



SEGURIDAD SOCIAL CON PERSPECTIVA DE GENERO.

Mujeres privadas de libertad y el largo camino hacia el acceso a las
asignaciones familiares.

NOTA A FALLO

Carrera: Abogacía

Nombre de la alumna: Danisa Verónica Chiosso

Legajo: VABG67773

DNI: 41.492.128

Tutora: María Belén Gulli

Año 2021

AUTOS: “Recurso de hecho deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus”.

TRIBUNAL: Corte Suprema de Justicia de la Nación.

FECHA: 11 de febrero de 2020.

Sumario: **I.** Introducción. **II.** Premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. **III.** *Ratio decidendi* de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. **IV.** Antecedentes normativos, doctrinarios y jurisprudenciales relevantes al caso de estudio. **V.** Posición de la autora. **VI.** Conclusión. **VII.** Referencias.

I. Introducción.

Las asignaciones familiares, de acuerdo a la Asociación Internacional de Seguridad Social¹, consisten en prestaciones en dinero o en servicios cuyo objetivo es permitir la constitución o el desarrollo normal de las familias, ya sea aportando una contribución periódica (mensual, bimestral o anual) y permanente para el mantenimiento de las personas a cargo del responsable familiar, o brindando un apoyo especial en ciertas circunstancias de la vida de las familias. Además, puede ser un instrumento valioso para la promoción de políticas sociales y, principalmente, para la lucha contra la pobreza y para la distribución equitativa de la riqueza (Murro y otros, 2007). Las mencionadas asignaciones resultan de relevancia, dado que forman parte del conjunto de institutos a través de los cuales el Estado procura garantizar el acceso a la seguridad social, consagrada como un derecho humano en diversos tratados internacionales ratificados por Argentina. Como consecuencia de la categoría otorgada al derecho a la seguridad social, y en consonancia con el art. 14 bis de la Constitución Nacional (en adelante, CN) que instituyó el deber del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable, se dictó en el año 1996 el Régimen de Asignaciones Familiares (ley n° 24.714). Dicha norma reguló con alcance nacional y obligatorio subsistemas contributivos y no contributivos, de asignaciones y pensiones, destinadas a quienes cumplan con los requisitos establecidos legalmente.

No obstante, la norma es puesta bajo análisis en el fallo “**Recurso de hecho deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus**”, en el cual se solicitó dejar sin efecto

¹ Al respecto, véase: <https://ww1.issa.int/es> (consultada el 03/07/21)

la sentencia que dispone que debe otorgarse a las internas los beneficios previstos en el Régimen de Asignaciones, por no considerarlas posibles beneficiarias. Sostengo que el problema jurídico que posee es de tipo lógico, tratándose de una laguna normativa. Nino (2003) ha definido a la laguna del derecho como la situación en la que “el sistema jurídico carece, respecto de cierto caso, de toda solución normativa” (p. 281).

A la luz de lo conceptualizado podemos observar que el problema que mencionamos se presenta en la ley 24.714, la cual estableció los requisitos necesarios para determinar quiénes resultan beneficiados por la Asignación Universal por Hijo (en adelante, AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (en adelante, AUE). Sin embargo, no fue contemplada la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres privadas de su libertad, embarazadas o que optaron por permanecer junto a sus hijos menores de 4 años, dejando a este colectivo desprotegido. Lo que se plantea es que, al no determinar expresamente a estas mujeres como beneficiarias, aunque cumplan con los requisitos, la norma deja un vacío legal relativo a si pueden percibir o no los beneficios establecidos, debido a la particular circunstancia en la que se encuentran ejerciendo su responsabilidad parental.

El análisis de esta sentencia judicial resulta de importancia atento a que, a través de una integración de las diversas normas, tratados y principios que rigen en materia de seguridad social, derechos del niño y de las mujeres, el tribunal pudo subsanar el vacío legal que afectaba al colectivo. Esta resolución no solo reinstaura el derecho negado a las internas de la Unidad n° 31, sino que también, deja entrever una realidad, muchas veces dejada de lado, y sienta un precedente que contribuirá a mejorar las condiciones de vida de todas las mujeres y niños que se encuentran en las mismas circunstancias de vulnerabilidad.

II. Premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal.

En el Centro de Detención de Mujeres, unidad n° 31, se encuentran cumpliendo condenas iguales o inferiores a los tres años, mujeres embarazadas o que optaron por permanecer con sus hijos menores de 4 años, de acuerdo al art. 195 de la ley 24.660. Pese a que se encuentran ejerciendo su responsabilidad parental, la Administración Nacional de la Seguridad Social (en adelante, ANSeS), el Servicio Penitenciario Federal (en adelante, SPF) y el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario (en adelante, ENCOPE) negaron al colectivo el derecho de percibir la AUH y la AUE. Ante dicha situación, el Servicio Penitenciario Nacional, en representación de las

internas, interpuso un habeas corpus correctivo colectivo, entendiendo que tal negativa agravó ilegítimamente las condiciones de detención del colectivo.

En primera instancia, la denuncia fue desestimada porque el magistrado estimó que lo denunciado no constituía un supuesto de agravamiento ilegítimo en las formas y condiciones de detención, en los términos requeridos por el art. 3 inc. 2 de la ley 23.098; y que la pretensión debía ser analizada a través de una vía disímil da la planteada. Decisión que fue confirmada, por mayoría, por la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de la Plata.

No obstante, la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal, consideró que la negativa a conceder los beneficios a las internas, por el hecho de encontrarse en prisión, configuraba un supuesto de agravamiento ilegítimo de las condiciones en que se cumple la privación de la libertad, por lo cual, hizo lugar a los recursos interpuestos por los denunciados y a la acción de habeas corpus, y ordenó a la ANSeS que, otorgaran los beneficios de la ley 24.714, en los casos que correspondiere, de acuerdo a la normativa.

Contra dicho pronunciamiento, la ANSeS interpuso un recurso extraordinario federal, el cual fue denegado, y dio origen al recurso de queja deducido ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, basado en la arbitrariedad de la sentencia. El Alto Tribunal, resolvió en definitiva la controversia con el voto unánime de sus integrantes, rechazó el recurso de queja y confirmó la sentencia de la Cámara; alegando que, la interpretación realizada por los magistrados de las normas aplicables es acorde a los derechos consagrados en la CN y en los tratados con jerarquía constitucional.

III. Ratio decidendi de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación desestimó el recurso por considerar que, los agravios articulados por la parte recurrente no eran hábiles para admitir la apelación ante la Corte, de una sentencia definitiva dictada por los tribunales superiores de la causa, porque remiten al examen de cuestiones ajenas al remedio del art. 14 de la ley 48. Asimismo, resulta de importancia señalar que la decisión del Máximo Tribunal se basó en el rango constitucional del que goza el derecho a percibir los beneficios de seguridad social, consagrado en el art. 14 bis de la CN y en diversos tratados ratificados.

Por otro lado, entendió que las asignaciones se instituyeron en beneficio de los niños, por lo tanto, negárselos, debido a la condición en la que se encuentran sus madres, importaría la violación al principio de no trascendencia de la pena. Además, arguyó que el Régimen de Asignaciones Familiares (ley n°24.714) “no establece distingo para ser beneficiarias de las asignaciones en cuestión”² y que “el ordenamiento jurídico no contiene norma, salvo la acreditación de las condiciones para resultar beneficiario, que justifique la denegación”³.

Otro punto sobre el que hizo hincapié el Tribunal fue el trabajo penitenciario, el cual calificó como “una de las formas de trabajo humano, que como tal goza de tutela constitucional”⁴ y señaló que, conforme a lo establecido por la ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad (ley n°24.660), es retribuido y le realizan las deducciones de los aportes correspondientes a la seguridad social. En consonancia con las mencionadas previsiones, expresó que los argumentos de la recurrente para no otorgar las asignaciones familiares eran “inaceptables”.

Por último, la Corte aseveró que el impedimento a percibir los beneficios constituyó un agravamiento ilegítimo de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad, explicado que “ha importado empeorar el estado de las mujeres madres, con desconocimiento de su condición y la de sus hijos”⁵, ignorando el principio de no discriminación y la protección prioritaria a ciertos grupos más vulnerables establecidos en normas que integran el bloque constitucional.

IV. Antecedentes normativos, doctrinarios y jurisprudenciales relevantes al caso de estudio.

En el ordenamiento jurídico argentino el derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en la CN en el art. 14 bis, tal norma expresa: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”. Algunos autores insinuaron que se trata una rama del derecho cuyo objeto es brindar amparo al hombre ante las necesidades que surgen como consecuencia de ciertos eventos-

²C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la ANSeS en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” (2020), consid. 9°.

³ C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la ANSeS en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” (2020), consid. 16°.

⁴ C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la ANSeS en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” (2020), consid. 10°.

⁵ C.S.J.N., “Recurso de hecho deducido por la ANSeS en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” (2020), consid. 16°.

contingencias sociales- que afectan su nivel de vida económicamente (Etala, 1996; De Diego, 2002; Guillot, 2020).

Desde el ámbito internacional, Sagües (2007) enumeró diversos tratados que acogieron el derecho a la seguridad social, los cuales gozan de jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (arts. 16, 22 y 35), Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22, 23 Y 25), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 8° a 12), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 22), Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5°), CEDAW⁶ (arts.10 a 12 y 14) y Convención sobre los Derechos del Niño (arts.19,20,24, 26 Y 27).

Siguiendo a Ibarra (2021) y Bidart Campos (s.f.) se entiende que, el art. 75 inc. 23 de la CN impone al Estado el deber de legislar y promover medidas de acción positiva con la finalidad de garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, haciendo expresa referencia a la seguridad social. En virtud de ello y lo establecido por el “bloque de constitucionalidad”, se sancionó en 1996 la ley n° 24.714 que instituyó con alcance nacional y obligatorio, un Régimen de Asignaciones Familiares, basado en tres subsistemas (art. 1).

Posteriormente, se incorporó al mencionado régimen, la AUE⁷ y la AUH⁸, al respecto de la cual Arcidiácono (2016, p. 29) manifestó que “representó un salto en materia de políticas sociales con perspectiva de derechos (...) porque se presentó como una novedad al incluirse como un subsistema no contributivo”. Sin embargo, determinados sectores no han logrado acceder a las prestaciones, excluyendo a niños y niñas a quienes la norma apunto como beneficiarios, debido a las particulares condiciones de los padres (Pautassi y otros, 2013; Ceriani y otros, 2011).

Al respecto, Porta (2015) planteó que, los perjuicios que acarrea la negativa a otorgar los beneficios se ven agravados atento a las conductas discriminatorias llevadas a cabo por las entidades estatales. En el ámbito nacional encontramos un amplio marco normativo que sustenta lo expresado; en primer lugar debemos tener presente la

⁶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

⁷ Art. 14 *quater* “consistirá en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la persona gestante, desde el inicio de su embarazo hasta su interrupción o el nacimiento del hijo...”

⁸ Art. 14 *bis*: “consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo o una sola de los padres o de las madres, tutor o tutora, curador o curadora o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada niña, niño y/o adolescente menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo...”

definición de violencia institucional que surge de la ley n° 26.485⁹: “aquella realizada por las/los funcionarios/os, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley”(art. 6 inc. b).

Por otra parte, las “Reglas de Brasilia”¹⁰, al igual que el Decreto Reglamentario 1011/10, protegen a las personas privadas de la libertad disponiendo que, su condición no podrá constituir un impedimento para el pleno ejercicio de los derechos que le son reconocidos o el fundamento para la denegación de planes sociales u otros beneficios.

También, es dable destacar la aplicación que tiene en el caso la ley n° 24.660, teniendo en cuenta que la misma dispone que debe respetarse la legislación laboral y de seguridad social que se encuentra vigente como principio rector del trabajo penitenciario; y que serán deducidos de su retribución los aportes correspondientes a la seguridad social (arts. 107, 121 y 129). Pese a que, la mayor parte de la población penitenciaria no cuenta con un trabajo remunerado¹¹, de acuerdo con la ley n°24.714, la AUH y la AUE integran un subsistema no contributivo destinado a grupos familiares que se encuentren desocupados (art.1 inc. c), motivo por el cual son percibidas por personas en libertad que no tienen un empleo. Entonces, atento al principio de igualdad ante la ley, la simple comprobación del cumplimiento de los requisitos (arts. 14 *ter* y 14 *quinquies*) debería ser suficiente para resultar beneficiario.

Consiguientemente, aunque no se prevea expresamente al colectivo de mujeres como beneficiarias se sostuvo que, en los supuestos en los que el Estado incumple con la obligación de dar contenido a los derechos sociales, como la seguridad social, o lo haga de manera parcial o inadecuada, los jueces podrán juzgar guiándose de los estándares fijados sobre cada derecho en los tratados con jerarquía constitucional y aplicando las bases legales susceptibles de ser trasladadas por analogía (Abramovich y Courtis, 2006). En este sentido, la Corte en el fallo “Santillán” (1998) expuso:

“jamás la inconsecuencia o falta de previsión pueden suponerse en el legislador, por lo que el a quo debió, frente a los diversos intereses en juego que surgen de la normativa constitucional a aplicarse (...), interpretar las normas (...) de modo que armonizasen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución,

⁹ Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (11 de marzo de 2009) B.O. 14/04/2009.

¹⁰ Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Aprobadas el 4,5 y 6 de marzo de 2008. Incorporadas por Acordada de la CSJN 5/2009 (24/02/2009).

¹¹ Al respecto, véase: Argentina, <https://acortar.link/ePsYO> (consultada el 29/06/21).

evitando darles un sentido que pone en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto” (consid. 14°).

En el mismo orden, en el precedente “Mazza” ha hecho referencia a la necesidad de resolver priorizando mayores niveles de bienestar frente a desigualdades que surjan de las normas. Además, en la causa “Berçaitz” (1974) el Máximo Tribunal reconoció al principio *indubio pro justicia socialis* categoría constitucional y en virtud de este consideró que:

“Las leyes deben ser interpretadas a favor de quienes al serles aplicadas con este sentido consiguen o tienden a alcanzar (...) las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme a su excelsa dignidad”.

En conclusión, el Régimen de Asignaciones Familiares resulta aplicable a este colectivo puesto que, no existe un impedimento legal y, tal como surge de la jurisprudencia, ante la ausencia de regulación se ha admitido que se resuelvan estas cuestiones a través de una interpretación coherente de todo el ordenamiento jurídico, procurando garantizar la igualdad para aquellos sectores más vulnerables.

V. Posición de la autora.

A lo largo de este trabajo, ha quedado plasmado lo esencial que resulta que el Estado garantice el derecho al acceso a los beneficios de seguridad social, no solo por tratarse de un derecho humano, sino también porque a través de diversas políticas públicas se procura dar a todas las personas las mismas oportunidades, en especial cuando se trata de los sectores más vulnerados de la sociedad. Pero, ¿qué sucede cuando al regular estas políticas públicas se deja desamparado a uno de estos sectores por no contemplar la particular condición en la que se encuentran?, como lo fue en el caso de las mujeres, niños y niñas de la causa *sub examine*.

A partir de esta laguna que se dio en el Régimen de Asignaciones Familiares, respecto a la calidad de beneficiarias de este colectivo, disputaron con las entidades estatales, su derecho a percibir las asignaciones. Para subsanar este vacío legal, el Máximo Tribunal llevó a cabo una integración de leyes y principios que, considero fue muy acertada, debido a que arribaron a una resolución que es coherente con las normas del ámbito nacional e internacional que rigen la materia.

Además, concuerdo con lo manifestado por el Tribunal sobre la ausencia de norma o distinción que justifique la denegación, en vista de que, la ley no excluye a este colectivo

y pese a no estar expresamente incluidas, les es aplicable de manera análoga al cumplir con los requisitos para ser beneficiarias. De modo que, resultó un acto arbitrario y discriminatorio la negativa por parte de la ANSeS, el ENCOPE y el SPF, se vulneró el principio de igualdad ante la ley e impidió el pleno ejercicio de un derecho que nada tiene que ver con la condena, conculcando lo dispuesto por la ley n° 24.660(art. 2); y no cumple lo que la mencionada norma recepta respecto al modo en que debe cumplirse la pena privativa de la libertad, la cual constituye un medio para lograr que el delincuente se reincorpore en la sociedad, debiendo respetarse todos los derechos que le son reconocidos y brindarle las herramientas necesarias para ello.

A raíz de esto, creo correcto que el tribunal haya admitido como vía idónea el habeas corpus interpuesto, porque las entidades estatales menoscabaron un derecho humano de manera infundada e impidieron mejorar sus condiciones de vida, en especial la de los menores, lo que desde mi punto de vista satisface lo requerido para la procedencia de esta vía en la ley n° 23.098¹².

Finalmente, estimo que en la resolución de este caso hubiese sido oportuno que la Corte aclarara si podrían ser beneficiadas por las asignaciones familiares aquellas mujeres condenadas a prisión o reclusión por más de 3 años que no pueden ejercer la patria potestad (art. 12 del C.P.) y a las que se les otorga prisión domiciliaria en los términos del art. 32 inc. f de la ley n° 24.660¹³, siempre que cumplieren los requisitos. La falta de regulación nuevamente podría generar conflictos judiciales, afectándose a los menores, que tampoco en los mencionados casos podrían verse privados de este derecho por las circunstancias de sus padres, atento a que el Estado debe garantizar que la condición de aquellos no importe discriminación alguna o castigo para el niño, de acuerdo a lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

VI. Conclusión.

El fallo puesto bajo análisis en la presente nota, define y aclara cuestiones discutidas a lo largo de la causa que resultaron mucho más relevantes que la resolución sobre la procedencia de un recurso de hecho. En el mismo, pudo advertirse un problema de tipo lógico, concretamente una laguna normativa en el Régimen de Asignaciones

¹² Art 3 inc. 2 “Agravación ilegítima de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad (...)”

¹³ “El Juez de ejecución, o juez competente, podrá disponer el cumplimiento de la pena impuesta en detención domiciliaria: (...) f) A la madre de un niño menor de cinco (5) años (...)”.

Familiares que dio pie a la controversia judicial. Este vacío legal fue positivamente superado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que a través de una amplia integración e interpretación de normas dejó claro que, lo que se encontraba en disputa era el derecho a la seguridad social, y que este no puede ser vulnerado de manera arbitraria; máxime cuando se trata de grupos sociales en situación de vulnerabilidad.

Por medio de la reconstrucción de los argumentos, los antecedentes normativos, doctrinarios y jurisprudenciales se pretendió evidenciar que proporcionarle las asignaciones familiares al colectivo en cuestión, no solo no contraviene lo previsto legalmente, sino que además sigue los lineamientos de lo establecido en las normas de más alta jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico. Fijando de esta manera un precedente con perspectiva de género que alcanzará al resto de los sujetos que se encuentren en las mismas circunstancias.

Para concluir, el Régimen de Asignaciones Familiares, pese haber posibilitado el acceso a beneficios de seguridad social a una mayor cantidad de personas con la incorporación de la AUH y la AUE, la sentencia analizada ha puesto en evidencia que aun quedaron grupos vulnerables excluidos de este derecho. Por esto considero necesaria una futura revisión y ampliación de la norma, que logre amparar a aquellos que se encuentran desprotegidos, y de esta forma que el Estado pueda garantizar el acceso real de toda la población a la seguridad social y colocar a todos en un plano de igualdad de condiciones, satisfaciendo las mandas constitucionales.

VII. Referencias.

Legislación

- *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.*
- *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.*
- *Convención sobre los Derechos del Niño.*
- *Constitución Nacional de la República Argentina.*
- *Ley 24.714 Régimen de Asignaciones Familiares.*
- *Ley 26.485 Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales.*

- Ley 24.660 *Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad*.
- Ley 48 *Jurisdicción y Competencia de Tribunales Nacionales*.
- Ley 23.098 *Procedimiento de Habeas Corpus*.
- Decreto Reglamentario 1011/2010 de *Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales*.

Otros instrumentos internacionales

- *100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*. (Incorporadas por Acordada de la CSJN N° 5/2009).

Doctrina

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2006) “*El umbral de la ciudadanía: El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*”. Buenos Aires: Del Puerto.
- Arcidiácono, P. (2016) “*Masividad y exclusiones en la asignación universal por hijo en Argentina*”. En Sur- Revista internacional de Derechos Humanos, n° 24, pp. 27-34. Disponible en: <https://sur.conectas.org/es/revista-impresa-edicion-24/> (Consultada el 29/06/2021).
- Bidart Campos, G. J. (s.f.) “*Manual de la Constitución Reformada*”. Buenos Aires: EDIAR.
- Ceriani, P., Cymment, P. y Morales, D. (2011) “*Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social*”. Disponible en: http://conti.derhuman.jus.gov.ar/2011/10/mesa_2/ceriani_cymment_morales_mesa_2.pdf (Consultada el 23/11/2021)
- De Diego, J. A. (2002) “*Manual de derecho del trabajo y de la seguridad social*”. (5ª ed.) Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Etala, J. J. (1996) “*Derecho De La Seguridad Social*”. En Revista Lecciones y Ensayos, n° 33, pp. 47-81. Disponible en: <https://cutt.ly/inKkUnW> (Consultada el 15/06/2021).
- Guillot, M. A. (2020) “*Mujeres privadas de libertad y su derecho al cobro de las asignaciones familiares. Vulnerabilidad y seguridad social*”. Artículo publicado en La Ley. Disponible en: <https://acortar.link/aJeyk> (Consultada el 26/06/2021)

- Ibarra, C. E. (2021) “*Reflexiones sobre el derecho a la seguridad social con perspectiva de género*”. Artículo publicado en La Ley. Disponible en: <https://acortar.link/V4nQU> (Consultada el 26/06/2021).
- Nino, C. S. (2003) “*Introducción al análisis del derecho*”. (2ª ed.) Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Pautassi, L., Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013) “*Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*”. Serie Políticas Sociales, n° 184. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Porta, E. (2015) “*Los sujetos privados de la libertad, la seguridad social y el acceso a la justicia*”. Artículo publicado en La Ley. Disponible en: <https://acortar.link/yyHBE> (Consultado el 26/06/2021).
- Sagüés, N. P. (2007) “*Manual de Derecho Constitucional*”. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Astrea.

Otros

- Argentina, <https://acortar.link/ePsYO> (Consultada el 29/06/2021).
- Murro, E., Caristo A. M., Lagomarsino, G. y Santos, S. (2007) “*Prestaciones familiares políticas, prácticas y lucha contra la pobreza en Europa y América Latina*”, síntesis de informes presentados en la Comisión Técnica de Asignaciones Familiares de la Asociación Internacional de la Seguridad Social. Comentarios de Seguridad Social - N° 17, Octubre – Diciembre/07. Disponible en: <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1659/1/presta~1.pdf> (Consultada el 29/06/2021).

Jurisprudencia

- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (13 de septiembre de 1974), “*Recurso de hecho deducido por el recurrente en la causa Berçaitz, Miguel Ángel s/ jubilación*”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2 de octubre de 1975), “*Mazza, Próspero s/ jubilación*”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, (13 de agosto de 1998), “*Santillán, Francisco Agustín s/ recurso de casación*”.

ANEXO I


Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 11 de febrero de 2020

Vistos los autos: "Recurso de hecho deducido por la Administración Nacional de la Seguridad Social en la causa Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ *habeas corpus*", para decidir sobre su procedencia.

Considerando:

1°) Que la presente causa se inició con la denuncia de *habeas corpus* hecha por la Procuración Penitenciaria de la Nación, a la cual se acumuló una de igual tenor deducida por la Defensoría General de la Nación, en representación de las mujeres privadas de su libertad en el Centro de Detención de Mujeres -unidad 31-, embarazadas o que optaron por permanecer con sus hijos menores de 4 años (art. 195 de la ley 24.660). Tuvo por objeto el reconocimiento del derecho a percibir los beneficios de la ley 24.714 de Asignaciones Familiares que les fue denegado por la ANSeS, el Servicio Penitenciario Federal (SPF) y el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (ENCOPE). Demandaron la asignación familiar para las internas que trabajan y, para las que no lo hacen, la Asignación Universal por hijo (AUH) y la Asignación Universal por embarazo (AUE).

2°) Que confirmado el rechazo de la pretensión por la mayoría de la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (fs. 333/337 de los autos principales cuya foliatura se citará en lo sucesivo), la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal hizo lugar a los recursos de casación interpuestos por los denunciados y ordenó a la ANSeS que, en

los casos en que correspondiere y conforme a la normativa legal aplicable, otorgara al colectivo actor los beneficios de la ley 24.714 (fs. 454/473). El tribunal fundó su competencia en las específicas disposiciones de la ley 24.660 (arts. 107, inc. g y 121). Consideró que la diversidad de situaciones y el cúmulo de documentación a requerir no podían constituir fundamento válido para el rechazo de la acción y que la negativa a conceder los beneficios de la ley 24.714 a las internas por estar privadas de la libertad con sus hijos configuraba un supuesto de agravamiento ilegítimo de las condiciones en que se cumple la privación de la libertad que, en el fallo recurrido, no había merecido tratamiento (art. 3 de la ley 23.098). Estimó que la ley no contempla limitación para que las mujeres privadas de la libertad y sus hijos sean beneficiarios, sino que, por el contrario, la regulación del trabajo intramuros exige el respeto de la legislación laboral y de la seguridad social y establece la deducción de aportes (arts. 121 y 129 de la ley 24.660). Se refirió a la normativa de la ANSeS que prevé la posibilidad de la percepción de las asignaciones a través de apoderado frente a la privación de la libertad (res. 393/2009) y a las normas de carácter nacional e internacional que reconocen los beneficios de la seguridad social en protección de los niños y de las mujeres madres o embarazadas en situación de vulnerabilidad, para quienes el subsidio reclamado mejora las condiciones en la unidad penitenciaria en evidente resguardo y protección del interés superior del niño del cual el Estado es garante.

3°) Que, contra dicho pronunciamiento la ANSeS interpuso el recurso extraordinario cuya denegación dio origen a



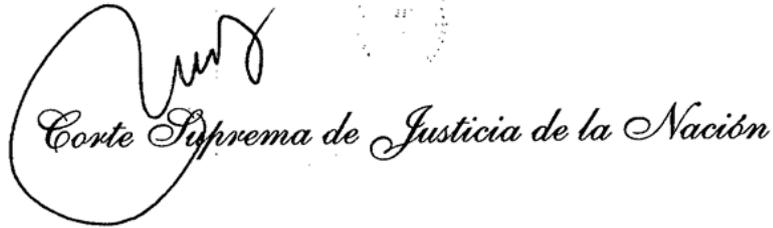
Corte Suprema de Justicia de la Nación

esta queja. Funda el recurso en la existencia de cuestión federal y arbitrariedad. Sostiene que en el fallo se han reconocido beneficios ajenos al marco normativo de las leyes 23.098 y 24.714. Entiende que los beneficios son improcedentes porque, con relación a las asignaciones familiares, las internas no establecen una relación de dependencia ni habrían hecho contribución alguna. En cuanto a la AUH y AUE, sostiene que el Estado cubre las contingencias de salud, educación y alimentación de los niños alojados en el penal a través de la agencia penitenciaria. Considera que la vía del amparo no es marco adecuado para discutir la satisfacción de necesidades básicas y que no se habría configurado un supuesto de agravamiento de las condiciones de detención. Entiende que es el Servicio Penitenciario quien debe asegurar todo lo necesario para la asistencia y cuidado de las madres recluidas con sus hijos. Agrega que la inaplicabilidad de la ley 23.098 se emparenta con que las prestaciones reclamadas deben ventilarse ante el fuero federal de la seguridad social, sin que el juez penal tenga potestad en razón de la materia. Invoca violación del derecho de igualdad procesal y de defensa en juicio porque se le habría dado una participación mínima, insuficiente para el adecuado ejercicio del derecho de defensa. Por último invoca la existencia de gravedad institucional porque el colectivo no sería un beneficiario expresamente determinado por la ley 24.714. Sostiene que el reconocimiento del reclamo pone en crisis el Sistema Integrado Previsional Argentino (leyes 24.463 y 26.417), de asignaciones familiares y de asignación universal (ley 24.714).

4°) Que a juicio de esta Corte, los agravios son inadmisibles porque remiten al examen de cuestiones de hecho, prueba, derecho común y procesal, ajenas al remedio del art. 14 de la ley 48. Además, la interpretación dada por los jueces de la causa a las normas en juego ha sido en favor de los derechos reclamados en la pretensión inicial y que están consagrados en la Constitución Nacional y en los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

5°) Que con relación a la jurisdicción competente para conocer en las actuaciones, el planteo remite al estudio de puntos de índole procesal, que han sido debidamente resueltos con fundamentos bastantes de igual carácter y con arreglo a las normas y principios que rigen la materia, por lo que, en ese aspecto, el fallo apelado no es susceptible de descalificación.

6°) Que, en cuanto a la alegada violación del principio de igualdad en materia procesal, la propia recurrente sostiene (fs. 27 Id.) que en ocasión de la audiencia del art. 14 de la ley 23.098 "puso en conocimiento de las autoridades judiciales cuál era el proceder del Organismo respecto del otorgamiento de las asignaciones familiares en relación con el colectivo accionante" y que "se acompañaron dos dictámenes emanados de este Servicio Jurídico (45011 y 46205)". En la mencionada audiencia estuvieron presentes la Directora de Asignaciones Familiares y Desempleo de ANSeS, quien hizo uso de la palabra (fs. 233), el Coordinador de ANSeS y el Asesor Jurídico de penales de ANSeS. No surge que en dicha oportunidad se hayan requerido diligencias. Tampoco en la apelación federal se invocan defensas de las cuales la recurrente se haya visto



privada de oponer máxime cuando, cabe aclarar, la recurrente afirma que los aludidos dictámenes del organismo "no desconocen el derecho a la percepción de las prestaciones de la seguridad social requeridas en esta acción de *habeas corpus* [sino que] establecen determinadas condiciones para su otorgamiento...". En tales términos, la impugnación no resulta idónea para demostrar la alegada vulneración de la garantía constitucional invocada, que no se advierte.

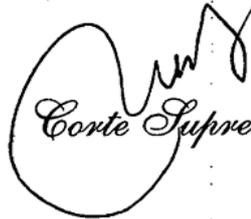
7°) Que respecto de la vía utilizada, el Tribunal ha destacado la necesidad de salvaguardar la finalidad del instituto o la esencia del procedimiento de *habeas corpus* que procura fundamentalmente proteger a la persona amparada y no tanto a la autoridad estatal requerida o demandada (Fallos: 302:1097; 307:1039; 318:1894 y 321:3646). En tal sentido la Corte ha dicho que, con la extensión del procedimiento sumarísimo de *habeas corpus* a la protección de la dignidad y respeto a la persona, con los que debe cumplirse la privación de la libertad, el legislador ha buscado establecer un medio legal adicional, rápido y eficaz para resguardar el trato digno en las prisiones y para solucionar situaciones injustas que allí se planteen. Pues, lo que caracteriza el instituto *sub examine* es el objetivo de suministrar un recurso expeditivo para la protección de los derechos comprometidos cuando fuere urgente modificar el agravamiento de las condiciones de detención, y cuando ello no aconteciere por cualquier razón (Fallos: 322:2735, considerando 4°). Sostuvo también que el ingreso a una prisión no despoja a la persona de la protección de las leyes y, en primer lugar, de la Constitución Nacional, de modo que toda

situación de privación de la libertad impone al juez o funcionario que la autorice el deber de garantizar el cumplimiento de las normas constitucionales, los tratados internacionales ratificados por la República Argentina y los derechos del detenido no afectados por la medida de que se trate (Fallos: 327:5658).

8°) Que el derecho al otorgamiento por parte del Estado de los beneficios de la seguridad social, con carácter integral e irrenunciable, está consagrado en el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Tal manda constitucional concreta la previsión del art. 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que proclama que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". A fin de hacer efectivo el reconocimiento contemplado en las referidas disposiciones, el art. 75, inc. 23 de la Carta Constitucional pone en cabeza del Congreso de la Nación el dictado de un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y a la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia.

En consonancia con lo expresado, los derechos de las niñas y niños alojados con sus madres requieren su protección integral para garantizarles el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación es parte, los cuales deben ser asegurados por su máxima exigibilidad. La omisión en la observancia de los deberes

FLP 58330/2014/1/1/RH1
Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/
habeas corpus.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

que corresponden a los órganos gubernamentales del Estado habilita a todo ciudadano a interponer las acciones administrativas y judiciales a fin de restaurar el ejercicio y goce de tales derechos a través de medidas expeditas y eficaces (art. 1 de la ley 26.061).

9°) Que la recurrente no invoca la existencia de una expresa disposición que excluya al colectivo reclamante de los beneficios que procura. Se trata de mujeres detenidas sin condena o que lo han sido por penas iguales o inferiores a los tres años (art. 12 del Código Penal). Las que están con sus hijos ejercen la responsabilidad parental, de modo que negarles el beneficio de la AUH, instituido en favor de los niños, importa una violación al principio de no trascendencia de la pena (art. 5, inc. 3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Con relación a las embarazadas privadas de su libertad o a las mujeres que permanecen en la unidad penitenciaria con sus hijos hasta los 4 años, la ley 24.714 no establece distingo para ser beneficiarias de las asignaciones en cuestión.

10) Que el trabajo penitenciario constituye, sin lugar a dudas, una de las formas de trabajo humano que, como tal, goza de tutela constitucional (arts. 14 y 14 bis de la Constitución Nacional). La ley 24.660, en sus arts. 107, incs. f y g, 121 y 129, establece específicamente la retribución del trabajo y la deducción de los aportes correspondientes a la seguridad social. Es, pues, en función de tan claras y expresas directivas constitucionales y legales que resultan inaceptables los argumentos que ensaya la apelante para desentenderse del cumplimiento de las obligaciones que derivan de la ley 24.714 en

cuanto "instituye con alcance nacional y obligatorio... un Régimen de Asignaciones Familiares" (art. 1°).

11) Que, en cuanto al agravio relativo a que el servicio penitenciario aseguraría la asistencia de las madres reclusas y les proveería de todo lo necesario para la asistencia y cuidado de su hijo, resulta ilustrativa la declaración de Claudia De La Fuente Gerez (fs. 233 vta.), alojada en la U.31, quien refirió que "el Estado cubre en parte las necesidades..., los elementos de higiene lo cubren las internas, y refuerzan con alimentos porque no les alcanza tanto a las internas, como a los menores. Que además de la comida de carro que les proporcionan, compra los elementos de higiene en proveeduría, y eso lo hacen con los ingresos que reciben frutos de su trabajo. Que esta situación la padecen todas las internas. Que tanto la dicente, como el resto de las internas, tienen varios hijos, tanto adentro como afuera, que tiene ocho hijos y no recibe asignaciones familiares. Que ninguna compañera cobra asignaciones familiares".

12) Que en orden a la existencia de normativas que aspiran a remover los obstáculos de índole administrativa para garantizar a las personas detenidas la percepción de las prestaciones según le corresponda a cada una, la Defensora Pública Oficial (fs. 119/125) se refirió en su presentación a que la ley de presupuesto nacional para los ejercicios 2012 y 2013 prevé expresamente entre sus partidas la designación de recursos para hacer frente a las asignaciones familiares de las personas privadas de libertad que trabajan. Así, surge textual que: "El ENCOPE continuará expandiendo los talleres de



laborterapia dirigidos a los internos penitenciarios, garantizando derechos básicos en materia de seguridad social, tales como la percepción de asignaciones familiares y el reconocimiento del fondo de desempleo..." (fs. 124 vta.). Por su parte el doctor Rodrigo Borda, de la Procuración Penitenciaria, aludió en la audiencia del art. 14 de la ley 23.098 a análogos objetivos en el presupuesto 2013-2014.

13) Que el art. 6 de la ley 26.485, de Protección Integral a las Mujeres, define como violencia institucional a aquella realizada por las/los funcionarios, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública que tenga como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en dicha ley, en tanto que, el decreto reglamentario 1011/2010 de dicha norma estipula, en su art. 9°, inc. u, que, a los efectos de la ley que se reglamenta, de conformidad con lo establecido en el art. 9 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, la condición de mujer privada de libertad no puede ser valorada para la denegación o pérdida de planes sociales, subsidios, servicios o cualquier otro beneficio acordado o al que tenga derecho a acceder, salvo disposición legal en contrario.

14) Que, según establece la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes deben tomar "todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de su condición, las actividades (...) o creencia de sus padres" y que

se respete el derecho del niño a preservar sus relaciones de familia sin injerencias ilícitas (art. 8°) y al mismo tiempo, reclama que en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas se atienda, como consideración primordial, el interés superior del niño y se les asegure la protección y el cuidado necesarios para su bienestar, adoptando todas las medidas legislativas y/o administrativas que sean necesarias.

15) Que en las observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales luego del examen del tercer informe presentado por Argentina como Estado parte en virtud de los arts. 16 y 17 del Pacto, del 14 de diciembre de 2011 se destacó, en el punto 20, la preocupación de "que los requisitos para recibir la Asignación Universal por Hijo, establecida por ley, en la práctica excluyan a ciertos grupos, como los migrantes y sus hijos, del derecho a recibir la prestación": Se instó al Estado "a que considere la posibilidad de adoptar todas las medidas que sean necesarias para ofrecer la cobertura de la Asignación Universal por Hijo sin restricciones, especialmente en el caso de grupos de personas marginadas y desfavorecidas, como los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular y los hijos de las personas privadas de la libertad".

16) Que a la luz de la normativa vigente cabe concluir que la denegación de los beneficios en cuestión ha constituido efectivamente un supuesto de agravamiento ilegítimo de la forma y condiciones en que se cumple la privación de la libertad porque ha importado empeorar el estado de las mujeres

Corte Suprema de Justicia de la Nación

madres, con desconocimiento de su condición y la de sus hijos, pese a que las normas y principalmente las que integran el bloque de constitucionalidad establecen, como uno de los estándares mínimos de los derechos económicos, sociales y culturales, el principio de no discriminación y la protección prioritaria a ciertos grupos mayormente vulnerables.

En suma, el ordenamiento jurídico no contiene norma, salvo la acreditación de las condiciones para resultar beneficiario, que justifique la denegación del reclamo al colectivo actor.

Por lo demás, los restantes agravios articulados tampoco son hábiles para suscitar la apertura de la instancia del art. 14 de la ley 48 (art. 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Por ello, se desestima la queja. Hágase saber, devuélvase los autos principales con copia del presente y, oportunamente, archívese.


CARLOS FERNANDO ROSENKRANTZ


ELENA I. HIGHTON de NOLASCO


JUAN CARLOS MAQUEDA


RICARDO LUIS LORENZETTI


HORACIO ROSATTI

Recurso de queja interpuesto por la Administración Nacional de la Seguridad Social, representada por el Dr. Juan Agustín Rolón, con el patrocinio letrado del Dr. Marcelo Esteban Mónaco.

Tribunal de origen: Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: Sala III de la Cámara Federal de La Plata y Juzgado Federal en lo Criminal y Correccional n° 1 de Lomas de Zamora.