

OEA/Ser.L/V/II
Doc. 348
24 noviembre 2021
Original: español

INFORME No. 338/21
PETICIÓN 673-14
INFORME DE ADMISIBILIDAD

ANA MARÍA SALAS
ARGENTINA

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

Citar como: CIDH, Informe No. 338/21. Petición 673-14. Admisibilidad. Ana María Salas.
Argentina. 24 de noviembre de 2021.

I. DATOS DE LA PETICIÓN

Parte peticionaria:	Fabiana Marcela Quaini
Presunta víctima:	Ana María Salas
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 (derecho a la 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:	26 de septiembre de 2017, 28 de septiembre de 2017 y 2 de agosto de 2019
Notificación de la petición al Estado:	19 de agosto de 2019
Primera respuesta del Estado:	15 de octubre de 2020
Observaciones adicionales de la parte peticionaria:	15 de febrero de 2021
Observaciones adicionales del Estado:	28 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:	Sí
Derechos declarados admisibles:	Artículos 8 (garantías judiciales), 21 (derecho a la 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 de la señora Salas, en su condición de jueza de la séptima cámara de trabajo de la primera circunscripción judicial de Mendoza, al promulgar una ley que obliga a los magistrados y magistradas a brindar un aporte del 5% de su salario, a fin de financiar

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

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

obras sociales en favor de personas con discapacidad, restringiendo el principio de intangibilidad de los sueldos de quienes ejercen como jueces/zas.

Marco normativo

2. A modo de contexto, informa que el 29 de diciembre de 1988 el gobierno nacional promulgó la Ley 23.660, que en sus artículos 8 y 9 determinó que las personas que estaban obligatoriamente incluidas como beneficiarias de las obras sociales, y 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 las personas aportantes.

3. En base a dichas normas, la parte 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 intangibilidad⁴, 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 obligadas a aportar a dicha institución⁶. En concreto, el texto de la referida disposición es el siguiente:

³ Ley 23.660. Art. 8°-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. 9°-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 veintidós 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 veintidós 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.

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 de obligatorio, un aporte mensual por sí 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, en consecuencia, 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 y las juezas 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, un conjunto 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. El 17 de febrero de 2012 la presunta víctima solicitó su adhesión al citado proceso. No obstante, el 28 de febrero de 2012 la Suprema Corte de Mendoza rechazó tal pedido, al considerar que había sido presentado de manera extemporánea. En contra de tal providencia, el 6 de marzo de 2012, la señora Salas interpuso recurso de nulidad y reposición en subsidio y, paralelamente, el 6 de junio de 2012 presentó un recurso extraordinario federal. Sin embargo, el 20 de noviembre de 2012 y el 26 de marzo de 2013, la Suprema Corte de Mendoza rechazó, respectivamente, tales recursos. Finalmente, el 22 de abril de 2013 la presunta víctima interpuso un recurso de queja, cuestionando la citadas decisiones. A pesar de ello, el 5 de noviembre de 2013 la Suprema Corte de Justicia de la Nación rechazó tal acción. Dicha decisión fue notificada el 12 de noviembre de 2013.

9. En 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 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 (...)

10. 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

11. El Estado, por su parte, aduce que la presunta víctima no agotó de manera debida los recursos de la jurisdicción interna. Al respecto, sostiene que la señora Salas no interpuso ningún recurso o acción en su nombre a fin de cuestionar los hechos que se denuncian, toda vez que no es parte de la causa Nº 104.863 “*Mirábile, Ricardo y otros c./ Provincia de Mendoza s./ acción de inconstitucionalidad*”. Detalla que el citado proceso no se inscribe en la categoría de acción colectiva o de clase, de modo que no atañe a los magistrados y magistradas en general, sino exclusivamente a los actores de ese proceso.

12. Sostiene que, si bien la presunta víctima solicitó integrarse a la litis como adherente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación rechazó tal pedido por haberse presentado extemporáneamente. Agrega que, contrario a lo argumentado por la parte peticionaria, la señora Salas en su condición de adherente a demanda ajena no podría haberse beneficiado de un plazo de caducidad diferente del que rigió para los actores del proceso. A juicio del Estado, la fundamentación de tal decisión estuvo basada en fundamentos procesales no arbitrarios, por lo que corresponde que la CIDH determine que la presunta víctima no agotó los recursos internos disponibles en buena y debida forma, incumpliendo el artículo 46.1.a) de la Convención Americana.

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 del 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 19 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 CIDH observa que el 18 de junio de 2018 la Sala Primera de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza confirmó la constitucionalidad del artículo 3 de la ley 8373/11; y en consecuencia desestimó la acción de inconstitucionalidad interpuesta contra tal decisión por un conjunto de magistrados y magistradas. Conforme a la información aportada, la CIDH nota que el citado pronunciamiento tiene alcances generales dentro de la provincia de Mendoza; y establece un precedente que no solamente alcanza a los magistrados y magistradas partes en el proceso, sino también a la presunta víctima, en su calidad de jueza de la provincia de Mendoza.

16. En ese sentido, si bien la citada resolución de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza no fue adoptada por la acción procesal directa de la señora Salas, sí resolvió los puntos controvertidos por la peticionaria en la presente petición; y fundamentalmente constituyó una vía válida para poner en manos del Estado la situación de fondo denunciada en la petición. En informes anteriores, la CIDH ya ha entendido en situaciones similares que no resulta razonable exigir a las presuntas víctimas el agotamiento de recursos adicionales ante instancias judiciales de menor jerarquía o el uso de vías judiciales adicionales, cuando la más alta instancia judicial en materia constitucional ya adoptó un pronunciamiento vinculante y general sobre los aspectos específicos que la parte peticionaria busca controvertir⁷. Por ende, dada la naturaleza del citado pronunciamiento final de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, la CIDH considera que, dadas las

⁷ CIDH. Informe No. 308-20. Admisibilidad. Kurt Heinz Arens Ostendorf y otros. Perú. 13 de octubre de 2020, párr. 19. Adicionalmente, ver: Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) vs. Costa Rica. Sentencia de 28 de noviembre de 2012, párr. 27

particulares del presente caso ya reseñadas, corresponde dar por acreditado el cumplimiento del artículo 46.1.a) de la Convención Americana. Asimismo, toda vez que el agotamiento de los recursos internos se finalizó con posterioridad a la presentación de la petición, esta cumple el plazo de presentación estipulado 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”⁸.

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 de la Sra. Ana María Salas. 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”⁹.

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.

⁸ CIDH, Informe No. 143/18, Petición 940-08. Admisibilidad. Luis Américo Ayala Gonzales. Perú. 4 de diciembre de 2018, párr. 12.

⁹ 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.