

Jurisprudencia

Buenos Aires, 28 de julio de 2020

Fuente: página web SAIJ

Ingreso familiar de emergencia. Coronavirus (COVID-19). [Dto. 310/20](#), [Res. S.S.S. 8/20](#) y [Res. A.N.Se.S. 84/20](#). Prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional. Beneficiarios: trabajadores de la economía informal, contribuyentes de Régimen Simplificado (monotributo) – Categorías A y B–, monotributistas sociales y trabajadores de casas particulares. Requisitos a cumplimentar. Ciudadano extranjero residente en nuestro país con permiso de residencia transitoria que no posee Documento Nacional de Identidad (D.N.I.). Se ordena a la A.N.Se.S. la verificación de los restantes requisitos y que otorgue el beneficio depositándolo en la cuenta de autos. P.F. c/A.N.Se.S. s/amparos y sumarísimos. J.F.S.S. 1.

Buenos Aires, 28 de julio de 2020.

VISTOS: la Sra. Dominga Antonia Polanco Familia por su propio derecho con el patrocinio letrado del Dr. Felipe Alliaud, Defensor Público Coadyuvante, a cargo de la Unidad de Letrados Móviles ante el fuero de la Seguridad Social, inició acción de amparo en los términos del art. 43 Constitución Nacional y Ley 16.986, contra la Administración Nacional de la Seguridad Social – Anses-, solicitando se le otorgue el Ingreso Familiar de Emergencia –IFE- previsto en el Dto. 310/20 y normativa complementaria, considerando a tal efecto su ingreso al país en el año 2011, lo que supone que cumple a tal efecto con la residencia en el país no menor a dos (2) años anteriores a la solicitud, en los términos indicados por el art. 2 del Dto. 310/20.

Sostuvo que las resoluciones que reglamentaron el Dto. 310/20, a saber: Res. SSS 8/20 y 84/20 de la Anses son arbitrarias, en tanto le exigen tener Documento Nacional de Identidad, extremo que no surge del decreto que reglamentan.

En el desarrollo de los hechos señala que ingresó al país en forma irregular, el 24.11.2011, razón por la cual la Dirección Nacional de Migraciones declaró irregular su permanencia en el país y ordenó su expulsión, prohibiendo su reingreso por el término de cinco años, mediante la Disposición SDX 23492. Esta disposición fue recurrida por su parte, toda vez que previo al dictado de la citada disposición, no se le había dado a la actora el derecho a regular su situación migratoria.

Precisó el derrotero procesal que tuvo su impugnación, hasta que finalmente la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, revocó la sentencia de primera instancia y ordenó a la Dirección Nacional de Migraciones dictar un acto administrativo de conformidad con lo resuelto por el Tribunal, a cuyo efecto la citada Dirección debe verificar si se acredita la situación prevista en el 62 de la Ley 25.871 –Ley de Migraciones- texto según art. 6 del Dto. 70/17 referida a la “reunificación familiar respecto de su hijo”, para luego resolver conforme a derecho.

Solicitó el dictado de una medida cautelar innovativa, la que fue rechazada con fecha 17.6.2020, extremo que se encuentra apelado.

Fundó en derecho su pretensión. Ofreció pruebas, efectuó reserva del Caso Federal y solicitó se haga lugar a la demanda, con costas.

La parte demandada Administración Nacional de la Seguridad Social, se presentó en autos y acompañó el informe previsto en el art. 8 de la Ley 16.986, con fecha 2.7.2020. Realizó una reseña normativa de la situación planteada en autos y especificó la operatoria administrativa que debe llevar a cabo el peticionante del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a fin de obtener su cobro, conforme lo señalado por la Res. SSS 8/20 y 84/20. Así indicó que el trámite de solicitud se realiza de manera remota desde la página web de la Anses y consta de una primera etapa de "Prescripción" y una segunda etapa de "Inscripción, Solicitud y Validación de Datos". También manifestó que concluida la etapa de inscripción, su parte realizará la liquidación y pago, previa revisión de los requisitos establecidos en la normativa, la que se efectuará con la información disponible en su base de datos e indicó que la evaluación socioeconómica y patrimonial será realizada por la AFIP, quien informará su resultado a la Anses.

En el caso particular de la actora, señala que al carecer de DNI no figura en los registros de la Anses, no puede inscribirse para cobrar el IFE, la Anses no puede hacer la verificación pues no posee clave de seguridad social y luego no podrá realizar la carga del medio de pago en caso de corresponder. Efectuó reserva del Caso Federal y solicitó se rechace la acción de amparo, con costas.

El 7.7.2020 se dictó una medida para mejor proveer, la que fue cumplida, encontrándose los autos a sentencia, y

CONSIDERANDO:

La función de la judicatura es aplicar la ley, teniendo una visión conjunta de todas las aristas implicadas y utilizando un criterio armónico del andamiaje jurídico que regula la cuestión, aunque sin obviar la situación particular de los sujetos individuales involucrados a la luz de la normativa protectoria de la Seguridad Social que hace a la naturaleza propia del fuero que nos compete.

El Dto. 310/20, consideró que como consecuencia de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (asociada a los efectos del Coronavirus - Covid 19), se produjo una crisis sanitaria global, por la que el gobierno argentino dispuso un conjunto de medidas para el cuidado de su población, incluyendo un aislamiento social, preventivo y obligatorio para reducir la tasa de contagio y colaborar así con la capacidad de atención del sistema de salud.

Dentro de las consecuencias más relevantes de producirse en el contexto señalado, se anticipó que las personas vinculadas al sector informal de la economía tendrían una severa discontinuidad y/o pérdida de sus ingresos, a la vez que señaló la prioridad del gobierno argentino de colaborar con el acceso a los bienes y servicios básicos indispensables para el conjunto de la población y principalmente para quienes más lo necesitan. Frente a esta situación de angustia e incertidumbre generada por la imposibilidad de ir a trabajar para garantizar el sustento económico necesario creó el "Ingreso Familiar de Emergencia" –IFE-, para los sectores más vulnerables de la sociedad, instituido con alcance nacional, como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional destinada a compensar la pérdida o grave disminución de ingresos de personas afectadas por la situación de emergencia sanitaria declarada por el Dto. 260/2020 y complementarias.

A los fines de diagramar su otorgamiento, estableció en su art. 2 una serie de requisitos, a saber: las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías "A" y "B"; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

a) Ser ciudadano/a argentino/a nativo/a, por opción o naturalizado/ a, residente en el país, o extranjero/a con residencia legal en la República Argentina no inferior a dos años anteriores a la solicitud; b) Tener entre 18 y 65 años de edad; c) No percibir el o la solicitante o algún miembro de su grupo familiar, si lo hubiera, ingresos por:

i. Trabajo en relación de dependencia registrado en el sector público o privado; ii. Monotributistas de categoría "C" o superiores y régimen de autónomos; iii. Prestación por desempleo; iv. Jubilaciones, pensiones o retiros de carácter contributivo o no contributivo, sean nacionales, provinciales, municipales o de la C.A.B.A.; v. Planes sociales, salario social complementario, Hacemos Futuro, Potenciar Trabajo u otros programas sociales nacionales, provinciales o municipales, a excepción de los ingresos provenientes del PROGRESAR y sortear la evaluación socioeconómica y patrimonial que realice la Anses en forma previa a su otorgamiento con el fin de corroborar la situación de real necesidad del individuo y de su grupo familiar.

La Anses al momento de iniciar el trámite para el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), requiere contar con un documento nacional de identidad, extremo que como lo señala la actora no está previsto en la normativa, por lo que lo califica de arbitrario y divorciado del principio de legalidad.

Es válido y razonable entender que la actora, de nacionalidad dominicana y migrante en nuestro país desde el año 2011, al cumplir con el requisito de dos años previsto en el art. 2 inc. a) del Dto. 310/20, tiene derecho a obtener el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), extremo respecto al cual adelanto haré lugar a su reclamo.

Pero la circunstancia de obtener el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), debe hacerse dentro de la organización administrativa que nuestro país habilita para el cobro, no solo por la normativa y la reglamentación que le dio origen, sino dentro del contexto general de todo el ordenamiento jurídico argentino, pues la aplicación del derecho debe ser de forma de armonizar todas sus disposiciones legales y reglamentarias.

Tener documento nacional de identidad es necesario e imprescindible, pues así lo dispone la Ley 17.671, de Identificación, Registro y Clasificación del Potencial Humano Nacional, al señalar que el DNI es el único instrumento de identificación personal y es obligatorio, no pudiendo ser suplido por ningún otro documento a efectos legales. Es obligatorio para la identificación ante las autoridades estatales.

Expresamente el art. 13 de la ley citada dispone que: "La presentación del documento nacional de identidad, expedido por el Registro Nacional de las Personas será obligatoria en todas las circunstancias en que sea necesario probar la identidad de las personas comprendidas en la ley, sin que pueda ser suplido por ningún otro documento de identidad, cualquiera fuere su naturaleza y origen".

La actora como migrante en nuestro país, tiene derecho a obtener su documento nacional de identidad, pues éste le permitirá probar su identidad, que es un derecho humano, a la vez que le permitirá ejercer plenamente sus derechos. La actora no solo tiene derecho a obtener el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), de contar con todos los demás recaudos exigidos por el Dto. 310/20, sino también a obtener su documento nacional de identidad y será necesario hacer saber a la actora que obtener este documento será su herramienta de inclusión social y le permitirá obtener derechos básicos y personales, tales como el derecho a obtener un trabajo formal, de ahí la necesidad de reforzar la idea de que la solución no es acceder a un derecho, en el caso obtener el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), forzando la reglamentación o pretendiendo su acceso a través de mecanismos irregulares de tramitación, sino dar cobertura plena e integral a la situación de la actora en su condición de migrante y para ello arbitrar los medios reglamentarios a efectos de procurarse la obtención de su documento nacional de identidad, extremo que exige la reglamentación del decreto de creación del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), no como un requisito aislado y arbitrario, sino que responde a la organización interna de nuestro país, en relación a sus propios ciudadanos y también de los extranjeros.

La Administración no le exige a la actora por ser migrante y en lo relativo al documento nacional de identidad más exigencia que a los nacionales del país, pues a ellos también se les exige la presentación del mismo. La presentación de tal documento de identidad es requisito para la realización de trámites nacionales dentro del país, en toda oficina administrativa y entidades privadas y ninguno de nosotros pensaría razonablemente que esta es una exigencia arbitraria e inconstitucional, pues constituye un deber cumplir la normativa interna del país.

La Ley 17.671 específicamente prevé que los extranjeros que ya estuvieran radicados en el país y que no tengan documentación argentina de identidad deberán proveerse de los documentos que se determinen por reglamentación y se identificarán en las oficinas seccionales más próximas a su domicilio en los tiempos y plazos que establezcan las autoridades del Registro Nacional de las Personas, siendo en todos los casos en forma previa e indispensable la presentación del comprobante de radicación expedido por la Dirección Nacional de Migraciones (art. 55).

La Dirección Nacional de Migraciones señaló en su nota fechada el 22.7.2020 que conforme Expediente Nº 259817/11, de acuerdo a los arts. 20 y 20 bis de la Ley 25.871 con la última modificación introducida por el Dto. 70/17, la actora posee residencia precaria y permiso de residencia transitoria acordada periódicamente desde el 4.6.2014, registrando la última renovación el 11 de junio al 9 de setiembre de 2020. Situación que debe ser evaluada en los términos del art. 20 de la Ley 25.871 de Migraciones. Es decir que cumpliría con el primer requisito exigido por el Dto. 310/20 para el acceso al cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), (tiempo de permanencia legal para extranjeros), debiendo verificarse por la autoridad de aplicación del mismo, es decir por la Anses, el cumplimiento de los restantes requisitos. Específicamente para tramitar el cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y realizar las diferentes gestiones de esta prestación la página on line de la Anses informa que hay que contar con Clave de la Seguridad Social, la que también servirá para hacer otros trámites y consultas a través de Mi Anses. Para obtenerla se requiere ingresar el CUIL, el número de trámite que figura en el DNI y responder las preguntas de seguridad que se formulen.

La cuestión nuevamente aquí debe ser analizada desde dos alternativas, una referida a las órbitas y competencias de las distintas administraciones del Estado y la otra desde el punto de vista

particular de la actora y su relación con el resto de los inmigrantes con igual tiempo de permanencia en el país, o incluso menor, pero que cuentan con Documento Nacional de Identidad y todo ello bajo la dinámica y teleología de los fines, principios, institutos y principios de la Seguridad Social.

La actora en su condición de migrante no solo tiene derecho a usufructuar los derechos que la ley le otorga, sino también tiene el deber de cumplir con la normativa interna de nuestro país.

De conformidad con el análisis que antecede, se acreditó que la actora posee más de dos años de residencia en el país, por lo que de verificarse el resto de los requisitos previstos por el Dto. 310/20, como así también la verificación socioeconómica y patrimonial que realice la Administración Federal de Ingresos Públicos, posee derecho a cobrar la prestación monetaria no contributiva – Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)-, creada por dicha normativa, pero también ha de quedar claro que la actora tiene el deber y el derecho a obtener su documento nacional de identidad conforme Ley 17.671, el que será el instrumento que le permitirá su inclusión social, al poder acompañarlo para la realización de los trámites administrativos públicos y privados para los cuales sea necesario su presentación.

Ahora bien, sabido es los tiempos administrativos que requiere la realización de todo trámite de igual índole, sobre todo en los actuales tiempos en los que la pandemia del coronavirus aqueja a nuestro país y al mundo entero, por lo que gran parte de los trabajos son realizados en forma remota, sin la presencia del personal ni de los peticionantes, circunstancia también motivada por la prohibición de circulación en nuestra jurisdicción de la C.A.B.A. En efecto, en las páginas web de los registros públicos encargados de las radicaciones de extranjeros, se informa que en función de la situación epidemiológica provincial y local, las oficinas donde es posible tramitar el DNI funcionan con modalidades particulares de atención y asignación de turnos, mientras que una parte de ellas permanece sin atención al público.

Entonces si consideramos esta particular forma de atención y las demoras que pueden llevar los trámites como los que debe realizar la actora para tramitar su DNI, sumado al hecho de que previo a realizar los mismos, deberá esperar la resolución que dicte la Dirección Nacional de Migraciones, - pues de esta decisión depende su posibilidad de tramitar su documento nacional de identidad-, tras su petición efectuada en febrero de 2020, cabe concluir que resulta necesario adoptar una solución que permita a la actora poder acceder al cobro del Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) sin demoras, pues se trata de una prestación económica, asistencial creada para asistir a personas en situación de vulnerabilidad social, sumado a la circunstancia de que la actora posee dos hijos menores a su cargo. Las demoras y vericuetos administrativos, no deben conspirar en detrimento de quienes necesitan la ayuda y remedio de la seguridad social y se encuentran en el estado más vulnerable de nuestra sociedad, pues la demora en el auxilio social, puede tornar ilusorio el derecho y agravar las condiciones de vida de quienes lo requieran.

Por lo expuesto, a fin de facilitar que la Anses ponga al pago el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) a favor de la actora, deberá depositar el monto de esta prestación en estos autos en la cuenta de autos y retroactiva desde el primer mes de su otorgamiento. Luego, para su cobro, se habilitará al letrado patrocinante de la actora a percibir el mismo en su cuenta bancaria a través de la pertinente transferencia que se realice desde la cuenta de autos y fecho, deberá acreditar en el expediente la efectiva entrega del monto depositado a la actora.

Asimismo, deberá requerirse a la Dirección Nacional de Migraciones que arbitre los medios para poder resolver en el menor tiempo posible la petición de la actora efectuada en el mes de febrero de 2020, toda vez que su resolución será el elemento indispensable que necesita poseer la Sra. Polanco Familia para poder tramitar su Documento Nacional de Identidad. A dichos, fines, líbrese oficio DEOX a cargo de la parte actora. Una vez dictada la requerida resolución y de ser ésta suficiente, la actora deberá tramitar en forma urgente su documento nacional de identidad a fin de poder utilizarlo en la realización de todos aquellos trámites en los cuales se lo requieran.

La Anses deberá en el plazo de diez días, verificar el cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por la normativa que instituyó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y su reglamentación, incluyendo la evaluación socioeconómica y patrimonial que realiza la AFIP y para el caso de no poder realizarla por falta de documento nacional de identidad de la actora, deberá requerirle a la misma que declare bajo juramento en esta causa, los extremos que la Administración debe verificar. Luego, dentro de los cinco días posteriores al cumplimiento de esos diez días o el tiempo que transcurra hasta que la actora preste la declaración bajo juramento aquí mencionada y se notifique la misma a la accionada y eventualmente a la AFIP, de ser así requerido, y de darse el cumplimiento de los restantes requisitos para otorgar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la Anses deberá otorgar a la actora este Ingreso Familiar de Emergencia, depositándolo en la cuenta de autos y en forma retroactiva a la primera oportunidad de su otorgamiento.

De conformidad con la forma de resolverse la controversia y lo expuesto en los considerandos que anteceden, resuelvo: el rechazo del planteo de inconstitucionalidad deducido, pues como ha sido reiteradamente señalado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la declaración de inconstitucionalidad constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado la última ratio del orden jurídico, por lo que no cabe formularla sino cuando un acabado examen del precepto conduce a la convicción cierta de que su aplicación conculca el derecho constitucional invocado. Véase a título ejemplificativo, la causa “Canales Mariano Eduardo y otro”, Fallos 342:697, sentencia del 2.5.2019, voto de los Dres. Maqueda y Lorenzetti.

También será útil reiterar lo señalado por el Procurador General de la Nación, en su dictamen en autos “Aballay Eduardo Elías s/ Amparo”, sentencia del 23.4.2019, Fallos 342:685, al indicar que “La declaración de inconstitucionalidad de un precepto normativo constituye la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal de justicia, ya que configura un acto de suma gravedad que debe ser considerado como la última ratio del orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a ello sino cuando una estricta necesidad lo requiera y no exista la posibilidad de una solución adecuada al juicio, a la que cabe acudir en primer lugar”.

En atención a la forma de resolverse la controversia, las costas se imponen por su orden, art. 68 segundo párrafo Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, de aplicación subsidiaria conforme art. 17 Ley 16.986.

Por lo expuesto y citas legales, resuelvo: 1) Hacer lugar parcialmente a la demanda iniciada por la Sra. Dominga Antonia Polanco Familia; 2) Ordenar a la Administración Nacional de la Seguridad Social, que en el plazo de diez días verifique el cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por la normativa que instituyó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) y su reglamentación, incluyendo la evaluación socioeconómica y patrimonial que realiza la AFIP y para el caso de no

poder realizarla por falta de documento nacional de identidad de la actora, deberá requerirle a la misma que declare bajo juramento en esta causa, los extremos que la Administración debe verificar. Luego, en los cinco días posteriores al plazo aquí indicado de diez días para efectuar la verificación ordenada o el tiempo que transcurra hasta que la actora preste la declaración bajo juramento aquí mencionada y se notifique la misma a la accionada y eventualmente a la AFIP, de ser así requerido, y de darse el cumplimiento de los restantes requisitos para otorgar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE), la Anses deberá otorgar a la actora este Ingreso Familiar de Emergencia, depositándolo en la cuenta de autos y en forma retroactiva a la primera oportunidad de su otorgamiento; 3) Requerir a la Dirección Nacional de Migraciones, mediante oficio DEOX a cargo de la parte actora, que extreme las medidas a efectos de resolver en el menor tiempo posible, la petición de la actora de fecha febrero de 2020 y consecuentemente determinar su situación migratoria, considerando a dichos fines lo resuelto por la Sala V de la Cámara Contencioso Administrativo Federal, con fecha 25.4.2019, en autos "Polanco Familia, Dominga Antonia c/ EN-M Interior- DNM s/ Recurso Directo", Expediente Nº 86.936/2017; 4) Costas por su orden por los motivos expuestos en el considerando respectivo; 5) De conformidad con la labor profesional desarrollada en autos, su valor, extensión y calidad jurídica, complejidad, responsabilidad y resultado obtenido regúlense los honorarios de la dirección letrada de la parte actora en la suma de \$ 15.960.- correspondientes a 5 UMAS, con más el I.V.A. en caso de corresponder, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 1, 3, 15, 16, y 51 de la Ley 27.423, art. 70 Ley 27.149, Dto. 157/18 y AA CSJN 2/20.

Fdo.: Dra. Karina Alonso Candis - Jueza Federal.

En el día de la fecha notifiqué electrónicamente al Ministerio Público Fiscal. Conste.

En el día de la fecha notifiqué electrónicamente a las partes.

Conste.

Fdo.: Sofía Accattoli Vega - Prosecretaria Administrativa.