

**Análisis Documental**

---

**R. 350. XLI. RHE**

---

**R.A.D c/ ESTADO NACIONAL Y OTRO s/SUMARISIMO**

---

**APELACION EXTRAORDINARIA**

---

**RECURSO DE QUEJA**

---

**FAYT, ZAFFARONI (VOTO CONJUNTO) - PETRACCHI, ARGIBAY (VOTO CONJUNTO) - MAQUEDA (VOTO PROPIO) - LORENZETTI, HIGHTON de NOLASCO (DISIDENCIA CONJUNTA)**

---

**TRATADO PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**

---

**TRATADO CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS**

---

**DECRETO NACIONAL Número: 432 Año: 1997 Artículo: 1 Inciso: E**

---

**1 - CUESTION FEDERAL - RECURSO EXTRAORDINARIO - EXTRANJEROS - PENSION POR INVALIDEZ**

Es admisible el recurso extraordinario en cuanto pone en cuestión la constitucionalidad del art. 1.e del anexo I del decreto 432/97 -que requiere para los extranjeros una residencia mínima de veinte años para tener derecho a la pensión por invalidez prevista en el art. 9 de la ley 13.478-.

---

**2 - PENSION POR INVALIDEZ**

El beneficio de pensión por invalidez previsto en el art. 9 de la ley 13.478 no deriva de la atribución del Poder Legislativo de "dar pensiones" -tradicionalmente llamadas pensiones graciabiles- contenida en el art. 75.20 de la Constitución Nacional.

---

**3 - PENSION POR INVALIDEZ - SEGURIDAD SOCIAL**

El beneficio instituido por el art. 9 de la ley 13.478 y sus modificatorias, no es un "mero favor", tal como caracterizó la Corte a las pensiones graciabiles, sino que cabe inscribirlo en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social (art. 75.12, de la Constitución Nacional).

---

**4 - PENSION POR INVALIDEZ**

Los recaudos establecidos por el decreto 432/97 para acceder a la prestación por invalidez del art. 9 de la ley 13.478, son muestra más que elocuente de que ésta fue prevista para cubrir contingencias sociales absolutamente extremas, vale decir, situaciones que ponen en juego, de manera palpable y potente, la "subsistencia" misma de la persona humana, de una persona carente de "recursos o amparo", por usar vocablos del propio decreto 432/97, y que también emplean la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

---

**5 - CONSTITUCION NACIONAL - DERECHO A LA VIDA - SEGURIDAD SOCIAL - TRATADOS INTERNACIONALES - DERECHOS HUMANOS - EXTRANJEROS**

Por mayor que fuese el margen de apreciación que corresponda dispensar al legislador o reglamentador en la materia, sumar el requerimiento de un lapso de residencia de veinte años -aun cuando también rigiera en igual medida para los argentinos, incluso nativos-, implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, en los términos de los textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida, primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional.

---

#### 6 - CONSTITUCION NACIONAL - DERECHO A LA VIDA

En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho básico.

---

#### 7 - CONSTITUCION NACIONAL - DERECHOS HUMANOS

La Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentra en debate un derecho humano. Por ende, al reglamentar derechos de este tipo, el llamado a hacerlo no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles toda la plenitud que le reconoce la Constitución Nacional, o sea, el texto supremo que los enunció y que manda a asegurarlos.

---

#### 8 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - DECRETOS NACIONALES - EXTRANJEROS - DERECHO A LA VIDA - SEGURIDAD SOCIAL - PENSION POR INVALIDEZ

El recaudo de veinte años de residencia establecido en el art. 1.e del decreto 432/97 (texto originario) resulta inaplicable, por inconstitucional, en los casos en que se encuentren reunidos todos y cada uno de los restantes requisitos para acceder a la prestación por invalidez exigidos por dicho cuerpo legal.

---

#### 9 - CONSTITUCION NACIONAL - NO DISCRIMINACION - EXTRANJEROS - PENSION POR INVALIDEZ

La contradicción directa con las reglas constitucionales que prohíben un trato discriminatorio en razón del origen nacional, obliga a considerar a la categorización realizada por el decreto 432/97 como sospechosa de discriminación y hace pesar sobre dicha norma una presunción de inconstitucionalidad (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Carmen M. Argibay).

---

#### 10 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - NO DISCRIMINACION - RAZONABILIDAD DE LA LEY

Ante la existencia de una categoría sospechosa de discriminación, el juicio de razonabilidad de la norma (arts. 14 y 28 de la Constitución Nacional), deberá estar guiado por un escrutinio estricto, que implica una inversión en la carga de la prueba, de modo tal que es la parte que defiende la constitucionalidad de la norma la que deberá realizar una cuidadosa prueba sobre los fines que había intentado resguardar y sobre los medios que había utilizado a tal efecto, los primeros, deben ser sustanciales y no bastará que sean meramente convenientes y con respecto a los segundos, será insuficiente una genérica "adecuación" a los fines, sino que deberá juzgarse si los promueven efectivamente y, además, si no existen otras alternativas menos restrictivas para los derechos en juego que las impuestas por la regulación cuestionada (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Carmen M. Argibay).

---

#### 11 - CONSTITUCION NACIONAL - NO DISCRIMINACION - EXTRANJEROS

El argumento referido a los límites presupuestarios que condicionarían la concesión de las pensiones no puede en modo alguno justificar una clasificación por el origen nacional como la que contiene el decreto 432/97 (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Carmen M. Argibay).

---

---

**12 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - RAZONABILIDAD DE LA LEY - NO DISCRIMINACION**

El test de mera razonabilidad resulta insuficiente -sino incorrecto- para evaluar la constitucionalidad de una categorización prima facie discriminatoria (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Carmen M. Argibay).

---

**13 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - DECRETOS NACIONALES - NO DISCRIMINACION - EXTRANJEROS - PENSION POR INVALIDEZ**

El art. 1º, inc. "e", del decreto 432/97 es inconstitucional, en tanto discrimina a las personas según su nacionalidad (Voto de los Dres. Enrique Santiago Petracchi y Carmen M. Argibay).

---

**14 - PENSION POR INVALIDEZ - SEGURIDAD SOCIAL**

Las pensiones a la vejez y a la invalidez -tal como la denomina el decreto reglamentario 432/97 no son identificables con las pensiones graciables ni en cuanto a su naturaleza ni en cuanto al régimen de concesión. El beneficio reclamado no pertenece a la órbita de discrecionalidad del órgano legislativo, y por el contrario, cabe considerarlo encuadrado en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social, conforme el art. 75 inc. 12, de la Constitución Nacional (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

**15 - CONSTITUCION NACIONAL - EXTRANJEROS**

Las reglamentaciones que distinguen entre nacional y extranjero no son en principio inconstitucionales en los términos de los arts. 16, 20 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, razón por la cual el legislador se encuentra habilitado a emplearlas con la exigencia de que tal decisión responda a intereses que involucren el bienestar general y que respondan a una justificación razonable y proporcional en relación con los propósitos que se persiguen (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

**16 - CONSTITUCION NACIONAL - IGUALDAD**

El principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica. En consecuencia, la diferencia de trato debe sustentarse en la relación entre la medida adoptada, el resultado producido y la finalidad perseguida (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

**17 - CONSTITUCION NACIONAL - IGUALDAD**

Por aplicación del art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, la operatividad sustantiva del principio de igualdad se integra con la expresa prohibición de supuestos o motivos concretos de discriminación que tienden a impedir diferenciaciones que afectan a colectivos determinados (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

**18 - CONSTITUCION NACIONAL - IGUALDAD**

Las cuestiones de titularidad y ejercicio de los derechos y, más precisamente, el problema de la igualdad en el ejercicio de aquéllos, depende del derecho afectado y de los intereses sociales que aparezcan como imperativos para el Estado en la materia sujeta a reglamentación. En tales supuestos es constitucionalmente válido formular condiciones de trato diferenciado (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

**19 - CONSTITUCION NACIONAL - EXTRANJEROS - NO DISCRIMINACION**

El trato diferenciado entre nacionales y extranjeros no importa un supuesto de discriminación en los términos de los arts. 16 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, ello sin perjuicio de analizar el grado de razonabilidad y proporcionalidad de las consecuencias jurídicas que se deriven de tal configuración normativa en relación con la finalidad de la norma, de manera de evitar resultados disvaliosos o excesivamente gravosos (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

20 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD - DECRETOS NACIONALES  
- SEGURIDAD SOCIAL - TRATADOS INTERNACIONALES - DERECHOS HUMANOS - DISCAPACIDAD  
- EXTRANJEROS - IGUALDAD - PENSION POR INVALIDEZ

Atento los fines perseguidos por las normas que conceden el beneficio, la naturaleza de los derechos fundamentales involucrados y las obligaciones estatales en la materia, respecto de las cuales el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional impone un mandato de acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto, entre otros, de las personas con discapacidad, el plazo de veinte años exigido por el decreto 432/97 a los extranjeros para poder gozar de los beneficios de la pensión luce manifiestamente irrazonable en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

21 - CONSTITUCION NACIONAL - SEGURIDAD SOCIAL - EXTRANJEROS - PENSION POR  
INVALIDEZ

La exorbitancia del plazo de veinte años previsto en el decreto 432/97 convierte en ilusorio el derecho a la pensión en un tiempo oportuno y adecuado. No reúne los requisitos mínimos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad ni con la justificación en que es posible sustentar la diferencia entre naturalizados y extranjeros, conforme criterios y conceptos democráticamente aceptados, ni respecto a los fines que se persiguen al establecer el reconocimiento al derecho asistencial (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

22 - CONSTITUCION NACIONAL - EXTRANJEROS - IGUALDAD

La habilitación constitucional para establecer diferencias entre nacionales y extranjeros no releva al legislador de establecer requisitos razonables para unos y para otros de manera de no alterar el derecho que se pretende reconocer, para ello debe ponderar adecuadamente el sentido que da origen a las categorías y la relación sustancial entre ellas y los medios que elige para no desconocer el principio constitucional de igualdad (Voto del Dr. Juan Carlos Maqueda).

---

23 - PENSION POR INVALIDEZ

La prestación instituida por el art. 9° de la ley 13.478 constituye una pensión de las denominadas no contributivas, que cuenta con una naturaleza jurídica disímil a la de los beneficios previsionales que dependen del aporte de los agentes, circunstancia que hace variar el grado de exigibilidad que recae sobre ellas (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).

-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-

---

24 - PENSION POR INVALIDEZ

El beneficio previsto en el art. 9° de la ley 13.478 nace a partir de una facultad discrecional de uno de los Poderes del Estado, el que sólo está obligado a satisfacerlo cuando se cumplan los requisitos exigidos, por lo que el derecho que asiste a quien quiera solicitarlo, estará fatalmente condicionado a esta circunstancia, pues la extensión y la oportunidad de estas facultades legislativas, depende del sólo criterio del Congreso (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).

-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-

---

25 - CONSTITUCION NACIONAL - IGUALDAD

El derecho que consagra la garantía de igualdad consiste en aplicar la ley a todos los casos ocurrentes según sus diferencias constitutivas. No se trata de la igualdad absoluta o rígida sino de la igualdad para todos los casos idénticos, lo que importa la prohibición de establecer excepciones que excluyan a unos de lo que se les concede a otros en las mismas circunstancias, pero no impide que el legislador establezca distinciones valederas entre supuestos que estime diferentes o que obedezcan a una objetiva razón de discriminación (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).  
-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-.

---

#### 26 - PENSION POR INVALIDEZ

El requisito de residencia impuesto por el decreto 432/97 tanto a los argentinos nativos, a los naturalizados como a los extranjeros da cuenta de que el fin buscado, es que el beneficiario de este tipo de pensiones habite en el territorio de la República, como así también puede apreciarse con claridad que el nivel de exigencia de la obligación, disminuye según el grado de compromiso que la persona tenga para con la Nación, elemento por demás objetivo -en el marco de la naturaleza de la prestación requerida- para realizar una diferencia (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).  
-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-.

---

#### 27 - PENSION POR INVALIDEZ - MENORES - DISCAPACIDAD - CIUDADANIA Y NATURALIZACION

Corresponde confirmar la sentencia que denegó el planteo de inconstitucionalidad del art. 1° del decreto 432/97 si el recurrente no adujo circunstancia alguna que le hubiese imposibilitado tramitar su naturalización ni dio fundamento para su negativa tácita a solicitarla, máxime teniendo en cuenta que el Estado provee a la menor asistencia médica y educación, ambas especiales y gratuitas, como así también que su familia cuenta con la asistencia del Plan Jefes y Jefas de Familia, circunstancias que cumplen con los mandamientos superiores señalados, sin perjuicio de mencionar que, por un lado, dichas prestaciones son pasibles de ser ampliadas por otros medios -diferentes al pretendido- como por ejemplo, con la solicitud de los beneficios acordados por la ley 24.901 (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).  
-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-.

---

#### 28 - CONSTITUCION NACIONAL - CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La declaración de inconstitucionalidad de una norma legal es un acto de suma gravedad institucional que debe ser considerada como la última ratio del orden jurídico y sólo estimable viable si su irracionalidad es evidente, cuanto que el control que al respecto compete en último término a los jueces no incluye el examen de la conveniencia o acierto del criterio adoptado por el legislador (Disidencia de los Dres. Ricardo Luis Lorenzetti y Elena I. Highton de Nolasco).  
-Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la disidencia-.

---