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas integrales de protección de la infancia, con un enfoque basado en los derechos de los NNA. Constituyen el fundamento de las medidas prácticas necesarias para las estrategias de prevención y respuesta. Deben llegar a los niños de la calle e incorporar plenamente los

servicios específicos que necesitan. Los sistemas deben proporcionar una línea ininterrumpida de atención en todos los contextos pertinentes, entre los que se incluyen la prevención, la intervención temprana, la divulgación en la calle, las líneas de atención telefónica, los centros de acogida, los centros de día, la asistencia residencial temporal, la reunificación familiar, los hogares de guarda, la vida independiente u otras opciones de asistencia a corto o largo plazo. Deben reducirse las cargas y demoras administrativas en el acceso a sistemas de protección de la infancia. La información debe estar disponible en formatos accesibles y adaptados para la infancia y se debe apoyar a los NNA de la calle para que comprendan los sistemas de protección y se orienten con ellos.

En asociación con los medios académicos, la sociedad civil y el sector privado, los Estados deben elaborar mecanismos sistemáticos, participativos y respetuosos de los derechos para reunir datos y compartir información desglosada sobre los NNA de la calle. Deben velar por que la recopilación y el empleo de tal información no estigmatice o perjudique a esos niños. Los NNA de la calle deben participar en la fijación de los objetivos y programas de investigación, en la recopilación de información, el análisis y la difusión de la investigación para fundamentar la formulación de políticas y en el diseño de intervenciones especializadas. Las situaciones en la calle cambian rápidamente y deben realizarse investigaciones periódicas para garantizar que las políticas y los programas están actualizados.

El derecho de los NNA de la calle a buscar, obtener y difundir información acerca de sus derechos es fundamental para que estos se hagan efectivos. Deben disponer de canales accesibles y adecuados para obtener información exacta y especialmente ideada para ellos sobre: a) papel y responsabilidad del Estado, y los mecanismos de denuncia para obtener reparación en relación con violaciones de derechos humanos; b) la protección contra la violencia; c) salud sexual y reproductiva, incluida la planificación familiar y la prevención de las enfermedades de transmisión sexual d) estilos de vida saludables; e) efectos negativos del uso indebido del alcohol, el tabaco, las drogas y otras sustancias nocivas.

Los NNA de la calle son particularmente vulnerables a la violencia y la explotación sexual. Profesionales capacitados para entender las circunstancias específicas de los NNA deben dar respuestas que tengan en cuenta las cuestiones de género. Es posible que los NNA se encuentren en la calle por haber sido víctimas de trata con fines de explotación sexual o laboral, y/o pueden ser vulnerables a dicha trata, así como al tráfico de órganos y otras formas de explotación, una vez en la calle.

El Comité de los Derechos del Niño está preocupado por la aplicación de políticas de “tolerancia cero” que tratan como delincuentes a los niños de la calle y dan lugar a su internamiento forzado. Los Estados deben apoyar a la policía, con especial hincapié en la protección más que en el castigo de los NNA de la calle, y adoptar un servicio de policía multicultural. Se deben garantizar todos los derechos de los NNA, incluidos los de la calle, en el contexto de un sistema de justicia juvenil restaurativa y no punitiva.

2.4. Recomendaciones que realizó el Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile el año 2015, específicamente en lo referido a los NNA en situación de calle

Especial consideración se debe tener sobre las **recomendaciones que realizó el Comité de los Derechos del Niño al Estado de Chile el año 2015, específicamente en lo referido a los NNA de la calle:**

“83. El Comité acoge con satisfacción los programas desarrollados por el Estado parte para ayudar a los niños de la calle, pero expresa preocupación por:

- a) La falta de información desglosada y actualizada sobre estos niños;*
- b) La falta de un marco normativo y reglamentario a nivel nacional y de suficientes programas de intervención especializada que ofrezcan servicios adecuados y oportunos de protección, recuperación y reintegración a los niños de la calle;*

c) Las deficiencias en los sistemas de salud, educación y protección social, que impiden atender las necesidades específicas de los niños de la calle.

84. El Comité recomienda al Estado parte que:

a) Intensifique los esfuerzos destinados a reunir datos desglosados y actualizados sobre los niños de la calle, llevar a cabo estudios para entender mejor este fenómeno y dar a conocer públicamente esa información;

b) Elabore un marco normativo y reglamentario a nivel nacional y asigne suficientes recursos al desarrollo de medidas sostenibles, intersectoriales y coordinadas de prevención, protección, recuperación y reintegración de todos los niños de la calle;

c) Adopte las medidas necesarias para adaptar los sistemas de salud, educación y protección social a la situación y las necesidades específicas de los niños de la calle, con miras a garantizar el pleno respeto de su derecho a la educación, la salud y un nivel de vida mínimo;

d) Reunifique a los niños con sus familias cuando ello redunde en su interés superior.”

2.5. Principios Rectores para la búsqueda de personas desaparecidas elaborados por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas.

La Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas define desaparición forzada como “*el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.*”

Si bien es cierto que, la gran mayoría de las desapariciones en el país, no son forzadas, estos principios generales pueden resultar útiles en la búsqueda de cualquier persona desaparecida, incluidos los NNA, tomando en cuenta la especial vulnerabilidad en la que se encuentran. Estos principios rectores identifican mecanismos y procedimientos para la implementación del deber jurídico de los Estados de buscar a las personas desaparecidas:

1. **La búsqueda tiene que realizarse bajo la presunción de que la persona desaparecida está viva**, independientemente de las circunstancias de la desaparición, de la fecha en que inicia la desaparición y del momento en que comienza la búsqueda.
2. **La búsqueda debe ser parte de una política pública integral en materia de desapariciones**, en particular, en contextos en que la desaparición sea frecuente o masiva. Los objetivos de esa política integral, además de la búsqueda, deben ser la prevención de desapariciones, el esclarecimiento de las ya ocurridas, justo castigo de los responsables, entre otras medidas que garanticen que no se vuelvan a cometer.
3. **Las entidades encargadas de la búsqueda deben prestar especial atención a los casos de NNA desaparecidos y diseñar e implementar acciones y planes de búsqueda que tengan en cuenta su situación de extrema vulnerabilidad. Los funcionarios deben respetar el interés superior del NNA en todas las etapas de búsqueda.**
4. Los familiares de los desaparecidos, sus representantes legales, abogados, así como toda persona, asociación u organización con un interés legítimo tienen el derecho de participar en la búsqueda. De ninguna manera la negativa de las personas mencionadas a ejercer su derecho a la participación debe usarse, por parte de las autoridades, como motivo para no iniciar o avanzar en la búsqueda.
5. Tan pronto como las autoridades tengan conocimiento, por cualquier medio, o tengan indicios de que una persona haya desaparecido, **debe iniciar las acciones de búsqueda de forma inmediata**, sin ninguna demora y de manera expedita. Las autoridades deben iniciar de oficio las actividades de búsqueda de la persona desaparecida, aun cuando no se haya presentado denuncia o solicitud formal. El inicio de las actividades de búsqueda no debe estar condicionado a plazo alguno.

6. **Ante la particular vulnerabilidad que enfrentan las personas que cruzan de manera regular o irregular las fronteras, en especial los NNA no acompañados, los Estados deben tomar medidas específicas de manera coordinada para evitar que en estas situaciones se cometan desapariciones. Se debe poner especial atención a los peligros de desaparición forzada que se incrementan como consecuencia de la migración, especialmente en contextos de trata de personas, esclavitud sexual y trabajo forzoso.**
7. Los Estados deben establecer **registros y bancos de datos sobre personas desaparecidas que cubran todo el territorio nacional**. Estos deben ser actualizados de manera permanente. Los datos pertinentes que hayan sido recabados durante una búsqueda deben ser integrado de manera diligente y expedita al registro de personas desaparecidas para que estén disponibles para otras búsquedas.
8. **La búsqueda debe estar centralizada en un órgano competente, o coordinada por este**, que garantice un trabajo efectivo con todas las otras entidades cuya cooperación es necesaria para que la búsqueda sea efectiva, exhaustiva y expedita.

3. Situación actual chilena

Actualmente en Chile no existe un procedimiento orgánico de desapariciones forzadas. A partir de la información obtenida públicamente la Defensoría de los Derechos de la Niñez ofició a diversos organismos solicitando información, obteniendo diversas respuesta que dan cuenta, que si bien cada uno mantiene protocolos, estos no son muchas veces adecuados para NNA, no dan cuenta de una labor coordinada para la búsqueda de un NNA, y en general la reacción de las autoridades a la desaparición de un NNA tiende a ser reactiva más que proactiva, según lo que se expondrá a continuación.

En febrero de 2019 el **Poder Judicial emite un Informe Nacional sobre la situación actualizada de las órdenes de búsquedas de niños, niñas y/o adolescentes**, donde se da cuenta del procedimiento específico establecido por el Poder Judicial, a través de los Centros de Observación y Control del cumplimiento de Medidas de Protección (COCCMP), para dar seguimiento a las órdenes de búsquedas decretadas por los **Juzgados de Familia** del país:

- i) Decretada una medida de protección definitiva (causa X) que resuelva el ingreso de un NNA a un hogar proteccional, cada juzgado identifica esta medida utilizando la nomenclatura de “INGRESO A CENTRO RESIDENCIAL” en el sistema informático, el software RUS del Poder Judicial.
- ii) Generalmente, el juzgado debe incorporar al sistema otra nomenclatura que indique que el NNA ha hecho ingreso efectivo al recinto proteccional derivado: “INGRESO EFECTIVO”. Cada COCCMP recaba información con la Red de proteccional, a fin de cotejar datos y confirmar ingresos.
- iii) Cada COCCMP cuenta con una plataforma de gestión que permite hacer revisión diaria de las medidas de protección, y realizan una revisión prioritaria de las medidas que se encuentran en espera de ingreso a la residencia, esto es, cuando no aparecen con la nomenclatura de “INGRESO EFECTIVO”.
- iv) El COCCMP genera reportes diarios que se registran en la bitácora del software RUS, con el objeto de que el juzgado competente tenga información actualizada sobre la situación en que se encuentran los NNA derivados a residencias.
- v) En caso de que se produzca un abandono de una residencia por parte de un NNA, el COCCMP respectivo sugiere a la residencia que informe a la brevedad al juzgado competente para que decrete orden de búsqueda y recogimiento para ser reingresado a la residencia y/o puesto a disposición del juzgado para celebrar audiencia inmediata con el NNA.
- vi) Cada COCCMP, a través de la revisión del software RUS, genera un listado de medidas con orden de búsqueda vigentes que es remitido a los juzgados competentes y a las residencias respectivas. Este listado es corroborado por las residencias, e informan de vuelta al COCCMP sobre todos los NNA que han hecho abandono de las residencias. Con esta nueva información, el COCCMP devuelve el listado complementado a las residencias, se envía también a SENAME y los ministros encargados de asuntos de familia de las Cortes de Apelaciones.

- vii) En la base de datos que confecciona cada COCCMP se encuentran incorporadas las medidas de protección definitiva y también aquellas decretadas como medidas cautelares en procedimientos protectores en estado de tramitación (causas P).

Tabla 1 N° de medidas de protección (definitivas y cautelares) con decreto de orden de búsqueda vigente al 08 de febrero de 2019

Jurisdicción	N° de medidas de protección decretadas con ingreso de NNA a centros residenciales ¹	N° de órdenes de búsqueda de NNA vigentes
Arica	142	23
Iquique	123	8
Antofagasta	163	5
Copiapó	82	2
La Serena	192	18
Valparaíso	832	43
Rancagua	97	23
Talca	531	24
Chillán	172	14
Concepción	837	72
Temuco	449	19
Valdivia	427	15
Puerto Montt	167	11
Coyhaique	15	0
Punta Arenas	38	2
San Miguel	1043	35
Santiago	622	24
Total	5.932	338

Fuente: Informe Nacional Situación Actualizada Órdenes de Búsqueda de NNA febrero 2019

La información de esta tabla se recabó con los datos levantados durante el **proceso de visitas del Poder Judicial** a las residencias realizado el segundo semestre de 2018.

Este informe emitido por el Poder Judicial sirve de antecedente para que desde la Defensoría de la Niñez se envíen Oficios a instituciones directamente relacionadas con el tema: el **19 de febrero de 2019 se envían Oficios Reservados a SENAME (N°58/2019), Policía de Investigaciones (N°59/2019) y Carabineros (N°60/2019)**, a través de los cuales se solicita información respecto de las órdenes de búsqueda y recogimiento dictadas por los Tribunales de Familia a lo largo del país en relación a NNA, tiempo y formas de cumplimiento de las órdenes, protocolos de actuación vigentes y formas de proceder de las policías.

A raíz de lo anterior, además de las ponencias públicas en diversas instancias de las distintas autoridades se pudo obtener la situación siguiente:

3.1. SENAME (respuesta de SENAME a Oficio N° 58/2019).

¹ Contiene el total de medidas, es decir, las decretadas en etapa de tramitación (causas P) y las decretadas en etapa de cumplimiento (causas X).

Respecto a la forma de proceder para el caso en que un NNA bajo la tutela del Estado no sea habido, y en caso de que haya ingresado a un Centro Residencial administrado por organismos colaboradores acreditados, existe un Protocolo de Actuación para Residencias de Protección de la Red Colaboradora de SENAME, elaborado en abril de 2016, el que contiene un Protocolo en caso de Abandono Residencial en donde se establece principalmente que:

- El abandono de sistema debe estar consignado en el Manual de Convivencia de la residencia. Se deben definir las consecuencias que puede implicar para el bienestar del NNA y el procedimiento de reingreso. Se refiere a situaciones en las cuales los miembros del equipo se dan cuenta de que un NNA pretende abandonar la residencia por su propia voluntad o comunica su intención de dejar la residencia.
- En todo momento el miembro del equipo que interviene le hará compañía al NNA, y solicitará el apoyo del director o profesional con mayor ascendencia sobre el NNA.
- Se indagará con el NNA las razones que motivan su deseo de abandono del sistema, con la finalidad de averiguar si hay algún aspecto en el cual se pueda trabajar para lograr que desista de abandonar la residencia.
- De no ser posible evitar el abandono, el director de la residencia informará a Carabineros para solicitar su búsqueda. Debe dar cuenta también al Tribunal de Familia a más tardar el día hábil siguiente.
- Se debe informar a la familia no después de 1 hora del abandono, preguntando sobre el paradero del NNA y propiciando su reingreso.
- Una vez que el NNA sea localizado, se debe informar al Tribunal de Familia y acudir a un establecimiento de salud para descartar la existencia de lesiones.
- A su regreso, se deben acoger sus ansiedades y temores. No corresponde cuestionar ni sancionar, lo que debe estar plasmado en el Manual de Convivencia.
- Deben establecerse medidas tendientes a mantener informado a todos los NNA de las razones de su ingreso, permanencia, estrategias para el logro de los objetivos propuestos.

Respecto a la forma de proceder para el caso en que un NNA no sea habido luego de abandonar un CREAD, SENAME cuenta con un Protocolo de Búsqueda posterior al abandono, que establece el procedimiento a seguir:

- **Formalizar la Acción de Búsqueda:** Informar, mediante Oficio y dentro de las primeras 24 horas, al Tribunal de Familia competente para que emita la orden de búsqueda correspondiente a las policías. Las figuras adultas responsables siempre deben ser informadas desde el momento en que se toma conocimiento del abandono del sistema.
- **Garantizar que se cuenta con información de las circunstancias de la situación de abandono del sistema:** Educador responsable debe describir detalladamente en un informe las circunstancias en las que se ejecuta el abandono: hora, condiciones asociadas a la conducta, si existieron posibilidades de evitar la huida, si el NNA contó con apoyo de otro para lograr su objetivo, si existió alguna amenaza o agresión, entre otros. Jefatura técnica deberá contar con el informe de manera inmediata.
- **Redefinir el Plan de Intervención Individual:** Jefatura técnica deberá instruir a profesionales (trabajador social/psicólogo) a modificar el Plan de Intervención Individual para que contenga todas las acciones de búsqueda que se han activado. Mientras dure el proceso de búsqueda, todos los adultos responsables debiesen ser citados para recibir atención, reforzar lineamientos, compromisos y potenciar el rol que les compete dentro de este proceso.
- **Reunión Técnica/Clínica:** Finalizando las acciones formales de solicitud de búsqueda, entrega de la información sobre la situación de abandono, realización de entrevistas a adultos referentes del NNA, Jefatura técnica deberá garantizar la realización de estudio y análisis de caso con la participación de todo el equipo profesional del CREAD. En este espacio se deben identificar las circunstancias, razones que podrían estar asociadas a la generación de estas situaciones de abandono de sistema.
- **Reingreso/acogida:** Habido el NNA, se desarrolla procedimiento de acuerdo a Protocolo de Ingreso y Orientaciones Técnicas. Se informa inmediatamente a familia/padres, adultos referentes y Tribunal de Familia. Se registra en Senainfo su calidad de presente. Los profesionales a cargo del caso, deberán nuevamente modificar el Plan de Intervención Individual, considerando las condiciones en las que regresa, situación individual, con pares, con la familia, entre otros.

En el mismo Oficio SENAME informa, a través del siguiente cuadro, el número de NNA que han realizado abandono de un centro residencial desde al año 2013 al 2019, ya sea administrado por organismos colaboradores o de administración directa:

Tabla 2 N° de NNA que han realizado abandono de un centro residencial por región años 2013-2019

Región	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Antofagasta	5	2	2	11	5	6	1	32
Arica y Parinacota	8	1	-	2	-	-	-	11
Atacama	2	1	-	-	-	1	-	4
Aysén	-	-	-	2	-	-	-	2
Coquimbo	6	4	-	2	4	4	1	21
La Araucanía	23	8	11	6	3	2	1	54
Los Lagos	7	6	10	10	12	5	1	51
Los Ríos	2	6	3	6	5	8	-	30
Magallanes	-	-	2	-	-	-	-	2
Tarapacá	2	4	-	7	-	-	-	13
Valparaíso	200	204	180	121	108	27	-	840
BioBío	15	11	8	10	6	8	-	58
O'Higgins	6	6	1	-	2	1	-	16
Maule	1	-	6	-	2	1	-	10
Metropolitana	209	173	190	120	124	135	14	965
Total	486	426	413	297	271	198	18	2.109

Fuente: Departamento de Planificación y Control de Gestión, SENAME, 2019

3.2. Carabineros de Chile.

Responde a través del Oficio N° 364/2019 de fecha 19 de marzo de 2019, dando cuenta de lo siguiente:

- 1) Las órdenes de búsqueda y recogimiento dictadas por Tribunales de Familia a lo largo del país en relación con NNA dirigidas a Carabineros son remitidas a la 48ª Comisaría Familia e Infancia, para ser ingresados en un sistema institucional de base de datos denominado Aupol Operativo. Sólo tienen información estadística sobre las órdenes desde el año 2017.
- 2) Las órdenes judiciales son ingresadas al sistema Aupol Operativo de forma genérica, no se especifica qué órdenes llegan con respecto a niños que fueron buscados anteriormente y que no fueron habidos. Por tanto, no tienen base de datos con NNA que registren más de una orden de búsqueda.
- 3) Cuadro resumen de la cantidad de órdenes de búsqueda y recogimiento:

Tabla 3 N° de órdenes de búsqueda y recogimiento ingresadas al sistema AUPOL Operativo 2017-2019

Año	Búsqueda y recogimientos habidos	Búsqueda y recogimientos no habidos	Sin efecto tribunal	Pendientes	Total
2017	1.755	2.411	662	0	4.828
2018	1.289	1.425	537	1.108	4.359
2019	51	69	26	289	435

Fuente: Oficio N° 364/2019 de fecha 19 de marzo de 2019, Carabineros de Chile

- 4) Señala que no se puede informar sobre número de NNA que han fallecido y que mantenían órdenes de búsqueda pendientes, ya que el sistema Aupol Operativo, en su precariedad, no permite hacer desgloses de información de este tipo, y solamente separa la información de las órdenes ingresadas en los siguientes ítems:
 - i) Pendientes
 - ii) Positivas
 - iii) Negativas
 - iv) Sin efecto
 - v) Prórroga.
- 5) Los Tribunales de Familia piden cuenta a la 48^a Comisaría Familia e Infancia en aquellos casos en que Carabineros no ha dado cumplimiento a las órdenes de búsqueda en el tiempo requerido. Pero no piden cuenta en aquellos casos en que Carabineros informa que los NNA no han sido habidos ya que, en términos prácticos, hay un cumplimiento formal a la orden, aunque sin resultados favorables. En algunos de esos casos, el Tribunal de Familia emite una nueva orden judicial solicitando nuevas diligencias.
- 6) Agotadas las instancias de búsqueda, cada orden es devuelta al tribunal, informando si se obtuvo resultado positivo o negativo. No ejecutan nuevas búsquedas de NNA una vez que ya se realizó la búsqueda ordenada por el Tribunal, aun cuando el NNA no es habido. Luego, se comienza a trabajar en las siguientes órdenes de búsqueda según su fecha de ingreso.
- 7) El sistema informático con el que trabajan no les permite cotejar la información sobre el número de NNA respecto de los que se han decretado órdenes de búsqueda y recogimiento y que se encuentren registrados en el sistema penal o penal adolescente.
- 8) En promedio, cada patrulla dedicada exclusivamente a dar cumplimiento a los mandatos judiciales de los Tribunales de Familia, dedica 6 horas a realizar las diligencias que obtienen resultados positivos, y 60 minutos a realizar diligencias en aquellos casos en que el resultado es negativo.
- 9) No llevan un registro de los casos en donde los NNA son habidos luego de realizada la búsqueda ordenada judicialmente, pero respecto de los cuales se decreta una nueva orden de búsqueda al desaparecer por segunda vez.
- 10) Tampoco registran en el sistema Aupol Operativo el número de NNA respecto de los cuales la institución mantiene órdenes de búsqueda que tienen más de un año de antigüedad. Pero si mantienen registro de las órdenes pendientes; del año 2017: ninguna, del año 2018: 1108 y del 2019: 289.
- 11) Todas las órdenes de búsqueda y recogimiento que ingresan a su sistema provienen de los Tribunales de Familia.

3.3. Policía de Investigaciones.

Responde a través del Oficio N° 375, de fecha 1 de julio de 2019, informando principalmente lo siguiente:

- 1) Realizadas las diligencias relacionadas con las órdenes de búsqueda emitidas por los Tribunales de Familia en el plazo establecido, una vez informado del resultado al Tribunal, no se hace seguimiento al caso. En este sentido proceden como Carabineros.
- 2) No cuentan con registro de número de NNA que han fallecido y que mantenían órdenes de búsqueda pendientes.

- 3) No realizan búsquedas periódicas de NNA que no han sido habidos. Se dedican a cumplir con los plazos y órdenes del tribunal, independiente de los resultados de las búsquedas.
- 4) No registran el número de NNA respecto de los cuales la institución mantiene órdenes de búsqueda que tienen más de un año de antigüedad. Informan que, si el NNA no es habido, se devuelve la orden al tribunal con esta información, y luego es el Tribunal el que emite nueva orden de búsqueda y recogimiento, ya sea a Carabineros o a la PDI.
- 5) No tienen protocolos de actuación que señalen el procedimiento a adoptar por los funcionarios de la PDI en los casos en que se reciban órdenes de búsqueda y recogimiento por parte de los Tribunales de Familia. Informan de las diligencias que normalmente realizan las unidades policiales para dar cumplimiento a lo ordenado por los tribunales:
 - Consultas a diversas fuentes de información institucionales
 - Obtención de información con el círculo cercano (familiares, amigos, testigos)
 - Consulta a organismos extrainstitucionales (hospitales, GENCHI, hogares de acogida, SML, Carabineros, etc.)
 - Consulta a empresas privadas de transporte (descartar o acreditar huida de la ciudad y/o región)
 - Búsqueda por medio de redes sociales
 - Concurrencia a domicilios y lugares frecuentados por la víctima.

Si la búsqueda fue positiva el NNA es trasladado a:

- Centro asistencial (constatar estado de salud)
 - Tribunal
 - Centro u hogar
 - Cuidador o familiar indicado
- 6) Cuentan con un protocolo institucional de actuación frente a denuncias por presunta desgracia de NNA:
 - Toma de conocimiento de la desaparición (denuncia)
 - Encargo en el Sistema Informático Institucional Gepol a nivel nacional
 - Creación de ficha digital por presunta desgracia
 - Envío de un radiograma a circular general (nivel nacional) con descripción del encargo. Incluye pasos fronterizos controlados por la PDI.
 - Entrevista a denunciantes y/o personas afectadas.
 - Levantamiento de información.
 - En caso de ser habida, la persona es entrevistada a fin de definir causas de su desaparición.
 - Cancelación del encargo en el Sistema Informático Gepol.

Solamente en casos puntuales y en delitos de alta complejidad en donde existe una grave vulneración de derechos a un NNA, se realizan medidas cautelares por parte de las Brigadas Investigadoras de Delitos Sexuales.

3.4. Ministerio Público

En la sesión celebrada el 19 de agosto de 2019 por la Comisión Investigador, el Fiscal Nacional Subrogante, Xavier Armendáriz, informa sobre el proceder del Ministerio Público con respecto a las denuncias de presuntas desgracias:

- El Ministerio Público tiene cerca de 6000 casos al año de presuntas desgracias de NNA, lo que incluye ausencias por accidentes, enfermedades, ausencia por voluntad propia, suicidios y víctimas de delitos.

- Cerca del 98 % de los casos de presuntas desgracias corresponden a personas que desaparecen por su propia voluntad y vuelven a reaparecer.
- Las presuntas desgracias tienen trato preferente en la Fiscalía sólo en lo referido a formalidades de ingreso.
- No existe protocolo vigente en la Fiscalía respecto de la tramitación de estos casos. Afirma que se está generando un protocolo de búsqueda que debiera estar vigente en “un par de meses”. En este protocolo se establecerán criterios de actuación para los fiscales, para los organismos auxiliares (Policías, Servicio Médico Legal, otros) y para la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía. Este protocolo está siendo trabajado en conjunto con las policías y el Servicio Médico Legal.
- En los casos de presuntas desgracias los fiscales no son capacitados para realizar búsquedas en sectores agrestes. Por tanto, el éxito de las búsquedas dependerá, en gran medida, de la capacidad técnica particular que tenga cada fiscal, y de su proactividad en perfeccionarse en el tema.

4. Recomendaciones:

4.1. SENAME.

- Los protocolos para casos de abandono residencial deben tener los mismos estándares para las residencias de la red colaboradora de SENAME y para las residencias de administración directa, CREAD. No se entiende que se establezcan criterios distintos para cada uno si en ambos existen NNA bajo tutela del Estado. Debe haber un **estándar único para ambos protocolos que incorpore acciones específicas de prevención y reacción ante las desapariciones de los NNA**. Actualmente, se trata con mayor detalle el rol preventivo que debe cumplir la residencia en el Protocolo establecido para la red colaboradora, mientras que en el protocolo que existe para los CREAD, se establecen mejores mecanismos de reacción una vez que el NNA ha abandonado la residencia.
- Dentro de las acciones preventivas, se debe establecer el deber de los profesionales de la residencia de prestar atención a las señales que los NNA puedan estar entregando y que puedan significar un posterior abandono. En este sentido, es importante que quede **incorporado en el protocolo, el derecho de los NNA a ser oídos**, establecido en el Art. 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Este derecho se traduce en que cada NNA pueda expresar su opinión libremente en todos los asuntos que lo afectan, y que sus opiniones se tengan debidamente en cuenta, de acuerdo a la edad y madurez del niño.
Recae sobre los Estados, representado en este caso en los profesionales de las residencias, la obligación de reconocer ese derecho y garantizar su observancia, es decir, deben escuchar los problemas e inconformidades que manifiestan tener en los hogares, se deben atender sus necesidades, y en los casos en que corresponda, incluso debe gestionarse su traslado cuando así lo manifiesten justificadamente.
- En el proceso de visitas realizado por profesionales de la Defensoría de la Niñez a centros residenciales de protección del país, se constató que, en muchos de estos centros, los Manuales de Convivencia no se encuentran actualizados, ni responden a los estándares internacionales sobre la materia. En ese sentido, se recomienda a SENAME, que, junto con actualizar los protocolos de abandono y búsqueda para las residencias, **se inste a todas las residencias a mantener sus Manuales de Convivencia actualizados**.
- Se debe establecer como exigencia en los protocolos, para los profesionales que realicen la denuncia cuando se produce abandono de la residencia por parte de NNA, el que deben entregar toda la información básica necesaria, relativa al historial del NNA, que pueda ser útil al momento de realizarse la búsqueda por parte de las policías.

- Se debe mantener informado en todo momento al Curador ad litem del NNA. Se le debe informar del abandono de la residencia, del proceso de búsqueda y del resultado de las diligencias que se vayan realizando. El Curador puede tener información importante sobre el paradero y motivaciones del NNA.
- Generar proceso participativo con NNA para conocer causas que los llevan a abandonar las residencias con el fin de elaborar plan de prevención integral para evitar futuros abandonos. En este sentido, resulta importante traspasso de información que las demás instituciones puedan manejar sobre los motivos de abandono.

4.2. Policías (Carabineros y PDI)

- Se recomienda que deben tener **sistemas operativos que les permita tener información específica sobre cada NNA con respecto al cual se ha decretado orden de búsqueda**. El sistema debe permitir revisar información sobre todas las órdenes de búsqueda que se le han decretado, con sus respectivos resultados, historial familiar y proteccional. Los sistemas que tienen actualmente son precarios, no registran el número de NNA respecto de los cuales la institución mantiene órdenes de búsqueda que tienen más de un año de antigüedad, ni la cantidad de órdenes de búsqueda que tiene cada NNA. Esto impide que el trabajo sea eficiente, ya que, al recibir una orden de búsqueda por parte del tribunal, no tienen información básicas sobre las diligencias que pueden haber realizado en caso de que respecto a ese NNA ya se haya decretado una orden anterior.
- Actualmente, PDI y Carabineros una vez realizadas las diligencias relacionadas con las órdenes de búsqueda emitidas por los Tribunales de Familia, en el plazo establecido por el juzgado, e informado del resultado al Tribunal, no realizan seguimiento al caso ni realizan nuevas gestiones de búsqueda una vez que el NNA no fue habido. Simplemente se informa al tribunal del resultado negativo y se comienza a trabajar en una nueva orden de búsqueda. En este sentido, se recomienda **clasificar las órdenes de búsqueda simplemente entre aquellas con resultado positivo y aquellas que se encuentran pendiente**, al no encontrarse todavía la NNA. No se pueden devolver las órdenes de búsqueda en donde los resultados han sido negativos, precisamente este resultado debe ser un incentivo para las policías para seguir realizando gestiones en su búsqueda, sin tener que esperar una nueva orden del tribunal para realizarlas. Se deben realizar búsquedas periódicas para aquellos casos en que las órdenes de búsqueda sigan pendientes.
- Ni PDI ni Carabineros tienen **protocolos de actuación que señalen el procedimiento a adoptar por sus funcionarios en los casos en que se reciban órdenes de búsqueda** y recogimiento por parte de los Tribunales de Familia o por otras vías. Esto se debe corregir en el menor tiempo posible, ya que hace poco eficientes y desordenadas las gestiones de búsqueda. Debieran contar con un protocolo similar al que tiene la PDI frente a denuncias por presuntas desgracias de NNA o simplemente manejar todos los casos en los que se decreten ordenes de búsqueda como presuntas desgracias.
- En la PDI, todas las diligencias de búsqueda relacionadas con las ordenes de búsquedas de NNA debieran estar coordinadas por la Brigada de Ubicación de Personas Metropolitana, al ser una población de alta vulnerabilidad.
- Policías deben realizar labores de búsqueda de manera coordinada durante todo el proceso, intercambiando información precisa y actualizada sobre las diligencias realizadas.

4.3. Ministerio Público

- Se encontrarían trabajando en generar un protocolo de búsqueda de personas, para casos de presuntas desgracias, que establezca criterios de actuación para los fiscales, para los organismos auxiliares (Policías, Servicio Médico Legal) y la Unidad de Víctimas y Testigos de la Fiscalía. Se recomienda **incorporar en la redacción de este protocolo a SENAME y a Curadores ad litem**, ya que

son actores relevantes que deben ser considerados en los procesos de búsqueda de NNA que se encuentran bajo tutela del Estado. La búsqueda debe responder a una política pública integral en donde el trabajo interinstitucional coordinado es necesario para la prevención de desapariciones y para conocer el motivo de las ya ocurridas, resultando fundamental la información que maneja SENAME y Curadores en ese sentido.

5. Recomendaciones generales:

- Se debe generar una política integral de búsqueda de NNA que permita que todas las instituciones que participen o tengan injerencia en la búsqueda de NNA operen de manera coordinada.
- Se recomienda generar un **banco de datos y registro de NNA desaparecidos unificado de todas las instituciones involucradas a nivel nacional**. Debe relacionarse y comunicarse con el registro de información de NNA en situación de calle que el Ministerio de Desarrollo Social dice que está diseñando. El registro debe cubrir todo el territorio nacional y debe permitir desglosar información sobre: autoridad que ingresa los datos, fecha en que NNA fue dado por desaparecido, encontrado, restos identificados o entregados, motivos de la desaparición, entre otros. Estos registros y bancos de datos deben ser actualizados de manera permanente.
- Se recomienda a todas las instituciones encargadas de la búsqueda de NNA, **considerar en todo el proceso las vulnerabilidades especiales que puedan tener los involucrados**, tales como discapacidades, pertenecer a pueblos indígenas, pertenecer a población migrante, pertenecer a población LGBTI, y otros, en cuyo caso la búsqueda debe tener un enfoque diferencial, teniendo en cuenta en todas las etapas de búsqueda el interés superior del NNA.
- Se recomienda que, además, las búsquedas de NNA sobre todo los que se encuentren en una especial situación de vulnerabilidad sean abordados de forma tal que se realice la búsqueda proactiva de un NNA, obteniendo información pertinente sobre posibles comisiones de delitos y otros tipos de vulneración, con el fin de realizar un abordaje completo.
- Se recomienda a los poderes ejecutivo y legislativo la creación de una ley sobre personas extraviadas o desaparecida con especial enfoque en población vulnerable.