

CINCO AÑOS DE “PEDRAZA”. UNA ACERTADA DECISIÓN DE LA CORTE SUPREMA.

Por Alejandro Castellanos, *Juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Salta.*

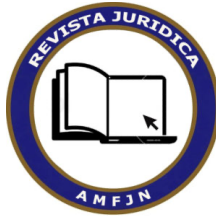
I) INTRODUCCIÓN

En el marco de una contienda de competencia suscitada entre la Cámara Federal de la Seguridad Social y la Cámara Federal de Apelaciones de Tucumán, la Corte Suprema se encontró finalmente con un caso judicial donde estaba en disputa una cuestión vinculada con la realidad imperante en el fuero de la Seguridad Social de la Capital Federal, teniendo además, ante sí, la oportunidad de articular una solución tendiente a restablecer el acceso a justicia de un sector de la sociedad vulnerable y vulnerado.

En efecto, en su condición de “cabeza” de Poder del Estado y echando mano de las facultades jurisdiccionales excitadas a partir del conflicto llevado ante ella, decidió el otorgamiento de competencia a favor del Tribunal con asiento en sede provincial y, al propio tiempo, extendió los efectos de tal criterio hacia las restantes Cámaras Federales de Apelaciones existentes en las provincias, ordenando la remisión hacia esos tribunales de todos aquellos expedientes entonces radicados en la sede capitalina, ampliando de tal modo el universo de recursos judiciales disponibles para atender la demanda urgente de jurisdicción que subyace a los reclamos que en tales causas se ventilan.

II) LA EXPERIENCIA

El proceso de remisión de las causas hacia las respectivas sedes provinciales resultó una tarea no carente de dificultades -tanto en la sede de radicación originaria como en las de destino-, pues debieron articularse mecanismos de contingencia tendientes a concretar la devolución de las causas a su origen, además de recargar a los juzgados de trámite con la tarea de operar el reenvío –material y por sistema- de los distintos expedientes a las nuevas alzadas intervinientes, debiendo estas últimas adecuar sus estructuras orgánicas, capacitar sus recursos humanos en relación de la novedosa temática y arbitrar soluciones en justicia frente a planteos de naturaleza alimentaria que, en la mayoría de los casos, llevaban años de demora.



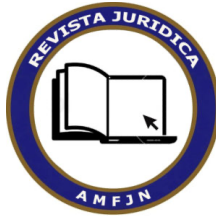
En un lustro, o incluso menos, buena parte de las jurisdicciones beneficiarias de la nueva competencia afrontaron el desafío, reestructuraron sus dependencias internas y acometieron la tarea con éxito sustantivo y de gestión, menguando y hasta agotando la carga de trabajo delegada, a la par que asumieron intervención, además, en relación con los nuevos recursos de apelación que procedían de manera directa de los juzgados de primera instancia, así como las siguientes derivaciones decididas por parte de la Corte Suprema, en particular, a partir de la secuela jurisdiccional que significó la posterior asignación de competencias establecida en “Constantino”.

Empero, como correlato de la problemática suscitada, de las necesidades comunes y de las complicaciones que se fueron presentando, se generó al propio tiempo un semillero de vínculos y empatía que derivó en la articulación de múltiples lazos –entre integrantes de la justicia federal de todo el país-, los que desembocaron, a su vez, en la conformación de grupos de afinidad en redes y en la realización del Primer Encuentro Federal de Derecho Previsional.

En dicho Encuentro, no sólo se compartieron experiencias procesales comunes y propias de las respectivas jurisdicciones locales, sino que, además, se avanzó en la discusión e intercambio de inquietudes relativas a la problemática sustantiva que desde cada una de las sedes se debieron dilucidar, evidenciando un progreso y evolución claro y concreto, respecto de la materia recursiva que hasta ese entonces resultaba de conocimiento exclusivo de la Cámara Federal de la Seguridad Social.

Más aún, el intercambio verificado permitió advertir que la problemática común había alcanzado un nivel de profundidad de análisis que en algunos casos ni siquiera el fuero capitalino había podido acometer y que, a la par, permitió el abordaje de problemáticas regionales específicas de un modo que sólo quienes conocen de primera mano su existencia pueden atender debidamente, pues ostentan la particular sensibilidad que les confiere el contacto directo y habitual con la problemática y determina una capacidad especial para asumir tal tarea.

Y es en este punto en el que entiendo pertinente hacer un alto, a efectos de poner sobre el tapete una cuestión que, a mi juicio, no sólo debe ser objeto de particular consideración, sino que fue puntualmente expuesta en dicho Encuentro y se entronca de



manera basal con los propios orígenes que motivaron toda esta innovación, aunque por el momento se presenta como un “pendiente” de la evolución de “Pedraza”.

III) UN PENDIENTE

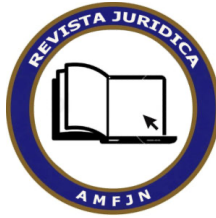
1.- En efecto, si bien los precedentes “Pedraza” y “Constantino” detrajeron de la competencia de la CFASS buena parte de las causas provenientes del interior del país y la atribuyeron a la Cámara Federal local, tal temperamento pretoriano no alcanzó a la competencia que actualmente ejerce la CFASS, de manera exclusiva y excluyente, para entender en el recurso directo previsto en el art. 49, inc. 4, de la ley 24241 deducible contra los dictámenes de la Comisión Médica Central.

En consecuencia, ello permanece fuera de la intervención de las Cámaras Federales de Apelaciones con asiento en el interior del país, de modo que la CFASS concentra el trámite y resolución de los recursos deducidos contra los dictámenes de la Comisión Médica Central en materia de jubilaciones por invalidez, sea que se trate de apelaciones ante la puntual denegatoria del beneficio, o bien, respecto de los casos en que se produce el cese o baja del beneficio correspondiente a un retiro transitorio por invalidez.

2.- Si bien para tales recursos la ley prevé un trámite expedito, la situación de congestión de causas que pesa sobre la Cámara capitalina impide que los plazos se cumplan, extremo que se ve agravado en los casos de beneficiarios residentes en el interior del país, quienes muchas veces ostentan un grado de incapacidad que dificulta su traslación a la Capital Federal, e incluso, la propia obtención de recursos para costearla, con las lógicas complicaciones que de ello se siguen para el acceso a justicia.

A ello, deben también adunarse las dificultades derivadas de la propia tramitación a distancia de las actuaciones, pues los representantes letrados también deben movilizarse hasta el Tribunal competente, cuando no, obligando a sustituir su actuación por profesionales de la Capital Federal, encareciendo y dificultando la procuración de los expedientes.

Todo ello, agravado además por la situación de vulnerabilidad que subyace a la materia. En tal sentido, no debe perderse de vista que en estos supuestos el derecho previsional se articula con el derecho laboral, mostrándose como el bastión de contención social a partir del cual se atiende la contingencia “invalidez” del operario, sin el cual la



pérdida de la fuerza laboral por causa de incapacidad se traduciría en un supuesto de desamparo que el Estado debe ocuparse por atender.

3.- Pero además de los inconvenientes derivados de la distancia respecto del tribunal interviniente, la situación se complejiza ante la necesidad de producir pericias o reexámenes acerca de la situación incapacitante alegada por el interesado, lo que conforme la normativa determina la intervención del Cuerpo Médico Forense, cuya sede se ubica igualmente en la Capital Federal, agravando aún más el cuadro descripto.

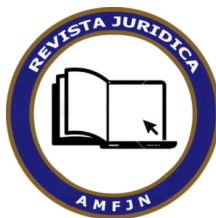
Cabe reconocer, no obstante, que se han generalizado prácticas en las que la intervención consultiva del Cuerpo Médico Forense mayormente se sustituye o se complementa con exámenes y evaluaciones médicas que se deben tramitar por exhorto en los lugares de residencia del interesado.

Sin embargo, esta diligencia trae aparejados tres nuevos inconvenientes, distintos y adicionales a la lógica dilación que su trámite permite suponer.

El primero, está dado por la congestión que ocasiona sobre los juzgados de sección, los que deben procurar el desarrollo del informe pericial a ruego, en un marco de sobrecarga de tareas como el que padecen todas las dependencias afectadas a la materia –téngase presente que el ochenta y siete por ciento (87%) de los beneficios previsionales nacionales son percibidos por titulares que residen en las provincias-, con la complicación adicional que representa la multiplicidad de competencias materiales que detentan esas unidades jurisdiccionales.

El segundo, se vincula con la ausencia de organismos sanitarios nacionales a los cuales acudir para la realización de las evaluaciones médicas, siendo del caso destacar que, tratándose de una solicitud que se presenta vinculada a una necesidad planteada por un tribunal porteño, ello suele generar una lógica resistencia en los organismos nosocomiales provinciales, los que mayormente ostentan una habitual insuficiencia de recursos humanos y materiales, ya de por sí comprometidos a la atención de los servicios de salud de cada estado provincial.

Y el tercer inconveniente, se vincula con el alejamiento entre el órgano juzgador –CFASS- y los profesionales que llevan a cabo la correspondiente evaluación pericial, lo que genera un caldo de cultivo propicio para el desarrollo de prácticas espurias y conniventes de imposible o muy dificultoso contralor y fiscalización, circunstancia que



ha derivado en hechos de defraudación contra la administración pública y la consiguiente promoción de procesos penales que, a futuro, deben ser evitados.

4.- La problemática hasta aquí puesta de relieve bastaría para concluir que el diseño procesal escogido por la ley presenta serios y objetables inconvenientes funcionales.

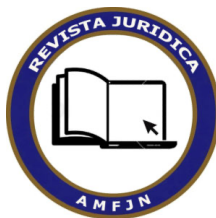
Pero no se agotan allí las consecuencias desfavorables, sino que, como acontece de ordinario, las injusticias del sistema determinan a los operadores a procurar medios alternativos de solución del problema, lo que da lugar a la generación de planteos articulados ante los tribunales más próximos a la residencia de los afectados como modo de paliar las dificultades señaladas y en procura del reconocimiento provisorio –cuando no, el mantenimiento- en el goce de los derechos pretendidos, generando el estado de situación que de seguido habré de describir.

IV) ESTADO DE SITUACION

En efecto, el cuadro descripto no solo provoca demoras y dificultades imaginables y comprensibles, sino que ha derivado en la instrumentación de amparos y medidas cautelares articulados en forma coetánea a la sustanciación del recurso previsto por la ley, pero que, a diferencia de éste, se sustancian ante juzgados federales de primera instancia situados en las provincias, procurando la alteración del juez natural (fórum shopping), generando superposición de trámites, además de lógicas interferencias interjurisdiccionales.

Además, tales articulaciones procesales suscitan, de ordinario, previsibles planteos del organismo previsional, tales como excepciones de incompetencia o de litispendencia que contribuyen a agravar el panorama y para cuya resolución es menester integrar la plataforma procesal de estas nuevas causas con información relativa al trámite recursivo principal que se sustancia ante la CFASS, distante a cientos o miles de kilómetros del tribunal que entiende en la incidencia, provocando el diligenciamiento inverso de oficios y rogatorias y ocasionando un desgaste o dispendio jurisdiccional que posiblemente se presente como necesario para la decisión, pero indudablemente pernicioso para el sistema en términos de gestión.

Y si bien en algunos casos tales incidencias procesales pueden no verificarse o, incluso, soslayarse, lo que no puede dejar de considerarse es que el ingreso en la decisión



de los planteos propuestos persigue, en definitiva, asegurar la eficacia de un resolutorio que, paradójicamente, tramita ante un tribunal de justicia diverso y distante, generando un verdadero descalabro en el sistema.

De tal modo, el estado de situación descripto impone acometer sin más dilaciones la problemática, con miras a procurar una solución, a cuyo fin es dable echar mano de diversas fuentes relevantes, que versan sobre cuestiones que guardan con la materia una estrecha vinculación.

V) FUENTES RELEVANTES

1.- Reglas de Brasilia

Mediante Acordada 5/2009 la CSJN dispuso la observancia y sujeción de los tribunales nacionales a las disposiciones establecidas en las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad”, teniendo en cuenta el objetivo de “garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas” en esa condición, ante la reconocida necesidad de impulsar “actividades destinadas a fomentar su efectividad”.

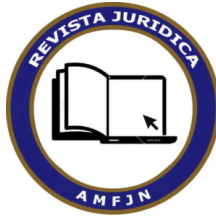
Que con ese norte, no cabe pasar por alto que las reglas “7” y “8” reconocen entre los sujetos vulnerables a quienes por causa de una deficiencia física, mental o sensorial se ven limitados en su capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, procurando garantizar no sólo el acceso al sistema de justicia, sino también a todos los servicios judiciales requeridos.

Asimismo, la regla “42” impone promover la adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

Todos estos extremos, constituyen directrices de ineludible observancia, no sólo por la base formal de sustentación y el status que a aquéllas les otorga, sino por su directa vinculación con la cuestión aquí examinada.

2.- Fallo “Pedraza2

El propio fallo de la CSJN al que en este trabajo se le adjudica un “pendiente” y que trazó una línea de solución para los reajustes por movilidad a partir de su redistribución al todo el país, puso de relieve 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".

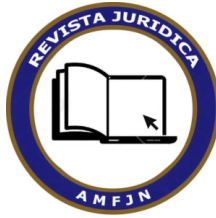
Y sobre tal base conceptual, observó que "la ley 24.463 no permite efectivizar la pretensión fundamental del legislador de garantizar acciones y vías procesales que posibiliten un efectivo acceso al servicio de justicia y a la tutela jurisdiccional, asegurando la mayor eficiencia y celeridad de las decisiones judiciales....", destacando por ello que 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...".-

A partir de tal razonamiento concluyó que el mantenimiento de la competencia exclusiva de la Cámara Federal de la Seguridad Social "importa 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".

Esta es la razón por la que amplió pretorianamente la competencia material de las Cámaras Federales con asiento en las provincias y derivó hacia ellas el conocimiento de materias originariamente reservadas a la CFASS, y similares conceptos resultan traspolables a la cuestión aquí traída a estudio, así como la solución propuesta.

3.- Fallo "Constantino"

Consecuente con la doctrina "Pedraza", en este nuevo fallo se amplió nuevamente el universo de conocimiento competencial, a efectos de otorgar intervención a las Cámaras del interior del país incluso respecto de aquellas causas en las que ya hubo intervenido la CFASS dictando actos jurisdiccionales, resaltando que la situación de



colapso del tribunal capitalino se mantenía y que ello repercutía desfavorablemente respecto de quienes pretendían hacer valer sus derechos en justicia.

De tal modo, a dos años del fallo “Pedraza”, en este otro precedente se reconoce que la situación de colapso del fuero capitalino no se revirtió, por lo cual se amplió el espectro de expedientes a remitir a los tribunales federales con asiento en las provincias, sin que la intervención jurisdiccional previa de la CFASS se considerara un obstáculo, anteponiendo de tal modo a los principios de “radicación” o de “juez natural” un criterio de celeridad procesal y la necesidad de asegurar el efectivo acceso a justicia, extremos que ya por ese entonces se vislumbraban más asequibles y realizables mediante la intervención de las cámaras federales de apelaciones de provincia.

A todas luces, este precedente constituye un nuevo faro guía para examinar alternativas de solución al problema detectado, más allá de la vía por la cual se acceda a su concreción.

VII) CONCLUSION

La situación descripta y las dificultades a las que se enfrentan quienes deben articular recursos contra las decisiones de la Comisión Médica Central obligan a repensar la posibilidad de disponer una nueva ampliación de competencias jurisdiccionales de las Cámaras de Apelaciones con asiento en las provincias, puesto que no sólo el mantenimiento de la intervención de la CFASS se muestra insostenible y obstativa de una eficiente y eficaz administración de justicia, sino que incluso ello repercute actualmente en la generación de una duplicación de trámites jurisdiccionales con similar objeto en las sedes provinciales.

En esas condiciones, si se tiene por cierto que los fundamentos sobre los que se apoyan los precedentes “Pedraza” y “Constantino” constituyen una pauta o directriz insoslayable en el diseño institucional del Poder Judicial de la Nación y en el cumplimiento de las políticas públicas adoptadas por ese Poder del Estado y, al propio tiempo, se toma en cuenta que las mandas contenidas en las Reglas de Brasilia impiden hacer caso omiso a las aporías u obstáculos que se erigen respecto del acceso a justicia de los sujetos afectados por la realidad aquí descripta, cabe concluir entonces que se torna imperioso acometer la tarea de procurar una solución a la problemática expuesta.



Podrá argumentarse –como de hecho aconteció en el reciente Congreso de la Asociación Iberoamericana de Juristas del Derecho del Trabajo y la Seguridad Social– que la particularidad temática que concita la atención de la CFASS nutre a sus integrantes de una especial sensibilidad con la materia previsional y que ello no acontece en el interior del país, debido a la multiplicidad o diversidad de competencias que allí se ventilan.

Empero, el desarrollo verificado en estas últimas jurisdicciones federales a partir de la reforma que trajo aparejado “Pedraza”, así como la evolución allí constatada en materia de gestión y de jurisprudencia sustantiva, donde la característica común está dada por una drástica reducción de plazos de resolución, el natural acercamiento de la jurisdicción al justiciable y el dictado de fallos sobre cuestiones incluso no tratadas aún por la justicia capitalina, extremos todos que determinan la conformación de un cuadro situacional que no puede ser desmerecido.

Ello así, por cuanto a partir de ello no sólo se desvirtúa cualquier afirmación relativa a los supuestos beneficios de una jurisdicción materialmente concentrada en la Capital Federal, sino que lo expuesto autoriza incluso a aventurar que únicamente a partir de la derivación del conocimiento de las causas previsionales al resto del territorio nacional se ha verificado una verdadera “sensibilización” de la jurisdicción para con la problemática previsional, concretando un acercamiento al destinatario final de la administración de justicia, quien ya no es visto como “una carátula deshumanizada”, sino que hoy día ha recuperado su condición de sujeto, titular de derechos susceptibles de tutela, al cual la jurisdicción le reconoce finalmente el status de tal, en tiempos razonables y con un abordaje sustantivo acorde a sus expectativas.

Ciertamente, quedan aún situaciones pendientes de solución, como la circunstancia destacada en este trabajo con relación a la competencia revisora de la CFASS en materia de incapacidad, pero la fructífera experiencia verificada en este lustro con motivo de la redistribución de competencias muestra a las claras cuál es el camino que debe conducirnos, el que dista en mucho de volver sobre los pasos dados, sino que, por el contrario, impone seguir en la dirección emprendida.