



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 28 de Octubre de 2021

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por el Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social en la causa Miranda Castillo, Gloria Trinidad c/ Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social de la Nación s/ amparo ley 16.986", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1º) Que la actora promovió acción de amparo en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986 contra el Poder Ejecutivo Nacional - Ministerio de Desarrollo Social, a fin de que se condene a la demandada a tomar las medidas pertinentes para otorgar la pensión por invalidez regulada por la ley 13.478 (fs. 36/43 vta. de los autos principales). Solicitó la declaración de inconstitucionalidad del art. 1º, inc. e, del anexo I del decreto 432/97, reglamentario del art. 9º de la ley 13.478, en cuanto exige a los extranjeros acreditar una residencia mínima continua en el país de veinte (20) años.

La actora cuestionó la constitucionalidad de esa norma por entender que importa una flagrante violación al derecho a la salud y a la vida, derechos tutelados por los arts. 14, 14 bis y 75, inc. 22, de la Constitución Nacional, por medio del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, señalando también que la norma produce la violación de la regla de trato igualitario y de no discriminación en razón de la nacionalidad.

2º) Que la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata confirmó la decisión de primera instancia que había hecho lugar a la acción de amparo promovida por la señora Miranda Castillo y, en consecuencia, había declarado la inconstitucionalidad del mencionado art. 1º, inc. e, del decreto 432/97 (fs. 155/157 vta. de los autos principales).

La alzada sostuvo que las circunstancias del caso, analizadas a la luz del precedente "R. A., D." (Fallos: 330:3853) y de la causa "Korkhov, Heorhiy c/ Estado Nacional - Poder Ejecutivo Nacional - Mº Desarrollo y otro s/ amparos y sumarísimos con medida cautelar adjunta", sentencia dictada por la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social el 9 de abril de 2013, ameritaban desestimar los agravios de la demandada.

3º) Que contra dicho pronunciamiento, la demandada interpuso recurso extraordinario federal que, denegado, dio origen a la presente queja (fs. 31/35 vta.). El recurrente afirma la existencia de cuestión federal en tanto la sentencia apelada, al confirmar la sentencia de grado, decidió contra la validez del decreto 432/97, desconociendo los términos claros y precisos de la normativa que rige las pensiones no contributivas. Alega que no corresponde tachar de inconstitucional a la norma en cuestión a raíz de la diferenciación que efectúa entre nacionales y extranjeros, toda vez que la garantía constitucional de la igualdad ante la ley no



Corte Suprema de Justicia de la Nación

obsta a que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes.

4º) Que el recurso extraordinario federal es admisible en tanto se ha puesto en tela de juicio la validez constitucional del art. 1º, inc. e, del anexo I del decreto 432/97 y la decisión impugnada ha sido contraria a tal validez (art. 14, inc. 1º, de la ley 48).

5º) Que es jurisprudencia tradicional de esta Corte que sus sentencias deben ceñirse a las circunstancias existentes al momento de ser dictadas (Fallos: 301:693; 310:670; 320:2603), pues como órgano judicial tiene vedado expedirse sobre planteos que devienen abstractos, en tanto todo pronunciamiento resultaría inoficioso al no decidir un conflicto litigioso actual (Fallos: 320:2603; 322:1436; 329:1898 y 330:5070).

Es preciso advertir que, tal como surge de los autos caratulados "Miranda Castillo Gloria Trinidad s/ Ciudadanía" (Expte. FLP 24103896/2010), la actora obtuvo la ciudadanía argentina por naturalización durante el transcurso de este proceso, con fecha 7 de octubre de 2016. De esta forma, a la luz de su nueva condición de argentina naturalizada, el agravio relativo a la declaración de inconstitucionalidad del art. 1º, inc. e, del anexo I del decreto 432/97 que dispone el plazo de residencia continua exigido para los extranjeros ha perdido virtualidad.

6°) Que, por último, cabe señalar que no corresponde integrar el depósito establecido en el art. 286 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación cuando -como en el caso- la Corte se abstiene de dictar pronunciamiento en la queja por considerarlo inoficioso (Fallos: 286:220 y 300:712; conf. causa "Hospital Privado Nuestra Señora de la Merced SA" -Fallos: 341:122-).

Por ello, oídos la señora Defensora General de la Nación y el señor Procurador Fiscal, se declara inoficioso emitir pronunciamiento en las presentes actuaciones. Exímese al recurrente de hacer efectivo el depósito. Notifíquese, devuélvase los autos principales y archívese la queja.

DISI-//-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

-// -DENCIA DEL SEÑOR PRESIDENTE DOCTOR DON HORACIO ROSATTI

Considerando:

1º) Que la actora inició acción de amparo contra el Estado Nacional - Ministerio de Desarrollo Social, solicitando se declare la inconstitucionalidad del requisito exigido por el art. 1º, inc. e, del decreto 432/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que prevé que para acceder a la pensión por invalidez los extranjeros deberán acreditar una residencia continuada en el país de 20 años, y se condene a la demandada a tomar todas las medidas pertinentes para otorgar la pensión por discapacidad correspondiente.

Explicó que nació el 28 de marzo de 1964 en la República del Perú e ingresó al país en 1987, año en el que le fue otorgado el DNI, luego declarado vigente por el Registro Nacional de las Personas (y anulado otro posterior que le había sido otorgado erróneamente). Expresó que en el año 2000 viajó a Perú por motivos familiares, en calidad de turista y al cabo de unos pocos meses regresó a la Argentina y no volvió a salir del país. En ese sentido, señaló que ha residido en Argentina desde el año 1987 hasta el presente, con un intervalo de 6 meses.

Sostuvo poseer una discapacidad de tipo psiquiátrico (trastorno bipolar de la personalidad) que, según la historia clínica y el certificado psiquiátrico emitido por el Hospital Alejandro Korn que adjuntó, asciende al 80% de invalidez y que desde el año 2007 cuenta con certificado de discapacidad de

carácter permanente. Invocó encontrarse en una situación de emergencia de extrema vulnerabilidad psíquica y social al carecer de trabajo y de posibilidades ciertas de ser empleada, no poseer bienes, vivienda o posibilidad de alquilar una y vivir provisoriamente con su familia.

Agregó que a principios de 2014 inició el trámite administrativo tendiente a la obtención de una pensión no contributiva de acuerdo a lo dispuesto en la ley 13.478 y sus modificatorias en la dependencia local del Ministerio, recibiendo una denegación en forma verbal bajo pretexto de no cumplir con los 20 años de residencia requeridos por su decreto reglamentario. En fecha 27 de febrero del mismo año reiteró la petición en la sede central, resolviéndose la imposibilidad de otorgarle la pensión por invalidez.

En fundamento de su petición señaló que el requisito impugnado violenta diversos derechos protegidos por la Constitución Nacional y por instrumentos internacionales vigentes por el reenvío de su art. 75 inc. 22.

2º) Que la demandada negó los hechos invocados por la accionante, y señaló que es necesario diferenciar los beneficios de la seguridad social del beneficio que solicita la actora, que revisten otra naturaleza, e implican el ejercicio de la potestad constitucional reconocida en el art. 75 inc. 20 ("dar pensiones") de la Norma Fundamental. Destacó las posibilidades de la actora de optar por adquirir la naturalización, como así



Corte Suprema de Justicia de la Nación

también ampararse en el régimen legal vigente en la Provincia de Buenos Aires relativo a prestaciones asistenciales. Argumentó la falta de presupuestos que habiliten la acción de amparo, en particular la inexistencia de una decisión denegatoria que implique el agotamiento de la vía administrativa, y que el ponderar la aplicación al caso del precedente de esta Corte "R. A., D." (Fallos: 330:3853) excedería el ámbito de evaluación de una acción de carácter excepcional como la intentada. Finalmente, expresó que la reglamentación contenida en el anexo I, punto I inc. e del decreto 432/97 no se encuentra reñida con el derecho a la igualdad, por cuanto -a su criterio- establece una distinción valedera entre supuestos que estima disímiles y que obedecen a una objetiva razón de diferenciación.

3º) Que el juez de primera instancia, al considerar que la cuestión ventilada en estos autos resultaba de similar tenor a la resuelta por la Corte Suprema en la causa "R. A., D." (Fallos: 330:3853), donde se resolvió que el recaudo de residencia establecido en el decreto referido resulta inaplicable, por inconstitucional, en los casos que se encuentran reunidos todos y cada uno de los restantes requisitos para acceder a la prestación por invalidez exigidos por dicho cuerpo legal, hizo lugar a la acción de amparo entablada por la accionante y declaró la inconstitucionalidad del art. 1º, inc. e, del decreto 432/97 del Poder Ejecutivo Nacional, que prevé que para acceder a la pensión por invalidez los extranjeros deberán acreditar una residencia continuada en el país de 20

años. A su vez, ordenó a la demandada que, en el término de diez días hábiles de quedar firme la decisión, arbitrara las medidas necesarias a los fines de verificar la acreditación, por parte de la actora, de la totalidad de los requisitos previstos en la citada norma para la percepción de la asignación conforme los argumentos de su pronunciamiento.

Recurrido tal decisorio por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Sala I de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata estimó que las circunstancias de autos, analizadas a la luz de los precedentes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ameritaban desestimar los agravios introducidos. Refirió en tal sentido al pronunciamiento de este Tribunal en la causa "R. A., D." (Fallos: 330:3853) citado con anterioridad y la decisión adoptada en "Korkhov, Heorhiy c/ Estado Nacional -Poder Ejecutivo Nacional- M° Desarrollo y otro s/ amparos y sumarísimos con medida cautelar adjunta", donde el Tribunal había desestimado un remedio federal intentado contra una sentencia que ordenó al Estado Nacional dictar un nuevo acto administrativo en el que se expidiera sobre la pensión por vejez, sin considerar el requisito de 40 años de residencia mínima continuada en el país establecido en el art. 1º, incs. d y e, del Anexo I del decreto 582/03. Así, rechazó el recurso interpuesto por la demandada y confirmó la sentencia de primera instancia. Contra esta decisión el Ministerio citado interpuso recurso extraordinario federal, cuya denegación dio origen a la presente queja. Corrido el respectivo traslado, se



Corte Suprema de Justicia de la Nación

pronunció la Procuración General de la Nación (fs. 51/55) y la Defensora General de menores (fs. 41/49 vta.).

4º) Que el recurrente funda el remedio extraordinario articulado en la existencia de cuestión federal sobre la base de señalar que la sentencia recurrida cuestionó el decreto 432/97 y la decisión fue contra su validez, desconociendo los términos claros y precisos de la normativa que rige las pensiones no contributivas.

Argumenta que la letra del decreto 432/97, al establecer una diferencia entre nacionales y extranjeros, no contradice la Constitución Nacional, en la medida que conforme su art. 16 podrían establecerse válidamente diferencias siempre que se refieran a personas que no se encuentren en la misma situación. Sostiene que tal criterio debe concluirse especialmente en estos casos en los que los recursos presupuestarios se encuentran en juego y donde el Estado, sin desatender los principios constitucionales en la materia, debe velar porque tales beneficios no se conviertan en una carga de tal magnitud que pueda afectar el nivel global de otras prestaciones y obligaciones a su cargo. Así, sostiene que en la norma impugnada se verifica una "distinción" pero no una "discriminación" que importe vulneración de los arts. 16 y 20 de la Constitución Nacional.

Agrega que, en la Provincia de Buenos Aires, la ley 10.135 (modificada por ley 11.317) prevé un régimen especial de

prestaciones que consta de una asignación mensual equivalente al monto de la jubilación mínima dispuesta para los agentes de la administración pública provincial, al que la actora no tendría limitación alguna de recurrir y cuya constitucionalidad no fue cuestionada.

Esgrime a su vez la arbitrariedad del pronunciamiento, al sostener que la cámara no tuvo en cuenta el pedido de naturalización en trámite en virtud del cual -a su criterio-, de acreditarse una residencia continuada de cinco años, se tornaría abstracta la cuestión debatida en autos. Por último, plantea la existencia de gravedad institucional al sostener que la cuestión en debate excede el interés particular.

5º) Que el remedio intentado suscita cuestión federal bastante para su consideración por la vía intentada, en la medida en que los agravios de la recurrente y los argumentos introducidos por la Defensora General de la Nación (fs. 41/49 vta.) ponen de manifiesto que lo que aquí se discute atañe a la aplicación, inteligencia e interpretación de normas constitucionales (arts. 16, 20, 75, incs. 22 y 23). En este plano, el Tribunal no se encuentra limitado por los argumentos de las partes o del *a quo*, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto debatido (Fallos: 320:1602 y 323:1656).

Por otra parte, los planteos de la recurrente circunscriptos a la arbitrariedad de la sentencia en torno a la



Corte Suprema de Justicia de la Nación

procedencia de la vía del amparo resultan ineficaces para habilitar la vía extraordinaria, ya que remiten a cuestiones de hecho, prueba, derecho común y procesal, materias propias de los jueces de la causa y ajenas -como regla y por su naturaleza- al remedio del art. 14 de la ley 48, máxime cuando la sentencia cuenta con motivaciones suficientes que, al margen de su acierto o error, le dan sustento como acto jurisdiccional (Fallos: 341:688, entre muchos otros).

6º) Que corresponde señalar que no obsta a la intervención de este Tribunal el hecho de que, con posterioridad a la interposición de la demanda, en fecha 7 de octubre de 2016, la actora haya obtenido la ciudadanía argentina por naturalización, a partir de lo cual no se verificaría la aplicación del requisito cuya constitucionalidad se ha impugnado (el art. 1º, inc. e, del anexo I del decreto 432/97), e incluso que podría darse por cumplido el requisito establecido por el art. 1º, inc. d, que dispone que los argentinos nativos o naturalizados, residentes en el país, deberán contar con una residencia continuada de por lo menos cinco (5) años. En su caso, la verificación de esta nueva condición por parte de la actora habría tornado inoficioso el planteo de inconstitucionalidad articulado hacia el futuro, pero subsiste el interés en relación al período anterior a la adquisición de la nacionalidad durante el cual la actora mantenía la condición de extranjera, lo que exigía analizar la aplicabilidad del requisito cuya constitucionalidad se ventila en el *sub examine*

(Fallos: 343:1871, disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti, entre otros).

Ello así, dado que los actos que reconocen la existencia de un derecho previsional tienen efecto declarativo y no constitutivo de aquel, que se consolida al momento de cumplir con los requisitos correspondientes (Fallos: 342:263 y 738, entre muchos otros); tal consolidación no puede ser desconocida, incluso, en el caso de que no haya sido ejercido el derecho (Fallos: 329:3207).

7º) Que la cuestión a discernir por este Tribunal consiste en dirimir la constitucionalidad del art. 1º, inc. e, del Anexo del decreto 432/97 del Poder Ejecutivo Nacional, reglamentario de la ley 13.478, que establece la obligatoriedad de los extranjeros de acreditar la residencia continuada en el país durante 20 años como condición para acceder a la pensión por invalidez. El tema ha recibido tratamiento expreso de este Tribunal en el precedente "R. A., D." (Fallos: 330:3853), donde la mayoría compuesta por los votos conjuntos de los jueces Fayt y Zaffaroni, y Petracchi y Argibay -respectivamente- y el voto concurrente del juez Maqueda, resolvió la inconstitucionalidad del requisito en crisis. Asimismo, ha sido recientemente estudiada en la disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti en autos "Silva Leal" (Fallos: 343:1871), donde se concluye que el plazo de 20 años exigido 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.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

8º) Que, conforme se expuso en el pronunciamiento citado, a los fines de delimitar el plexo normativo de aplicación en la causa, es necesario en primer término pronunciarse sobre la naturaleza de la pensión cuyos requisitos se encuentran reglamentados por la norma citada.

A tal efecto, cabe considerar que el art. 3º de la ley 13.478 creó el Fondo Estabilizador de Previsión Social para atender los déficits de los organismos de previsión social, el pago del suplemento variable, las "*pensiones graciabiles acordadas o a otorgarse y las pensiones a la vejez creadas por esta ley*". Del tenor literal señalado, se colige necesariamente la diferenciación que formuló el legislador entre las dos instituciones a que hace referencia: i) las pensiones denominadas "graciabiles", y ii) las pensiones destinadas a la vejez. Al regular estas últimas, el art. 9º de la ley de referencia amparaba a las personas de sesenta años o más, no cubiertas por un régimen de previsión y con exigencia de otros requisitos.

A su vez, la ley 18.910 incorpora, como un supuesto diferenciado para acceder a la pensión la alternativa, que la persona se encuentre "*imposibilitada de trabajar*". Finalmente, la ley 20.267 sustituyó el art. 9º de la ley 13.478 y sus modificatorias y dispuso "*Facultase al Poder Ejecutivo a otorgar en las condiciones que fije la reglamentación una pensión inembargable a toda persona sin suficientes recursos propios, no*

amparada por un régimen de previsión, de sesenta y cinco o más años de edad o imposibilitada de trabajar".

En síntesis, como ha señalado la Corte en Fallos: 330:3853 citado (voto del juez Maqueda, considerando 4º, y argumento del voto de los jueces Fayt y Zaffaroni, considerando 2º), una lectura sistemática y consistente de las normas mencionadas revela que las pensiones a la vejez y a la invalidez (tal como la denomina el decreto reglamentario) no son identificables con las pensiones graciabiles ni en cuanto a su naturaleza ni en cuanto al régimen de concesión.

La interpretación que antecede es la que mejor se compadece con la índole de los derechos que se encuentran en juego. Es que las leyes deben ser interpretadas considerando armónicamente la totalidad del ordenamiento jurídico y los principios y garantías de raigambre constitucional para obtener un resultado adecuado, pues la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas o conclusiones reñidas con las circunstancias singulares del caso no resultan compatibles con el fin común tanto de la tarea legislativa como de la judicial (doctrina de Fallos: 300:417; 302:1209, 1284; 303:248 y sus citas).

En consecuencia, el beneficio en juego no deriva de la atribución del Poder Legislativo de "dar pensiones" (tradicionalmente llamadas pensiones graciabiles) contenida en el art. 75, inc. 20 de la Constitución Nacional -cuyo



Corte Suprema de Justicia de la Nación

reconocimiento pertenece a la órbita de discrecionalidad del órgano legislativo-, sino que, por el contrario, se encuentra encuadrada en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social, conforme el art. 75, inc. 12, de la Norma Fundamental argentina (Fallos: 330:3853, voto de los jueces Fayt y Zaffaroni, considerando 2º, voto del juez Maqueda, considerando 4º).

Así, el sistema de seguridad social subsume tanto aquellas pensiones contributivas como no contributivas. En esta orientación, corresponde la ponderación de la norma impugnada a la luz de los principios establecidos en los arts. 14 bis y 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, e instrumentos internacionales con jerarquía constitucional vigentes por el reenvío del art. 75, inc. 22 (arts. XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 9º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 28, inc. 2, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad). En referencia al colectivo de personas con discapacidad resulta de aplicación a la causa el art. 9 del Pacto Internacional supra aludido, tal como lo ha puntualizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: "*[l]os regímenes de seguridad social y de mantenimiento de los ingresos revisten importancia particular para las personas con discapacidad. Como se indica en las Normas Uniformes 'Los Estados deben velar por asegurar la prestación de apoyo adecuado*

en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con ésta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo'" (Observación General n° 5. Las personas con discapacidad, HRI/GEN/1/Rev. 6, ps. 34/35, párr. 28. La referencia es a las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad - anexo de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 48/96, 20-XII-1993).

9°) Que, arribados a este punto, resulta necesario ponderar si es compatible con el texto constitucional argentino el reconocimiento al legislador de la facultad de establecer diferencias entre nacionales y extranjeros en el contexto de los fines que persigue la norma cuestionada, y en relación con la naturaleza de los derechos y garantías que se pretende proteger.

En lo que refiere a distinciones entre nacional y extranjero, resulta imprescindible considerar que el art. 20, primera parte, de la Constitución Nacional, consagra que "[L]os extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes...". En cuanto a la garantía de igualdad ante la ley, radica en consagrar un trato legal igualitario a quienes se hallan en una razonable paridad de circunstancias, lo que no impide que el legislador contemple



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de manera distinta situaciones que considere diferentes, en la medida en que dichas distinciones no se formulen con criterios arbitrarios, de indebido favor o disfavor, privilegio o inferioridad personal o clase, ni importen ilegítima persecución de personas o grupos de ellas (Fallos: 342:411 citado).

En esa inteligencia, el trato diferenciado entre nacionales y extranjeros no es en principio inconstitucional 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 invocar la distinción con la exigencia de que tal decisión responda a intereses que involucren el bienestar general y encuentren una justificación razonable y proporcional en relación con los propósitos que se persiguen. Tal distinción no importa *per se* un supuesto de discriminación; 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.

10) Que el decreto 432/97 recurre a la exigencia del requisito de residencia continua en el país como presupuesto para el otorgamiento de la pensión no contributiva en estudio tanto para ciudadanos como extranjeros, previéndose para cada caso una distinta extensión. Así, para los ciudadanos rige la extensión prevista en el inc. d del art. 1º del Anexo I, conforme el cual “[L]os naturalizados deberán contar con una

residencia continuada en el mismo de por lo menos cinco (5) años anteriores al pedido del beneficio". El requisito se extiende a 20 años en el caso de los extranjeros.

En tal entendimiento, si bien es cierto que la "no permanencia" como factor de restricción de derechos ha sido analizada por este Tribunal, tal ponderación ha contemplado casos diversos al presente: a título de ejemplo, al justipreciar la constitucionalidad de la fijación de sobretasas o recargos por ausentismo (Fallos: 147:402; 171:390; 190:159; 210:1208; 211:389; 220:1310; 223:401; 239:157; 314:1293), la Corte ha convalidado la determinación de diversas categorías de contribuyentes por motivos tales como la mayor o menor vinculación del dueño con el país en que la riqueza gravada tiene su asiento o su fuente. Ahora bien, el supuesto en estudio difiere al analizado en los casos precitados, dado que en la presente causa el requisito de residencia continua en el país es exigido como recaudo para la obtención del beneficio, es decir, para la consolidación misma del derecho.

En la justipreciación de su razonabilidad, es necesario considerar que el requisito de residencia en el país aparece en el *sub judice* ligado a la necesidad de asegurar un cierto grado de integración y permanencia que resulta de relevancia jurídica al tiempo de organizar un sistema de asistencia social (arg. voto del juez Maqueda en Fallos: 330:3853, considerando 14). En esa inteligencia, la residencia continua en el país (tanto para naturalizados como para



Corte Suprema de Justicia de la Nación

extranjeros) constituye un requisito constitucionalmente válido para garantizar en términos de igualdad formal y sustantiva el acceso a la prestación asistencial.

11) Que, sentado lo anterior, corresponde ponderar la validez constitucional y el grado de razonabilidad que reviste la extensión del lapso de 20 años de residencia continuada exigido por la reglamentación para los extranjeros, a fines de acceder al beneficio no contributivo señalado, especialmente a la luz del plexo normativo y axiológico en el que se subsume la pensión no contributiva en análisis, los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad que se encuentran reglamentados por la norma y las obligaciones estatales en la materia, en los términos del art. 75, inc. 23, e instrumentos internacionales con jerarquía constitucional (específicamente la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

Específicamente, los recaudos exigidos por el decreto 432/97, reglamentario de la ley 13.478 y sus modificatorias, permiten concluir que la norma apunta a reconocer el acceso al beneficio a aquellos que se encuentran en contingencias sociales absolutamente extremas, vale decir, situaciones que ponen en juego la "subsistencia" misma de la persona humana carente de "recursos o amparo", para usar vocablos del propio decreto 432/97 y, con ello, la vigencia efectiva de sus derechos fundamentales básicos.

En efecto, la norma se presenta como uno de los modos previstos en nuestra legislación para garantizar el goce de los derechos esenciales reconocidos en el texto constitucional y replicados en los tratados internacionales, entre los que corresponde mencionar el derecho a la vida, a la salud, a la supervivencia y al desarrollo, a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social y, en definitiva, a gozar de igualdad de oportunidades. En este sentido, se pondera la vulnerabilidad vital del colectivo concernido, ya que la falta de consideración de esta circunstancia como pauta de diferenciación supone igualar a los vulnerables con quienes no lo son (arg. Fallos: 342:411).

La preferente tutela de la que gozan las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las personas discapacitadas, y el principio de progresividad en la satisfacción plena de sus derechos fundamentales, según se encuentra prescripto en el art. 75, inc. 23, de la Constitución Nacional, ha desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos (Fallos: 332:2454).

12) Que a la luz de los derechos y principios constitucionales involucrados en la reglamentación cuya constitucionalidad se ha impugnado, se reitera el criterio señalado en la disidencia de los jueces Maqueda y Rosatti en la causa "Silva Leal" (Fallos: 343:1871), conforme al cual el plazo de 20 años exigido a los extranjeros para poder gozar de los



Corte Suprema de Justicia de la Nación

beneficios de la pensión luce manifiestamente irrazonable en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional.

En efecto, la exorbitancia del plazo 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 ofrece una justificación plausible para sustentar la diferencia entre naturalizados y extranjeros, conforme criterios democráticamente aceptados. 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. No está en discusión el criterio según el cual es constitucionalmente válido establecer no solo el requisito de la residencia sino de que esta cumpla un plazo determinado. Es la desproporción de la extensión del plazo lo que lo convierte en inconstitucional.

La irrazonabilidad del plazo consignado importa en los hechos que la aplicación de tal norma se traduzca en una discriminación indirecta ya que por las consecuencias que irroga, en la práctica, el beneficio de la pensión por invalidez estaría vedado para los extranjeros con residencia acreditada en el territorio argentino.

13) Que, en mérito a lo expuesto, corresponde confirmar la sentencia recurrida que declara la inconstitucionalidad del art. 1º, inc. e, del decreto 432/97

respecto del plazo de veinte años exigido a la residencia continua de un extranjero a los efectos de acceder a la pensión por invalidez regulada por el art. 9º de la ley 13.478 (y sus modificatorias).

Por ello, concordemente con lo dictaminado por el señor Procurador Fiscal, se hace lugar a la queja, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la decisión recurrida. Acumúlese la queja al principal y vuelvan los autos al tribunal de origen. Notifíquese y remítase.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Recurso de queja interpuesto por el **Estado Nacional (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)**, representado por la **Dra. Carolina Raquel Jaschevatzky**.

Tribunal de origen: **Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, Sala I.**

Tribunal que intervino con anterioridad: **Juzgado Federal n° 2 de La Plata.**