

OEA/Ser.L/V/II.
Doc. 173
17 junio 2020
Original: español

INFORME No. 163/20
PETICIÓN 1275-12
INFORME DE ADMISIBILIDAD

EDUVIGIS DEL CARMEN ALARCÓN GÓMEZ Y OTROS
CHILE

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 17 de junio de 2020.

Citar como: CIDH, Informe No. 163/20. Petición 1275-12. Admisibilidad. Eduvigis del Carmen Alarcón y Otros. Chile. 17 de junio de 2020.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Eduvigis del Carmen Alarcón Gómez y otros
Presunta víctima:	Eduvigis del Carmen Alarcón Gómez y otros ¹
Estado denunciado:	Chile ²
Derechos invocados:	Artículos 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley) y 25 (protección judicial) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ³ , en relación con su artículo 1.1 (deber de respetar los derechos); y el artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre ⁴

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH⁵

Presentación de la petición:	4 de julio de 2012
Información adicional recibida durante la etapa de estudio:	9 de septiembre de 2013, 13 de noviembre de 2013, 11 de noviembre de 2014 y 25 de mayo de 2017
Notificación de la petición al Estado:	28 de junio de 2017
Primera respuesta del Estado:	1 de diciembre de 2017
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	7 de julio de 2018 y 17 de agosto de 2018

III. COMPETENCIA

Competencia <i>Ratione personae</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione loci</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione temporis</i>:	Sí
Competencia <i>Ratione materiae</i>:	Sí, Convención Americana (depósito del instrumento de ratificación realizado el 21 de agosto de 1990) y Declaración Americana (depósito del instrumento de ratificación de la Carta de la OEA realizado el 5 de junio de 1953)

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

Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional:	No
Derechos declarados admisibles:	21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno); y el artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana
Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción:	Sí, el 6 de enero de 2012
Presentación dentro de plazo:	Sí

¹ La petición se refiere a sesenta y siete presuntas víctimas debidamente individualizadas en el anexo a la presente petición.

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

³ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

⁴ En adelante "la Declaración Americana" o "la Declaración".

⁵ Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

V. HECHOS ALEGADOS

1. Los peticionarios, todos profesores de educación pública, alegan que el Estado chileno vulneró sus derechos a la propiedad privada, a la igualdad ante la ley y a la protección judicial, en virtud de la entrada en vigor en 2008 de un nuevo sistema de retiro para profesionales del sector público educativo. Este nuevo régimen establecía la obligatoriedad para el trabajador de acogerse a su jubilación una vez alcanzara la edad mínima para jubilarse, lo que en efecto sucedió con los peticionarios. Asimismo, reclaman que el sistema bajo el cual se pensionaron es discriminatorio por razón de género, ya que la edad de jubilación es distinta para hombres y para mujeres; que produce un trato desigual, ya que hay otros profesionales del sector público que tienen regímenes de jubilación más favorables; y que sus reclamos no fueron atendidos por los tribunales.

2. A modo de contexto, los peticionarios mencionan que mediante el Decreto Ley N° 3.500 del 13 de noviembre de 1980, el Estado reformó su sistema de pensiones, cambiando el sistema anterior con beneficios definidos y administrado por el Estado, a un sistema financiado y administrado por particulares, cuya actividad estaba meramente regulada por el Estado. En ese sentido, los peticionarios alegan que su afiliación a la nueva administradora de fondos de pensiones, de carácter privado, parte del referido nuevo sistema estuvo motivada por promesa, falsa a la postre, de que recibirían una mayor jubilación que la tenían prevista con el viejo sistema, y que además se les vendió la idea de que las “cajas” a las que antes estaban afiliados estaban en quiebra y sin posibilidades de pagar en el futuro sus pensiones.

3. Así, alegan los peticionarios, que no fue hasta el 2008 cuando se vieron realmente afectados por el nuevo sistema de pensiones, toda vez que ese año se expidió la Ley 20.158 que establece un sistema de retiro para los profesionales de la educación pública, estableciendo la obligatoriedad de jubilarse una vez alcanzada la edad mínima de jubilación y sin permitirles continuar como trabajadores activos en el sector público educativo, y por supuesto, sin permitirles continuar recibiendo tal remuneración.

4. Los peticionarios aducen además que el sistema de pensiones vigente desde 1981, es discriminatorio en materia de género, pues la edad de jubilación para las mujeres es de sesenta años, mientras que la de los hombres es de sesenta y cinco, lo cual perjudica a las personas de sexo femenino, pues ahorran menos y por consiguiente perciben menores recursos al momento de jubilarse. Además, alegan que dicho sistema crea un trato desigual, ya que el nuevo régimen no aplica a miembros de la fuerza pública, creando así una disparidad de regímenes que perjudica a los docentes del sector público.

5. Así, mediante escritos del 31 de diciembre de 2008, y del 6 y 21 de enero de 2009, los peticionarios plantearon todos sus mencionados reclamos a la Superintendencia de Pensiones, solicitándole que se pronunciara sobre sus derechos previsionales. La Superintendencia de Pensiones, mediante resolución del 27 de febrero de 2009, les comunicó su “falta de legitimidad pasiva” -o falta de competencia o de facultades- para indemnizar a los demandantes o mejorar las pensiones de vejez que pudieran corresponderles. Frente a esta respuesta, los peticionarios presentaron una demanda ante el Juzgado Laboral de Santiago, solicitando la igualdad en los montos de las pensiones a la tasa de reemplazo del 80%. Sin embargo, mediante sentencia del 21 de junio de 2011, el Séptimo Juzgado Laboral de Santiago desestimó la demanda en su totalidad reiterando el argumento de “falta de legitimación pasiva”, considerando que es el Estado quien tiene la competencia respecto del Decreto de Ley N° 3.500 de 1980 impugnado y no la Superintendencia de Pensiones.

6. Contra la referida sentencia las presuntas víctimas interpusieron el 22 de julio de 2011 un recurso de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, solicitando la enmienda respecto de la falta de legitimidad pasiva de la Superintendencia de Pensiones, argumentando que ese órgano administrativo cuenta con la legitimación para interpretar y aplicar las normas establecidas en el Decreto de Ley N° 3.500. No obstante el 18 de octubre de 2011 la Corte de Apelaciones confirmó la sentencia apelada. El 7 de noviembre de 2011 las presuntas víctimas interpusieron un recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia, insistiendo en que la Superintendencia de Pensiones sí cuenta con la legitimación para pronunciarse respecto de la legislación impugnada. Sin embargo, el 30 de diciembre de 2011 ese máximo tribunal resolvió que el recurso interpuesto carecía de fundamento, al desarrollarse sobre la base de hechos no establecidos por los jueces del fondo, no denunciándose la infracción de leyes. En contra de esta sentencia, la parte peticionaria interpuso un recurso de reposición el 3 de enero de 2012, mismo que fue rechazado el 6 de enero del mismo año.

7. Por último, mediante comunicación del 13 de noviembre de 2013, los peticionarios informaron a la Comisión que recibieron un título de deuda expresado en dinero denominado “Bono de Reconocimiento”, al adherirse al nuevo régimen de pensiones de 1980. Sin embargo, no aportan más información a este respecto, necesaria, por ejemplo, para conocer el monto que habría recibido cada uno de los peticionarios; o en qué forma o cuándo se les entregó este bono.

8. El Estado, por su parte, aduce respecto de los hechos ocurridos a los peticionarios, a consecuencia del Decreto de Ley N° 3.500, que la Comisión carece de competencia para pronunciarse respecto de estos, toda vez que Chile depositó el instrumento de ratificación de la Convención el 21 de agosto de 1990.

9. Chile aduce además que la CIDH carece de competencia en razón de la materia respecto a las alegadas violaciones a los derechos previsionales, dado que los temas de naturaleza pensionaria escapan de su jurisdicción. En relación con el agotamiento de los recursos internos, el Estado alega que los peticionarios tuvieron a su disposición los recursos que la legislación nacional prevé, tanto en sede administrativa, como jurisdiccional, para impugnar las decisiones que consideraba contrarias a sus intereses, tales como el recurso de nulidad. Señaló que el haber obtenido resultados desfavorables en estas instancias, no implica en lo absoluto la violación de sus derechos. Por otra parte, indica que, ante la supuesta violación del derecho a la propiedad, la parte peticionaria pudo ejercer la acción constitucional de protección ante la Corte de Apelaciones, concluyendo que no se agotaron los recursos internos por parte de los peticionarios.

10. Por último, el Estado sostiene que la Comisión actuaría como un tribunal de cuarta instancia si decidiera analizar el presente caso, toda vez que evaluaría la interpretación y ejecución del derecho interno que ha realizado el Poder Judicial de Chile dentro de su respectiva jurisdicción, sostiene que no es posible que las presuntas víctimas pretendan la revisión y ejecución de fallos dados en sede nacional y dictados bajo las reglas del debido proceso.

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

11. En el presente caso la Comisión observa que los reclamos presentados por los peticionarios fueron igualmente planteados por estos en la jurisdicción interna. En este sentido, aparte de las solicitudes que enviaron a la Superintendencia de Pensiones, acudieron a todas las instancias existentes en la jurisdicción laboral, agotando esta vía mediante un recurso de casación, desestimado el 30 de diciembre de 2011, y finalmente mediante el ejercicio de un recurso de reposición que fue rechazado el 6 de enero de 2012. El Estado por su parte alega que los peticionarios pudieron optar por interponer otros recursos contemplados por la legislación interna, como el de nulidad. Asimismo, que los peticionarios pudieron ejercer la acción constitucional de protección para reparar las vulneraciones al derecho de propiedad.

12. Con respecto a lo planteado por el Estado, la Comisión reitera su posición constante según la cual el requisito de agotamiento de los recursos internos no implica que las presuntas víctimas tengan la obligación de agotar todos los recursos posibles a su disposición. Si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁶. En el presente caso la Comisión observa, a los efectos del análisis de admisibilidad, que las presuntas víctimas acudieron a la instancia administrativa encargada de verificar que los fondos privados de pensiones cumplan con las regulaciones existentes, y luego siguieron una ruta de agotamiento de recursos judiciales en la que sus recursos fueron admitidos a trámite en todas las instancias. Por otro lado, en atención a la respuesta que recibieron las presuntas víctimas en las distintas instancias a las que acudieron, es razonable pensar que de haber planteado sus reclamos por la vía de la protección constitucional iban a recibir una respuesta igualmente negativa en sentido similar a que les dieron en la jurisdicción laboral.

13. En atención a estas consideraciones la Comisión concluye que la presente petición cumple con el requisito del agotamiento de los recursos judiciales internos, siendo la decisión final emitida el 6 de enero

⁶CIDH, Informe No. 70/04, Petición 667/01, Admisibilidad, Jesús Manuel Naranjo Cárdenas y otros, Jubilados de la empresa venezolana de aviación VIASA. Venezuela, 15 de octubre de 2004, párr. 52.

de 2012; y dado que fue presentada a la CIDH el 4 de julio de 2012, resulta claro que la misma cumple, formalmente, con los requisitos de admisibilidad establecidos en los artículos 46.1.a y 46.1.b de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE COMPETENCIA Y CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

14. Con respecto a su competencia temporal la Comisión observa que el conjunto de los hechos alegados por los peticionarios transcurre en un lapso que, en sentido amplio, abarca desde 1980 hasta el presente. En este sentido, la Comisión toma en consideración que Chile depositó su instrumento de ratificación de la Convención Americana el 21 de agosto de 1990, por lo tanto, los hechos alegados por los peticionarios que se hayan producido con posterioridad a esa fecha o que tengan efectos continuados que se prolonguen después esa fecha, serán analizados sobre la base de la Convención. En cambio, aquellos hechos que hayan ocurrido con anterioridad al 21 de agosto de 1990 serán analizados a la luz de la Declaración Americana.

15. Respecto a los alegatos del Estado referidos a la fórmula de cuarta instancia, la Comisión reitera que dentro del marco de su mandato sí es competente para declarar admisible una petición y fallar sobre el fondo cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana.

16. En concordancia con lo anterior, la CIDH considera que los alegatos referidos a la supuesta discriminación por género, así como la imposibilidad de continuar trabajando una vez alcanzada la edad de jubilación, y la falta de una decisión judicial real respecto del fondo de los reclamos de los peticionarios, no son manifiestamente infundadas, y constituyen cuestiones que por su naturaleza jurídicamente compleja ameritan de un análisis de fondo por parte de la Comisión Interamericana. En este sentido, de ser ciertos los hechos los mismos podrían constituir violaciones a los derechos protegidos en los artículos 21 (propiedad), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana, en relación con sus artículos 1.1 (obligación de respetar los derechos) y 2 (deber de adoptar disposiciones de derecho interno), en perjuicio de las presuntas víctimas.

17. En relación con el reclamo sobre la presunta violación al artículo XVI (seguridad social) de la Declaración Americana, y tomando en cuenta lo indicado respecto de la competencia temporal de la Comisión en el presente caso, la Comisión reitera que una vez que la Convención Americana entra en vigor en relación con un Estado, ésta y no la Declaración pasa a ser la fuente primaria de derecho aplicable por la Comisión, siempre que en la petición se aleguen violaciones de derechos sustancialmente idénticos consagrados en los dos instrumentos. Teniendo en cuenta que el artículo 26 de la Convención hace una referencia general a los derechos económicos, sociales y culturales, y que estos deben ser determinados en conexión con la Carta de la OEA e instrumentos aplicables, la Comisión considera que en casos donde se alegue alguna violación específica de la Declaración relacionada con el contenido general del artículo 26 antes referido, el análisis de su correspondencia e identidad es propia de la etapa de fondo.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar admisible la presente petición en relación con el artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y

3. Notificar a las partes la presente decisión; continuar con el análisis del fondo de la cuestión; y publicar esta decisión e incluirla en su Informe Anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a los 17 días del mes de junio de 2020. (Firmado): Joel Hernández, Presidente; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay y Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Miembros de la Comisión.

Anexo
Listado de las presuntas víctimas
Profesores de educación pública jubilados

1. Eduvigis Del Carmen Alarcón Gómez
2. Georgina Aída Andrade Bravo
3. Juana Agustina Andunce Riquelme
4. María Gloria Arancibia Franco
5. Ana María Arancibia Talavera
6. María Angélica Arcaya Oliva
7. Rosa Del Carmen Arias González
8. Isabel Del Carmen Arza Pizarro
9. Margarita Del Carmen Azagra Vergara
10. Alicia Del Carmen Bahamondes Albornoz
11. Ivonne Oriana Becerra Thon
12. Rosalía De Lourdes Bustos Cárcamo
13. Julia Mireya Bracelia Bustos Carmona
14. Cecilia Gimena Bustos Farías
15. Juana María De La Torre Belmar
16. Estela Teresa Díaz Rojas
17. Gustavo Lisandro Falk Venegas
18. Gladys Del Carmen Feeley Clavero
19. María Eugenia Fuentes Molina
20. Rosa Lidia Gac Ramírez
21. Gloria Inés Godoy Romero
22. Alicia Leonor González Blanchard
23. Nelly Del Carmen Gula Grez
24. Luzmira Del Carmen Gutiérrez Barahona
25. María Filomena Luengo Sepúlveda
26. Lidia Beatriz Maldonado Matus
27. María Eliána Marciel Nanjarí
28. Cecilia Florencia Mercado Ruiz
29. Fernando Rodolfo Miranda Domínguez
30. Nora Otilia Muñoz Carrasco
31. Ana María Muñoz Opazo
32. Alicia De Las Mercedes Navarro Gómez
33. Lucía Agustina Norambuena Mora
34. María Inés Olguín Berríos
35. Eliana Cristina Olguín Herrera
36. María Eliana Oyarzún Velloso
37. María Ester Pacheco Pacheco
38. Celinda Del Carmen Pizarro Garrido
39. Lina De Lourdes Ponce Fuentes
40. Gabriela Teresa Retamal Araya
41. Aída Rosales Garrido
42. Sara Del Carmen Rozas Balbontín
43. María Eliana Rubio Paredes
44. Jovita Lucy Rubio Paredes
45. María Elcira Saavedra Montecino
46. Gladys Eliana Salas Silva
47. Ana Rosa Salinas Fierro
48. María Angélica Salse Lillo
49. Elisabeth Del Tránsito Sepúlveda Acuña
50. Jaime Raúl Silva Hernández
51. Berta Petronila Suazo Duran

52. Paul Gilberto Tavilo Cisternas
53. Blanca Del Carmen Toro Varas
54. María Mercedes Ulriksen Godoy
55. Viviana Del Carmen Valencia Álvarez
56. Luisa Del Carmen Vega Chinel
57. Teresa Del Carmen Vera Aguirre
58. Gladys Margarita Vilches Arriagada
59. Ximena Del Carmen Villalobos Alanis
60. Hirma Josefina Zenteno Ahumada
61. Gloria De Las Nieves Zúñiga López
62. Bery Del Carmen De La Fuente González
63. Mariela Margarita Calderón Sandoval
64. Trinidad De Las Mercedes Navarrete Barahona
65. Cecilia De Las Nieves Navarrete Barahona
66. Carmen Leontina Seguel Monsalves
67. Inés Guillermina Lundin Román