



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 8

ZUÑIGA SANDOVAL JESUS AURORA c/ ANSES s/AMPAROS Y
SUMARISIMOS

34988/2025

Sentencia Definitiva

Buenos Aires, octubre de 2025.

VISTO:

1.- Que se presenta la parte actora, interponiendo acción de amparo contra la Administración Nacional de la Seguridad Social a fin de que se declare la inconstitucionalidad del rechazo de la Solicitud de Jubilación de la actora.

Relata que el 08/04/2025 presentó ante la UDAI Puerto Madryn una Solicitud de Beneficio de Jubilación y el Plan de Pago de Deuda Previsional previsto en la Ley N°27.705, la cual le fue denegada en función de la Fecha de Ingreso al País obrante en el registro del organismo previsional, con fundamento en que la Fecha de Ingreso al País que figura en el DNI de la actora, de nacionalidad chilena, es 04/03/2024.

Sostiene que la Ley N° 27.705 exige como requisito para acceder al Plan de Pago de Deuda Previsional, la “residencia en el país” (Art. 6° inc. B), y que fue demostrada con la acreditación de su matrimonio y del nacimiento de sus 10 hijos, todos argentinos.

Afirma que el rechazo del trámite se realizó de hecho sin emisión de resolución o acto administrativo alguno toda vez que el sistema del organismo previsional no permite dar ingreso al trámite, en función de la fecha de ingreso al país obrante en el DNI de la actora.

Menciona la ilegalidad de la ANSES al rechazar la petición, siendo que la actora demostró haber residido en el país por un período de años mayor al necesario para acceder al beneficio de jubilación, por lo que la falta de apreciación de la prueba por parte del organismo previsional vulnera su derecho al debido proceso y a una resolución fundada, ambos de raigambre constitucional.

Sostiene la procedencia de la acción de amparo. Ofrece prueba. Hace reserva del caso federal y peticiona se haga lugar a la presente.

2.- Habiéndose requerido el informe establecido en el art. 8 de la ley 16.986, la demandada se presenta y efectúa la negativa de rigor.

Sostiene la inadmisibilidad de la acción de amparo, y opone la falta de legitimación pasiva.

Afirma que no existe omisión por parte de la ANSES, y que al momento de la solicitud del beneficio de jubilación, el operador del área realiza el control de los datos personales tanto en la base del organismo como en la base de la Dirección de Migraciones en atención a que el titular tiene nacionalidad extranjera.

Cita la CIRCULAR DPA N° 42/2022 que sostiene que cuando un extranjero o argentino naturalizado tramita un beneficio previsional, además de cumplir con lo requerido en la normativa vigente para la actualización de datos de



radicación e ingreso al país, su mandante debe verificar a través de la Dirección Nacional de Migraciones si los datos correspondientes a la fecha de ingreso al país, tipo de Residencia y fecha de radicación coinciden con los registrados en el Certificado de Migraciones presentados y en la base de Administrador de Datos Personales (A.D.P).

Manifiesta que la ANSES se limita a consultar con los registros de la Dirección Nacional de Migraciones para verificar los años de residencia legal en el país y si surge una falta de información o una inconsistencia, como la alegada por la actora la rectifica.

La residencia en el país durante el periodo sujeto a evaluación se encuentra previsto expresamente en la normativa aquí cuestionada.

Sostiene el carácter excepcional de la acción de amparo. Opone excepción de prescripción, de conformidad con lo establecido por el art. 82 de la ley 18.037, hace reserva del caso federal y solicita el rechazo de la acción, con costas.

3.- Atento al estado de autos, pasan a resolver.

Y CONSIDERANDO:

I.- Sentados los hechos de la causa, en cuanto a la procedencia de la acción de amparo corresponde el siguiente análisis.

A tal fin habré de tener presente la naturaleza jurídica de la acción deducida por la actora en aras de obtener la satisfacción de su pretensión. Así, no cabe olvidar que el art. 43 de la Constitución Nacional dispone que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesiones, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”.

Más allá del análisis de los restantes presupuestos de la normativa constitucional, habré de analizar con carácter previo la cualidad exigida en la norma en lo relativo a la arbitrariedad y/o ilegalidad, que impone que sean manifiestas. Teniendo presente que por “ilegal” debe entenderse todo aquello que se opone a la ley (en sentido material) y que por “arbitrario” aquello que responde a un criterio de irrazonabilidad, inmotivación o injusticia (entre otros calificativos que pueden denotar su configuración), ninguna duda cabe que lo que exige la Constitución para la procedencia de la acción expedita y rápida de amparo, es que ambas actitudes (actos u omisiones ilegales o arbitrarias) resulten manifiestas.

Sobre el particular, la doctrina especializada ha indicado que debe tratarse de algo “descubierto, patente, claro”, exigiéndose que los vicios citados sean inequívocos, incontestables, ciertos, ostensibles, palmarios, notorios, indudables; que la turbación al derecho constitucional deba ser grosera, quedando fuera del amparo pues, las cuestiones opinables. (Conf. Sagüés, Néstor Pedro. “Derecho Procesal Constitucional. Acción de Amparo”. 4ª. Edición ampliada. T° 3, págs. 122/123 y sus citas. Ed. Astrea. Bs. As.1995).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 8

Tal exigencia, que ya se encontraba establecida en el art. 1 de la ley 16.986, guarda estrecha relación con uno de los reparos de la admisibilidad de la acción que prevé el art. 2, cuyo inc. d) autoriza al rechazo (incluso "in limine") cuando la determinación de la eventual invalidez del acto requiriese una mayor amplitud de debate o de prueba, objeción ésta que ha sido reiteradamente advertida por el Alto Tribunal cuando se trata de cuestiones opinables que requieren debate y prueba o cuando la naturaleza del asunto exija aportar al pleito mayores elementos de convicción que los ya arrimados a los autos. También la Corte ha considerado que el acto impugnado debe ser palmariamente ilegítimo, y que tal circunstancia debe emerger sin necesidad de debate detenido o extenso; de ahí que si el caso planteado versa sobre cuestiones fácticas o jurídicas opinables, o reclama –por su índole- un más amplio examen de los puntos controvertidos, corresponde que éstos sean juzgados con sujeción a las formas legales establecidas al efecto. En síntesis, el acto lesivo debe surgir en forma clara e inequívoca, sin necesidad de un largo y profundo estudio de los hechos ni de amplio debate o prueba (Conf. aut. y ob. cit., págs. 249/250 y sgtes. y sus citas).

Por ello, frente a la forma en que ha quedado trabada la Litis, estimo que resulta procedente la acción de amparo deducida por no existir vía judicial más idónea para el reconocimiento del derecho invocado.

II. Resta señalar que el art. 2º inc. e) de la ley 16.986, en cuanto impone la necesidad de presentar la demanda dentro de los quince días hábiles a partir de la fecha en que el acto fue ejecutado o debió producirse; no es un escollo insalvable cuando con la acción incoada se enjuicia una ilegalidad continuada, sin solución de continuidad, originada tiempo antes de recurrir a la justicia, pero mantenida al momento de accionar y también en tiempo siguiente (Cfr. Fallos 307:2184 y CFSS, Sala I, Sent. Int. 48146 del 31/8/99).

Asimismo, en el caso "Koch" 335:44, la Corte enfatizó que "el plazo establecido por el art. 2º, inciso e, de la ley 16.986, no puede entenderse como un obstáculo procesal infranqueable ni es aceptable la interpretación restrictiva de una vía consagrada en la Constitución Nacional (art. 43), cuando como ha sido invocado y prima facie acreditado en el caso- se trata de la protección de derechos que trascienden el plano patrimonial, comprometen la salud, y la supervivencia misma de los reclamantes (cf. doctrina de Fallos: 324:3074 y 335:44, considerando 6º).

III. Habida cuenta la forma en que ha quedado trabada la "litis", se advierte que la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) le denegó la solicitud de aplicación de la ley 27.705, por una deficiente registración por parte de la Dirección Nacional de Migraciones por lo cual no se pudo realizar la evaluación patrimonial y socioeconómica que exige la ley.

IV.- Que sentada la viabilidad de la acción intentada, es de tener en cuenta que la ley 27.705, en su art. 1 creó el "...plan de pago de deuda previsional que tendrá como objeto el ingreso de aportes previsionales por parte de personas físicas para el acceso a las prestaciones previsionales...". Así creó la Unidad de Pago de Deuda Previsional que podrá ser "...adquirida por las personas y por las y los derechohabientes del o la causante en el caso de pensión por fallecimiento y regirá por el término de dos (2) años contados a partir



de la fecha de su entrada en vigencia, pudiendo ser prorrogado por igual período" -ver art. 4-. En su art. 5 dispone que "aquellas personas que hayan cumplido a la fecha, o que cumplan la edad jubilatoria prevista en el artículo 19 de la ley n° 24.241 dentro del plazo de dos (2) años desde la vigencia de la presente, podrán acceder a la Unidad De Pago De Deuda Previsional conforme el régimen establecido en la presente ley y solicitar las prestaciones instituidas en los incisos a), b), c), d), e) y f) del artículo 17 de la ley n° 24.241 y sus modificatorias..."

Los requisitos para acceder a la Unidad De Pago De Deuda Previsional -según art. 6- son "...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..."

También establece que cada unidad referida representa un (1) mes de servicios y aquellas personas que cumplan los requisitos establecidos en el presente artículo, podrán adquirir la totalidad de las unidades que resulten necesarias para acceder a la prestación previsional correspondiente. A su vez el art. 7 ordena que la Unidad De Pago De Deuda Previsional "...será considerada al único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la Prestación Básica Universal (PBU), siendo su valor -conforme art. 8- equivalente a un veintinueve por ciento (29%) de la base mínima imponible de la remuneración establecida por el artículo 9° de la ley n° 24.241 y sus modificatorias, vigente a la fecha de la solicitud de la prestación previsional, independientemente del período al que se aplique.

También refiere el art. 9° que "las Unidades De Pago De Deuda Previsional adquiridas podrán cancelarse en cuotas mensuales, que no podrán superar un máximo de ciento veinte (120)" siendo la ANSES el "organismo encargado de establecer los parámetros objetivos para el acceso a las mismas en base a la cantidad de meses necesarios para acceder a las prestaciones previsionales y a evaluaciones patrimoniales o socioeconómicas objetivas que determinen en la reglamentación.

Las cuotas incluidas en el Plan de Pagos, previa aceptación por parte de la persona solicitante, "serán descontadas por la ANSES de manera directa del haber jubilatorio que se obtenga a través del presente Programa, mediante el procedimiento que establezca la reglamentación y sujetas a la movilidad establecida por el artículo 32 de la Ley n° 24.241 y sus modificatorias.

Finalmente, el art. 12 señala que "el beneficio previsional obtenido por el presente Plan resulta incompatible con el goce de otra prestación previsional de cualquier naturaleza (contributiva o no contributiva), incluyendo retiros y planes sociales, salvo en el caso en que la única prestación que la o el titular perciba a la fecha de solicitud fuera contributiva y su importe no supere el importe equivalente a una jubilación mínima vigente a la fecha de solicitud de la prestación".

También que "...si la o el solicitante percibiera un ingreso incompatible con la prestación previsional que se otorga mediante la consideración de servicios incluidos en el presente Plan, deberá requerir la baja de la prestación, retiro o plan previo que percibe para poder acceder al programa.

Concluye que "todas aquellas personas que se hayan acogido a programas de regularización de aportes anteriores y que no hayan cancelado la totalidad de las cuotas antes del 31 de diciembre de 2021, no podrán acceder al Plan De Pago De Deuda Previsional creado por la presente" -art. 13.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 8

A su vez el decreto 173/2023 al reglamentar el art. 12 señala que “la incompatibilidad con los planes sociales establecida en la Ley n° 27.705 que se reglamenta refiere a aquellos que tengan naturaleza sociolaboral. Para el supuesto de titulares que perciban una única prestación contributiva cuyo monto supere, a la fecha de solicitud de la prestación establecida en el artículo 7° de la ley que se reglamenta, el importe equivalente al haber mínimo previsional vigente a dicha fecha, y siempre que reúnan el resto de los requisitos, podrán acceder a la prestación previsional solicitada si se cancela la totalidad de Unidades De Pago De Deuda Previsional en un solo pago, que no será deducible del haber previsional”.

V.- Que de las constancias de la causa se observa que a la ANSES le resultó imposible determinar la residencia de la actora a fin de realizar la evaluación patrimonial y socioeconómica dispuesta en el art. 9 de la ley 27.705.

Según el acta de Matrimonio surge que la actora es de nacionalidad chilena y que contrajo matrimonio con el Sr. Francisco Lorenzo Sambrano de nacionalidad argentina el 05 de octubre de 1987, en Sierra Grande Departamento de San Antonio, Provincia de Rio Negro, Argentina.

También surge que en Sierra Grande Departamento de San Antonio, Provincia de Rio Negro, Argentina, nacieron sus hijos, Vanesa Elena Zuñiga el 27/11/1980, Roberto Andrés Zuñiga, el 24/04/1983, Maira Betiana Sambrano el 03/01/1985, Débora Solange Sambrano, el 01/07/1986, Denis Alexis Sambrano el 06/12/1987 y Franco Saúl Sambrano el 14/05/1989.

Asimismo, nacieron en Puerto Madryn, Provincia de Chubut, Argentina, sus hijos Bárbara Natacha Sambrano, el 23/02/1992, Alicia Ivon Leslie Sambrano el 02/11/1994, Carlos Francisco Lorenzo Sambrano el 13/07/1997 y Priscilla Antonella Sambrano el 03/12/2003.

De los formularios PS 6.293, Trabajadores Casas Particulares, surge que trabajó durante los periodos 13/03/2023 al 31/03/2025, desde el 18/08/20 al 04/11/2021 y desde el 18/08/2020 al 31/03/2025, denunciando su domicilio en Rosario 895, Puerto Madryn, Provincia de Chubut, Argentina.

VI.- Que entrando a resolver la cuestión, en primer lugar incumbe desestimar la falta de legitimación pasiva peticionada por el Organismo Previsional, ello por constituir una facultad de su exclusividad autorizar o no la obtención de años de aportes para la tramitación y otorgamiento de la jubilación peticionada. A ello sumo que, conforme lo refirió la propia actora, su pretensión no está destinada a la corrección de movimientos migratorios, sino que se le ordene al organismo previsional el otorgamiento de una jubilación, alegando haber residido en argentina por el tiempo requerido en la norma y no acreditar la demandada lo contrario, extremos estos que se desarrollarán a continuación.

Así las cosas, si bien entiendo ser correcto que la ANSeS verifique los datos de radicación y tipo de residencia en la Dirección Nacional de Migraciones a efectos de otorgamientos de beneficios de la seguridad social, cabe adelantar que en la causa está acreditada la residencia de la actora por el período pretendido octubre/1987 a diciembre/2003 y desde el 18/08/2020 al 31/03/2025, en Argentina para que ingrese al Plan de Pago de Deuda implementado por la ley nombrada, por lo que la desestimación de ANSeS de ingreso de la actora a dicho programa fue arbitraria, como también su presunción de que en dicho lapso pudo estar en Chile. En ese orden, de las constancias de la causa se observa que el



fundamento de la denegatoria de la ANSeS de desestimarle a la actora la adhesión al Plan de Pagos de Deuda Previsional se centró en que no existen elementos de convicción suficiente que permitan establecer fechas efectivas de permanencia en el país, por lo que no se cumplen los requisitos establecidos por la norma a los fines del otorgamiento del beneficio previsional peticionado.

Así las cosas, no puedo dejar de soslayar, que la actora si bien es extranjera, con domicilio en nuestro país, que en el período que la ANSeS interpreta que no estuvo, periodo en donde nacieron sus hijos en la República Argentina y de donde surge documentación en la cual trabajó desempeñando tareas domésticas, por lo que entiendo ser arbitrario que por no haberse registrado por la autoridad de aplicación los egresos pertinentes del país se entienda que por todo ese período no estuvo en argentina.

A su vez, todas las pruebas descriptas en el considerando que antecede, analizadas en su conjunto, son indiciarias y configuran elementos serios que hacen presumir que la accionante residió en la Argentina.

En sentido concordante la jurisprudencia tiene dichos que el concepto de "...residencia no ha sido calificado especialmente por el legislador en la ley 27.705 por lo que el mismo fue interpretado en sentido genérico del Código Civil y Comercial de la Nación, como el que expresa el lugar en el que se encuentra habitualmente una persona con ánimo de permanecer..." continúa refiriendo el fallo en análisis que "...al contrario de lo que expresa la demandada, esta hermenéutica no implica habilitar a que cualquiera... declare la fecha que le sea conveniente a su voluntad, independientemente de la fecha registrada por migraciones para captar un beneficio. No se trata de eso. El sistema que se deriva de la norma, tal y como ha sido legislada, impone la carga concreta a quien pretende acceder al régimen de moratoria, de acreditar haber residido en el país, como hecho material no calificado, por el período que pretende adquirir por UPDP. Ello así, por cuanto independientemente de la situación migratoria en la que se haya encontrado incurso la persona, su permanencia en el país se requiere a fin de generar, como bien expresa la demandada, la ficción de que se encontraba trabajando -o pudo hacerlo- en el país y, de ese modo, poder acceder al Plan de Pagos." (Juzgado Federal N° 4 de Mendoza, sentencia del 14/03/2024, en expediente N° 41636/2023 caratulado "Zuñiga Espinosa, Rosa Del Transito c. ANSeS s Amparo Ley 16.986").

También se dijo que "el art. 73 del Código Civil y Comercial de la Nación establece que la persona humana tiene domicilio real en el lugar de su residencia habitual, ahora bien, resulta interesante recordar la clásica definición de Aubry y Rau: 'El domicilio es la relación jurídica existente entre una persona y el lugar donde esa persona está, en cuanto al ejercicio de sus derechos y en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones, siempre considerada presente, aunque ella no se encuentre en un momento determinado o, que aún no resida allí habitualmente'..." (Sentencia definitiva dictada por la Sala II de la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social, el 14/02/2018, en autos "KURLAT, MARIA EUGENIA c/ Liderar S.A. y otro s/ Ley 24.557".

En ese orden, reitero existen elementos serios que hacen presumir que la actora tiene su residencia en el país, y que durante el periodo en cuestión es encontraba en el país, debiendo el organismo previsional aportar la prueba fehaciente de que no fue así, por lo que debe gozar de la protección de las leyes, en consecuencia, tener por cumplido el requisito exigido por el art. 6 inc. b de la ley 27.705 para que acceda al plan de pagos que pretende.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO FEDERAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL 8

Mas teniendo en cuenta que el régimen de la ley 27.705 está dirigido a aquellas personas que presenten una mayor vulnerabilidad en términos sociales como la accionante por no contar con ingresos de naturaleza alimentaria suficientes como para cubrir las necesidades básicas personales.

Así las cosas, como norte de esta fundamentación tampoco puedo esquivar que el Estado Nacional tiene dentro de sus principales compromisos, la protección de los ciudadanos y las ciudadanas, garantizándoles las prestaciones de la seguridad social y, en especial, priorizando la inclusión y atención de los grupos y personas que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad, tal como se establece en la Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional.

Sostener lo contrario, conforme jurisprudencia especializada, es encontrarse de frente "con la pretensión del legislador de habilitar al organismo previsional a utilizar parámetros o criterios objetivos a la hora de resolver la admisibilidad de ingreso a un plan de regularización previo a determinar la procedencia del derecho a la prestación previsional pretendida" agregando que "va de suyo que ratificar esta limitación en situaciones como la de la accionante implica alterar el sentido esencial de la norma, que es precisamente permitir la obtención del beneficio a personas en condición de vulnerabilidad (Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social en sentencia definitiva dictada en expediente N° 60683/2022 caratulado "Guzmán Patricia Noemi c/ ANSeS s/ Amparos y Sumarísimos").

También es relevante para la decisión aquí tomada que la Corte Suprema de Justicia de la Nación dijo que "teniendo la seguridad social como cometido propio la cobertura integral de las consecuencias producidas por las contingencias sociales, el apego excesivo al texto de las normas sin apreciar las circunstancias particulares de cada caso, no se aviene con la cautela con que los jueces deben juzgar las peticiones vinculadas con la materia previsional" (Fallo: 313:79). A su vez que "...en materia de seguridad social lo indispensable es cubrir riesgos de subsistencia y ancianidad, de modo que no debe llegarse al desconocimiento de derechos sino con suma cautela..." (Fallos: 325:96; 325:1616).

Por lo hasta aquí expuesto considero que, en tanto y en cuanto la accionante acreditó haberse domiciliado y mantenido su residencia en la argentina por el periodo cuestionado, ordenar al organismo previsional que tenga por cumplido el requisito de residencia exigido y la evaluación patrimonial y socioeconómica, y se le permita acogerse al plan de pago de deuda previsional conforme ley 27.705.

VII. Las costas del pleito se impondrán a la demandada vencida, de conformidad con lo dispuesto en el art. 14 de la Ley N° 16.986 y art. 68 del C.P.C.C.N., y criterio sentado por la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación en los autos "MORALES, BLANCA AZUCENA c/ ANSES s/IMPUGNACION de ACTO ADMINISTRATIVO", Exp. N° FCR 021049166/2011/CS001, sentencia de fecha 22/06/2023, en torno a la validez y vigencia del art. 36 de la ley 27.423 y Recurso Queja N° 2 - L., M. E. c/ PAMI (INSSJYP) s/AMPARO LEY 16.986 FSA 007298/2022/2/RH001, sentencia de la CSJN d-e fecha 29/02/2024.



Por todo precedentemente expuesto, RESUELVO: 1) Rechazar las defensas opuestas, según lo dispuesto en los considerandos I y II. 2) Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta contra de la Administración Nacional de la Seguridad Social, ordenándole que en el plazo de veinte (20) días habilite el trámite administrativo a efecto de que la actora inicie la solicitud de acogimiento al Plan de Pago de Deuda Previsional previsto por la ley 27.705 pretendido, teniendo por cumplido el requisito de residencia exigido y de la evaluación patrimonial y socioeconómica establecida en los artículo 6 inc. b) y art. 9 respectivamente de la citada norma, todo conforme análisis del considerando VI. 3) Imponer las costas a la parte demandada (conf. art. 14 de la Ley N° 16.986, art. 68 del C.P.C.C.N. y art. 36 de la ley 27.423). 4) En mérito a la labor realizada, regúlense los honorarios de la dirección letrada de la parte actora en la suma de pesos setecientos setenta y dos mil doscientos noventa (\$ 772.290.-) equivalente a 10 (diez) UMAS, de conformidad con la Acordada 30/2025, y Resolución SGA N° 2226/2025 y las disposiciones de los arts. 1255 y 730 del CCy CN. El monto indicado no incluye el IVA, el que deberá adicionarse en caso de corresponder (cfr. “Compañía General de Combustibles S.A. s/ recurso de apelación” sent. del 16/06/93 de la CSJN, Fallos 316:1533). Respecto de los emolumentos correspondientes al letrado de la informante, deberá estarse a lo normado por el art. 2° de la ley 27.423. Regístrese, notifíquese a la Sra. Representante del Ministerio Público Fiscal y a las partes electrónicamente. Publíquese (Punto 7 in fine de la Ac. 10/25). Oportunamente, archívese.

SILVIA G. SAINO

Jueza Federal Subrogante

