

“El derecho a la seguridad social de las personas migrantes. Análisis normativo y jurisprudencial de los requisitos que limitan la consolidación del derecho”

Por Bárbara Vega ¹

VOCES: SEGURIDAD SOCIAL. PERSONAS MIGRANTES. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS. VULNERABILIDAD AGRAVADA. ACCESO A LA JUSTICIA.

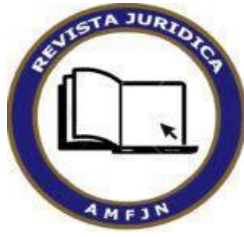
RESUMEN: El objetivo de este trabajo se centrará en la situación en la que se encuentran las personas migrantes en Argentina, en aquellos casos en los que requieren prestaciones de la seguridad social. Se analizarán los requisitos normativos para su acceso, con especial hincapié en el requisito temporal de residencia en el país.

I.INTRODUCCIÓN

Motiva el desarrollo del presente trabajo, la situación en la que se encuentran las personas migrantes que requieren del auxilio de organismos estatales encargados de garantizar el derecho a la seguridad social (en particular, de la Administración Nacional de la Seguridad Social -en adelante ANSES- y de la Agencia Nacional de Discapacidad, -en adelante ANDIS-).

El entramado normativo existente en la actualidad establece determinados requisitos para el acceso al derecho de la seguridad social de las personas extranjeras. Veremos que el requisito de residencia en el país se fue moldeando por las normas de tal modo que ha llegado a obstaculizar el acceso a las prestaciones de la seguridad social. En particular, con respecto a las prestaciones no contributivas, como lo son la Pensión

¹ Secretaria de Primera Instancia, integrante de la Unidad de Letrados Móviles ante el fuero de la Seguridad Social de la Defensoría General de la Nación. Magíster en Derecho por la Univ. Austral. Docente de la Escuela de la Defensa Pública de la Defensoría General de la Nación.



No Contributiva por Invalidez -PNC-, Pensión Universal para Adulto Mayor -PUAM-, y Asignación Universal por hijo para protección social -AUH-.

Diversos Tribunales Nacionales se han expedido al respecto, con ellos se ha comenzado un análisis estricto y pormenorizado de las normas que limitan el acceso al derecho a la seguridad social.

A través del desarrollo jurisprudencial que se propone, surgirán diversos grupos en condición de vulnerabilidad, como es el caso de los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA), personas con discapacidad y adultos mayores. No debemos perder de vista que estos grupos pueden presentar situaciones de mayor vulnerabilidad, generada por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas².

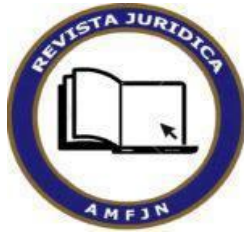
II. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS PERSONAS MIGRANTES

En este capítulo me voy a centrar en el acceso a la seguridad social de las personas migrantes. Para ello voy a hacer una primera aproximación al bloque normativo que lo ampara para poder encarar, a partir de allí, el análisis de las distintas normas que regulan el acceso a las prestaciones no contributivas para las personas extranjeras.

El derecho de acceso a la seguridad social de las personas migrantes se encuentra ampliamente receptado en la Constitución Nacional (artículo 14 bis y 20), así como también en diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos incorporados por el artículo 75 inciso 22 de la CN.

Entre ellos, se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XVI), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo

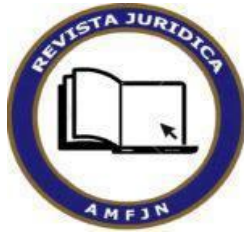
² Conforme definición realizada por la Cumbre Judicial Iberoamericana en la elaboración de las REGLAS DE BRASILIA SOBRE ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS PERSONAS EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD (Regla 2)



22); la Convención de los Derechos del Niño (artículos 2 y 26); la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (el artículo 18 dispone la Libertad de desplazamiento y nacionalidad); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 11 inciso e, dispone “El derecho a la seguridad social, en particular en casos de jubilación, desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otra incapacidad para trabajar, así como el derecho a vacaciones pagadas); la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 17 establece “Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante.”).

En particular, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias establece: “1. Los trabajadores migratorios y sus familiares gozarán en el Estado de empleo, con respecto a la seguridad social, del mismo trato que los nacionales en la medida en que cumplan los requisitos previstos en la legislación aplicable de ese Estado o en los tratados bilaterales y multilaterales aplicables. Las autoridades competentes del Estado de origen y del Estado de empleo podrán tomar en cualquier momento las disposiciones necesarias para determinar las modalidades de aplicación de esta norma. 2. Cuando la legislación aplicable no permita que los trabajadores migratorios o sus familiares gocen de alguna prestación, el Estado de que se trate, sobre la base del trato otorgado a los nacionales que estuvieren en situación similar, considerará la posibilidad de reembolsarles el monto de las contribuciones que hubieren aportado en relación con esas prestaciones” (artículo 27)

En cuanto a los derechos de los NNyA es importante tener presente que la Convención de los Derechos del Niño en su artículo 2, 1er párrafo dispone “Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.”

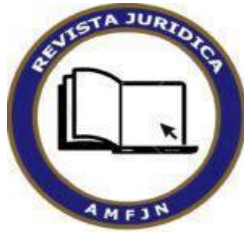


Por su parte, la Ley 26.061 de Protección integral de NNyA dispone “esta ley tiene por objeto la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales en los que la Nación sea parte.” (artículo 1) Sin hacer distinciones entre nacionales y extranjeros.

La Ley 25.871 (modif. Decreto 366/2025) sobre política migratoria ha sido un avance en este sentido al disponer “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (artículo 4). Para ello, establece que “El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo con las leyes vigentes” (artículo 5).

En particular, con respecto al derecho a la seguridad social destaca que “El Estado en todas sus jurisdicciones asegurará el acceso igualitario de los inmigrantes a las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, de acuerdo con los derechos y obligaciones correspondientes a cada categoría migratoria, en particular en lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.” (artículo 6)

Hasta aquí podemos advertir que existe un amplio marco normativo - nacional e internacional- que recepta en nuestro país el derecho a la seguridad social de las personas extranjeras, asegurando su acceso igualitario con los nacionales. Sin perjuicio de ello, veremos que las normas que regulan el otorgamiento de distintas prestaciones -no contributivas- de la seguridad social limitan su acceso, estableciendo un requisito temporal determinado por el tiempo de residencia en el país. Más adelante veremos de qué modo la jurisprudencia ha ido moldeando dicho requisito con las circunstancias particulares de cada caso. No debemos perder de vista que las personas que se encuentran en contexto de migración, en particular, en América Latina, lo hacen en contextos de pobreza, buscando mejores condiciones de vida. En función de ello,



existen diversas situaciones que deben ser advertidas al analizar el requisito de residencia en el país. Más aun teniendo en particular consideración que las prestaciones no contributivas, justamente vienen a dar respuestas frente a necesidades de personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y adultos mayores.

III. SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL. PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS

En el presente apartado se desarrollarán las normas que establecen los requisitos para el acceso y el otorgamiento de las prestaciones no contributivas, en el caso de que los solicitantes sean personas extranjeras.

De manera inicial, debo señalar que el sistema de la seguridad social se divide en dos grandes sistemas, uno contributivo y, otro, no contributivo.

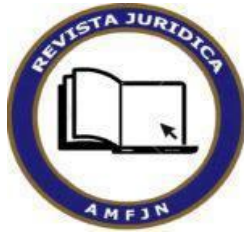
La Ley 24.714 sobre Régimen de Asignaciones Familiares establece una clasificación para comprender los subsistemas existentes. Así mediante el artículo 1 dispone:

El subsistema contributivo comprende a:

- Los trabajadores en relación de dependencia en la actividad privada beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley.
- Las personas inscriptas y aportantes al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) establecido por la Ley N° 24.977, sus complementarias y modificatorias, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente Ley. (Inciso sustituido por art. 13 del Decreto N° 840/2020, B.O. 4/11/2020)

El subsistema no contributivo comprende a:

- Beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, y para la Pensión Universal para el



Adulto Mayor, el que se financiará con los recursos del régimen previsional previstos en el artículo 18 de la ley 24.241. (Inciso sustituido por art. 18 de la Ley N° 27.260, B.O. 22/7/2016)

- La Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPÚBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. (Inciso sustituido por art. 1° del Decreto N° 446/2011, B.O. 19/4/2011)

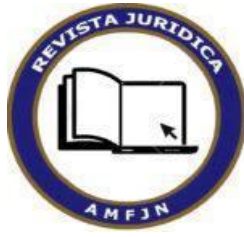
Las prestaciones que se analizan en el presente trabajo (PNC, PUAM y AUH) corresponden al subsistema no contributivo de la seguridad social, dado que no requieren haber realizado aportes previos para su otorgamiento. Sin embargo, establecen el cumplimiento de determinados requisitos.

Para el caso de las personas extranjeras se requiere, en particular, el cumplimiento de un requisito temporal que estará dado por el tiempo de residencia en el país.

A continuación, mencionaré las normas que establecen el cumplimiento de estos requisitos de residencia en el país, para luego adentrarnos en los precedentes en los que se ha analizado su constitucionalidad frente al marco normativo nacional e internacional imperante en materia de derechos humanos.

A.- Pensión No Contributiva por Invalidez

En el caso de la PNC por invalidez ha variado el requisito temporal, dado que originalmente el Decreto 432/97 (que reglamenta el artículo 9° de la Ley N° 13.478, para el otorgamiento de pensiones, a la vejez y por invalidez) establecía en su redacción original, entre los requisitos de acceso “Los extranjeros deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de VEINTE (20) años. La condición de tal residencia será demostrada con la presentación del Documento Nacional de Identidad para Extranjeros. La fecha de radicación que figura en el documento de identidad hace presumir la



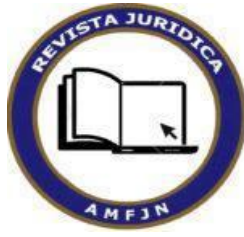
residencia continuada en el mismo, a partir de dicha fecha.” (Anexo I, artículo 1 inciso e).

Luego, con la reforma del Decreto 843/24 (BO 23/09/2024) el mencionado requisito quedó redactado de la siguiente manera: “Las personas extranjeras deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de DIEZ (10) años. La condición de residencia en el país deberá ser acreditada con la presentación del Documento Nacional de Identidad para extranjeros, información que surja de los sistemas internos e información sumaria realizada ante autoridad competente o por cualquier documento público que así lo determine. Dicha certificación podrá ser revisada o actualizada toda vez que la AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD lo considere. En el caso de solicitantes menores de edad, el requisito se probará mediante la residencia mínima continuada en el país de TRES (3) años por parte de sus padres, madres, tutores, guardadores o curadores. La condición de tal residencia será acreditada mediante la presentación del Documento Nacional de Identidad para extranjeros e información sumaria realizada ante la autoridad competente.”

Vemos entonces que, en el caso de la PNC por invalidez, el requisito temporal se mantiene, pero se ha reducido el tiempo de residencia, para los adultos a 10 años y también para aquellos NNyA extranjeros, en cuyo caso se requiere que sus padres, madres, tutores, guardadores o curadores tengan 3 años de residencia en el país. Es importante aclarar que, en todos los casos, ANDIS requerirá la presentación de DNI para poder recibir la PNC.

B.- Pensión Universal para Adulto Mayor

La Ley 27.260 en su artículo 13 dispone “Instituyese con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor, 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 éste 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.”

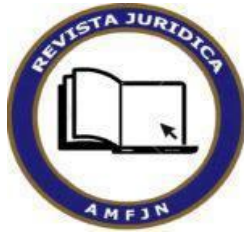
En atención a la población a la que está destinada esta prestación deviene necesario señalar que, en el marco del sistema regional de protección de los derechos humanos, el primer instrumento que se refiere a la vejez es la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que señala: “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (artículo 16).

Por su parte, la Convención Interamericana sobre la Protección de Derechos Humanos de las Personas Mayores (en adelante CIPDHPM), vigente desde el 11 de enero de 2017, es el primer instrumento jurídicamente vinculante del mundo, cuyo objeto es promover, proteger y asegurar el reconocimiento y pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad.

En particular, el art. 17 dispone “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social. Los Estados Parte buscarán facilitar, mediante convenios institucionales, acuerdos bilaterales u otros mecanismos hemisféricos, el reconocimiento de prestaciones, aportes realizados a la seguridad social o derechos de pensión de la persona mayor migrante. Todo lo dispuesto en este artículo será de conformidad con la legislación nacional”

C.- Asignación Universal por Hijo para Protección Social

En lo que respecta al acceso a la AUH para las personas extranjeras, la Ley 24.714 dispone en su artículo 14 ter “Que la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad sea argentino o argentina nativo o nativa, naturalizado o naturalizada



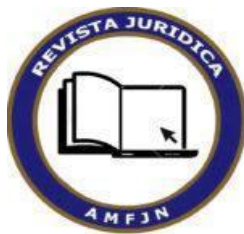
o por opción. Cuando la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad y sus progenitores o sus progenitoras o las personas que los o las tengan a cargo sean extranjeros o extranjeras, deberán acreditar tanto la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad como él o la titular que percibirá la Asignación, DOS (2) años de residencia legal en el país” (inciso a). A tales fines dispone además que deberá “Acreditar la identidad del o de la titular del beneficio y de la niña, del niño, adolescente y/o persona con discapacidad, mediante Documento Nacional de Identidad.” (inciso b)

En definitiva, para el acceso a la AUH los y las titulares de la prestación deberán contar con DNI y con, al menos, dos años de residencia en el país. El mismo requisito se presenta en el caso de los NNyA.

Vemos que, en todos los casos, se requiere no solo la presentación del DNI, sino que, además se agrega como requisito un tiempo mínimo de residencia en el país. En el caso de los NNyA el acceso a la AUH se encuentra condicionado no solo a la presentación del DNI de las personas que tengan su cuidado, sino también el DNI del NNyA.

IV.PRINCIPALES OBSTÁCULOS PARA EL ACCESO AL DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Habiendo descrito el marco normativo que regula el derecho a la seguridad social de las personas extranjeras, así como las normas relativas al otorgamiento de las prestaciones no contributivas mencionadas, vemos que el requisito temporal se presenta como el principal obstáculo para su acceso. Es que, como se analizará a continuación, la situación de extrema vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que requieren estas prestaciones conlleva a que en diversas situaciones el otorgamiento del DNI se vea demorado en función a la falta de documentación personal, dado que suelen ingresar al mercado laboral informal, en condiciones precarias. Esta situación aqueja sobre todo a las mujeres en contexto de migración y a sus hijos.



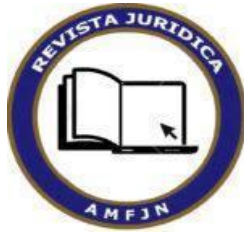
En este punto del desarrollo deviene importante traer a este análisis la problemática evidenciada en el marco de un proyecto de “Estudio de migraciones y seguridad social en Iberoamérica” publicado en el año 2023³.

En dicho estudio se determinó que los principales obstáculos para el acceso a la seguridad social de las personas migrantes están dados por la falta de documentación personal y que, en la práctica, las personas migrantes enfrentan numerosos y diversos obstáculos para poder acceder a la seguridad social: “Dificultades para el acceso a documentación migratoria: En los primeros años desde el arribo al país de residencia, según las entrevistas realizadas, el mayor problema reportado por las personas migrantes para acceder a la seguridad social es la falta de documentación migratoria que le permite hacer trámites administrativos y acceder a empleos formales para así poder cotizar al sistema de seguridad social. En los procesos de regularización las personas migrantes enfrentan demoras administrativas; dificultades para acceder a la exoneración de los pagos necesarios; limitaciones debido a procesos enteramente digitales y la brecha digital; restricciones normativas para determinados perfiles migratorios; y requerimientos de documentación de país de origen complejos de cumplir y exigencias para la presentación de visas previo al ingreso a los países de destino. Aun cuando logran navegar el proceso de regularización, la documentación provisoria suele emitirse en formatos que dificultan el acceso a empleo”.

En Argentina, el proceso de regularización de la residencia comienza con el otorgamiento de una residencia precaria, la cual luego del cumplimiento de determinados requisitos establecidos por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) podrá convertirse en una radicación temporal y, finalmente, en una radicación permanente (dicho procedimiento está regulado en el Capítulo I, Título II de la Ley 25.871).

Con la residencia temporal las personas pueden acceder a su DNI extranjero, en el dorso de este figurará la fecha de ingreso al país y la fecha de radicación. En este punto es importante destacar que si bien ANSES y ANDIS establecen en la

³ <https://oiss.org/migracion-y-seguridad-social-resumen-ejecutivo/> Documento obtenido de la página WEB en el mes de mayo de 2025



práctica que el tiempo de radicación está dado por la fecha a partir de la cual se cuenta con residencia temporaria, lo cierto es que, en algunos precedentes del fuero federal de la seguridad social se ha considerado el requisito temporal desde la fecha de ingreso de la persona al país.

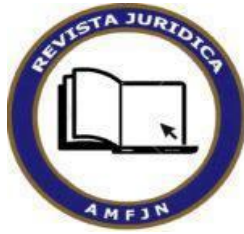
La interpretación que realiza tanto ANSES como ANDIS conlleva entonces que el plazo de residencia esté determinado por la fecha de radicación de la persona en el país y no por la fecha de ingreso al país. La consecuencia de ello es que en la mayoría de casos las personas extranjeras deberán tener más años de residencia que los requeridos para poder acceder a una determinada prestación de la seguridad social, cuando sean de carácter no contributivo.

A efectos de dar un poco de claridad a esta cuestión me parece interesante señalar los plazos de demora que existe en la actualidad para los trámites de residencia en la DNM y en el RENAPER para que las personas extranjeras puedan acceder a una residencia precaria o bien a una radicación temporal o permanente en el país y luego la expedición del DNI migrante.

Para ello traeré algunos datos brindados por la Defensoría del Pueblo de la Nación en el informe Anual del año 2023⁴. Así con respecto a la obtención de la residencia precaria, menciona que han tenido que presentar reclamos ante la DNM “de personas a quienes se les dificulta acceder a su certificado de residencia precaria, o bien a su renovación a través de la Radex, mientras estaban a la espera del otorgamiento de su residencia transitoria o permanente. En algunos casos, obedecía a inconvenientes durante el proceso de carga de la solicitud en la Radex. Para esos supuestos, la intervención consistió en indagar ante la DNM qué había sucedido, en cada caso en particular, durante el proceso de carga de su solicitud, a fin de subsanar el acto que impide la prosecución del trámite.”

En lo que respecta a las residencias temporales y permanentes, en el mencionado informe se señala “Durante el año reportado, se continuaron recibiendo

⁴ <https://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2023.pdf>. Documento obtenido de la página WEB en el mes de Mayo de 2025.



reclamos por demoras no habituales en la resolución de residencias transitorias. En todos los casos, se indagó el motivo de la demora ante la DNM, la que, luego de las gestiones realizadas por esta Defensoría, otorgó la residencia solicitada. Así se trabajó, y solo a modo de ejemplo, en el caso de una persona que recurrió a esta Defensoría, indicando que había iniciado el trámite para la residencia temporaria en abril de 2022, que había asistido a la cita presencial en mayo donde le tomaron las huellas, la foto y había cumplido con todas las intimaciones cursadas por la DNM; sin embargo, a enero de 2023, aún no le habían resuelto su solicitud de residencia, desconociendo los motivos. Advirtiéndose claramente una demora en la resolución se instó a la DNM a que explique los motivos de la demora, la que, luego de dos requisitorias, indicó que el trámite aludido ha sido resuelto en forma favorable al interesado, mediante el dictado de la Disposición SDX N.º 75682, que le concediera una residencia temporaria por VEINTICUATRO (24) meses, al amparo del criterio previsto en el artículo 23, inciso l) de la Ley N.º 25.871”

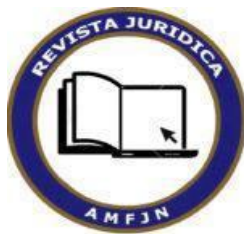
V. DECISIONES DE LOS ORGANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

En el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, el acceso a la seguridad social de las personas migrantes ha sido objeto de tratamiento por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como también de la Corte IDH.

En cuanto a la consideración de los derechos de las personas extranjeras, me parece importante traer a colación el “*Caso de las Niñas Yean y Bosico*”⁵ ya que representa un gran avance de cara a los derechos sociales de las personas migrantes, en particular de los NNyA.

En este caso, la CIDH recibió una petición en favor de las niñas Yean y Bosico (de nacionalidad haitianas) contra la República Dominicana por haber negado la

⁵ Corte IDH “Caso de las niñas Yean y Bosico VS. República Dominicana”, sentencia del 8 de septiembre de 2005



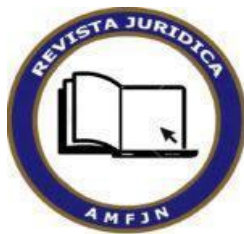
nacionalidad a las niñas a pesar de haber nacido en ese territorio. Los peticionarios señalaron que, debido a la falta de reconocimiento de la nacionalidad, las niñas estaban expuestas al peligro inminente de ser expulsadas del país y que no podían ingresar a la escuela por carecer de un documento de identificación. La CIDH adoptó medidas cautelares para evitar la expulsión y garantizar que Bosico pudiera continuar con sus estudios. Asimismo, sometió el caso ante la Corte IDH quien entendió que el estado dominicano había violado los derechos a la adopción de medidas de protección, a la igualdad y no discriminación, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al nombre de las niñas al negarse a emitir los certificados de nacimiento e impedirles el ejercicio de derechos de ciudadanía debido a su ascendencia.

En este sentido, la Corte IDH señaló que “el deber de respetar y garantizar el principio de la igualdad ante la ley y no discriminación es independiente del estatus migratorio de una persona en un Estado” (párr. 155). A su vez indicó que “la protección internacional de los derechos humanos pone de relieve la obligación general de los Estados Partes de tratados como la Convención Americana, de respetar y asegurar los derechos protegidos a todos los individuos bajo sus respectivas jurisdicciones, independientemente del vínculo de nacionalidad” (párr. 12).

En definitiva, los Estados Partes pueden regular su ejercicio, pero el aspecto fundamental será la obligación de fundamentar la razonabilidad que lleva a fijar condiciones diferenciales para el ejercicio de un determinado derecho. Lo que no debería ocurrir cuando se trata de medidas que buscan asegurar un contenido mínimo de derechos básicos como la seguridad social. Así, la fijación de algún tiempo mínimo de residencia para ejercer los derechos políticos podría considerarse razonable y justificada, precisamente, en el proceso de integración de las personas migrantes al país de destino, pero, en el caso de derechos sociales ello puede profundizar situaciones de vulnerabilidad y exclusión.

La problemática que pretendo evidenciar también ha sido receptada por la Corte IDH mediante la Opinión Consultiva OC Nro. 18/03⁶ sobre “Condición jurídica

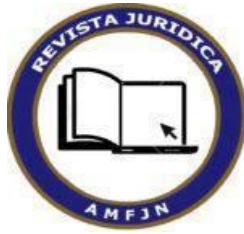
⁶ <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf> Documento obtenido de la página WEB en el mes de mayo de 2025



y derechos de los migrantes indocumentados”. En aquella oportunidad afirmó “En el caso de los trabajadores migrantes, hay ciertos derechos que asumen una importancia fundamental y, sin embargo, son frecuentemente violados, a saber: la prohibición del trabajo forzoso u obligatorio, la prohibición y abolición del trabajo infantil, las atenciones especiales para la mujer trabajadora, y los derechos correspondientes a: asociación y libertad sindical, negociación colectiva, salario justo por trabajo realizado, seguridad social, garantías judiciales y administrativas, duración de jornada razonable y en condiciones laborales adecuadas (seguridad e higiene), descanso e indemnización. Reviste gran relevancia la salvaguardia de estos derechos de los trabajadores migrantes, teniendo presentes el principio de la inalienabilidad de tales derechos, de los cuales son titulares todos los trabajadores, independientemente de su estatus migratorio, así como el principio fundamental de la dignidad humana consagrado en el artículo 1 de la Declaración Universal, según el cual “[t]odos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”. (Párr. 157)

Así también ha sido observado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC-⁷ al sostener “Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas y los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación basada en algunos de los motivos prohibidos en el párrafo 2 del artículo 2 del Pacto. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos”. (Párr. 23). Por lo tanto, indicó que “Las prestaciones deben concederse oportunamente, y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda. Debe prestarse la debida atención a este respecto a las personas con discapacidades, los trabajadores migrantes y las personas que viven en zonas remotas o expuestas a desastres, así como en zonas en que tienen lugar conflictos armados, de forma que también ellas puedan tener acceso a estos servicios”. (Párr. 27)

⁷ Observación General N° 191, El derecho a la seguridad social (artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), aprobada el 23 de noviembre de 2007.



VI. DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION Y DE TRIBUNALES FEDERALES CON COMPETENCIA EN SEGURIDAD SOCIAL

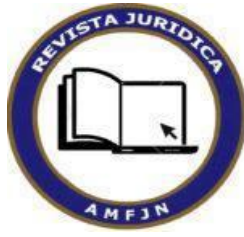
1. En primer lugar, me enfocaré en el análisis de precedentes dictados con relación a las PNC por invalidez.

Adentrándonos al análisis jurisprudencial del requisito temporal, deviene necesario señalar el primer precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación dictado en el año 2007.

En el caso “*R.A.D.*”⁸, la actora, de nacionalidad boliviana, nacida el 8 de agosto de 1989, tenía una incapacidad del cien por ciento de carácter congénito desde su nacimiento. Con posterioridad a su ingreso al país había obtenido su radicación en el año 1999. Así las cosas, inició la acción de amparo a efectos de que se declare la inconstitucionalidad del art. 1 inc. e) del Decreto PEN Nro. 432/97 en cuanto requería 20 años de residencia en el país, para acceder a la PNC por Invalidez.

Tanto en primera como en segunda instancia se denegó la acción. La Sala I de la Cámara Federal de Seguridad Social sostuvo, para desestimar el planteo, que la facultad de otorgar pensiones que concede al Congreso de la Nación el art. 75 inciso 20 de la Constitución Nacional está sometida a la total prudencia y discreción de aquél, resultando los requisitos que establezca un acto de política legislativa no justiciable. Agregó, que la norma impugnada, al contemplar distintos requisitos según se trate de argentinos o extranjeros, no implicaba una discriminación en razón de la nacionalidad, pues no violaba el artículo 16 de la Constitución Nacional que el legislador contemple en forma distinta situaciones que considere diferentes, en tanto no incurra en arbitrariedad o en una ilegítima persecución de personas o grupos.

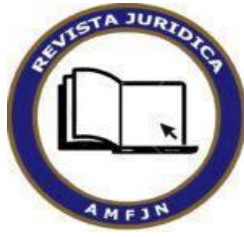
⁸ CSJN “*Reyes Aguilera, D. c/ Estado Nacional*”, sentencia del 04 de septiembre 2007



Ahora bien, en oportunidad de expedirse, nuestro Máximo Tribunal Federal declaró la inconstitucionalidad de la norma en crisis. Para llegar a esa solución jurídica señaló “El beneficio instituido por el recordado precepto de la ley 13.478 y sus modificatorias, no es un “mero favor”, tal como caracterizó esta Corte a las pensiones graciables en el caso Ramos Mejía c. Nación Argentina (Fallos: 192:260, 262). Antes bien, cabe inscribirlo, con arreglo a lo que se expone en el considerando siguiente, en el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social, que la reforma constitucional de 1957 destacó en el art. 67.11, hoy 75.12.”. En este sentido, estimó necesario tomar el siguiente eje normativo: artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, a la luz de los artículos XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, todo ello en estrecha combinación con el derecho a la vida.

Luego de realizar un análisis profuso de los requisitos que surgen del Decreto 432/97 para acceder a la PNC concluyó que el presupuesto de 20 años de residencia en el país contemplado para el caso de las personas extranjeras -aclarando que a la misma conclusión se llegaría si se tratara de argentinos, aún nativos- implicaba un liso y llano desconocimiento a los derechos de la seguridad social, en grado tal que compromete el derecho a la vida “primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (Campodónico de Beviacqua c. Ministerio de Salud, Fallos: 323:3229, considerando 15, sus citas y otros), y cuya garantía, mediante acciones positivas”, resulta una obligación impostergable” de las autoridades públicas (ídem, p. 3239, considerando 16).

En ese orden de ideas, destacó dos circunstancias esenciales de cara a la solución arribada. Por un lado, indicó que, de acuerdo a la inveterada doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “en razón del carácter fundamental del derecho a la vida, no son admisibles enfoques restrictivos del mismo. En esencia, el derecho fundamental a la vida comprende, no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a las condiciones que le garanticen una existencia digna. Los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se



produzcan violaciones de ese derecho básico"⁹. En segundo lugar, recordó que de acuerdo a la doctrina sentada en el fallo Vizzoti “la Constitución Nacional, en cuanto reconoce derechos, lo hace para que éstos resulten efectivos y no ilusorios, sobre todo si se encuentra en debate un derecho humano. Por ende, al reglamentar derechos de este tipo, el llamado a hacerlo no puede obrar con otra finalidad que no sea la de darles toda la plenitud que le reconoce la Constitución Nacional, o sea, el texto supremo que los enunció y que manda a asegurarlos.” (Fallos: 327:3677, 3688, considerando 8).

En el caso bajo análisis, la PNC por invalidez era el único modo de garantizar los derechos de la seguridad social de la actora.

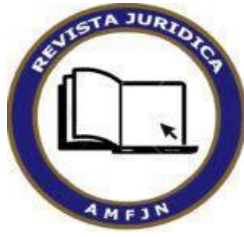
Vemos que la CSJN no se detuvo a analizar la cantidad de años de residencia de la persona en el país, ni mucho menos el tipo de residencia. En el caso, al tratarse de una menor de edad (con la representación legal de su madre) el requisito de 20 años de residencia en el país, se presentaba como de imposible cumplimiento.

Si bien con posterioridad al precedente RAD, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no se ha vuelto a expedir con respecto a la inconstitucionalidad de aquel requisito de residencia en el país, deviene necesario, a mi criterio, señalar lo dispuesto por Tribunal Címero de la Nación, en el precedente “Silva Leal, Silvia”¹⁰.

Ello, por un lado, ya que a través del voto mayoritario se estableció (al declarar cumplido el requisito temporal) que la residencia se cuenta desde la fecha de ingreso al país y no desde la fecha de radicación. Por otro lado, los votos disidentes de los Dres. Maqueda y Rosatti, confirmaron la sentencia recurrida, en cuanto declaró la inconstitucionalidad del art. 1º, inc. e, del decreto 432/97 respecto del plazo de veinte años exigido a la residencia continua de un extranjero a los efectos de acceder a la pensión por invalidez regulada por el art. 9º de la ley 13.478 (y sus modificatorias). Para resolver de ese modo afirmaron “a la luz de los derechos y principios constitucionales

⁹ Corte IDH, Caso de los “Niños de la Calle” -Villagrán Morales y otros-, sentencia del 19 de noviembre de 1999, Serie C Nº 63, párr. 144.

¹⁰ CSJN, “S. L. A c/ Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales s/ amparos y sumarísimos (CSS 15373/2014/1/RH1); Fallos 343:1871.

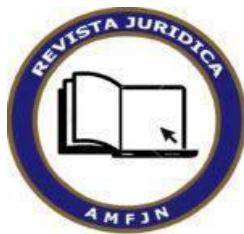


involucrados en la reglamentación cuya constitucionalidad se ha impugnado, se concluye que el plazo de 20 años exigido a los extranjeros para poder gozar de los beneficios de la pensión luce manifiestamente irrazonable en los términos del art. 28 de la Constitución Nacional. En efecto, la exorbitancia del plazo convierte en ilusorio el derecho a la pensión en un tiempo oportuno y adecuado. No reúne los requisitos mínimos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad ni ofrece una justificación plausible para sustentar la diferencia entre naturalizados y extranjeros, conforme criterios democráticamente aceptados. La habilitación constitucional para establecer diferencias entre nacionales y extranjeros no releva al legislador de establecer requisitos razonables para unos y para otros, de manera de no alterar el derecho que se pretende reconocer. No está en discusión el criterio según el cual es constitucionalmente válido establecer no solo el requisito de la residencia sino de que esta cumpla un plazo determinado. Es la desproporción de la extensión del plazo lo que lo convierte en inconstitucional (arg. voto del juez Maqueda en Fallos: 330:3853 citado, considerando 15 in fine). La irrazonabilidad del plazo consignado importa en los hechos que la aplicación de tal norma se traduzca en una discriminación indirecta ya que por las consecuencias que irroga, en la práctica, el beneficio de la pensión por invalidez estaría vedado para los extranjeros con residencia acreditada en el territorio argentino.”

En ese precedente, por primera vez, la CSJN analiza (en el voto en disidencia) la razonabilidad de la extensión del plazo, dado que, tal como se hizo mención al desarrollar el caso RAD, en ese precedente al tratarse de una persona menor de edad, afirmó la imposibilidad del cumplimiento del plazo dispuesto por la norma en crisis.

Con posterioridad al dictado del precedente RAD de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Cámara Federal de la Seguridad Social aplicó la doctrina de la Corte Suprema, así como el marco normativo imperante en materia de derechos humanos.

En este orden de ideas podemos destacar que, en el año 2019, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, declaró la inconstitucionalidad del artículo

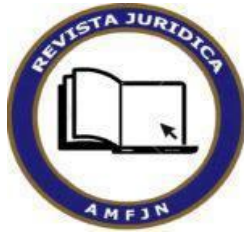


1 incs. b) y e) del Decreto 432/97 (recordemos que el inciso e. refería al requisito temporal de 20 años de residencia en el país) en el precedente “Paricanaza c/ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación”¹¹. Para así resolver aplicó la doctrina expuesta por la CSJN en el precedente R.A.D y destacó “En definitiva, frente a la claridad conceptual sentada por el Alto Tribunal en la causa “*ut supra*” mencionada, y en coherencia con la doctrina allí establecida, no puede argüirse requisitos formales, como forma de frustrar derechos asegurados desde la Constitución Nacional, máxime y en atención a las claras necesidades de naturaleza previsional relacionadas y padecidas por el titular de autos, que desde su condición de inmigrante legalmente radicado en el país, deben ser atendidas y resueltas a fin de no desvirtuar los derechos constitucionales asegurados. Por consiguiente, no puede ser un escollo al reconocimiento del beneficio la exigencia del inciso e) del Decreto 432/97, cuya inconstitucionalidad se declara.”

Luego, en el precedente “S. E. E.”¹² el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 8, sin declarar la inconstitucionalidad del requisito resolvió “En cuanto a los restantes requisitos requeridos por la norma, si bien pueden ser cuestionados por la demandada, cabe destacar que la normativa citada en la actualidad debe interpretarse en forma acorde y en consonancia con el derecho internacional de los Derechos Humanos, en especial la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las personas de Discapacidad aprobada por la República Argentina mediante ley 25.280, y promulgada de hecho el 31 de Julio de 2000, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; arts. 8 y 26 de la Ley 26.601 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Además, en el *sub lite* se encuentra en juego la protección de derechos sociales fundamentales de un niño con discapacidad que está en una situación de precariedad económica. En particular, están comprometidos el derecho a la seguridad social, que cubre los riesgos de subsistencia e igualdad (arts. 75, inc. 23 y 14 bis, Constitución Nacional y art. 9, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;

¹¹ CFSS, Sala II, autos “P. A, J. M c/ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y otro s/AMPAROS Y SUMARISIMOS” Causa N°104063/2014, sentencia de fecha 30/12/2019

¹² CFSS, Sala II, autos “S. E, E c/ E.N.- Agencia Nacional de Discapacidad s/Amparos y Sumarisimos, causa n° 96648/2018, sentencia de fecha 22/03/2022



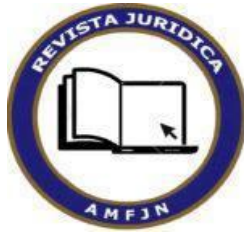
arts. 6, 23, 24 y 27, Convención sobre los Derechos del Niño); el acceso a un nivel de vida adecuado, que comprende alimentación, vestido y vivienda adecuados y una mejora continua de las condiciones de existencia (art. 11, inc. 1, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y el disfrute del más alto nivel posible de la salud (art. 12, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). En consecuencia, hizo lugar a la demanda y consideró cumplido el requisito de años de residencia en el país, así como los demás exigidos por la Ley 13.478, para que se le conceda el beneficio pretendido”. Dicha sentencia fue confirmada en el fondo por la Sala I de la CFSS.

En base a los precedentes que han sido desarrollados, podemos afirmar entonces, que la aplicación del marco normativo imperante en materia de derechos humanos, sobre todo de las personas que se encuentran en un contexto de vulnerabilidad agravada -como es el caso de las personas migrantes, en contexto de pobreza y, en particular, con discapacidad-, conlleva a sostener la inconstitucionalidad de cualquier plazo temporal de residencia para el acceso a una pensión no contributiva por invalidez para el caso de NNyA, así como la inconstitucionalidad del requisito de los 20 años de residencia para el caso de las personas extranjeras adultas que requieran el otorgamiento de la PNC por invalidez.

Tal como se señaló al momento de describir la normativa aplicable, el Decreto 843/2024 establece como requisito temporal para las personas extranjeras deberán acreditar una residencia mínima continuada en el país de 10 años. La CSJN aún no se ha expedido en ningún caso en el que se encuentre en crisis la constitucionalidad de ese requisito.

B) Asignación Universal por Hijo -AUH-.

Si bien en los casos de AUH el plazo de residencia en el país se reduce a 2 años, la norma requiere la presentación del DNI tanto para los NNyA como para quienes resulten titulares de la prestación (inciso b del art. 14 ter. de la ley 24.714). Ello limita el acceso a la prestación en perjuicio de NNyA, ya que se establece que a pesar de que tengan DNI y sus padres residan en el país por el plazo establecido, al no contar

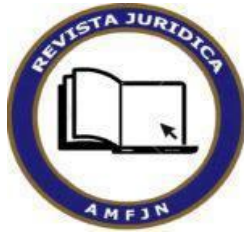


estos últimos con DNI, aquellos no podrán acceder a la prestación (requisito agregado por el Decreto 840/20).

En este sentido traeré un precedente, que actualmente se encuentra en la CSJN para el tratamiento de un recurso de queja por denegación de Recurso Extraordinario Federal¹³.

En el caso, se solicitó la inconstitucionalidad del inciso b) aludido, a efectos de que se ordenara a la ANSES al otorgamiento de la AUH en favor de la adolescente. La actora no había podido acceder al DNI en atención a que la Dirección Nacional de Migraciones si bien le renovaba la residencia precaria no le otorgaba su residencia permanente en atención al impedimento previsto en el artículo 29, inciso c) de la Ley N° 25.871. Tanto en primera como segunda instancia la acción fue rechazada. La Sala III de la CFSS, sostuvo al fundar el rechazo “el art. 30 de la ley 25.871 dispone que podrán obtener Documento Nacional de Identidad, los extranjeros con residencia permanente o temporaria, condición que no cumple la Sra. C.Q., atento posee residencia precaria que le ha ido renovando la Dirección Nacional de Migraciones (conforme la documentación acompañada), a raíz de un proceso penal que tuvo hace más de 15 años. A mayor abundamiento, de la consulta al sistema Lex 100 se desprende la existencia de la causa nro. 16182/2015 “C.Q. M. M c/ EN-M. Interior-DNM s/ Recurso directo DNM” (actualmente pendiente de resolución en la CSJN) donde, la Sala II de la Cámara Contencioso Administrativo Federal confirmó la sentencia de primera instancia que rechazó el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la resolución de la Dirección Nacional de Migraciones que declaró irregular su permanencia en el país, ordenó su expulsión y prohibió su reingreso con carácter permanente. El Tribunal consideró que el órgano administrativo no hizo más que aplicar la norma migratoria y entendió que resulta claro que la Dirección Nacional de Migraciones se limitó a considerar que se hallaba configurado uno de los supuestos objetivos previstos como causas impeditivas que la habilitan como autoridad de aplicación, a declarar irregular la permanencia en el país y ordenar la expulsión de una extranjera”.

¹³ CSJN, Recurso Queja N° 2, “C. Q., M.M c/ ANSES s/AMPAROS Y SUMARISIMOS” Expte. N° 3452/2022/2



VII. CONCLUSIÓN

Mediante este trabajo me propuse evidenciar que si bien el marco normativo nacional e internacional de protección de derechos de las personas migrantes -en particular, de NNyA, personas con discapacidad y adultos mayores atravesados por contexto de grave vulnerabilidad económica y social- establece el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular con respecto a los derechos de la seguridad social. En particular, las normas que regulan el acceso a este derecho, en especial las referidas a las prestaciones no contributivas del sistema, restringen el acceso estableciendo requisitos temporales en función al tiempo de residencia en el país, así como la exigencia de contar con DNI. En este último caso y para el acceso a la AUH dicha exigencia se extiende no sólo a los NNyA (sujetos beneficiarios) sino también a sus representantes legales, dado que por la minoría de edad de sus hijos/as y/o representados/as, serán los titulares del beneficio.

En este sentido, y si bien no se ha agotado el detalle de los precedentes del fuero de la seguridad social, *a priori* se pueden diferenciar entre aquellos en los que se persigue el otorgamiento de la PNC por invalidez en los que por aplicación del precedente RAD de la CSJN, la CFSS ha declarado la inconstitucionalidad del requisito temporal, respecto de aquellos en los que se persigue el otorgamiento de la AUH. En estos últimos casos, vemos que existen criterios restrictivos, al rechazar las acciones por considerar razonables los requisitos dispuestos por la normativa aplicable. Soslayando, a mi modo de ver, que las prestaciones en estos casos involucra a personas atravesadas por graves vulnerabilidades en función de la situación económica, por tratarse de personas en contexto de migración, NNyA, personas adultas mayores, personas con discapacidad, es decir, todos colectivos que requieren de la administración y de la justicia un tratamiento especial conforme el marco normativo nacional e internacional descrito al inicio de este trabajo, a efectos de garantizar el acceso de aquellos a las prestaciones de la seguridad social.