

OEA/Ser.L/V/II.  
Doc. 244  
11 septiembre 2019  
Original: español

**INFORME No. 217/19**  
**PETICIÓN 161-11**  
INFORME DE INADMISIBILIDAD

GRUPO DE PROFESORES DE LA EDUCACIÓN MUNICIPALIZADA  
CHILE

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 11 de septiembre de 2019.

**Citar como:** CIDH, Informe No. 217/19. Petición 161-11. Inadmisibilidad. Grupo de Profesores de la Educación Municipalizada. Chile. 11 de septiembre de 2019.



**I. DATOS DE LA PETICIÓN**

<b>Parte peticionaria:</b>	Daniela Andrea Abarzúa Órdenes y Roberto Garretón Enrique Moreno
<b>Presunta víctima:</b>	Carlos Ernesto Aran Faúndez y otros <sup>1</sup>
<b>Estado denunciado:</b>	Chile <sup>2</sup>
<b>Derechos invocados:</b>	Artículos 7 (libertad personal), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos <sup>3</sup> en relación con su artículo 1 (obligación de respetar los derechos); Artículo XXIII (propiedad) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre <sup>4</sup> ; y otros instrumentos internacionales <sup>5</sup>

**II. TRÁMITE ANTE LA CIDH<sup>6</sup>**

<b>Presentación de la petición:</b>	9 de febrero de 2011
<b>Información adicional recibida durante la etapa de estudio:</b>	14 de febrero y 8 de septiembre de 2011, 30 de julio de 2014 <sup>7</sup>
<b>Notificación de la petición al Estado:</b>	31 de julio de 2017
<b>Primera respuesta del Estado:</b>	27 de diciembre de 2017

**III. COMPETENCIA**

<b>Competencia <i>Ratione personae</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione loci</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione temporis</i>:</b>	Sí
<b>Competencia <i>Ratione materiae</i>:</b>	Sí

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

<b>Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:</b>	No
<b>Derechos declarados admisibles:</b>	Ninguno
<b>Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:</b>	Sí, 24 de agosto de 2010 <sup>8</sup>
<b>Presentación dentro de plazo:</b>	Sí, 9 de febrero de 2011 <sup>9</sup>

**V. HECHOS ALEGADOS**

1. La parte peticionaria denuncia presuntas violaciones a los derechos humanos de un grupo de docentes de la enseñanza secundaria y básica municipalizada de Valparaíso. Alega que las presuntas víctimas

<sup>1</sup> La presente petición inicialmente hacía referencia a 11 presuntas víctimas. Luego se le acumuló el expediente de la P-167-11, (la cual fue cancelada por duplicar la presente petición} dentro de la cual se había presentado solicitud para la inclusión de 52 presuntas víctimas adicionales. Los dos grupos de víctimas son detalladas en documento anexo y en el informe serán referidos como primer grupo y segundo grupo respectivamente.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> En adelante "Convención" o "Convención Americana".

<sup>4</sup> En adelante "Declaración" o "Declaración Americana".

<sup>5</sup> Artículo 3, 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>6</sup> Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

<sup>7</sup> La parte peticionaria ha remitido escritos con posterioridad solicitando la admisibilidad de la petición.

<sup>8</sup> Con respecto al segundo grupo de presuntas víctimas los recursos se agotaron el 4 de marzo de 2011

<sup>9</sup> La solicitud para la incorporación del segundo grupo de presuntas víctimas se presentó el 2 de septiembre de 2011.

renunciaron forzosamente a sus empleos para beneficiarse de una ley especial que otorgaba una bonificación por retiro voluntario, esperando también recibir las indemnizaciones establecidas Código del Trabajo (en adelante “CT”) por terminación del contrato por disposición del empleador e incumplimiento del aviso previo. Sin embargo, argumenta que estas indemnizaciones les fueron ilegal y discriminatoriamente negadas a las presuntas víctimas<sup>10</sup>.

2. Manifiesta que hasta 1980 las presuntas víctimas laboraban para la administración central del Estado, hasta que en 1981 la administración de la educación primaria y secundaria fue transferida a los municipios quienes la administraron directamente o a través de “Corporaciones Municipales para el Desarrollo Social”. Señala que, pese a pertenecer al sector público, los contratos laborales entre docentes y municipios o corporaciones municipales se regían por las normas del Código del Trabajo (en adelante “CT”).

3. Indican que el artículo 163 del CT establece que, si el empleador pusiere término a la relación laboral en conformidad con el artículo 161 del mismo instrumento<sup>11</sup>, éste debe pagar al trabajador una indemnización correspondiente a un mes por cada año de servicio de la última remuneración del trabajador<sup>12</sup>. Resalta que este mismo artículo establece que esta indemnización es compatible con la indemnización sustitutiva al aviso previo que según el CT deben pagar aquellos empleadores que incumplen con la obligación de notificar el cese de la relación laboral con treinta días de anticipación<sup>13</sup>.

4. Agregan que en el 2006 se promulgó la ley 20.158, la que en su artículo 2 transitorio establece una bonificación por retiro voluntario para profesionales de la educación que al 31 de diciembre de 2006 tuvieran 60 años o más (mujeres) y 65 años o más (hombres)<sup>14</sup>. Quienes querían acogerse a este beneficio debían formalizar su renuncia voluntaria a más tarde el 31 de octubre de 2007. El artículo también estableció que este beneficio sería compatible con cualquier otro beneficio homologable que se originara en una causal de similar otorgamiento<sup>15</sup>. La norma también establecía que quienes se acogieran al beneficio no podrían volver a laborar en la educación pública municipal en los cinco años siguientes a la renuncia, a menos que devolvieran la totalidad de la bonificación percibida.

5. Indica que, inicialmente, las distintas municipalidades aplicaron la ley 20.158 sin controversia ni objeciones, aceptando que la bonificación por retiro voluntario de la ley 20.158 y las indemnizaciones dispuestas por el artículo 163 del CT eran mutuamente compatibles y haciendo pago efectivo de ambas a los docentes que “se vieron forzados, mediante un finiquito, a poner término a sus contratos de trabajo”<sup>16</sup>. Alega que, transcurridos dos años de la publicación de la ley 20.158, algunas municipalidades o sus corporaciones

<sup>10</sup> La parte peticionaria señala que también es aplicable a las presuntas víctimas la ley 19.070 la cual establece en su artículo 87 una indemnización adicional a las contempladas en el CT. Sin embargo, en las tablas donde desglosan los montos que se alegan como adeudados no detallan montos que tengan como fundamento esta ley.

<sup>11</sup> Artículo 161 del CT “... el empleador podrá poner término al contrato de trabajo invocando como causal las necesidades de la empresa, establecimiento o servicio, tales como las derivadas de la racionalización o modernización de los mismos, bajas en la productividad, cambios en las condiciones del mercado o de la economía, que hagan necesaria la separación de uno o más trabajadores...”. El artículo 2° transitorio de la ley 19.070, según interpretación de la Contraloría, establece que los docentes también tiene derecho a esta prestación cuando el cese de servicios se produce por una “causal similar” a las establecidas en el artículo 161 del CT.

<sup>12</sup> Señala que, aunque más adelante se estableció un límite máximo de once años para este beneficio, este límite no aplica para el caso de las presuntas víctimas por disposición del artículo 7 transitorio del CT el cual establece que el límite no se aplicará a quienes “hubieren sido contratados con anterioridad al 14 de agosto de 1981”. Indica que todas las presuntas víctimas venían trabajando sin interrupción para el Estado desde antes de esa fecha.

<sup>13</sup> Indica que esta indemnización es equivalente a treinta días de remuneración.

<sup>14</sup> El artículo también hacía el beneficio extendible a quienes cumplieran con la edad de jubilación entre 1 de enero de 2007 y 28 de febrero de 2009 y presentaran su renuncia anticipada antes del 31 de octubre de 2007.

<sup>15</sup> Alega que por dos años se interpretó que el beneficio por retiro voluntario de la ley 20.158 y las indemnizaciones dispuestas por el artículo 163 del CT eran mutuamente compatibles sin que las municipalidades objetaran o invocaran una incompatibilidad. Resalta que el 25 de septiembre de 2008 la Contraloría emitió dictamen dirigido al Alcalde de la Granja concluyendo que no existía incompatibilidad entre ambos beneficios, el cual era vinculante para todos los órganos de la administración pública (con fundamento en que el artículo 2 transitorio de la ley 19.070 establece que los docentes podrán recibir la indemnización por años de servicio cuando el cese efectivo de servicios se de por “alguna causal similar” a las establecidas en el artículo 161 del CT y que el cese por jubilación, se asimila a estas causales).

<sup>16</sup> Alega que, cuando algunas municipalidades se negaron a hacer los pagos, los juzgados de trabajo acogieron las demandas de los trabajadores, disponiendo el pago de ambas prestaciones. Indica que oportunamente aportará sentencias de distintos tribunales del país que evidencian lo señalado. Sin embargo, estas no constan en el expediente.

“comenzaron a negar los pagos contemplados en el Código del Trabajo o en esa norma, forzando a los docentes que de buena fe esperaban el pago a renunciar a sus empleos”. Aporta tablas desglosando las cantidades totales que considera se adeudan a las presuntas víctimas, señalando como abonadas las sumas correspondientes a la bonificación de la ley 20.158 y como pendientes la totalidad de las indemnizaciones por años de servicio y falta de aviso previo.

6. Indica que lo anterior ha dado lugar a una gran cantidad de juicios a lo largo del país en los que tantos los juzgados laborales como las cortes de apelaciones han tenido criterios dispares. Señala, sin aportar copia de las sentencias, que las presuntas víctimas interpusieron demandas laborales ante el Juzgado del Trabajo de Valparaíso, las cuales fueron desestimadas con fecha 15 de febrero de 2010 (primer grupo) y 15 de octubre de 2010 (segundo grupo); y que la Corte de Apelaciones confirmó estas sentencias el 17 de mayo y 22 de noviembre de 2010, respectivamente. Posteriormente, interpusieron recursos de unificación de Jurisprudencia<sup>17</sup> que fueron negados el 10 de agosto de 2010 (afirmando que “el recurso se sustenta en hechos no acreditados, esto es, los vicios de consentimiento alegados como fundamento de la demanda”) y 28 de enero de 2011 (concluyendo “que las sentencias en que se apoya este recurso... no contienen interpretación distinta a la sostenida en la resolución objeto de este arbitrio”). Contra esta denegatoria interpusieron recursos de reposición o reconsideración, desestimados el 24 de agosto de 2010 y 4 de marzo de 2011. Alega que con estas decisiones se agotó la jurisdicción doméstica.

7. La parte peticionaria alega que la ley 20.158 se promulgó con el fin mejorar las condiciones laborales de quienes trabajaban en la enseñanza pública, por lo que no puede ser interpretada en un sentido que restrinja beneficios preexistentes. Considera que el Estado violó los derechos de las presuntas víctimas a la propiedad y a la seguridad porque la ley les concedió beneficios que ingresaron a su patrimonio de los que luego fueron injustificadamente despojados. De igual manera, argumenta que el Estado violó el derecho a la igualdad ante la ley y el principio “igual salario por trabajo igual” pues las presuntas víctimas fueron discriminadas con respecto a otras personas que cumplieron exactamente los mismos requisitos y fueron despedidas de la misma manera por municipalidades y corporaciones que si dieron cumplimiento estricto a la ley y pagaron todos los beneficios.

8. El Estado, por su parte, argumenta que la parte peticionaria denuncia la violación del derecho al trabajo, basándose en instrumentos jurídicos respecto a los cuales la Comisión no tiene competencia *ratione materiae*, tales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Señala que Chile no ha ratificado el Protocolo de San Salvador y que, si bien este derecho se encuentra en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, esto no lo incorpora al sistema de peticiones de la Convención.

9. También alega que la finalidad de la parte peticionaria es que la Comisión actúe ilegítimamente como un tribunal de alzada para revisar las decisiones emitidas por los tribunales domésticos, por su simple desacuerdo con estas. Indica que la compatibilidad o no de la indemnización por años de servicio que establece el CT con la bonificación por retiro señalada en la ley 20.158 es un tema que debe ser definido por los tribunales domésticos y que no corresponde a instancias internacionales. Resalta que la parte peticionaria no ha denunciado que los tribunales domésticos hayan cometido violaciones al debido proceso al resolver las pretensiones de las presuntas víctimas. Agrega que la parte peticionaria no ha aportado las sentencias que según sus alegatos habrían reconocido a otras personas los derechos negados a las presuntas víctimas<sup>18</sup>.

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

10. La Comisión no cuenta con copia de las demandas presentadas ni de las decisiones emitidas a nivel doméstico, excepto las resoluciones de denegatoria de los recursos de unificación de jurisprudencia de ambos grupos, en la que no constan los nombres de las partes. Sin embargo, a falta de objeción por parte del Estado a lo aseverado por la parte peticionaria al respecto, esta Comisión concluye que la jurisdicción

<sup>17</sup> Recurso contemplado en el artículo 483 A del Código del Trabajo, destinado a lograr la unificación de la jurisprudencia.

<sup>18</sup> Pese a que la parte peticionaria señala en sus escritos que oportunamente aportará estas sentencias, las mismas no constan en expediente al momento de emitirse esta decisión.

doméstica se agotó con las resoluciones dictadas el 24 de agosto de 2010 (primer grupo) y 4 de marzo de 2011 (segundo grupo), por lo que la petición cumple con el requisito señalado en el artículo 46.1.a de la Convención. Dado que las peticiones fueron presentadas el 9 de febrero y 2 de septiembre de 2011, la Comisión considera que estas cumplen el plazo de presentación señalado en el artículo 46.1(b) del mismo instrumento.

## VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

11. La Comisión observa que lo alegado por la parte peticionaria es que la municipalidad de Valparaiso y los tribunales domésticos violaron la Convención Americana porque negaron a las presuntas víctimas prestaciones laborales a las que tenían derecho, desconociendo que la ley establecía una compatibilidad entre las indemnizaciones por años de servicio y falta de aviso previo contempladas en el CT y el beneficio por retiro voluntario de la ley 20.158.

12. La Comisión resalta que el no pago por parte de un Estado de prestaciones que según el derecho interno le corresponden a sus trabajadores generalmente implica violaciones a la Convención Americana. En el presente caso, la parte peticionaria ha explicado porqué, según su interpretación del derecho interno, le corresponderían a las presuntas víctimas las prestaciones reclamadas. Sin embargo, también han reconocido que no existe consenso a nivel doméstico respecto a la compatibilidad entre el beneficio que se les pagó y las otras prestaciones reclamadas, con decisiones divergentes por parte de distintos tribunales domésticos. Dada su naturaleza, no le corresponde a la Comisión dirimir controversias respecto a la interpretación del derecho interno<sup>19</sup>. Las partes no han aportado copia de las decisiones internas que denegaron las prestaciones reclamadas ni ningún otro elemento que le permita a la Comisión realizar un examen *prima facie* respecto a si las mismas pudieran adolecer de vicios tales como arbitrariedad, desviación del poder, irrazonabilidad u cualquier otro que pudiera implicar violaciones a alguno de los instrumentos internacionales sobre los que tiene competencia.

13. La Comisión observa que la parte peticionaria también ha alegado que las presuntas víctimas esperaban de buena fe y tenían una expectativa cierta de recibir las tres prestaciones, puesto que por dos años estas fueron pagadas conjuntamente sin objeción por las municipalidades. También han alegado que el negar el pago de las prestaciones a las presuntas víctimas, cuando a otras personas en mismas circunstancias se les reconoció, vulnera el derecho a la igualdad ante la ley y el principio de igual remuneración por igual trabajo. Sin embargo, la Comisión ya se ha pronunciado en el sentido “que la mera invocación de otros fallos sobre la misma materia con resultados diferentes, no es suficiente para caracterizar *prima facie* una posible violación del artículo 24 de la Convención”<sup>20</sup>. No constan en expediente las decisiones que, según se aduce, reconocieron los derechos negados a las presuntas víctimas a otras personas en similares situaciones. Por esta razón, es imposible para la Comisión realizar un análisis respecto a una posible violación del derecho a la igualdad ante la ley; no bastando lo expuesto por los peticionarios, aún presumiéndose como cierto, para concluir *prima facie* su posible violación.

14. Por último, la Comisión también toma nota que la parte peticionaria ha hecho referencia que las presuntas víctimas fueron forzadas a renunciar a sus trabajos. Cualquier acto del Estado que atente contra la liberalidad con que debe contar toda persona al decidir sobre si continuar o no en su empleo pudiera implicar violaciones a la Convención Americana. Sin embargo, la parte peticionaria no ha expuesto claramente las razones por las cuales considera que las renunciaciones no deben considerarse voluntarias ni se desprende del expediente ningún otro elemento que le indicie *prima facie* a la Comisión una posible infracción a la libre voluntad de las presuntas víctimas.

15. Por las razones expuestas, la Comisión concluye que en el presente caso no cuenta con elementos que le permitan concluir, ni siquiera *prima facie*, posibles violaciones a la Convención Americana y que la petición resulta inadmisibile con fundamento en el artículo 47(b) de la Convención.

<sup>19</sup> CIDH, Informe N° 5/05 (Admisibilidad), Petición 3156/02, Gustavo Sastoque Alfonso, Colombia, 22 de febrero de 2005, párr. 28.

<sup>20</sup> CIDH, Informe No. 91/17. Petición 1400-07. Inadmisibilidad. Adriana Sonia Peralta. Argentina. 7 de julio de 2017, párr. 14.

16. Respecto a las aducidas violaciones a la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Comisión carece de competencia *ratione materiae* para pronunciarse sobre violaciones a instrumentos fuera del Sistema Interamericano, sin perjuicio que pueda recurrir a los estándares establecidos en otros instrumentos a fin de interpretar las normas de la Convención en virtud del artículo 29 de la misma<sup>21</sup>.

#### **VIII. DECISIÓN**

1. Declarar inadmisibles la presente petición
2. Notificar a las partes la presente decisión; y
3. 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 11 días del mes de septiembre de 2019. (Firmado): Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Presidenta; Joel Hernández García, Primer Vicepresidente; Margarete May Macaulay, Francisco José Eguiguren Praeli, Luis Ernesto Vargas Silva y Flávia Piovesan, Miembros de la Comisión.

---

<sup>21</sup> CIDH, Informe No. 26/17. Petición 1208-08. Admisibilidad. William Olaya Moreno y familia. Colombia. 18 de marzo de 2017, párr. 9.

Personas señaladas como presuntas víctimas:

Primer Grupo:

1. Carlos Ernesto Aran Faúndez
2. Teodolinda Rosa Barrientos Cancino
3. Germán Cardemil Casellas
4. Pablo Nelson Carrasco Pino
5. María Jhon Contreras
6. Lucía Agustina Norambuena Mora
7. María Eliana Oyarzún Veloso
8. Gabriela Teresa Del Carmen Retamal Araya
9. Ángela Rico Garbarino
10. Sara Leonor Lucy Santibáñez Maldonado
11. Berta Petronila Suazo Duran.

Segundo Grupo:

12. Edda Aguilar Rodríguez
13. Alicia del Carmen Bahamondes Albornoz
14. Luisa del Carmen Bernal Farias
15. Florencia Felicia Burgos Ardavan
16. Rosalía De Lourdes Bustos Cárcamo
17. Cecilia Gimena Bustos Farias
18. Mirtha Cabezas Toro
19. Anne Silvia Caceres Espinoza
20. Cecilia del Carmen Cajas Tapia
21. Regina Cariaga Bermejo
22. Ana Francisca Carrero Correa
23. Eugenia del Carmen Cueto Ortiz
24. Fresia Cecilia del Fierro Cifuentes
25. Estela Teresa Díaz Rojas
26. Iliá Berta Escobar Ordenes
27. Emilia Cecilia García Dinamarca
28. Nancy del Carmen González Escudero
29. Georgina Yolanda González Pino
30. Nelly del Carmen Gulf Grez
31. Sofía Del Carmen Hasember Velasco
32. Isabel Margarita Hidalgo Núñez
33. Gabriela del Carmen Ibaceta Fuentes
34. Patricia Angélica Hinostroza Munster
35. Maria Filomena Luengo Sepúlveda
36. Teresa del Rosario Luengo Sepúlveda
37. Lidia Beatriz Maldonado Matus
38. Hermosina del Carmen Mercado Méndez
39. Juan Ignacio Martínez Jorquera
40. Cecilia Florencia del Carmen Mercado Ruiz
41. Sara Florencia Miranda Azocar
42. Nora Otilia Muñoz Carrasco
43. Alicia de las Mercedes Navaro Gómez
44. Luisa del Carmen Núñez García
45. Juana Rosalía Ernestina Olivari Severino
46. Eliana Cristina Olgún Herrera
47. O'higgins Osorio Cisterna
48. Mafalda Emperatriz Pizarro Narváez
49. Adriana Ester Placencia Cáceres
50. Maria Ester Pacheco Pacheco

51. Maria Elcira de los Dolores Saavedra Montecino
52. Mónica del Carmen Tobar Silva
53. Blanca del Carmen Toro Varas
54. Maria Mercedes Ulriksen Godoy
55. Hortensia del Carmen Uribe Saavedra
56. Edelmira Rosa Valencia Cabrera
57. Norma del Transito Vargas Miranda
58. Teresa del Carmen Vera Aguirre
59. Ximena del Carmen Villalobos Alanis
60. Ester Elba Zamorano Ponce
61. Myriam Inés Villalón Quezada
62. Doris María Zúñiga Garay
63. Erica Rosa Espinoza Basualdo