

FSA264/2019/CA1-CS1

Procuración General de la Nación

Suprema Corte:

-I-

La Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta se declaró incompetente para entender en el presente y dispuso su remisión a la Cámara Federal de la Seguridad Social (fs. 39/40).

Señaló que la actora impugnó el dictamen de la Comisión Médica Central (CMC) que había rechazado su pedido de retiro por invalidez y que esa apelación, conforme el procedimiento establecido en el artículo 49 de la ley 24.241 —Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones—, debe sustanciarse ante la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Consideró que la doctrina de la Corte Suprema sentada en Fallos: 337:530, “Pedraza”, en cuanto determinó que las cámaras federales con asiento en las provincias son competentes en las apelaciones contra fallos en materia previsional, no es aplicable al *sub lite* ya que aquí se impugna la decisión de un ente administrativo que se encuentra en la misma sede que el órgano cuya competencia se cuestiona, a través de un procedimiento recursivo específico.

-II-

Contra esa decisión, la actora interpuso recurso extraordinario federal (fs. 42/62), que fue concedido (fs. 63/64).

En primer lugar, sostiene que la sentencia es equiparable a definitiva ya que clausuró la cuestión de competencia debatida y sometió el litigio a la jurisdicción de un tribunal que se encuentra a gran distancia de su domicilio. En ese sentido, señala que se domicilia en la ciudad de Salta distante de la Cámara Federal de la Seguridad Social en la Ciudad de Buenos Aires, y agrega que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad pues padece una incapacidad para trabajar, sufre de osteoartritis, disfunción ocular e hipertensión arterial, no percibe beneficios previsionales y falleció su padre que era su principal sostén económico.

En segundo lugar, arguye que la cámara local debió aplicar, en forma análoga, la doctrina de la Corte sentada en Fallos: 337:530, "Pedraza" y 339:740, "Constantino" en cuanto establece que las cámaras federales con asiento en las provincias deben intervenir comoalzada en materia previsional de los juzgados federales provinciales para garantizar el bienestar social, el federalismo y la tutela efectiva de los derechos de los jubilados.

Afirma que otorgar competencia a la Cámara Federal de la Seguridad Social implica para la actora un costo exorbitante que no puede afrontar y una demora en la resolución de su planteo que afecta la garantía de plazo razonable debido al estado de colapso del fuero. Sobre esa base, considera que el artículo 49, inciso 4, de la ley 24.241 afecta sus garantías constitucionales de acceso a la justicia, tutela judicial efectiva e igualdad ante la ley.

Con respecto a la cuestión de fondo arguye que el dictamen apelado erró en la calificación de sus dolencias y que su incapacidad es mayor. Además, esgrime que, a pesar de haber presentado el certificado nacional de discapacidad que acredita tal condición y demostrado que dependía económicamente de su padre fallecido, la solicitud de pensión derivada por ese fallecimiento no fue tratada por la CMC.

-III-

Si bien el recurso no se dirige contra una sentencia definitiva en los términos del artículo 14 de la ley 48, ello no es óbice para admitir el remedio federal dado que la declaración de incompetencia resuelta por la cámara podría obstruir el acceso a la justicia de la actora. En ese sentido, la accionante denuncia una situación de vulnerabilidad que le impide litigar ante el tribunal con competencia asignada por la ley, lo que configura un supuesto de denegación de justicia incompatible con la naturaleza de los derechos en juego y de imposible o tardía reparación ulterior (Fallos: 319:3412, "Ruggia"; 322:1481, "Renin"; dictamen de esta Procuración General al que remitió la Corte Suprema en la causa C.S. A.

Procuración General de la Nación

813, L. XLIX, “A.C.T. c/ R.M.L s/ régimen de visitas”, sentencia del 24 de febrero de 2015; dictamen de esta Procuración General en el caso CIV 94442/2016/CS1, “Banco Hipotecario S.A. c/ Iglesias, Gonzalo Martin y otro s/ ejecución hipotecaria”, del 13 de marzo de 2018).

A su vez, el remedio federal fue bien concedido pues se cuestiona la validez de una norma federal —art. 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241— por estimarla incompatible con las garantías constitucionales de acceso a la justicia e igualdad ante la ley y la decisión ha sido contraria al derecho que la apelante fundó en ellas (art. 14, inc. 3, ley 48).

–IV–

Sentado ello, corresponde abordar el planteo de inconstitucionalidad del artículo 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241, en cuanto establece que “Las resoluciones de la Comisión Médica Central serán recurribles por ante la Cámara Nacional de Seguridad Social por las personas indicadas en el punto 3 del presente artículo y con las modalidades en él establecidas”. En particular, se cuestiona la competencia de esa cámara para entender en las apelaciones presentadas contra los dictámenes de la CMC que resuelven solicitudes de retiro por invalidez con fundamento en que ello obstruye el acceso a la justicia de la actora y vulnera las garantías igualdad y tutela judicial efectiva (arts.16, 18 y 75, inc 23, de la Constitución Nacional, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, entre otros instrumentos internacionales).

En el caso, la recurrente inició las actuaciones administrativas ante la Comisión Médica Jurisdiccional 23, ubicada en la localidad de Salta, a fin de obtener el retiro por invalidez previsto en el artículo 48 de la ley 24.241. Presentó, como prueba documental, su certificado de discapacidad otorgado por el gobierno de la provincia de Salta que indica que padece “Anormalidades de

la marcha y de la movilidad Espondilosis” (ver fs. 6). Esa comisión dictaminó que la solicitante padece de poliartropía de los miembros superiores, inferiores y de la columna vertebral que le causa una incapacidad laboral del 39,44%. En consecuencia, rechazó la solicitud del beneficio por no alcanzar el porcentaje exigido por la norma (fs. 11/14).

La decisión fue apelada ante la Comisión Médica Central que ordenó la realización de estudios complementarios —radiografías, consulta oftalmológica, psicodiagnóstico, entre otros—. Esos estudios fueron realizados en la ciudad de Salta por lo que la recurrente no tuvo que trasladarse en esa instancia (ver fs. 16/20). La CMC determinó que la recurrente padece de osteoartrosis con moderada—severa repercusión orgánica funcional, incapacidad del aparato visual e hipertensión arterial estadio II y, en consecuencia, elevó el porcentaje de incapacidad a 46,42%. No obstante ello, confirmó el rechazo del beneficio por no alcanzar el 66% requerido.

Ese dictamen fue impugnado ante la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, que rechazó su competencia con fundamento en lo dispuesto por el artículo 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241.

En resumen, arriba firme a la instancia que la recurrente solicita una prestación de carácter alimentario y padece dolencias que le provocan un elevado porcentaje de incapacidad laboral que la colocan en una situación de extrema vulnerabilidad. A su vez, reside a más de mil cuatrocientos kilómetros de distancia del órgano al que la norma cuestionada le otorga competencia.

De modo que la cuestión federal consiste en determinar si en las circunstancias del caso, la atribución de competencia a la Cámara Federal de la Seguridad Social realizada por el artículo 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241 para entender en el recurso directo contra la decisión de la CMC lesiona el derecho de la actora a la igualdad ante la ley y a la protección judicial efectiva.

Procuración General de la Nación

Anticipo que en mi entender el asunto encuentra adecuada respuesta en los fundamentos brindados por la Corte Suprema en Fallos: 337:530, “Pedraza” (sentencia del 6 de mayo de 2014).

Allí, la Corte remarcó que la Cámara Federal de la Seguridad Social tiene su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y concentra la totalidad de las apelaciones ordinarias deducidas en las causas previsionales que se inician en todo el país, por lo que cualquier adulto mayor o persona incapacitada de trabajar que decida impugnar judicialmente actos de la Administración Nacional de la Seguridad Social debe litigar allí. Señaló que la competencia de esa cámara conduce a que se plantee la paradoja de que personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y formulan pretensiones de carácter alimentario, que se relacionan con su subsistencia y su mejor calidad de vida, se ven compelidas a acudir a tribunales que distan centenares o miles de kilómetros del lugar donde residen, debiendo afrontar los costos que el cambio de sede implica (Considerando 14).

Sobre esa base, consideró que “la aplicación de las disposiciones establecidas en el artículo 18 la ley 24.463, en tanto asignan competencia exclusiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social para conocer, en grado de apelación, de todas las sentencias que dicten los juzgados federales con asiento en las provincias en los términos del artículo 15 de la citada ley, importan una clara afectación de la garantía a la tutela judicial efectiva de los jubilados y pensionados que no residen en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, pues mediante este sistema recursivo centralizado ven incrementados los costos y plazos para el tratamiento de sus planteos, lo que claramente les dificulta la posibilidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa en el proceso que persigue el reconocimiento de derechos alimentarios” (Considerando 14).

A ello, agregó que “el derecho de ocurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, consagrado en el artículo 18 de la Constitución

Nacional no se encuentra satisfecho con la sola previsión legal de la posibilidad de acceso a la instancia judicial sino que requiere que la tutela judicial de los derechos en cuestión resulte efectiva; esto es, que sea oportuna y posea la virtualidad de resolver definitivamente la cuestión sometida a su conocimiento. Así lo reconocen los tratados internacionales con jerarquía constitucional a partir de 1994 (artículo 75, inc. 22) entre los cuales cabe citar a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8 y 25.2.a) y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.1). Tal derecho aparece seriamente afectado cuando, en una materia tan sensible como lo es la previsional, el trámite ordinario del proceso, sin razones particulares que lo justifiquen, se traslada de la sede de residencia del actor. En este sentido, cabe resaltar que la importancia de la proximidad de los servicios de los sistemas de justicia a aquellos grupos de población que se encuentren en situación de vulnerabilidad ha sido expresamente destacada en las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (Capítulo 11, Sección 4°, pto. 42)".

Estimo pertinente señalar que, si bien en ese precedente se debatió la validez de una norma ajena al presente litigio —art. 18 de la ley 24.463— la disposición aquí cuestionada —art. 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241— establece un idéntico sistema de concentración de las apelaciones de todas las solicitudes de retiro por invalidez del país en la Cámara Federal de la Seguridad Social. Es decir, que el tribunal referido será la única instancia de revisión judicial ordinaria de las decisiones administrativas de las comisiones médicas jurisdiccionales y, en grado de apelación, de la Comisión Médica Central, que admitan o rechacen solicitudes de retiro por invalidez.

Al mismo tiempo, las prestaciones reclamadas en esta causa, al igual que las consideradas en el precedente "Pedraza", atienden condiciones de vulnerabilidad relacionadas con la subsistencia y la mejora en la calidad de vida, y

Procuración General de la Nación

tienen carácter alimentario. A ello se suma la condición de discapacidad de la demandante que agrava los obstáculos de acceso a la justicia enumerados.

Al respecto, cabe puntualizar que el artículo 13, inciso 1, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (cuya jerarquía constitucional fue instituida por la ley 27.044) establece que, “[l]os Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad, para facilitar el desempeño de las funciones efectivas de esas personas como participantes directos e indirectos, incluida la declaración como testigos, en todos los procedimientos judiciales...” (ver en relación a este precepto Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Derecho de acceso a la justicia en virtud del artículo 13 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, A/HRC/37/25, 27 de diciembre de 2017, especialmente párrs. 5 y 24).

En ese marco, entiendo que el principio establecido en la Convención que impone “ajustes de procedimiento” para el acceso a la justicia de las personas con discapacidad, obliga a una cuidadosa revisión de las normas rituales, así como de la organización del servicio judicial, con el propósito de facilitar el derecho a ser oído y la adecuada participación en el proceso, y corregir aquellos aspectos que funcionen en la práctica como obstáculos que impiden o dificultan el litigio. La obligación de ajustar los procedimientos es un mandato de acción positiva en pos de asegurar la igualdad real de oportunidades en el acceso a la jurisdicción (artículo 75, inciso 23, Constitución Nacional) que compromete a toda la estructura del Estado, e importa un tratamiento diferenciado dirigido a equilibrar y compensar asimetrías y desventajas procesales que derivan de la condición de discapacidad.

En relación a las medidas de acción positiva para asegurar la igualdad real de oportunidades, en “García” (Fallos: 342:411) la Corte Suprema remarcó “[q]ue la reforma constitucional introducida en 1994 dio un nuevo impulso

al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de una tutela efectiva de colectivos de personas en situación de vulnerabilidad, estableciendo 'medidas de acción positiva' —traducidas tanto en 'discriminaciones inversas' cuanto en la asignación de 'cuotas benignas'— en beneficio de ellas. Es que, como se ha dicho, 'en determinadas circunstancias, que con suficiencia aprueben el test de razonabilidad, resulta constitucional favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa 'discriminación' se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desigualitarios que recaen sobre aquellas (...) se denomina precisamente discriminación inversa porque tiende a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado...' (Bidart Campos, Germán, 'Tratado elemental de derecho constitucional Argentino', 2000 — 2001, Editorial Ediar, Buenos Aires, Tomo I B, pág. 80). La citada reforma introdujo 'discriminaciones inversas' y 'cuotas benignas' en materias muy variadas, tales como la representación política de las mujeres (art. 37 y cláusula transitoria segunda), la identidad cultural y el arraigo territorial de las comunidades originarias (art. 75, inc. 17) y, de modo especial, con los niños en situación de desamparo —desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental—, las madres durante el embarazo y el tiempo de lactancia, los ancianos y las personas con discapacidad. Sobre ellos la Norma Fundamental argentina encomienda al Congreso de la Nación 'Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos' (art. 75, inc. 23)" (Fallos: 342:411, "García", cons. 12; en el mismo sentido, dictamen de esta Procuración al que remitió la Corte en Fallos: 341:1625, "González Victorica").

En ese precedente, la Corte remarcó la situación de vulnerabilidad de las personas con discapacidad y su consecuente tutela especial considerando que "(...) el envejecimiento y la discapacidad —los motivos más

Procuración General de la Nación

comunes por las que se accede al status de jubilado— son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, circunstancia que normalmente obliga a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales (...). Por ello, las circunstancias y condicionantes de esta etapa del ciclo vital han sido motivo de regulación internacional, generando instrumentos jurídicos específicos” (considerado 13) que consagran, entre otros, el derecho a la seguridad social (considerando 14) y obligan a asegurar especialmente el acceso a la justicia para las personas en condición de vulnerabilidad (considerando 22).

En esa línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Furlan” resaltó los deberes del Estado de eliminar las barreras y garantizar el acceso a la justicia de las personas con discapacidad mediante su participación adecuada y efectiva en los procedimientos (Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Furlán y familiares vs. Argentina”, sentencia del 31 de agosto de 2012, párrs. 137 y 196). Este principio de participación adecuada y efectiva resulta un parámetro constitucional ineludible para ponderar la gravedad de las restricciones que conlleva para la recurrente acudir a la vía impugnatoria cuestionada.

Bajo ese prisma, es posible concluir que la concentración de la competencia recursiva en un tribunal único con asiento a gran distancia del domicilio de la interesada, con inevitables consecuencias en términos de costos y dilaciones, configura una barrera de acceso en el trámite de un reclamo apremiante y de índole alimentaria que no satisface el deber de adecuación de los procedimientos a su condición de discapacidad.

Refuerza esta conclusión el estado del fuero federal de la seguridad social ponderado por la Corte en el referido precedente “Pedraza”. Al respecto, la propia cámara de ese fuero emitió la acordada 1/2014 en la que advirtió que atravesaba “una aguda crisis que la pone en la imposibilidad de brindar el

servicio de justicia que merece nuestra sociedad en materia de derechos alimentarios que hacen a la subsistencia misma”.

Cabe puntualizar que la Corte Suprema en el caso “Pedraza” señaló que la creación del fuero federal de la seguridad social tuvo como objetivo instalar un sistema eficiente para la población de mayor edad o incapacitada para el trabajo, mediante una justicia especializada, rápida y eficaz (considerando 9). No obstante, concluyó que existe “evidencia empírica que demuestra que la vigencia del procedimiento de apelación establecido en el artículo 18 de la ley 24.463 ha tenido el efecto contrario. Ha producido en la Cámara Federal de la Seguridad Social una acumulación de causas provenientes de diferentes jurisdicciones federales del país que deriva en el colapso al que ya se ha hecho referencia en el considerando 3º, afectando de esta manera en forma decisiva la posibilidad de que ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad obtengan en forma rápida y eficiente una respuesta jurisdiccional a sus reclamos de contenido netamente alimentarios. En consecuencia, la ampliación de la competencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social, que en su momento pudo ser considerada una ventaja para los beneficiarios del sistema previsional, ha derivado con su aplicación en el tiempo en una clara postergación injustificada de la protección que el Estado debe otorgar a los jubilados” (considerando 10).

A pesar de que la Corte Suprema descomprimió el fuero otorgando competencia en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces federales a las cámaras federales con sede en las provincias, la situación de colapso provocado por la acumulación de causas persiste.

Ello fue destacado y nuevamente abordado por la Corte en Fallos: 339:740, “Constantino”, sentencia del 7 de junio de 2016 en la que sostuvo “que a dos años del dictado de la sentencia en la causa “Pedraza”, es evidente que la situación de colapso de la Cámara Federal de la Seguridad Social continúa, motivo por el cual resulta necesario ampliar la remisión de causas a las cámaras

Procuración General de la Nación

federales con asiento en las provincias” (considerando 6). A su vez, con respecto a la problemática del fuero concluyó que “tras veinticinco años de existir como jurisdicción especializada se ha mostrado desde su génesis como ineficiente para brindar tutela judicial efectiva a demandas de prestaciones alimentarias promovidas por personas que transitan por una condición —de adultos mayores— que exige una respuesta rápida y oportuna, si lo que se pretende es cumplir con los mandatos imperativos que la Constitución Nacional impone a las Autoridades de la Nación respecto de los derechos de la seguridad social (acordada 14/2014, punto 3º)” (considerando 6).

En la actualidad, no se encuentra acreditado que ese estado de colapso haya cesado. Por el contrario, entre el año 2016 y el 2018 —última estadística publicada en el sitio web del Poder Judicial de la Nación—, los números de expedientes en trámite y de ingreso de nuevos expedientes a la Cámara Federal de la Seguridad Social tuvieron mínimas variaciones. Incluso se visualiza un aumento de causas respecto del 2014, año en el que la Corte dictó sentencia en “Pedraza” y señaló, por primera vez, la situación descrita (ver sitio web https://old.pjn.gov.ar/07_estadisticas/estadisticas/07_estadisticas/index.php).

En suma, la regla de competencia dispuesta en el artículo 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241, en las circunstancias particulares examinadas en esta causa, afecta el derecho de la recurrente a una tutela judicial efectiva en condiciones de igualdad, por lo que resulta inconstitucional.

—V—

Por lo expuesto, opino que corresponde declarar procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y remitir las actuaciones a la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta a sus efectos.

Buenos Aires, 4 de junio de 2020.

**ABRAMOVICH
COSARIN Victor
Ernesto**

Firmado digitalmente por ABRAMOVICH
COSARIN Victor Ernesto
Nombre de reconocimiento (DN):
serialNumber=CUIL.20165543387,c=AR,
cn=ABRAMOVICH COSARIN Victor Ernesto
Fecha: 2020.06.04 11:10:37 -03'00'