OEA/Ser.L/V/II.171
Doc. 15
12 de febrero 2019
Original: español

INFORME No. 12/19
CASO 12.903

INFORME DE FONDO

PROFESORES DE CHAÑARAL Y OTRAS MUNICIPALIDADES
CHILE

Aprobado por la Comisión en su sesión No. 2147 celebrada el 12 de febrero de 2019
171 Período Extraordinario de Sesiones

Citar como: CIDH. Informe No. 12/19. Caso 12.903. Fondo. Profesores de Chañaral. Chile. 12 de febrero de 2019.

I. INTRODUCCIÓN 2
II. POSICIONES DE LAS PARTES 2
A. Parte peticionaria 2
B. Estado 3
III. DETERMINACIONES DE HECHO 5
A. Contexto de la "deuda histórica" con los profesores chilenos 5
B. Procesos internos 6
1. Proceso respecto de Chañaral 7
2. Acciones adelantadas a nivel interno para hacer cumplir las sentencias de las otras municipalidades 8
3. Pagos parciales recibidos en los procesos de Chañaral y Vallenar 10
4. Consideraciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo 10
IV. ANÁLISIS DE DERECHO 11
A. Cuestiones previas 11
B. Derechos a las garantías judiciales, propiedad privada y protección judicial (artículos 8.1, 21.1 y 25.2.c) de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento) 12
1. Consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de los fallos internos 12
2. Análisis del presente caso 13
3. Plazo razonable en la ejecución de fallos internos 14
4. El derecho a la propiedad privada en relación con la falta de ejecución de fallos internos relativos a la pensión 15
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 16

INFORME No. 12/19
CASO 12.903
FONDO
PROFESORES DE CHAÑARAL Y OTRAS MUNICIPALIDADES
CHILE [1]
12 DE FEBRERO DE 2019

I. INTRODUCCIÓN

1. El 23 de noviembre de 2005, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante "la Comisión Interamericana", "la Comisión" o "la CIDH") recibió una petición presentada por parte de dos estudios jurídicos, Etcheberry/Rodríguez y Colombara Olmedo (en adelante "la parte peticionaria") [2] ; en comunicaciones de febrero de 2007 y diciembre de 2008, la parte peticionaria amplió su denuncia. En dichas comunicaciones, la parte peticionaria alega la responsabilidad internacional de la República de Chile (en adelante "el Estado chileno", "el Estado" o "Chile") en perjuicio de 80 profesores de la Municipalidad de Chañaral, 80 profesores de la Municipalidad de Chanco, 32 de la Municipalidad de Pelluhue, 90 de la Municipalidad de Parral, 193 de la Municipalidad de Vallenar y 373 de la Municipalidad de Cauquenes, dando un total de 848 presuntas víctimas, quienes se encuentran individualizadas en la lista anexo a este informe. El caso se trata de la presunta responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sentencias definitivas en las que se ordenó a los mencionados municipios a pagar a las presuntas víctimas determinados montos que se les debían por concepto de asignaciones de previsión social.

2. La Comisión aprobó el informe de admisibilidad No. 28/13 el 20 de marzo de 2013[3]. El 13 de abril de 2013, la Comisión notificó dicho informe a las partes y se puso a su disposición a fin de llegar a una solución amistosa[4]. Las partes contaron con los plazos reglamentarios para presentar sus observaciones adicionales sobre el fondo. Toda la información recibida fue debidamente trasladada entre las partes.

II. POSICIONES DE LAS PARTES

A. Parte peticionaria

3. La parte peticionaria señala que el caso se trata de la falta de ejecución de varias sentencias judiciales firmes dictadas a favor de las 848 presuntas víctimas, las cuales reconocen que las municipalidades correspondientes debían pagar montos sustanciales a favor de ellas por concepto de asignaciones de previsión social. En este sentido, "salvo ciertos pagos parciales, las sentencias siguen sin ejecutarse hasta el momento".

4. En particular, señala que con base en dos decretos con fuerza de ley de 1979 y 1980, el Estado traspasó al sector municipal a los docentes anteriormente adscritos al Ministerio de Educación, de acuerdo con los principios de descentralización y privatización del gobierno militar de la época. Indica que la medida fue una decisión política del gobierno militar, por lo que las disposiciones que regularon el proceso se hicieron imperativas y no voluntarias para los profesores y los municipios, "no existiendo a esa época ningún mecanismo para objetar o impedir el proceso iniciado, ni siquiera el de la movilización social y el reclamo público".

5. Alega que como consecuencia de la municipalización de la educación pública, los docentes dejaron de percibir asignaciones previsionales para servidores públicos previstas en otro Decreto Ley de 1981, pues su pago fue suspendido unilateralmente por los municipios. En consecuencia, una vez restablecida la democracia en el país, las presuntas víctimas de este caso presentaron un total de 13 demandas ante los tribunales del país

[1] Conforme a lo dispuesto en el artículo 17.2 del Reglamento de la Comisión, la Comisionada Antonia Urrejola, de nacionalidad chilena, no participó en el debate ni en la decisión del presente caso.
[2] El 29 de marzo de 2018, el peticionario Juan Pablo Olmedo informó a la CIDH su renuncia a la representación del presente caso.
[3] CIDH. Informe No. 28/13. Petición 1345-05. Admisibilidad. Profesores de Chañaral (Chile). 20 de marzo de 2013. Artículos admisibles: 8.1, 21 y 25 de la Convención Americana. Artículo inadmisible: 26 de la Convención Americana.
[4] Mediante carta de fecha 23 de marzo y 9 de mayo de 2017, la parte peticionaria y el Estado, respectivamente, señalaron su interés en llegar a una solución amistosa en el caso. La parte peticionaria informó su voluntad de cerrar el procedimiento de solución amistosa mediante carta de fecha 6 de octubre de 2017, y la Comisión cerró el procedimiento con fecha efectiva de 6 de diciembre de 2017. El Estado solicitó dejar sin efecto el cierre del procedimiento el 18 de diciembre de 2017.

en contra de las Municipalidades de Chañaral, Chanco, Pelluhue, Parral, Vallenar y Cauquenes entre 1992 y 1994 para el pago de estas asignaciones previsionales, las cuales fueron resueltas a su favor entre 1993 y 1997. Indica que hasta la fecha, se ha pagado solo parte del monto total adjudicado en los procesos de Chañaral y Vallenar.

6. Señala que el presente caso se trata de un grupo de personas en especial situación de vulnerabilidad por su condición de **personas mayores**, y que se enmarca además en un contexto histórico de precariedad económica del profesorado del país. Un "gran número" de las presuntas víctimas ya han fallecido, y las otras viven en una "precaria situación socio-económica", la cual se relaciona directamente con la inejecución de las sentencias[5].

7. Alega que la falta de pago de las sentencias ha ocasionado violaciones al **derecho a la propiedad privada**, porque las sentencias judiciales de pago constituyen derechos de propiedad adquiridos a su favor, los cuales no se ha pagado hasta la fecha, y el **derecho a un recurso efectivo**, porque "las víctimas no cuentan con ninguna herramienta legal para hacer cumplir las sentencias". Esto, entre otros, porque la ley establece que los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y sus dineros depositados son inembargables[6], por lo que "las sentencias son solamente una declaración de buena voluntad". Concluye que "el Estado de Chile no puede alegar restricciones presupuestarias para incumplir una resolución judicial, ya que haría ilusorio todo acceso a la justicia".

8. Alega que, a pesar de que la Constitución Política establece que las municipalidades son corporaciones autónomas con patrimonio propio, forman parte del Servicio Público y la Administración del Estado de Chile, por lo que el Estado nacional también estaría obligado a asegurar el pago de las sumas ordenadas en las sentencias[7]. Asimismo, alega que "el incumplimiento del apoyo Estatal a las Municipalidades para el pago de las asignaciones previsionales de los profesores municipalizados constituyó una expropiación de facto de sus bienes y derechos sobre tales asignaciones".

9. Finalmente, alega violaciones al **derecho al debido proceso** en cuanto 1) no existe independencia del Poder Judicial en este caso "si sus sentencias solo podrán ser ejecutadas si existe una decisión Estatal de permitirlo"; 2) el transcurso de más de 20 años desde la expedición de las sentencias firmes sin que se hayan cumplido hace manifiesta la violación al plazo razonable; 3) el acceso a los tribunales "es meramente formal" si no se cumplan las sentencias, generando una violación del derecho de acceso a la justicia.

B. Estado

10. El Estado alega que la parte peticionaria no ha acreditado su legitimación activa como representante legal de las "848 o 852" presuntas víctimas de caso, lo cual cobraría particular relevancia por cuanto este caso "es una situación fundamentalmente de índole patrimonial". Asimismo, alega nuevamente la falta de correcto agotamiento de todos los recursos internos disponibles para asegurar la ejecución de las sentencias judiciales, aspecto que ya fue decidido por la Comisión en su Informe de Admisibilidad No. 28/13 y por lo tanto no se considerará en mayor detalle en el presente informe.

11. El Estado presenta varios argumentos relacionados con su normativa interna y la naturaleza jurídica de la deuda, los cuales llevarían a la conclusión de que la omisión de las municipalidades en pagarlas, no genera responsabilidad internacional del Estado. Primero, que "las prestaciones a la que se condenó a pagar a las Municipalidades […] [son] de origen claramente patrimonial asociado a remuneraciones […] y no de carácter previsional […]", porque el traspaso de los profesores a las municipalidades en las 1980s les habría sujetado a las normas laborales de remuneración y de previsión aplicables al sector privado, por lo que los profesores habrían "cesa[do] de ser beneficiarios de una asignación especial" prevista en las normas aplicables al sector

[5] Se comprometió a mandar un informe actualizado con los datos personales y estado de salud de las víctimas lo cual, a la fecha, no se ha recibido.
[6] Indicó que se trata de la Ley No. 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, artículo 32.
[7] Señaló que el artículo 2 del Decreto Ley 1.263 de 1975 establece que las municipalidades son corporaciones autónomas, y el artículo 28 del mismo establece que "El Ejecutivo podrá ordenar pagos, excediéndose de las sumas consultadas en los rubros correspondientes, en los casos que a continuación se indican: 1.- Para el cumplimiento de sentencias ejecutoriadas dictadas por autoridad competente."

público. Además, dicha asignación especial era "no imponible para efectos previsionales". Por lo tanto, los presuntos acuerdos de algunas municipalidades de continuar garantizando el régimen aplicable al sector público serían viciadas de nulidad, inconstitucionales y contravendrían el derecho público chileno.

12. Asimismo, "las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público" que no "pueden considerarse servicios públicos que se encuentren sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República"[8]. En consecuencia, las y los profesores "libremente celebraron contratos de trabajo con los municipios sometidos al derecho laboral común" y el presente caso debería considerarse un intento prohibido de "provocar [la] intervención [de la CIDH] en una materia de orden laboral común, en que trabajadores reclaman diferencias de sueldos no pagadas por su empleador", pues de permitirse, "implicaría que la Comisión estaría facultada para avocarse al conocimiento de toda diferencia de criterios y deudas sobre remuneraciones [en contratos laborales entre partes privadas], lo que constituiría al Estado en una suerte de garante de obligaciones generadas libre y voluntariamente entre contratantes, y respecto de las cuales no tuvo participación alguna […]". En este sentido, se entiende que el Estado negaría la responsabilidad internacional por violaciones al **derecho a la propiedad privada**.

13. Por otro lado, en la etapa de admisibilidad, alegó que no se violó el **derecho a la propiedad** respecto de los profesores de la Municipalidad de Chañaral porque el tribunal de segunda instancia declaró "que corresponde a los demandantes percibir las asignaciones reclamadas […] debiendo ponderarse además, que dicho cambio en la relación jurídica entre los exfuncionarios y la autoridad de la cual dependían no fue efectuado con su consentimiento, sino que fue impuesto por un acto de autoridad…", por lo que el Estado adujo que en cuanto se declaró judicialmente el derecho de las y los profesores a la remuneración reclamada, se ha protegido adecuadamente dicho derecho.

14. En la etapa de fondo, agrega que los municipios "no solicitaron la representación y defensa de sus intereses por el Consejo de Defensa del Estado", el cual, en los otros juicios en que sí intervino, "obtuvo sentencias favorables a los intereses de los municipios". En este sentido, "al no existir norma legal alguna que autorice el pago de las sumas de dinero a las que por su propia negligencia fueron condenados los municipios, no pudo el Estado-Fisco de Chile efectuar desembolso alguno, toda vez que, como se señaló el Fisco no fue parte en los juicios de que se trata, de lo que se infiere que las sentencias allí dictadas le son inoponibles en el ámbito de derecho interno"[9]. Por otro lado, "en lo que al ámbito administrativo nacional concierne, [los docentes] no han demostrado en el juicio haber realizado las acciones necesarias tendientes a que los municipios obtuviesen del Fisco los recursos económicos necesarios para cumplir a cabalidad la sentencia dictada"[10].

15. Alega que el Estado chileno garantiza **recursos efectivos** y el **debido proceso**, pues "cuenta con medios y mecanismos para hacer cumplir y ejecutar las resoluciones judiciales que se dicten", pero estos "deben ser utilizados en tiempo y forma por los demandantes, y evitar procesos inactivos o abandonados por años", lo cual habría ocurrido en algunas de las causas. Asimismo, afirma que el Poder Judicial goza de plena autonomía e independencia y que "la demora en poner término a la etapa de cumplimiento [de estos casos] no es imputable al Estado" en cuanto esto depende de la actividad procesal de las partes.

16. Sobre los dos procesos en los que se ha pagado parcialmente la deuda adjudicada, "Benavides y otros contra Municipalidad de Chañaral" y "Ramírez y otros contra Municipalidad de Vallenar", en las cuales se acordó el pago de $350.000.000 y $1.000.000.000 pesos chilenos, respectivamente, señala que los convenios de pago fueron acordados a cambio de una renuncia por parte de las y los profesores de su derecho de interponer demandas o embargos adicionales sobre los bienes de las Municipalidades para recuperar la deuda restante. En ambos, "con respecto al saldo adeudado […] se reservaron el derecho a demandar al Fisco de Chile o cualquier otro organismo o entidad pública, de acuerdo con [la ley interna]". Dicha cláusula, expresamente excluiría el derecho de las y los profesores de demandar al Estado chileno en el plano internacional, pues hace

[8] Precisó que el artículo 122 de la Carta Fundamental prescribe que las municipalidades "gozarán de autonomía para la administración de sus finanzas y que la Ley de Presupuestos de la Nación podrá asignarles recursos para atender sus gastos, sin perjuicio de los ingresos que directamente se les confieran por la ley o se les otorguen por los Gobiernos Regionales".

[9] Escrito de fondo del Estado, pág. 14.

[10] Escrito de fondo del Estado, pág. 15. Agregó que de acuerdo con el artículo 8 del Decreto con Fuerza de Ley No. 1-3.063, "sobre Fondo Común Municipal, las municipalidades pueden pedir al Estado el traspaso de recursos extraordinarios para gastos generales de operación y funcionamiento de los servicios que han sido traspasados, lo que se materializa, cuando corresponde, mediante la correspondiente asignación presupuestaria".

referencia explícita y única a las disposiciones de ley interna (sin perjuicio de que la petición inicial de Chañaral se presentó a la CIDH en 2005, y el convenio de pago se acordó en 2008).

III. DETERMINACIONES DE HECHO

A. Contexto de la "deuda histórica" con los profesores chilenos

17. El presente caso se trata del reclamo de 852 de los 84.002 a 93.089 profesores afectados por una llamada "deuda histórica" con los profesores del país, lo cual ascendería al equivalente de $9.133 a $14.000 millones de dólares[11]. Esta alegada "deuda histórica" se relaciona con asignaciones especiales dejadas de percibir por el profesorado del país en el contexto de la municipalización del sistema educativo y el traspaso de docentes al sector privado durante el régimen militar que existía en Chile durante la década de 1980[12]. Las 852 presuntas víctimas del presente caso, vale precisar, corresponden a las personas que obtuvieron sentencias judiciales favorables ante los tribunales de Chile requiriendo el pago de la presunta deuda debida a ellos, la inejecución de las cuales es el objeto del presente caso[13].

18. El Decreto-Ley No. 3551 de 1981 previó el establecimiento de una asignación especial para el personal docente adscrito al Ministerio de Educación Pública, la cual representaba el 90 por ciento del sueldo de base para los docentes titulados, y el 50 por ciento para los docentes no titulados[14]. En ese mismo momento y como parte de la política de descentralización y privatización de esa época, el Decreto-Ley No. 3063 de 1979 dispuso el traspaso gradual de la administración del sistema de educación pública del Estado central a las municipalidades. Este traspaso se finalizó en 1986, año en que la totalidad de las instituciones educativas y su personal pasaron a depender de las municipalidades. A medida que se hacía efectivo el traspaso, las municipalidades habrían dejado de pagar a los docentes la asignación especial[15].

19. Los docentes empezaron a interponer recursos judiciales para reclamar el pago de la asignación especial por las municipalidades a principios de los noventas, luego del restablecimiento de la democracia en el país[16]. En agosto de 2009, una Comisión Especial de la Cámara de Diputados presentó su informe en el que concluyó por unanimidad que el Estado tenía una deuda histórica con los docentes, pero que "es imposible satisfacer la totalidad de la deuda exigida por los profesores"[17]. La Organización Internacional de Trabajo ha considerado esta situación también en lo que respecta las obligaciones del Estado chileno en materia de pensiones[18]. De acuerdo con información de público conocimiento, el reclamo de los profesores de Chile respecto de la "deuda histórica" sigue siendo un tema de debate público activo[19].

[11] Los números estimados corresponden a los cálculos de la Cámara de Diputados y del Colegio de Profesores de Chile, respectivamente. Véase Anexo 1. Cámara de Diputados de Chile, Informe de la Comisión Especial Relativa a las Denominadas Deudas Históricas (2009), págs. 51, 68, 76 [en adelante, "Informe de la Cámara de Diputados sobre la "deuda histórica""]. Anexo a la carta de la parte peticionaria del 31 de julio de 2017. Véase también Anexo 2. Organización Internacional del Trabajo, Informe del Director General: Quinto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por Chile del Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933 (núm. 35) y del Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933 (núm. 37), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por el Colegio de Profesores de Chile A.G. (12-27 de marzo de 2015), GB.323/INS/11/5 [en adelante, "Informe de la OIT sobre la "deuda histórica""]. Anexo a la carta de la parte peticionaria del 31 de julio de 2017.

[12] Véase, por ejemplo, Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 42.

[13] Véase también Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 64. Asimismo, la parte peticionaria alegó en la audiencia de admisibilidad que "Municipios ricos con influencia nacional, han logrado dar cumplimiento a las sentencias contando para ello con la expresa intervención y colaboración del Poder Ejecutivo, como fue el caso de la Municipalidad de Concepción, lo que aumenta la sensación de justicia".

[14] Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 14.

[15] Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 15.

[16] Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 16.

[17] Anexo 1. Informe de la Cámara de Diputados sobre la "deuda histórica", pág. 150; véase también Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica", párr. 17.

[18] Véase Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica".

[19] Véase, por ejemplo, Publimetro, La "deuda histórica" el gran punto de discordia: Colegio de Profesores anuncia paralización de 48 horas tras "pobre" respuesta del Mineduc (25 septiembre 2018) (última visita 12 diciembre 2018), disponible en: https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/09/25/colegio-de-profesores-mineduc-48-horas.html; véase también Anexo 3. Clipping de Prensa respecto de Deuda Histórica Profesores, 1987-2004. Anexo a la petición inicial.

B. Procesos internos

20. La parte peticionaria informó[20] respecto de los siguientes procesos internos a favor de las presuntas víctimas del caso, todas los cuales fueron resueltos a favor de los docentes, requiriendo el pago por parte de las municipalidades de determinados montos a favor de ellos:

a. Juzgado del Trabajo de Chañaral, en autos caratulados "*Benavides contra I. Municipalidad de Chañaral*", Rol. No. 18.629-1994, confirmada en segunda instancia el 20 de julio de 1994[21].
b. Juzgado del Trabajo de Chanco, en autos caratulados "*Franzani contra I. Municipalidad de Chanco*", Rol. No. 221-1993, confirmada en segunda instancia el 3 de junio de 1994[22].
c. Juzgado del Trabajo de Chanco, en autos caratulados "*Franzani contra I. Municipalidad de Chanco*", Rol. No. 217-1993, confirmada en segunda instancia el 8 de septiembre de 1993[23].
d. Juzgado del Trabajo de Chanco, en autos caratulados "*Franzani contra I. Municipalidad de Pelluhue*", Rol. No. 218-1993, confirmada en segunda instancia el 3 de noviembre de 1993[24].
e. Juzgado del Trabajo de Chanco, en autos caratulados "*Franzani contra I. Municipalidad de Pelluhue*", Rol. No. 222-1993, con sentencia definitiva favorable el 27 de enero de 1994[25].
f. Juzgado del Trabajo de Parral, en autos caratulados "*Bayer contra I. Municipalidad de Parral*", Rol. No. 4.274-1993, con sentencia definitiva favorable el 27 de enero de 1994[26].
g. Juzgado del Trabajo de Parral, en autos caratulados "*Bustamante contra I. Municipalidad de Parral*", Rol. No. 4.071-1992, confirmada en segunda instancia el 30 de septiembre de 1993[27].
h. Juzgado del Trabajo de Parral, en autos caratulados "*Belmar contra I. Municipalidad de Parral*", Rol. No. 4.051-1992, confirmada en segunda instancia el 25 de noviembre de 1993[28].
i. Juzgado del Trabajo de Parral, en autos caratulados "*Salazar contra I. Municipalidad de Parral*", Rol. No. 4.096-1992, confirmada en segunda instancia el 19 de noviembre de 1993[29].
j. Juzgado del Trabajo de Vallenar, en autos caratulados "*Ramírez contra I. Municipalidad de Vallenar*", Rol. No. 4.443-1993, confirmada en segunda instancia el 30 de enero de 1997[30].
k. Primer Juzgado de Letras de Cauquenes, en autos caratulados "*Agurto contra I. Municipalidad de Cauquenes*", Rol. No. 63-1993, confirmada en segunda instancia el 30 de agosto de 1993[31].
l. Primer Juzgado de Letras de Cauquenes, en autos caratulados "*Barra contra I. Municipalidad de Cauquenes*", Rol. No. 123-1993, con sentencia definitiva favorable el 18 de enero de 1995[32].
m. Primer Juzgado de Letras de Cauquenes, en autos caratulados "*Aguilera contra I. Municipalidad de Cauquenes*", Rol. No. 38-1993, confirmada en segunda instancia el 12 de enero de 1994[33].

[20] En escritos de fechas 20 de febrero de 2007 y 15 de diciembre de 2008.
[21] Véase también Anexo 4. Tomos I y II de documentos en la causa "Clarisa Benavides Montaña y otros con I. Municipalidad de Chañaral", ante Juzgado de Letras del Trabajo de Chañaral. Anexo a la petición inicial.
[22] Véase también Anexo 5. Documentos principales de Causa No. 4. Juzgado del Trabajo Chanco, caratulada: "Franzani Humberto y otros con I. Municipalidad de Chanco", Rol. No. 221-1993.
[23] Véase también Anexo 6. Documentos principales de Causa No. 5. Juzgado del Trabajo Chanco, caratulada: "Franzani Humberto y otros con I. Municipalidad de Chanco", Rol. No. 217-1993.
[24] Véase también Anexo 7. Documentos principales de Causa No. 1. Juzgado del Trabajo Chanco, caratulada: "Franzani y otros con I. Municipalidad de Pelluhue", Rol. No. 218-1993.
[25] Véase también Anexo 8. Documentos principales de Causa No. 2. Juzgado del Trabajo Chanco, caratulada: "Franzani y otros con I. Municipalidad de Pelluhue", Rol. No. 222-1993.
[26] Véase también Anexo 9. Documentos principales de Causa No. 6. Juzgado del Trabajo de Cauquenes [sic], caratulada: "Bayer Torres y otros con I. Municipalidad de Parral", Rol. No. 4274-1993.
[27] Véase también Anexo 10. Documentos principales de Causa No. 7. Juzgado del Trabajo de Parral, caratulada: "Bustamante Sánchez y otros con I. Municipalidad de Parral", Rol. No. 4071-1992.
[28] Véase también Anexo 11. Documentos principales de Causa No. 8. Juzgado del Trabajo de Parral, caratulada: "Belmar y otros con I. Municipalidad de Parral", Rol. No. 4051-1992.
[29] Véase también Anexo 12. Documentos principales de Causa No. 11. Juzgado del Trabajo Parral, caratulada: "Salazar y otros con I. Municipalidad de Parral", Rol. No. 4096-1992.
[30] Véase también Anexo 13. Documentos principales de Causa No. 12. Juzgado del Trabajo Vallenar, caratulada: "Ramírez Ortiz, Inés Ariela y otros con I. Municipalidad de Vallenar", Rol. No. 4.443-1993.
[31] Véase también Anexo 14. Documentos principales de Causa No. 10. Juzgado del Trabajo de Cauquenes, caratulada: "Agurto Chein-Juisan y otros con I. Municipalidad de Cauquenes", Rol. No. 63-1993.
[32] Véase también Anexo 15. Documentos principales de Causa No. 9. Juzgado del Trabajo de Cauquenes, caratulada: "Barra y otros con I. Municipalidad de Cauquenes", Rol. No. 123-1993.
[33] Véase también Anexo 16. Documentos principales de Causa No. 3. Juzgado del Trabajo de Cauquenes, caratulada: "Ángel Aguilera Machuca y otros con I. Municipalidad de Cauquenes", Rol. No. 38-1993.

21. La siguiente Tabla No. 1 resume el curso del litigio de estas 13 causas, incluyendo las fechas de las sentencias y la última fecha en que la parte peticionaria ha reportado la realización de una liquidación del monto total debido a los docentes en cada causa. De acuerdo con esta información, estas 13 causas abarcan un total de 848 profesores, y una deuda total de acuerdo con las últimas liquidaciones en las varias causas que ascendería a $ 18.870.211.130 pesos chilenos.

Tabla No. 1[34].

Nombre juicio	Rol. No.	Docentes	Demanda	Sentencia 1ª instancia	Sentencia 2ª instancia	Fecha liquidación	Monto liquidación (pesos)
Benavides c. Chañaral	18.629-1994	80	29/03/1994	01/06/1994	20/07/1994	24/11/2008	5.267.110.263
Franzani c. Chanco	221-1993	10	13/08/1993	25/01/1994	03/06/1994	11/08/2000	301.781.665
Franzani c. Chanco	217-1993	70	25/01/1993	26/06/1993	08/09/1993	11/08/2000	2.886.938.404
Franzani c. Pelluhue	218-1993	28	20/02/1993	31/08/1993	03/11/1993	24/10/1995	554.108.639
Franzani c. Pelluhue	222-1993	4	13/08/1993	27/01/1994		24/10/1995	63.810.169
Bayer c. Parral	4.274-1993	6	11/05/1993	27/01/1994		20/10/1999	115.683.632
Bustamante c. Parral	4.071-1992	27	09/09/1992	24/05/1993	30/09/1993	20/10/1999	1.427.042.950
Belmar c. Parral	4.051-1992	35	10/07/1992	20/04/1993	25/11/1993	20/10/1999	1.131.662.347
Salazar c. Parral	4.096-1992	22	22/10/1992	12/06/1993	19/11/1993	20/10/1999	940.651.465[35]
Ramírez c. Vallenar	4.443-1993	193	29/10/1993	04/12/1996	30/01/1997	28/11/2008	3.367.170.587
Agurto c. Cauquenes	63-1993	1	22/03/1993	28/05/1993	30/08/1993	16/10/1994	6.043.866
Barra c. Cauquenes	123-1993	36	09/09/1993	18/01/1995		22/12/1995	450.882.339
Aguilera c. Cauquenes	38-1993	336	04/02/1993	13/09/1993	12/01/1994	22/12/1995	2.357.324.804
		848					18.870.211.130

1. Proceso respecto de Chañaral

22. A modo de ilustración de la información contenida en Tabla 1, la CIDH aquí resume los hechos del proceso seguido por las y los profesores de Chañaral. El 28 de marzo de 1994, los 80 profesores de Chañaral interpusieron una demanda ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo y, el 20 de julio de 1994, mediante sentencia definitiva se ordenó que se les pagaran los montos adeudados, debiendo determinarse el monto en forma incidental en la ejecución del fallo[36]. Se solicitó el cumplimiento incidental de la sentencia, se designaron peritos y, en agosto de 1999, la Municipalidad de Chañaral y las víctimas firmaron un convenio de pago; sin embargo, la municipalidad incumplió el convenio, por lo que los profesores de Chañaral solicitaron al tribunal que se dejara sin efecto, a lo cual se accedió mediante resolución del 19 de octubre de 2003[37].

[34] Esta tabla refleja la información contenida en la tabla anexa a la carta de la parte peticionaria de fecha 20 de febrero de 2007, con las correcciones e información superviniente que surgen del escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008. Esta información, no ha sido controvertida por el Estado.

[35] Suma indicada en Anexo 12. Documentos principales de Causa No. 11. Juzgado del Trabajo Parral, caratulada: "Salazar y otros con I. Municipalidad de Parral", Rol. No. 4096-1992. Este número difiere de la tabla proveída por la parte peticionaria en su comunicación de fecha 20 de febrero de 2007.

[36] Petición inicial, págs. 4-5. Véase Anexo 4. Tomo I. Demanda en Benavides c. Municipalidad de Chañaral; Anexo 4. Sentencia de primera instancia en Benavides c. Municipalidad de Chañaral; Anexo 4. Tomo I. Sentencia de segunda instancia en Benavides c. Municipalidad de Chañaral. Anexos a la petición inicial.

[37] Petición inicial, págs. 5-6; Anexo 4. Tomo I (a fojas 360, 366, 368); Anexo 4. Tomo II. Resolución del 29 de octubre de 2005 (a fojas 500). Anexos a la petición inicial.

23. El 18 de mayo de 2005, se ordenó que el municipio, a través de su alcalde, emitiera un decreto alcaldicio de pago de la liquidación de las sumas ordenadas, la cual no se cumplió[38]. El 8 y 16 de junio de 2005, la Municipalidad de Chañaral expresó al Tribunal la imposibilidad jurídica de cumplir con la orden por falta de presupuesto[39]. Mediante resolución de fecha 20 de junio de 2005, el tribunal tuvo "presente" la solicitud presentada[40], "no existiendo recurso alguno que permitiera apercibir a la Municipalidad de Chañaral para proceder a la dictación del decreto alcaldicio y el pago de las sumas adeudadas a los profesores de Chañaral"[41].

24. Asimismo, ante el incumplimiento por parte del Alcalde de Chañaral y a solicitud de los profesores, el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Chañaral apercibió al alcalde con un arresto de 5 días en el evento de incumplimiento de lo ordenado[42]. Dicha medida de apremio fue objeto de recurso de amparo preventivo y, al acogerse la acción, se dejó sin efecto el apercibimiento[43].

25. Por otro lado, la Municipalidad de Chañaral demandó al Fisco de Chile para obtener el dinero necesario para cumplir con el pago de las sumas decretadas por la sentencia en *Benavides y otros*. Dicha demanda fue rechazada en todas las instancias, y en última instancia en casación por la Corte Suprema el 12 de junio de 2008[44]. En esta última resolución, la Corte Suprema precisó que "en nuestro ordenamiento jurídico no existe norma alguna que obligue al Presidente de la República a pagar deudas específicas de corporaciones autónomas de derecho público como la municipalidad demandante"[45].

2. Acciones adelantadas a nivel interno para hacer cumplir las sentencias de las otras municipalidades

26. La parte peticionaria informó acerca de varias acciones adelantadas en las varias causas para hacer cumplir las sentencias judiciales. La CIDH toma nota que estos procesos incluyeron, entre otros: la firma de acuerdos entre los docentes afectados y la municipalidad en cuestión, con un compromiso de la municipalidad de pagar parte de la deuda en cuotas y de demandar al Fisco de Chile para tener los recursos para poder pagar; el incumplimiento de estos acuerdos por parte de las municipalidades (en algunos casos porque sus demandas al Fisco fueron rechazadas); así como iniciativas para emitir decretos alcaldicios para requerir el pago, los cuales tampoco lograron el pago de las sumas requeridas.

27. La Municipalidad de Chanco interpuso dos demandas contra el Fisco de Chile ante el 8º Juzgado Civil de Santiago para requerir el pago de las sumas dispuestas en las dos causas *Franzani contra Municipalidad de Chanco*[46]. Ambas recibieron sentencia definitiva el 8 de mayo de 2001, denegando la solicitud. La primera demanda, Rol. 1860-00, fue confirmada en segunda instancia el 25 de octubre de 2006 y resuelto en último término en recurso de casación por la Corte Suprema el 12 de junio de 2008. La segunda demanda, Rol. 1861-00, fue confirmada en segunda instancia el 6 de noviembre de 2006 y rechazada en última instancia en el recurso de casación por la Corte Suprema el 30 de junio de 2008[47].

28. Respecto de los dos casos respecto de la Municipalidad de Pelluhue, la parte peticionaria informó que las últimas liquidaciones del crédito aprobadas por el Tribunal son de octubre de 1995 y, respecto de la demanda Rol. 222-1993, en marzo de 1996 "los abogados de los demandantes solicitaron la ejecución

[38] Petición inicial, pág. 7. Anexo 4. Tomo II. Certificado de fecha 16 de junio de 2005 (a fojas 646). Anexo a la petición inicial.
[39] Petición inicial, pág. 7. Anexo 4. Tomo II. Escritos a fojas 647-652. Anexo a la petición inicial.
[40] Anexo 4. Tomo II. Escrito a fojas 653. Anexo a la petición inicial.
[41] Petición inicial, pág. 8.
[42] Petición inicial, pág. 11; Anexo 4. Tomo II. Orden a fojas 613. Anexo a la petición inicial.
[43] Petición inicial, pág. 11; Anexo 4. Tomo II. Sentencia a fojas 628. Anexo a la petición inicial.
[44] Anexo 4. Sentencia en Municipalidad de Chañaral c. Fisco de 14 de mayo de 2001; Anexo 4. Sentencia de segunda instancia (Corte de Apelaciones de Santiago) en Municipalidad de Chañaral c. Fisco de 12 de octubre de 2006; Anexo 4. Resolución s/recurso de casación (Corte Suprema) en Municipalidad de Chañaral c. Fisco de 12 de junio de 2008. Anexos 2-4 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[45] Anexo 4. Resolución s/recurso de casación (Corte Suprema) en Municipalidad de Chañaral c. Fisco de 12 de junio de 2008, considerando décimo cuarto. Anexo 4 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[46] Estas demandas corresponden a los dos casos de Chanco (Franzani c. Municipalidad de Chanco, Rols. 217-1993 y 221-1993). Las demandas contra el Fisco de Chile son caratuladas: Municipalidad de Chanco c. Fisco de Chile, Rols. C-1860-2000 y 1864-2000, y se encuentran en Anexo I al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[47] Escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011. Véase también Anexo 17. Documentos en causas Municipalidad de Chanco c. Fisco. Anexo I al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.

incidental del demandado […] el Tribunal desecha con la misma fecha […] Constan en el proceso resoluciones adicionales referidas a desarchivo de determinadas piezas", la última de las cuales de junio de 2002[48].

29. Respecto de los cuatro casos de Parral (*Bayer*, *Bustamante*, *Belmar* y *Salazar*), la parte peticionaria indicó que los demandantes llegaron a Acuerdos de Pago con la municipalidad —*Bustamante* el 19 de enero de 2007, y los otros tres casos el 15 de julio de 1999— los cuales comprometieron a la municipalidad a pagar un porcentaje de la deuda total en cuotas, y a demandar al Fisco de Chile con el objeto de obtener los fondos para ello. De acuerdo con la parte peticionaria, dichos acuerdos no fueron cumplidos por la municipalidad, por lo que se solicitó dejarlos sin efecto el 28 de marzo de 2008, en el caso *Bustamante* y el 27 de marzo de 2007 en los otros tres casos. El Tribunal rechazó estas solicitudes el 13 de enero de 2009, en el caso *Bustamante* y el 31 de marzo de 2008 en los otros tres casos. La resolución del caso *Salazar* fue confirmada por la corte de apelaciones el 4 de marzo de 2009, y la resolución del caso *Bustamante* fue confirmada por la corte de apelaciones el 25 de marzo de 2009[49].

30. En el caso *Ramírez Ortiz contra Municipalidad de Vallenar*, la última liquidación del crédito aprobada por el Tribunal en noviembre de 2008 es de $3.367.170.587. La parte peticionaria informó que "las partes suscribieron un Convenio el 19 enero de 2007, en el que la Municipalidad se comprometió a pagar una suma de $700.000.000.- que asciende a una porcentaje de la deuda, en cumplimiento de su cláusula segunda, mientras que en la cláusula cuarta se determina que ante el incumplimiento de lo estipulado en la cláusula segunda dejará sin efecto el convenio y la parte demandante podrá proseguir con la ejecución de la sentencia definitiva de autos; por su parte, la cláusula quinta del Convenio de Pago estableció que cualquier monto que la I. Municipalidad de Vallenar Obtenga del Fisco de Chile y que diga relación con el pago de lo adeudado a los actores de estos autos, serán depositados en la cuenta corriente del Tribunal dentro de décimo día de que sean percibidos por el Municipio"[50]. (*Ver también* abajo respecto del pago parcial realizado en esta causa).

31. En el caso *Agurto contra Municipalidad de Cauquenes*, el Tribunal ordenó la dictación de un Decreto Alcaldicio de pago, ante la cual el 16 de enero de 1995, la municipalidad manifestó la imposibilidad de dictarlo toda vez que "Este pago debe estar completamente financiado [...] y que como es de suponer, el presupuesto global es muy ajustado, que apenas alcanza para cubrir las necesidades básicas [...]". Doce años después, el 26 de noviembre de 2007, la municipalidad señaló que "[A] esta administración [...] desde el punto de vista presupuestario [...] le pesa la imposibilidad de solucionar esta obligación [...] por no contar con dichos recursos [...]" y el 14 de agosto de 2008, señaló que "esta obligación no se ha incluido en el ítem correspondiente del presupuesto municipal, debido a la imposibilidad absoluta de obtener su correlato de financiamiento [...] [se espera] una solución financiera de parte del Estado Fisco [...]"[51].

32. En el caso *Barra contra Municipalidad de Cauquenes*, el Tribunal ordenó la dictación de un Decreto Alcaldicio de pago el 12 de diciembre de 2005, ante la cual el Alcalde informó el 8 y 9 de junio de 2006 que el municipio no posee los fondos necesarios para hacer dicho pago[52].

33. En el caso *Aguilera Machuca contra Municipalidad de Cauquenes*, el Tribunal ordenó la dictación de un Decreto Alcaldicio de pago el 12 de diciembre de 2005, ante la cual el Alcalde informó el 8 y 9 de junio de 2006 que el municipio no posee los fondos necesarios para hacer dicho pago. Reiteró la "imposibilidad absoluta de obtener su correlato de financiamiento", en orden municipal de 14 de agosto de 2008[53].

34. Asimismo, la parte peticionaria indicó que la Municipalidad de Cauquenes demandó al Fisco de Chile ante el 24° Juzgado Civil de Santiago el 14 de marzo de 2000, solicitando los recursos necesarios para pagar la deuda de los docentes, en causa Rol 85-1999, caratulada "Fisco con Municipalidad de Cauquenes", obteniendo sentencia desfavorable con fecha 14 de marzo de 2000. La demanda fue rechazada en última instancia por la

[48] Escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[49] Escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011 Véase también Anexo 18. Convenios de pago y resoluciones en causas de Parral. Anexo II al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[50] Escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011. Véase también Anexo 19. Documentos relativos a causa de Vallenar. Anexo III al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[51] Anexo 20. Documentos relativos a causa de Agurto. Anexo IV al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[52] Anexo 21. Documentos relativos a causa de Barra. Anexo IV al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.
[53] Anexo 22. Documentos relativos a causa de Aguilera. Anexo IV al escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011.

Corte Suprema con fecha 19 de noviembre de 2003; la Corte rechazó con costas los recursos de casación en el fondo y forma por parte de los demandantes[54].

3. Pagos parciales recibidos en los procesos de Chañaral y Vallenar

35. Por otro lado, se realizaron pagos parciales a los profesores de las municipalidades de Chañaral y Vallenar en el año 2008. En ambos casos, las partes acordaron que los pagos tendrían una naturaleza de abono hacia el monto total adeudado, lo cual, según los acuerdos, es de responsabilidad de Estado de Chile.

36. El 28 de diciembre de 2007, se celebró un convenio de pago entre los profesores de Chañaral y la Municipalidad, por medio del cual la municipalidad se comprometió a pagar la suma de $350.000.000 a más tardar el 15 de enero de 2008; fecha que posteriormente fue prorrogada al 15 de marzo de 2008. Dicho convenio incluyó una renuncia por parte de las y los profesores de su derecho de interponer demandas o embargos adicionales sobre los bienes de la Municipalidad para recuperar la deuda restante, pero "tan solo respecto del Municipio de Chañaral"; en este sentido, ambas partes reconocieron que "la obligación por todo el saldo adeudado es de responsabilidad del Fisco de Chile […] pudiendo perseguirse toda la deuda en contra del mismo, en atención a que corresponde al deudor originario que traspasó la obligación y no aportó los medios al ente municipal para solucionarlo"[55].

37. El 2 de junio de 2008, se pagó la suma acordada a los profesores; en el escrito, se reiteró que sin perjuicio del pago, "la obligación por todo el saldo adeudado, es de responsabilidad del Estado de Chile", y se dejó constancia de que "dicha obligación es perseguida en la actualidad […] ante la [CIDH]"[56].

38. El 19 de enero de 2007, se celebró un convenio de pago entre los profesores de Vallenar y la Municipalidad, por medio del cual la municipalidad se comprometió a pagar la suma de $700.000.000 en un plazo no superior a 120 días contados a partir de la fecha de la firma del acuerdo. Dicho convenio incluyó una renuncia por parte de las y los profesores de su derecho de interponer demandas o embargos adicionales sobre los bienes de la Municipalidad para recuperar la deuda restante, pero "tan solo respecto del Municipio de Vallenar"; en este sentido, ambas partes reconocieron que "la obligación por todo el saldo adeudado es de responsabilidad del Fisco de Chile […] pudiendo perseguirse toda la deuda en contra del mismo, en atención a que corresponde al deudor originario que traspasó la obligación y no aportó los medios al ente municipal para solucionarlo"[57]. Se registró el pago de esta suma mediante escrita de fecha 10 de mayo de 2007[58].

39. La parte peticionaria añadió que la naturaleza de abono de estos pagos parciales resulta manifiesta en cuanto las últimas liquidaciones de los montos adeudados aprobadas por los tribunales de Chañaral y Vallenar son de fechas 24 y 28 de noviembre de 2008, respectivamente; eso es, posteriores a los pagos parciales realizados por las municipalidades (*véase también supra* Tabla 1)[59]. Asimismo, aclaró que los fondos pagados a los docentes fueron asignados a las municipalidades mediante un "convenio de anticipo de subvención estatal por escolaridad ley 20.159 con la Subsecretaría de Educación y la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo" (SUBDERE)[60]. Es decir, que "el pago a los profesores individualizados fue canalizado por el Gobierno Central a las Municipalidades respectivas con el objeto de poder subscribir los acuerdos indicados, instancia de transferencia de fondos que ha sido utilizado por el Estado de Chile en situaciones análogas para satisfacer las obligaciones de pago emanadas de las sentencias judiciales condenatorias"[61].

4. Consideraciones relevantes de la Organización Internacional del Trabajo

[54] Escrito de la parte peticionaria de fecha 21 de enero de 2011 y su anexo IV. Véase también Anexo 23. Resolucion s/recurso de casación (Corte Suprema) en Municipalidad de Cauquenes c. Fisco de 19 de noviembre de 2003. Anexo 5 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[55] Anexo 24. Convenio de Pago y Avenimiento, Chañaral (28 dic 2007). Anexo 6 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[56] Anexo 25. Dan Cuenta de Pago, Chañaral (2 jun 2008). Anexo 9 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[57] Anexo 26. Convenio de Pago y Avenimiento, Vallenar (19 ene 2007). Anexo 10 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[58] Anexo 27. Dan Cuenta de Pago, Vallenar (10 may 2007). Anexo 13 al escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[59] Escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008.
[60] Escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008; véase también Anexos 7 y 11 a dicho escrito.
[61] Escrito de la parte peticionaria de 15 de diciembre de 2008, pág. 25.

40. Cabe anotar lo señalado por la OIT en su reciente consideración de la problemática general de la "deuda histórica":

> Cabe destacar que la responsabilidad del Estado respecto al funcionamiento adecuado del sistema de seguridad social se extiende a todas las autoridades públicas pertinentes en todos los niveles de la administración del Estado, entre ellas, las municipalidades. El sistema de seguridad social es un bien público y, en ese sentido, la responsabilidad primordial permanecerá siempre a cargo de las autoridades públicas, centrales y locales. No obstante, un gobierno central no puede descentralizar su responsabilidad en manos de las 345 municipalidades autónomas del país, haciendo de ellas la única autoridad pública responsable de la seguridad social de los docentes que emplea. Tampoco puede desligarse de su responsabilidad y traspasar a los docentes empleados por el sector público al sector privado, sometiéndolos al sistema de pensiones de administración privada sobre la base de los ahorros individuales de los docentes"[62].

41. Asimismo, la OIT indicó que "si bien se han utilizado ampliamente todos los mecanismos de reclamación y apelación, no se ha podido resolver la situación de incertidumbre jurídica relativa a las condiciones de remuneración y las cotizaciones a la seguridad social, que prevaleció durante todo el período posterior al traspaso de los docentes a las municipalidades"[63].

IV. ANÁLISIS DE DERECHO

A. Cuestiones previas

42. En el presente caso, el Estado chileno presentó a modo de defensa varios argumentos relacionados con la correcta interpretación y aplicación de su derecho interno, los cuales llevarían a la conclusión de que la omisión de las municipalidades en pagar los montos adjudicados a favor de los docentes, no genera la responsabilidad internacional del Estado. En general, estos argumentos son: que las sentencias judiciales mismas llegan a conclusiones jurídicas incorrectas a la luz del derecho chileno (en cuanto se les condenaron a las municipalidades a pagar deudas por concepto de asignación previsional, cuando una interpretación correcta sería que son "de origen claramente patrimonial", porque se trata de disputas respecto de contratos laborales entre partes privadas); y que no existen normas internas que puedan obligar al Estado nacional a responder por (asignar fondos para el pago de) las deudas de las municipalidades con los profesores.

43. La CIDH aclara que el primero de estos argumentos, que las sentencias judiciales estarían equivocadas a la luz de la interpretación que el Estado nacional da al derecho interno, pretende utilizar a la CIDH litigar nuevamente cuestiones de derecho interno que ya fueron resueltas a nivel interno y con las cuales el Estado no está de acuerdo. Por esta razón, la CIDH no entrará a conocer estos que apuntan a cuál es la correcta interpretación y aplicación de la normativa interna, lo cual, excede su competencia. En todo caso, la Comisión recuerda que desde la etapa de admisibilidad se delimitó claramente que el objeto del análisis de la CIDH en este informe se acota a la obligación del Estado de asegurar la ejecución de fallos en firme de sus tribunales, a la luz de las disposiciones pertinentes de la Convención Americana.

44. En cuanto al segundo argumento, la Comisión recuerda que es un principio del derecho internacional que los Estados no pueden invocar cuestiones de derecho interno para justificar el incumplimiento de sus obligaciones internacionales. En ese sentido, independientemente del estatus que se les asigna en el derecho interno, las municipalidades, tales como los estados, provincias, comunas y toda otra subdivisión del poder estatal, hacen parte del Estado para efectos de la determinación de su responsabilidad internacional. Igualmente, la CIDH aclara que en casos relacionados con incumplimiento de fallos judiciales en firme, la posible responsabilidad internacional del Estado también se compromete, además de la entidad pública que desacata el fallo, por la ineficacia del Poder Judicial para hacer cumplir sus fallos.

[62] Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica". párr. 46.
[63] Anexo 2. Informe de la OIT sobre la "deuda histórica". párr. 66.

B. Derechos a las garantías judiciales, propiedad privada y protección judicial (artículos 8.1[64], 21.1[65] y 25.2.c)[66] de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento)

1. Consideraciones generales sobre la tutela judicial efectiva y el cumplimiento de los fallos internos

45. La Corte Interamericana ha señalado que uno de los componentes del derecho a la protección judicial, establecido en el artículo 25 de la Convención Americana, es que los Estados "garanti[cen] los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por (…) autoridades competentes[67]". Ello a efectos de que se protejan efectivamente los derechos declarados o reconocidos frente a actos que violen los derechos fundamentales[68]. Por su parte, la CIDH ha sostenido que "para que el Poder Judicial pueda servir de manera efectiva como órgano de control, garantía y protección de los derechos humanos, no sólo se requiere que éste exista de manera formal, sino que además sea independiente, imparcial y que sus sentencias sean cumplidas"[69].

46. En ese sentido, la efectividad de las sentencias depende de su ejecución[70]. Lo contrario supone la negación misma del derecho involucrado[71]. La CIDH ha sostenido que las decisiones judiciales deben ser cumplidas, ya sea de forma voluntaria o de manera coercitiva de ser necesario[72]. Asimismo, la Corte ha resaltado que la ejecución de las sentencias debe ser regida por aquellos estándares específicos que permitan hacer efectivos los principios, *inter alia,* de tutela judicial, debido proceso, seguridad jurídica, independencia judicial y estado de derecho[73]. En ese sentido, el principio de tutela judicial efectiva requiere que los procedimientos de ejecución sean accesibles para las partes, sin obstáculos o demoras indebidas, a fin de que alcancen su objetivo de manera rápida, sencilla e integral[74].

47. Por su parte, la Corte Europea de Derechos Humanos ha sostenido que para lograr plenamente la efectividad de la sentencia la ejecución debe ser completa, perfecta, integral[75] y sin demora[76]. Es por ello que las disposiciones que rigen la independencia del orden jurisdiccional deben estar formuladas de manera idónea para asegurar la puntual ejecución de las sentencias sin que exista interferencia por los otros poderes del Estado y garantizar el carácter vinculante y obligatorio de las decisiones de última instancia[77].

48. La Corte Interamericana ha sostenido que en un ordenamiento basado sobre el principio del Estado de Derecho todas las autoridades públicas, dentro del marco de su competencia, deben atender las decisiones

[64] Artículo 8.1: Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
[65] Artículo 21.1: Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.
[66] Artículo 25.2.c): Los Estados Partes se comprometen a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.
[67] Corte IDH. Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador. Fondo. Sentencia de 12 de noviembre de 1997. Serie C No. 35, párr. 65; y Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 166.
[68] Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 104.
[69] CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 52.
[70] Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 104.
[71] Corte IDH, Caso Acevedo Jaramillo Vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de febrero de 2006, párr. 220.
[72] CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 53.
[73] Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 105.
[74] Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 106.
[75] Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH), Caso Matheus versus Francia, n° 62740/01, Sentencia del 31.03.2005, párr. 58; y CEDH, Caso Sabin Popescu versus Romania, n° 48102/99, Sentencia del 2.03.2004, párrs. 68 y ss.
[76] CEDH, Caso Cocchiarella Vs. Italia. Sentencia de 29 de marzo de 2006, párr. 89.
[77] CEDH, Matheus Vs. Francia. Sentencia de 31 de junio de 2005, párr. 58.

judiciales, así como dar impulso y ejecución a las mismas sin obstaculizar el sentido y alcance de la decisión ni retrasar indebidamente su ejecución[78]. En el mismo, sentido, la CIDH resaltó que "lograr la ejecución de las sentencias judiciales constituye así un aspecto fundamental a la esencia misma del Estado de derecho"[79].

2. Análisis del presente caso

49. En el presente caso, no existe controversia entre las partes respecto de la existencia de 13 sentencias en firme que reconoce el derecho de las 848 presuntas víctimas a percibir los montos derivados de las asignaciones especiales que les correspondían y que fueron dejadas de pagar por parte de las municipalidades. Tampoco existe controversia en cuanto a que estas decisiones no han sido cumplidas. La Comisión considera pertinente referirse, en primer lugar, al alegato del Estado conforme al cual el reconocimiento del derecho a raíz de una sentencia judicial es suficiente para considerar que el Estado lo ha protegido adecuadamente dicho derecho, en cuanto el Estado no puede responder por las deudas de partes privadas tales como las "corporaciones autónomas" que son las Municipalidades.

50. La CIDH recuerda que el derecho a un recurso efectivo tiene dos implicaciones: que los Estados "garanti[cen] los medios para ejecutar las respectivas decisiones y sentencias definitivas emitidas por […] autoridades competentes", y que, cuando es el Estado quien es responsable de ejecutar una sentencia, que garantice su ejecución misma. La CIDH considera que el análisis del presente caso debe incluir ambos aspectos, tal como se desarrolla a continuación.

51. La Comisión considera que el Estado no ha garantizado los medios para asegurar la ejecución de las 13 sentencias objeto del presente caso, pues el expediente del caso da cuenta de una amplia gama de acciones ejercidas en las 13 causas con la finalidad de asegurar el pago de las deudas adjudicadas—entre otras, la suscripción de convenios de pago, un apremio de arresto de un alcalde por falta de pago de las deudas, y demandas por parte de algunas Municipalidades en contra del Fisco para asegurar la asignación de recursos suficientes para cumplir las sentencias—ninguna de las cuales ha resultado en el pleno cumplimiento de las sentencias. Dichas acciones no han sido fructíferas, por un lado, debido a la normativa interna que prohíbe el embargamiento de los bienes municipales destinados al funcionamiento de sus servicios y sus dineros depositados; y, fundamentalmente, porque el Estado nacional se ha negado a asignar los fondos necesarios para permitir el cumplimiento de las sentencias por parte de las Municipalidades. En este sentido, el Estado también ha omitido garantizar la ejecución de las sentencias mismas, en cuanto las Municipalidades, independientemente de su calidad de "corporaciones autónomas" de acuerdo con el derecho interno, dependen del Estado nacional para la asignación de recursos para su normal funcionamiento, los cuales no han materializado en el presente caso.

52. Lo anterior ha dado lugar a una situación de indefensión y total desprotección para las víctimas en cuanto a la posibilidad de hacer cumplir los fallos a su favor, lo que se resume efectivamente en que, por un lado, el Estado ha afirmado que la inejecución de las sentencias se debe a que los docentes no han "realizado las acciones necesarias tendientes a que los municipios obtuviesen del Fisco los recursos económicos necesarios para cumplir a cabalidad la sentencia dictada"[80]—lo cual parecería ser, además, un reconocimiento de que el dinero para ejecutar las sentencias tendría que venir del Estado nacional—, pero por otro lado ha reconocido que dichas "acciones necesarias", no tienen el sustento normativo a nivel interno necesario para que prosperen, en cuanto "no exist[e] norma legal alguna que autorice el pago de las sumas de dinero a las que por su propia negligencia fueron condenados los municipios, [por lo que] no pudo el Estado-Fisco de Chile efectuar desembolso alguno"[81]. La CIDH considera que lo anterior, da cuenta de claras fallas en el marco normativo interno en cuanto el Estado ha sostenido que carece de los medios para asegurar el cumplimiento de sentencias judiciales en contra de sus Municipalidades. De esto se desprende además la necesidad de que el

[78] Corte IDH. Caso Mejía Idrovo Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2011. Serie C No. 228, párr. 106.
[79] CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 54.
[80] Escrito de fondo del Estado, pág. 15.
[81] Escrito de fondo del Estado, pág. 14.

Estado adecue su normativa interna para asegurar los medios de pago en el futuro, tal como se indicará en la sección de recomendaciones.

53. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado chileno es responsable por la violación del derecho a protección judicial, específicamente en lo relativo a la ejecución de decisiones judiciales en firme, en los términos del artículo 25.2 c) de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de la totalidad de víctimas del presente caso, beneficiarias de las 13 decisiones judiciales, conforme se individualiza en el Anexo Único de víctimas del presente informe de fondo.

3. Plazo razonable en la ejecución de fallos internos

54. El artículo 8.1 de la Convención Americana establece como uno de los elementos del debido proceso que los tribunales decidan los casos sometidos a su conocimiento en un plazo razonable. En este sentido, una demora prolongada puede llegar a constituir, por sí misma, una violación de las garantías judiciales[82]. Aunque la CIDH y la Corte se han pronunciado de manera extensa sobre el plazo razonable en procesos de carácter penal, ésta disposición también puede ser aplicada a la ejecución de una sentencia judicial en firme.

55. Ello ha sido reiterado en la jurisprudencia de la Corte Europea, al indicar que el retraso injustificado en la ejecución de una sentencia judicial puede constituir una violación del derecho a ser juzgado dentro un plazo razonable[83]. La Corte Europea remarcó que en ningún caso el retraso de la ejecución de una sentencia judicial en firme "podrá comprometer la esencia del derecho recogido por el derecho [al debido proceso]"[84].

56. Según los términos del artículo 8.1 de la Convención Americana, la Comisión tomará en consideración, a la luz de las circunstancias concretas del caso, los siguientes cuatro elementos para analizar la razonabilidad del plazo, a saber: i) la complejidad del asunto; ii) la actividad procesal del interesado; iii) la conducta de las autoridades judiciales; y iv) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso[85].

57. En el presente caso, la CIDH considera que los más de 20 años transcurridos en las 13 causas desde las sentencias judiciales en firme, sin que se haya cumplido con la ejecución de ninguna de ellas, resulta manifiestamente irrazonable. En este sentido, el Estado ha alegado que la falta de ejecución de las sentencias se debe a la inactividad procesal de los docentes para asegurar el cumplimiento de las sentencias; no obstante, la CIDH encuentra probado de la totalidad de la información presentada en este caso y a la luz de las consideraciones anteriores que el obstáculo fundamental para el cumplimiento de estas sentencias ha sido la falta de presupuesto de las Municipalidades para desembolsar los montos adjudicados. Esta problemática, a su vez, responde a la omisión del Estado nacional de asignar fondos a las Municipalidades para el pago de estas deudas y de adecuar su normativa interna para asegurar el cabal cumplimiento de las sentencias.

58. En este sentido, la CIDH considera que la falta de cumplimiento de las sentencias no se debe ni a la complejidad del asunto ni a la alegada falta de actividad procesal en las causas por parte de los docentes, sino a la conducta de las autoridades estatales de diverso orden, quienes han impedido la posibilidad de dar pleno cumplimiento con estas sentencias a lo largo de más de 20 años.

59. Finalmente, la CIDH no puede dejar de notar el impacto que ha tenido la falta de pago de estas sentencias en las víctimas de este caso, tanto en su aspecto material en sus condiciones de vida como el desgaste que han implicado los procesos inconclusos para hacer cumplir estas sentencias. Aunado a lo anterior, la gran mayoría de los docentes, ya son personas mayores bajo el derecho internacional. De acuerdo con la información

[82] Corte IDH. Caso García Asto y Ramírez Rojas Vs. Perú. Sentencia de 25 de noviembre de 2005. Serie C No. 137, párr. 166; Caso Gómez Palomino Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 85; y Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Sentencia de 15 de junio de 2005. Serie C No. 124, párr. 160.
[83] CEDH, Hornsby Vs. Grecia. Sentencia de 19 de marzo de 1997, párr. 40.
[84] CEDH, Di Pede Vs. Italia. Sentencia de 26 de septiembre de 1996, párr. 16.
[85] Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259, párr. 164.

recopilada en el Anexo de víctimas, hasta mediados de 2016, 126 de las víctimas habían fallecido, 80 tenían entre 80 y 90 años, 235 tenían entre 70 y 79 años y 411 tenían menos de 70 años. Esto debe tomarse en cuenta también como elemento respecto del cuarto criterio relativo a la valoración del plazo razonable.

60. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que el Estado también es responsable por la violación a la garantía de plazo razonable establecida en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento, en perjuicio de la totalidad de víctimas del presente caso, beneficiarias de las 13 decisiones judiciales, conforme se individualiza en el Anexo Único de víctimas del presente informe de fondo.

4. El derecho a la propiedad privada en relación con la falta de ejecución de fallos internos relativos a la pensión

61. Tanto la Comisión como la Corte han desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona[86]. Asimismo, la Corte ha protegido a través del derecho a la propiedad los derechos adquiridos, entendidos como derechos que se han incorporado al patrimonio de las personas[87]. La Comisión recuerda que el derecho a la propiedad no es absoluto y, en ese sentido, puede ser objeto de restricciones y limitaciones, siempre y cuando éstas se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana[88].

62. En el caso *Cinco Pensionistas vs. Perú*, la Corte Interamericana declaró una violación del derecho a la propiedad por la afectación patrimonial causada por el incumplimiento de sentencias que pretendían proteger el derecho a una pensión, el cual había sido adquirido por las víctimas de conformidad con la normativa interna. En esa sentencia Corte señaló que, desde el momento en que un pensionista paga sus contribuciones a un fondo de pensiones y deja de prestar servicios a la institución concernida para acogerse al régimen de jubilaciones previsto en la ley, adquiere el derecho a que su pensión se rija en los términos y condiciones previstas en dicha ley.

63. Asimismo, la Corte declaró que el derecho a la pensión que adquiere dicha persona tiene "efectos patrimoniales", los cuales están protegidos bajo el artículo 21 de la Convención Americana [89]. Consecuentemente, en aquél caso la Corte declaró que al haber cambiado arbitrariamente el monto de las pensiones que venían percibiendo las presuntas víctimas y al no haber dado cumplimiento a las sentencias judiciales emitidas con ocasión de las acciones de garantía interpuestas, el Estado violó el derecho a la propiedad reconocido en el artículo 21 de la Convención Americana[90].

64. Posteriormente, en la sentencia del caso *Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs.* Perú, la Corte Interamericana analizó una situación similar sobre la falta de cumplimiento de sentencias que ordenaban a las víctimas acceder al régimen pensionario del Decreto Ley 20530. La Corte consideró que dichas víctimas cumplieron con los requisitos establecidos por dicho decreto y que el derecho a la pensión que adquirieron generó un efecto en el patrimonio de éstas, quienes recibían los montos correspondientes cada mes[91]. La Corte tomó en cuenta que el Tribunal Constitucional emitió sentencias mediante las cuales en donde ordenó al Estado reintegrar a las víctimas los montos pensionarios retenidos. En virtud de ello, la Corte consideró que se afectó a las víctimas en tanto no "pudieron gozar integralmente de su

[86] CIDH, Caso 12.357, Demanda ante la Corte IDH, Integrantes de la Asociación de Cesantes y Jubilados de la Contraloría General de la República, Perú, 1 de abril de 2008, párr. 72. Corte IDH. Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 21 de noviembre de 2007. Serie C No. 170, párr. 174.

[87] Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 102.

[88] Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga Vs. Ecuador. Excepción Preliminar y Fondo. Sentencia de 6 de mayo de 2008. Serie C No. 179, párr. 54.

[89] Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párr. 103.

[90] Corte IDH. Caso "Cinco Pensionistas" Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de febrero de 2003. Serie C No. 98, párrs. 115 y 121.

[91] Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 88.

derecho a la propiedad sobre los efectos patrimoniales de su pensión nivelable, legalmente reconocida, entendiendo aquéllos como los montos dejados de percibir"[92].

65. La Comisión considera que dichos precedentes resultan plenamente aplicables al presente caso. Ello en tanto: i) las víctimas presentaron recursos judiciales a efectos de que les fueran reconocidos los montos derivados de los aportes que consideraban que legalmente les correspondían; ii) contaron con sentencias judiciales en firme favorables a su pretensión y, por lo tanto, tales montos ingresaron al patrimonio de las víctimas; y iii) a la fecha no se ha cumplido con la ejecución de dichos fallos.

66. En conclusión, la Comisión considera que el Estado chileno es responsable por la violación del derecho a la propiedad privada establecido en el artículo 21 de la Convención Americana en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio de la totalidad de víctimas del presente caso, beneficiarias de las 13 decisiones judiciales, conforme se individualiza en el Anexo Único de víctimas del presente informe de fondo.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

67. Con base en las determinaciones de hecho y de derecho, la Comisión Interamericana concluye que el Estado es responsable por la violación de los artículos 8.1 (debido proceso), 21 (propiedad privada), 25.1 y 25.2 c) (recurso efectivo) de la Convención Americana, en relación con las obligaciones establecidas en los artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento.

68. En virtud de las anteriores conclusiones,

LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, RECOMIENDA AL ESTADO DE CHILE,

1. Dar cumplimiento a la mayor brevedad posible a las 13 sentencias enumeradas en el presente informe. Esto implica la adopción inmediata por parte del Estado chileno de las medidas necesarias para el pago de los montos reconocidos a favor de las personas que se encuentran individualizadas en el Anexo del presente informe o sus derechohabientes, en los términos en los cuales les fue reconocido judicialmente. Tomando en cuenta los estándares desarrollados en el presente informe sobre las obligaciones del Estado, Chile no podrá oponer la condición de "corporación autónoma" de las Municipalidades o la ausencia de normas internas que obliguen la asignación de fondos a las Municipalidades para cumplir las sentencias como fundamento para no atender esta recomendación.

2. Reparar integralmente las violaciones declaradas en el presente informe, incluyendo una debida compensación que incluya el daño material e inmaterial causado.

3. Adoptar las medidas legislativas o de otra índole necesarias para evitar la repetición de las violaciones declaradas en el presente informe. Al respecto, el Estado deberá disponer las medidas necesarias para: i) Asegurar que las entidades estatales cumplan con los fallos judiciales que reconocen derechos laborales y de seguridad social; ii) Asegurar que los procesos de ejecución de sentencia cumplan con el estándar convencional de sencillez y rapidez; y iii) Asegurar que las autoridades judiciales que conocen tales procesos se encuentren facultados legalmente y apliquen en la práctica los mecanismos coercitivos necesarios para garantizar el cumplimiento de los fallos judiciales.

[92] Corte IDH. Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") Vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 88.