



Ministerio Público de la Defensa
Defensoría General de la Nación

Buenos Aires, 16 de agosto de 2023

Al Señor Secretario Ejecutivo
de la Corte Interamericana de
Derechos Humanos
Dr. Pablo Saavedra Alessandri

Stella Maris Martínez, en mi carácter de Defensora General de la Nación de la República Argentina (correos electrónicos: _____ y _____), tengo el agrado de dirigirme a la Honorable Corte Interamericana para remitir los aportes del organismo a la solicitud de Opinión Consultiva sobre “*El contenido y el alcance del derecho al cuidado y su interrelación con otros derechos*”, presentada por el Estado de Argentina.

I. Presentación

El Ministerio Público de la Defensa (MPD) es un órgano constitucional independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya principal misión es garantizar el acceso a la justicia y promover medidas para la protección de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad. El MPD está encabezado por la Defensoría General de la Nación (DGN), de la que se desprenden comisiones y programas con especialidad en la temática involucrada en la solicitud de Opinión Consultiva.

Los aportes se organizarán en dos ejes centrales. Por un lado, se presentan las medidas implementadas en el ámbito interno del MPD, en cuanto lugar de trabajo. Como organismo autárquico, cuenta con facultades para dictar normas vinculadas con las condiciones de ingreso y de ascenso en el organismo; con la organización de los concursos para cargos de defensores/as y con el régimen de licencias laborales. Como fue suficientemente expuesto en el pedido de Opinión Consultiva, todas esas cuestiones resultan de interés a la hora de precisar los alcances del derecho a los cuidados; en particular, en lo relativo a su interrelación con otros derechos como el trabajo y la seguridad social. En segundo lugar, se presentan algunas de las situaciones que el organismo identifica como problemáticas en la intervención judicial relacionada con el derecho a proveer y/o recibir cuidados.

II. Los cuidados y su vínculo con otros derechos. Políticas implementadas en el ámbito interno del MPD

II. a. Los cuidados y la carrera profesional de las mujeres en el MPD

Una de las consultas realizadas a esa Corte IDH trata acerca del impacto discriminatorio que posee la actual distribución de las

USO OFICIAL

responsabilidades de cuidados en las mujeres. En ese sentido, se señala que los cuidados son asumidos principalmente en el hogar y realizados en su mayoría de manera no remunerada por ellas. Se agrega que la sobrecarga de tareas en las mujeres limita sus posibilidades de generar ingresos, su tiempo disponible y, por lo tanto, sus chances de acceder al empleo y a puestos de dirección, ya sea en espacios sociales, económicos o políticos.

Sobre el asunto, en el año 2021 la Comisión sobre Temáticas de Género del MPD publicó una investigación sobre la participación de las mujeres en el organismo,¹ con especial atención al acceso a cargos de defensoras.² Los resultados expusieron la presencia de fenómenos frecuentes en las trayectorias laborales de las mujeres, como el “techo de cristal”, el “piso pegajoso” y la segregación horizontal.

Surgió de ese estudio que, aunque son una amplia mayoría en la composición de la institución, muy pocas mujeres se presentan a concursar para cargos de defensoras.³ Con el fin de conocer los motivos, se realizó una encuesta de autopercepción dirigida a abogadas y abogados del MPD. Allí se indagó, entre otras cosas, en cómo impactan las tareas de cuidado en su carrera profesional y en la decisión de postularse para defensora. Las respuestas obtenidas evidencian que las mujeres siguen siendo las principales responsables de las tareas de cuidado,⁴ que la maternidad afectó su desarrollo profesional⁵ y que, al disponer de menor cantidad de tiempo libre, cuentan con menos posibilidades de acceder a los créditos académicos que son valorados en los concursos.⁶

Además, se encontró que una gran cantidad de mujeres tiene interés en concursar, pero que sus responsabilidades de cuidado les dificultan prepararse para el examen o compatibilizar esas tareas con las del cargo concursado.⁷ También que, en promedio, las mujeres que concursan por un cargo lo hacen a una edad más avanzada que los varones, lo que podría responder a las

¹ La investigación [“ANÁLISIS DE GÉNERO EN EL TRÁMITE DE LOS CONCURSOS EN EL MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA”](#) fue presentada por la Sra. Defensora General de la Nación el 5 de octubre de 2021.

² Para la fecha del cierre de la investigación, las mujeres configuraban el 58% del total de integrantes del MPD. Sin embargo, solo ocupaban el 37% de cargos de magistrados/as, el 56% de cargos de funcionarios/as y el 44% de personal de servicios auxiliares (ordenanzas). La mayor cantidad de mujeres estaba empleada en el agrupamiento técnico-administrativo (66%).

³ 6 de cada 10 integrantes del MPD son mujeres, pero solo se presentan a los concursos para cargos de defensoras 3 de cada 10 postulantes. Cabe aclarar que, para acceder a un puesto de defensor o defensora, es preciso atravesar un concurso de oposición y antecedentes, similar al que se aplica para acceder a cargos de jueces/zas y fiscales/as.

⁴ El 61% de las mujeres dijo que son ellas/os quienes dedican más tiempo al cuidado de hijos/as y solo el 1,5% manifestó que su pareja destinaba más tiempo a esa tarea. En tanto, solo 1 de cada 10 varones contestó que son quienes más tiempo dedican al cuidado de niños/as y el 22% dijo que sus parejas eran las principales responsables.

⁵ El 40% de los abogados y el 76% de las abogadas manifestaron que la paternidad o maternidad afectó su carrera profesional. Las mujeres señalaron, en mayor medida, que les impactó en las oportunidades de promoción laboral (47% de respuestas de las mujeres y 37% de los varones) y en la disponibilidad y eficacia para el desempeño cotidiano (33% frente al 17% de los varones).

⁶ También se encuentran diferencias en el tiempo que mujeres y varones dedican a actividades recreativas y de ocio. Las mujeres son las que mayor tiempo resignan en estos rubros (el 14% de los varones dedica de 11 a 20 horas al ocio, cantidad que duplica al 7% de las mujeres que destinan ese tiempo), lo que repercute en el tiempo que pueden asignar a tareas de capacitación, publicaciones y docencia.

⁷ En este sentido se pronunció el 30% de las mujeres consultadas, mientras que solo el 8% de los varones dio la misma respuesta.



Ministerio Público de la Defensa

Defensoría General de la Nación

distintas responsabilidades de cuidado de mujeres y varones cuando están a cargo de niños/as pequeños/as.⁸

Sin dudas, los problemas detectados revelan factores estructurales de la sociedad actual, por lo que su modificación excede a las posibilidades del MPD. Sin perjuicio de ello, se consideró necesario implementar prácticas internas orientadas a compensar -aunque sea, de forma parcial- aquellas inequidades iniciales y generar una cultura institucional sensible a las cuestiones de género. Con este fin, se modificó el [“Reglamento para el ingreso de personal al MPD”](#)⁹ y el [“Reglamento de concursos para la selección de Magistrados/as del MPD de la Nación”](#)¹⁰. En primer lugar, se incorporó el principio de igualdad y no discriminación como eje rector en todas las instancias de los concursos y de los exámenes de ingreso y ascenso del MPD. En segundo lugar, se garantizó la diversidad de género en la conformación del jurado del concurso y del tribunal examinador para los exámenes de ingreso. Además, se contempló que, si la cantidad de inscriptas a un concurso es inferior al 40%, se ampliará por única vez el plazo de inscripción de forma exclusiva para mujeres a fin de aumentar su proporción.

También se introdujeron reformas para asegurar en los concursos y en los exámenes para el ingreso y ascenso del MPD, que toda persona que transite un embarazo, o que se encuentre en período de lactancia o en uso de su licencia por nacimiento de hijo/a, reciba un trato acorde con esa situación durante las instancias de evaluación. De hecho, si la fecha del examen coincide con la fecha probable de parto o con la licencia por nacimiento, la postulante puede ser evaluada en un examen posterior.

Por último, en atención a las mayores dificultades que encuentran las mujeres para sumar puntos en los antecedentes académicos, se implementaron desde la Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia del organismo, medidas de acción positiva para el acceso preferente de mujeres a publicaciones, becas y cursos del MPD que suman puntaje en la valoración de la trayectoria.

De esta forma, más allá de la experiencia singular de nuestro organismo, es imperioso que la Corte IDH llame a los Estados a trabajar en la identificación de los obstáculos que impiden que las mujeres se desarrollen en sus ámbitos laborales en condiciones de igualdad. Los Estados deben garantizar en todas las instituciones públicas que conforman su estructura, la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de las tareas de cuidado. Para ello, será necesario que revisen las normativas y los protocolos aplicables. Luego, es también obligación de las autoridades trabajar para que dichas prácticas permeen el ámbito laboral privado, para lo cual la Corte podrá profundizar en el marco de esta Opinión Consultiva los incipientes desarrollos jurisprudenciales existentes sobre derechos humanos y empresas.

⁸ El 59% de las mujeres que se presentó a un concurso lo hizo a partir de los 36 años, mientras el 54% de los hombres lo hizo antes de cumplir esa edad.

II. b. Los cuidados y el régimen de licencias

La posibilidad de proveer y de recibir cuidados tiene una clara implicancia en el régimen de licencias previsto en el ámbito laboral. La finalidad de las distintas licencias, los requisitos para su concesión y su extensión pueden facilitar u obstruir el cumplimiento de las responsabilidades parentales y, en particular, la provisión de cuidados a niños/as y a otras personas que requieren atención.

Como organismo autónomo, el Ministerio Público de la Defensa cuenta con facultades para regular el régimen de licencias aplicables en los vínculos laborales internos. En ejercicio de esa atribución, se dictaron normas que guardan relación con la materia que es objeto de esta solicitud de Opinión Consultiva.

El Régimen Jurídico que se aplicaba hasta el año 2008 a quienes trabajaban en el MPD replicaba, en términos generales, la forma de regular las licencias en el país y, en general, en la región: una licencia por maternidad de 90 días, 2 días de licencia por paternidad y la posibilidad de quedar en situación de excedencia solo para el caso de la madre. Por otra parte, las licencias por nacimiento o cuidado de hijos/as sólo estaban pensadas para quienes estuvieran unidos/as en matrimonio o convivían en “aparente matrimonio”, lo que hasta la sanción de la ley de matrimonio igualitario N° 26.618 en 2015 significó excluir a las parejas conformadas por personas del mismo sexo.

Para eliminar los vestigios de esas concepciones tradicionales restrictivas, en el MPD se introdujeron modificaciones en 2008 y 2020 al [Régimen jurídico para Empleados, Funcionarios y Magistrados del Ministerio Público de la Defensa \(RJMPD\)](#), que regula -entre otras situaciones- el sistema de licencias laborales. Los cambios se orientaron a:

- (i) Eliminar roles estereotipados basados en el género. Con este fin, se incrementó la licencia de los progenitores no gestantes por nacimiento de hijo/a y se previó la posibilidad de que la persona gestante transfiera parte de su licencia al otro/a progenitor.¹¹ Asimismo, se contempló que cualquiera de ellos -y no únicamente la madre- pueda hacer uso de una licencia de excedencia.¹² De esta forma, se aspira a revertir prácticas sociales que asignan a las mujeres la responsabilidad primaria en el cuidado y en la atención de sus hijos e hijas.
- (ii) Mejorar las condiciones para conciliar responsabilidades familiares y laborales, con énfasis en las licencias previstas para la provisión de cuidados. Con este propósito, se ampliaron licencias ya existentes y se introdujeron nuevas: se extendió la licencia por nacimiento para ambos progenitores y se incorporaron días adicionales para casos de nacimientos múltiples, pretérmino o de niños/as con discapacidad o patologías que requieran cuidados adicionales¹³; se amplió el tiempo de

¹¹ Art. 76, RJMPD. Antes de las modificaciones, se contemplaban tan solo 2 días laborales de licencia por paternidad. La modificación de 2008 amplió el plazo a 15 días y la reforma de 2020 extendió la licencia para el/la progenitor no gestante a 20 días.

¹² Art. 79, RJMPD. Con anterioridad, estas licencias estaban previstas únicamente para la madre.

¹³ Art. 76, RJMPD.



Ministerio Público de la Defensa

Defensoría General de la Nación

la reducción horaria por lactancia¹⁴ y se incluyeron licencias para visitas y para el otorgamiento de guarda con fines de adopción;¹⁵ para controles, tratamientos y actividades especiales de hijos/as con discapacidad;¹⁶ para adaptación escolar en los niveles iniciales y primario y para asistir a reuniones escolares.¹⁷

- (iii) Reconocer modelos no tradicionales de familias. En la reforma de 2008 se dispusieron idénticas licencias para las parejas del mismo sexo¹⁸ y, a partir de la modificación de 2020, se incorporaron licencias vinculadas con el cuidado de integrantes del grupo familiar que contemplan en su formulación a las identidades transgénero. Entre otras modificaciones, se reemplazaron las licencias que tradicionalmente se denominaban por “maternidad o paternidad”, por las licencias por nacimiento de hijo/a de personas gestantes o no gestantes.

El régimen del organismo también prevé una licencia para la atención de familiares enfermos y aclara que comprenden el grupo familiar las personas que dependan de la atención y el cuidado del/la agente, exista o no convivencia, siempre y cuando esa circunstancia haya sido puesta de manifiesto en forma previa al responsable de conceder la licencia.¹⁹ Es decir, se consagra una licencia amplia, en cuanto no exige convivencia ni fija un concepto cerrado o estricto de grupo familiar. Ello, en tanto fuera verificada la necesidad de atención y cuidado entre quien reviste esa modalidad de vinculación familiar y la persona peticionaria.

Como señala el Estado argentino en su pedido de Opinión Consultiva, las personas LGBTIQ+ encuentran grandes obstáculos para acceder a cuidados. En una gran cantidad de casos, ello obedece a la expulsión que sufren de sus familias de origen desde temprana edad, cuando manifiestan una orientación sexual o una identidad de género no hegemónicas.²⁰ Ante esas

USO OFICIAL

¹⁴ Art. 77, RJMPD.

¹⁵ Arts. 80 y 81, RJMPD.

¹⁶ Art. 82, RJMPD.

¹⁷ Art. 99, inc. “f” y “g”.

¹⁸ Para ello, se reemplazó la referencia “persona con quien conviva en aparente matrimonio” por la de “conviviente”, de forma que se reconozcan los mismos derechos a todos los agentes que mantengan una relación en convivencia, con independencia del sexo de la pareja.

¹⁹ Art. 89, RJMPD.

²⁰ Diversos estudios locales advierten que un gran porcentaje de la población travesti-trans abandona el hogar a muy temprana edad, luego de asumir su identidad de género. Ministerio Público de la Defensa de CABA, *La Revolución de las Mariposas. A diez años de La Gesta del Nombre Propio*, Buenos Aires, 2017, pp. 106-107 (disponible en:

https://www.mpdefensa.gob.ar/sites/default/files/la_revolucion_de_las_mariposas.pdf, visitado: 03/07/2023). En sentido similar, Asociación de Travestis, Transexuales y Transgéneros de Argentina (ATTTA) y Fundación Huésped, “Ley de identidad de género y acceso al cuidado de la salud de las personas trans en argentina”, p. 10, disponible en: <https://www.huesped.org.ar/wp-content/uploads/2015/01/Ley-de-identidad-de-genero-y-acceso-al-cuidado-de-la-salud-personas-trans-en-Argentina.pdf> (visitado: 04/07/2023); Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad de Buenos Aires, *Con nombre propio. A diez años de la Ley de Identidad de género*, Buenos Aires, 2023, p. 76, 133 y 147, disponible en: <https://www.mpdefensa.gob.ar/publicaciones/nombre-propio-a-diez-anos-la-ley-identidad-genero> (visitado: 03/07/2023); Berkins Lohana y Josefina Fernández, *La gesta del nombre propio. Informe sobre la situación de la comunidad travesti en la Argentina*, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, Buenos Aires, 2013, pp. 124-128.

realidades, quienes suelen brindar las redes de contención y cuidado emocional, económico, físico y psicológico son otras personas pertenecientes al colectivo LGBTIQ+ que viven o han vivido situaciones similares. En esos vínculos suele primar el afecto, el apoyo y el cuidado de quienes integran la comunidad, sin que medie necesariamente una relación de pareja.²¹

La Corte IDH ya aclaró que entiende el concepto de familia de una manera flexible y amplia. En ocasiones, los “lazos familiares” pueden haberse constituido entre personas que no son jurídicamente parientes.²² Con cita al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, destacó que para identificar la presencia de un vínculo familiar cabe evaluar circunstancias tales como la convivencia, el tiempo que ha durado la relación afectiva y si existe evidencia de que hayan demostrado su compromiso con la relación.²³ Por otra parte, reconoció que, en ciertos contextos culturales (por ejemplo, personas indígenas), la familia puede no solo incluir al núcleo familiar primario, sino también a la familia ampliada e incluso a la comunidad.²⁴

Se espera que las iniciativas del MPD, orientadas a mejorar la forma de conciliar las responsabilidades laborales con las familiares, resulten un aporte de interés para el desarrollo de estándares de acceso efectivo a los derechos involucrados. En este sentido, es evidente la necesidad de que los Estados adapten su normativa interna para asegurar regímenes de licencias y de cuidados igualitarios, compatibles con la mirada que la propia Corte Interamericana ha tenido sobre las relaciones familiares e interpersonales, en especial cuando aplica a colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

III. Los cuidados y el acceso a la justicia

III. a. Los cuidados y las mujeres privadas de libertad

Está suficientemente estudiado que el encarcelamiento de mujeres que tienen hijas/os a cargo, posee efectos devastadores tanto para ellas como para los/as niños/as, lo que afecta el derecho a cuidar y a ser cuidado. El

²¹ Una experiencia única pero elocuente es la del Hotel Gondolín, ubicado en la Ciudad de Buenos Aires, que fue recuperado y administrado por la asociación civil conformada para ello, y habitado por feminidades trans y travestis, donde se proveen cuidados tradicionalmente reservados a las familias de origen. Ver: <https://feminacida.com.ar/el-gondolin-hogar-de-una-familia-diversa/>; <https://lavaca.org/mu139/ocupar-resistir-ser-hotel-gondolin/>. Asimismo, la asociación civil “Mocha Celis” instauró un bachillerato para que personas trans pudieran terminar sus estudios; además, iniciaron varios programas vinculados con el acceso a derechos, en función de las múltiples barreras que encuentran para acceder a cuidados médicos, entre otros (ver: <https://mochacelis.org/>). Sobre prácticas de organización de cuidado, creación de comunidades y “pupilaje”, ver, Álvarez Broz, Mariana, “Familia ‘entre pares’. Relaciones de solidaridad y vínculos de fraternidad entre travestis y transexuales de la Argentina contemporánea”, en Revista Punto Género N° 9, 2018, disponible en: <https://revistapuntogenero.uchile.cl/index.php/RPG/article/view/50557/55567>; Fernández, Josefina, *Cuerpos Desobedientes*, IDAES – Edhasa, Buenos Aires, 2004, p. 94-95; Condino, Lucía, “El cuidado en el colectivo Travesti trans de Argentina”, y sus citas; Florencia de la V, las denomina mamás travas a travestis que cuidan de otras creando una red familiar conformada por mujeres trans y travestis que viven en la zona y barrios aledaños. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/490204-feliz-dia-a-las-mamas-travas> (visitado: 03/07/2023).

²² Corte IDH, Opinión Consultiva OC 24-17, párr. 178, y Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto de 2014, párr. 272.

²³ Corte IDH, Opinión Consultiva OC 24-17, párr. 180.

²⁴ Cf. Corte IDH, *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010, párr. 156.



Ministerio Público de la Defensa

Defensoría General de la Nación

modelo penitenciario concebido bajo una mirada androcéntrica no contempla las necesidades de las mujeres que cuidan a la distancia, ni de aquellas que conviven junto con sus hijas e hijos en el penal.²⁵ El reconocimiento legal de las responsabilidades asumidas en forma tradicional por las mujeres no está acompañado por medidas destinadas a posibilitar adecuadamente su ejercicio en los entornos carcelarios.

Una investigación sobre mujeres privadas de libertad en cárceles federales, en la que participó el MPD,²⁶ mostró que el impacto que provoca el encarcelamiento de la madre en sus hijos menores de edad alcanza no sólo el vínculo materno filial, sino que se proyecta a casi todos los aspectos de la vida infantil. En el caso de bebés y niños/as pequeños/as que viven en la cárcel, este impacto es evidente, ya que padecen las mismas condiciones de encierro que sus madres, a lo que se suma la precariedad de recursos y de políticas adecuadas a sus necesidades específicas. Asimismo, en el caso de los menores de edad que perdieron la convivencia con su madre, las consecuencias más reiteradas son el desmembramiento del grupo familiar, la pérdida de contacto con la progenitora y con sus hermanos, la peregrinación por distintos hogares, el incremento de la vulnerabilidad económica, el abandono de los estudios, las dificultades de aprendizaje, la exposición a la explotación laboral infantil, la depresión y los problemas de salud, entre otras.

La Corte IDH tiene dicho que los Estados deben adoptar medidas especiales en el diseño y ejecución de política penales y penitenciarias respecto de mujeres privadas de libertad que se encuentran embarazadas, en período de posparto y lactancia o con responsabilidades de cuidado. El tribunal determinó que debe darse preferencia a la adopción de medidas alternativas o sustitutivas a la detención o prisión; o a formas de detención morigeradas.²⁷ A su vez, resaltó que las niñas y niños que viven en centros penitenciarios con sus progenitores constituyen uno de los grupos más invisibilizados en el contexto carcelario, por lo que los Estados deben asegurar instalaciones adaptadas y apropiadas.²⁸

En sentido coincidente, la Comisión Interamericana recordó que los Estados están obligados a realizar acciones para que las madres privadas de libertad puedan ejercer el cuidado y la crianza de sus hijas e hijos en contextos de detención. Ello incluye iniciativas que: (i) fomenten el apego y las habilidades parentales de cuidado; (ii) destinen espacios dentro de las prisiones para que pasen tiempo juntos, que abarquen las áreas de cocina, educación, recreación y juego; y (iii) faciliten su integración a la comunidad en compañía de sus madres;

²⁵ En la Argentina, la ley permite a las mujeres mantener a sus hijos/as menores de 4 años en la prisión junto con ellas.

²⁶ CELS, MPD, PPN, *Mujeres en Prisión. Los alcances del castigo*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2011, disponible en:

<https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/008%20Mujeres%20en%20prision.pdf>

²⁷ Corte IDH, Opinión Consultiva N° 29/22 sobre *Enfoques diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad*, 30 de mayo del 2022, párr. 129 y 133.

²⁸ Corte IDH, Opinión Consultiva N° 29/22, cit., párr. 137.

por ejemplo, permitiendo que aquellas puedan acompañarlos a la escuela o a guarderías, plazas y centros médicos en la comunidad.²⁹

Respecto de los bebés y niñas/os pequeños que permanecen con sus madres en prisión, es importante señalar que, desde el MPD y en conjunto con la Procuración Penitenciaria de la Nación, se promovió una acción judicial orientada a que las mujeres encarceladas puedan acceder a las asignaciones familiares que prevé la ley argentina, de manera de contar con recursos para el cuidado. Con anterioridad, ambos organismos relevaron que el Servicio Penitenciario Federal no brindaba a las mujeres alojadas en la Unidad N° 31 elementos suficientes para cubrir las necesidades básicas de niñas y niños, tales como alimentos, pañales y artículos de higiene. Asimismo, existían dictámenes de la agencia de la seguridad social que excluía a este grupo de mujeres como beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo y de la Asignación Universal por Embarazo, previstas en la Ley N° 24.714.

En el año 2014 se presentó una acción de habeas corpus en favor de este colectivo de mujeres, dirigida a la declaración de ilegalidad de los dictámenes de la Administración Nacional de la Seguridad Social, así como al pago de las asignaciones familiares a las detenidas madres que trabajan en el interior de la cárcel, que no las percibían por no ser reconocidas como trabajadoras en relación de dependencia.³⁰ El planteo fue acogido favorablemente por la Cámara Federal de Casación Penal, que ordenó a las autoridades estatales abonar a las mujeres las asignaciones universales o familiares, según correspondiera. En 2020 este criterio fue confirmado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que consideró que no existe norma alguna que permita establecer una distinción que impida que las mujeres privadas de libertad accedan a estas prestaciones de la seguridad social. Sostuvo que, al permanecer encarceladas junto con sus hijos e hijas, se encuentran ejerciendo la responsabilidad parental, de modo que negarles el acceso a las asignaciones familiares implica una violación al principio de no trascendencia de la pena y un incumplimiento de la obligación estatal de brindar protección preferencial a los niños y las niñas.³¹

En definitiva, los avances del sistema regional y universal de protección de derechos humanos³² exigen a los Estados contemplar las responsabilidades de cuidado de las mujeres infractoras y diseñar respuestas diferenciales. Un ejemplo en este sentido puede ser la ley colombiana N° 2.292, en cuanto prevé la sustitución de la pena privativa de libertad por trabajos comunitarios cuando la acusada sea cabeza de familia y la comisión del delito esté asociada a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar. La medida está habilitada para penas iguales o inferiores a los ocho años de prisión en determinados delitos y regula que la fijación de la cantidad de horas debe tener

²⁹ CIDH, Informe sobre “*Mujeres privadas de libertad en las Américas*”, 8 de marzo de 2023, párr. 172.

³⁰ Causa N° FLP 58330/2014, Juzgado Federal Criminal y Correccional N° 1 de Lomas de Zamora.

³¹ Ver resumen del caso, Secretaría de Capacitación y Jurisprudencia de la Defensoría General de la Nación, disponible en <https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/2691>.

³² Ver, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes* (Reglas de Bangkok), entre otros.



Ministerio Público de la Defensa

Defensoría General de la Nación

en cuenta, entre otros aspectos, las responsabilidades de cuidado de la persona condenada.³³

En aquellos casos en los que no es posible prescindir de la privación de la libertad, desde el MPD se ha destacado la necesidad de idear respuestas alternativas a la cárcel. En este orden, es necesario evaluar otros modelos que tengan en cuenta la baja peligrosidad que frecuentemente representan las mujeres presas, el tipo de delitos por los que suelen entrar en conflicto con la ley penal, las condiciones de vulnerabilidad por múltiples motivos que las atraviesan, la necesidad de mantener el contacto con sus hijos e hijas, así como los recursos especiales que requieren quienes conviven con ellas, entre otros elementos.

En Argentina, la normativa penal y procesal penal prevé la posibilidad de obtener el arresto domiciliario cuando las madres tienen a cargo hijas/os menores de 5 años o una persona con discapacidad. Si bien esta alternativa no alcanza a satisfacer los estándares internacionales que promueven prioritariamente medidas alternativas a la privación de la libertad -y no solamente a la cárcel-, en la mayoría de los casos es una opción que mejora las condiciones del encierro y que, potencialmente, permite asegurar cuidados de personas que dependen de la infractora.

Sin embargo, se detectan problemas en su aplicación. Usualmente, las condiciones en las que transcurre la prisión domiciliaria obstaculizan la posibilidad real de brindar cuidados y de ser cuidado. Una investigación realizada por el MPD³⁴ muestra las dificultades que enfrentan las mujeres en esa situación para garantizar el sustento económico, la salud, la educación y, en general, los cuidados del grupo familiar. Otro estudio, conducido por organizaciones de la sociedad civil, señaló que no existe una política de acompañamiento que les garantice un ingreso ni la posibilidad de trabajar; de hecho, en numerosas ocasiones no pueden realizar actividades básicas como hacer las compras o llevar a sus hijos/as a la escuela.³⁵ Estudios regionales también destacan que el arresto domiciliario, otorgado sin regular de qué manera la persona podrá salir para trabajar, atender trámites burocráticos, buscar atención sanitaria u ocuparse de los cuidados de las personas dependientes, puede conducir a que las disposiciones legislativas queden en letra muerta y a que se privilegie el uso del encarcelamiento.³⁶

USO OFICIAL

³³ Disponible en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=204403#:~:text=La%20presen%20ley%20tiene%20como,concordantes%20que%20le%20sean%20aplicables> (visitado: 03/07/2023).

³⁴ DGN, *Punición & Maternidad. Acceso al arresto domiciliario*, Buenos Aires, MPD, 2015. Disponible en:

<https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/biblioteca/Libro%20Genero%20Arresto%20con%20tapa%20e%20isbn.pdf>

³⁵ CELS y “YoNoFui”, “*Castigo a domicilio, La vida de las mujeres presas en sus casas*”, marzo 2021, pág. 40. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/castigo-a-domicilio-la-vida-de-las-mujeres-presas-en-sus-casas/>.

³⁶ GIACOMELLO, Corina y GARCÍA CASTRO, Teresa, “Presas en casa: Mujeres en arresto domiciliario en América Latina”, julio 2020, p. 11. Disponible en: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/07/Presas-en-Casa.pdf>.

En consecuencia, es necesario que la Corte IDH inste a los Estados a implementar las medidas necesarias –reformas legislativas y capacitaciones al sistema de justicia, entre otras- para que se prevean alternativas más beneficiosas que el arresto domiciliario y para que, en los casos en los que se adopte esa modalidad de detención, se conceda con permisos amplios de salidas para la realización de las tareas de cuidados que necesariamente tienen lugar en el medio libre. Entre otras, llevar a los hijos a la escuela y retirarlos de allí; asistir a reuniones escolares, a centros de salud y a oficinas públicas para trámites. También es necesario que se articulen políticas para la manutención de las personas privadas de la libertad y de sus grupos familiares. En estos aspectos, resulta central trabajar por la urgente implementación de los estándares establecidos por la Honorable Corte IDH en su Opinión Consultiva N° 29/22, en lo que respecta a los enfoques diferenciados para mujeres cuidadoras privadas de la libertad.

III. b. Mujeres víctimas de violencia

La experiencia del organismo en el patrocinio de mujeres víctimas de violencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, permite tener un diagnóstico sobre los obstáculos que enfrentan en su acceso a la justicia. Se observa que la mayoría de las mujeres que denuncian violencia de género tienen hijos/as con el denunciado y que los roles de cuidado asumidos en soledad tienen incidencia en las posibilidades de quienes sufren violencia por parte de su pareja de salir del vínculo violento.³⁷

Uno de los obstáculos para denunciar que enfrentan es la dependencia económica con el agresor. La denuncia y la separación sobrecargan de tareas de cuidado en las mujeres, porque profundizan el reparto inequitativo del tiempo, especialmente cuando el progenitor se desentiende de sus obligaciones alimentarias. En otros casos, que se presentan con menor frecuencia, quienes proveen los recursos económicos son las mujeres, mientras que el padre permanece en la casa con los hijos/as; en estas situaciones, la necesidad de asegurar la provisión del cuidado en el hogar también puede funcionar para disuadir a las mujeres de denunciar la violencia. Por otra parte, las mujeres víctimas de violencia que concurren a los refugios de víctimas en riesgo, vivencian una precarización acentuada en los servicios de cuidado. Sus hijos/as quedan aislados de sus actividades y vínculos, lo que implica una recarga para sus madres y una afectación al derecho a ser cuidado. Las dificultades se intensifican notablemente en casos de mujeres con afectaciones de salud mental, por la falta de dispositivos que atiendan las necesidades de asegurar la protección contra la violencia de género, asegurar el cuidado de niños y niñas, y brindar la atención sanitaria que requiera por su condición de salud, que suele empeorar por la propia violencia padecida.

³⁷ El Informe Anual 2019 del Programa de Asistencia y Patrocinio Especializado en Violencia de Género da cuenta de que la mayoría las consultantes eran madres (84%) y las responsables principales del sostén del hogar (60%). Una enorme mayoría tenía hijas/os en común con la persona denunciada (85%) y en tres de cada cuatro casos no recibían apoyo económico de su parte. Disponible en: <https://www.mpd.gov.ar/pdf/publicaciones/IA%20Genero%202020.pdf>



Ministerio Público de la Defensa

Defensoría General de la Nación

En consideración a lo mencionado, es de utilidad que la Corte IDH exija a los Estados diseñar e implementar opciones reales para las mujeres víctimas de violencia, que incluyan la provisión de recursos socioeconómicos dirigidos a articular sus proyectos de vida con los roles de cuidado. En los hechos, la insuficiencia de las políticas públicas en el terreno de los cuidados impide a las mujeres poner fin a los vínculos violentos, en beneficio propio y de sus grupos familiares. Adicionalmente, la experiencia muestra que es importante incluir en la oferta de prestaciones estatales la atención interseccional a las necesidades específicas de los niños y niñas en esa situación.

III. c. Los ingresos de seguridad social de las madres cuidadoras

Directamente relacionada con el punto anterior, se presenta la problemática que atraviesa la percepción de la Asignación Universal por Hijo (AUH) para las madres que se encuentran a cargo de sus hijos/as, a quienes les ha sido suspendido o denegado el beneficio debido a incompatibilidades relativas al progenitor no conviviente (como ser: tener una relación formal de trabajo, estar inscripto en regímenes para el desarrollo de actividades remuneradas o percibir otros beneficios). Esta ha sido una de las consultas más recurrentes del año 2022 en la Unidad de Letrados Móviles ante el Fuero de la Seguridad Social del Ministerio Público de la Defensa.³⁸

En la gran mayoría de estos casos no existe un vínculo entre la madre y su hijo/a con el progenitor, o este no cumple con sus obligaciones alimentarias. También pueden existir situaciones de violencia de género y/o familiar que atraviesen la relación o incluso puede desconocerse el paradero del otro progenitor. De allí que, a pesar de informar a la agencia de seguridad social que la progenitora y sus hijos/as conforman un grupo familiar independiente, siendo la madre quien ejerce las tareas de cuidado en forma exclusiva, el organismo considera la situación de ambos progenitores, interrumpe la percepción de la asignación y, correlativamente, afecta los derechos de niños, niñas y adolescentes y los roles de cuidado.

Estos casos evidencian cómo las situaciones que atraviesan quienes ejercen las tareas de cuidado en forma exclusiva, no siempre son contempladas al momento de diseñar políticas públicas, redactar normas y establecer vías de excepción. Es necesario producir respuestas institucionales para situaciones diferenciadas y/o excepcionales, reconociendo la complejidad y diversidad de los vínculos familiares. Si bien se han judicializado casos con resultados positivos, este tipo de prácticas persiste.

Más allá de los ejemplos particulares y de la experiencia del MPD, es importante que la Corte IDH inste a los Estados de la región a facilitar el acceso a todas las prestaciones de seguridad social que tengan como fin apoyar a las personas que cargan con las tareas de cuidado, en especial cuando recaen en ellas de manera exclusiva o desproporcionada. Resulta fundamental que las

³⁸ Creada en 2019 a efectos de ejercer la asistencia y/o defensa técnica en todas las causas que tramiten ante el fuero de Seguridad Social y así optimizar la prestación del servicio de defensa pública.

autoridades administrativas adecúen la normativa para evitar dificultades como las reseñadas y capacitar a quienes se desempeñan en los organismos obligados para asesorar a las personas cuidadoras acerca de cómo percibir las asignaciones disponibles. De igual forma, los Estados deben contar con servicios especializados de representación legal gratuita, que asesoren sobre las prestaciones de seguridad social y que garanticen el acceso a la justicia cuando esas prestaciones sean arbitrariamente denegadas. Con ese objetivo, deben diseñarse procedimientos sencillos, rápidos y accesibles.

Sin otro particular, a la espera de que esta contribución resulte útil a la Honorable Corte Interamericana, saludo a sus autoridades con la más distinguida consideración.