

SE PRESENTA EN CALIDAD DE AMIGO DEL TRIBUNAL.

Sr. Juez:

María Celeste Fernandez, [REDACTED], en mi carácter de letrada patrocinante [REDACTED] y apoderada de la **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** conforme al poder que se adjunta al presente, en **autos caratulados “J, O.G (EN REP. DE SUS HIJOS) Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL- PRESIDENCIA DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986” (Expte. N° 44035/2025)**, constituyendo domicilio procesal en Carlos Pellegrini 961, 4to. piso de la Ciudad Autónoma de Buenos y domicilio electrónico en [REDACTED] y en [REDACTED] a Ud. me presento y digo:

I. OBJETO

En el carácter invocado, **vengo a solicitarle que admita el presente memorial de *amicus curiae* en apoyo de los argumentos esgrimidos por la parte actora, a fin de que se declare la nulidad del artículo 2 del Decreto N° 681/2025 publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 22/09/2025 y, en consecuencia, se ordene la aplicación inmediata de la Ley 27.793 de “Emergencia Nacional en Discapacidad”.**

En particular, en el presente escrito se expondrán los fundamentos por los cuales **la conducta estatal de suspender la ejecución de la Ley 27.793 constituye un accionar inconstitucional carente de todo sustento legal**. Así, se desarrollará cómo la decisión en cuestión viola el procedimiento constitucional de formación y promulgación de leyes, máxime teniendo en cuenta que la Ley de Emergencia Nacional en Discapacidad habilita al Jefe de Gabinete a realizar reestructuraciones presupuestarias, y cómo conduce a subvertir el orden de prelación entre las normas que integran nuestro ordenamiento jurídico.

II. PERSONERÍA

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia es una asociación civil autorizada para funcionar con carácter de persona jurídica en los términos del artículo 148 del Código Civil y Comercial de la Nación, conforme la Resolución nro. 231/03 de la Inspección General de Justicia de fecha 12 de marzo de 2003. Se adjuntan a esta presentación la Resolución de la

I.G.J., del acta fundacional y del estatuto de ACIJ, así como el poder general administrativo y judicial que me autoriza a actuar en su nombre.

Asimismo se adjunta copia simple del poder general administrativo y judicial que acredita mi carácter de apoderada de la organización, el cual declaro bajo juramento vigente en todos sus términos.

III. ADMISIBILIDAD DEL INSTITUTO DEL *AMICUS CURIAE*

La figura del *amicus curiae* es una institución de antiguo origen, con raigambre en el derecho romano y cuyo uso se ha consolidado en el derecho anglosajón, especialmente, en países como Inglaterra, Estados Unidos (Regla 37 de las Reglas del Tribunal Supremo) y Canadá (Regla 18 de las Reglas del Tribunal Supremo). Además, ha sido reconocida por tribunales internacionales y regionales que se ocupan de la protección de derechos humanos, como el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia (artículo 74 de las Reglas del Tribunal), la Corte Penal Internacional (artículo 103 de las Reglas de Procedimiento), o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (artículo 36 (2) del Convenio Europeo de Derechos Humanos). En el sistema interamericano también se ha convertido en una práctica muy usual y admitida¹, previsto expresamente en el artículo 44 del reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, “Corte IDH”).

En la legislación argentina no existe ninguna norma que regule en forma integral este importante instituto que permite la participación ciudadana en la administración de justicia. Sin embargo, refieren a él diferentes normativas nacionales y locales, tales como la Ley 24.488 sobre “Inmunidad jurisdiccional de los Estados extranjeros ante los tribunales argentinos”, la Ley 25.875 sobre “Procuración Penitenciaria”, la Ley 402 sobre “Ley de procedimiento ante el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires” y la Ley 14.736 de la Provincia de Buenos Aires, que regula la figura en el ámbito provincial.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha expedido directivas sobre la admisión de la figura en examen, como es el caso de la Acordada N° 28/2004 y de la Acordada N° 7/2013. En palabras de la Corte, **el *amicus curiae* es “(...) un provechoso instrumento destinado, entre otros objetivos, a permitir la participación ciudadana en la administración de justicia (...) en las causas que se ventilen asuntos de trascendencia institucional o que resulten de**

¹ A modo de ejemplo, pueden mencionarse: el caso “Consuelo Benavides Cevallos c/Ecuador”, en el que la Corte IDH aceptó el *amicus curiae* presentado por Amnistía Internacional con fecha 18 de diciembre de 1997; el caso de la “Comunidad Awá Tingni Mayagna (Sumo) v. Nicaragua”, en el cual The International Human Rights Law Group (IHLRG) y The Center for International Environmental Law (CIEL) solicitaron ser considerados amici curiae ante la Corte IDH en 1999; y el caso “Olmedo Bustos y otros c/Chile” (“La última tentación de Cristo”), donde la Corte IDH admitió el memorial presentado por Sergio García Valdés el 18 de septiembre de 2000.

interés público (...) a fin de resguardar el más amplio debate como garantía esencial del sistema republicano democrático”, sosteniendo además que “*(...) debe imperar un principio hermenéutico amplio y de apertura frente a instituciones, figuras o metodologías que, por su naturaleza, responden al objetivo de afianzar la justicia entronizado por el Preámbulo de la Constitución Nacional entendido como valor no sólo individual sino también colectivo (...)*” (Considerandos I y II de la Acordada 28/2004).

En razón de lo expuesto, y en función de los argumentos vertidos a continuación acerca de la trascendencia e interés público de la cuestión debatida en autos y del interés legítimo de ACIJ en el caso, solicito a Ud. que tenga a bien admitir el presente memorial con la finalidad de hacerle llegar argumentos jurídicos sobre el objeto de la litis.

IV. TRASCENDENCIA COLECTIVA E INTERÉS PÚBLICO DE LA CUESTIÓN DEBATIDA EN AUTOS

Es indudable que en autos se encuentran en discusión cuestiones de trascendencia colectiva e interés público, en tanto se debaten derechos fundamentales de las personas con discapacidad. Al suspender la ejecución de una ley que pretende afrontar un contexto de emergencia, la demandada ha materializado —y profundizado— una grave afectación a los derechos fundamentales de este colectivo, desconociendo completamente la situación de desigualdad estructural en la que se encuentra. En particular, aparecen aquí vulnerados el derecho a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la vida independiente y a la inclusión en la comunidad.

A partir de la incorporación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “CDPD”) a nuestro ordenamiento jurídico en 2008 y a nuestro bloque de constitucionalidad en 2014, el Estado argentino se obligó a adaptar sus normas, políticas y prácticas a sus postulados y a garantizar a las personas con discapacidad el pleno goce de todos los derechos que este tratado les reconoce. Sin embargo, en Argentina esta población sigue enfrentando múltiples barreras para ejercer sus derechos en igualdad de condiciones, debido a la ausencia de políticas públicas que sean efectivas en revertir esta situación. En el presente caso, **aun cuando el Poder Legislativo sancionó una ley destinada a cumplir con algunas de las obligaciones derivadas de la CDPD, el Poder Ejecutivo no solo la vetó, sino que, tras la insistencia de ambas Cámaras, dictó un decreto que suspendió su ejecución, profundizando la situación crítica que dicha norma buscaba subsanar.**

Las personas con discapacidad se encuentran afectadas en forma desproporcionada por la pobreza y la exclusión social: están excesivamente representadas entre las más pobres del mundo, experimentan tasas de pobreza y privación más elevadas y tienen niveles de ingresos más bajos que los de la población en general². Sus condiciones de vida se caracterizan por ser más precarias que las de las demás y experimentan una mayor propensión a tener necesidades básicas insatisfechas. **La falta de implementación de la ley no hace más que profundizar esa situación.**

En este contexto, Ud. tiene la oportunidad y el deber —en tanto órgano garante de la supremacía constitucional— de dictar un pronunciamiento que saque a las personas con discapacidad de la situación de abandono en la que se encuentran desde hace tantos meses, sin acceso a prestaciones que son esenciales para llevar una vida digna.

V. INTERÉS DE ACIJ EN EL CASO

ACIJ es una organización apartidaria, sin fines de lucro, dedicada al fortalecimiento de la democracia en Argentina y a la defensa de los derechos de grupos vulnerabilizados. De la lectura de su Estatuto, que se acompaña al presente escrito, surge que tiene por objeto: “*la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortalecimiento institucional y la construcción de ciudadanía comprometida con el respeto de los derechos fundamentales, con especial atención en los grupos más vulnerables de la sociedad*”. En particular, la asociación busca “*defender los derechos de minorías y grupos desaventajados por su posición o condición social o económica, (...) los derechos de las personas con discapacidad (...) los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y aquellos de incidencia colectiva en general*” (artículo 2, apartado “A” del estatuto).

Desde el año 2011 ACIJ comenzó a trabajar temas de igualdad educativa en relación con los y las estudiantes con discapacidad. Unos años más tarde, esta línea de trabajo se convirtió en un programa específico en el que se abordan diversos derechos de este grupo, tales como el derecho a la educación, a la salud física y mental, a la salud sexual y reproductiva, a la protección social, a la participación, al acceso a la justicia, a la vida independiente y en comunidad, entre otros.

² Ver, al respecto: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Catalina Devandas-Aguilar, A/70/297, 2015, párr. 25; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Investigación sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte realizada por el Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención, CRPD/C/15/4, 2017, párr. 29.

Las principales estrategias que la organización utiliza para promover los derechos de las personas con discapacidad son el litigio estratégico, el empoderamiento jurídico comunitario, la investigación, la generación de capacidades en actores clave, el uso de datos y tecnologías para la incidencia, el análisis presupuestario, el desarrollo de campañas de comunicación, la promoción de políticas públicas con enfoque de derechos humanos y la construcción de alianzas y redes con otras organizaciones y actores.

En lo que refiere específicamente a la defensa de derechos en sede judicial, ACIJ ha intervenido en diversas causas. Así, consiguió que se condenara al Estado Nacional y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a crear una red de dispositivos comunitarios para todas las personas internadas en instituciones monovalentes que estuvieran en condiciones de alta médica (2015)³; que se ordenara al Ministerio de Educación Nacional la producción de información sobre la trayectoria educativa de estudiantes con discapacidad en la escuela común (2015)⁴; que se implementara una política pública tendiente a evitar los rechazos por motivos de discapacidad en las escuelas comunes de gestión privada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2023)⁵, entre otras causas de gran relevancia pública. A su vez, ha participado en carácter de *amicus curiae* en múltiples casos ante tribunales nacionales e internacionales.

Por otro lado, en el marco de este programa, ACIJ brinda asesoramiento, orientación y asistencia jurídica a personas con discapacidad y a sus familias. Cuenta con herramientas digitales que promueven su acceso a la justicia (porunaeducacioninclusiva.org y discapacidadyderechos.org.ar) y brinda talleres a diferentes organizaciones e instituciones de Argentina, además de formar actores clave para la garantía de los derechos de este colectivo, como funcionarios y funcionarias públicas, personal de salud y docentes.

Es relevante señalar que ACIJ también se ha presentado ante diferentes organismos y tribunales internacionales (tales como el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité de los Derechos del Niño, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) para denunciar violaciones a los derechos de este grupo.

³ Ver más en: <https://acij.org.ar/acij-y-redi-solicitan-ser-parte-de-un-caso-judicial-sobre-salud-mental/>.

⁴ Ver más en: <https://acij.org.ar/la-corte-suprema-de-justicia-confirma-la-sentencia-que-condena-al-estado-nacional-a-producir-informacion-sobre-la-situacion-educativa-de-las-personas-con-discapacidad/>.

⁵ Ver más en: <https://acij.org.ar/a-partir-de-una-causa-judicial-iniciada-por-acij-el-gobierno-porteno-se-comprometio-a-evitar-y-sancionar-la-exclusion-escolar-de-las-personas-con-discapacidad/>.

Además, la organización lleva años analizando los recursos públicos a fin de evaluar su impacto en el goce de los derechos de las personas con discapacidad e incidir por un diseño presupuestario que resalte las obligaciones que el Estado ha asumido en el plano nacional e internacional. Como parte de dicho trabajo, estudia anualmente las asignaciones presupuestarias correspondientes a programas y actividades en materia de discapacidad tanto a nivel nacional como de la CABA, entre las que se destacan las partidas correspondientes a las políticas de salud mental, a la Agencia Nacional de Discapacidad y a las dirigidas específicamente al Programa de Pensiones no Contributivas⁶.

Por otro lado, la organización impulsa activamente la adecuación del marco normativo nacional a los estándares de la CDPD. Un caso significativo en esta línea fue la reforma de la Ley 26.130 de Contracepción Quirúrgica (2021)⁷, que en su versión original habilitaba la esterilización de personas con discapacidad sin su consentimiento. Sumado a ello, es importante mencionar que a raíz del trabajo que desarrolla ACIJ en materia de discapacidad, fue elegida para representar a las organizaciones de derechos humanos en el Órgano de Revisión Nacional de Salud Mental durante los períodos 2018-2020 y 2024-2026.

De lo anterior se desprende que garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminación de las personas con discapacidad es una temática clave para ACIJ, y de allí el interés de la organización de que su opinión sea considerada en el presente caso.

VI. ANTECEDENTES DEL CASO

Frente al deterioro de las condiciones de vida de las personas con discapacidad que tuvo lugar en los últimos meses, la Cámara de Diputados impulsó el proyecto de Ley de Emergencia en Discapacidad, que desde sus inicios contó con un gran respaldo de las y los integrantes de este colectivo, sus familiares, trabajadores del sector y organizaciones de la sociedad civil. El 5 de junio fue aprobado por la Cámara de Diputados con 149 votos afirmativos frente a 71 negativos y 3 abstenciones, y el 10 de julio logró sanción definitiva en el Senado con votación unánime de los miembros presentes: hubo 56 votos positivos y ninguna oposición. Sin embargo, el 4 de agosto, el Poder Ejecutivo lo vetó mediante el Decreto 534/2025, invocando principalmente razones de orden fiscal y sostenibilidad

⁶ ACIJ, *Presupuesto 2025: Inversión en políticas de discapacidad, Un análisis del presupuesto de la Agencia Nacional de Discapacidad*, 2024, disponible en:

<https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/11/Informe-ACIJ-Presupuesto-para-ANDIS-2025.pdf>.

⁷ Ver más en:

<https://acij.org.ar/avance-historico-para-los-derechos-sexuales-y-reproductivos-de-las-personas-con-discapacidad/>.

financiera. Finalmente, el Congreso logró revertir la decisión presidencial, tras lo cual el Presidente promulgó la ley, pero a través del mismo decreto suspendió su ejecución “*hasta tanto el H. CONGRESO DE LA NACIÓN determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que ella misma prevé*” (Decreto 681/2025).

La Ley 27.793 se sancionó en un contexto atravesado por una persistente vulneración de derechos de las personas con discapacidad, que es histórica pero que se vio recientemente profundizada por diversas acciones y omisiones del Poder Ejecutivo. La vulneración de derechos que hoy existe tanto en el ámbito de la protección social como en el relativo a los servicios comprendidos en el sistema de prestaciones básicas es particularmente grave.

En relación con el sistema de protección social, en nuestro país el único instrumento destinado a personas con discapacidad era —hasta la sanción de la Ley de Emergencia— la Pensión No Contributiva por “Invalidez Laborativa” instituida por la Ley 13.478 y reglamentada en 1997 por el Decreto 432/97. Cuando en 2014 Argentina le otorgó jerarquía constitucional a la CDPD, su regulación, basada en el modelo médico rehabilitador, devino inconstitucional. Por ello, en 2023 se pretendió compatibilizar el régimen de pensiones con el mencionado instrumento internacional, modificando los requisitos para acceder a estas prestaciones.

Sin embargo, en septiembre de 2024 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Decreto 843/24, a través del cual restableció muchos de los criterios contenidos en el decreto del año 1997. Además, agregó dos causales de suspensión de las pensiones vinculadas con la imposibilidad de entrega de citaciones (artículo 9, incisos f y g). **Este retroceso ignoró deliberadamente los postulados del modelo social de la discapacidad, las obligaciones emergentes de la CDPD y las múltiples exhortaciones que el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad había cursado a los gobiernos para que cambiaran la regulación en esta materia.**

En paralelo a la reforma normativa, la ANDIS comenzó a auditar estas pensiones no contributivas en todo el país. Este proceso estuvo atravesado por graves irregularidades, entre ellas la falta de notificación efectiva de las personas y la falta de medidas de accesibilidad. En efecto, las citaciones a la auditoría se realizaron únicamente por carta documento, aun cuando el correo no llega a todas las zonas del país y cuando hay personas que pueden haber cambiado sus domicilios o haber sido institucionalizadas. Estas dificultades se reflejaron en las cifras proporcionadas en el último informe presentado por el

Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso: hasta el mes de agosto de las 997.654 cartas documento que habían sido enviadas, 504.802 no habían sido entregadas (50,6%). En el mismo documento, se indicó que la suspensión de 111.463 se debían a las faltas de notificación e inasistencias a la auditoría. Además, carecieron de información relevante para cumplir con lo solicitado, y tampoco contemplaron la implementación de medidas de accesibilidad ni la provisión de apoyos para que las personas pudieran asistir y participar en el proceso.

Así, la modificación normativa y las irregularidades del proceso de auditoría ya determinaron la suspensión de miles de prestaciones no contributivas, poniendo en riesgo la vigencia de muchas más. En este sentido, es importante destacar que en diciembre de 2024 se recibían 1.221.971 pensiones no contributivas por “ invalidez”, mientras que en mayo de 2025 este número descendió a 1.190.013 y en septiembre de 2025 a 1.030.849⁸. A su vez, en el proyecto de Ley de Presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo para el año 2026, se prevén 977.943 pensionados como metas físicas para el programa “Pensiones no Contributivas por Invalididad Laborativa”, lo que implica una disminución de 52.906 pensiones en comparación con septiembre de 2025 y de 244.028 en comparación con el año 2024.

La interrupción del pago de las pensiones coloca a las personas con discapacidad en una situación de grave desprotección, dado que la prestación es necesaria para afrontar los gastos de la vida diaria y aquellos relacionados con la discapacidad, la mayoría de los cuales nacen del incumplimiento de la obligación del Estado de remover barreras de todo tipo para garantizar su igualdad. A su vez, implica la suspensión de la cobertura del programa “Incluir Salud”.

Por otro lado, **el sistema de prestaciones básicas también se encuentra en estado crítico.** Los servicios a los que deben tener acceso las personas con discapacidad con una cobertura integral son establecidos por la Ley 24.901 y fijados en el Nomenclador de Prestaciones Básicas para Personas con Discapacidad, que determina los módulos y el valor de cada una de ellas. Las modificaciones de dicho nomenclador, incluyendo la actualización del valor de las prestaciones, se realizan por resolución conjunta entre el Ministerio de Salud y ANDIS, a propuesta del Directorio del Sistema de Prestaciones Básicas de Atención Integral a favor de las Personas con Discapacidad, presidido por la Agencia. La última actualización del Nomenclador que las regula se dispuso el 29 de noviembre de 2024⁹. En ese

⁸ Boletín Estadístico de la Seguridad Social, disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguridadesocial/bess>.

⁹ Resolución Conjunta 9/24 del Ministerio de Salud de la Nación y ANDIS.

año, el aumento total del monto de las prestaciones fue un 60% inferior a la inflación, atraso que se profundizó en 2025 dado que no hubo nuevos incrementos, pese a que hubo una inflación acumulada del 22%. **Como consecuencia de la falta de actualización, muchos prestadores deben dejar de brindar el servicio, lo que implica la interrupción de tratamientos, el cierre de instituciones y el deterioro de la calidad de ambos.**

Ante la situación descripta, la Ley 27.793 declaró la emergencia en discapacidad hasta el 31 de diciembre de 2026 con el objeto de asegurar, entre otros, los derechos a la protección social, a un nivel de vida adecuado, a la salud y al trabajo de las personas con discapacidad. A tal efecto, dispone que el Poder Ejecutivo debe adoptar una serie de medidas de protección y promoción de derechos, a la vez que establece una compensación de emergencia para prestadores y modifica la ley 24.901 para asegurar la actualización automática de los aranceles del nomenclador. Además, modifica el régimen de protección social para este colectivo, creando la Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social con requisitos de acceso más acordes a la normativa internacional, estableciendo la conversión de oficio de las pensiones ya existentes.

La implementación efectiva de esta serie de disposiciones contenidas en la ley revertiría en gran medida la situación crítica en la que atraviesa el colectivo. Así, su suspensión genera un agravamiento de las condiciones en las que se encuentran miles de personas, a la vez que produce una situación de incertidumbre en torno a la aplicación de la normativa vigente.

VII. ANÁLISIS DE FONDO DE LAS CUESTIONES PLANTEADAS

A. La suspensión de la Ley 27.793 carece de toda fundamentación constitucional y legal

El artículo 78 de la Constitución Nacional establece el procedimiento de sanción de leyes, indicando que una vez que se aprueba un proyecto de ley por ambas Cámaras del Congreso de la Nación pasa al Poder Ejecutivo para su examen, y que si este lo aprueba debe promulgarlo como ley. Por su parte, el artículo 83 regula el proceso a seguir cuando el Presidente lo desecha en todo o en parte, es decir, cuando ejerce su facultad de voto (total o parcial). En estos supuestos, el proyecto vuelve al Congreso para su discusión y, si ambas Cámaras lo confirman por mayoría de dos tercios de votos, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Cuando ocurre todo esto, **la promulgación deja de ser una opción para el Poder Ejecutivo, convirtiéndose en un acto meramente formal. Ello por**

cuanto de acuerdo al texto constitucional el proyecto adquiere carácter de ley con la insistencia de las cámaras tras el voto.

Así, del artículo 83 no surge que puedan realizarse excepciones como la pretendida por el Decreto 681/2025, que promulga la Ley 27.793, pero al mismo tiempo dispone la suspensión de su ejecución “*hasta tanto el H. CONGRESO DE LA NACIÓN determine las fuentes de su financiamiento e incluya en el presupuesto nacional las partidas que permitan afrontar las erogaciones que ella misma prevé*”. El Poder Ejecutivo fundamenta esta decisión en el artículo 5 de la Ley 24.629, que establece: “*Toda ley que autorice o disponga gastos deberá prever en forma expresa el financiamiento de los mismos. En caso contrario quedará suspendida su ejecución hasta tanto se incluyan las partidas correspondientes en el presupuesto nacional (...)*” y en el artículo 38 de la Ley 24.156, que prevé que “*toda ley que autorice gastos no previstos en el presupuesto general deberá especificar las fuentes de los recursos a utilizar para su financiamiento*”.

Sin embargo, el artículo 19 de la Ley de Emergencia faculta al jefe de Gabinete de Ministros “a efectuar las ampliaciones y modificaciones presupuestarias tendientes a asegurar el financiamiento de las medidas de protección y promoción de los derechos de las personas con discapacidad y de los prestadores a su favor dispuestas en la presente ley. Las reestructuraciones presupuestarias no podrán realizarse con la reducción de los créditos correspondientes a la finalidad ‘Servicios Sociales’”. Esto implica que el Congreso, en ejercicio de su potestad presupuestaria (artículo 75, inciso 8 de la Constitución Nacional), dictó una ley especial posterior a las leyes 24.156 y 24.629 en la que habilitó expresamente al Jefe de Gabinete a efectuar las reestructuraciones necesarias para garantizar los derechos de las personas con discapacidad. Si el propio Congreso faculta a dicho funcionario a disponer de dónde obtener el dinero para implementar la ley, el Poder Ejecutivo no necesita más para hacerlo.

En este punto cabe recordar los tan conocidos principios generales del derecho “ley especial deroga ley general” y “ley posterior deroga ley anterior”. Al dictar la Ley de Emergencia, el propio Congreso dejó de lado las disposiciones de las leyes 24.629 y 24.156, renunciando a su potestad de definir las partidas de las cuales se deben extraer los recursos y delegando esa facultad en el Poder Ejecutivo, con el único límite de no reducir los créditos destinados a servicios sociales.

Como ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en ocasión de analizar el artículo 20 de la Ley 24.156: “*(...) esa norma no prevalece por su jerarquía normativa frente a otras leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por tanto, cuanto allí se dispone*

*puede ser derogado por otra ley posterior, en forma expresa o tácita. Es que el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorestricciones*¹⁰. En esta ocasión, estamos ante una derogación tácita en virtud de la incompatibilidad entre las normas.

El argumento invocado por el Poder Ejecutivo carece de sustento jurídico: el Congreso de la Nación es soberano en materia presupuestaria y en ejercicio de sus facultades decidió habilitar al Jefe de Gabinete a tomar las decisiones relativas al financiamiento de las medidas de protección y promoción que establece la Ley 27.793, eximiéndolo de las limitaciones contenidas en el artículo 38 de la Ley 24.156 y en el artículo 5 de la Ley 24.629. Por ende, esas normas no pueden operar como obstáculo para la ejecución de la ley en cuestión.

En definitiva, la suspensión de la Ley 27.793 dispuesta por el Decreto 681/2025 carece de fundamento legal y constitucional. El Poder Ejecutivo no solo desatendió el procedimiento previsto en el artículo 83 de la Constitución Nacional, sino que además alteró la voluntad expresa del Congreso, arrogándose facultades que le son ajenas. La normativa invocada como sustento (Leyes 24.156 y 24.629) no puede prevalecer sobre una ley especial posterior dictada en ejercicio pleno de las atribuciones presupuestarias del Poder Legislativo (art. 75, inciso 8 CN), que habilitó expresamente al Jefe de Gabinete a realizar las reestructuraciones necesarias para su cumplimiento. Cualquier interpretación en sentido contrario equivaldría a legitimar una práctica de voto encubierto, incompatible con el diseño constitucional argentino y con los estándares de un Estado de derecho democrático.

B. La suspensión de la Ley 27.793 viola el principio de supremacía constitucional

La decisión del Poder Ejecutivo de no ejercer la facultad de reasignar recursos que el propio Congreso le confirió constituye una omisión constitucional, en tanto viola: el deber de protección reforzada establecido en el artículo 75, incisos 22 y 23 de la Constitución Nacional; ii) el derecho a la protección social y a un nivel de vida adecuado consagrado en el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; iii) el principio de no regresividad, reconocido en el artículo 4.2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en el artículo 26 de la Convención Americana de

¹⁰ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Zofracor S.A. c/ Estado Nacional s/ amparo”, 20 de septiembre de 2002, fallos 325:2394, considerando 11.

Derechos Humanos (CADH) y en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Como fue expresado en el apartado anterior, **el Poder Ejecutivo invocó dos disposiciones de rango legal para justificar su decisión: el artículo 5 de la Ley 24.629 y el artículo 38 de la Ley 24.156**. Sin embargo, el principio de supremacía constitucional veda toda posibilidad de invocar normas de rango inferior para incumplir un deber previsto en la Constitución y en instrumentos con su misma jerarquía.

1. La violación del deber de garantizar una protección reforzada a las personas con discapacidad

Las personas con discapacidad tienen un estatus jurídico privilegiado en nuestro bloque de constitucionalidad. La reforma de 1994 implicó abandonar lo que tradicionalmente se entendía como igualdad desde una perspectiva formal —concebida como una homogénea aplicación de la ley, conforme el artículo 16 de la Constitución Nacional— y se adoptó un concepto robusto y omnicomprensivo como es el de igualdad real de oportunidades, reconocido en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional¹¹. Dicha disposición establece con claridad que el Congreso de la Nación debe: “*Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de (...) las personas con discapacidad...*”. A través de esta incorporación, el constituyente identificó que existen determinados grupos, como el defendido en este caso, que por diferentes razones son históricamente marginados o sistemáticamente excluidos y que se enfrentan a mayores obstáculos al momento de hacer efectivo el goce de sus derechos.

Según el Comité DESC al respecto del artículo 2(2) del PIDESC: “*...la discriminación contra algunos grupos subsiste, es omnipresente, está fuertemente arraigada en el comportamiento y la organización de la sociedad y a menudo implica actos de discriminación indirecta o no cuestionada. Esta discriminación sistémica puede consistir en normas legales, políticas, prácticas o actitudes culturales predominantes en el sector público o privado que generan desventajas comparativas para algunos grupos y privilegios para otros*”¹². Es innegable que las personas con discapacidad enfrentan innumerables

¹¹ Saba, Roberto, *Más allá de la igualdad formal ante la ley. ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016, p. 47.

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 20, E/C.12/GC/20, 2009, párr. 12.

barreras para el pleno goce de sus derechos. Como se mencionó anteriormente, están excesivamente representadas entre las más pobres del mundo, experimentan tasas de pobreza y privación más elevadas y tienen niveles de ingresos más bajos que los de la población en general¹³.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación señaló en el fallo “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo” que “*la reforma operada en 1994 reforzó el mandato constitucional de tutela para situaciones de vulnerabilidad*” y que “*esta norma dirigida específicamente al legislador federal, debe igualmente servir de pauta de orientación para toda autoridad estatal en su ámbito de competencia*”¹⁴.

A su vez, el máximo tribunal ha sostenido reiteradamente que las personas con discapacidad constituyen un grupo especialmente vulnerable, respecto del cual existe una obligación estatal de instrumentar acciones positivas y medidas diferenciadas. Así, ha alegado que “[t]eniendo en cuenta la disposición contenida en el art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional, el envejecimiento y la discapacidad son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad, ya que normalmente obligan a los concernidos a contar con mayores recursos para no ver comprometida seriamente su existencia y/o calidad de vida y el consecuente ejercicio de sus derechos fundamentales...”¹⁵. En sintonía con esa visión, argumentó que “[l]a obligación de instrumentar acciones positivas en tutela de los ancianos y las personas con discapacidad fue consagrada por el constituyente argentino en el año 1994 en el art. 75, inc. 23, donde se dispone que corresponde al Congreso Nacional ‘legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad’”¹⁶. Finalmente, fue contundente respecto de que “*a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores*

¹³ Ver, al respecto: Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad de la Organización de las Naciones Unidas, Catalina Devandas-Aguilar, A/70/297, 2015, párr. 25; Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Investigación sobre el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte realizada por el Comité en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención, CRPD/C/15/4, 2017, párr. 29.

¹⁴ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Recurso de hecho deducido por S. Y. Q. C. por sí y en representación de su hijo menor J. H. Q. C. en la causa Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”, 24/042012, considerando 8.I.

¹⁵ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Garay, Corina Elena c/ ANSeS s/ reajustes varios”, 7 de diciembre de 2021, considerando 6.

¹⁶ Corte Suprema de Justicia de la Nación, “C., J. C. c/ EN - M°Defensa - Ejército s/ daños y perjuicios”, 30 de abril de 2020, considerando 8.

vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos; y en tal sentido el envejecimiento y la discapacidad son causas predisponentes o determinantes de vulnerabilidad... El imperativo constitucional de brindar respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, es transversal a todo el ordenamiento jurídico...”¹⁷.

Asimismo, en el año 2014, el Congreso de la Nación decidió incluir en el bloque de constitucionalidad la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, reforzando la voluntad del Estado de brindar una protección especial a este colectivo. Este tratado reconoció el modelo social, que tuvo origen en el propio movimiento de personas con discapacidad. Bajo este paradigma, la discapacidad ya no se origina en una supuesta “deficiencia” individual, sino que es entendida como una construcción social, como el resultado de la interacción entre ciertas características de las personas y las barreras presentes en sus entornos. En consecuencia, se requiere que sean el Estado y la comunidad quienes impulsen las acciones necesarias para remover los obstáculos a la plena inclusión de este grupo. En su artículo 1, la CDPD afirma que “*El propósito de la presente Convención es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad*”.

A nivel regional, la Corte IDH determinó en el caso “Furlán y otros vs. Argentina”, en el que se juzgaba la vulneración al derecho de acceder a la justicia, a la protección judicial y a la igualdad de un niño con discapacidad, que “*...es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre...*¹⁸”. En concreto, la Corte considera que “**Los Estados están obligados a adoptar medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en sus sociedades, en perjuicio de determinado grupo de personas.**¹⁹”.

En este caso, el Poder Ejecutivo no solo omitió realizar medidas de acción positiva para remover las barreras que enfrentan las personas con discapacidad, sino que con su conducta interfirió directamente en el goce de sus derechos más básicos, colocándolas en una situación de vulnerabilidad aún mayor. Así, la dilación en la aplicación de la Ley 27.793 bajo el argumento de esperar una decisión futura del Congreso no hace más que perpetuar la exclusión de un grupo históricamente discriminado.

¹⁷ *Ibid.*, considerando 9.

¹⁸ Corte IDH, “Furlan y familiares vs. Argentina”, 31/08/2012, Serie C No. 246, párr. 134

¹⁹ Corte IDH, “Caso Atala Riff y niñas vs. Chile”, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 24 de febrero de 2012, serie C No. 239, párr. 80.

2. La violación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

Como se señaló en el apartado anterior, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad fue incorporada a nuestra Constitución Nacional a través del artículo 75, inciso 22. Este instrumento internacional de derechos humanos, en reconocimiento de la particular vulneración de derechos que enfrentan las personas con discapacidad (y que se ha relatado a lo largo de esta presentación) estableció en su artículo 28 el derecho a la protección social y a un nivel de vida adecuado, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados.

Para cumplir con este derecho, los Estados tienen el deber de asegurar el acceso a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza, asistencia para sufragar gastos relacionados con la discapacidad, programas de vivienda pública y programas vinculados a jubilaciones, entre otros. Tal como lo afirma el Comité CDPD, “*llos sistemas de protección social deben afrontar los costos asociados con la discapacidad y proteger a las personas con discapacidad contra la pobreza o el deterioro de su nivel de vida en todas las edades*”²⁰. Sin medidas adecuadas de protección social, las personas con discapacidad enfrentan el riesgo de ser aisladas, segregadas de la comunidad e institucionalizadas²¹.

El desfinanciamiento del sistema de prestaciones básicas y los criterios restrictivos para otorgar pensiones repercuten en diversos aspectos de la vida de las personas con discapacidad (educación, salud, transporte, asistencia personal, etc.), todos los cuales impiden su acceso a un nivel de vida adecuado. Más allá de la necesidad de repensar el sistema de prestaciones en su conjunto y compatibilizarlo con la CDPD, la ley en cuestión permite salir del estado de emergencia, al prever una compensación para prestadores y la actualización automática de los aranceles del nomenclador. Además, crea la Pensión no Contributiva por Discapacidad para la Protección Social, que tiene criterios de acceso más compatibles a la normativa internacional. **Resistirse a implementar la norma, por el contrario, pone en jaque el artículo 28 y otras disposiciones de la CDPD.**

La decisión de suspender su ejecución constituye, entonces, un incumplimiento del deber estatal de asegurar la efectividad de los derechos reconocidos en la Convención y de no realizar actos que impliquen su vulneración, en una palmaria violación al principio de supremacía constitucional. Si el Poder Ejecutivo estuviera facultado a

²⁰ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Investigación sobre el Reino Unido..., *op. cit.*, párr. 30.

²¹ *Ibid.*, párr. 41.

invocar disposiciones legales para incumplir obligaciones constitucionales, se desvirtuaría todo el orden jerárquico sobre el que se asienta nuestro sistema normativo.

3. La violación del principio de no regresividad

La suspensión de la ejecución de una ley sancionada por el Congreso de la Nación que tiene por objeto evitar retrocesos en la garantía de los derechos a la protección social y a un nivel de vida adecuado refleja una conducta estatal manifiestamente contraria al artículo 2.1 del PIDESC, al artículo 26 de la CADH y al artículo 4.2 de la CDPD, en tanto constituye una **grave violación de la obligación de progresividad y no regresividad que debe regir la implementación de leyes y políticas públicas en materia de derechos económicos, sociales y culturales.**

El artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes “*se comprometen a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos*”.

Este artículo reconoce el deber de progresividad, que tiene dos dimensiones²². La primera se refiere a la *gradualidad*. De acuerdo a lo establecido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “Comité DESC”) en su Observación General nro. 3, el concepto de “realización progresiva” implica que la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un corto período de tiempo; sin embargo, existe la obligación de moverse tan rápidamente como sea posible hacia esa meta. La segunda dimensión está referida al *progreso*, es decir, a mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Esta obligación debe leerse en concordancia con el artículo 11.1 del PIDESC, que reconoce el derecho de toda persona a la mejora continua de sus condiciones de existencia. En ese sentido, la obligación mínima del Estado respecto de la garantía de los DESC es la de no regresividad.

El referido Comité también ha establecido en reiteradas ocasiones que cualquier medida deliberadamente regresiva requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el

²² Courtis, Christian, *Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Ed. Del Puerto, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006, pp. 11 y 12.

Pacto y en el aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se dispone. Siguiendo su criterio, los Estados deben acreditar que este tipo de medidas son temporarias (permanecen vigentes solo mientras se las requiera y mientras dure el período de crisis), legítimas (su finalidad última es proteger la totalidad de los derechos humanos), razonables (el medio elegido es el más apropiado para alcanzar el objetivo legítimo), necesarias (todas las medidas alternativas de financiamiento fueron comprensivamente examinadas y agotadas) y proporcionadas (sus beneficios en términos de derechos humanos pesan más que sus costos); que protegen el contenido básico mínimo de los derechos; y que están sujetas a procedimientos significativos de revisión y de rendición de cuentas²³. Ninguna de esas condiciones se cumplió en este caso.

El PIDESC no es el único instrumento que prevé este compromiso de no regresividad. En efecto, el artículo 26 de la CADH establece que “*[l]os Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*”.

Específicamente en relación con los derechos de las personas con discapacidad, la CDPD también dispone en su artículo 4.2 que “*[c]on respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional*”.

En los últimos meses, las condiciones de vida de las personas con discapacidad se han deteriorado notablemente, como consecuencia de la falta de actualización del nomenclador de prestaciones básicas y de la suspensión de las pensiones no contributivas por “invalidez laboral”. La Ley de emergencia en discapacidad busca, justamente, volver atrás ese retroceso

²³ Ver, al respecto: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Carta de fecha 16 de mayo de 2012 dirigida a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales por el Presidente del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pp. 1 y 2; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nro. 14 sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, 2000, párr. 32; y Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General nro. 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, 1990, párrs. 9 y 10.

y procurar alcanzar niveles de vida similares a los que existían con anterioridad a las decisiones adoptadas por el Poder Ejecutivo.

En tal sentido, al negarse a implementar la Ley 27.793 impide subsanar ese retroceso y consolida la vulneración de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

VIII. PETITORIO

Es por lo manifestado que solicito a Ud. que:

1. Se tenga a ACIJ por presentada en carácter de *amicus curiae*.
2. Se tengan en consideración los argumentos expresados en este memorial en el momento de analizar la causa puesta a su consideración y disponga la nulidad del artículo 2º del Decreto N° 681/2025 publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 22/09/2025.

Proveer de conformidad,

SERÁ JUSTICIA

Celeste Fernandez
Codirectora y apoderada
ACIJ