

Corte Suprema de Justicia de la Nación



Buenos Aires, *Seis de mayo de 2014.*

Autos y Vistos; Considerando:

1°) Que entre la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán y la Cámara Federal de la Seguridad Social se ha planteado una contienda negativa de competencia en la causa iniciada por un pensionado en los términos de la ley 23.848 contra la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) con el objeto de obtener el pago de haberes retroactivos desde la fecha de la presentación de su solicitud administrativa.

La Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán se declaró incompetente por considerar que se trataba de una controversia de naturaleza previsional que debía ser resuelta por el fuero especializado en la materia para *posibilitar al administrado un mejor servicio de justicia* (fs. 167/167 vta). Por su lado, la Cámara Federal de la Seguridad Social rechazó su competencia al evaluar que, en virtud del artículo 18 de la ley 24.463, sólo actúa como tribunal de apelación en los recursos deducidos contra sentencias dictadas por los juzgados federales de primera instancia con asiento en las provincias en los supuestos en que la acción se inicie conforme a lo previsto por el artículo 15 de la ley 24.463 modificado por el art. 3° de la ley 24.655 (fs. 181).

A su turno la cámara preopinante insistió en su criterio original (fs. 189). En tales condiciones, se configura una contienda negativa de competencia que corresponde resolver al

Tribunal (artículo 24, inciso 7°, del decreto-ley 1285/58, texto según ley 21.708).

2°) Que el presente conflicto de competencia debe ser resuelto en el marco de colapso en que se encuentra la Cámara Federal de la Seguridad Social debido a la sobrecarga de expedientes. Esta circunstancia obliga a esta Corte a examinar esta grave situación al margen de que ya tiene dicho que ese tribunal sólo conocerá en las apelaciones planteadas contra sentencias dictadas en demandas de conocimiento pleno en los términos del artículo 15 de la ley 24.463 (conf. Competencia N° 337.XLVII "Mamone, Rosa F. c/ ANSeS y otro s/ amparo", sentencia del 20 de diciembre de 2011).

3°) Que en su acordada 1/2014 la citada cámara ha advertido que se encuentra en *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.*

4°) Que la crítica situación señalada impacta directamente en uno de los grupos vulnerables que define nuestra Constitución -los jubilados- que no logran obtener respuestas de los jueces cuando efectúan un reclamo en torno a su prestación previsional, de neto carácter vital y alimentario (artículo 75, inc. 23).

5°) Que en la búsqueda de resolver esta *aguda crisis* que va a contramano del mandato del constituyente de otorgar mayor protección a quienes más lo necesitan, resulta necesario empezar por recordar que este Tribunal ya ha acudido a la declara-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

~~1/1~~
ción de inconstitucionalidad de oficio de las normas atributivas de competencia que excedan los límites constitucionales de sus atribuciones jurisdiccionales, en la medida en que la ausencia de planteamiento de la incompetencia *ratione materiae* por los interesados no puede ser obstáculo para el pronunciamiento de oficio a su respecto (Fallos: 143:191; 185:140; 238:288 entre otros); de lo contrario, se forzaría a los magistrados a declinar la propia jurisdicción o asumir la de otros tribunales u órganos sobre la base de normas constitucionalmente inválidas (Fallos: 306:303 voto de los jueces Fayt y Belluscio).

6°) Que dadas las circunstancias actuales descriptas, y de acuerdo con los fundamentos mismos de su rol institucional como cabeza del Poder Judicial de la Nación, esta Corte Suprema estima oportuno revisar la validez constitucional de la competencia atribuida por el artículo 18 de la ley 24.463 a la Cámara Federal de la Seguridad Social en lo que respecta a su carácter de tribunal de apelación de las sentencias dictadas por los juzgados federales con asiento en las provincias en los términos del artículo 15 de esa ley.

En efecto, ciertas normas susceptibles de ser consideradas legítimas en su origen, pudieron haberse tornado indefendibles desde el punto de vista constitucional con el transcurso del tiempo y el cambio de las circunstancias objetivas relacionadas con ellas. Las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de fu-

turo, y está destinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción (Fallos: 241:291 y 328:566)

7°) Que la ley 24.463 implicó -en conjunción con otras leyes de la época- una profunda reforma al sistema jubilatorio y en particular al procedimiento de impugnación judicial de los actos administrativos de la Administración Nacional de la Seguridad Social.

En cuanto aquí interesa, estableció que la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social creada por ley 23.473 como fuero especializado de competencia nacional se transformaría en Cámara Federal y que intervendría en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social de la Capital Federal y de los juzgados federales con asiento en las provincias (artículos 15 y 18).

8°) Que mediante la ley 24.463 el Poder Legislativo, en uso de las facultades otorgadas por el artículo 75, inc. 20 de la Constitución Nacional, reglamentó el procedimiento en materia de seguridad social de acuerdo con un criterio cuya conveniencia o acierto esta Corte ha reconocido como un ámbito ajeno a la posibilidad de revisión judicial (doctrina de Fallos: 300:642, 700 y 328:566, entre muchos otros). Esta facultad legislativa no obsta sin embargo a la valoración que quepa efectuar acerca de la racionalidad de las medidas adoptadas, entendida ésta como la adecuación entre el medio elègido y el fin propuesto como bien social en un momento dado. Ese medio será admisible siempre que tenga una relación racional con el fin que le sirve

Corte Suprema de Justicia de la Nación

de presupuesto, el cual deberá representar un interés social de intensidad tal que justifique la decisión. Asimismo, el medio será admisible si no suprime ni hiere sustancialmente otros bienes amparados por la misma estructura constitucional.

9°) Que 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 de mayor edad o incapacitada para el trabajo, estableciendo un modo de revisión judicial de los actos que "otorguen o denieguen" beneficios y reajustes (Fallos: 313:1005; 318:1386 y 328:566).

En este sentido, cabe tener presente que la finalidad que se tuvo en cuenta al momento de crear la Cámara Nacional de Apelaciones de la Seguridad Social -antecesora de la Cámara Federal actual- fue dotar a la justicia de un ámbito especializado que solucionase en forma rápida y eficaz los numerosos problemas que se presentan dentro del área de la seguridad social (conf. Debate Parlamentario de la ley 23.473).

10) Que sin embargo, el Tribunal no puede negar la 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 3°, afectando de esta manera en forma decisiva la posi-

bilidad 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.

11) Que frente al peligro cierto de desconocer la vigencia de los beneficios de la seguridad social a centenas de miles de jubilados, el Poder Judicial ve comprometida su misión de velar por la vigencia real y efectiva de la Constitución Federal.

Ello lleva a ponderar las circunstancias presentes para evitar que por aplicación mecánica e indiscriminada del artículo 18 de la ley 24.463 se vulneren derechos fundamentales de la persona y se prescinda de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa en los casos concretos. De así ocurrir, la solución sería frontalmente contraria al propósito de "afianzar la justicia", enunciado en el Preámbulo de la Constitución Nacional, que no sólo se refiere al Poder Judicial sino a la salvaguarda del valor justicia en los conflictos jurídicos concretos que se plantean en el seno de la comunidad (doctrina de Fallos: 307:326 y 328:566).

Corte Suprema de Justicia de la Nación

12) Que en consecuencia, el artículo 18 de la ley 24.463 no permite efectivizar la pretensión fundamental del legislador de garantizar acciones y vías procesales que posibiliten un efectivo acceso al servicio de justicia y a la tutela jurisdiccional, asegurando la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones judiciales (arg. Fallos: 328:566).

13) Que tampoco es posible soslayar que la Cámara Federal de la Seguridad Social tiene su sede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por lo que en esta ciudad se concentra la totalidad de las apelaciones ordinarias deducidas en las causas previsionales que se inician en todo el país. Por tal motivo, en esta materia, cualquier adulto mayor o persona incapacitada de trabajar que decida impugnar judicialmente actos de la Administración Nacional de la Seguridad Social debe representarse la alternativa, altamente probable por cierto, de que su causa continúe su trámite ordinario en la citada ciudad.

No importa que el actor resida en la provincia que sea, lo cierto es que las decisiones que a su respecto se adopten en los juzgados federales con asiento en las provincias, al ser apeladas, continuarán su trámite en la Ciudad de Buenos Aires. Así, la aplicación de la ley vigente 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 ordinarios que distan centenares o miles de kilómetros del lugar donde residen, debiendo afrontar los costos que el cambio de sede implica.

14) Que por tal motivo, y atento a las particulares características de la materia en examen, es posible sostener 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.

15) Que en este sentido, no es ocioso señalar 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).

Corte Suprema de Justicia de la Nación



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 II, Sección 4°, pto. 42).

16) Que permitir que las cámaras de apelaciones federales con asiento en las provincias intervengan como alzada en materia previsional garantiza el bienestar de los ciudadanos, el federalismo, la descentralización institucional y la aplicación efectiva de los derechos de los beneficiarios del sistema previsional.

17) Que, de acuerdo con lo hasta aquí expuesto, cabe concluir en que la competencia que el artículo 18 de la ley 24.463 atribuye a la Cámara Federal de la Seguridad Social en materia de apelación respecto de las sentencias dictadas por los juzgados federales provinciales en los términos del artículo 15 de la ley citada, no resulta un medio ni adecuado, ni idóneo, ni necesario, ni proporcional en relación con los derechos, intereses y valores que el Estado está llamado a proteger en la materia bajo examen.

18) Que con arreglo a lo decidido en la acordada 80/93, este desplazamiento de la competencia será de aplicación

inmediata, alcanzando inclusive a todos los asuntos radicados ante la Cámara Federal de la Seguridad Social o con recurso de apelación ya concedido, con excepción de aquellos en los que se hubiesen dictado actos típicamente jurisdiccionales antes del 30 de abril de 2014.

La fijación de esta línea divisoria en los términos señalados ha tenido debidamente en consideración la especial prudencia que debía guiar decisiones de esta especie, en la medida en que a diferencia de las situaciones examinadas por el Tribunal en los casos "Tellez" e "Itzcovich" (Fallos: 308:552 y 328:566, respectivamente), la nueva radicación de las causas ante las cámaras federales no priva de validez alguna a los actos procesales cumplidos, que mantienen incólume su validez y eficacia (Fallos: 114:89; 233:62; 256:440; 306:1223, 1615 y 2101, considerando 12 y sus citas; 310:2049, 2184 y 2845; 312:251 y 466; 313:542; 316:679 y 2695; 317:499 y 1108; 319:1675, 2151 y 2215; 320:1878; 321:1419; 322:1142; 324:2334, entre otros).

19) Que lo hasta aquí expuesto resulta aplicable con mayor razón a las cuestiones de competencia que se den en acciones de amparo como la presente, máxime si se repara en que no se encuentran incluidas dentro de las previsiones del artículo 15 de la ley 24.463 por no tratarse de demandas de conocimiento pleno.

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal: a) se declara que, con arreglo a lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.463, la presente acción de amparo deberá tramitar ante la Cámara Federal de Tucumán; b) se declara la inconstitucionalidad

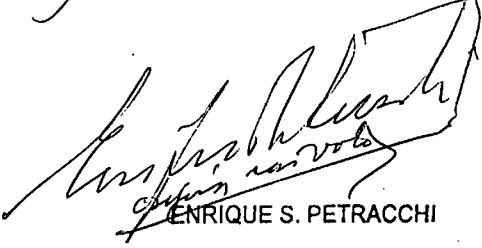
Corte Suprema de Justicia de la Nación


del artículo 18 de la ley 24.463 en los términos señalados y se establece que la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces federales con asiento en las provincias, que con el alcance establecido en el considerando 18, serán de competencia de las cámaras federales que sean tribunal de alzada, en causas que no sean de naturaleza penal, de los juzgados de distritos competentes. Hágase saber a la Cámara Federal de la Seguridad Social y a todas las Cámaras Federales con asiento en las provincias.


RICARDO LUIS LORENZETTI


ELENA J. HIGHTON de NOLASCO


CARLOS S. FAYT


ENRIQUE S. PETRACCHI


JUAN CARLOS MAQUEDA


E. RAUL ZAFFARONI

VO-/-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//--TO DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

1°) Que concuerdo con la relación de antecedentes efectuada en los considerandos 1° a 4° del voto que encabeza este pronunciamiento, a los que remito por razones de brevedad.

También concuerdo con el fundado examen teleológico de la ley 24.463 que lleva a cabo dicho voto, así como la apropiada ponderación que realiza de las consecuencias originadas por la aplicación de dicho ordenamiento y el modo directo e inmediato en esta situación compromete las garantías constitucionales de los justiciables, razón por la cual doy por reproducidos los considerandos 7° a 17 del voto mencionado.

2°) Que esta Corte tiene el deber institucional de adoptar las medidas razonables y apropiadas para preservar la validez constitucional de los procesos, futuros y en trámite, en que la aplicación de la regla establecida por el artículo 18 de la ley mencionada dé lugar a la violación de las garantías constitucionales en juego, además de incurrir en una grave afectación de uno de los pilares fundamentales de la administración de justicia en un Estado democrático.

Se trata, pues, de enfrentar con la rapidez que exige la naturaleza de los intereses comprometidos una situación que dista de ser novedosa en la doctrina de los precedentes de esta Corte, que ante casos que guardan analogía con el presente ha debido tomar decisiones con la mayor celeridad para evitar si-

tuaciones frustratorias de garantías constitucionales o de atolladero institucional en la administración de justicia (acordadas 15/87, 6/89, 45/96, 75/96, y 34/2002, y sus citas; acordada 23/2005).

3°) Que en el tradicional precedente de Fallos: 246: 87, de 1960 ("Cavura de Vlasov"), esta Corte hizo un señalamiento detallado del modo en que, sobre la base de su condición de titular del Poder Judicial de la Nación reconocida en la Constitución Nacional y aún sin un texto infraconstitucional expreso, hubo intervenido -desde 1928, Fallos: 153:55- para establecer el tribunal competente ante situaciones de manifiesta denegación de justicia que ofendían la garantía superior de defensa en juicio. Recordó el Tribunal en aquel fallo que sobre la base de la experiencia de esos antecedentes, el Congreso de la Nación sancionó la ley 13.998 poniendo explícitamente en cabeza de esta Corte la obligación de conocer para definir el juez competente en los casos en que su intervención fuere indispensable para evitar una efectiva privación de justicia (artículo 24, inc. 8°), texto que pasó a integrar la ley orgánica vigente desde 1958 (artículo 24, inc. 7°, del decreto-ley 1285/58, ley 14.467). En la clásica obra "Jurisdicción Federal", Jorge Gondra explicaba en 1944 que esta Corte ya intervenía para definir el juez que debía entender en un juicio ante casos excepcionales para evitar la efectiva denegación de justicia que de otro modo se produciría (pág. 430).

4°) Que en las condiciones expresadas, corresponde nuevamente poner en ejercicio la atribución de que se trata, en el recto sentido que se propone en este acuerdo, de que en los


Corte Suprema de Justicia de la Nación

recursos de apelación deducidos en las causas radicadas ante los juzgados federales con asiento en las provincias dejará de intervenir la Cámara Federal de la Seguridad Social, conociendo de esos asuntos las cámaras federales con asiento en las provincias que, para casos que no sean de naturaleza penal, sean respectivamente el tribunal de alzada de los juzgados de distrito intervinientes.

5°) Que con arreglo a lo decidido en la acordada 80/93, este desplazamiento de la competencia será de aplicación inmediata, alcanzando inclusive a todos los asuntos radicados ante la Cámara Federal de la Seguridad Social o con recurso de apelación ya concedido, con excepción de aquellos en los que se hubiesen dictado actos típicamente jurisdiccionales antes del 30 de abril de 2014.

La fijación de esta línea divisoria en los términos señalados ha tenido debidamente en consideración la especial prudencia que debía guiar decisiones de esta especie, en la medida en que a diferencia de las situaciones examinadas por el Tribunal en los casos "Télliez" e "Itzcovich" (Fallos: 308:552; y 328:566, respectivamente), la nueva radicación de las causas ante las cámaras federales no priva de validez alguna a los actos procesales cumplidos, que mantienen incólume su validez y eficacia (Fallos: 114:89; 233:62; 256:440; 306:1223, 1615 y 2101 considerando 12 y sus citas; 310:2049, 2184 y 2845; 312:251 y 466; 313:542; 316:679 y 2695; 317:499 y 1108; 319:1675, 2151 y 2215; 320:1878; 321:1419; 322:1142; 324:2334, entre otros).

Por ello, oído el señor Procurador Fiscal: a) se declara que, con arreglo a lo establecido en el artículo 15 de la ley 24.463, la presente acción de amparo deberá tramitar ante la Cámara Federal de Tucumán; b) se declara con sustento en lo dispuesto en el artículo 24, inc. 7°, del decreto-ley 1285/58, que hasta nueva disposición del Tribunal, la Cámara Federal de la Seguridad Social dejará de intervenir en grado de apelación contra las sentencias dictadas por los jueces federales con asiento en las provincias, que con el alcance establecido en el considerando 5° serán de competencia de las cámaras federales que sean tribunal de alzada, en causas que no sean de naturaleza penal, de los juzgados de distritos competentes. Hágase saber a la Cámara Federal de la Seguridad Social y a todas las Cámaras Federales con asiento en las provincias.



ENRIQUE S. PETRACCHI

Para acceder al dictamen de la Procuración General de la Nación ingrese a:

http://www.mpf.gov.ar/Dictámenes/2013/MSachetta/noviembre/Pedraza_Hector_Comp_766_L_XLIX.pdf