



Seguridad social y mujeres privadas de su libertad

Un análisis del fallo “Internas de la Unidad n° 31” de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NOTA A FALLO

Carrera: Abogacía

Nombre de la alumna: Laura Marcela Dominguez

Legajo: VABG41206

DNI: 23.053.338

Fecha de entrega: 21/11/2021

Tutora: María Belén Gulli

Año 2021

Autos: “Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus”

Tribunal: Corte Suprema de Justicia de la Nación

Fecha de la sentencia: 11 de febrero de 2020

Sumario: **I.** Introducción; **II.** Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal; **III.** La *ratio decidendi* del Máximo Tribunal Nacional; **IV.** Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales; **V.** Postura de la autora; **VI.** Conclusión; **VII.** Bibliografía.

I. Introducción

El derecho de la seguridad social posee raigambre constitucional, “ampara al trabajador dependiente, al autónomo y también al desempleado de las contingencias de la vida que pueden disminuir la capacidad de ganancia del individuo” (Grisolía, 2012, p. 969). Por su parte, la Constitución Nacional en el art. 14 bis consagra que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, de carácter integral e irrenunciable. A su vez, la ley 24.714 instituye el régimen de asignaciones familiares con alcance nacional y obligatorio, sujeto a las disposiciones de esta última norma, amén de las normas de carácter nacional e internacionales que reconocen los beneficios de la seguridad social, que redundan en protección de los niños y las mujeres madres o embarazadas. No se debe obviar la injerencia en este tema de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional (cfr. Art. 75, inc. 22, 23, 24), como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, arts. 3, 9), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 5 inc. 3, 19), la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 2, 7, 22, 25), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 11 inc. 1 ap. e), Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 2 inc. 2, 26), entre otros.

Sin consideración de ello, la percepción de la Asignación Universal por Hijo (en adelante AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (en adelante AUE), les era denegada sistemáticamente a las mujeres privadas de su libertad por parte de la ANSeS, el Servicio Penitenciario Federal (en adelante SPF) y el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal (en adelante ENCOPE). Estas

instituciones adujeron que el Estado cubría las necesidades de salud, alimentación y educación de las madres y los niños y niñas alojados en el penal, por lo que no se configuraba una agravación en la pena con tal denegatoria. Asimismo, argumentaron que en el caso de reconocerse la mentada percepción, ello acarrearía una crisis en el Sistema Integrado Previsional Argentino, de asignaciones familiares y de asignación universal.

En consideración de dicha situación, en el fallo en análisis **“Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” (CSJN, Fallos: 343:15, 11/02/2020)** se interpuso una acción de habeas corpus con la finalidad de alcanzar el reconocimiento a la percepción de los mentados beneficios, en vista que no existía una norma que expresamente los denegara. En consecuencia, el problema jurídico radica en una laguna axiológica, que se produce “... cuando un caso está correlacionado por un sistema normativo con una determinada solución y hay una propiedad que es irrelevante para ese caso de acuerdo con el sistema normativo, pero debería ser relevante en virtud de ciertas pautas axiológicas” (Nino, 2003, p. 287). Es decir, la cuestión se encuentra prevista en el sistema normativo (los beneficios sociales de carácter integral, nacional, etc.), sólo que resta dilucidar si con la particularidad del caso (mujeres privadas de su libertad, y los niños y niñas que conviven con ellas), la asignación de la AUH y AUE se encuentra convalidada por el ordenamiento jurídico relacionado a la materia.

Resulta relevante el análisis del fallo de marras, en consideración a que frente al planteo efectuado por el colectivo de mujeres privadas de su libertad, embarazadas y con niños y niñas de hasta 4 años y en lactancia primeramente por la Procuración Penitenciaria de la Nación, al cual se acumulara una acción de la Defensoría General de la Nación, el Máximo Tribunal se pronunció en forma unánime respecto a la percepción de asignaciones familiares por dichas beneficiarias. A los fines de la fundamentación del fallo, recurrió a normas de derechos humanos, de protección de personas vulnerables y de víctimas de discriminación, esclareciendo el alcance de la normativa vigente ante la denegatoria por parte de las instituciones anteriormente citadas.

Seguidamente, procederé a realizar un repaso de la plataforma fáctica del caso, de la historia procesal respectiva, así como de la resolución que adoptara el Tribunal junto a la *ratio decidendi* referida en la sentencia. Después expondré un contexto legislativo, doctrinario y jurisprudencial relacionado con la temática de marras, y finalmente brindaré mi posición y la conclusión que dimana del presente trabajo.

II. Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

El caso en análisis se inicia en base a un pedido de habeas corpus interpuesto por la Procuración Penitenciaria de la Nación, a la cual se acumuló una acción similar interpuesta por la Defensoría General de la Nación, en representación de las mujeres privadas de la libertad (en el caso alojadas en la Unidad n° 31), embarazadas o que hubieran optado por permanecer en el penal con sus hijos menores de 4 años (art. 195 de la ley 24.660). Los actores reclamaron por ante el Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 1 de Lomas de Zamora, la percepción para las primeramente citadas de la AUE y para las restantes la AUH, beneficios reconocidos por la ley 24.714. Éstos eran sistemáticamente desconocidos por la ANSeS, el SPF y el ENCOPE.

El rechazo de la pretensión fue confirmado por la Sala III de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en tanto que la Sala IV de la Cámara Federal de Casación Penal acogió favorablemente los recursos de casación interpuestos por los actores, ordenando a ANSeS que, en los casos que correspondiera, otorgara los beneficios reclamados. El tribunal argumentó que el cúmulo de documentación a presentar y la diversidad de situaciones no podrían considerarse como fundamento del rechazo por parte de dichos entes. Asimismo, consideró que la negativa constituía un agravamiento ilegítimo en las condiciones en que se cumple la privación de la libertad. Estimó que la ley no contenía una limitación en la percepción de los beneficios por parte de las mujeres privadas de su libertad y sus hijos. A mayor abundamiento, recalcó que las normas de la ANSeS establecen que pueden ser percibidos por intermedio de apoderado en caso de privación de la libertad (res. 393/2009) y que la normativa de carácter nacional e internacional reconoce el acceso a la seguridad social al colectivo reclamante.

Contra dicho pronunciamiento, la ANSeS interpuso un recurso extraordinario, el cual le fuera denegado, originando la queja por la cual se expidiera la Corte Suprema de Justicia de la Nación, argumentando la existencia de cuestión federal y arbitrariedad. Consideró que el Estado sostenía las necesidades básicas de los niños alojados en el penal por intermedio de la agencia penitenciaria, que la vía utilizada (habeas corpus) no era la correcta para efectuar el reclamo y que no se configuraba en agravamiento de la pena.

La Corte declaró formalmente inadmisibe el recurso de queja y determinó que no existían normas en el ordenamiento jurídico que justificaran la denegación del reclamo impetrado por las internas, salvo la acreditación de las condiciones para derivar beneficiarios.

III. La ratio decidendi del Máximo Tribunal Nacional

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en miras del pronunciamiento respecto al recurso de queja, efectuó un exhaustivo análisis de la normativa vigente, y, especialmente, de las normas que integran el bloque de constitucionalidad. De ahí que, evaluó la forma y condiciones de detención de las mujeres, y los niños y niñas alojados junto a ellas. A dichos fines, fundamentó su decisorio en la aplicación operativa y directa de los Pactos sobre Derechos Humanos que ostentan jerarquía constitucional. Asimismo, sustentó el fallo en las leyes nacionales N° 26.061 (de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes), 24.660 (de ejecución de la pena privativa de la libertad) y 26.485 (de protección integral a las mujeres).

El Máximo Tribunal consideró adecuada la vía escogida por el colectivo en el caso *sub examine*, es decir, la interposición de habeas corpus. De forma unánime, falló considerando que el ordenamiento jurídico no contenía normas que prohibieran la percepción de los beneficios estatuidos en la ley 24.714, que sólo debían acreditarse las condiciones requeridas por el ordenamiento jurídico para ser consideradas adjudicatarias de los beneficios de seguridad social..

Igualmente juzgó que su denegación constituía un agravamiento ilegítimo de las formas y condiciones de privación de la libertad, tanto de las mujeres como de sus hijos e hijas a cargo, quienes conformaban un grupo sumamente vulnerable y discriminado, que acudió a la Justicia con la finalidad de que se tutele un derecho fundamental, y de esa forma se paliaran sus padecimientos económicos diarios en ese contexto tan adverso.

IV. Antecedentes legislativos, doctrinarios y jurisprudenciales

En cuanto al plexo de normas referentes a la materia del caso, la Constitución Nacional en el art. 14 bis estipula la integralidad e irrenunciabilidad de la cobertura de la seguridad social. Asimismo, establece "... la protección integral de la familia". Dicha normativa concreta la previsión del art. 9 del Pacto Internacional de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales que reza: "... Los Estados Partes en el presente pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". Siguiendo esa línea, se expresa el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos: "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social...".

En virtud de lo normado por el art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional, corresponde al Congreso Nacional el dictado del régimen de la seguridad social, por lo que se promulgó la Ley 24.714 de "Régimen de Asignaciones Familiares" la que establece un sistema de alcance nacional y obligatorio, con tres subsistemas, uno de ellos contributivo y dos de carácter no contributivo. En estos últimos se incluye la AUH y AUE destinados a las mujeres embarazadas y niñas, niños y adolescentes residentes en el país que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal, beneficios que reclamara el colectivo de mujeres privadas de su libertad, embarazadas y que conviven con sus hijos e hijas menores de 4 años.

A su vez, en referencia a los derechos de los niños y niñas que se encuentran alojados con sus madres privadas de la libertad, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 19 norma: "Todo niño tiene un derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia de la sociedad y del Estado". En idéntico sentido, la Convención sobre los Derechos del Niño en el art. 2 inc. 2 fija: "Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación...", y en el art. 26 inc. 1: "Los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con su legislación nacional". Con la entrada en vigencia de la Ley 26.061 "Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes" se procura el resguardo de los derechos allí reconocidos, sustentados en su máxima exigibilidad y el interés superior del niño. El art. 26 insta: "Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social. Los Organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento". De Diego (2021) ha considerado que "... La mujer con niños menores a

su cargo detenidas dentro de un proceso criminal, no deberían ser despojadas de los mismos derechos que la mujer y sus hijos el goce de plena libertad...” (párr. 29).

En cuanto a los derechos de la mujer que permanentemente se vulneraban conforme las negativas por parte de los organismos del Estado a reconocer los beneficios reclamados, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en su art. 11 inc. 1 ap. e) sostiene: “Los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo con el fin de asegurar ... en particular: ... el derecho a la seguridad social”. La Ley 26.485 “Ley de Protección Integral a las Mujeres” estipula en su art. 6 que se entiende comprendida entre las modalidades de violencia aquella realizada por cualquier funcionario, profesional, personal y agente perteneciente a cualquier órgano, ente o institución pública con la finalidad de retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos por la ley. En vista de ello, se ha dicho: “los Estados tienen la obligación de eliminar la discriminación contra mujeres, hombres y disidencias en todos los ámbitos de sus vidas, y para desarrollarse progresivamente en línea con sus obligaciones en materia de derechos humanos...” (Ruano- Gutierrez, 2021, párr. 33).

Por su lado, la Ley 24.660 de “Pena Privativa de la Libertad” en su art. 107 establece que se respetará la legislación laboral y de seguridad social vigentes. Al respecto se ha sostenido que: “En este contexto de vulnerabilidad, obstáculos, privaciones y necesidades de manutención familiar insatisfechas... la seguridad social... se alza como un derecho humano que no puede ser denegado sin afectar la dignidad de la persona” (Guillot, 2020, 10º párr.). De igual modo, Toledo Rios (2020) estima que se debe hacer valer principalmente el carácter “operativo” y “autoaplicativo” de las normas Convencionales de derechos humanos con jerarquía constitucional en casos como el *sub examine* (2020, párr. 34). En cuanto a los principios que informan al instituto regido por la Ley 24.660, se relacionan con “... los derechos que deben reconocerse en relación a la salud, a la vida, al trato humanitario, al principio de intrascendencia penal y a la protección de los niños y personas con discapacidad, entre otros...” (Marisi, 2021, párr. 16º).

El Máximo Tribunal en el fallo “Romero Cacharane” estableció que conforme la normativa vigente el control judicial amplio y eficiente resulta sumamente necesario para el logro de los fines de las normas de ejecución privativas de la libertad (CSJN,

fallos: 327:388, 09/03/2004). En referencia a ello, se ha sostenido que la obligación de los jueces al resolver un caso en derecho, no sólo de aplicar la ley, sino a la tarea de interpretarla teniendo en cuenta "...sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento, mediante una decisión razonablemente fundada" (De Urreza Nazar, 2021, párr. 3º). También, Pérez Bogado (2021) ha dicho que la "igualdad implica la remoción de barreras u obstáculos para el goce de derechos, a los cuáles antes no se tenía acceso o se tenía en forma deficiente" (párr. 21). Seguidamente sostiene la autora que en el caso de las personas privadas de su libertad, no gozan de ese derecho por un período de tiempo, debiendo el Estado mantener el acceso a los restantes (Pérez Bogado, 2021, párr. 24).

En el fallo "Gallardo" citado en el decisorio en análisis, el tribunal cimero ha establecido que la vía utilizada (habeas corpus) se erige como un instrumento rápido y eficaz para modificar el agravamiento de las condiciones de detención, extremo que consideró configurado en la referida situación (CSJN, fallos: 322:2735, 01/11/1999).

En suma, la Corte Suprema de Justicia de la Nación reconoce el derecho a la percepción de los beneficios de la Ley 24.714 acreditando los presupuestos exigidos por la normativa respectiva y allegando la documentación necesaria, brindándose de ese modo protección a este grupo vulnerable y tantas veces discriminado de madres e hijos, fundado en principios sustanciales de derechos humanos y un detallado análisis del ordenamiento jurídico.

V. Postura de la autora

El derecho a la seguridad social se encuentra consagrado en la Constitución Nacional conforme ya se refirió *ut-supra*, como también en los instrumentos internacionales que se incorporaran a ella acorde el art. 75 inc. 22. En estos últimos se establece la obligación del Estado de garantizar a todos las personas en forma progresiva su goce, de forma no discriminatoria y especialmente a los sujetos más vulnerables. En igual sentido procuran la protección de los niños, niñas y adolescentes. En igual sentido, se debe garantizar la igualdad entre los ciudadanos.

Al comenzar el presente trabajo precisé que se configuraba una laguna axiológica, ello por cuanto si bien el ordenamiento jurídico reconocía el derecho a la percepción de los beneficios sociales (en el particular AUH y AUE), de alcance general y obligatorio, en el fallo analizado la singularidad se conformaba al encontrarse el colectivo de mujeres reclamantes privadas de su libertad. Valiéndose de la

vulnerabilidad de las mismas, los entes estatales permanentemente les negaban el derecho a su percepción, argumentando la diversidad de situaciones a contemplar y el cúmulo de documentación a presentar.

El Alto Tribunal a fin de pronunciarse respecto a este conflicto, primigeniamente se refirió respecto a la vía utilizada (el habeas corpus, como ya se había manifestado en el fallo “Gallardo”), en cuanto a que tiende a proteger a quien lo interpone, no a la autoridad frente a la que se litiga. Luego desestimó los argumentos de la ANSeS, para finalmente dictaminar que al serles denegados los planes sociales, asignaciones, y todo otro beneficio que les correspondiera a las recurrentes, se configuraba un agravamiento ilegítimo en las formas y condiciones de detención y una situación de violencia institucional.

Asimismo, consideró que en los casos en que las mujeres ejercían la responsabilidad parental, su denegación conformaba una violación al principio de no trascendencia de la pena, respecto del cual legislan instrumentos de derechos humanos con jerarquía constitucional y normativa nacional, tanto en cuanto a ellas como a los niñas y niños convivientes, ya que en situaciones como las referidas debe protegerse el interés superior de estos últimos.

Considero que en el fallo analizado la Corte por unanimidad sentenció magistralmente, en función de la protección de un grupo sumamente vulnerable y marginado, indefenso ante la actuación de la ANSeS, el ENCOPE y el SPF, que reiteradamente denegaban el goce a sus derechos fundamentales. Sumamente injusto habría resultado un decisorio contrario, afectando la dignidad de las personas involucradas. Con el decisorio se removieron los obstáculos que no permitían el goce de ciertos derechos fundamentales, siendo que al encontrarse privadas de su libertad, solamente debe restringirse este último derecho, garantizándoseles la igualdad y la no discriminación.

Del desarrollo de la sentencia, se colige que la ley referente a las asignaciones familiares no excluía a la actora para su percepción, no habiendo invocado la recurrente norma alguna que lo excluyera. Sólo aducían que sus necesidades se encontraban cubiertas en sus lugares de detención, nada más alejado de la realidad. De esta forma se puede concluir que la laguna axiológica no se configura en la situación analizada en el presente.

El fallo en examen resulta ejemplar, ya que si bien el Tribunal pudo expedirse solamente respecto a la vía utilizada (habeas corpus), la queja por la cual la causa arribó a dicha instancia y delimitar su decisorio considerando la normativa local, sentenció más ampliamente, basándose en la operatividad de los Pactos Internacionales sobre Derechos Humanos con jerarquía constitucional, por todo lo cual falló a favor de la percepción de los citados beneficios sociales por el colectivo reclamante.

VI. Conclusión

El trabajo de marras gira en torno al fallo “Internas de la Unidad n° 31 SPF y otros s/ habeas corpus” dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el cual se advirtió una laguna axiológica, la cual se configuraba aparentemente al encontrarse normada la situación en el ordenamiento jurídico (o sea, el carácter general, integral, etc. de los beneficios sociales), dada la particularidad de las peticionarias (privadas de su libertad, embarazadas, o conviviendo con sus hijos en lactancia y hasta 4 años), si ellas podrían resultar beneficiarias.

A lo largo del mismo, se efectuó una reconstrucción de los argumentos brindados por el Máximo Tribunal, juntamente con un análisis de la legislación, doctrina y jurisprudencia de relevancia referidas a la temática del caso. De esta forma, se demostró la inexistencia de la problemática citada, limitándose la cuestión a la acreditación de la documentación requerida y las condiciones exigidas por la normativa vigente para obtener el reconocimiento a la percepción de los beneficios de la ley 24.714.

Cabe poner de resalto la vulnerabilidad en que se encuentran las mujeres privadas de su libertad alojadas con sus hijos e hijas, muchas veces víctimas de discriminación, como en el caso, en que reiteradamente se les denegaban los beneficios reclamados por parte de las entidades estatales. Y, fundamentalmente, el aporte del Tribunal al reconocer el derecho a su percepción en función de inestimables argumentaciones en referencia a los derechos humanos fundamentales en juego, un decisorio imbuido del sentido de justicia social.

VII. Bibliografía

Legislación

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

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

Convención sobre los Derechos del Niño.

Constitución de la Nación Argentina.

Ley N° 24.714 Asignaciones familiares.

Ley N° 24.660 Pena privativa de la libertad.

Ley N° 26.061 Ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Ley N° 26.485 Ley de protección integral a las mujeres.

Doctrina

De Diego, J. (2021), *Los planes sociales alcanzan a las mujeres detenidas sin condena*, TR LALEY AR/DOC/710/2021.

De Urraza Nazar, M. (2021), *Mujeres privadas de su libertad y el derecho a la percepción de asignaciones familiares y planes del Estado Nacional*, TR LALEY AR/DOC/744/2021.

Grisolia, J. (2016), *Manual de Derecho Laboral*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, AbeledoPerrot.

Guillot, M. (2020), *Mujeres privadas de libertad y su derecho al cobro de las asignaciones familiares. Vulnerabilidad y seguridad social*, TR LALEY AR/DOC/750/2020.

Marisi, M. (2021), *Consideraciones sobre el arresto y la prisión en el domicilio. Particularidades acerca de las mujeres privadas de la libertad ambulatoria*, IJ-MDCCCXX-731.

Nino, C. (2003), *Introducción al Análisis del Derecho*, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Astrea.

Pérez Bogado, M. (2021), *Pensar la cárcel desde un enfoque de derechos con perspectiva de género*, IJ-MDCCCXXV-792.

Ruano, M.- Gutierrez, N. (2021), *Trabajar al interior del penal. Reflexiones sobre el derecho al trabajo de las mujeres en prisión*, IJ-MDCCLXVI-718.

Toledo Ríos, R. (2020), *Los derechos humanos en un caso de seguridad social*, TR LALEY AR/DOC/1727/2020.

Jurisprudencia

CSJN, “Gallardo, Juan Carlos s/ habeas corpus”, fallos: 322:2735, (1999).

CSJN, “Romero Cacharane, Hugo Alberto s/ ejecución penal”, fallos: 327:388, (2004).