



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 15 de Julio de 2021

Vistos los autos: "Giménez, Rosa Elisabe c/ Comisión Médica Central y/o ANSeS s/ recurso directo ley 24.241".

Considerando:

1°) Que la actora procura obtener la pensión por el fallecimiento de su padre, en su carácter de hija incapacitada para el trabajo (art. 53, inciso e, párrafo segundo, de la ley 24.241). Dado que las Comisiones Médicas son las encargadas de determinar la discapacidad de los peticionarios de estas prestaciones (confr. art. 28 de la Instrucción 6/2005 de la Superintendencia de AFJP), el trámite fue iniciado en la Comisión Médica n° 23 de la ciudad de Salta, lugar de residencia de la accionante (fs. 10).

Allí presentó como prueba documental un certificado de discapacidad otorgado por el Gobierno de la Provincia de Salta, que indica que padece anomalías en la marcha y de la movilidad "espondilosis" (fs. 6).

El organismo dictaminó que la solicitante presenta una poliartropía con limitación multidireccional de los miembros superiores e inferiores y de la columna vertebral, que le causan una incapacidad del 39,44%. En consecuencia, consideró que no reunía las condiciones para acceder a la pensión por fallecimiento (fs. 11/14).

Esta decisión fue apelada ante la Comisión Médica Central (en adelante CMC), que -en virtud de lo previsto en la

Instrucción 37/01 de la SAFJP- no citó al interesado para su revisión, sino que ordenó la realización de estudios complementarios -radiografías, consulta oftalmológica, psicodiagnóstico, entre otros-. Esos exámenes fueron realizados en la ciudad de Salta, por lo que la recurrente no tuvo que trasladarse a Buenos Aires en esa oportunidad. La CMC determinó que la recurrente padece de osteoartrosis con moderada a severa repercusión funcional, incapacidad del aparato visual e hipertensión arterial estadio II. Elevó el porcentaje de incapacidad al 46,42%. No obstante, confirmó el rechazo del beneficio por no alcanzar el 66% de minusvalía requerido por el art. 48 de la ley 24.241, a los efectos de acceder a la pensión del citado art. 53 (fs. 16 y 21/25).

La actora dedujo entonces el recurso directo previsto en el art. 49, inciso 4 de la ley 24.241, pero lo hizo ante la Cámara Federal de Salta, tachando de inconstitucional la norma que la obliga a litigar a más de 1400 kilómetros de distancia de su domicilio. A tal efecto, invocó el caso "Pedraza" en el que la Corte había declarado la inconstitucionalidad del art. 18 de la ley 24.463, en cuanto atribuía a la Cámara Federal de la Seguridad Social competencia para entender en grado de apelación respecto de todos los juzgados federales del país, en materia previsional. Adujo que en esa oportunidad la Corte tuvo en cuenta el carácter vulnerable de los recurrentes, por razón de la edad, y en este caso está en juego la misma cuestión, pero por ser la litigante una persona con discapacidad.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

2°) Que la Cámara Federal de Salta se declaró incompetente para entender en la causa y dispuso su remisión a la Cámara Federal de la Seguridad Social. Entendió que la doctrina de la Corte sentada en el caso "Pedraza", en cuanto determinó que las cámaras federales con asiento en las provincias son competentes en las apelaciones contra fallos en materia previsional emitidos por los jueces federales de esas jurisdicciones, no era aplicable al caso, ya que aquí se impugnaba la decisión de "un organismo centralizado con sede en la Capital Federal", al igual que el tribunal cuya competencia se cuestionaba (fs. 39/40).

3°) Que, contra dicho pronunciamiento, la actora dedujo el recurso extraordinario, que fue concedido (fs. 43/64). Insiste en la inconstitucionalidad del art. 49, inciso 4 de la ley 24.241 y señala que la sentencia es definitiva ya que clausuró el debate sobre la cuestión de competencia al someter el litigio a la jurisdicción de un tribunal que se encuentra a gran distancia de su domicilio. Plantea que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad pues padece una incapacidad, no percibe ingreso alguno y falleció su padre, que era su sostén económico.

Arguye que la cámara debió haber aplicado la doctrina de la Corte sentada en Fallos: 337:530 ("Pedraza") y 339:740 ("Constantino"). Afirma que convalidar la competencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social implica 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 colapso del fuero. En suma, postula que la norma impugnada viola las garantías de acceso a justicia, tutela judicial efectiva e igualdad ante la ley.

4°) Que, aunque la resolución impugnada no constituye inicialmente una sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48, cabe equipararla a las de aquel tipo y habilitar la vía intentada pues, al pronunciarse sobre la validez del art. 49, inciso 4, de la ley 24.241, el *a quo* ha clausurado la posibilidad de la accionante de litigar en un tribunal cercano a su domicilio, lo cual puede ocasionarle un agravio de imposible reparación ulterior, frente a la situación de vulnerabilidad denunciada en el caso. En tales condiciones, el fallo apelado cierra el debate sobre el punto y resulta, a tales fines, el pronunciamiento final requerido por la ley 48 para la procedencia formal del recurso extraordinario.

5°) Que el remedio intentado es formalmente admisible pues se cuestiona la validez de una norma federal -art. 49, inciso 4, de la ley 24.241- por estimarla contraria a los arts. 16, 18, 75, inciso 23, de la Constitución Nacional y a las normas del bloque constitucional (reenvío del art. 75, inciso 22, de la Ley Fundamental) y la decisión ha sido adversa a los derechos invocados por la recurrente con sustento en dichas cláusulas constitucionales.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Cabe recordar, a este respecto, que cuando se encuentra en debate la interpretación de cláusulas constitucionales, el Tribunal no se encuentra limitado por las posiciones del *a quo* ni por los argumentos de las partes, sino que le incumbe efectuar una declaración sobre el punto disputado, según la interpretación que rectamente le otorgue (Fallos: 308:647 y 339:609, entre otros).

6°) Que llega firme a esta instancia: i) que la actora solicita una prestación de carácter alimentario; ii) que padece dolencias que la colocan en un estado de extrema vulnerabilidad, y iii) que reside a 1400 km de distancia del tribunal al que la norma le otorga competencia, por lo que la cuestión a dilucidar radica en determinar si la atribución de competencia referida resulta razonable o lesiona gravemente su derecho de igualdad ante la ley y a la protección judicial efectiva.

Dicho de otro modo, cabe determinar si el criterio de especialidad del fuero de la seguridad social elegido por el legislador para centralizar en la Cámara Federal de la Seguridad Social la revisión judicial de las determinaciones sobre invalidez de afiliados provenientes de todo el país, resulta idóneo y adecuado para resguardar el derecho de acceso a justicia de las personas que, en situación de vulnerabilidad, no residen en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

7°) Que, a los efectos indicados, cabe tener presente la naturaleza de los derechos en juego y el sujeto que demanda la tutela judicial efectiva puesto que, como ha dicho esta Corte, *"a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. Dicho imperativo constitucional resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico"* (Fallos: 342:411, "García, María Isabel").

En efecto, tal como se juzgó en el citado caso "García", la reforma constitucional de 1994 dio un nuevo impulso al desarrollo del principio de igualdad sustancial para el logro de la 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. 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 comunes por los 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*



Corte Suprema de Justicia de la Nación

condicionantes de esta etapa del ciclo vital han sido motivo de regulación internacional, generando instrumentos jurídicos específicos” (considerando 13) que consagran, entre otros, el derecho a la seguridad social (considerando 14) y obligan a asegurar especialmente el acceso a justicia para las personas en condición de vulnerabilidad (considerando 22).

Conforme se expone, la especial naturaleza de los derechos subjetivos en juego y la preferente tutela de la persona que los reclama, refuerzan el escrutinio sobre el debido resguardo de la protección judicial efectiva y la garantía de defensa que están consagrados en normas de rango superior (arts. 18, Constitución Nacional, y -por reenvío del art. 75, inc. 22 de la Ley Fundamental- arts. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y arts. 2.3. a y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

8°) Que, en el caso, el principal obstáculo para el ejercicio pleno de la garantía de acceso a justicia que presenta el art. 49, inciso 4, de la ley 24.241 -en cuanto concentra la totalidad de las revisiones de incapacidades determinadas por la CMC en la Cámara Federal de la Seguridad Social- es la distancia entre ese tribunal y el lugar de residencia de la actora. En efecto, la peticionaria ya tuvo que enfrentar dicho periplo al apelar el dictamen de la Comisión Médica 23 de Salta, ante la CMC. Estaba obligada a seguir ese derrotero para habilitar la instancia judicial y por no poder plantear eficazmente en esa

instancia administrativa la inconstitucionalidad de dicha vía, toda vez que el control de constitucionalidad de las normas es del resorte del Poder Judicial.

Así, la actora siguió los trámites previstos por el art. 49, inciso 3, de la ley 24.241 y, al acceder a la instancia judicial, planteó la inconstitucionalidad del inciso 4 de la norma citada. Sobre el punto, resulta imprescindible acudir a la voz de la doctrina: *"Está bien que quien se sujeta, sin reserva alguna y de manera totalmente voluntaria, a un régimen jurídico, no pueda atacarlo después, porque el consentimiento que aquella sujeción revelaba ha significado renunciar a toda objeción ulterior de inconstitucionalidad. Pero recalamos sobremanera lo de que debe existir sujeción 'voluntaria'. Hay sumisiones que no son voluntarias, sino obligatoriamente impuestas por la ley. Quede, pues, bien en claro que (...) el principio jurisprudencial presupone ineludiblemente que la sujeción a un determinado régimen jurídico haya sido realmente libre, espontánea y voluntaria. Pero extender el principio a situaciones en que el sometimiento obedece al cumplimiento de una obligación legal resulta totalmente abusivo e improcedente. No es posible eludir ni negar el control judicial de constitucionalidad a quien lo articula contra un régimen al cual se ha vinculado porque carecía de toda opción válida para eludirlo"* (confr. Bidart Campos, Germán, "El 'voluntario' sometimiento a un régimen jurídico", ED 78-248).



Corte Suprema de Justicia de la Nación

9°) Que no es relevante en el caso que la CMC y la Cámara Federal de la Seguridad Social se encuentren en la misma ciudad, como insinuó el *a quo*. Lo decisivo en el caso es que ambas se encuentran a más de 1400 kilómetros de distancia del domicilio de la actora, lo que representa un costo mayor para el litigante, si tuviera que trasladarse para las revisiones médicas, o una dilación en la solución del caso, si los exámenes médicos se ordenaran mediante exhorto, a la par que implica una irrazonable restricción en sus posibilidades de defensa.

En efecto, tal como señaló el Tribunal en el mencionado expediente "Pedraza" (Fallos: 337:530), a la excesiva distancia se suma el colapso en que se encuentra la Cámara Federal de la Seguridad Social debido a la sobrecarga de expedientes, que no ha podido ser conjurado hasta el presente. Mediante paralelas reflexiones, puede afirmarse que el art. 49, inciso 4, de la ley 24.241, que pudo haber sido considerado legítimo en su origen por la especialidad del fuero, se ha tornado indefendible desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias.

El objetivo que el Estado perseguía mediante la creación del fuero federal de la seguridad social y el establecimiento de la competencia de la Cámara Federal de la Seguridad Social era instalar un sistema eficiente, que permitiese cubrir mejor los riesgos de subsistencia de la población mayor de edad o incapacitada para el trabajo, estableciendo un modo de revisión judicial de actos "que

otorguen o denieguen" beneficios y reajustes (considerando 9, causa "Pedraza" citada). Sin embargo, no puede negarse la evidencia empírica que demuestra que el tribunal de alzada acumula todavía al presente miles de causas que esperan ser resueltas, lo que afecta la posibilidad de que ciudadanos que se encuentran en situación de vulnerabilidad en el interior del país obtengan en forma rápida y eficiente una respuesta jurisdiccional a sus reclamos de contenido netamente alimentario (confr. argumentos del considerando 10, causa citada y considerando 6° de "Constantino", Fallos: 339:740).

No es razonable que personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y formulan pretensiones de carácter alimentario, que se relacionan con su subsistencia y mejor calidad de vida, se vean compelidas a acudir a tribunales que distan centenares o miles de kilómetros del lugar donde residen, debiendo afrontar los costos que se derivan de tal circunstancia (considerando 13, *in fine*, del mencionado precedente).

10) Que las garantías del "juicio previo" y la "inviolabilidad de la defensa" establecidos en el art. 18 de la Constitución Nacional no se satisfacen con la mera identificación legislativa del tribunal con competencia para atender una causa ni con el acceso formal a su Mesa de Entradas. Se trata de garantías cuyo contenido debe abarcar: i) la posibilidad efectiva de acceder al tribunal, lo cual supone accesibilidad geográfica (cercanía), técnica (disposición de



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Defensor Oficial e intérprete en caso necesario) y arquitectónica (eliminación de barreras o impedimentos de carácter edilicio), entre otras exigencias; ii) la posibilidad efectiva de hacerse oír en el tribunal, o sea el ejercicio pleno y razonable (no abusivo) de los mecanismos procesales disponibles; y iii) la obtención de una sentencia razonada conforme a derecho al final del proceso.

En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha resaltado los deberes del Estado de **eliminar las barreras** y garantizar el acceso a justicia de las personas con discapacidad mediante su **participación adecuada y efectiva** en los procedimientos (CIDH "*Furlán y familiares vs. Argentina*", sentencia del 31 de agosto de 2012, énfasis agregado), parámetro ineludible al ponderar la gravedad de las restricciones que conlleva para la recurrente acudir a la vía impugnatoria cuestionada.

11) Que, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, la solución que debe adoptarse en el *sub judice* es aquella que coloque a la actora en pie de igualdad con el tratamiento que la jurisprudencia ha dispensado a otros grupos de vulnerables. En efecto, a título de ejemplo, cuadra recordar el criterio seguido por esta Corte en materia de tribunal competente en situaciones que guardan analogía por tratarse de individuos que se encuentran en alguna situación de vulnerabilidad: así, ha resuelto que el tribunal competente para el seguimiento de personas con discapacidad mental que estén internadas, como

regla, es el que se encuentre más próximo a la institución donde cursen dicha internación (Fallos: 328:4832; 331:1859 y causa CSJ 2448/2019/CS1 "E. G. s/ declaración de incapacidad", sentencia del 26 de diciembre de 2019, entre otros); y que, en el caso de los niños, en principio, el juez que debe entender es el del lugar que corresponde a su centro de vida y que mejor resguarde su interés superior, priorizando la inmediación en procura de una eficaz tutela de los derechos implicados (Fallos: 340:415 y 421, entre muchos otros).

Conforme a lo sostenido, cabe concluir en que la competencia asignada a la Cámara Federal de la Seguridad Social por el art. 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241 para ejercer el control judicial suficiente de las resoluciones de la Comisión Médica Central, no resulta un medio adecuado, idóneo, necesario o proporcional a los derechos, intereses y valores que el Estado está llamado a proteger en la materia bajo examen.

Por ello, y concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, el Tribunal resuelve: Declarar procedente el recurso extraordinario, revocar la sentencia apelada y declarar la inconstitucionalidad del art. 49, inciso 4, primer párrafo, de la ley 24.241. Notifíquese y remítanse las actuaciones a la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta, a sus efectos.

VO-/-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO DE LA SEÑORA VICEPRESIDENTA DOCTORA DOÑA ELENA I. HIGHTON
de NOLASCO

Considerando:

Que los agravios de la apelante han sido objeto de adecuado tratamiento en el dictamen del señor Procurador Fiscal, cuyos fundamentos esta Corte comparte y a los cuales se remite por razón de brevedad.

Por ello, se declara procedente el recurso extraordinario, se revoca la sentencia apelada y se declara la inconstitucionalidad del art. 49, inc. 4, primer párrafo, de la ley 24.241. Notifíquese y remítanse las actuaciones a la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta a sus efectos.

Firmado Digitalmente por HIGHTON Elena Ines

Firmado Digitalmente por MAQUEDA Juan Carlos

Firmado Digitalmente por ROSATTI Horacio Daniel

Recurso extraordinario interpuesto por **Rosa Elisabe Giménez**, representado por la **Dra. Julia Tamara Toyos**.

Tribunal que intervino con anterioridad: **Sala I de la Cámara Federal de Salta**.

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 osteoartrosis, 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'