

**ANUARIO
DE DERECHO
PÚBLICO**

2022

**UNIVERSIDAD
DIEGO
PORTALES**

VV.AA, Ediciones Universidad Diego Portales, Domingo Lovera (editor) /
Anuario de Derecho Público 2021

Santiago de Chile: la universidad: Facultad de Derecho de la universidad, 2021,
1ª edición, p. 674, 17 x 24 cm.

Dewey: 341.4810983

Cutter: An89

Colección Derecho

Incluye palabras de Decano de la facultad Jaime Couso Salas y Domingo Lovera Parro director del anuario. Con notas al pie.

Cátedra Jorge Huneeus Zegers “¿Hacia una transformación constitucional viable en Chile?” por Rosalind Dixon.

Materias:

COVID-19 (Enfermedad). Chile.
Derecho ambiental. Chile. Cambio climático.
Chile. Constitución 1980.
Reformas constitucionales. Chile.
Migrantes.
Derecho internacional. Chile.
Pandemia.
Estallido social. Chile.
Estados de excepción constitucional. Chile.
Prisioneros políticos. Chile.
Ahorro para el retiro.
Pensiones. Chile.

ANUARIO DE DERECHO PÚBLICO 2022

© Domingo Lovera (editor), 2022

© VV.AA., 2022

© Ediciones Universidad Diego Portales, 2022

Primera edición: diciembre de 2021

ISBN 978-956-314-506-9

Universidad Diego Portales
Dirección de Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono (56 2) 2676 2136
Santiago – Chile
www.ediciones.udp.cl

Diseño: Mg estudio

Impreso en Chile por Salesianos Impresores S. A.

22. LOS DOS CASOS CONTENCIOSOS RESUELTOS POR LA CORTE INTERAMERICANA RESPECTO DE CHILE EN 2021: “VERA ROJAS” Y “PROFESORES DE CHAÑARAL”

Silvia Serrano Guzmán¹

Patricio López Turconi²

Resumen

Durante 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió dos casos contenciosos contra el Estado de Chile: “Vera Rojas y otros”, abordando el derecho a la salud de una niña con discapacidad, y “Profesores de Chañaral”, pronunciándose sobre las obligaciones del Estado frente a la llamada “deuda histórica” del profesorado en Chile. Este artículo analiza ambas sentencias en detalle. Por un lado, se ofrece una recapitulación de la plataforma fáctica de ambos casos y de su historia procesal ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al mismo tiempo, se destacan los principales hallazgos de la Corte IDH en materia de excepciones preliminares, fondo y reparaciones. En particular, el artículo distingue los desarrollos y puntos más relevantes de cada decisión, resaltando su contribución a la jurisprudencia interamericana y a la protección de los derechos humanos en la región.

1. Introducción

En el año 2021, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte o Corte IDH), adoptó dos importantes sentencias contra el Estado de Chile. Se trata de los casos Vera Rojas y otros, y Profesores de Chañaral. Aunque abordan temáticas

1 Abogada, Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia); LL.M. y Candidata a S.J.D., Georgetown University Law Center (Estados Unidos); Master en Argumentación Jurídica, Universidad de Alicante (España). Directora Asociada de la Iniciativa Salud y Derechos Humanos, O'Neill Institute for National and Global Health Law; Profesora Adjunta de Derecho, Georgetown University Law Center. Contacto: sjs357@georgetown.edu.

2 Abogado, Universidad Torcuato Di Tella (Argentina); LL.M., Georgetown University Law Center (Estados Unidos); Fellow, O'Neill Institute for National and Global Health Law. Contacto: pl730@georgetown.edu.

distintas – el primero es sobre el derecho a la salud de una niña con discapacidad producto de una enfermedad catastrófica, mientras que el segundo es sobre el incumplimiento de fallos judiciales que establecieron unos montos a favor de un grupo de profesores – ambos casos presentaban temas y desafíos novedosos para la jurisprudencia interamericana en cuanto al fondo y las reparaciones.

Con estas dos sentencias, Chile suma catorce³ condenas por parte de la Corte IDH. Algunos de los temas de los casos decididos en años anteriores son, a su vez variados: censura previa y libertad de expresión⁴, acceso a la información⁵, amnistías y deber de investigar graves violaciones de derechos humanos⁶, discriminación por orientación sexual⁷, responsabilidades ulteriores por expresiones de interés público⁸, juzgamiento de civiles por la jurisdicción militar⁹, tortura¹⁰, uso discriminatorio de la persecución penal por terrorismo contra miembros de pueblos indígenas¹¹, prescripción de acciones civiles de reparación¹², derecho a la salud de personas mayores e independencia judicial y libertad de expresión de jueces¹³.

En este artículo comentaremos las dos sentencias del 2021, recapitulando brevemente los hechos, recordando la historia procesal ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), y destacando los principales hallazgos de la Corte IDH en materia de excepciones preliminares, fondo y reparaciones. A lo largo del texto, resaltaremos la importancia de ciertos aspectos de estas sentencias que tienen implicaciones de carácter general para la jurisprudencia interamericana más allá de Chile. Por último, incluiremos algunas reflexiones.

3 Teniendo en cuenta el caso “Pavez Pavez”, con sentencia publicada en 2022. Véase Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), Caso Pavez Pavez vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 4-02-2022.

4 Corte IDH, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 5-2-2001.

5 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 19-09-2006.

6 Corte IDH, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26-09-2006.

7 Corte IDH, Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 24-02-2012.

8 Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 22-10-2005.

9 Corte IDH, Caso Palamara Iribarne vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 22-10-2005.

10 Corte IDH, García Lucero y otras vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones, 28-08-2013; y Caso Omar Humberto Maldonado Vargas y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 2-09-2015.

11 Corte IDH, Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activista del Pueblo Indígena Mapuche) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 29-05-2014.

12 Corte IDH, Caso Órdenes Guerra y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 29-10-2018.

13 Corte IDH, Caso Urrutia Laubreaux vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 27-08-2020.

2. Caso Vera Rojas y otros

2.1 Hechos

El caso de Martina Vera Rojas se enmarca en el contexto del funcionamiento del sistema de salud de Chile y, particularmente, de las aseguradoras privadas conocidas como Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES). Así, una de las novedades más importantes del caso es el alcance y contenido de las obligaciones estatales frente a los actores que conforman el sistema privado de salud, más allá de los prestadores directos.

Las víctimas del caso son Martina Vera Rojas y sus padres, Carolina Rojas y Ramiro Vera. Martina es una niña con diferentes discapacidades producto de una enfermedad neurológica rara, incurable, degenerativa y potencialmente mortal conocida como “Síndrome de Leigh”. Debido a su enfermedad, Martina ha sufrido una serie de afectaciones a sus capacidades físicas y mentales, por lo que necesita constante atención médica multidisciplinaria, con componentes de cuidados paliativos y de rehabilitación. Desde poco tiempo después del diagnóstico de la enfermedad, Martina fue sometida a un régimen de hospitalización domiciliaria (RHD) para recibir la atención médica necesaria en su hogar y acompañada de su familia. Para financiar este tratamiento, los padres de Martina optaron por contratar un seguro adicional a través de su ISAPRE, llamado cobertura especial para enfermedades catastróficas (CAEC). Según dictámenes médicos, este régimen resultó esencial para garantizar la supervivencia de Martina, quien pudo superar el pronóstico de vida para niños y niñas con Síndrome de Leigh¹⁴.

El marco normativo aplicable a la CAEC es especialmente relevante para el desarrollo de los hechos del caso. Este seguro adicional había sido creado por el Estado a través de la Circular N° 059 (2000) de la Superintendencia de Salud, que establecía las regulaciones que debían seguir las ISAPRES. Las condiciones de otorgamiento del CAEC fueron posteriormente modificadas por nuevas circulares en 2005 y 2008, que excluyeron la cobertura del RHD para “tratamientos de enfermedades crónicas”¹⁵. Es decir, las circulares de 2005 y 2008 esencialmente facultaban a las ISAPRES a limitar o retirar la hospitalización domiciliaria para el caso de enfermedades de larga duración.

14 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 51, 52 y 119.

15 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 120; Véase también Superintendencia de Salud de Chile. Circular IF N° 7 del 1 de julio de 2005, artículo 10. Disponible en línea en: <http://www.supersalud.gob.cl/normativa/668/w3-article-879.html>.

El RHD de Martina Vera fue cubierto por la ISAPRE durante tres años. En 2010, y cuando la niña ya había superado la expectativa de vida, la ISAPRE determinó que la enfermedad de Martina debía calificarse como “crónica” y que, por lo tanto, se encontraba excluida de la cobertura CAEC. Así, y de forma unilateral, la ISAPRE decidió el levantamiento del RHD desde el 28 de octubre de 2010¹⁶.

Ante esa decisión, los padres de Martina iniciaron distintos reclamos administrativos y judiciales para obtener el restablecimiento de la cobertura. En primer lugar, formularon una solicitud ante la ISAPRE a través de la Superintendencia de Salud el 13 de octubre de 2010. En esa oportunidad, la ISAPRE denegó el reclamo, alegando que había ajustado su proceder a la normativa vigente. El 26 de octubre de 2010, los padres presentaron un recurso de protección ante el Poder Judicial, proceso que concluyó con una decisión de la Corte Suprema de Justicia de 9 de mayo de 2011 que consideró que la ISAPRE pudo “legítimamente negar la aplicación del seguro catastrófico, pues ha[bía] actuado bajo el amparo de las normas que regulan el otorgamiento de este beneficio excepcional”¹⁷. Por último, el 23 de diciembre de 2011, los padres iniciaron un proceso arbitral ante la Superintendencia de Salud. El 19 de abril de 2012, la árbitra que conoció del caso decidió ordenar la reinstalación del RHD. La decisión fue apelada por la ISAPRE, y quedó firme el 27 de agosto de 2012¹⁸.

Como resultado de la decisión de la ISAPRE y de los procesos litigiosos, Martina Vera no contó con la cobertura del CAEC para el RHD por más de un año, en el período comprendido entre el 9 de mayo de 2011 y el 27 de agosto de 2012, con un grave riesgo para su vida, integridad y salud. Durante ese tiempo, la empresa donde trabajaba su padre, Ramiro Vera, cubrió los gastos del RHD a través de un fondo de bienestar, permitiendo la continuidad del tratamiento y la supervivencia de la niña, aunque la hospitalización domiciliaria durante ese periodo tuvo limitaciones¹⁹.

2.2 Historia procesal ante el SIDH

Ante el rechazo del recurso de protección, y habiendo perdido la cobertura del RHD, los padres de Martina Vera y sus representantes presentaron una solicitud

16 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 53, 54 y 121.

17 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 57.

18 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 55-63, 121-122.

19 Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 58.

de medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el 14 de octubre de 2011. Esta solicitud fue desistida en marzo de 2013, en virtud del resultado del proceso arbitral ante la Superintendencia de Salud.

La petición individual ante la CIDH fue presentada el 4 de noviembre de 2011, pocos meses después de la decisión de la Corte Suprema. La CIDH se pronunció sobre la admisibilidad de la petición el 4 de noviembre de 2016 y sobre el fondo del caso el 5 de octubre de 2018. En su informe de fondo, la Comisión declaró que (i) en virtud del rol de las aseguradoras en el sistema de salud chileno, el caso evidenciaba la indivisibilidad e interdependencia del derecho a la salud con el derecho a la seguridad social; (ii) la regulación relativa al CAEC y la cobertura del RHD no establecía ningún tipo de salvaguarda respecto del impacto diferenciado que este tipo de decisiones podría tener en niños y niñas con discapacidad; (iii) el Estado no había tomado medidas para garantizar la accesibilidad económica del RHD luego de la decisión de la Corte Suprema; y (iv) los sistemas de reclamos de los asegurados no estaban diseñados para resolver este tipo de situaciones. En su conjunto, todo ello equivalía a una falta de regulación, control y diseño de sistemas de reclamo adecuados para fiscalizar la decisión de levantamiento del RHD en estos casos, creando un riesgo para los derechos de Martina. Así, la CIDH concluyó que el Estado era responsable por la violación de los derechos a la salud, seguridad social, vida, integridad y protección especial de la niñez²⁰.

En el mismo informe, la Comisión recomendó, entre otras cuestiones, que el Estado dispusiera medidas de atención en salud y asegurara que el RHD de Martina Vera se mantuviera vigente mientras ella lo necesitara. Sin embargo, en virtud de la falta de avances en el cumplimiento de las recomendaciones, la CIDH sometió el caso a la Corte Interamericana el 6 de septiembre de 2019²¹.

2.3 Excepciones Preliminares

Ante la Corte Interamericana, Chile presentó las excepciones preliminares de falta de agotamiento de los recursos internos, de “improcedencia de la denuncia” a partir del restablecimiento del RHD, y de incompetencia de la Corte para conocer violaciones al artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención o CADH) relativo al desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA).

20 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe No. 107/18. Caso 13.039. Fondo. Martina Rebecca Vera Rojas. Chile. 5 de octubre de 2018, párrs. 69-79, 95.

21 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Informe No. 107/18. Caso 13.039. Fondo. Martina Rebecca Vera Rojas. Chile. 5 de octubre de 2018, párr. 95.

En cuanto al agotamiento de los recursos internos, el argumento del Estado se centró en que la petición ante la CIDH se había presentado antes de agotar el proceso arbitral ante la Superintendencia de Salud. Según el Estado, este era el recurso efectivo e idóneo para resolver la situación de Martina. Sin embargo, la Corte IDH declaró improcedente la excepción preliminar porque el Estado no presentó dicha defensa en el momento procesal oportuno, esto es, en la etapa de admisibilidad ante la Comisión²². Con base en la jurisprudencia de décadas de la Corte IDH, esta excepción preliminar no tenía ninguna perspectiva de éxito.

En segundo lugar, Chile argumentó que la petición había devenido abstracta el 27 de agosto de 2012, cuando la decisión arbitral que ordenó el restablecimiento del RHD quedó firme. La Corte también desestimó esta excepción al observar que los alegatos del Estado se sustentaban en cuestiones relacionadas con el fondo del asunto, y no con problemas de admisibilidad. Según la Corte, resolver la excepción hubiese requerido evaluar, por un lado, si Chile había violado sus deberes internacionales respecto de las víctimas y, por el otro, si esas violaciones habían cesado o quedado efectivamente reparadas luego del proceso arbitral²³.

Por último, el Estado argumentó que el artículo 26 de la CADH no reconoce un derecho a la salud, y que la Corte IDH tampoco tiene competencia para conocer vulneraciones a ese artículo. Esta excepción tampoco tenía cabida en el caso, y también fue desestimada. Sobre la cuestión relativa a la competencia, al menos desde 2009, la Corte IDH ha sido clara sobre su competencia material respecto de todos los derechos previstos en la CADH. Por otra parte, la Corte IDH ya había determinado en varios casos que tanto el derecho a la salud como el derecho a la seguridad social se encuentran protegidos por el artículo 26 de la CADH, utilizando la remisión a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, así como la metodología definida en un grupo ya significativo de casos de justiciabilidad directa de los DESCA²⁴.

2.4 Fondo

En tanto los principales hechos del caso fueron el resultado de los actos unilaterales de una aseguradora privada, la Corte IDH enfocó su análisis en las obligaciones

22 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 19 y 23.

23 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 24 y 28.

24 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 34 y 35.

de los Estados respecto a actos de particulares, usando su jurisprudencia en la materia y complementándola con el marco de empresas y derechos humanos²⁵.

Cabe mencionar que la sentencia de la Corte IDH presenta cierta contradicción al momento de atribuir responsabilidad internacional por el retiro del RHD. Por un lado, la sentencia adopta el marco de empresas y derechos humanos que, en su mayor parte, supone la atribución de responsabilidad por la conducta del Estado en relación a la conducta de la empresa (“responsabilidad indirecta”). En efecto, este marco permite atribuir responsabilidad por violación al deber de garantía, expresado en los deberes de regulación, supervisión y fiscalización. Pero, al mismo tiempo, el párrafo 124 de la sentencia indica que las aseguradoras actúan en la esfera de un servicio de naturaleza pública, por lo que actúan “a nombre del Estado”. Según las normas de derecho internacional, ello permitiría atribuir responsabilidad al Estado por la conducta de la empresa (“responsabilidad directa”) resultando, además, en una violación del deber de respeto. Sin embargo, a pesar de haber concluido que la ISAPRE actuaba en nombre del Estado, la Corte IDH no atribuyó la decisión del retiro del RHD directamente al Estado (deber de respeto), sino que terminó estableciendo responsabilidad por incumplimiento del deber de regular (deber de garantía). En ese sentido, la Corte perdió la oportunidad de establecer una responsabilidad más clara y robusta del Estado chileno fundada en el deber de respeto, a pesar de que la propia sentencia había sentado las condiciones para ello.

Dicho lo anterior, la sentencia se centró en el examen de cuatro cuestiones principales: (i) los deberes de regulación y fiscalización de las empresas de seguros de salud; (ii) la interdependencia entre los derechos a la salud y a la seguridad social; (iii) los contenidos del derecho a la salud cuando se trata de niños y niñas con discapacidad; y (iv) el derecho a la integridad personal de los padres de Martina. Cada uno de estos puntos serán explicados en detalle.

El análisis de estas cuatro cuestiones permitió llegar a la misma conclusión: que la inadecuada regulación del Estado permitió que terceros violaran los derechos a la vida, vida digna, integridad personal, niñez, salud y seguridad social (artículos 4, 5 19 y 26 en relación con los artículos 1.1 y 2 de la CADH) en perjuicio de Martina Vera Rojas²⁶, y el derecho a la integridad personal de Ramiro Vera y Carolina Rojas (artículo 5.1 en relación con el artículo 1.1 de la CADH).

25 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 80, 84 y 85.

26 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 135. Aunque quedan fuera del objeto de este análisis, la sentencia de la Corte también encontró violaciones al derecho a la integridad personal de los padres de Martina. Véase Id., párrs. 154-157.

2.4.1 Deber de regular, supervisar y fiscalizar aseguradoras privadas

Desde el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil* (2006), la jurisprudencia interamericana había establecido que los Estados tienen la obligación de regular, supervisar y fiscalizar, con carácter permanente, toda asistencia de salud prestada a personas bajo su jurisdicción, independientemente de si el actor que presta esos servicios es público o privado. De acuerdo con la Corte IDH, estas obligaciones se desprenden, principalmente, de la obligación de garantía y del deber de adoptar disposiciones de derecho interno (artículos 1.1 y 2 de la CADH), pero también se basan en la concepción de la salud como bien público cuya protección está a cargo del Estado²⁷. El objetivo de las funciones de regulación y rectoría es, precisamente, proteger contra violaciones de derechos humanos por parte de terceros, incluidas las empresas²⁸.

Lo particularmente novedoso de la decisión en el caso de Martina es que la Corte IDH clarificó que esta función de rectoría del Estado, expresada en deberes de regulación, supervisión y fiscalización, no debe limitarse a quienes prestan servicios de salud, sino que también se extiende a las actividades de las aseguradoras. Así, los Estados tienen el deber de regular, supervisar y fiscalizar a quienes financian el sistema de salud, especialmente cuando –tal como ocurre en Chile– el financiamiento es un elemento central en el acceso a las prestaciones de salud²⁹.

Para llegar a esa conclusión, la Corte aplicó nociones de prevención y riesgo teniendo en cuenta (i) el diseño del sistema de salud y seguridad social chileno, (ii) el rol de las ISAPRES en el sistema, quienes en última instancia actúan como garantes de un bien público, y (iii) los riesgos para los derechos humanos que estas empresas pueden crear. En los términos del Tribunal,

(...) el Estado ha delegado la función de la garantía del derecho a salud en instituciones privadas, incluidas las Isapres. Estas instituciones funcionan sobre la base de un esquema de seguros privados, y están facultadas para administrar la cotización obligatoria de salud, de forma que financian la prestación de salud y el pago de licencias médicas. Por esta razón, la Corte considera que (...) el Estado está obligado a regular y fiscalizar sus acciones, pues sus actividades pueden

27 Véase, en este sentido, Corte IDH, Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-09-2015, párr. 387; Caso Suárez Peralta vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 21-05-2013, párrs. 131, 144; Caso de los Buzos Miskitos (Lemonth Morris y otros) Vs. Honduras, 31-08-2021, párr. 81.

28 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 85, 86 y 89.

29 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 92, 124 y 125.

implicar graves riesgos al acceso a la salud de las personas, e incluso comprometer la responsabilidad internacional del Estado (...) en situaciones como la presente, la institución privada, aunque realice una función de aseguramiento, actúa en la esfera de un servicio de naturaleza pública, ejerciendo atribuciones inherentes al poder público, como lo es la atención a la salud³⁰.

En el caso en concreto, la Corte IDH entendió que Chile había incumplido con su deber de *regular* los servicios de las ISAPRES a partir una serie de problemas con las Circulares de 2005 y 2008 de la Superintendencia de Salud.

Por un lado, la Corte notó que la causal de “cronicidad” era *per se* ilegítima y discriminatoria, en la medida en que la duración y progresión de la enfermedad no puede –por sí sola y desde una perspectiva médica– determinar la pertinencia del RHD para un tratamiento médico³¹.

Al mismo tiempo, en la sentencia la Corte notó que la regulación no cumplía la función de prevenir violaciones de derechos humanos por parte de las ISAPRES. Por el contrario, las circulares carecían de criterios objetivos y claros que permitieran distinguir las enfermedades cubiertas en la causal de cronicidad, otorgando una amplia discrecionalidad a las aseguradoras. En ese sentido, la regulación era un verdadero “riesgo para los derechos humanos”³² ya que permitía modificar o limitar la atención médica a partir de la mera duración de una enfermedad, con total prescindencia de su gravedad y de los posibles riesgos para la vida, integridad y salud de los beneficiarios. Más aún, la regulación tampoco preveía salvaguardas para casos de beneficiarios en situación de gran vulnerabilidad, como los niños y niñas con discapacidad³³.

Por último, el Tribunal observó que la regulación del Estado había sido deliberadamente regresiva. Ello en atención a que la Circular de 2005 no excluía el RHD para enfermedades crónicas, sino que esa causal fue creada por la Circular de 2008. Según el Tribunal, ello implicó una restricción injustificada a los derechos a la salud y seguridad social de los beneficiarios de la CAEC que, además, también fue contraria al principio de no regresividad que es un corolario de la noción de

30 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 92.

31 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 127.

32 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 126.

33 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 126-127.

realización progresiva respecto de estos derechos³⁴. Aunque la Corte IDH ya había conceptualizado en términos generales la prohibición de regresividad³⁵, esta es la primera vez que la adjudica en un caso concreto.

En criterio de la Corte IDH, esta regulación habilitó a la ISAPRE a limitar la cobertura de Martina en un marco de legalidad. La sentencia notó especialmente que, si bien la niña no sufrió consecuencias graves debido a la posición social de su familia, esa omisión regulatoria “podría haber sido fatal” en otros espacios sociales³⁶. Por ello, la Corte concluyó que Chile había incumplido con su deber de regular, estableciendo su responsabilidad internacional³⁷.

Cabe notar que, al observar que el proceso arbitral ante la Superintendencia ordenó el restablecimiento del RHD, la Corte IDH omitió analizar si Chile había cumplido con su deber de *fiscalizar* las actividades de la ISAPRE³⁸.

Se trata de una omisión de la sentencia que es difícil de explicar por, al menos, dos razones. Primero, la decisión emitida en el marco del proceso arbitral no podía considerarse un ejercicio de *fiscalización* aceptable bajo la CADH. Aún si la decisión restableció la cobertura en la práctica, lo cierto es que el proceso se basó en criterios de equidad y no en el derecho aplicable. De esta manera, la decisión fue el resultado de la apreciación subjetiva en equidad de una árbitra que no tenía ninguna obligación de aplicar el marco jurídico vigente. Consideramos que validar un proceso de esta naturaleza como un ejercicio de fiscalización, que por definición debe estar dirigido a asegurar que el ente privado cumpla con el marco jurídico aplicable, es altamente problemático. Más aún cuando las entidades que sí estaban llamadas a ejercer un control basado en los derechos de Martina –como la Superintendencia en el reclamo inicial y las autoridades judiciales en el recurso de protección– desprotegieron sus derechos durante un largo período.

Segundo, aunque esta determinación pareciera basarse en el principio de subsidiariedad, es una aplicación incorrecta de dicho principio que, además, no es consistente con otros casos. Dado que la manifestación primaria del

34 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 134.

35 Corte IDH, Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-07-2009.

36 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 143.

37 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 135.

38 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 141 y 149.

principio de subsidiariedad es la regla de agotamiento de los recursos internos, la aplicación de dicho principio en un análisis de fondo sólo procede cuando se reúnan tres requisitos de manera concurrente: (i) que el Estado reconozca el ilícito internacional; (ii) que el Estado haga cesar ese ilícito; y (iii) que el Estado repare el ilícito integralmente³⁹. Estos requisitos no estaban presentes, de forma concurrente, en el caso de Martina. En ese sentido, la Corte IDH estaba llamada a analizar, por lo menos, el incumplimiento del deber de fiscalización en el que incurrieron múltiples autoridades estatales antes del proceso arbitral en el que Martina y su familia tuvieron la suerte de que una árbitra decidiera a su favor por consideraciones de “equidad” y sin ninguna obligación de aplicar el marco jurídico.

Otra omisión cuestionable de la sentencia se relaciona con la falta de análisis del derecho a la protección judicial de Martina. Como se explicó, los padres de Martina acudieron a los tribunales nacionales, llegando hasta la Corte Suprema de Justicia, a través de un recurso de protección. En dicho proceso judicial, la última instancia falló en contra de los intereses de Martina mediante una decisión escueta que se limitó a hacer un control de legalidad de la decisión de la ISAPRE, ignorando por completo los derechos a la vida, integridad personal y salud de la víctima que, además, debió ser especialmente protegida por su condición de niña con múltiples discapacidades y en un estado extremo de vulnerabilidad. Además, la Corte IDH perdió la oportunidad de pronunciarse sobre las restricciones constitucionales a la justiciabilidad del derecho a la salud en Chile⁴⁰. Esta regulación no sólo resulta incompatible con la CADH, sino que también tuvo un impacto negativo en la resolución del recurso de protección en el caso de Martina.

2.4.2 Salud y seguridad social

Si bien las decisiones de la Corte ya habían abordado el contenido del derecho a la seguridad social⁴¹, uno de los aportes más importantes de este caso es el análisis de la interrelación entre salud y seguridad social. Apoyándose en el trabajo del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), la Corte IDH precisó las obligaciones internacionales que se derivan del

39 Corte IDH, Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26-02-2016, párr. 128.

40 Constitución Política de la República de Chile, artículo 19, inciso 9, y artículo 20.

41 Véase, por ejemplo, Corte IDH, Caso Duque vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 26-02-2016; Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 6-03-2019.

juego entre ambos derechos, y analizó si las mismas habían sido respetadas respecto de Martina.

Como punto de partida, la Corte enfatizó que la atención de la salud es una de las nueve ramas principales de la seguridad social, lo que implica que el disfrute del derecho a la salud necesariamente dependerá de la adecuada regulación y fiscalización de los planes, seguros y otras formas de seguridad social⁴².

Aunque el diseño del sistema de seguridad social es una facultad soberana, la garantía de ambos derechos exige que los sistemas (i) funcionen bajo los principios de disponibilidad y accesibilidad, y (ii) aseguren el acceso a servicios de salud adecuados, a través de prestaciones suficientes en importe y duración y medidas de apoyo a las personas con discapacidad. Además, y como consecuencia del deber de garantía, los Estados deberán proteger a las personas frente a restricciones arbitrarias o irrazonables de la cobertura social existente, sea pública o privada⁴³.

En el caso de Martina, la regulación del CAEC permitió que la aseguradora retirara la cobertura de prestaciones de salud necesarias para la atención de la niña, de manera abrupta y discriminatoria. Como estas prestaciones eran ofrecidas por el sistema de seguridad social, esa decisión constituyó una restricción arbitraria e indebida de la cobertura de Martina, que el Estado tenía el deber de prevenir como parte de sus obligaciones de garantía. Por ello, la Corte IDH concluyó que la inadecuada regulación estatal también era la causa de la afectación del derecho a la seguridad social de la niña, en violación a las obligaciones del Estado bajo el artículo 26 de la CADH⁴⁴.

2.4.3 Derecho a la salud de niños y niñas con discapacidad

Una de las características más notables del análisis de fondo de la Corte IDH es el desarrollo del contenido del derecho a la salud cuando se trata de niños y niñas con discapacidad en cuestiones que no habían sido tratadas en jurisprudencia previa sobre el derecho a la salud.

En decisiones anteriores, la Corte IDH había concluido que el derecho a la salud genera un deber estatal de asegurar el acceso a prestaciones médicas conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad

42 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 113.

43 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 114 y 117.

44 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 133.

(contenidos vinculados principalmente, aunque no de manera exclusiva, con la dimensión prestacional), como también de tomar medidas para la prevención de enfermedades y para el mejoramiento de las condiciones de salud de la población (dimensión preventiva)⁴⁵.

En el caso de Martina, la Corte IDH aplicó estas conclusiones al contexto de atención de salud de niños y niñas con discapacidad que no había tenido la oportunidad de analizar en detalle. Por un lado, la Corte clarificó que las medidas de prevención de discapacidades, los tratamientos de rehabilitación de discapacidad y los cuidados paliativos pediátricos son contenidos esenciales de la salud infantil. Además, los cuidados para niños y niñas con discapacidad deben incluir sistemas interdisciplinarios de apoyo y orientación al niño/a, a sus familiares o cuidadores, y especialmente a sus madres, en quienes tradicionalmente recaen las labores de cuidado⁴⁶.

Los servicios paliativos, de curación y de rehabilitación deben ser prestados conforme a los principios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad. Para la Corte, cada uno de estos principios tiene un contenido específico en casos de niños y niñas con discapacidad. Por un lado, el elemento de *accesibilidad* exige que se privilegie la atención domiciliaria o en un lugar cercano al domicilio del niño/a (*accesibilidad geográfica*), y que se facilite el acceso a la información sobre las condiciones de cobertura de las prestaciones y sobre recursos disponibles en caso de inconformidad (*accesibilidad de la información*). Además, la cuestión de la *aceptabilidad* y *calidad* del tratamiento también se vincula con la atención residencial, en tanto la mejor forma de cuidar y atender un niño o niña con discapacidad es dentro de su entorno familiar⁴⁷.

Para la Corte IDH, estos elementos esenciales se vieron amenazados en el caso de Martina. El análisis de fondo notó que la decisión de la ISAPRE no sólo puso en riesgo su vida e integridad, sino que también la hubiese obligado a continuar su tratamiento médico en los centros de salud de Arica, fuera de su hogar. Como los servicios de Arica no ofrecían las condiciones necesarias para la atención integral del Síndrome de Leigh, Martina hubiera tenido que desplazarse a otro hospital a

45 Véase, por ejemplo, Corte IDH, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, 17-06-2005, párr. 166; Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, 8-03-2018, párr. 120; Caso Gonzales Lluy y otros vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-09-2015, párr. 173.

46 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 109-111.

47 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 110, 112, 130-132.

gran distancia (*accesibilidad geográfica*). Además, y según los dictámenes médicos, los cuidados paliativos y de rehabilitación necesarios para Martina requerían ser realizados en su domicilio por un grupo estable de profesionales, y no en un entorno hospitalario (*aceptabilidad y calidad*)⁴⁸.

Por estas razones, la Corte IDH concluyó que las circulares de la Superintendencia también habían generado la afectación del derecho a la salud de la víctima, en violación a las obligaciones del Estado bajo el artículo 26 de la CADH⁴⁹.

2.4.4 Integridad personal de los padres de Martina

En su sentencia, la Corte IDH también analizó el impacto de los actos y omisiones del Estado en la integridad personal de Carolina Rojas y Ramiro Vera.

La sentencia resaltó que la decisión de la ISAPRE provocó un “desastre psicológico gigantes[c]o” para los padres de Martina y afectó la estabilidad del núcleo familiar. Para la Corte, tanto la incertidumbre que produjo el riesgo en que se encontró Martina tras el retiro del RHD, como el desgaste emocional y económico vinculado a los procesos administrativos y judiciales, provocaron momentos de intenso estrés, dolor, abandono, temor, tristeza y desesperación en Carolina y Ramiro. A su vez, esas sensaciones dieron lugar a una serie de efectos psíquicos y psicológicos concretos, incluyendo síntomas de estrés postraumático crónico, crisis de intenso malestar, hipertensión y problemas de vista⁵⁰.

Por estas razones, la Corte IDH concluyó que el Estado también debía ser considerado responsable por la violación al art. 5.1 de la CADH en perjuicio de los padres de Martina⁵¹.

2.5 Reparaciones

Si bien la Corte tomó nota del proceso arbitral que ordenó el restablecimiento del RHD y de las modificaciones a la regulación del CAEC, ordenó una serie de reparaciones al entender que el hecho ilícito no había cesado en su totalidad, ni sido reparado integralmente. Para llegar a esa conclusión, la Corte IDH tuvo en cuenta que, a pesar de la resolución favorable, los padres de Martina seguían

48 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021.

49 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 135.

50 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 153-156.

51 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párr. 157.

experimentando una situación conflictiva con la aseguradora y con la Superintendencia, haciendo que los riesgos para los derechos de Martina persistan. En efecto, gran parte de las reparaciones ordenadas están expresamente basadas en la situación de extrema vulnerabilidad de Martina y en la necesidad de asegurar el tratamiento adecuado para su enfermedad, aún si los padres no se encuentran en condición de sostener la cobertura de la ISAPRE.

Entre las medidas de reparación más relevantes, además de la compensación económica y algunas medidas de satisfacción, se encuentran (i) la suscripción de un acto jurídico que obligue al Estado a asegurar el tratamiento médico de Martina en las condiciones en las que se encuentra actualmente; (ii) la entrega de una silla de ruedas neurológica en caso de que deba trasladarse para recibir tratamientos especializados; y (iii) como medida de no repetición, la adopción de medidas legislativas o de otro carácter necesarias para que la Defensoría de la Niñez pueda participar en los procedimientos administrativos y judiciales en los que se pudieran ver afectados los derechos de niños o niñas por actuaciones de las aseguradoras privadas⁵².

3. Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades

3.1 Hechos

Los hechos del caso se enmarcan en el contexto de la dictadura militar en Chile, y se relacionan con el proceso de descentralización y privatización de la educación, así como con el surgimiento de la llamada “deuda histórica” del profesorado en el país.

Durante los años 1979 y 1980, el gobierno militar en Chile emprendió un proceso de “municipalización” del sistema educativo, traspasando la administración de los establecimientos escolares públicos a los gobiernos locales. En ese marco, las y los docentes anteriormente adscriptos al Ministerio de Educación fueron transferidos al sector municipal y sometidos a las normas aplicables al sector privado⁵³. Como consecuencia de este traspaso, entre 84.002 y 93.089 docentes dejaron de percibir una asignación previsional especial⁵⁴.

52 Corte IDH, Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-10-2021, párrs. 164-166, 171.

53 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 53.

54 CIDH. Informe No. 12/19. Caso 12.903. Fondo. Profesores de Chañaral. Chile. 12 de febrero de 2019, párr. 17.

Una vez reestablecida la democracia, las y los docentes intentaron reclamar el pago de dicha deuda por vía judicial. El caso ante la Corte IDH se relaciona con 848 profesores y profesoras de distintas municipalidades⁵⁵ que obtuvieron trece fallos judiciales favorables a nivel nacional⁵⁶, requiriendo el pago de las sumas adeudadas. Sin embargo, ninguna de esas sentencias fue ejecutada en su totalidad por más de 20 años.

3.2 Historia procesal ante el SIDH

Las 848 víctimas del caso presentaron una petición ante la CIDH el 23 de noviembre de 2005, alegando que la falta de cumplimiento efectivo de las sentencias constituía una violación a sus derechos a la propiedad privada (artículo 21 de la CADH), a un recurso efectivo (artículos 25.1 y 25.2.c de la CADH) y al debido proceso (artículos 8.1 de la CADH). Para ese entonces, todas las víctimas se encontraban en especial situación de vulnerabilidad por su condición de personas mayores, sumado al contexto histórico de precariedad económica del profesorado en Chile. El caso fue admitido el 20 de marzo de 2013.

La CIDH se pronunció sobre el fondo del caso el 12 de febrero de 2019, determinando que (i) el Estado no había garantizado los medios para asegurar la ejecución de las sentencias, especialmente ante la negativa de asignar los fondos necesarios a las municipalidades; (ii) la demora de más de 20 años en la ejecución de las sentencias era manifiestamente irrazonable; y (iii) los beneficios previsionales habían ingresado al patrimonio de las víctimas a partir del dictado de las sentencias. Así, la CIDH concluyó que el Estado era responsable por la violación a los derechos a las garantías judiciales (específicamente la garantía de plazo razonable), a la propiedad privada y a la protección judicial en lo relativo al deber de cumplir las decisiones judiciales, y recomendó –entre otras cuestiones– la

55 La petición corresponde a 80 profesores de la Municipalidad de Chañaral, 80 profesores de la Municipalidad de Chanco, 32 profesores de la Municipalidad de Pelluhue, 90 profesores de la Municipalidad de Parral, 193 profesores de la Municipalidad de Vallenar y 373 profesores de la Municipalidad de Cauquenes. Véase CIDH. Informe No. 12/19. Caso 12.903. Fondo. Profesores de Chañaral. Chile. 12 de febrero de 2019, párr. 1.

56 Estas causas son: (i) Benavides Montaña y otros c. la Municipalidad de Chañaral, Rol No. 18.629-1994 (80 docentes); (ii) Aguilar Lazcano y otros c. la Municipalidad de Chanco, Rol No. 221-1993 (10 docentes); (iii) Abarza Farías y otros c. la Municipalidad de Chanco, Rol No. 217-1993 (70 docentes); (iv) Alegría Cancino y otros c. la Municipalidad de Pelluhue, Rol No. 218-1993 (28 docentes); (v) Aravena Espinoza y otros c. la Municipalidad de Parral, Rol No. 222-1993 (4 docentes); (vi) Bayer Torres y otros c. la Municipalidad de Parral, Rol No. 4.274-1993 (6 docentes); (vii) Bustamante Sánchez y otros c. la Municipalidad de Parral, Rol No. 4.071-1992 (27 docentes); (viii) Belmar Montero y otros c. la Municipalidad de Parral, Rol No. 4.051-1992 (35 docentes); (ix) Salazar Aravena y otros c. la Municipalidad de Parral, Rol No. 4.096-1992 (22 docentes); (x) Ramírez Ortiz y otros c. la Municipalidad de Vallenar, Rol No. 4.443-1993 (193 docentes); (xi) Agurto Chien Juisan c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 63-1993 (1 docente); (xii) Barra Henríquez y otros c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 123-1993 (36 docentes); y (xiii) Aguilera Machuca y otros c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 38-1993 (336 docentes).

adopción inmediata de medidas para asegurar el pago de los montos reconocidos en las sentencias.

La CIDH otorgó distintas suspensiones del plazo previsto en el artículo 51 de la CADH a solicitud del Estado para cumplir con las recomendaciones. Sin embargo, ante la falta de adopción de medidas concretas, el caso fue sometido a la Corte Interamericana el 13 de diciembre de 2019 – más de 14 años después de la presentación de la petición inicial⁵⁷.

3.3 Excepciones Preliminares

Ante la Corte, el Estado de Chile presentó una excepción preliminar por falta de agotamiento de recursos internos. El Estado consideró que ocho de las trece causas judiciales⁵⁸ habían agotado los recursos internos en su búsqueda de ejecución de las sentencias condenatorias. En particular, alegó que se debería haber establecido un procedimiento incidental ante los tribunales que dictaron las sentencias dentro de los 60 días contados desde que la ejecución se hizo exigible. En tres causas, las víctimas habrían omitido ejercer esas acciones por completo mientras que, en otras cinco causas, no se habrían ejercido ninguno de los recursos disponibles para impugnar la negativa de los tribunales⁵⁹.

En su sentencia, la Corte analizó la procedencia de la excepción respecto de cada una de las causas individualizadas por Chile. Observó que la excepción resultaba improcedente respecto de siete causas en tanto el Estado había omitido argumentar el incumplimiento del requisito de agotamiento de los recursos internos en la etapa de admisibilidad ante la CIDH. La Corte notó que Chile sólo había presentado oportunamente la excepción respecto de una causa⁶⁰, pero que el debate sobre este requisito de admisibilidad se encontraba íntimamente relacionado con el fondo del asunto. Por lo tanto, la Corte desestimó la excepción,

57 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 3.

58 Estas causas son: (i) Aguilar Lazcano y otros c. la Municipalidad de Chanco, Rol No. 221-1993; (ii) Abarza Fariás y otros c. la Municipalidad de Chanco, Rol No. 217-1993; (iii) Alegría Cancino y otros c. la Municipalidad de Pelluhue, Rol No. 218-1993; (iv) Aravena Espinoza y otros c. la Municipalidad de Pelluhue, Rol No. 222-1993; (v) Agurto Chein Juisan c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 63-1993; (vi) Barra Henríquez y otros c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 123-1993; (vii) Aguilera Machuca y otros c. la Municipalidad de Cauquenes, Rol No. 38-1993; y (viii) Causa Benavides Montaña y otros c. la Municipalidad de Chañaral, Rol No. 18.629-1994.

59 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párrs. 14-16.

60 Se trata de la causa Benavides Montaña y otros c. la Municipalidad de Chañaral, Rol No. 18.629-1994.

en el entendido de que los argumentos del Estado no podían ser analizados con carácter preliminar⁶¹.

3.4 Fondo

Como se desprende del resumen de los hechos, el tema central del caso es el incumplimiento por un periodo prolongado de una serie de fallos judiciales emitidos a nivel interno y en los cuales se determinaron los pagos de unos montos a favor de más de 846 profesores⁶². La Corte IDH ya había tenido la oportunidad de pronunciarse sobre una serie de casos similares, principalmente contra el Estado peruano. Dichos casos pueden dividirse en dos: los resueltos antes de 2017⁶³ y los resueltos después de dicho año, cuando la Corte dio un giro jurisprudencial hacia la justiciabilidad directa de los DESCA bajo el artículo 26 de la CADH⁶⁴.

En este último grupo de casos, la Corte IDH analizó los hechos no sólo a la luz de los derechos a las garantías judiciales, protección judicial y propiedad privada, sino que agregó violaciones a los derechos sociales involucrados, específicamente a la seguridad social. El caso Profesores de Chañaral fue analizado como los casos previos al cambio jurisprudencial de 2017, en tanto la Corte IDH entendió que los procesos declarativos que dieron lugar a las sentencias no fueron parte del marco fáctico del caso y, por lo tanto, no contaba con los elementos para determinar si los montos adeudados tenían o no carácter previsional. Por ello, la Corte IDH no entró en un análisis del derecho a la seguridad social bajo el artículo 26 de la CADH en el caso.

3.4.1 El incumplimiento de fallos judiciales bajo el derecho a la protección judicial y la garantía de plazo razonable

Siguiendo la línea establecida en los casos anteriores, la Corte IDH recordó que el derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25 de la CADH no sólo incluye la obligación de contemplar recursos judiciales, sino que también exige

61 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 27.

62 Aunque la petición inicial fue presentada a favor de 848 profesores y profesoras, la Corte IDH consideró como víctimas a 846. Véase Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 140.

63 Algunos ejemplos son Corte IDH, Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, 28-02-2003; Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 7-02-2006; Acevedo Buendía y otros s (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 1-07-2009.

64 Algunos ejemplos son Corte IDH, Caso Muelle Flores vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 06-03-2019; Caso Asociación Nacional de Cesantes y Jubilados de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (ANCEJUB-SUNAT) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 21-11-2019.

la ejecución efectiva de las sentencias emitidas en el marco de dichos recursos. Este componente del derecho a la protección judicial se encuentra establecido en el artículo 25.2.c de la CADH⁶⁵. La Corte recordó las características que deben reunir los procesos de ejecución de sentencia: (i) deben ser “accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas”; (ii) sus autoridades deben contar con independencia; (iii) deben permitir el cumplimiento de fallos emitidos “tanto en contra de entidades estatales como de particulares”; y (iv) deben contar con la posibilidad de adoptar “medidas adecuadas y eficaces de coerción”⁶⁶. Otra característica fundamental de estos procesos, especialmente cuando se trata de decisiones judiciales contra autoridades estatales, es que “el impulso procesal para lograr el cumplimiento (...) no puede atribuírsele completamente a la víctima”⁶⁷.

Usando los estándares elaborados por el Comité Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), la Corte IDH agregó un elemento importante a su jurisprudencia sobre incumplimiento de sentencias, al llamar la atención sobre el hecho de que los órganos estatales “ya sea que formen parte del Estado central o descentralizado, pueden usar su poder y los privilegios procesales que se les reconocen usualmente, como la inembargabilidad de sus bienes, para incumplir sentencias dictadas contra ellos”⁶⁸.

La Corte IDH fue clara en que, cuando se trata de órdenes judiciales de pagos a favor de personas mayores, “la obligación del Estado de garantizar el cumplimiento (...) adquiere entonces una singular relevancia”⁶⁹. Considerando que en este caso las víctimas son todas personas mayores – muchas en situación de vulnerabilidad – la Corte invocó en su fundamentación la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (CIPDHPM), específicamente los derechos a la igualdad y la no discriminación (artículo 3.d), el buen trato y la atención preferencial (artículo 3.k), la protección

65 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 142 (citas originales omitidas).

66 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párrs. 143-146 (citas originales omitidas).

67 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 146 (citas originales omitidas).

68 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 147 (citas originales omitidas).

69 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021.

judicial efectiva (artículo 3. n)⁷⁰, y el derecho de acceso a la justicia, que incluye una debida diligencia (artículo 31)⁷¹.

En este punto, cabe mencionar que la Corte IDH no valoró la posibilidad de establecer responsabilidad internacional por la violación de la CIPDHPM. No obstante, dicho tratado fue ratificado por Chile desde 2017, y el carácter continuo del incumplimiento de los fallos judiciales habría habilitado que dicho tratado no sólo fuera considerado en la motivación de la Corte IDH a la luz de la CADH, sino que fuera directamente aplicado en el caso. La CIPDHPM contempla un sistema de peticiones individuales en su artículo 36. Es posible que la Corte IDH no haya contemplado esta posibilidad por el hecho de que este tratado no fue invocado –porque no existía– en la etapa de admisibilidad ante la CIDH. Sin embargo, ninguna de estas valoraciones consta en la sentencia.

La invocación de estos derechos previstos en la CIPDHPM⁷² llevó a la Corte a una de las determinaciones más importantes de esta sentencia: la existencia de un “derecho a un tratamiento preferencial de las personas mayores en la ejecución de las sentencias a su favor y un correlativo deber estatal de garantizar un acceso diligente, célere y efectivo de las personas mayores a la justicia, tanto en los procesos administrativos como judiciales”⁷³. Esto se traduce, en palabras de la Corte, en “un criterio reforzado de celeridad en todos los procesos judiciales y administrativos, incluyendo la ejecución de las sentencias”⁷⁴.

Al momento de analizar los hechos del caso a la luz de los anteriores parámetros, la Corte IDH tomó nota de cómo opera el proceso de cumplimiento de sentencias judiciales en Chile, y destacó que “el impulso de parte en un procedimiento en donde las formas de cumplimiento se concentran en actuaciones que solo pueden ser ejecutadas por la propia Administración (...) no permite una adecuada protección de los derechos declarados en la sentencia de fondo”⁷⁵. Tam-

70 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 148 (citadas originales omitidas).

71 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 149 (citadas originales omitidas).

72 Sumado a fuentes de derecho blando como las Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, aprobadas por la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en el 2008 y actualizadas en la XIX Cumbre de 2018

73 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 150 (citadas originales omitidas).

74 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 152 (citadas originales omitidas).

75 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 156.

bién tomó nota de que el diseño de los procesos planteaba obstáculos adicionales derivados de los privilegios de los que goza el Estado en el marco de los mismos, así como de la interpretación dada a la autonomía municipal⁷⁶.

En particular, la Corte IDH destacó los cuatro mecanismos disponibles para materializar las deudas ordenadas en las sentencias del caso, y analizó individualmente su ineffectividad. Estos mecanismos eran el dictado de un decreto alcaldicio⁷⁷, el apremio de arresto de la persona que ejerciera el cargo de alcalde⁷⁸, el embargo de bienes que no fueran destinados a los servicios municipales⁷⁹ y la posibilidad de llegar a convenios de pagos parciales⁸⁰. La Corte IDH concluyó, además, que la efectividad de todas estas medidas “se veía mermada debido a la inexistencia de normas o mecanismos que, ante las limitaciones del presupuesto municipal, obligaran al Estado central a dotar de recursos suficientes a las Municipalidades para hacer frente a estas deudas”⁸¹.

Con base en todo lo anterior, la Corte IDH determinó que el Estado chileno incurrió en una vulneración del derecho a la protección judicial previsto en el artículo 25.2.c de la Convención en perjuicio de los 846 profesores y profesoras. Adicionalmente, y considerando los 25 años transcurridos sin que los fallos judiciales a favor de las víctimas fueran cumplidos, la Corte IDH también declaró la violación a la garantía de plazo razonable prevista en el artículo 8.1 de la CADH. Siguiendo su jurisprudencia en la materia, la Corte IDH tuvo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado, la conducta de las autoridades judiciales y la afectación generada en la situación jurídica de las víctimas⁸². En este último punto, la Corte IDH puso especial énfasis en la condición de las víctimas como personas mayores y el consecuente “criterio reforzado de celeridad” que era requerido en el caso⁸³. La Corte también estableció la violación del deber general de adoptar disposiciones de derecho interno previsto en el artículo

76 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021.

77 Su ineffectividad fue analizada en los párrafos 158-160.

78 Su ineffectividad fue analizada en los párrafos 161 y 162.

79 Su ineffectividad fue analizada en el párrafo 163.

80 Su ineffectividad fue analizada en el párrafo 164.

81 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 157. Este tema fue analizado en mayor detalle en los párrs. 165-169.

82 Estos elementos fueron analizados en detalle en los párrafos 173-184.

83 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 184.

2 de la CADH, debido a que los obstáculos referidos para el cumplimiento de las sentencias fueron producto del diseño normativo de los procesos de cumplimiento de sentencia y del marco jurídico vigente⁸⁴.

3.4.2 La vulneración al derecho a la propiedad privada

Desde el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú* (2003), la Corte IDH consideró que cuando un fallo judicial reconoce un monto determinado a favor de una persona, dicho monto ingresa a su patrimonio y, por lo tanto, queda comprendido bajo la protección del derecho a la propiedad privada previsto en el artículo 21 de la CADH. Este entendimiento se ha mantenido consistente en todos los casos relativos a este tipo de incumplimientos.

En el caso *Profesores de Chañaral*, la Corte dio continuidad a su jurisprudencia en la materia y señaló, respecto de los montos reconocidos en los fallos, que “desde el momento en que se determinó su ejecutoriedad, [ingresaron] al patrimonio de las personas docentes, por lo que constituyen un derecho adquirido”. En ese sentido, en este caso también se determinó la violación del derecho a la propiedad privada⁸⁵.

3.5 Reparaciones

En este caso, la cuestión de las reparaciones fue materia de una de las principales controversias, especialmente en relación a la orden del cumplimiento de los fallos judiciales y el correspondiente pago de los montos adeudados. El Estado chileno planteó dos grandes argumentos al respecto. Por un lado, alegó que eran los tribunales internos los que debían determinar los montos adeudados a cada una de las víctimas. Por otro lado, enfatizó el “carácter incapacitante” de estos pagos para el Estado, debido a la magnitud de los montos. En ambos extremos, la Corte adoptó la posición que consideramos más compatible con la razón de ser del sistema de peticiones y casos en el SIDH.

En cuanto al primer punto, la Corte IDH indicó lo siguiente:

(...) tomando en cuenta las violaciones establecidas en esta sentencia, el tiempo transcurrido, la condición de población vulnerable de las víctimas en razón de su edad y la duración adicional que podría implicar el inicio de nuevos procesos de ejecución de sentencias, y a efectos de que las víctimas reciban de forma pronta

84 Corte IDH, Caso *Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 188.

85 Corte IDH, Caso *Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile*. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párrs. 190 y 191.

alguna reparación, el Tribunal estima pertinente disponer que el Estado otorgue directamente la compensación dispuesta en esta sentencia a cada una de las víctimas en el presente caso. En efecto, este Tribunal ya ha resaltado que la demora en el cumplimiento de las medidas de reparación tiene un particular efecto negativo en las personas mayores, como las víctimas del presente caso, circunstancia que las posiciona en una situación de mayor vulnerabilidad, implicando una obligación reforzada de respeto y garantía de sus derechos⁸⁶.

Esta determinación es fundamental para la jurisprudencia de la Corte en materia de reparaciones en este tipo de casos. En casos anteriores contra Perú, la Corte IDH adoptó una posición similar a la solicitada por el Estado chileno en este caso. Así, por ejemplo, en el caso *Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú* (2006), la Corte determinó que los montos específicos correspondientes al daño material debían ser determinados por las autoridades nacionales. Esta sentencia es de 2006 y, pasados 16 años de emitida, aún no ha sido cumplida y muchas de las víctimas – también personas mayores – han fallecido sin ver su reparación materializada⁸⁷. En un caso posterior –*Abril Alosilla y otros v. Perú* (2011)– que implicaba la determinación del pago de montos específicos derivados de un aumento salarial, la Corte IDH sí fijó los montos en la sentencia y la misma fue cumplida en su integridad⁸⁸. En el caso Profesores de Chañaral, la Corte IDH siguió esta última línea, la más compatible con el efecto útil de sus sentencias, y determinó directamente los montos.

Respecto del segundo punto, la Corte IDH dio respuesta al argumento del Estado chileno recordando los principios del derecho internacional en los siguientes términos:

Sobre el alegado carácter incapacitante de las indemnizaciones solicitadas en el presente caso, cabe recordar que esta Corte ha resaltado que la obligación de cumplir lo dispuesto en sus decisiones corresponde a un principio básico del derecho sobre la responsabilidad internacional del Estado, respaldado por la jurisprudencia internacional, según la cual los Estados deben cumplir sus obligaciones convencionales internacionales de buena fe (*pacta sunt servanda*) y no pueden, por razones de orden interno, dejar de asumir la responsabilidad internacional ya establecida. Asimismo, los montos determinados en este acápite corresponden a

86 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 205 (citas originales omitidas).

87 Véase, Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo y otros vs. Perú. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, 30-04-2021.

88 Corte IDH, Caso Abril Alosilla y otros vs. Perú. Supervisión de cumplimiento de sentencia, 22-05-2013.

obligaciones preexistentes por parte del Estado, que, en violación a sus compromisos convencionales, no ha cumplido por más de 25 años⁸⁹.

Por último, además de las medidas de satisfacción más comunes como la publicación de la sentencia y la realización de un acto de reconocimiento de responsabilidad, la Corte IDH dispuso medidas de no repetición relativas a un plan de capacitación y sensibilización de operadores judiciales sobre el acceso a la justicia de las personas mayores⁹⁰.

4. Reflexiones finales

Las dos sentencias adoptadas por la Corte IDH contra Chile durante 2021 tiene particular relevancia tanto para el Estado involucrado como para la jurisprudencia interamericana.

Aunque la Corte IDH ya había conocido un caso sobre derecho a la salud en Chile en el contexto del sistema público, el **caso Vera Rojas y otros** permitió abordar problemas de regulación en el marco del sistema privado. Debido a esta característica del caso, la Corte fortaleció su jurisprudencia sobre el derecho a la salud en varios aspectos: (i) aclaró que los deberes de regulación, supervisión y fiscalización se extienden a actores privados que participan del sistema de salud más allá de prestadores directos, incluyendo a las empresas aseguradoras; (ii) destacó la interrelación e interdependencia entre el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social; (iii) pudo precisar el alcance y contenido del derecho a la salud cuando se trata de cuidados paliativos pediátricos; (iv) le dio unos alcances específicos a los contenidos de accesibilidad, aceptabilidad y calidad en la atención en salud de niños y niñas con discapacidad, determinando que la accesibilidad geográfica exige privilegiar la atención; y (v) adjudicó, por primera vez en la historia de la jurisprudencia de la Corte IDH, el principio de no regresividad en materia DESCAs. A pesar de lo anterior, la Corte IDH perdió la oportunidad de referirse al alcance de los deberes de supervisar y fiscalizar en el caso concreto; y de analizar la falta de protección judicial que llevó a una situación de extrema indefensión de Martina como consecuencia de un marco constitucional sumamente limitado en cuanto a la justiciabilidad del derecho a la salud.

A diferencia del caso Vera Rojas, que planteaba un abanico importante de temas novedosos para la Corte IDH, el caso **Profesores de Chañaral** guardaba

89 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 206 (citadas originales omitidas).

90 Corte IDH, Caso Profesores de Chañaral y Otras Municipalidades vs. Chile. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 10-11-2021, párr. 216.

similitud con un largo listado de casos sobre incumplimiento de fallos judiciales que determinaron el pago de montos en el ámbito laboral y/o previsional. En esa medida, el análisis de fondo del caso fue muy similar al de la Corte IDH en casos anteriores, con el elemento adicional de incorporar el derecho preferente de las personas mayores en los procesos administrativos o judiciales nacionales en los cuales se determinan sus derechos.

La novedad del caso se relaciona con las reparaciones ordenadas. En decisiones anteriores, la Corte había incurrido en el error de enviar al ordenamiento interno la determinación de los montos de indemnización por daño material, dando lugar a una extensa demora en la fijación de esas sumas. En el caso Profesores de Chañaral, la sentencia de la Corte IDH directamente estableció los montos a favor de cada una de las víctimas, previniendo que tuvieran que volver a enfrentar al ordenamiento jurídico interno que por décadas se abstuvo de asegurar el cumplimiento de los fallos a su favor.

Ambos casos se encuentran ahora en etapa de supervisión de cumplimiento de sentencia. No sobra señalar que de las catorce condenas emitidas por la Corte IDH contra el Estado de Chile, tan sólo dos han sido archivadas por cumplimiento total de las medidas de reparación. Esto implica que el cumplimiento de las decisiones de la Corte IDH sigue siendo un desafío para Chile, situación que se encuentra directamente relacionada con el efecto útil de la Convención Americana en su jurisdicción⁹¹.

91 Véase Corte IDH, Casos archivados por Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, https://www.corteidh.or.cr/casos_en_supervision_por_pais_archivados.cfm.