

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 349
24 noviembre 2021
Original: español

INFORME No. 339/21
PETICIÓN 775-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

RICARDO MIRABILE
ARGENTINA

Aprobado electrónicamente por la Comisión el 24 de noviembre de 2021.

Citar como: CIDH, Informe No. 339/21. Petición 775-14. Admisibilidad. Ricardo Mirabile.
Argentina. 24 de noviembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

| | |
|----------------------------|---|
| Parte peticionaria: | Fabiana Marcela Quaini |
| Presunta víctima: | Ricardo Mirabile |
| Estado denunciado: | Argentina |
| Derechos invocados: | Artículos 5 (integridad personal), 8 (garantías judiciales), 11 (protección de la honra y de la dignidad), 17 (protección a la familia), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos ¹ |

II. TRÁMITE ANTE LA CIDH²

| | |
|--|----------------------|
| Presentación de la petición: | 4 de mayo de 2014 |
| Información adicional recibida durante la etapa de estudio: | 21 de agosto de 2019 |
| Notificación de la petición al Estado: | 19 de abril de 2021 |
| Primera respuesta del Estado: | 1 de junio de 2021 |

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 5 de septiembre de 1984) |

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

| | |
|---|---|
| Duplicación de procedimientos y cosa juzgada internacional: | No |
| Derechos declarados admisibles: | Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales) |
| Agotamiento de recursos internos o procedencia de una excepción: | Sí, en los términos de la sección VI |
| Presentación dentro de plazo: | Sí, en los términos de la sección VI |

V. HECHOS ALEGADOS

1. La peticionaria denuncia que el Estado violó los derechos del señor Ricardo Mirabile, en su condición de juez del 16^o Juzgado Civil y Comercial de la Primera jurisdicción de Mendoza, al promulgar una ley que obliga a los magistrados y magistradas a brindar un aporte del 5% de su salario, para financiar obras sociales en favor de personas con discapacidad, restringiendo el principio de intangibilidad de los sueldos de quienes ejercen como jueces.

¹ En adelante "la Convención Americana" o "la Convención".

² Las observaciones de cada parte fueron debidamente trasladadas a la parte contraria.

Marco normativo

2. La peticionaria informa a modo de contexto que el 29 de diciembre de 1988 el gobierno nacional promulgó la Ley 23.660, que en sus artículos 8 y 9 determinó qué personas estaban obligatoriamente incluidas como beneficiarias de las obras sociales, y que por ende tenían el deber de brindar aportes³. No obstante, señala que, posteriormente, mediante los decretos nacionales N° 9/93 y 1301/97, el gobierno estableció que tales beneficiarios tenían derecho a elegir la obra social de su elección, creando un régimen de libre elección para los aportantes.

3. En base a dichas normas, la peticionaria sostiene que los magistrados y magistradas nunca estuvieron obligados a tomar o aportar a ninguna obra social, toda vez que sus sueldos son intangibles. Al respecto, argumenta que el artículo 151 de la Constitución de la provincia de Mendoza establece con claridad tal principio de intangibilidad,⁴ por lo que queda a designio de cada juez/za contratar el seguro de salud que cubriera sus necesidades, así como las de su grupo familiar. Agrega que dicha disposición debe interpretarse en concordancia con el artículo 110 de la Constitución de la Nación Argentina, que señala que la compensación que reciben los jueces/zas por sus servicios no puede ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones⁵.

4. A pesar de ello, alega que el 15 de noviembre de 2011 las autoridades provinciales vulneraron tal derecho con la promulgación de la ley 8373/11. Explica que, mediante la citada norma, la provincia de Mendoza se adhirió a la ley nacional 24901, que establece un sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación a favor de las personas con discapacidad. Para ello, el artículo 3 de la referida ley provincial modificó el artículo 21 de la Carta Orgánica de la Obra Social de Empleados Público (en adelante, OSEP) y estableció que las autoridades jurisdiccionales del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, entre otros funcionarios, estaban obligados a aportar a dicha institución⁶. En concreto, el texto de la referida disposición es el siguiente:

Artículo 3º - Modifícase el Art. 21 de la Carta Orgánica de la Obra Social de Empleados Públicos de Mendoza (OSEP), Decreto-Ley N° 4373/63 y sus modificatorias, el que quedará redactado de la siguiente forma: Art. 21- Impóngase a los afiliados activos directos de la Obra Social, que hayan accedido al cargo de empleado y/o funcionario público por nombramiento, con carácter

³ Ley 23.660. Art. 8º-Quedan obligatoriamente incluidos en calidad de beneficiarios de las obras sociales:va) Los trabajadores que presten servicios en relación de dependencia, sea en el ámbito privado o en el sector público de los poderes Ejecutivo y Judicial de la Nación, en las universidades nacionales o en sus organismos autárquicos y descentralizados; en empresas y sociedades del Estado, en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y en el Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur; b) Los jubilados y pensionados nacionales y los de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires; c) Los beneficiarios de prestaciones no contributivas nacionales. Art. 9º-Quedan también incluidos en calidad de beneficiarios: a) Los grupos familiares primarios de las categorías indicadas en el artículo anterior. Se entiende por grupo familiar primario el integrado por el cónyuge del afiliado titular, los hijos solteros hasta los veintidós años; no emancipados por habilitación de edad o ejercicio de actividad profesional; comercial o laboral, los hijos solteros mayores de veintiún años y hasta los veinticinco años inclusive, que estén a exclusivo cargo del afiliado titular que cursen estudios regulares oficialmente reconocidos por la autoridad pertinente, los hijos incapacitados y a cargo del afiliado titular, mayores de veintiún años; los hijos del cónyuge; los menores cuya guarda y tutela haya sido acordada por autoridad judicial o administrativa que reúnan los requisitos establecidos en este inciso; b) Las personas que convivan con el afiliado titular y reciban del mismo ostensible trato familiar, según la acreditación que determine la reglamentación. La Dirección Nacional de Obras Sociales podrá autorizar, con los requisitos que ella establezca, la inclusión como beneficiarios, de otros ascendientes o descendientes por consanguinidad del beneficiario titular y que se encuentren a su cargo, en cuyo caso se fija un aporte adicional del uno y medio por ciento (1,5 %) por cada una de las personas que se incluyan.

⁴ Constitución de la Provincia de Mendoza. Art. 151.- Los funcionarios a que se refiere el artículo anterior serán inamovibles mientras dure su buena conducta. Gozarán de una retribución que se fijará por ley y no podrá ser disminuida mientras permanezcan en funciones. En ningún caso esta garantía de intangibilidad comprenderá la actualización monetaria de sus remuneraciones mediante índices de precios y/o cualquier otro mecanismo de ajuste, ni la exención de los aportes que con fines de previsión u obra social se establezcan con carácter general.

⁵ Constitución de la Nación Argentina. Art. 110.- Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.

⁶ A modo de información, la parte peticionaria informa que el Decreto Ley 4373 de 1963 creó tal institución, la OSEP, en Mendoza, a efectos que asegure la prestación de servicios médicos asistenciales para las personas comprendidas por el régimen de empleo público en tal provincia.

de obligatorio, un aporte mensual por si y su grupo familiar primario del cinco por ciento (5%) a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley. (...) Están obligados a aportar a la Obra Social de Empleados Públicos (O.S.E.P.), los Magistrados del Poder Judicial de la Provincia de Mendoza, los Legisladores Provinciales, los Intendentes y los Concejales, siempre en carácter de afiliados directos.

5. A juicio de la parte peticionaria, la anterior disposición lesiona el derecho a la propiedad de los magistrados y las magistradas, pues además de obligarlos a adherirse a la OSEP, estarían financiando una ley que le correspondería financiar a la Provincia. Considera que, toda vez que el marco normativo argentino otorga elección a cada persona a elegir la obra social o medicina prepaga que mejor le convenga, no resulta posible obligar a las autoridades a realizar tal pago.

6. Finalmente, sostiene que tal disposición lesiona el derecho a la intangibilidad de las compensaciones de los magistrados y las magistradas, y su independencia judicial. Al respecto, resalta que llama poderosamente la atención que se excluyera de la normativa cuestionada a quienes integran al Poder Ejecutivo Provincial, así como al Fiscal de Estado, el Tesorero Público, entre otras autoridades. Considera que calificar a los jueces como simples empleados públicos, quebranta distintas normas del ordenamiento jurídico y abre la puerta a que se puedan reducir discrecionalmente sus salarios.

Proceso de inconstitucionalidad contra la ley 8373/11

7. Debido a los perjuicios que causaría tal regulación, el 11 de enero de 2012, el señor Mirabile, en conjunto con un grupo de magistrados y magistradas, interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 3 de la ley 8373/11, alegando que contravenía el artículo 151 de la Constitución de la provincia de Mendoza y la disposición 110 de la Constitución Nacional.

8. Tras la interposición de la demanda, el señor Mirabile solicitó que, en virtud del artículo 13 de la ley 7294⁷, la causa sea analizada por un grupo de conjuces, en lugar de los integrantes naturales de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, toda vez que estaban siendo controvertidos los intereses de los jueces o empleados del Poder Judicial. No obstante, el 14 de noviembre de 2012 la Suprema Corte de Justicia de Mendoza rechazó tal pedido, argumentando que la intervención de conjuces implica la separación de todos los magistrados integrantes del Poder Judicial, por lo que debe reservarse para supuestos excepcionalísimos, dado que puede generar sentencias disímiles en causas similares. En esa línea, consideró que toda vez que el proceso principal debe analizar una acción de inconstitucionalidad, corresponde que los jueces naturales de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza analicen la situación alegada.

9. Contra tal decisión, el 6 de diciembre de 2012 el señor Mirabile presentó un recurso extraordinario federal. Sin embargo, el 26 de marzo de 2013 la Suprema Corte de Justicia de Mendoza rechazó nuevamente su pretensión. Frente a ello, el 22 de mayo de 2013 la presunta víctima interpuso un recurso de queja; pero el 5 de noviembre de 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación desestimó tal acción. Dicha decisión fue notificada el 12 de noviembre de 2013.

10. Con relación al proceso principal, informa que el 18 de junio de 2018 la Sala Primera de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza rechazó la demanda, al considerar que la afiliación obligatoria a una obra social no viola el derecho a la independencia judicial y, en consecuencia, no contraviene ni el artículo 115 de la Constitución de la Provincia de Mendoza ni el artículo 110 de la Constitución Nacional. En palabras del tribunal:

La garantía de la intangibilidad no configura un privilegio de los magistrados ni se concibe como tal, al no ser ella su ratio, que los deje a salvo o exentos de cualquier decisión que pudiera incidir en sus remuneraciones. Es una garantía que hace a la independencia de la función judicial, no para exclusivo beneficio personal o patrimonial de los magistrados, sino en miras

⁷ Ley 7294/2004. Artículo 13.- Los Conjuces Especiales intervendrán en todas aquellas causas en las que estén controvertidos intereses de los jueces o empleados del Poder Judicial.

a la institución, no pudiendo la misma ser objeto de un ejercicio irracional, máxime cuando, como en la especie, se encuentra involucrada la materia que hace a la seguridad social (...)

11. A juicio de la parte peticionaria, la referida decisión confirmó la violación a los derechos de las presuntas víctimas, mientras la petición se encontraba bajo estudio.

Argumentos del Estado

12. El Estado, por su parte, aduce que la presunta víctima no agotó los recursos de la jurisdicción interna respecto a su argumento de ser juzgado por jueces imparciales. Sostiene que si el señor Mirabile consideraba que los jueces de la Suprema Corte tenían “una clara posición tomada al haber consentido la constitucionalidad de la ley cuestionada y haber acatado calladamente la obligación que impone a cada uno de sus miembros la norma legal en cuestión”, este debió plantear una recusación contra los magistrados en cuestión, conforme a las pautas del ordenamiento interno. A juicio del Estado, tal resultaba la vía y adecuada para solventar la presunta vulneración ocurrida, por la falta de interposición de tal recurso produce que no se cumpla el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana, sobre este extremo de la petición.

13. Adicionalmente, arguye que los hechos denunciados no caracterizan violaciones de derechos humanos. Señala que no se desprende de la denuncia de qué manera un descuento salarial compromete los derechos de la presunta víctima, en función de la alegada reducción “de posibilidad económica de calidad de vida”, o genera una injerencia arbitraria en su vida privada, su honra o dignidad, ni mucho menos la “desprotección de su familia”. En consecuencia, solicita a la CIDH que aplique lo dispuesto en el artículo 47.c) de la Convención Americana y archive la presente petición.

14. Finalmente, se queja de lo que considera el traslado extemporáneo de la petición. Afirma que a pesar de que el 4 de mayo de 2014 la Secretaría Ejecutiva de la CIDH recibió la petición, recién se realizó el traslado de tal documento el 21 de agosto de 2019. A juicio del Estado, la demora de cinco de años en tramitar la petición genera una grave problemática que afecta el adecuado ejercicio de su derecho a la defensa.

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

15. La Comisión observa que el Estado únicamente controvierte el agotamiento de los recursos internos respecto al alegato de la presunta víctima de ser juzgado por conjueces, argumentando que debió presentar un recurso de recusación. Al respecto, la Comisión recuerda que el requisito de agotamiento de los recursos internos no significa que las presuntas víctimas tengan necesariamente la obligación de agotar todos los recursos que tengan disponibles. En consecuencia, si la presunta víctima planteó la cuestión por alguna de las alternativas válidas y adecuadas según el ordenamiento jurídico interno y el Estado tuvo la oportunidad de remediar la cuestión en su jurisdicción, la finalidad de la norma internacional está cumplida⁸. En el presente caso, la CIDH nota que la presunta víctima presentó su reclamo mediante un recurso extraordinario federal ante la Suprema Corte de Justicia, y, en última instancia, frente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de un recurso de queja. En consecuencia, la Comisión considera que, respecto a este extremo de la petición, se cumple el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Asimismo, tomando en cuenta que la peticionaria presentó la petición el 4 de mayo de 2014, y que la última decisión se notificó el 12 de noviembre de 2013, también se cumple el plazo del artículo 46.1.b) de la Convención.

16. Respecto a los cuestionamientos al artículo 3 de la ley 8373 y su impacto en los derechos de la presunta víctima, la Comisión observa que el 18 de junio de 2018 la Sala Primera de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza confirmó la constitucionalidad de esa norma. Tomando en consideración que el Estado no ha controvertido el agotamiento de los recursos internos sobre este punto, y en base a la información aportada por la parte peticionaria, la CIDH estima que se cumple con el requisito establecido en el artículo 46.1.a) de la

⁸ CIDH, Informe No. 16/18, Petición 884-07. Admisibilidad. Victoria Piedad Palacios Tejada de Saavedra. Perú. 24 de febrero de 2018, párr. 12.

Convención Americana. Asimismo, toda vez que el agotamiento se realizó luego de la presentación de la petición a la CIDH, esta cumple con el plazo de presentación establecido por el artículo 46.1.b) de la Convención.

VII. ANÁLISIS DE CARACTERIZACIÓN DE LOS HECHOS ALEGADOS

17. A los efectos de la admisibilidad, la Comisión debe decidir si los hechos alegados pueden caracterizar una violación de derechos, según lo estipulado en el artículo 47(b) de la Convención Americana, o si la petición es “manifiestamente infundada” o es “evidente su total improcedencia”, conforme al inciso (c) de dicho artículo. El criterio de evaluación de esos requisitos difiere del que se utiliza para pronunciarse sobre el fondo de una petición. Asimismo, dentro del marco de su mandato es competente para declarar admisible una petición cuando ésta se refiere a procesos internos que podrían ser violatorios de derechos garantizados por la Convención Americana. Es decir que, de acuerdo con las normas convencionales citadas, en concordancia con el artículo 34 de su Reglamento, el análisis de admisibilidad se centra en la verificación de tales requisitos, los cuales se refieren a la existencia de elementos que, de ser ciertos, podrían constituir prima facie violaciones a la Convención Americana”⁹.

18. En atención a estas consideraciones, y tras examinar los elementos de hecho y de derecho expuestos por las partes, la Comisión estima que las alegaciones de la parte peticionaria, relativas a la posible afectación al principio de la independencia judicial y la posible vulneración al derecho a contar con un juzgador imparcial, no resultan manifiestamente infundadas y requieren efectivamente de un estudio de fondo, pues los hechos alegados, de corroborarse como ciertos podrían caracterizar violaciones a los artículos 8 (garantías judiciales), 21 (propiedad privada), 24 (igualdad ante la ley), 25 (protección judicial) y 26 (derechos económicos, sociales y culturales), en relación con sus artículos 1.1 y 2 del mismo instrumento en perjuicio del Sr. Ricardo Mirabile. En este sentido, la CIDH recuerda que la remuneración individual de los jueces “*no debe depender del resultado de la actividad del juez y no debe ser reducida mientras preste el servicio profesional*”¹⁰.

19. En cuanto al reclamo sobre la presunta violación de los derechos reconocidos en los artículos 5 (integridad personal), 11 (protección de la honra y de la dignidad) y 17 (protección a la familia); la Comisión observa que los peticionarios no han ofrecido alegatos o sustento suficiente que permita considerar prima facie su posible violación.

VIII. DECISIÓN

1. Declarar admisible la presente petición en relación con los artículos 8, 21, 24, 25 y 26 de la Convención Americana, en concordancia con sus artículos 1.1 y 2;

2. Declarar inadmisibile la presente petición en relación con los artículos 5, 11 y 17 de la Convención Americana, 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 24 días del mes de noviembre de 2021. (Firmado): Antonia Urrejola, Presidenta; Julissa Mantilla Falcón, Primera Vicepresidenta; Flávia Piovesan, Segunda Vicepresidenta; Margarette May Macaulay, Esmeralda E. Arosemena Bernal de Troitiño, Joel Hernández (en disidencia) y Stuardo Ralón Orellana, Miembros de la Comisión.

⁹ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

¹⁰ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. 5 de diciembre de 2013, párr. 130.