INDH INSTITUTO NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	**Informe legislativo sobre el proyecto de ley que Establece medidas de seguridad, orden y respeto para la comunidad educativa (boletín N° 18156-04)**

Informe Legislativo aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 6 de mayo de 2026.

PRESENTACIÓN

El presente informe tiene por objeto analizar el proyecto de ley que Establece medidas de seguridad, orden y respeto para la comunidad educativa (boletín N° 18.156-04). El proyecto fue presentado por el Presidente de la República por Mensaje el 7 de abril de 2026 a la Cámara de Diputadas y Diputados. Actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional con urgencia de discusión inmediata.

A continuación, este informe tratará los siguientes aspectos: (i) antecedentes y descripción del proyecto; (iii) estándares internacionales y nacionales pertinentes en materia de Derechos Humanos aplicables al contenido de la iniciativa legislativa; (iv) análisis conforme a dichos estándares; y (v) recomendaciones formuladas por el Instituto respecto al proyecto de ley objeto de estudio.

Antes de abordar el presente proyecto de ley cabe destacar que este análisis se realiza exclusivamente desde la perspectiva de lo regulado en el derecho internacional de los derechos humanos, en los tratados internacionales ratificados por Chile, la Constitución Política de la República y la legislación interna.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos se ha referido en múltiples oportunidades a las temáticas que trata el proyecto de ley en estudio. Este documento reúne la postura institucional del INDH que ya ha sido expresada en otros documentos e informes. Entre otros, la opinión del INDH sobre la materia puede encontrarse en:

- Instituto Nacional de Derechos Humanos, Informe sobre el Proyecto de Ley que Modifica la Ley 20.931 Haciendo Aplicable el Control Preventivo de Identidad desde los 16 años de edad (Boletín N° 11.314-25). Minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 20 de agosto de 2018 - Sesión Ordinaria N° 440.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos, Documento de Posición: Agenda legislativa, política criminal y derechos humanos. Aprobado por el Consejo del INDH en agosto de 2023.

Desde la perspectiva del Instituto, el análisis de esta propuesta exige ponderar adecuadamente tanto los fines que invoca -*i.e.*, proporcionar espacios seguros en establecimientos educacionales

y prevenir la violencia- como sus eventuales efectos sobre el ejercicio de derechos fundamentales de NNA.

En este contexto, resulta relevante establecer un punto de partida común para el análisis. La seguridad ciudadana constituye una condición esencial para el ejercicio de los derechos humanos. La posibilidad de que las personas desarrollen su vida en condiciones seguras frente a la violencia y la criminalidad es un presupuesto básico para el ejercicio efectivo de derechos fundamentales como la educación, la integridad personal y la participación en la vida social. En este marco, la seguridad en los establecimientos educacionales adquiere una relevancia particular, en la medida en que constituye en la base para el ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. La prevención y abordaje de la violencia en estos espacios no solo es una preocupación legítima, sino un deber del Estado, en cuanto permite resguardar condiciones adecuadas para el desarrollo, la educación y la convivencia.

En consecuencia, no existe una oposición entre la protección de la seguridad y el respeto de los derechos humanos. Bajo esta premisa, el análisis del proyecto se orienta a examinar las medidas propuestas a la luz de los estándares aplicables y de su capacidad para contribuir de manera efectiva al objetivo que se persigue.

Por último, el análisis de la presente iniciativa requiere considerar de manera equilibrada los distintos bienes jurídicos en juego. En particular, y como se verá, junto con los eventuales riesgos que determinadas medidas pueden generar respecto del ejercicio de derechos como la libertad personal, la vida privada o la intimidad de los estudiantes, también debe tenerse en cuenta la obligación del Estado de prevenir y abordar situaciones de violencia que afectan derechos fundamentales como la vida y la integridad física de todos los miembros que integran las comunidades educativas.

I. ANTECEDENTES

El proyecto de ley tiene su origen en el Mensaje boletín N° 18.156-04 del Ejecutivo, cuyo objetivo, es fortalecer las condiciones de seguridad, orden y convivencia al interior de los establecimientos educacionales, en respuesta a un diagnóstico de aumento sostenido de conflictos, violencia escolar y afectación del clima educativo. El proyecto fue aprobado en general y en particular por la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados y el día 21 de abril del presente año fue aprobado por la Sala, siendo despachado a su segundo trámite constitucional en el Senado. El proyecto se encuentra actualmente con urgencia de discusión inmediata.

En este contexto, la iniciativa se inscribe en un debate más amplio respecto de cómo abordar la violencia en el ámbito escolar. Tal como se desprende de la discusión política y técnica existente, el problema no radica únicamente en el reconocimiento de la gravedad del fenómeno —aspecto sobre el cual existe consenso transversal—, sino en el modelo de respuesta que el Estado debe adoptar frente a él.

En términos generales, el proyecto se orienta hacia un enfoque que privilegia herramientas de control, vigilancia y sanción, incorporando instrumentos propios del sistema de seguridad pública y del ámbito penal al espacio educativo. La concentración en este enfoque, podría tensionar la concepción de la escuela como espacio formativo, desplazando el eje desde la convivencia y el desarrollo integral hacia la gestión del orden y la seguridad.

Al respecto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha señalado previamente que la seguridad pública constituye un deber primordial del Estado y un presupuesto necesario para el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales[1]. No obstante, ha advertido que el diseño de políticas en esta materia debe realizarse conforme a estándares de derechos humanos, evitando retrocesos en su protección y asegurando que las medidas adoptadas sean racionales, proporcionales y sustentadas en evidencia empírica .

Desde una perspectiva de política pública, la evidencia disponible muestra que la violencia en contextos educativos responde a factores múltiples, entre los que se encuentran condiciones sociales, dinámicas institucionales, factores de salud mental y trayectorias de vida. En consecuencia, su abordaje requiere estrategias integrales que no se agoten en herramientas de control o sanción, sino que incorporen dimensiones preventivas y de apoyo.

En esta misma línea, resulta relevante considerar que la violencia en contextos educativos no puede ser comprendida únicamente como un problema de orden o disciplina escolar, sino como un fenómeno multifactorial que expresa también condiciones más amplias de deterioro del bienestar de niños, niñas y adolescentes. En la discusión técnica del proyecto se ha advertido, por ejemplo, el impacto que han tenido en esta materia factores como la salud mental, la pérdida de rutinas y habilidades de autorregulación tras la pandemia, así como nuevas formas de violencia entre pares, incluyendo aquellas mediadas por tecnologías digitales. En este sentido, la evidencia disponible sugiere que una respuesta estatal eficaz no debiera limitarse a reforzar herramientas de control e inspección, sino que debe considerar también medidas estructurales de prevención, acompañamiento y fortalecimiento de la convivencia escolar

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley propone un conjunto de medidas destinadas a reforzar la seguridad y la convivencia en establecimientos educacionales, incorporando tanto modificaciones al régimen educativo como al Código Procesal Penal. En términos generales, la iniciativa habilita a los establecimientos para implementar mecanismos de revisión de mochilas y efectos personales de los estudiantes, con el objeto de prevenir el ingreso de elementos peligrosos, estableciendo que dichas medidas deberán regularse en los reglamentos internos. Las modificaciones pueden agruparse en cinco ejes principales.

[1] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Documento de Posición: Agenda legislativa, política criminal y derechos humanos. Aprobado por el Consejo del INDH en agosto de 2023.

En primer lugar, se incorpora una nueva facultad para que los establecimientos educacionales puedan contemplar en sus reglamentos internos la revisión de mochilas, bolsos y efectos personales de los estudiantes, con el objeto de prevenir el ingreso de elementos peligrosos. Esta medida debe ejecutarse sin contacto físico forzoso y respetando derechos fundamentales, aunque permite la intervención de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública en caso de negativa o indicios de delito.

En segundo lugar, se introduce una habilitación expresa para que Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones puedan realizar registros de vestimentas y efectos personales al interior de establecimientos educacionales, sin orden judicial, cuando existan indicios de la comisión o tentativa de un delito, previa solicitud del establecimiento.

En tercer lugar, se modifica el sistema de denuncias ante la Superintendencia de Educación, estableciendo como requisito de admisibilidad el agotamiento previo de instancias de gestión colaborativa, salvo en casos de delitos o vulneraciones de derechos fundamentales, e incorporando la posibilidad de sancionar denuncias manifiestamente infundadas.

En cuarto lugar, se fortalecen las facultades del cuerpo docente, permitiendo la adopción de medidas inmediatas, obligatorias y de carácter disciplinario respecto de los estudiantes, en el marco de un denominado "enfoque formativo", cuyo contenido se amplía para incluir dimensiones correctivas.

En quinto lugar, se introducen modificaciones al régimen de convivencia escolar, incluyendo la prohibición de vestimentas que impidan la identificación facial o que promuevan conductas contrarias a la ley, así como la ampliación de las causales de afectación grave a la convivencia, incorporando la interrupción total o parcial de clases.

Finalmente, el proyecto establece una restricción al acceso a la gratuidad en educación superior para personas condenadas por delitos contra la vida, la integridad física o psíquica, o la propiedad.

Modificaciones introducidas durante la tramitación del proyecto de ley

Durante su tramitación en la Comisión de Educación de Cámara de Diputadas y Diputados el proyecto fue objeto de diversas modificaciones.

- La comisión introdujo algunas precisiones respecto de la medida de revisión al interior de los establecimientos educacionales. En su versión aprobada, esta se circunscribe a mochilas, bolsos u otros efectos personales, excluyendo expresamente la revisión de vestimentas y cualquier forma de contacto físico. Asimismo, se incorporan resguardos explícitos vinculados al respeto de la vida privada, la honra, la no discriminación y el interés superior del niño, junto con la exigencia de que dichas medidas se regulen en los reglamentos internos de cada establecimiento.

- Se establece que la negativa del estudiante a someterse a la revisión podrá constituir un antecedente relevante para efectos de habilitar la intervención policial, lo que modifica sustantivamente el alcance de la medida. En concreto, el proyecto de ley establece que la negativa del estudiante a ser registrado "constituirá indicio suficiente para efectos de lo dispuesto en el artículo 87 ter del Código Procesal Penal". Dado que el artículo 87 hace referencia directamente al artículo 85 del Código Penal, el que faculta a las policías a realizar controles de identidad y registros de vestimenta, en la práctica esta modificación implica que la negativa al registro habilita, paradójicamente, a la revisión de sus pertenencias por parte de las policías.

- En esta línea, se incorpora un nuevo artículo en el Código Procesal Penal que permite a funcionarios de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones concurrir a establecimientos educacionales, sin orden previa del fiscal, para efectuar registros de vestimentas y efectos personales, en presencia de indicios de la comisión o preparación de un delito.

- Asimismo, se regula con mayor detalle el procedimiento frente a la negativa del estudiante, estableciendo la participación de padres o apoderados y, en su defecto, la eventual intervención policial. Si bien esta regulación introduce ciertos elementos de formalización, también contempla la posibilidad de mantener al estudiante bajo resguardo mientras se desarrollan dichas gestiones, lo que plantea interrogantes respecto de la naturaleza y límites de estas medidas.

III. DERECHO INTERNO Y ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS SOBRE LA MATERIA.

Estándares internacionales

El Estado de Chile ha ratificado diversos tratados internacionales que establecen estándares obligatorios y recomendaciones en los derechos que pueden verse afectados por el proyecto de ley. Como ya se dijo, el Estado de Chile debe ceñir su actuar a los tratados internacionales ratificados por Chile, en tanto constituyen un límite al ejercicio de la soberanía, de acuerdo a lo indicado en el artículo 5° de la Constitución. Estos estándares emanan tanto del sistema universal de protección de derechos humanos como del sistema interamericano, y configuran un bloque normativo de control de juridicidad que impide el ejercicio arbitrario de la potestad estatal.

La eventual afectación de estándares de derechos humanos en la presente iniciativa debe analizarse en dos niveles complementarios. En primer lugar, corresponde considerar los estándares generales relativos a los derechos y garantías reconocidos a todas las personas, en particular aquellos vinculados a la libertad personal, la vida privada, la igualdad y no

discriminación, y el debido proceso, que pueden verse comprometidos por medidas de control, registro o intervención estatal en contextos educativos. En segundo término, dado que el proyecto incide directamente sobre niños, niñas y adolescentes, resulta necesario atender a su condición jurídica de sujetos de especial protección[2], cuya regulación se encuentra reforzada por un corpus iuris específico en el derecho internacional de los derechos humanos, en el cual la Convención sobre los Derechos del Niño ocupa un lugar central.

En primer lugar, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la seguridad ciudadana debe concebirse como una política pública orientada a garantizar el ejercicio de los derechos humanos, y no como una limitación o restricción al ejercicio de los derechos humanos. En este sentido, las medidas de seguridad deben diseñarse de manera compatible con dichos derechos, asegurando que su implementación no implique retrocesos en los niveles de protección alcanzados[3]. Al mismo tiempo, desde una perspectiva de política criminal, el Instituto Nacional de Derechos Humanos ha advertido que las reformas legales en materia de seguridad deben evitar enfoques exclusivamente punitivos y sustentarse en evidencia empírica[4].

En segundo término, el derecho a la vida privada y a la intimidad, consagrado en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece que ninguna persona puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada. La jurisprudencia interamericana ha sostenido que toda restricción a este derecho debe cumplir con requisitos estrictos de legalidad, finalidad legítima, necesidad y proporcionalidad. En particular, las medidas intrusivas como los registros personales deben fundarse en antecedentes objetivos que vinculen a la persona con un hecho delictivo determinado, no siendo compatibles con intervenciones de carácter meramente preventivo o generalizado.

A lo anterior se suma que, tratándose de medidas restrictivas de derechos en el ámbito educativo, no basta con constatar que persiguen una finalidad legítima, como la seguridad o la protección de la comunidad escolar. También es necesario verificar si satisfacen exigencias más estrictas de

---

[2] La Corte IDH explica de manera muy clara esta particularidad de la condición jurídica de los menores de 18 años en su Opinión Consultiva 17/2002, sobre todo en estos tres párrafos: 95 "Las garantías consagradas en los artículos 8 y 25 de la Convención se reconocen a todas las personas por igual, y deben correlacionarse con los derechos específicos que estatuye, además, el artículo 19, en forma que se reflejen en cualesquiera procesos administrativos o judiciales en los que se discuta algún derecho de un niño". 96 "Es evidente que las condiciones en las que participa un niño en un proceso no son las mismas en que lo hace un adulto. Si se sostuviera otra cosa se desconocería la realidad y se omitiría la adopción de medidas especiales para la protección de los niños, con grave perjuicio para estos mismos. Por lo tanto, es indispensable reconocer y respetar las diferencias de trato que corresponden a diferencias de situación, entre quienes participan en un procedimiento". 98 "En definitiva, si bien los derechos procesales y sus correlativas garantías son aplicables a todas las personas, en el caso de los niños el ejercicio de aquéllos supone, por las condiciones especiales en las que se encuentran los menores, la adopción de ciertas medidas específicas con el propósito de que gocen efectivamente de dichos derechos y garantías".

[3] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). "Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos". Organización de Estados Americanos. Párr. 221. p. 110. Disponible en: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf

[4] Instituto Nacional de Derechos Humanos, Documento de Posición: Agenda legislativa, política criminal y derechos humanos. Aprobado por el Consejo del INDH en agosto de 2023.

legalidad, necesidad, idoneidad, proporcionalidad. En particular, una medida que restringe derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes sólo puede justificarse si se encuentra claramente delimitada en la ley, si responde a una hipótesis específica y verificable, si no existen alternativas menos lesivas igualmente eficaces, si su aplicación se encuentra estrictamente acotada en el tiempo y si su implementación considera el estándar reforzado de cuidado que deriva de la especial protección debida a esta población. Este marco resulta especialmente pertinente para evaluar disposiciones del proyecto como la revisión de mochilas, el registro de vestimentas, la intervención policial en establecimientos educacionales y las restricciones que pueden afectar la trayectoria educativa futura de los estudiantes.

Asimismo, el principio de igualdad y no discriminación constituye un eje estructural del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente relevante cuando se diseñan facultades amplias y discrecionales de control estatal. La ausencia de criterios claros en la regulación de estas facultades incrementa el riesgo de aplicaciones arbitrarias o selectivas, afectando de manera desproporcionada a determinados grupos.

En el caso de niños, niñas y adolescentes, la Convención sobre los Derechos del Niño establece un estándar reforzado de protección. En particular, el principio del interés superior del niño debe ser una consideración primordial en toda decisión que les afecte, mientras que las medidas que impliquen restricciones de derechos deben ser excepcionales, proporcionales y orientadas preferentemente a fines educativos y de protección. Asimismo, toda intervención estatal debe respetar principios como la legalidad, la necesidad, la idoneidad y la proporcionalidad.

Estándares vinculados a los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Debe considerarse que los derechos ya señalados en el apartado anterior rigen plenamente y de manera reforzada cuando se trata de personas menores de 18 años de edad (que, de acuerdo a la definición del art. 1 de la CDN, son a estos efectos "niños"). Así, por ejemplo, el artículo 40.2 de la CDN reitera la garantía de presunción de inocencia cuando en la letra b) i señala que al niño *"se lo presumirá inocente mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley"*. El Comité de Derechos del Niño profundiza en el desarrollo de este derecho cuando señala que "*la prueba de los cargos que pesan sobre el niño recae en la acusación"*, que *"el niño tiene derecho a recibir un trato acorde con esta presunción, y todas las autoridades públicas o de otro tipo tienen la obligación de abstenerse de prejuzgar el resultado del juicio"* y, además, se hace ver que *"debido a falta de comprensión del proceso, inmadurez, temor u otras razones, el niño puede comportarse de manera sospechosa, pero las autoridades no deben presumir por ello que sea culpable, si carecen de pruebas de su culpabilidad más allá de toda duda razonable"*[5].

El estándar del artículo 37 de la CDN[6], en relación con los artículos 7 de la CADH y 9 del PIDCP, es meridianamente claro en orden a que cualquier forma de privación o restricción de

[5] Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 10, Los derechos del niño en la justicia de menores, párrafo 42.

[6] Artículo 37 Convención de Derechos del Niño. Los Estados Partes velarán por qué: b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de

libertad respecto de menores de 18 años se utilice "tan sólo como medida de último recurso". Este estándar resulta particularmente relevante en el contexto del presente proyecto de ley, en la medida en que incorpora mecanismos de control, registro y eventual intervención policial en establecimientos educacionales, los cuales pueden implicar restricciones relevantes a la libertad personal de niños, niñas y adolescentes.

Las indicaciones del Comité de Derechos Humanos en orden a incluir diversas formas de privación de libertad, incluso aquellas que formalmente no constituyen detención (por ejemplo, en la Observación General N° 35, párr. 13)[7], cobran especial importancia en el caso de personas menores de edad. En efecto, ha sido habitual que bajo diversas denominaciones tales como "retención", "conducción" o incluso procedimientos de control, se designen prácticas que en los hechos implican una restricción de la libertad ambulatoria, pero que mediante el recurso a tales categorías quedan fuera del escrutinio estricto de los derechos y garantías aplicables. Esta problemática no resulta ajena al contexto nacional, donde históricamente ciertas prácticas vinculadas al control de menores de edad han sido tratadas bajo lógicas no plenamente compatibles con los estándares actuales de derechos humanos.

En este marco, si bien las medidas contempladas en el proyecto —como los controles, registros o la permanencia forzada del estudiante en un determinado espacio durante su ejecución— no alcanzan necesariamente la intensidad de una detención formal, sí pueden implicar restricciones relevantes a la libertad personal. En este sentido, deben ser evaluadas a la luz de los estándares señalados, evitando que, bajo denominaciones preventivas o administrativas, se introduzcan prácticas que en los hechos operen como formas de restricción de libertad sin las garantías correspondientes.

Asimismo, resulta pertinente considerar las reglas relativas al "primer contacto" contenidas en las Reglas de Beijing[8], así como las Directrices de Riad[9], que recomiendan evitar la estigmatización de niños, niñas y adolescentes y reservar la intervención de los órganos de control social para situaciones estrictamente necesarias. Este elemento resulta particularmente relevante en el caso del proyecto, en la medida en que algunas de las medidas propuestas —como los controles o registros en espacios escolares— pueden implicar exposiciones públicas de los estudiantes, generando efectos de estigmatización frente a la comunidad educativa. Las Reglas de Beijing, en este sentido, recomiendan hacer todo lo necesario para "evitar el daño", lo que incluye minimizar intervenciones que puedan afectar la dignidad o el desarrollo de los menores de edad.

Lo anterior se vincula directamente con el principio del interés superior del niño. En efecto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 3.1 de la CDN y en la Observación General N° 14 del Comité, corresponde ponderar si las medidas legislativas propuestas resultan razonables y

conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve que proceda;

[7] Comité de Derechos Humanos. Observación CCPR-GC-35 Libertad y seguridad personales, 2014, párrafo 5.

[8] A.G. res. 40/33, Anexo, 40 U.N. GAOR Supp. (No. 53) p. 207, ONU Doc. A/40/53 (1985)

[9] Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990.

proporcionales en relación con el efecto que pueden tener sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes, considerados tanto individual como colectivamente. El interés superior del niño, entendido como una consideración primordial, se identifica con el conjunto de los derechos reconocidos en la Convención, incluyendo el artículo 37, así como con el mandato de garantizar en la máxima medida posible su supervivencia y desarrollo integral (artículo 6).

En esta línea, la Corte Interamericana ha señalado en la Opinión Consultiva N° 17 que los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos y requieren medidas especiales de protección, lo que refuerza la exigencia de un escrutinio particularmente riguroso respecto de cualquier medida que pueda afectar su ejercicio.

A ello se suma que el ordenamiento jurídico nacional ha reforzado estos estándares mediante la Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia, que reconoce expresamente, entre otros, el derecho a la vida privada y a la protección de datos personales (artículo 33), el derecho a la honra, intimidad y propia imagen (artículo 34), el derecho a la educación (artículo 41), el derecho a la salud (artículo 38) y el derecho a la protección contra toda forma de violencia (artículo 36). La relevancia de estas disposiciones para el proyecto en análisis es evidente, pues varias de sus medidas suponen intervenciones estatales o institucionales que pueden impactar simultáneamente dichas esferas de protección, obligando a una ponderación particularmente rigurosa. En otras palabras, tratándose de niños, niñas y adolescentes, no sólo deben aplicarse con mayor intensidad los estándares internacionales ya referidos, sino que también debe considerarse el marco interno de protección reforzada actualmente vigentes en Chile.

En el mismo sentido, la Ley N° 21.430 exige que toda medida que pueda afectar derechos de niños, niñas y adolescentes sea interpretada y aplicada de manera coherente con el sistema de protección integral, lo que adquiere especial relevancia en el presente proyecto. Varias de las medidas propuestas no sólo pueden incidir en la vida privada o en la libertad personal, sino también en el derecho a la educación, en la honra y propia imagen, en la salud mental y en la protección frente a toda forma de violencia. Por ello, el análisis no puede ser fragmentario ni centrarse exclusivamente en la licitud formal de una medida de control, sino que debe considerar el conjunto de derechos que podrían verse simultáneamente comprometidos por su implementación en el espacio escolar.

En este marco, si bien es posible que determinadas medidas impliquen afectaciones a derechos como la libertad personal, dichas restricciones solo pueden justificarse en la medida en que cumplan estrictamente con los estándares internacionales aplicables. Solo bajo estas condiciones es posible sostener un equilibrio legítimo entre los derechos de los niños, niñas y adolescentes y otros intereses sociales, evitando que intervenciones de carácter preventivo o de control excedan los límites que impone el derecho internacional de los derechos humanos.

Regulación Constitucional

Previo al análisis de los estándares internacionales, corresponde tematizar los derechos y garantías constitucionales que pueden verse comprometidos por el proyecto de ley.

En primer lugar, el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política de la República establece el derecho a la libertad personal y seguridad individual, el cual comprende no solo la detención formal, sino también otras formas de restricción de la libertad ambulatoria, relevantes en el contexto de medidas de control o permanencia forzada en establecimientos educacionales. Asimismo, el artículo 19 N° 4 protege la vida privada y la honra, ámbito que puede verse afectado por medidas como la revisión de pertenencias o registros personales.

Por su parte, el artículo 19 N° 2 consagra la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación arbitraria, estándar especialmente relevante frente a facultades amplias de control. En el ámbito educativo, el artículo 19 N° 10 reconoce el derecho a la educación, que puede verse comprometido por medidas que afecten el acceso o permanencia en el sistema. Finalmente, el artículo 19 N° 3 asegura el debido proceso, aplicable también a procedimientos disciplinarios o administrativos en el ámbito escolar.

Lo anterior debe interpretarse conforme al artículo 5 inciso segundo de la Constitución, que obliga a los órganos del Estado a respetar los derechos garantizados tanto por la Constitución como por los tratados internacionales ratificados por Chile.

Regulación de los derechos involucrados a nivel legal

A los estándares constitucionales e internacionales se suma un conjunto de normas legales internas que configuran un sistema de protección reforzada de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En particular, la Ley N° 21.430 sobre garantías y protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia reconoce expresamente derechos como la vida privada, la honra, la educación, la salud y la protección frente a toda forma de violencia, estableciendo además el deber del Estado de adoptar medidas de prevención y protección con enfoque integral.

Asimismo, la normativa sobre convivencia escolar —incluyendo la Ley N° 20.536 sobre violencia escolar y las políticas y reglamentos derivados de la Política Nacional de Convivencia Educativa— establece mecanismos específicos para la gestión de conflictos en el ámbito educativo, con un enfoque formativo, preventivo y de protección de derechos.

Este marco normativo refuerza la exigencia de que cualquier medida que afecte a niños, niñas y adolescentes en contextos escolares sea evaluada no solo desde su legalidad formal, sino también desde su coherencia con un sistema de protección integral, orientado al desarrollo, bienestar y resguardo de sus derechos.

Asimismo, resulta especialmente relevante considerar en materia de convivencia escolar recientemente se publicó la Ley N° 21.809 sobre convivencia, buen trato y bienestar de las comunidades educativas (la que comienza a regir con vigencia diferida el 1 de julio de 2026). La ley establece un marco integral orientado a la prevención de la violencia, la promoción del buen

trato y el fortalecimiento de la convivencia en los establecimientos educacionales, incorporando expresamente un enfoque formativo en la gestión de los conflictos.

En particular, el artículo 16 E de dicha ley regula de manera detallada el contenido de los reglamentos internos, estableciendo obligaciones específicas en materia de prevención, investigación y sanción de conductas, así como exigencias claras respecto de los procedimientos aplicables. Entre otros aspectos, dispone que las medidas disciplinarias deben ser proporcionales a la gravedad de la falta, fundarse en un procedimiento previo, racional y justo, y respetar el derecho de los involucrados a ser oídos y presentar antecedentes, evitando su revictimización. Del mismo modo, establece la preferencia por medidas formativas y pedagógicas, reservando sanciones más gravosas (tales como la expulsión) para casos excepcionales y debidamente justificados, en consideración a la edad y etapa de desarrollo del estudiante.

Adicionalmente, el artículo 16 I consagra un modelo de coordinación intersectorial, obligando a la Subsecretaría de Educación a articular la política de convivencia escolar con otros órganos del Estado, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Salud y otros organismos relevantes. Este diseño reconoce expresamente el carácter multifactorial de la violencia en contextos educativos y establece mecanismos de intervención temprana, acompañamiento psicosocial y prevención del involucramiento delictivo, promoviendo respuestas integrales más allá de la lógica estrictamente disciplinaria.

En este contexto, el proyecto de ley en análisis incide sobre materias que ya han sido objeto de una regulación reciente, sistemática y con un enfoque preventivo y formativo explícito. Ello refuerza la necesidad de evaluar su coherencia con este marco normativo vigente y, especialmente, de considerar si las brechas actuales responden a déficits de implementación y fortalecimiento institucional, más que a la ausencia de herramientas legales.

IV. ANÁLISIS Y RECOMENDACIONES DEL INDH

El proyecto de ley analizado aborda un problema real y relevante, como es la violencia en contextos educativos. Sin embargo, y en base a los antecedentes ya tematizados en este informe, el enfoque adoptado del proyecto de ley se estructura principalmente en torno a herramientas de control, vigilancia y sanción, incorporando lógicas propias del sistema penal en el ámbito educativo.

En este punto, la discusión técnica desarrollada durante la tramitación ha puesto de relieve que las políticas más efectivas para reducir sostenidamente la violencia escolar son aquellas que combinan prevención, fortalecimiento del clima escolar, apoyo socioemocional, participación estudiantil, formación docente y protocolos claros de respuesta institucional. Organismos internacionales y experiencias comparadas han destacado la utilidad de enfoques integrales o de "escuela completa", así como de dispositivos de detección temprana y abordaje interdisciplinario de situaciones de riesgo. Desde esta perspectiva, el proyecto aparece débilmente sustentado en

evidencia empírica, en la medida en que privilegia medidas de control, inspección e intervención policial, sin desarrollar con la misma intensidad herramientas orientadas al acompañamiento, la salud mental y el fortalecimiento de capacidades institucionales.

Por otra parte y en relación con las facultades de revisión de mochilas y efectos personales, se estima necesario reforzar su regulación legal, estableciendo criterios más precisos y delimitados para su procedencia, así como garantías adecuadas para evitar su aplicación arbitraria. En este sentido, se sugiere considerar la conveniencia de que este tipo de medidas, en cuanto implican restricciones a derechos fundamentales, cuenten con una regulación de rango legal suficiente y no queden entregadas principalmente a normas de carácter reglamentario.

La habilitación para realizar registros de vestimentas y efectos personales por parte de las policías constituye una de las disposiciones más intensas del proyecto. Aunque formalmente se vincula a la existencia de indicios, su diseño amplía la intervención policial en el espacio educativo y permite la realización de medidas intrusivas sin orden judicial ni del Ministerio Público. Desde la perspectiva de los estándares internacionales, esta regulación plantea dudas relevantes en cuanto a su proporcionalidad, especialmente considerando que habilita intervenciones sobre personas que no necesariamente se encuentran vinculadas de manera objetiva a la comisión de un delito. En este sentido, se configura una afectación potencial del derecho a la intimidad y a la vida privada que no parece satisfacer plenamente las exigencias de necesidad y proporcionalidad .

Por otra parte, y como se dijo más arriba, la regulación del procedimiento frente a la negativa del estudiante a ser registrado (en aquellos casos en que se deja su permanencia bajo resguardo mientras se espera al apoderado o a las Fuerzas de orden o Seguridad Pública) plantea interrogantes adicionales respecto de su calificación jurídica. A falta de una regulación detallada, una medida de este tipo podría configurar, en los hechos, una restricción de la libertad personal, aun cuando el proyecto de ley no las denomine formalmente como detención.

En este sentido, el Comité de Derechos Humanos ha señalado, en su Observación General N° 35, que la noción de privación de libertad debe entenderse en un sentido amplio, comprendiendo diversas formas de restricción de la libertad ambulatoria más allá de las categorías formales de detención[10]. En la misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido, en casos como *Bulacio vs. Argentina*[11], que toda forma de privación o restricción de libertad debe analizarse conforme a su realidad material, resultando exigible el cumplimiento de estrictos estándares de legalidad, necesidad y control, particularmente cuando se trata de niños, niñas y adolescentes. En esta misma línea, y si bien el proyecto de ley establece algunas restricciones respecto a la forma en que debe proceder el registro, sería conveniente que la norma sobre mantener al estudiante en resguardo precise de menor manera el tiempo de retención y demás aspectos procedimentales.

[10] Comité de Derechos Humanos. Observación CCPR-GC-35 Libertad y seguridad personales, 2014, par. 13.
[11] Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Bulacio vs. Argentina*, sentencia de 18 de septiembre de 2003.

En relación con las restricciones al acceso y mantención de la gratuidad en educación superior, la medida introduce consecuencias adicionales a la sanción penal, lo que puede afectar el derecho a la educación y debilitar los objetivos de reinserción social. Desde una perspectiva de política criminal, esta disposición se inscribe en una lógica retributiva que tensiona los enfoques orientados a la rehabilitación y reintegración de las personas afectadas. A la luz de los estándares internacionales aplicables, esta medida presenta además una objeción jurídica adicional, en cuanto podría tensionar el principio *non bis in idem*, consagrado en el artículo 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el artículo 8.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En efecto, al vincular una condena penal previa con la pérdida o imposibilidad de acceso a un beneficio educacional, la disposición proyectada introduce una consecuencia adicional que opera materialmente como una carga punitiva complementaria. Ello aparece particularmente problemático tratándose de jóvenes, pues se aleja de una lógica de reinserción y puede afectar de manera desproporcionada una herramienta central de integración social y continuidad educativa. A lo anterior se suma que, desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales, la medida puede ser analizada a la luz del principio de progresividad y no regresividad, reconocido en el Protocolo de San Salvador, en virtud del cual los Estados deben evitar la adopción de medidas que impliquen retrocesos injustificados en el acceso a derechos como la educación.

Asimismo, las modificaciones relativas a la gestión colaborativa y a las facultades docentes generan interrogantes respecto de su impacto en el acceso a mecanismos de protección de derechos y en el respeto del debido proceso, particularmente en la medida en que introducen espacios de discrecionalidad sin una delimitación normativa suficiente.

Finalmente, en cuanto al fortalecimiento de las facultades docentes, se sugiere precisar su alcance y límites, incorporando criterios que resguarden el debido proceso y eviten espacios de discrecionalidad que puedan afectar los derechos de los estudiantes, especialmente en el contexto de la aplicación de medidas disciplinarias.

En definitiva, si bien el proyecto busca responder a una problemática legítima, su diseño presenta riesgos relevantes de afectación a derechos fundamentales, especialmente en materia de vida privada, igualdad y no discriminación, derecho a la educación y protección reforzada de niños, niñas y adolescentes. Estas tensiones se ven acentuadas por la ausencia de un enfoque integral basado en evidencia, lo que sugiere la necesidad de revisar el diseño de las medidas propuestas para asegurar su compatibilidad con los estándares internacionales de derechos humanos.

Análisis desde la evidencia y las políticas públicas sobre prevención del delito en contextos escolares y convivencia escolar

Sin perjuicio de las observaciones formuladas al proyecto, el Instituto estima necesario relevar la importancia de avanzar en una política pública integral de convivencia escolar[12], coherente con el marco normativo recientemente fortalecido en la materia y con la evidencia empírica disponible a nivel nacional e internacional.

En efecto, la evidencia muestra de manera consistente que la violencia en contextos educativos es un fenómeno multifactorial, asociado a variables tales como salud mental, sentido de pertenencia, habilidades socioemocionales, trayectorias de vida, condiciones familiares y contextos sociales más amplios. En esta línea, organismos internacionales como UNESCO, UNICEF y OMS, así como evidencia recogida por el BID[13], coinciden en que las estrategias más eficaces para reducir la violencia escolar son aquellas que adoptan un enfoque integral o de "escuela completa" (*whole-school approach*), orientado al fortalecimiento del clima escolar, el desarrollo socioemocional y la construcción de relaciones de apoyo dentro de la comunidad educativa.

Por el contrario, la evidencia disponible indica que las medidas centradas en seguridad física o control —tales como revisión de mochilas, vigilancia o intervención policial— presentan resultados limitados, sin evidencia consistente de que reduzcan la violencia escolar grave por sí solas, pudiendo incluso afectar negativamente el clima escolar y la percepción de confianza[14].

A su vez, uno de los principales déficits del sistema actual no radica en la ausencia de regulación, sino en la falta de implementación efectiva, acompañamiento técnico y recursos suficientes para su ejecución. En consecuencia, avanzar en nuevas herramientas de control sin fortalecer previamente —o en paralelo— estas capacidades institucionales, no solo es insuficiente, sino que puede desviar recursos y atención desde aquellas intervenciones que han demostrado mayor efectividad.

Asimismo, la evidencia destaca la relevancia de incorporar activamente a los estudiantes en la construcción de la convivencia escolar, no solo como sujetos pasivos de regulación, sino como actores clave en la prevención de la violencia. Por contraparte, otro componente crítico es el fortalecimiento de la formación docente en herramientas de gestión de aula, resolución no

---

[12] Que continúe en la línea de los instrumentos normativos y de política pública recientes en Chile, a saber, La ley 21.809 de Convivencia Buen Trato y Bienestar, de 1 de abril de 2026; la Política Nacional de Convivencia Educativa 2024-2030; las Orientaciones para la prevención y el manejo de emergencias ante situaciones críticas, constitutivas de delito, que impacten gravemente el bienestar de las comunidades educativas (Ministerio de Educación, Interior y Seguridad y Ministerio de Desarrollo Social 2023, versión actualizada 2025); las recomendaciones de la Mesa intersectorial de Comunidades Educativas Protegidas y Rutas para el aprendizaje: comunidades educativas presentes contra la violencia.

[13] BID, 2025. Disponible en https://www.iadb.org/es/blog/educacion/como-prevenir-la-violencia-desde-la-escuela-cinco-estrategias-basadas-en-evidencia

[14] Comer, J. M., et al. Perceived effectiveness and intrusiveness of school security countermeasures among parents, students, and staff. Environment Systems and Decisions, 2025; Fisher B.W, et al. School-based law enforcement strategies to reduce crime, increase perceptions of safety, and improve learning outcomes in primary and secondary schools: A systematic review, 2025.

violenta de conflictos y disciplina formativa, ámbito en el cual actualmente existe una oferta limitada de capacitación, lo que dificulta la implementación efectiva de un enfoque preventivo.

Recomendaciones

El Instituto estima que las políticas propuestas en el proyecto de ley son contrarias a los derechos de niños, niñas y adolescentes, medidas que no se encuentran basadas en evidencia. El proyecto adopta un modelo basado en el control, la inspección y la intervención policial, sin que este enfoque se complemente con políticas de prevención, apoyo psicosocial y fortalecimiento de las comunidades educativas. Por otra parte, el proyecto no contempla recursos para implementación o evaluación de estas políticas, lo que deja a los establecimientos educacionales sin posibilidad de desarrollarlas.

En atención a lo expuesto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos formula las siguientes recomendaciones:

1. **Revisión y reorientación del enfoque general del proyecto.** El Instituto estima aconsejable revisar el enfoque general de la iniciativa, de modo de avanzar hacia un abordaje más integral de la violencia en contextos educativos. En particular, se sugiere complementar las herramientas de control y sanción con medidas de prevención, apoyo socioemocional y fortalecimiento de las capacidades institucionales de los establecimientos educacionales, en línea con la evidencia disponible en la materia.

2. **Priorizar implementación y seguimiento de la nueva institucionalidad de convivencia escolar.** Se recomienda fortalecer los instrumentos ya existentes —como la Política Nacional de Convivencia Educativa, los protocolos y el rol de la Superintendencia—, considerando que el Instituto estima que principal déficit es de implementación y no de regulación. Para ello, es necesario asegurar acompañamiento técnico, capacitación y monitoreo de resultados. Avanzar en nuevas medidas sin consolidar esta institucionalidad puede resultar ineficiente y desviar recursos.

3. **Fortalecimiento de capacidades institucionales para la prevención de la violencia escolar**. Se recomienda complementar el proyecto con financiamiento y desarrollo de capacidades institucionales, orientados a consolidar una respuesta preventiva. En particular, se sugiere fortalecer equipos de convivencia escolar con enfoque multidisciplinario (incluyendo apoyo psicosocial y salud mental), incorporar modelos de intervención temprana que permitan identificar y gestionar riesgos de manera proporcional, promover la participación efectiva de estudiantes en la construcción de la convivencia, y ampliar la formación docente en gestión de aula y resolución no violenta de conflictos.

4. **Regulación de la revisión de mochilas y efectos personales.** Dado que la medida propuesta contravendría lo señalado en el artículo 16 de la

Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 33 de la Ley de Garantías de la Niñez, el Instituto recomienda suprimir la habilitación legal para la revisión de mochilas, bolsos y efectos personales por parte de los establecimientos educacionales, en los términos propuestos por el proyecto. El Código Procesal Penal ya contemplan mecanismos suficiente para actuar frente a una eventual comisión de delitos, lo que hace innecesario (y sin resultados desde la evidencia) una habilitación legal adicional en este sentido. En caso de que se avance en esta línea, se estima necesario establecer criterios más precisos y delimitados para su procedencia, así como garantías adecuadas para evitar su aplicación arbitraria.

5. **Alcance de las facultades de registro por parte de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública**. Se recomienda eliminar o restringir la habilitación específica para registros en establecimientos educacionales, por cuanto se trata de facultades intrusivas que pueden afectar derechos fundamentales especialmente la vida privada y la libertad personal de niños, niñas y adolescentes. Asimismo, dichas facultades ya se encuentran contempladas en el Código Procesal Penal por lo que esta atribución resulta innecesaria y puede favorecer una expansión indebida de la intervención policial en espacios educativos.

6. **Evaluación de las restricciones a la gratuidad en educación superior.** Se recomienda eliminar la disposición que condiciona el acceso o mantención de la gratuidad a la existencia de condenas penales, por cuanto introduce una consecuencia adicional de carácter sancionatorio que puede resultar contraria al principio *non bis in idem*, consagrado en los artículos 14 N°7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8 N°4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En efecto, la medida configura una carga adicional a una sanción ya impuesta. Asimismo, la norma podría resultar compleja y constituir un riesgo desde la perspectiva del derecho a la igualdad y la no discriminación, en la medida en que establece una diferenciación en el acceso a un beneficio estatal que podría generar situaciones de discriminación arbitraria. Finalmente, resulta incompatible con los objetivos de reinserción social, en cuanto limita el acceso a la educación, elemento esencial para la integración de las personas.