

INTERPONE RECLAMO ADMINISTRATIVO.

Buenos Aires, 3 de febrero de 2025

Al Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Discapacidad

Diego Spagnuolo

S/D

Las organizaciones de la sociedad civil abajo firmantes, constituyendo domicilio en Carlos Pellegrini 961, 4to. piso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y domicilio electrónico en la casilla de correo cfernandez@acij.org.ar, nos presentamos a Ud. y decimos:

I. OBJETO

Venimos por el presente a interponer reclamo administrativo, en los términos del artículo 24, inciso (a) de la Ley de Procedimiento Administrativo (ley 19.549), contra la Resolución 187/2025 de la Agencia Nacional de Discapacidad que aprueba el “Baremo para la evaluación médica de invalidez de las Pensiones no Contributivas por Invalidez Laboral en los términos del Artículo 9° de la Ley N° 13.478, el Decreto Reglamentario N° 432/1997, sus respectivas normas modificatorias y complementarias”. Ello por cuanto **la referida norma atenta de modo flagrante contra la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (en adelante, “CDPD”), tratado internacional con jerarquía constitucional en nuestro país (ley 27.044), poniendo en grave riesgo derechos humanos fundamentales. En virtud de ello, solicitamos su derogación en forma urgente.**

II. LEGITIMACIÓN

El artículo 24, inciso (a) de la Ley de Procedimiento Administrativo establece que los actos administrativos de alcance general pueden ser cuestionados mediante reclamo ante la autoridad que los dictó por aquellas personas a las que el acto afectara o pudiera afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos.

Dicha afectación se traduce en el interés legítimo que, tal como señala Agustín Gordillo, existe en el caso de las asociaciones que se constituyen para la defensa de derechos de incidencia colectiva. Señala tal autor que “(...) *su existencia ya demuestra suficiente diferenciación del interés general y la habilita en consecuencia para actuar tanto administrativa como judicialmente, en defensa de los derechos que constituyen su objeto asociativo lato sensu. En los derechos de incidencia colectiva tanto la ley 24.240 como la Constitución reconocen a las asociaciones interés jurídico suficiente para actuar, administrativa y judicialmente, en defensa del interés que constituye su objeto social o estatutario*”¹ (el destacado nos pertenece). La referencia es

¹ Gordillo, Agustín. (2014). “El interés legítimo” en *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* (10ª ed., Tomo 2), Buenos Aires: F.D.A., p. 186.

al artículo 43 de la Constitución Nacional, que en relación con el amparo estipula que *“podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”*.

En el caso concreto, y tal como se desarrollará en el punto IV, **se encuentran afectados los derechos de las personas con discapacidad, puesto que los criterios que establece la Resolución 187/2025 son susceptibles de poner en riesgo la percepción de una prestación que permite cubrir las necesidades más básicas de quienes la reciben o podrían recibirla, como las relativas a la salud y a la alimentación.**

Las firmantes somos organizaciones de personas con discapacidad y de derechos humanos con una vasta trayectoria en la defensa de los derechos de este colectivo. A continuación, expondremos sucintamente los fines y objetivos que acreditan nuestra legitimación para interponer este reclamo.

La **Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI)** es una organización de personas con discapacidad, familiares y allegados que tiene por objeto promover y exigir el cumplimiento de los derechos de este grupo.

La **Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA)** trabaja con una perspectiva federal y de género, en alianza con otras organizaciones y actores sociales, por la promoción de derechos y entornos accesibles, la plena participación, la autonomía y la igualdad de oportunidades para las personas ciegas y con baja visión de todo el país.

La **Asociación Civil Mesa de Trabajo en Discapacidad y Derechos Humanos Córdoba** está integrada por activistas con y sin discapacidad y promueve, desde el protagonismo y liderazgo de las personas con discapacidad, la articulación intersectorial para monitorear e incidir en políticas públicas, discursos sociales y prácticas institucionales, apuntando a la plena implementación de la CDPD y del modelo social de la discapacidad.

La **Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)** es una asociación civil sin fines de lucro, que conforme surge de su estatuto 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 tiene por objeto *“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”*. En línea con estos objetivos, ACIJ cuenta desde hace años con un área específica destinada a promover y defender los derechos de las personas con discapacidad, desde la cual ha judicializado casos de violaciones a sus derechos, realizado investigaciones, impulsado campañas públicas, desarrollado talleres para actores clave para la agenda de la discapacidad en Argentina, entre otras iniciativas.

El **Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** es una organización no gubernamental que tiene como finalidad la defensa de los derechos humanos. Conforme surge de su estatuto, *“el*

CELS es una asociación civil sin fines de lucro entre cuyos fines se encuentra la defensa de la dignidad de la persona humana, de la soberanía del pueblo, del bienestar de la comunidad y la promoción o ejecución de acciones judiciales destinadas a procurar la vigencia de estos principios y valores. En particular, asumiendo la representación de personas o grupos afectados en causas cuya solución supone la defensa de los derechos humanos". En línea con estos objetivos, el CELS cuenta con un área destinada a promover y defender el derecho a la salud y el derecho a una vida independiente, desde la cual ha impulsado acciones judiciales tendientes a proteger los derechos humanos de las personas con discapacidad, así como realizado investigaciones en el campo de la salud mental.

La **Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)** es una asociación civil cuyos fines y objetivos son promover la vigencia integral de los derechos humanos enunciados en los documentos de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y en la Constitución Nacional. La Comisión de Discapacidad de APDH instrumenta decisiones en defensa de los derechos establecidos en la CDPD.

Andar es una asociación civil que genera oportunidades para el desarrollo del potencial de las personas con discapacidad a través del trabajo, el deporte, la cultura, el arte y la salud, para mejorar su calidad de vida, afianzar sus vínculos familiares y promover su inclusión en la comunidad. Desde sus inicios, ha trabajado en conjunto con diferentes organizaciones de la sociedad civil y el Estado, en el desarrollo, implementación y monitoreo de las políticas públicas, abordando temas vinculados a la discapacidad de manera colaborativa con diferentes actores de la comunidad.

III. FUNDAMENTOS

A pesar de que la Resolución 187/2025 establece en su Anexo que *"se encuentra enmarcada en la legislación que nos rige"*, **la norma es abiertamente contraria a nuestro ordenamiento jurídico, que a través de la ratificación e incorporación al bloque de constitucionalidad de la CDPD, adoptó el modelo social de la discapacidad como el único válido en la materia.** Este nuevo paradigma entiende que la discapacidad nace de la interacción entre ciertas características de las personas (como puede ser no ver o no escuchar) y las barreras presentes en el entorno, propias de sociedades normalizantes y capacitistas. Desde esta perspectiva, que tiene origen en el propio movimiento de personas con discapacidad y que se ha desarrollado como respuesta al modelo médico rehabilitador, la discapacidad deja de ser una cuestión individual para pasar a ser una cuestión social. En consecuencia, se requiere que sean el Estado y la comunidad los que realicen las transformaciones necesarias para asegurar la participación plena de las personas con discapacidad, y no ellas las que sean "rehabilitadas" o "corregidas".

Bajo este enfoque, **la CDPD impone a los Estados un conjunto de obligaciones para garantizar el ejercicio de todos los derechos de este grupo, entre las que se encuentra la de modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación, a la vez que los insta a abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con dicha Convención.**

A continuación, desarrollaremos las razones en las que se basa nuestro planteo de inconstitucionalidad y la necesidad de derogación de la Resolución 187/2025.

a. La resolución mide la supuesta “invalidez”, y lo hace recurriendo a criterios médicos que desconocen el modelo social de la discapacidad

En primer lugar, la norma tiene por objeto establecer los parámetros para determinar qué personas alcanzan un grado de “invalidez” suficiente como para acceder a la pensión no contributiva. Sin embargo, **la clasificación de las personas como “válidas” o “inválidas” para el trabajo es contraria al modelo social y es en sí misma discriminatoria.** La idea de que es posible “medir la capacidad” supone que existen personas “naturalmente improductivas” e “incapaces” de desarrollarse en la sociedad en general y en el mercado laboral en particular, en lugar de considerar que todas pueden acceder a un empleo y desempeñarse adecuadamente en él si se implementan las medidas de accesibilidad, los apoyos y los ajustes que puedan requerir.

Esta es la postura adoptada por la CDPD cuando establece que **“Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a trabajar, en igualdad de condiciones con las demás; ello incluye el derecho a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido o aceptado en un mercado y un entorno laborales que sean abiertos, inclusivos y accesibles...”**. De la lectura de esta disposición es claro que **las personas con discapacidad no son inválidas para el trabajo, sino que son los entornos laborales los que generan barreras que impiden su participación en igualdad de condiciones y los que, por ende, deben transformarse.**

Ahora bien, la norma en cuestión se propone *“...evaluar cualitativamente el grado de deterioro psicofísico según los distintos aparatos o sistemas, tomando como base general el baremo Dto. 478/98”*, e indica que se clasificarán las “afecciones” según el “grado de incapacidad” que generan a los fines de definir el otorgamiento o el rechazo de la pensión, distinguiendo entre los grupos “Dictamen favorable siempre”, “Evaluable”, “Incapacidad baja” y “Sin incapacidad”. **Esta clasificación se basa única y exclusivamente en criterios médicos**, vinculando automáticamente ciertos diagnósticos con un “dictamen siempre favorable” que habilita el acceso a la prestación en todos los casos, calificando a otros como “evaluables” (lo que indicaría la necesidad de una mayor evaluación, en la que se pueden considerar factores socioeconómicos o realizarse consultas con otros/as profesionales) y entendiendo que otros caerán indefectiblemente en las categorías de “incapacidad baja” o “sin incapacidad” y por tanto no serán admisibles para recibir la pensión.

La visión médica aparece una y otra vez a lo largo de la norma, y se plasma también en el lenguaje que adopta. En efecto, refiere a cuestiones como “la valoración del daño”, “la evaluación de las condiciones de salud”, la constatación de “incapacidad total y permanente”, y utiliza expresiones como “patología causal de incapacidad”, “secuelas incapacitantes permanentes”, “padecimientos”, “afecciones psicofísicas”, “lesiones anatómicas”, “trastornos funcionales”, “alteraciones psíquicas”, “deterioro psicofísico” y “déficit intelectual”.

No cabe duda alguna de que las personas con discapacidad enfrentan mayores barreras para trabajar que el resto de la población, y esa situación es la que -en parte- justifica la necesidad de que cobren una pensión. Sin embargo, esas barreras no se deben a sus

diagnósticos. No se trata de determinar si la persona puede o no trabajar por sus características individuales, sino de analizar si las condiciones estructurales en las que vive le permiten hacerlo realmente.

Supeditar el cobro de la pensión a lo que desde el punto de vista médico se considera una “invalidez suficiente” ignora que la exclusión del mercado laboral no conoce de porcentajes ni de baremos. Existen múltiples casos de personas con discapacidad que no cumplirían con lo que los y las profesionales de la medicina considerarían “invalidez laboral”, pero que son igualmente discriminadas en el acceso al empleo debido a los prejuicios y estereotipos prevalentes en la comunidad. De hecho, el mercado de trabajo es uno de los ámbitos donde la exclusión del colectivo de personas con discapacidad es más evidente.

El proceso para definir quién debe percibir la pensión y quién no debe considerar las barreras culturales, económicas y sociales que enfrenta este grupo para ejercer sus derechos en condiciones de igualdad, así como los gastos adicionales en los que las personas incurren por tener una discapacidad. Por ejemplo, en lugar de analizar si el diagnóstico de la persona la hace “inválida” o no, se podría considerar que circunstancialmente no está en condiciones de trabajar porque los prejuicios que existen hacia ella impedirán que sea contratada. En ese caso, estaríamos ante una evaluación basada en el modelo social.

Lo estipulado por la Resolución aquí impugnada, entonces, implica un desconocimiento liso y llano del modelo social adoptado por la CDPD, que -como expresamos- tiene jerarquía constitucional en nuestro país. Esto supone una violación flagrante del principio de no regresividad que rige en materia de derechos humanos.

El propio Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ya se expidió con claridad sobre este asunto, al instar al Estado a modificar la regulación de esta prestación contenida en el Decreto 432/1997, en las dos evaluaciones que realizó a Argentina en los años 2012 y 2023. En la última evaluación, el Comité exhortó a nuestro país a que *“reforme la legislación en materia de pensión no contributiva por “invalidez” para reemplazar el modelo médico por el de derechos humanos, cambiar el nombre de la pensión, aumentar el monto a al menos el salario mínimo vital y móvil y permitir la percepción de otros ingresos”*².

b. La resolución contiene una terminología palmariamente discriminatoria

Por otra parte, **la normativa contiene expresiones que refuerzan la discriminación que ha existido históricamente y que aún hoy existe hacia las personas con discapacidad. Así, el anexo de la resolución asume que hay personas que nunca podrán trabajar, y recurre a términos como “retraso mental”, “idiotía”, “imbécil” y “débil mental”. Resulta innecesario ahondar en el carácter discriminatorio, obsoleto y peyorativo que ostentan estas formas de nombrar.**

El lenguaje y los modos en los que nos referimos a las otras personas no son inocuos, sino que tienen impactos concretos en las políticas, en las prácticas y en las culturas. El hecho de que la

² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de la Argentina, 2023, párr. 54 (b).

Administración Pública continúe utilizando estos términos para referirse a determinadas personas genera graves daños a ellas y a sus familias, así como a la sociedad en su conjunto, al reforzar estereotipos y barreras actitudinales que atentan contra la construcción de comunidades más justas e inclusivas.

Además de atentar contra el modelo social, **estas denominaciones implican una violación directa del artículo 8 de la CDPD**, que establece el deber de los Estados de adoptar medidas para fomentar el respeto de los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad y luchar contra los prejuicios y las prácticas nocivas respecto de ellas. Estas medidas -dice el tratado- deben incluir la promoción de percepciones positivas sobre ellas y fomentar el reconocimiento de sus capacidades, méritos, habilidades y aportes en relación con el lugar de trabajo y el mercado laboral.

c. La resolución se adoptó sin la participación de las personas con discapacidad, y está por ello viciada de origen

Finalmente, **la resolución está viciada de origen, por cuanto no existió participación alguna de las personas con discapacidad en el proceso de su elaboración. Esto vulnera de modo patente el artículo 4.3 de la CDPD, que reconoce el derecho de este grupo a participar en la formulación y aplicación de las políticas públicas que lo afecten directa o indirectamente.**

Al definir el alcance de esta participación, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sostiene en su Observación General nro. 7 que *“Los Estados partes deberían considerar las consultas y la integración de las personas con discapacidad como medida obligatoria antes de aprobar leyes, reglamentos y políticas, ya sean de carácter general o relativos a la discapacidad”*³, entendiendo que estas cuestiones abarcan *“toda la gama de medidas legislativas, administrativas y de otra índole que puedan afectar de forma directa o indirecta a los derechos de las personas con discapacidad”*⁴. Señala también como ejemplos de estas cuestiones *“la desinstitucionalización, los seguros sociales y las pensiones de invalidez, la asistencia personal, los requerimientos en materia de accesibilidad y las políticas de ajustes razonables”*⁵.

La participación y la consideración efectiva de las opiniones de las organizaciones de personas con discapacidad es obligatoria para las autoridades públicas, y no debe ser entendida como una mera formalidad o como un gesto simbólico, sino que *“los Estados partes deberían tener en cuenta los resultados de esas consultas y reflejarlos en las decisiones que se adopten, informando debidamente a los participantes del resultado del proceso”*⁶. **Todos estos estándares fueron ignorados en esta decisión.**

Por las razones expuestas, la Resolución 187/2025 aprobada por la Agencia Nacional de Discapacidad, órgano que debiera ejecutar políticas y acciones tendientes a promover el pleno respeto y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, atenta contra derechos fundamentales reconocidos constitucional y convencionalmente, lo que la expone a

³ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General nro. 7 sobre la participación de las personas con discapacidad, CRPD/C/GC/7, 2018, párr. 15.

⁴ *Ibid.*, párr. 18.

⁵ *Ibid.*, párr. 20.

⁶ *Ibid.*, párr. 48.

ser cuestionada e invalidada en sede judicial. El sistema de protección social aplicable a este grupo no puede diseñarse sobre la base de un enfoque perimido e ilegal, que ignora tanto la situación de exclusión estructural en la que este se encuentra como las obligaciones que Argentina asumió en el plano internacional.

IV. PETITORIO

Por las razones expuestas, se solicita:

- a. Se tenga por presentado el reclamo y por constituido el domicilio;
- b. Se haga lugar al reclamo y se derogue la Resolución 187/2025 de la Agencia Nacional de Discapacidad.

Firmantes:

- Red por los Derechos de las Personas con Discapacidad (REDI)
- Federación Argentina de Instituciones de Ciegos y Amblíopes (FAICA)
- Asociación Civil Mesa de Trabajo en Discapacidad y Derechos Humanos Córdoba
- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)
- Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH)
- Andar