

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 422
10 diciembre 2020
Original: español

INFORME No. 404/20
PETICIÓN 2295-12
INFORME ADMISIBILIDAD

21.309 PROFESORES DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA
CHILE

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 10 de diciembre de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 404/20. Petición 2295-12. Admisibilidad. 21,309 Profesores de la Educación Pública. Chile. 10 de diciembre de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Roberto Garretón Marino y Enrique Moreno Barturen
Presunta víctima:	21.309 profesores de la educación pública ¹
Estado denunciado:	Chile ²
Derechos invocados:	Artículos 7 (libertad personal), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ en relación con su artículo 1 (obligación de respetar los derechos); I (vida, libertad, seguridad e integridad de la persona), XVI (seguridad social), XVIII (justicia), XXIII (propiedad) de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre ⁴ ; y otros instrumentos internacionales ⁵ .

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁶

Presentación de la petición:	14 de diciembre de 2012
Notificación de la petición al Estado:	5 de julio de 2017
Primera respuesta del Estado:	17 de julio de 2018
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	16 de enero de 2016 y 25 de mayo de 2017

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 21 de agosto de 1990)

IV. DUPLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS Y COSA JUZGADA INTERNACIONAL, CARACTERIZACIÓN, AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, 26 de junio de 2012
Presentación dentro de plazo:	Sí, 14 de diciembre de 2012

¹La petición se refiere a 21,309 presuntas víctimas quienes figuran como demandantes en el expediente judicial caratulado "Pavéz Urrutia, Jorge y otros contra Fisco de Chile" rol C-3409-2000 tramitado ante el 26° Juzgado Civil de Santiago.

² Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2.a del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Antonia Urrejola Noguera, de nacionalidad chilena, no participó en el debate ni en la decisión del presente asunto.

³ En adelante la "Convención Americana".

⁴ En adelante la "Declaración Americana".

⁵ Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"; Declaración Universal de los Derechos Humanos; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convenio 35 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Seguro de Vejez; Convenio 37 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Seguro de Invalidez.

⁶ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. Roberto Garretón Marino y Enrique Moreno Barturen (en adelante “la parte peticionaria”) denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos de 21,309 docentes de la educación pública de Chile (en adelante “las presuntas víctimas”) a quienes alega no se les hizo efectivo el pago completo de una asignación especial no imponible a la que tenían derecho por ley.

2. La parte peticionaria relata que a partir de 1974 se dio un grave deterioro en las remuneraciones de los docentes de la educación pública (por cada \$100.00 que ganaba un profesor en 1972 en 1981 ganaba \$28.00), En adición de que durante ese periodo también se les rebajó el reajuste trienal y se eliminó la asignación profesional de un 25% sobre su sueldo base. Señala que, para compensar este deterioro, se estableció en el artículo 40 del Decreto Ley 3551 de 2 de enero de 1981 (en adelante “DL 3551”) una asignación no imponible a favor de los docentes la que inicialmente debía pagarse en cuotas entre 1981 y 1984, plazo que luego fue ampliado hasta 1988. Explica que entre 1981 y 1986 el gobierno de facto que regía el país también desarrolló una política por la cual los docentes de la educación pública eran forzados a aceptar su traslado a las distintas administraciones municipales. Resalta que en caso de que el docente no aceptara y se negara a firmar la notificación de su traspaso, la política indicaba bastaba la declaración de dos testigos para que se diera por aceptado el traslado. Alega que mediante la ley 18.196 de 1982 se estableció que las municipalidades mantendrían a los docentes traspasados bajo el régimen de funcionarios públicos y respetarían las remuneraciones percibidas, incluida la del artículo 40 del DL 3551. Alega que, aunque posteriormente se aprobaron leyes que establecieron que el régimen previsional y el sistema de remuneraciones y reajustes del personal docente traspasado pasaría a regirse por las normas del sector privado, estas no suprimieron la asignación no imponible del DL 3551. Denuncia que, pese a esto, la mayoría de las municipalidades desconocieron este derecho adquirido por lo que los docentes no percibieron las cuotas de la asignación del DL 3551 correspondientes a las fechas posteriores a su traslado.

3. De acuerdo a la parte peticionaria, el incumplimiento por parte de los municipios del pago de la asignación del DL 3551 ha resultado en múltiples procesos judiciales los que han tenido resultados diversos, siendo en algunos casos los municipios condenados al pago de la asignación y en otros no⁷. En el caso de las presuntas víctimas, estas presentaron el 4 de agosto de 2000 una demanda de indemnización de perjuicios contra el Fisco de Chile. El 18 de mayo de 2005 el 26° Juzgado Civil de Santiago negó la demanda al acoger la excepción de prescripción presentada por el Fisco. El Juzgado consideró que debía aplicar las normas del código civil según las que la responsabilidad extracontractual prescribe a los cuatro años contados desde la perpetración del acto que causó el daño reclamado. Por lo tanto, concluyó que el plazo para la presentación de la acción estaba prescrito, incluso en el caso de que se considerara que éste empezó a correr desde la instauración del primer gobierno democrático en 1990. Las presuntas víctimas apelaron el fallo pero el mismo fue confirmado el 8 de octubre de 2009 por la Corte de Apelaciones de Santiago. Luego, interpusieron un recurso de casación en el fondo que fue desestimado el 15 de junio de 2012 por la Corte Suprema. La parte peticionaria considera que los recursos internos quedaron agotados con la notificación de esta decisión el 26 de junio de 2012.

4. La parte peticionaria agrega que, paralelamente a los procesos judiciales, los gremios docentes han abogado a nivel político por el pago de las asignaciones adeudadas a los docentes. Alega que la Comisión Especial de la Cámara de Diputados sobre Deudas Históricas ha reconocido que el Estado mantiene una deuda histórica para con 84,002 docentes la que totaliza US\$9,133,000.00 (también cita un cálculo del Colegio de Profesores de Chile que concluyó en 2008 que eran 93,089 los docentes afectados y US\$14,000,000.00 el total de la deuda). Aduce que esta Comisión presentó al Ejecutivo un informe detallado con propuestas de solución para la deuda, las que fueron rechazadas resultando en huelgas, paros y manifestaciones a lo largo del país. Indica que el 17 de mayo de 2011 el Senado aprobó un proyecto de acuerdo para la creación de una comisión para la búsqueda de una solución a la deuda histórica integrada por representantes del Poder Ejecutivo, el Colegio de Profesores y la Asociación Chilena de Municipalidades. Según la parte peticionaria, esta comisión

⁷ Destaca que ante esta Comisión se encuentra en trámite un caso relativo al Municipio de Chañaral por presunto incumplimiento de la sentencia judicial que le ordenaba el pago de la asignación (CIDH, Informe No. 28/13. Admisibilidad. Profesores de Chañaral. Chile. 20 de marzo de 2013).

debía rendir un informe el 30 de junio de 2011 pero no llegó a funcionar producto de la falta de disposición del Poder Ejecutivo. Alega que el 27 de mayo de 2011 el Ministerio de Educación suspendió unilateralmente las conversaciones con el gremio docente.

5. En la opinión de la parte peticionaria, se ha suscitado una situación de discriminación dado que los distintos municipios y tribunales no han tenido un criterio uniforme resultando en que a algunos docentes se les ha pagado o se les ha reconocido judicialmente su derecho al pago completo de la asignación del DL 3551, mientras que a otros en idénticas circunstancias no. De igual manera, porque algunos docentes continuaron recibiendo la asignación por el sólo hecho de que permanecieron en el Ministerio de Educación realizando tareas administrativas, a diferencia de quienes fueron traspasados forzosamente a los municipios. Considera que la asignación del DL 3551 era un derecho adquirido por lo que se ha vulnerado el derecho a la propiedad de quienes no han recibido el pago completo. De igual manera, que también se ha vulnerado el derecho a la propiedad y el principio de desarrollo progresivo de los derechos económicos sociales y culturales, puesto que al ser traspasados a los municipios los docentes se vieron forzados a renunciar a su carácter de funcionarios públicos y a sus derechos adquiridos para aceptar un régimen previsional injustificadamente desventajoso en comparación al que tenían antes. Según la parte peticionaria, pasaron de un régimen que concedía derecho a una pensión vitalicia justa alimentado por contribuciones de los empleadores y del Estado a un sistema financiado sólo por el trabajador que concede una pensión insuficiente que dura “hasta que se acabe su ahorrrro”, a menos que el trabajador acepte una reducción aún mayor de su pensión para que esta pueda ser vitalicia.

6. Indica que los gremios docentes presentaron una reclamación ante la OIT por violación a los convenios 35(seguro de vejez) y 37 (seguro de invalidez) producto de que las pensiones de los docentes fueron calculadas sin tomar en cuenta la asignación del DL 3551, la que formaba parte de su salario. Ésta reclamación resultó en que se estableciera un comité tripartito el que concluyó el 20 de marzo de 2015 que el impago de la asignación especial había resultado en una reducción de las pensiones de los docentes, en violación a sus derechos. En adición, la parte peticionaria argumenta que se violó el derecho a un recurso efectivo de los docentes por la inexistencia de una acción específica para reclamar contra abusos de autoridades gubernamentales por la vía contenciosa administrativa, forzando a estos a recurrir a la vía civil para demandar por responsabilidad extracontractual, dónde se decretó la prescripción sin ningún pronunciamiento sobre el fondo.

7. El Estado, por su parte, considera que la Comisión carece de competencia *ratione temporis* para conocer la petición por ser los hechos generadores de la supuesta violación previos a la ratificación de la Convención Americana por parte de Chile. Resalta que Chile depositó su instrumento de ratificación de la Convención Americana el 21 de agosto de 1990 mientras que el Decreto Ley No. 3551 se emitió en 1981, el traspaso del personal docente a los municipios finalizó en 1986 y el plazo para el pago de la asignación reclamada venció en 1988. Resalta que al depositar el instrumento de ratificación el gobierno de Chile dejó constancia que los reconocimientos de competencia sólo se referían a hechos posteriores a la fecha de depósito del instrumento o, en todo caso, a hechos cuyo principio de ejecución sea posterior al 11 de marzo de 1990. De igual manera, sostiene que la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse respecto a las denuncias de la parte peticionaria sobre supuestas violaciones al derecho al trabajo y al derecho a la seguridad social, argumentando que estos derechos no pueden ser objeto de judicialización ante la Comisión Interamericana.

8. En cuanto a la aducida violación del derecho a un recurso efectivo, el Estado señala que el artículo 20 de la Constitución establece una acción constitucional de protección que puede ser interpuesta por toda persona que “por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio” de la mayoría de los derechos fundamentales, incluyendo la igualdad ante la ley, el derecho al trabajo y el derecho de propiedad; con el fin de que la Corte de Apelaciones respectiva adopte “de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado”. Considera que, al no haber agotado éste y otros recursos administrativos y judiciales a los que tenían acceso, la parte peticionaria no ha cumplido con el requisito de agotamiento de los recursos internos. Por último, alega que la parte peticionaria pretende improcedentemente que la Comisión actúe como

una cuarta instancia, pues su intención real es impugnar una resolución judicial que les resulta desfavorable o perjudicial para sus intereses.

VI. ANÁLISIS DE AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS INTERNOS Y PLAZO DE PRESENTACIÓN

9. La Comisión toma nota que la parte peticionaria ha indicado que la jurisdicción doméstica se agotó con la decisión emitida por la Corte Suprema el 15 de junio de 2012; sosteniendo que las presuntas víctimas se vieron obligadas a recurrir a la vía civil extracontractual, que no era la idónea para sus pretensiones, dada la inexistencia de una acción específica para reclamar contra abusos de autoridades gubernamentales por la vía contenciosa administrativa. De igual manera, observa que el Estado ha indicado que los recursos internos no fueron agotados por que las presuntas víctimas no interpusieron la acción constitucional de protección y demás recursos judiciales y administrativos a los que tenían acceso.

10. Dada las alegaciones de las partes, la Comisión considera pertinente recordar su criterio sostenido según el cual vez que un Estado alega la falta de agotamiento de los recursos internos por parte de los peticionarios, tiene la carga de identificar cuáles serían los recursos a agotarse y demostrar que los recursos que no han sido agotados resultan “adecuados” para subsanar la violación alegada, vale decir que la función de esos recursos dentro del sistema del derecho interno es idónea para proteger la situación jurídica infringida⁸. De igual manera, sus criterios respecto a que para efectos de determinar la vía procesal adecuada en el ordenamiento interno la Comisión considera necesario establecer, preliminarmente, el objeto de la petición presentada a su conocimiento⁹.

11. El Estado ha hecho referencia general a que la parte peticionaria no ha agotado los recursos judiciales y administrativos previstos por el derecho doméstico pero sólo ha aportado información específica con respecto a la acción de protección; indicando que ésta permite la adopción de medidas para el restablecimiento del derecho en los casos en que actos ilegales o arbitrarios del Estado le hayan causado perjuicios a una personas en sus derechos constitucionales tales como la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad. En este sentido, la Comisión observa que la presente petición denuncia violaciones al derecho a la propiedad de las presuntas víctimas a quienes se les habría cancelado ilegal y arbitrariamente un derecho laboral adquirido de naturaleza pecuniaria; así como violaciones al derecho a la igualdad de éstas por razón de que a otras personas en iguales circunstancias sí se les habría pagado la asignación en cuestión, o por lo menos reconocido su derecho a recibirla. Por estas razones, la Comisión considera fundado lo planteado por el Estado en el sentido de que la acción de protección, *prima facie*, pudiese haber constituido un recurso adecuado para que las reclamaciones de la parte peticionaria fueran atendidas a nivel doméstico. Sin embargo, la Comisión recuerda que ya ha establecido que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida¹⁰. En el presente caso, la Comisión valora que el Estado no ha indicado ni se desprende del expediente que la acción de indemnización por daños y perjuicios no constituyera un recurso idóneo para que las reclamaciones de la parte peticionaria fueran atendidas a nivel doméstico. Consecuentemente, la Comisión considera que con respecto a la presente petición el requisito de agotamiento de los recursos internos se cumplió con la sentencia de casación de la Corte Suprema que determinó el rechazo definitivo de la acción de indemnización interpuesta por las presuntas víctimas. Por esta razón, y dado que la decisión definitiva fue notificada a las presuntas víctimas el 26 de junio de 2012 y la petición presentada el 14 de diciembre de 2012, la Comisión concluye que la presente petición cumple con los requisitos del artículo 46.1(a) y (b) de la Convención Americana.

⁸ CIDH, Informe No. 26/16, Petición 932-03. Inadmisibilidad. Rómulo Jonás Ponce Santamaría. Perú. 15 de abril de 2016, párr. 25.

⁹ CIDH, Informe No. 56/08, Petición 11.602. Admisibilidad. Trabajadores despedidos de Petróleos Del Perú (Petroperú) Zona Noroeste – Talara. Perú. 24 de julio de 2008, párr. 58.

¹⁰ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

12. La Comisión toma nota que, aunque la petición también refiere a otros hechos tales como que las presuntas víctimas sufrieron un traslado forzado a un sistema previsional más desventajoso, la peticionaria sólo ha aportado información respecto a los recursos internos agotados en reclamación del pago de la asignación del DL 3551. Por esta razón, la Comisión considera que la petición es admisible solo con respecto a ese punto.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

13. La Comisión observa que la presente petición, en su parte que cumple con el requisito de agotamiento de los recursos internos según la Sección VI de este informe, incluye alegaciones con respecto a que a las presuntas víctimas no se les han cancelado los pagos pertinentes a un derecho laboral que adquirieron conforme al derecho doméstico. En este sentido, la Comisión valora que, si bien el derecho laboral reclamado se generó, según las alegaciones, con anterioridad a la ratificación de la Convención Americana por parte de Chile, los alegados efectos que su no pago tendría sobre los derechos humanos de las presuntas víctimas serían de naturaleza continuada, extendiéndose hasta la actualidad. Por esta razón, la Comisión concluye que cuenta con competencia temporal para conocer estas reclamaciones en base a la Convención Americana.

14. Dada la naturaleza de las alegaciones la Comisión considera pertinente recordar que la Corte Interamericana ha determinado que “los Estados tienen la obligación de velar para que dentro de su territorio se reconozcan y apliquen todos los derechos laborales que su ordenamiento jurídico estipula, derechos originados en instrumentos internacionales o en normativa interna”¹¹. De igual manera, recordar que la Corte Interamericana ha reconocido que el artículo 21 de la Convención Americana protege los derechos laborales adquiridos que se han incorporado al patrimonio de las personas¹².

15. En atención a estas consideraciones y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria no resultan manifiestamente infundadas y requieren un estudio de fondo pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos sociales y culturales) de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1 (obligación de respetar los derechos)

16. En cuanto a las alegadas violaciones a los artículos I (vida, libertad, seguridad e integridad de la persona) y XVIII (justicia) de la Declaración Americana, la Comisión recuerda que ya ha establecido previamente que, una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que la petición se refiera a la presunta violación de derechos idénticos en ambos instrumentos y no se trate de una situación de violación continua. En el presente caso, la Comisión considera que las alegadas violaciones a la Declaración Americana no escapan al alcance de la protección de los artículos 7, 8 y 25 de la Convención Americana. Por lo tanto, la Comisión examinará estos alegatos a la luz de la Convención Americana. Respecto a la alegada violación al artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana, la Comisión considera que los hechos expuestos, pudieran, de corroborarse como ciertos, caracterizar violaciones a éste artículo. Sin embargo, tomando en cuenta lo ya expuesto referente a la fuente primaria de derecho aplicable, y teniendo en cuenta que el artículo 26 de la Convención hace una referencia general a los derechos económicos, sociales y culturales, y que estos deben ser determinados en conexión con la Carta de la OEA e instrumentos aplicables, la Comisión considera que en casos donde se alegue alguna violación específica de la Declaración relacionada con el contenido general del artículo 26 antes referido, el análisis de su correspondencia e identidad es propia de la etapa de fondo.

17. Respecto a las alegadas violaciones a los artículos 7 (libertad personal) y 24 (igualdad ante la ley) de la Convención Americana, la Comisión considera que la parte peticionaria no ha aportado ni surgen del expediente elementos o sustento suficiente para considerar *prima facie* su posible violación.

¹¹ Corte IDH Opinión Consultiva “Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados”. 17 de septiembre de 2003, párr. 153.

¹² Corte IDH Caso “Cinco Pensionistas” vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003, párr. 102.

18. En lo referente a las alegadas violaciones a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Político, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y convenios de la Organización internacional del trabajo, la Comisión recuerda que carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a los derechos contenidos en instrumentos fuera del Sistema Interamericano. En adición y en cuanto las alegadas violaciones al Protocolo de San Salvador, la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse al respecto dado que dicho protocolo no ha sido ratificado por Chile. Estas determinaciones son sin perjuicio de que la Comisión pueda recurrir a los estándares establecidos en los referidos instrumentos a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma¹³.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 25 y 26 de la Convención Americana en relación con su artículo 1.1. y el artículo XVI de la Declaración Americana.
2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 7 y 24 de la Convención Americana.
3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis de fondo; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 10 días del mes de diciembre de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarete May Macaulay y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

¹³ CIDH, Informe No. 26/17, Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.