Santiago y Washington D.C., 21 de noviembre de 2024

Ref: CDH-25-2019/186 y CDH-25-2019/187. Observaciones a los informes estatales. Supervisión reforzada en "Caso Vera Rojas y Otros vs. Chile".

Gabriela Pacheco Arias
Secretaria Adjunta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos
Organización de los Estados Americanos
San José, Costa Rica

Distinguida Sra. Pacheco Arias:

Karinna Fernández Neira y el Centro para la Salud y los Derechos Humanos del Instituto O'Neill para el Derecho y la Salud Nacional y Global presentan las siguientes observaciones a los informes estatales presentados por el Estado de Chile en el marco de la supervisión de cumplimiento de sentencia en el Caso Vera Rojas y Otros vs. Chile (2021), de conformidad con las comunicaciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y con el artículo 69 de su Reglamento.

Aprovechando la oportunidad para saludar a esta Corte Interamericana con la debida consideración,

[redacted]

Karinna Fernández Neira

Silvia Serrano Guzmán
Por el Centro para la Salud y los Derechos Humanos del Instituto O'Neill para el Derecho y la Salud Nacional y Global

OBSERVACIONES A LOS INFORMES DE CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS ORDENADAS EN LA SENTENCIA DEL CASO VERA ROJAS Y OTROS VS. CHILE

1 INTRODUCCIÓN

Karinna Fernández Neira y el Centro para la Salud y los Derechos Humanos del Instituto O'Neill para el Derecho y la Salud Nacional y Global (en adelante, "las representantes"), actuando en representación de Carolina Andrea del Pilar Rojas Farías (en adelante, "Carolina") y Ramiro Álvaro Vera Luza (en adelante, "Ramiro"), y en representación de los intereses de su hija Martina Rebeca Vera Rojas (en adelante, "Martina"), presentamos las siguientes observaciones a (i) el informe de cumplimiento de las medidas ordenadas en el Caso Vera Rojas y Otros vs. Chile (2021), remitido por la República de Chile (en adelante, el "Estado" o "Chile") a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, la "Corte" o la "Corte Interamericana" o la "Honorable Corte") el 16 de octubre de 2024; y (ii) el escrito remitido por Chile a la Corte el 4 de noviembre de 2024.

En el presente escrito, y en respuesta a la información aportada por el Estado, las representantes observaremos el estado de cumplimiento de los puntos resolutivos séptimo, noveno y undécimo. En particular, explicaremos por qué el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para dar cumplimiento a dichos puntos resolutivos, por lo que deben considerarse pendientes de cumplimiento.

4 SOBRE EL ESTADO DE CUMPLIMIENTO DEL PUNTO RESOLUTIVO UNDÉCIMO (*Adoptar medidas legislativas o de otro carácter para que la Defensoría de la Niñez participe en los procesos ante la Superintendencia de Salud, o en los procesos judiciales, en los que se puedan ver afectados los derechos de la niñez por la actuación de las aseguradoras privadas*)

Sobre el punto resolutivo undécimo, el escrito presentado por el Estado de Chile en octubre plantea que la medida en cuestión no exige la adopción de medidas legislativas o de otro carácter distintas al convenio

entre la Superintendencia de Salud y la Defensoría de la Niñez, en tanto la orden de la Corte no exigiría la intervención de la Defensoría en calidad de parte y/o la defensa de los derechos de la niñez.[16] Consideramos que esta posición del Estado no es consistente con el objeto y fin del punto resolutivo. En ese sentido, reiteraremos nuestros argumentos sobre (i) la naturaleza y alcance de la orden de la Corte, (ii) la insuficiencia del convenio de colaboración para superar las falencias de la Ley N° 21.067, y (iii) la necesidad de adoptar medidas legislativas que sean verdaderamente idóneas para superar estos obstáculos y, así, cumplir con la orden de la Corte IDH.

4.1 *La naturaleza y alcance del punto resolutivo undécimo frente a los obstáculos de la Ley N° 21.067*

En el párrafo 171 de la sentencia, la Corte IDH ordenó que Chile adopte, en un plazo razonable, las "medidas legislativas o de otro carácter necesarias para que la Defensoría de la Niñez tenga conocimiento y participe, de ser necesario, en todos los procesos ante la Superintendencia de Salud, o en los procesos judiciales, en los que se pudieran ver afectados los derechos de niños o niñas por actuaciones de las aseguradoras privadas".[17]

La interpretación de la naturaleza y alcance de dicha orden debe partir, en principio, de las causas que motivaron su solicitud. Desde el inicio del proceso ante esta Corte Interamericana, esta representación ha sostenido que las violaciones a los derechos humanos en perjuicio de Martina resultaron de una serie de factores estructurales. Entre estos factores se incluye la falta de facultades legales y el presupuesto necesario para que la Defensoría de la Niñez pudiera participar en todos los procesos judiciales o ante la Superintendencia de Salud, en defensa del interés superior de los niños, niñas y adolescentes.[18] En nuestros alegatos finales, explicamos en detalle que superar este obstáculo estructural y evitar la repetición de situaciones como las que vivió la familia Vera Rojas requiere, en particular, modificaciones normativas que permitan a la Defensoría constituirse en calidad de parte en estos procesos.[19]

En esa oportunidad, detallamos que "[e]l ordenamiento jurídico chileno no permite, sin embargo, que la Defensoría de la Niñez **se haga parte** en los procedimientos administrativos o judiciales que afecten los derechos fundamentales de los niños".[20] Explicamos cómo, en virtud del artículo 16 de la Ley N° 21.067, la Defensoría no hubiese tenido las facultades legales para intervenir como parte en los procesos que derivaron en las violaciones de derechos humanos en el caso de Martina, incluyendo el proceso arbitral ante la Superintendencia y la revisión del recurso de protección ante la Corte Suprema. Bajo el esquema jurídico actual, la Defensoría hubiese podido, en el mejor de los casos, presentar un *amicus curiae* con sus comentarios.[21]

[16] Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. *Ref: Remite informe de cumplimiento de Sentencia. Caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"* (16 de octubre de 2024), pág. 11.
[17] Corte IDH. Caso Vera Rojas y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de octubre de 2021, párr. 171.
[18] *Escrito de Solicitudes, Argumentos y Pruebas*. *Caso Vera Rojas y otros vs. Chile*, pág. 104.
[19] *Alegatos finales de las representantes de la víctima y sus familiares en el caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"*, págs. 38-39.
[20] *Alegatos finales de las representantes de la víctima y sus familiares en el caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"*, págs. 38-39.
[21] Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. *Ref: Remite informe de cumplimiento de Sentencia. Caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"* (16 de octubre de 2024); Anexo, pág. 19.

Tal y como ha quedado explícito en nuestros alegatos, fueron precisamente estas facultades limitadas, excepcionales y potestativas de la Ley 21.067 las que motivaron nuestra solicitud de medida de no repetición que fue aceptada por la Honorable Corte.

Por estos motivos, y, a partir de una interpretación de buena fe, conforme al sentido común de los términos utilizados y teniendo en cuenta el efecto útil de la orden, cabe entender que el término "participe" utilizado por la Honorable Corte en la sentencia se refiere a la posibilidad de que la Defensoría de la Niñez tenga la capacidad procesal para constituirse en parte en los procesos judiciales y en los procesos ante la Superintendencia de Salud, siempre que sea necesario y no de manera excepcional. Para ello, resulta importante superar el obstáculo del artículo 16 de la Ley N° 21.067 a partir de las modificaciones que correspondan.

Destacamos que nuestra interpretación del término "participe" no sólo se alinea con las razones que motivaron su solicitud, sino que también es consistente con:

(i) Los estándares desarrollados por el Comité sobre los Derechos del Niño (CDN), que ha recomendado que las instituciones nacionales dedicadas a la protección de los derechos de la niñez tengan la facultad de, por un lado, emprender procedimientos judiciales para reivindicar los derechos del niño –lo que necesariamente exige legitimación activa– y, por el otro, facilitar conocimientos especializados a los tribunales en calidad de *amicus curiae* o parte interviniente ante los tribunales;[22] y

(ii) Medidas similares ordenadas por la Corte Interamericana en otros casos que involucraron los derechos de la niñez. Por ejemplo, en el *Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua* (2018), la Corte consideró que la garantía de no repetición[23] destinadas a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes debía contemplar la facultad de que los abogados defensores pudieran "constituirse en calidad de parte procesal, oponerse a medidas judiciales, interponer recursos y realizar todo otro acto procesal tendiente a defender sus derechos en el proceso".[24]

En su escrito de octubre, Chile ha reconocido que Ley N° 21.067 de 2018 efectivamente restringe la facultades que se refieren a la defensa de los derechos de la niñez, pero plantea que ello "no fue antojadiz[o]" en tanto la norma se inspiraría en la figura del Ombudsman, que es una magistratura de opinión y persuasión, pero no de defensa de derechos.[25] Una vez que se tiene en cuenta que el diseño de la norma que creó la Defensoría fue uno de los factores estructurales que contribuyó a las violaciones de derechos humanos que la Corte pudo constatar, resulta de poca utilidad apelar a las figuras de derecho comparado en las que dicha ley se habría inspirado y que, en todo caso, no se corresponden con la variedad de funciones que a nivel comparado se le atribuyen a dichas instituciones, incluyendo facultades de

[22] Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño (CDN). *Observación general núm. 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. Doc. de la ONU CRC/GC/2002/2 (15 de noviembre de 2002), párr. 19, incisos (p) y (r) (recomendando que estas instituciones puedan "[e]mprender procedimientos judiciales para reivindicar los derechos del niño en el Estado o brindar a los niños asistencia jurídica" y "[f]acilitar a los tribunales sus conocimientos especializados sobre los derechos del niño, en los casos adecuados en calidad de *amicus curiae* o parte interviniente"). Véase también párr. 14 (indicando que estas instituciones deben tener la facultad de someter en nombre propio casos ante los tribunales judiciales relativos a cuestiones que afectan a la infancia).

[23] En ese caso, la adopción de protocolos estandarizados.

[24] Corte IDH. Caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de marzo de 2018, párr. 382.

[25] Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. *Ref: Remite informe de cumplimiento de Sentencia. Caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"* (16 de octubre de 2024), pág. 8.

protección efectiva de los derechos como ocurre en Bolivia, Guatemala y otros países. El tipo de medida ordenada por la Corte IDH en el punto resolutivo undécimo busca, precisamente, que el Estado adecue la normativa interna (es decir, la Ley 21.067) a los estándares desarrollados en la sentencia para evitar que esos hechos se repitan.

Por último, destacamos que, dentro de las medidas legislativas y de otra índole a ser adoptadas, también cabe dotar a la Defensoría de recursos suficientes para poder defender los derechos de los niños de forma adecuada. Esto es algo que ha sido resaltado tanto por el CDN[26] como por la Corte Interamericana[27] al ordenar garantías de no repetición similares.

En el anexo al informe estatal, el Defensor de la Niñez plantea que tanto la prohibición legal del artículo 16 de la ley citada como la falta de recursos son los principales obstáculos para que este organismo pueda intervenir en los procesos judiciales o administrativos en calidad de parte, más allá de las hipótesis limitadas y excepcionales previstas por la ley. [28] Además, el Defensor confirma que el Estado no ha presentado propuestas de modificaciones legales que busquen ampliar las facultades de la Defensoría en este sentido.

4.2 *La insuficiencia del convenio de colaboración con la Superintendencia de Salud para dar cumplimiento a la orden de la Corte*

Las representantes observamos que Chile pretende dar por cumplida esta orden a partir de la adopción del convenio de colaboración entre la Superintendencia de Salud y la Defensoría de la Niñez. En línea con nuestro escrito del 14 de agosto de 2023, insistimos en que dicho convenio no resulta idóneo ni suficiente para dar por cumplida la medida, por una serie de motivos que explicamos a continuación.

Por un lado, el convenio prevé la participación de la Defensoría en el marco de sus actuales atribuciones y competencias[29] que, como fuera explicado, son especialmente limitadas en virtud de la Ley N° 21.067. En ese sentido, en nada ayuda a superar los obstáculos normativos explicados en la sección anterior de este escrito.

Al mismo tiempo, y en lo que respecta a casos ante la Superintendencia que puedan afectar los derechos de la niñez, el convenio únicamente indica que la Superintendencia podrá requerir informes en derecho a la Defensoría, pero únicamente en casos que cumplan ciertos parámetros, como el número de niños/as afectados, violaciones reiteradas, o casos de gran gravedad.[30] De nuevo, el instrumento no hace más que introducir facultades limitadas, excepcionales y potestativas de cada una de las partes, lo que en nada ayuda

[26] Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño (CDN). *Observación general núm. 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. Doc. de la ONU CRC/GC/2002/2 (15 de noviembre de 2002), párr. 11.

[27] Véase, por ejemplo, Corte IDH. Caso Mendoza y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 14 de mayo de 2013, párr. 325.

[28] Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. *Ref: Remite informe de cumplimiento de Sentencia. Caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"* (16 de octubre de 2024); Anexo, pág. 21 (indicando que "cualquier otra acción, distinta a las mencionadas, o a las que consagra la Ley N° 21.067, implicaría una reforma normativa y la asignación de recursos necesarios, cuestiones que requieren acciones de parte del Congreso Nacional y del Gobierno de Chile. A la fecha no se han formulado propuestas de modificaciones legales que busquen ampliar las facultades de la Defensoría de la Niñez"). Las hipótesis limitadas y excepcionales de intervención ante las instancias judiciales y administrativas nacionales son: (i) deducir acciones y querellas respecto de un número limitado de delitos del Código Penal; (ii) el ejercicio de los recursos de los artículos 20 y 21 de la Constitución, entre los que no figura la protección de todos los derechos de la niñez; y (iii) la actuación como amicus curiae.

[29] Convenio de Colaboración entre la Superintendencia de Salud y la Defensoría de los Derechos de la Niñez "Martina Vera Rojas" (6 de septiembre de 2023), claúsula segunda.

[30] Destacamos que la redacción de la cláusula cuarta no es clara en cuánto a la descripción de los parámetros en los que estos informes serían procedentes.

a superar los obstáculos mencionados en la sección anterior. En ese sentido, el convenio no crea una verdadera facultad de participación e intervención en los procesos administrativos ante la Superintendencia; más bien, describe la misma facultad para presentar *amici curiae* que ya contempla la Ley N° 21.067, aunque bajo otro nombre.

No está de más mencionar que el Estado no ha aportado información sobre el uso e implementación de este convenio en los procesos administrativos ante la Superintendencia desde septiembre de 2023. Esta información es indispensable para que esta representación pueda pronunciarse sobre la idoneidad de este mecanismo para cumplir con el punto resolutivo undécimo.

4.3 *La necesidad de adoptar medidas legislativas o de otro carácter para cumplir con la orden de la Corte IDH*

Dado que la medida de no repetición solicitada obedece a las falencias de la Ley N° 21.067, consideramos necesario que el Estado adopte medidas que amplíen las facultades legales de la Defensoría para dar cumplimiento a la orden de la Corte IDH.

El Estado intenta eludir esta responsabilidad argumentando que ello "implicaría una reforma normativa y la asignación de recursos necesarios, cuestiones que requieren acciones por parte del Congreso Nacional y del Gobierno de Chile". [31] Este tipo de argumentos que invocan el derecho interno como impedimento para el cumplimiento de una medida de adecuación normativa han sido reiteradamente desestimados por la Corte IDH.

Por estos motivos, observamos que, a tres años de la notificación de la sentencia, el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para abordar la orden del punto resolutivo undécimo, lo que implica un incumplimiento de esta orden. Respetuosamente, solicitamos que esta Corte Interamericana continúe supervisando su cumplimiento e inste al Estado de Chile a explorar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para este fin.

5 PETITORIO

Por lo anteriormente expuesto, las representantes de la víctima y sus familiares solicitamos que esta Honorable Corte:

a) Se sirva tener por presentadas en debido tiempo y forma las presentes observaciones a los informes de cumplimiento remitidos por la República de Chile.

c) Mantenga abierto el proceso de supervisión de sentencia respecto de los puntos resolutivos undécimo.

d) Inste a la República de Chile al cumplimiento inmediato de las medidas de reparación que se encuentran pendientes, de acuerdo con el criterio de esta Honorable Corte y lo expuesto en estas observaciones.

[31] Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile. *Ref: Remite informe de cumplimiento de Sentencia. Caso "Vera Rojas y otros Vs. Chile"* (16 de octubre de 2024); Anexo, pág. 21.

Aprovechando la oportunidad para saludar a esta Corte Interamericana con la debida consideración,

[redacted]

Karinna Fernández Neira

Silvia Serrano Guzmán
Por el Centro para la Salud y los Derechos Humanos del Instituto O'Neill para el Derecho y la Salud Nacional y Global