



**Defensoría del Pueblo de la Nación**  
“Año de la Reconstrucción de la Nación Argentina”

**Resolución**

**Número:**

**Referencia:** RESOLUCIÓN N° 00010/25 - ACTUACIÓN N° 16093/24- DPN - s/presuntas inconsistencias en los registros de Migraciones para la percepción de prestaciones de ANSES - EX-2024-00074891- -DPN-RNA#DPN - ANSES.

---

VISTO la ACTUACIÓN N° 16093/24, caratulada: "DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN sobre presuntas inconsistencias en los registros de Migraciones para la percepción de prestaciones de ANSES", EX-2024-00074891- -DPN-RNA#DPN; y,

**CONSIDERANDO**

Que, la presente investigación se inició ante el incremento de quejas presentadas ante esta Defensoría vinculadas con la imposibilidad de acceder a beneficios previsionales y/o sociales en razón de advertir, la ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), una omisión en los registros de ingresos y/o egresos del país en la base de datos de Migraciones de los solicitantes, tanto nacionales como extranjeros con residencia vigente.

Que, en todos los casos y a fin de acreditar permanencia/residencia en el país, la ANSES, conforme las habilitaciones establecidas por convenio con la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), verifica en la base de datos de esta última que no existan incongruencias en los asientos de ingresos y egresos del país de los pretendidos beneficiarios, siendo el resultado de dicho cotejo un requisito sine qua non para el otorgamiento de las distintas prestaciones previsionales o beneficios sociales, administrados por este ente gubernamental (moratorias, PUAM, Asignación Universal por Hijo [AUH], jubilaciones ordinarias, entre otros).

Que, a partir de allí, la persona afectada debe solicitar la rectificación del ingreso y/o egreso del país omitido ante la DNM debiendo presentar pruebas, para que proceda la misma, tales como fecha de ingreso y egreso del país del periodo cuestionado, cruce fronterizo utilizado, medio de transporte empleado, pasajes (aéreos o bus), se indique si lo han hecho con otros integrantes de la familia, etc.

Que, en la gran mayoría de los casos, el cruce omitido no es reciente ya que datan de más de QUINCE (15) años por lo que contar con pruebas para acreditar el ingreso o egreso se hace altamente dificultoso, siendo en muchos casos denegada la rectificación solicitada. El problema se incrementa cuando se trata de omisiones de ingresos y/o egresos más antiguos, dado que estaban a cargo de Gendarmería por lo que, en esos casos, la Dirección Nacional de Migraciones se niega a realizar la rectificación, indicando que se debe gestionar ante dicho organismo.

Que, además se observó, de los casos atendidos por esta Defensoría, que luego del ingreso o egreso cuestionado por ANSES, figuran muchos otros ingresos y egresos del territorio, realizados por la misma persona con posterioridad a la incongruencia detectada.

Que, también se han atendido muchos casos en donde la persona manifiesta que jamás salió del país y, sin embargo, en su constancia de ingreso y egreso del territorio aparece una salida o entrada incompleta, lo que le impide acceder a las prestaciones y/o servicios de la seguridad social.

Que, en ese marco se cursó requisitoria, mediante Nota NO-2024-00105852-DPN-SECGRAL#DPN, a la Dirección Nacional de Migraciones a fin de indagar los requisitos formales para que proceda la rectificación de los registros de ingreso y/o egreso del país.

Que, en responde, por Nota NO-2024-124281325-APN-DGTJ#DNM la Dirección de Planeamiento y Control dependiente de la Dirección General de Movimiento Migratorio, informó que: "...la creación del registro migratorio está regulado por el artículo N° 112 del Decreto N° 616/2010, que reglamenta la Ley N° 25.871. Los requisitos para las altas, bajas o rectificaciones en dicho registro son los siguientes: 1. Documento identificatorio: DNI, pasaporte, cédula, etc. (preferentemente el utilizado al momento del control migratorio). 2. Formulario de tránsitos: Completar un formulario que tiene carácter de declaración jurada. 3. Información relevante al ingreso: Tipo y nombre del transporte, ticket o listado de pasajeros, documentación intervenida por el funcionario actuante, nombre y fecha exacta del paso fronterizo utilizado, nombre de acompañantes o cualquier información relevante al movimiento migratorio".

Que, además, indicó que "Una vez recabada la información necesaria, se realiza una búsqueda integral en el registro de tránsitos. Si persiste la inconsistencia, se derivará la consulta al ámbito correspondiente (paso fronterizo, Área de Clasificación y Archivo, o autoridades migratorias del país vecino). Con el resultado de la búsqueda, en los casos positivos, se procede a efectuar el alta, la baja o a rectificar el registro. Si la búsqueda resulta negativa, se le informa al solicitante la imposibilidad de dar solución al requerimiento. En ausencia de documentación respaldatoria adicional, se considerará concluida la instancia administrativa correspondiente al movimiento".

Que, por su parte, requerida la ANSES mediante Nota NO-2024-00105829-DPN-SECGRAL#DPN, para que informe si es requisito, en el caso de argentinos o migrantes que han iniciado la solicitud de una jubilación ordinaria, verificar a través de la información registrada en el sistema migratorio, a cargo de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), los datos relativos a la residencia regular y los movimientos migratorios y en su caso, brinde los fundamentos normativos que lo avalan, La Administración Nacional brindó respuesta mediante Nota NO- 2024- 138889937- ANSES-DDE#ANSES, a través de las áreas pertinentes.

Que, ese orden, la Dirección Previsional indicó que "...la Circular DPA N° 42/22 VERIFICACIÓN DE DATOS RADICACIÓN, TIPO DE RESIDENCIA Y MOVIMIENTOS MIGRATORIOS NUEVAS PAUTAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES DATOS OBLIGATORIOS, fue emitida por la Dirección de Prestaciones Activas, Desempleo y Pagos de Terceros, se estima pertinente dar intervención a la citada Dirección a fin de evacuar las cuestiones planteadas en el punto 1. Respecto a las incongruencias que puedan surgir en los registros administrados por la Dirección Nacional de Migraciones, como consideración general, se le indica que, el peticionante debe cumplir con los requisitos de información respecto a la residencia y fecha de ingreso al país, no siendo impedimento para la tramitación de la jubilación ordinaria, las inconsistencias en los movimientos migratorios."

Que, por su parte, la Dirección de Prestaciones Activas, Desempleo y Pagos de Terceros informó que "...a través de la Circular DPA N° 42/2022, se difunde y comunica a las áreas operativas de la Organización, pautas claras y homogéneas con la finalidad de consultar los datos relativos a radicación, tipo de residencia, movimientos migratorios, etc.; que surgen de la aplicación informática habilitada a tal efecto por la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES, y a las cuales tienen acceso los agentes de ANSES ([www.migraciones.gov.ar](http://www.migraciones.gov.ar)) La circular mencionada, es utilizada en aquellos casos en que para el otorgamiento de las distintas prestaciones que otorga esta Administración Nacional de la Seguridad Social se deba verificar requisitos de residencia/tránsitos de los ciudadanos solicitantes de acuerdo a las pautas de cada prestación. En este contexto encontramos numerosas prestaciones que requieren tal control. A modo de ejemplo podemos citar, entre muchas, la Ley N° 26.970 (régimen especial de regulación de deudas previsionales para trabajadores autónomos y monotributistas); la Ley N° 27.705 (Plan de Pago de Deuda Previsional); etc. En conclusión, estas pautas reguladas en la mencionada circular, son aplicables sí y solo si, los requisitos para obtener una determinada prestación requieren verificar fehacientemente datos relativos a movimientos migratorios."

Que, de la respuesta brindada por la ANSES surgen solo dos ejemplos de prestaciones que requieren verificar el requisito de residencia/transito, entre otras numerosas prestaciones que no se detallan.

Que, por un lado, mencionan la Ley N° 26.970 que establece un Régimen Especial de Regulación de Deudas Previsionales para Trabajadores Autónomos y Monotributistas, que en su art. 3° establece “El presente régimen está dirigido a los trabajadores mencionados en el artículo 1° que, por su situación patrimonial o socioeconómica no puedan acceder a otros regímenes de regularización vigentes. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en forma previa a determinar el derecho a una prestación previsional, realizará evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas sobre la base de criterios objetivos que determine la reglamentación, a fin de asegurar el acceso al régimen de las personas que presenten mayor vulnerabilidad.”, la norma en cuestión rigió hasta diciembre de 2022, prorrogada por un año más.

Que, también referencian la Ley N° 27.705 que establece un Plan de Deuda Previsional, y en su art. 6° prevé que: "Para acceder a la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL será necesario: a) Haber cumplido la edad jubilatoria establecida en el artículo 19 de la Ley N° 24.241; sus complementarias y modificatorias; b) Haber residido en el país y no haberse encontrado prestando servicios bajo relación de dependencia o en carácter de autónomo/a y/o monotributista, durante el período por el que se pretende adquirir la UNIDAD DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL." En el Decreto Reglamentario de la norma analizada, en su art. 3° expresa: "La ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) efectuará los controles necesarios pertinentes para el acceso a la prestación previsional a través del PLAN DE PAGO DE DEUDA PREVISIONAL, con la información fehaciente disponible en las Bases de Datos con las que cuenta al momento de efectuar los análisis correspondientes, con las suministradas por la ADMINISTRACIÓN FEDERAL DE INGRESOS PÚBLICOS (AFIP) y con la información o documentación que fuera requerida a los solicitantes en los plazos que aquella establezca."

Que, a fin de esclarecer el alcance del intercambio de información entre la DNM y la ANSES, se requirió a la DNM que envíe copia del Convenio Marco de Colaboración entre ambos organismos, firmado en 2016. El mismo hace mención que, para el otorgamiento de distintas prestaciones, la ANSES debe verificar que los ciudadanos tengan residencia en nuestro país, asegurando de esta manera que tanto nacionales como extranjeros obtengan las prestaciones y los servicios de la seguridad social que las normas vigentes determinan, mencionando la normativa que establece el requisito de residencia, como ser AUH, PUAM, Ley N° 26.970 régimen especial de regulación de deuda previsional, etc, por lo que se propone el intercambio de información entre ambos organismos a fin de brindar protección a los sectores más vulnerables, permitiéndoles el acceso a las prestaciones de la seguridad social.

Que, analizadas las normativas y las reglamentaciones de otras prestaciones y asignaciones brindadas por la ANSES que requieren el requisito de permanencia y/o residencia para su otorgamiento se pudo establecer que ninguna de ellas establece como único requisito para acreditar la misma el control de la base de datos de Migraciones de tránsitos de ingresos y egresos del país, de lo cual se infiere que cualquier medida probatoria debiera de ser aceptada por la ANSES para acreditar la permanencia en el territorio.

Que, en efecto, y a modo de ejemplo, la ASIGNACIÓN UNIVERSAL POR HIJO (AUH), creada por Ley N° 24.714 con el fin de igualar las oportunidades de todos los niños, niñas y adolescentes del país, reglamentada por Decreto N° 1602/2009, establece que el adulto que recibe la asignación debe ser argentino y residir en el país; para el caso de ser extranjero o naturalizado, debe tener como mínimo dos (2) años de residencia (modificado por Decreto N° 840/2020).

Que, en esa línea de ideas, la Ley N° 27.260 creó el Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados, previendo en su art. 13, con alcance nacional, la PRESTACION UNIVERSAL PARA ADULTOS MAYORES de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, que cumplan con los siguientes requisitos: "1. Ser ciudadano argentino nativo, por opción o naturalizado, en este último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio.... 5. Mantener la residencia en el país". En su Decreto Reglamentario N° 894/2016, prevé en relación al art 13 lo siguiente: "La Prestación Universal para el Adulto Mayor será otorgada por la ANSES" y agrega en su art 14: "Instrúyese a los Organismos de la Administración Pública Nacional a remitir a la ANSES

la información disponible en sus bases de datos, que colabore con el cumplimiento del control de los requisitos establecidos en el artículo 13, incisos 1) y 5) de la Ley N° 27.260”.

Que, por su parte, la jurisprudencia se ha manifestado en este sentido, en tanto ha sostenido que “... resulta contraria a las garantías constitucionales la interpretación restrictiva y formalista realizada por la demandada en el sentido de limitar el cómputo del plazo de residencia requerido por la norma cuestionada a los datos consignados por la Dirección Nacional de Migraciones, desestimando los elementos de prueba de la residencia acompañados por la actora con argumentos basados en un criterio de excesivo rigor formal” (Fallo FESN c/ANSES S/AMPARO LEY 16.986. Juzgado en lo Civil y Comercial y Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata. Causa 53884/2014).

Que, en ese orden, el mismo juzgado en autos: VILLANUEVA RUIZ, Laura Clorinda s/solicita ciudadanía por naturalización, Expte.N° 12.007/08, realizó una interpretación del art. 20 de la Constitución Nacional, en especial en lo que respecta a que “...obtienen nacionalización residiendo dos años continuos en la Nación”.

Que, al respecto sostuvo que “El verbo residir implica según la RAE estar en asiento en un lugar, asistir uno personalmente en determinado lugar por razón de su empleo, dignidad o beneficio, ejerciéndolo”. “La residencia presenta dos elementos básicos para el análisis: a) el corpus o elemento material, que esta dado por la existencia de un domicilio verificado en el país; b) un ánimos, o elemento subjetivo, representado por la intención manifestada expresa o implícitamente de tener domicilio en el país”. Conforme el término “continua”, el mismo diccionario expresa que significa “un todo o compuestos de partes entre sí”. “Entendemos que la continuidad requerida por la norma constitucional no cabe interpretarla como insusceptible de interpretación y se refiere tanto al corpus, como al ánimos. Ni siquiera una interpretación meramente exegética de ella sería suficiente para frustrar el cumplimiento del plazo constitucional, ante la eventual salida del país, en la medida que no se revele la existencia de un evidente desprecio por el elemento subjetivo”.

Que, en el caso, el juez valoró que el Decreto Reglamentario de la ley de ciudadanía 346, en su art. 4 prevé que “la residencia en el país podrá acreditarse por medio de una certificación de la Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de otros medios de prueba que puedan disponerse”.

Que, en esta misma línea argumental se expresó la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien ha sostenido que “para establecer el cómputo del plazo para solicitar la nacionalidad argentina, la demostración de la residencia requerida por la Constitución Nacional en su artículo 20 es, en rigor, una cuestión de hecho que puede probarse a través de cualquier tipo de prueba (CSJN, caso NI, I Hsing, en Fallo 332:1466).

Que, de lo hasta aquí expuesto se puede sostener, que si para adquirir la ciudadanía, un extranjero, a fin de acreditar “residencia continua” puede valerse de otros medios probatorios, además del que pueda proporcionar la DNM, dicho criterio amplio de producción de prueba debiera de ser utilizado también para acreditar permanencia y/o residencia al momento de tener que valorar el otorgamiento de una solicitud de una prestación ante el ANSES (como por ej: recibos de sueldo, tratamientos médicos, trámites realizados en nuestro país, etc), en cambio de requerirle al solicitante, tal como sucede actualmente, que proceda a tramitar la rectificación de los asientos de ingresos y/o egresos omitidos ante Migraciones. Máxime cuando se trata de prestaciones de carácter alimentario dirigidas a personas en situación de vulnerabilidad económica y en particular cuando el legislador no reglamentó los tránsitos migratorios como único medio probatorio para acceder a las prestaciones pretendidas.

Que, por otra parte, es dable destacar que la posibilidad de poder rectificar los tránsitos migratorios enfatiza la circunstancia de que estamos frente a un sistema de control de ingreso y egresos del país que no es perfecto ni tampoco infalible, razón por la cual no puede ser la única prueba posible a los fines de acreditar permanencia y/o residencia en nuestro territorio.

Que, en el orden interno, como se ha sostenido en la presente, existen numerosas leyes que prevén prestaciones y asignaciones brindadas por la ANSES las cuales, en su gran mayoría, apuntan a los sectores con mayor vulnerabilidad económica.

Que, en igual sentido, la Ley N° 25.871 de Migraciones expresamente garantiza a los extranjeros el acceso a la seguridad social (art. 9).

Que, en ese orden, el art. 14 bis de la Constitución Nacional consagra la obligación del Estado Nacional de otorgar los beneficios de la Seguridad Social con carácter "integral e irrenunciable" y con especial mención a la protección integral de la familia, la defensa del bien de la familia y la compensación económica familiar.

Que, en el orden externo, existen Tratados Internacionales de Derechos Humanos a los que se ha dotado con jerarquía constitucional a través del art. 75 inc. 22 de la Carta Magna, que expresan el reconocimiento del derecho a la prestación social, como ser: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (art. 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts.9° y 10), entre otros.

Que, sobre la cuestión bajo análisis y conforme a los antecedentes enunciados, deviene el deber del Estado de garantizar el acceso a la seguridad social, a nacionales y extranjeros, en igualdad de condiciones, respetando las garantías constitucionales, por lo que corresponde RECOMENDAR a la ADMINISTRACIÓN NACIONAL SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), que se aparte del criterio restrictivo y formal, de probar, únicamente, a través de la información obrante en la base de datos de la Dirección Nacional de Migraciones (residencia, tránsitos de ingreso y egreso del país) conforme lo establece la Circular 42/22, el cumplimiento del requisito de permanencia y/o residencia del solicitante y que, ante una posible incongruencia en dichos registros, adopte un criterio amplio, permitiendo a los pretensos beneficiarios presentar otros medios de prueba fehacientes, que acrediten los extremos invocados, que permitan prosperar la prestación solicitada.

Que, el artículo 86 de la Constitución Nacional dispone que es misión del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por aquélla y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración.

Que, la presente se dicta de conformidad con lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y la Ley N°24.284, modificada por la Ley N° 24.379, la facultad conferida por la H. Comisión Bicameral Permanente de la Defensoría del Pueblo, notificada el 25 de agosto de 2015, que pone a cargo del Subsecretario General la Institución, y su ratificación por parte de aquella Comisión en su sesión del 20 de noviembre de 2024 y notificación del 27 de noviembre del mismo año.

Por ello,

EL SUBSECRETARIO GENERAL A/C

DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- RECOMENDAR al Director Ejecutivo de la ADMINISTRACIÓN NACIONAL SEGURIDAD SOCIAL (ANSES), que para las prestaciones y/o beneficios de la seguridad social que requieran acreditar permanencia/ residencia de los solicitantes, se aparte del criterio restrictivo y formal, de probarlo, únicamente, a través de la información obrante en la base de datos de la Dirección Nacional de Migraciones (residencia, tránsitos de ingreso y egreso del país) conforme lo establece la Circular 42/22 y que, ante una posible incongruencia en dichos registros adopte un criterio amplio, permitiendo a los beneficiarios presentar otros medios de prueba que acredite el extremo necesario para que la prestación solicitada pueda prosperar.

ARTÍCULO 2°.- Regístrese, notifíquese, y resérvese.

RESOLUCIÓN N° 00010/25. -

