



Poder Judicial de la Nación

Expte. Nro. 35236/2020

///Martín, de junio de 2022.-

Y VISTOS:

Estos autos caratulados “**CDMF c/ A.N.Se.S. s/ Amparo Ley 16.986**”, expte. N° **FSM 35236/2020** del registro de la Secretaría N° 1 de este Juzgado Federal de Primera Instancia en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo N° 1; y

CONSIDERANDO:

I. La Sra. **CDMF**, por sí y en representación de sus hijas menores de edad V.S.C. y C.A.C., con patrocinio letrado de la Defensoría Oficial del circuito, promovió, esta acción de amparo contra la Administración Nacional de la Seguridad Social -Anses- (UDAI) Rafael Castillo, con el objeto de que se le ordene “*restablecer y abonar las asignaciones universales por hijo para protección social y sus beneficios complementarios, con sus intereses hasta el día del efectivo pago*”.

Relató que su hijas menores de edad son del mismo progenitor, del que se encuentra separada de hecho desde el año 2018. Que realiza tareas de limpieza de manera informal. Que desde la separación con el Sr. Cejas sus hijas se encuentran a su exclusivo cargo y cuidado y que el nombrado no realiza ningún aporte regular para soportar los alimentos que requieren las niñas. Agregó que a mediados del año 2018, de manera intempestiva la ANSES decidió dar de baja los beneficios percibidos a favor de sus hijas y que al presentarse en la UDAI de Rafael Castillo se informaron que el progenitor de las menores se encontraba incripto en la AFIP como autónomo, manteniendo además una deuda con dicho organismo.

Añadió que recurrió a la Defensoría Pública local y luego al mismo Ministerio en el orden federal, y si bien el organismo previsional





Poder Judicial de la Nación

expresó cuál era la causal obstativa para acceder al beneficio (la incompatibilidad del progenitor por figurar inscripto como trabajador autónomo), la gestión no progresó más allá de aquella requisitoria.

Señaló que le requirió al progenitor de sus hijas que realizara la baja de la inscripción en la AFIP y saldara la deuda pero que ello fue infructuoso.

Sostuvo que con este comportamiento manifiestamente arbitrario e ilegal la ANSeS afectó las condiciones de vida de sus hijas, lo cual contraviene normas infraconstitucionales, constitucionales y convencionales que protegen el derecho de los niños a acceder a las prestaciones de la seguridad social para garantizar su supervivencia y demás necesidades básicas; y, de esta forma también, fundamentó la procedencia de la acción intentada aunado al argumento de que se trata de un derecho de naturaleza alimentaria cuya tutela es prioritaria (arts. 1º y 26 ley 26.061; art. 14 bis ley 24.714; art. 14 bis CNac., art. 27 y cc. Convención de los Derechos del Niño, entre otros).

Por último, solicitó una medida cautelar innovativa, atento la índole de los derechos afectados y la situación de vulnerabilidad que atraviesa la amparista (cf. arts. 2, 4, 5, 14 y ccdtes., ley 26.854); asimismo, peticionó la inconstitucionalidad del art. 15 de la ley 16986, disposición vinculada a los efectos de concesión del recurso de apelación en esta clase de procesos.

Citó jurisprudencia, doctrina autorizada, ofreció pruebas, fundó en derecho e hizo reserva del caso federal, con imposición de costas a la demandada (cfr. demanda digitalizada a fs. 3/29).

II. Tras asumir el Ministerio Pupilar la representación que le incumbe (arts. 41, 42 y 43 cc. ley 27.149; art. 103 C.C.C.), proveer el requerimiento del art. 8º de la ley 16.986 respecto de la demandada y ser oído el Representante del Ministerio Público Fiscal (arts. 30 y 31 ley 27.148), el legajo quedó en condiciones para dictar sentencia (cfr. fs. 31/32, 68/75 y 147 -digital-).





Poder Judicial de la Nación

III. ANSeS, en ocasión de rendir el predicho informe, postuló la inadmisibilidad formal del amparo por ausencia de los presupuestos necesarios para su interposición, en especial, se basó en la inverosimilitud del derecho que se dice cercenado porque su mandante mediante el análisis pertinente “*se detectó en los sistemas informáticos que el padre de los menores se encuentra inscripto en la AFIP como monotributista existiendo asimismo deuda en el pago del impuesto*”. Asimismo, opuso la prescripción liberatoria prevista en el art. 82, párrafo tercero, de la ley 18.037, en función del art. 168 de la ley 24.241.

Citó jurisprudencia y doctrina que hacen a su derecho y, formuló reserva del caso federal (cfr. informe a fs. 43/50 -digital- y escrito de contestación de fs. 68/75 -digital-).

IV. A partir de la **ley 24.714** (B.O. 18/10/1996) se instituyó con alcance nacional y obligatorio el Régimen de Asignaciones Familiares basado en un subsistema contributivo y un subsistema NO contributivo que, entre otras, comprende las siguientes prestaciones: Asignación por hijo, Asignación por hijo con discapacidad, **Asignación Universal por Hijo para Protección Social**, etc. (arts. 1° y 6° ley 24.714, modificatorias y complementarias).

En cumplimiento de los objetivos de la ley 26.061 [Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes], se dictó el **Decreto 1602/2009** que introdujo importantes reformas al Régimen de Asignaciones Familiares, ampliándose su alcance, al crear la asignación de marras destinada a cubrir las contingencias no previstas [la de los desocupados o la de aquéllos que se desempeñan en la economía informal, a fin de asegurar un ingreso mínimo y garantizar el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la salud y a la educación] en el texto original de la ley 24.417.

En lo aquí interesa, la norma prevé la **Asignación Universal por Hijo para Protección Social** respecto de “*aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPÚBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a*





Poder Judicial de la Nación

grupos familiares que se encuentran desocupados o se desempeñen en la economía informal” (art. 1º, inciso “c”). Asimismo, la define como *“una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres [...], por cada menor de (18) años que se encuentre a su cargo* [la Sra. Caniza probó que se halla desocupada (vid. certificaciones negativas actualizadas expedidas por ANSeS relativas a la amparista y al Sr. Cejas, a fs. 3/29 digital -se informa que **no registran formalmente ninguna actividad laboral ni perciben prestación social alguna-**); así como también, que **posee a su cargo exclusivo a las menores VSC y CAC** (vid. documentos de identidad, acta de nacimiento de las niñas (arts. 14 bis y 20).

Al propio tiempo, acreditó la nacionalidad argentina de las menores y de sus padres, un tiempo mínimo de *“residencia legal en el país”*, *“identidad del titular del beneficio y del menor”* y el *“vínculo”* (art. 14 ter); de lo que se sigue la *“responsabilidad parental”* que ejerce sobre las niñas, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 638, 646 y ccdtes., CCC (vid. documentos de identidad, partida de nacimiento a fs. 3/29).

Por su parte, la **Resolución ANSeS N° 393/2009** reglamenta esta asignación universal y determina que se considera grupo familiar: *“entiéndese por grupo familiar a los fines del artículo 1º del Decreto N° 1602/09, al niño, adolescente (...) que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a su cargo, dentro del marco establecido en el artículo 14 bis de la Ley 24.714 (...)”* (art. 1º). A la par, prevé que en casos de *“separaciones de hecho, separaciones legales y divorcios vinculares el beneficio establecido en el Decreto N° 1602/09 (AUH) será percibido por el padre que ejerza la tenencia del niño, adolescente o de la persona discapacitada, la que podrá acreditarse con sentencia o acuerdo judicial, o en su defecto, con Información Sumaria Judicial o con informe de profesional competente del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL y declaración jurada del peticionante de la Asignación Universal”* (art. 11). Incluso prevé que *“en el supuesto que alguno de los padres de los niños, adolescentes o discapacitados manifieste desconocer el paradero del otro padre, se requerirá la firma de una*





Poder Judicial de la Nación

*Declaración Jurada que se realizará en las Unidades de Atención Integral (UDAI) de ANSES o en las oficinas del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL habilitadas al efecto, de conformidad con las pautas que establezca la normativa correspondiente” (art. 15). Procedimiento administrativo que el organismo previsional demandado **no** demostró haber implementado en autos; antes bien, y sin darle oportunidad de ser oída a la pretensa beneficiaria, de modo sistémico denegó la prestación (arg. art 377, CPCC; arts. 18 y 75, inc. 22, CNac.).*

Véase, según lo dichos de la accionante y la prueba que ofreció a su respecto, que que no convive ni mantiene comunicación alguna con su ex concubino y progenitor de sus hijas, el Sr. C.

Por ello, el contexto familiar y económico de la actora resulta escindible de la situación tributaria y laboral del Sr. Cejas, lo que habilitaría la pretensión amparista. En otros términos, conforme surge de la documentación obrante en autos, es la **Sra. C. quien tiene a su cargo la tenencia y responsabilidad de las menores**, entonces **la calidad de trabajador formal del padre no es impedimento alguno para que la actora pueda tramitar la asignación pretendida**, pues no tiene relación con éste y por tanto son sujetos claramente diferentes, con derechos diferentes (doct. CFSS, Sala 2, cnº 104241/14 “Poma López Estanislao c/ANSeS s/amparos y sumarísimos”, rta. 4/02/2019).

Más aún, cuando a primera vista estamos frente a un sector socialmente vulnerable en el que básicamente se halla comprometido un derecho de naturaleza alimentaria; pues –como ya se indicó- la parte está desempleada y a extramuros de toda cobertura social. Tanto más, ante la grave situación epidemiológica imperante (arg. art. 2º, apartado 2, ley 26.854; Dec. 297/20 y sus prórrogas; vid. certificado negativo emitido por ANSES a fs. 12/28 -digital-).





Poder Judicial de la Nación

VI. Lo dicho, se repotencia con la manda constitucional que consagra que “*el Estado otorgará los beneficios de la **seguridad social**, que tendrá carácter de **integral e irrenunciable**. En especial, la ley establecerá [...] la **protección integral de la familia**” y “*la **compensación económica familiar**”* (art. 14 bis, último párrafo).*

En el plano convencional, cuando la **Declaración Universal de Derechos Humanos** reconoce el derecho de toda persona “*a la **seguridad social**”* (art. 22); “*a un **nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar (...) y los **servicios sociales necesarios**”* (art. 25.1); y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece “*el derecho de toda persona a un **nivel de vida adecuado** para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una **mejora continua de las condiciones de existencia**”* (art. 11.1).

Con más especificidad la **Convención sobre los Derechos del Niño**, preceptúa que “*en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las **instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas [...], se atenderá**” al “***interés superior del niño**”* (art. 3°.1); “*los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas [...] y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente [...]En lo que respecta a los derechos [...] sociales [...], los **Estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan**”* (art. 4°); “*los Estados Partes reconocerán a todos los niños el derecho a **beneficiarse de la seguridad social**, incluso el seguro social, y adoptarán las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho”* (art. 26); así como también, “*a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social”* (art. 27.1). Para ello, “*adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres [...] a dar efectividad a este derecho y, en caso, necesario, proporcionarán asistencia material [...], particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda”* (art. 27.3).*





Poder Judicial de la Nación

A nivel infraconstitucional, la **ley 26.061** instituye un sistema de **protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes**, “para garantizar 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 sea parte”. En especial, preceptúa que “**tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social**”, debiendo los organismos del Estado “establecer políticas y programas de inclusión [...] que **consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento**”, con el énfasis que esos derechos y garantías “**son de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles**”. Al extremo de que, “**cuando existe conflicto entre los derechos e intereses de las niñas, niños y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros**”, y para restaurar su ejercicio y goce están las acciones judiciales a través de **medidas “expeditas y eficaces”** (doct. art. 75, inc. 23 Const. Nac.; arts. 1, 2, 3, 26 y cc. de la ley 26.061).

Una de las expresiones de la obligación impostergable de la autoridad pública de “**promover medidas de acción positiva**” sería “**la asignación privilegiada de los recursos públicos**” en favor de este colectivo [niños] (doct. arts. 19, regla segunda y 75, inc. 23, Const. Nacional; art. 25.1, Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 5° ley 26.061).

En la especie cabe señalar que “**el Sistema de Seguridad Social es una herramienta indispensable para la redistribución de los recursos dando cobertura a las contingencias sociales relacionadas a las asignaciones familiares, protegiendo de esa manera a los más necesitados**”. La Administración Nacional de la Seguridad Social, como organismo descentralizado, administra este sistema y tiene a su cargo la implementación operativa, supervisión, control y el pago de las prestaciones [doct. art. 1, dto. 2741/91; Considerando y art. 10, dto. 1602/2009; Considerando y art. 11, dto. 614/2013]. Este deber legal genera el derecho del interesado a obtener una conveniente y oportuna asistencia social, y en este contexto fáctico y jurídico, resulta lesivo al derecho “**integral e irrenunciable**” de la seguridad social,





Poder Judicial de la Nación

que se suspenda la cobertura que se brindaba a un grupo familiar con integrantes menores de edad, en estado de extrema vulnerabilidad social y económica.

En tales condiciones, la conducta de la accionada importa ir contra la finalidad de las citadas normas, que es, precisamente, la de brindar **“protección integral de la familia”** mediante los **“servicios sociales necesarios”** que aseguren **“un nivel de vida adecuado”** y **“una mejora continua de las condiciones de existencia”** [doct. arts. 14 bis, último párrafo, 75, 22 y 23 Const. Nacional; art. 25.1, Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 11.1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; ley 24.714] (doct. CFASM, Sala II, cn° 121.209, “Bareyro, Alicia Argentina”, rta. 10/04/2015).

Repárese que **“el ‘objetivo preeminente’ de la Constitución, según expresa su preámbulo, es lograr el ‘bienestar general’, es decir la justicia en su más alta expresión, la justicia social”**. Por tanto, **“tiene categoría constitucional el siguiente principio de hermenéutica jurídica: *in dubio pro justitia socialis*, con arreglo al cual las leyes, deben ser interpretadas a favor de quienes [al serles aplicadas con este sentido] consiguen o tienden a alcanzar el ‘bienestar’”** (Fallos: 289:430). De ahí que, **“la interpretación analógica restrictiva de un derecho social [...] se contraponen a la hermenéutica de las leyes que surge [...] del ‘objetivo preeminente’ de ‘promover el bienestar general’ que la Constitución se propone obtener para todos los habitantes del suelo argentino”** (CFASM, in re: “Bareyro”).

Esto significa reafirmar **“el principio de progresividad [de los derechos] o no regresión que veda al legislador la posibilidad de adoptar medidas injustificadas regresivas, no sólo es un principio arquitectónico de los Derechos Humanos sino también una regla que emerge de las disposiciones de nuestro propio texto constitucional en la materia”** (Fallos: 338:1347; 330:1989; entre otros). Directriz que primordialmente se ajusta -como en el *sub lite*- a aquellas personas que se encuentren en estado de





Poder Judicial de la Nación

vulnerabilidad a fin de “*proveer lo conducente al desarrollo humano*” de las mismas (doct. arts. 14 bis, 75, 19), regla 1, 22) y 23), Const. Nacional; arts. 11, 1) y 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Finalmente, obsérvese que se trata de una relación que tiene al ente estatal con el **dominio del hecho técnico** para la provisión de las prestaciones asistenciales frente a la interesada que las solicita. Esa superioridad de la demandada conlleva –sana lógica mediante– a la obligación de dar una respuesta rápida y eficaz teniendo en cuenta las comprobadas particulares del caso [composición y características del núcleo familiar: madre desempleada y exclusivamente a cargo de un hijo menor de edad], y las consecuencias negativas que puede acarrear a la amparista en orden a sus necesidades básicas (doct. arts. 1725, 1726, 1727 y ccdtes., CCC, arts. 377, 386, CPCC).

VII. Ahora bien, en cuanto al alcance temporal de tal derecho a percibir la aludida prestación social y la liquidación de los retroactivos, corresponde analizar seguidamente lo que respecta a la prescripción opuesta.

A tales efectos, deberá encuadrarse el caso dentro lo establecido al principio por la **Resolución SSS N° 14/2002**, reglamentaria del régimen instituido por la ley 24.714, en cuanto fijó que “*la prescripción de las asignaciones familiares devengadas y no percibidas, se regirá por los mismos plazos aplicables en la prescripción de los haberes jubilatorios (...), conforme lo dispuesto por el artículo 168 de la Ley 24.241* [remite al art. 82 de la ley 18.037 -t.o. 1976-]”. Con posterioridad, este dispositivo legal es abrogado por la **Resolución del Min. de Salud y Desarrollo Social N° 11/2019** (B.O. 1/08/2019) donde se precisa que, “*la prescripción de las asignaciones se regirá por el mismo plazo aplicable para la prescripción de los haberes jubilatorios (...), conforme lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 82 de la ley 18.037 (t.o. 1976)*” (art. 2° y art.10, Anexo).





Poder Judicial de la Nación

A su vez, esa norma manda que *“prescribe a los dos años la obligación de pagar los haberes devengados con posterioridad a la solicitud del beneficio”* (art. 82, párrafo 3º, ley 18.037; art.156, ley 24.241).

En el legajo quedó probado que el primer reclamo formal efectuado por **la Sra. C.** ante la autoridad previsional y enderezado a obtener la citada asignación universal fue el **17 de febrero de 2020**, lo que generó una denegatoria del ente público [*“hay otro titular incompatible”*] que constituyó el objeto cognitivo de este proceso abreviado. Luego computado el referido plazo bienal desde aquella fecha, **no** corresponde declarar prescripta la acción de cobro por aquellas mensualidades no percibidas con posterioridad (cfr. oficio dirigido a la ANSeS con cargo impuesto en la referida fecha, fs. 3/29 -digital-).

Por último, conforme el modo en que se resuelve, el tratamiento de la pretendida inconstitucionalidad del art. 15 de la ley 16.986, deviene inoficioso.

VIII. Luego, en el *“sub discussio”* existe un acto de autoridad pública que lesiona actualmente con arbitrariedad manifiesta el **derecho a la garantía de protección integral de la seguridad social** (art. 14 bis Const. Nacional) como también el **interés superior del niño** (art. 3.1 y ccetes. de la Conv. sobre los Derechos del Niño); pues, la repulsa administrativa se basó únicamente en el hecho de que uno de los progenitores reviste la incompatibilidad de ser un trabajador registrado, por lo que corresponde -por este aspecto- hacer lugar a la acción intentada.

Sin embargo, debe recordarse que *“el control jurisdiccional sobre la discrecionalidad se limita a corregir una actuación administrativa ilógica, abusiva o arbitraria pero no implica que el juez sustituya a la Administración en su facultad de decidir en aspectos fácticos que no presenten aquellos vicios, ya que dicha competencia jurisdiccional es revisora, no sustitutiva”* (Fallos: 331:1369). Porque *“la misión más delicada de la justicia de la Nación es la de saberse mantener dentro de la órbita de*





Poder Judicial de la Nación

su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumbe a los otros poderes o jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional, de ahí que un avance de este poder menoscabando las facultades de los demás poderes, revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público” (Fallos: 341:1511).

Sobre estas bases, se exhorta a las **partes** al cumplimiento de los **recíprocos deberes** según los **principios de facilitación y colaboración** deducidos del general de **buena fe**; esto es que, previa comprobación de los restantes extremos que debe acreditar la actora, el organismo demandado abone de inmediato la reclamada Asignación Universal por Hijo, sus beneficios complementarios y las retroactividades pertinentes, con más intereses correspondientes a los períodos no percibidos, aplicándose la tasa pasiva promedio que publica mensualmente el Banco Central de la República Argentina y hasta la fecha efectiva de pago (arg. art. 1° de la ley 16.986; Com. BCRA n° 14.290).

Por lo expuesto,

RESUELVO:

- 1) Hacer lugar a la acción de amparo entablada por la Sra. CDMF en representación de sus hijas menores V.S.C. y C.A.C.; bajo las pautas establecidas en este pronunciamiento (Considerando VIII).
- 2) No hacer lugar a la excepción de prescripción opuesta por la demandada (cfr. Cons. VII).
- 3) Imponer las costas en el orden causado en razón de la naturaleza de la cuestión debatida y al modo en que fue resuelta (arts. 68, segundo párrafo y 163, inc. 8°, CPCC; art. 17 ley 16.986).





Poder Judicial de la Nación

Regístrese, notifíquese a todas las partes; oportunamente,
archívese.-

OSCAR ALBERTO PAPAVERO
JUEZ FEDERAL

ALA

