

SE PRESENTA COMO AMICUS CURIAE

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) representado en este acto por Diego Morales, tal como surge de la copia del poder que se acompaña, domiciliado en la calle Piedras 547 de la ciudad de Buenos Aires; con el patrocinio letrado de Tomás I. Griffa (T°607, F°444, CFALP), y Fabián Murua (T° 606 F° 938 CFALP), constituyendo domicilio electrónico en el CUIT 20-33421182-8, en los autos caratulados “J, O.G (EN REP. DE SUS HIJOS) Y OTRO c/ ESTADO NACIONAL PRESIDENCIA DE LA NACIÓN s/AMPARO LEY 16.986”, a VS nos presentamos y decimos:

1. OBJETO

Solicitamos ser tenidos como Amigos del Tribunal en el presente proceso, en virtud de su relevancia institucional. En efecto, en el expediente arriba mencionado se discuten cuestiones de interés general y de suma importancia para el colectivo de personas con discapacidad y sus familias.

El objeto de esta presentación es acercar a V.S. argumentos vinculados al derecho constitucional e internacional de los derechos humanos, que permitan enriquecer la deliberación para la resolución del caso de referencia, y esperamos que sean considerados.

A fin de facilitar la lectura del escrito, en primer lugar, fundamentaremos nuestro interés en participar en esta causa dando cuenta del trabajo del CELS en la temática de referencia. Seguidamente, aportaremos argumentos de carácter jurídico que estimamos pueden ser de utilidad para una adecuada resolución de la controversia bajo el conocimiento de V.S, evitando incurrir en reiteraciones innecesarias ya expuestas por las partes.

2. EL INTERÉS DEL CELS

El CELS es una asociación civil sin fines de lucro. Entre sus 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 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 (art. 2 del Estatuto del CELS, cuya copia acompañamos al presente).

A su vez, la institución cuenta con un Equipo de Salud Mental que funciona desde la última dictadura militar. Actualmente, el área se denomina Equipo de Salud y Vida Independiente. Desde este programa de trabajo, desarrolla distintas acciones en defensa de los derechos de las personas con discapacidad.

En el ámbito judicial, el CELS inició en el año 2014, en la provincia de Buenos Aires, una acción de amparo colectivo a favor de las personas con discapacidad internadas en el Hospital Dr. A. Korn. A partir de dicha causa se ha constituido una mesa de trabajo permanente en la que se logró la construcción de viviendas para la externación de personas que residen en el hospital. Durante el año 2020, en el contexto de la pandemia, también inició una acción de amparo colectivo a fin de que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptara medidas para prevenir la propagación de COVID-19 al interior de los hospitales psiquiátricos localizados en dicha jurisdicción. En el marco de esa causa se dictaron diversas medidas cautelares orientadas a ese fin. Más recientemente, en el fuero contencioso administrativo federal ha promovido medidas cautelares tendientes a impedir la subasta del Centro de Salud Mental Hugo Rosario y el cierre del servicio de guardia del Hospital Nacional en Red Laura Bonaparte.

La organización también ha brindado patrocinio jurídico gratuito a fin de promover acciones judiciales individuales tendientes a proteger los derechos de personas con discapacidad y de personas con diversas problemáticas de salud. Muy tempranamente lo hizo en los casos “Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional” y en el caso “Viceconte”. En el ámbito de la provincia de Buenos Aires ha promovido diversos procesos judiciales en el fuero contencioso administrativo brindando patrocinio a personas internadas en el Hospital Alejandro Korn, en reclamo de reajustes de las pensiones no contributivas otorgadas por el Instituto de Previsión Social (por ejemplo, en el caso “Durante Norma Noemi c/ Instituto de Previsión Social s/ Proceso de Reconocimiento y Restablecimiento de Derechos”). En el ámbito federal, ha promovido acciones judiciales tendientes a poner freno a los aumentos de las cuotas de las empresas de medicina prepaga o a restablecer tratamientos interrumpidos.

Por otra parte, el CELS ha sido integrante del Órgano de Revisión Nacional en representación de organizaciones no gubernamentales abocadas a la defensa de los derechos humanos (en particular, del colectivo de personas usuarias de los servicios de salud mental) en tres periodos no consecutivos, y ha producido diversas investigaciones en el campo de la salud mental.

En el ámbito del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, cabe destacar también el acuerdo de solución amistosa alcanzado en 2022 con el Estado Argentino a partir de una denuncia efectuada por esta institución ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a causa de la internación forzosa de María del Carmen Senem de Buzzi en el año 1993.

Lo expresado anteriormente, da cuenta del interés del CELS para presentarse en este caso como amigo del tribunal y solicita a V.S ser tenido en ese carácter.

3. APORTES JURÍDICOS A LA CONTROVERSIA PLANTEADA

En el caso se han presentado personas físicas, en calidad de afectadas, a fin de que se ordene la aplicación inmediata de la ley 27.793 con efectos expansivos para la totalidad de las personas con discapacidad certificada y que reciben sus prestaciones en el marco de la Ley N° 24.901.

En ese marco, solicitaron también que se declare la inconstitucionalidad del artículo 2° del Decreto N° 681/2025, publicado en el Boletín Oficial de la República Argentina el 22/9/2025, en el entendimiento de que esta norma jurídica suspendió la ejecución de la Ley 27.793 de “Emergencia Nacional en Discapacidad”.

Además, diversas asociaciones civiles vinculadas a la temática han presentado adhesiones a la acción entablada.

Para fundar su reclamo, los actores sostuvieron que la suspensión de la ejecución de la Ley de emergencia en discapacidad compromete derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de rango constitucional en nuestro país, como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la salud, a la educación, a la habilitación y rehabilitación y a la seguridad social, entre otros.

Además, ubicaron el problema en relación a la crisis del sistema de prestaciones para las personas con discapacidad y afirmaron que la suspensión de la ejecución de la Ley 27.793 priva al colectivo afectado de las medidas de emergencia necesarias para garantizar la continuidad prestacional.

Seguidamente, en oportunidad de contestar demanda el Poder Ejecutivo Nacional sostuvo que *bajo ningún punto de vista dispuso la ‘suspensión’ de la ley, la que, al contrario, quedó suspendida en su ejecución en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 24.629.*

Planteada la controversia, a continuación, realizaremos un análisis de constitucionalidad de la conducta adoptada por el Poder Ejecutivo Nacional, y en particular del Decreto 681/2025 a la luz de los derechos de rango constitucional comprometidos y del principio de división de poderes, con especial enfoque en las potestades atribuidas por la Constitución Nacional al Poder Judicial para inaplicar una norma jurídica.

1. Sobre la invalidez del motivo invocado para justificar la suspensión de la Ley

En primer lugar, recordamos que el día 10 de julio del corriente año el Congreso aprobó la Ley 27.793 que declaró la Emergencia Nacional en Discapacidad, la cual tiene como objetivo financiar y sostener el sistema de prestaciones básicas y reformar el sistema de pensiones no contributivas por discapacidad. Luego de ser vetada por el Poder Ejecutivo Nacional, el día 4/9/2025 fue aprobada con las mayorías requeridas en el artículo 83 de la Constitución Nacional.

Seguidamente, el Poder Ejecutivo sancionó el Decreto 681/2025, que en su artículo 1 dispuso promulgar la Ley 27.793. A su vez, en su artículo 2 dispuso lo siguiente:

Comuníquese al H. CONGRESO DE LA NACIÓN, en virtud de lo establecido por el artículo 5° de la Ley N° 24.629, con el fin de que incluya las partidas correspondientes en el presupuesto nacional que permitan la ejecución de la ley que por el presente acto se promulga.

Así también, los fundamentos del Decreto resultan una pauta ineludible para interpretar el alcance del artículo 2. Allí, se expresa que:

corresponde que el PODER EJECUTIVO NACIONAL promulgue la Ley N° 27.793 la que, sin embargo, por imperio de lo dispuesto por el artículo 5° de la Ley N° 24.629, se encuentra suspendida en 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.

De lo expuesto es evidente que al establecer una condición para el cumplimiento de la ley, la finalidad del decreto fue la de no implementar la ley o en otros términos, “suspender” la ejecución de la norma referida “*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*”, puesto que no existe en nuestro sistema jurídico un mecanismo de suspensión automática de las leyes.

En ese sentido, la decisión de suspender la ejecución de la ley a través del reglamento citado es inconstitucional, porque el mismo **no constituye un recurso válido en el proceso constitucional de elaboración y sanción de las leyes**. Se trata de una herramienta que altera el sentido del art. 83 de la Constitución Nacional y vulnera gravemente la división de poderes.

Además, la misma ley 27.793 dispuso en su artículo 19 facultar 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, con la sola limitación de que las reestructuraciones presupuestarias no podrán realizarse con la reducción de los créditos correspondientes a la finalidad "Servicios Sociales".

A ello cabe agregar un dato de especial relevancia: la solución legislativa de emergencia establecida en este artículo se da en un contexto especialmente problemático por la ausencia de una ley de presupuesto, lo que convierte a la condición en una exigencia de cumplimiento imposible. De allí que la exigencia o condición planteada en el decreto cuestionado luce como desproporcionada y se presenta como un obstáculo a la satisfacción de derechos fundamentales de sujetos que merecen especial protección.

La paradoja es evidente: El Poder Legislativo, en uso de sus facultades de emergencia, aprueba una ley llamada a dar respuesta urgente a una situación crítica, y el Poder Ejecutivo la bloquea estableciendo requerimientos que no pueden ser cumplidos.

En este sentido, en un reciente artículo publicado en La Ley titulado *¿Puede el Presidente suspender una ley?*¹ Pablo Manili señala con claridad que *La ley 24.629 se titula "Ley de ejecución del presupuesto y reorganización administrativa", es decir que solo se puede aplicar cuando el Ejecutivo está ejecutando una ley de presupuesto vigente. Pero en este caso no hay una ley de presupuesto, sino que, como ya se expresó, durante todo 2024 y 2025 el presidente viene gobernando sin ley de presupuesto, merced a prórrogas —dictadas por decreto y no por ley— del sancionado para el año 2023. i) La ley de presupuesto para 2023, que fue prorrogada por decreto para 2025, preveía una cierta cantidad e ingresos que, como producto de la inflación, fue ampliamente superada en 2025 (se recaudó mucho más). Es por eso que el Congreso, en las tres leyes suspendidas, le está diciendo al PE que, en ese incremento de la recaudación, están los fondos para solventar las actualizaciones que prevén (3). Así como el Estado recauda más por la*

¹ TR LALEY AR/DOC/2940/2025

inflación y la suba de los importes gravados con impuestos, debe actualizar las erogaciones que quedaron desactualizadas por la inflación para cumplir con los mandatos constitucionales de amparar esos derechos fundamentales....k) Al no haber ley de presupuesto vigente, el PE dispone de una amplia (y constitucionalmente inadmisiblemente) discrecionalidad para disponer el uso de los recursos. Si a ello se añade que —como ya se explicó— la inflación ha desvirtuado y vaciado de contenido a las partidas presupuestarias asignadas en el último presupuesto aprobado, llegamos a la conclusión de que la discrecionalidad que existe en estos momentos en manos del presidente para el uso de los recursos del Estado es absoluta. En uso de esa amplia discrecionalidad, el PE ha dictado decenas de decretos durante diciembre 2024 y 2025, modificando las partidas presupuestarias (4) y en ninguno de ellos expresó cuál es la fuente de su financiamiento, como ahora le exige al Congreso que haga: simplemente utilizó el dinero disponible, por decreto. l) En varios de esos decretos, el PE subsidió o financió actividades en las cuales no hay una obligación constitucional del Estado, en vez de cumplir con las obligaciones constitucionales contenidas en las tres leyes suspendidas, y lo hizo motu proprio. Por ejemplo: la educación privada (5), los servicios de inteligencia (6) y algunas empresas privadas (7).

En el marco de lo expuesto, la conducta adoptada por el P.E.N es incompatible con la cláusula constitucional que obliga al Poder Legislativo a adoptar medidas de acción positiva a fin de garantizar la igualdad real de oportunidades de las personas con discapacidad (art. 75 Inc. 23 C.N) pero que también se proyecta hacia los otros poderes del estado a fin de que estos, en el ámbito de sus respectivas competencias, adopten medidas tendientes a remover los obstáculos que impidan la concreción de los derechos humanos. En esa tesitura, el Poder Ejecutivo ha adoptado una posición contraria a lo que el artículo 75 Inciso 23 le exige.

Pero también, ha violado la disposición constitucional que lo obliga a expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, **cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias** (art. 99. Inc. 2 C.N). **Prohibición que no puede ser ignorada bajo el argumento de haber encuadrado el dictado del Decreto 681 en las facultades previstas en el artículo 99. Inciso 1 de la Constitución Nacional.**

Además, es imperioso en este momento recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que *en el terreno de las personas con discapacidad...el PIDESC exige "claramente que los gobiernos hagan mucho más que abstenerse sencillamente de adoptar medidas que pudieran tener repercusiones negativas" para dichas personas. "En el caso de un grupo tan vulnerable y desfavorecido, la obligación consiste en adoptar medidas positivas para reducir las*

desventajas estructurales y para dar trato preferente apropiado a las personas con discapacidad, a fin de conseguir los objetivos de la plena realización e igualdad dentro de la sociedad para todas ellas" ("Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes ley 9688")

En ese importante precedente la Corte también indicó, en clara alusión al principio de progresividad y no regresividad que *"un gobierno que quisiera substraerse al programa de reformas sociales iría contra la Constitución, que es garantía no solamente de que no se volverá atrás, sino que se irá adelante"* y recordó que la justicia social es *"la justicia en su más alta expresión"*, y que *"consiste en ordenar la actividad intersubjetiva de los miembros de la comunidad y los recursos con que ésta cuenta con vistas a lograr que todos y cada uno de sus miembros participen de los bienes materiales y espirituales de la civilización"*; es la justicia por medio de la cual se consigue o se tiende a alcanzar el *"bienestar"*, esto es, *"las condiciones de vida mediante las cuales es posible a la persona humana desarrollarse conforme con su excelsa dignidad"*.

2. Sobre la aplicación de los principios de ley posterior, ley especial y pro persona

En otro orden de ideas, el citado artículo 19 de la ley 27.793 es de suma importancia para el análisis del caso ya que, a partir de este, tampoco resulta válido invocar la Ley 24.629 como causa de suspensión y no ejecución de la norma.

Esto es así porque la ley 27.793 fija un mecanismo de financiación, y aun cuando no existe una manifiesta incompatibilidad entre el artículo 19 de esa norma y lo establecido en el artículo 5 de la Ley 24.629, nada impide que una norma posterior, destinada a regir una situación especial (en el caso particular una situación de emergencia) y de igual jerarquía que la dictada con anterioridad regule una solución específica de forma diferente.

En ese caso los principios de norma posterior y de norma especial, así como el principio pro homine- *principio estructural del derecho internacional de los derechos humanos que manda a escoger la norma jurídica o la interpretación normativa más protectora al ser humano*- constituyen criterios relevantes para resolver las eventuales discordancias normativas.

En ese sentido, los denominados principios de *lex specialis* y *lex posterior* constituyen reglas para resolver los problemas de contradicción jurídica. Más puntualmente, la regla de la especialidad presupone y no elimina la simultánea vigencia de la norma general y de la norma especial. Al respecto, se ha dicho que *"La ley especial se aplicará con preferencia a la ley general cuando su supuesto de hecho se ajusta más al hecho concreto, pues de otra forma quedaría ineficaz, ya que nunca sería aplicable y no puede suponerse que el legislador quiso una lex sine effectu. Y, por el*

contrario, la ley general se aplicará a todos los supuestos no encuadrables en la especial y será, por tanto, también eficaz en su ámbito”².

Por lo expuesto, la falta de ejecución de la Ley 27.793 se debe a la condición irrazonable establecida en el Decreto 681/2025. A partir de ello, lo medular del asunto radica en la omisión inconstitucional del Poder Ejecutivo Nacional de aplicar una ley y en la pretensión de la parte actora de que se ordene la APLICACIÓN INMEDIATA de la referida ley de emergencia con efectos expansivos para todo el colectivo representado.

De modo que lo manifestado por parte del Poder Ejecutivo Nacional al momento de contestar demanda, relativa a que ***bajo ningún punto de vista dispuso la ‘suspensión’ de la ley, la que, al contrario, quedó suspendida en su ejecución en virtud de lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 24.629***, resulta falso ya que las leyes “no quedan suspendidas” sino que se trata de una decisión estatal de no aplicar la norma en cuestión.

Pero, además, por lo antes expuesto, constituye una falta de acierto jurídico invocar el artículo 5 de la ley 24.629 como causa de suspensión de la ley ya que como se dijo, ninguna regla jurídica impide al Congreso dar una solución diferente a través de una norma posterior de la misma jerarquía.

A mayor abundamiento, cabe agregar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha destacado que *las leyes no pueden ser interpretadas sin consideración a las nuevas condiciones y necesidades de la comunidad, porque toda ley, por naturaleza, tiene una visión de futuro, y está destinada a recoger y regir hechos posteriores a su sanción.* (Fallos 337:550)

Sobre los principios enunciados, en el artículo antes citado el profesor Manili destaca que *No existe en la Argentina jerarquía alguna entre las leyes, como sí la hay en otros países (por ejemplo, en Francia (1) y España) donde existen las Leyes Orgánicas, sancionadas con mayorías especiales y que priman sobre las leyes comunes. En nuestro país, en cambio, rige a rajatabla el principio de que lex posterior derogat priori, como viene afirmando la Corte Suprema desde hace décadas (2) . Como consecuencia de ello, las leyes invocadas por el PE no tienen jerarquía normativa sobre las leyes suspendidas (y si —hipotéticamente— hubiera algún atisbo de jerarquía de una ley sobre otra, en este caso la jerarquía superior la tendrían las tres leyes suspendidas, por haber sido sancionada por más de los dos tercios de los votos de ambas Cámaras del Congreso luego del*

² Guillermo Sagues. Colisiones, jerarquías, prelaciones normativas y facultades no delegadas de las provincias. La Ley.

*veto presidencial). g) También rige en la Argentina el principio de que *lex speciali derogat generali*, por lo cual, si el Congreso de la Nación decidió que, para los casos especiales de la pediatría, la discapacidad y la educación superior, las partidas presupuestarias de 2023 deben ser actualizadas, esa norma especial desplaza la aplicación de la norma general que rige para la ejecución del resto del presupuesto.*

Para concluir, no es posible soslayar en el presente caso la relevancia constitucional del principio pro homine, como herramienta destinada a dirimir conflictos existentes entre normas jurídicas. Dicho principio, abona a la interpretación que pondera la aplicación del artículo 19 de la ley 27.793 por sobre otras normas jurídicas que la anteceden.

Al respecto, en el caso “Arriola” la Corte Suprema enfatizó que *una de las pautas básicas sobre la que se construyó todo el andamiaje institucional que impulsó a la Convención Constituyente de 1994 fue el de incorporar a los tratados internacionales sobre derechos humanos como un orden equiparado a la Constitución Nacional misma (Considerando 16) y que la jerarquización de los tratados internacionales ha tenido la virtualidad, en algunos casos, de ratificar la protección de derechos y garantías ya previstos en nuestra Carta Magna de 1853; en otros, le ha dado más vigor; y en otros casos realiza nuevas proclamaciones o describe alcances de los mismos con más detalle y precisión (Considerando 21) para luego concluir que a nivel internacional también se ha consagrado el principio "pro homine". De acuerdo con el artículo 5° del Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos y el 29 de la Convención Americana, siempre habrá de preferirse la interpretación que resulte menos restrictiva de los derechos establecidos en ellos. Así cuando unas normas ofrezcan mayor protección, estas habrán de primar, de la misma manera que siempre habrá de preferirse en la interpretación la hermenéutica que resulte menos restrictiva para la aplicación del derecho fundamental comprometido (Considerando 23)*

3. Sobre la violación del proceso de elaboración y sanción de leyes: una forma renovada de hiperpresidencialismo

Por otra parte, en nuestro sistema republicano de gobierno, no es admisible que el Poder Ejecutivo pretenda bloquear y/o dejar sin efecto decisiones del Poder Legislativo a través de la suspensión normativa, eludiendo las disposiciones constitucionales en materia de veto de las leyes y de mayorías necesarias para que el Congreso insista respecto de un Proyecto vetado.

Además, ello constituye una violación al principio de soberanía popular, puesto que, de un modo no aceptado por la norma fundamental, el Poder Ejecutivo pretende impedir una expresión genuina

de la voluntad del pueblo a través de sus representantes, recurriendo al artificio de la “suspensión”. Pero también, es necesario valorar que se suspende una norma jurídica que tiene como finalidad dar una solución a una situación de emergencia. En ese marco, es preciso remarcar que el mecanismo de la suspensión utilizado bloquea una respuesta temporal a una situación que el Poder Legislativo valoró como conveniente en un contexto especialmente grave. Ello es claro si se observa que las medidas de financiamiento están destinadas a regir en un marco temporal limitado y delimitado por el artículo 1 de esa norma, en tanto que la ley 27.793 declara la emergencia en discapacidad en todo el territorio nacional hasta el 31 de diciembre de 2026 inclusive, pudiendo prorrogarse por un año más.

Como conclusión de lo expuesto, resta agregar que no parece razonable que el Poder Ejecutivo Nacional disponga la suspensión de una ley u omita ejecutarla, cuando el objetivo de dicha ley es atender a una situación que requiere premura. Es decir, se trata de una medida de gobierno que desvirtúa la finalidad de la ley.

Pero además, la decisión del PEN de atribuirse la potestad de establecer cuándo una norma debe ser suspendida viola el sistema de frenos y contrapesos, puesto que la Constitución Nacional no le asigna tal facultad. En ese sentido, la potestad auto atribuida de determinar cuando una ley no puede ser implementada podría equivaler en los hechos a un segundo veto. Se trata de una forma renovada de hiperpresidencialismo en la medida que al uso ya habitual, desproporcionado e inconstitucional de las potestades legislativas asignadas al Presidente, se adiciona ahora un nuevo mecanismo para acrecentar el poder presidencial: la facultad de suspender la ley, luego de ser vencido por el Congreso.

Al respecto, Quiroga Lavie, Benedetti y Cenicacelaya han afirmado que cuando *la Cámara de origen lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de los dos tercios de votos nominales (debe entenderse de los presentes), pasa a la Cámara revisora, quien lo debe sancionar por igual mayoría y método de votación nominal (por sí o por no). Sancionado por el Congreso, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación imperativa. Es decir, que si el Congreso insiste con la mayoría especial requerida por el artículo 83, de ninguna forma cabe un segundo veto del Ejecutivo por tratarse de un mismo proyecto de ley. La insistencia congresional supone su promulgación automática y al Ejecutivo sólo le resta su publicación.* (Derecho Constitucional Argentino. Tomo II. Pág. 1122)

En ese marco, es preciso destacar que el principio de división de poderes tiene como objetivo resguardar los derechos humanos de la población que podrían verse afectada por un poder

ejercido por fuera de los márgenes constitucionales. La vigencia plena de este principio tiene una dimensión especialmente relevante para garantizar los intereses de la comunidad y constituye una garantía colectiva en la protección de los derechos.

También es imperioso recordar que la Constitución Nacional otorga al Poder Ejecutivo ciertas facultades legislativas, de interpretación restrictiva, ya que como fuera destacado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo "Colegio Público de Abogados de Capital Federal c/ EN - PEN - ley 25.414 - dto. 1204/01 s/ amparo" fue un objetivo de la reforma constitucional de 1994 la atenuación del sistema presidencialista. En ese razonamiento, el tribunal sostuvo que *La letra del texto constitucional (artículos 99.3 y 76) refleja sin ambigüedades la decisión que tomó la Convención Constituyente de 1994 de, por una parte, mantener el principio general contrario al ejercicio de facultades legislativas por el Presidente como una práctica normal y, por la otra, de introducir mayores precisiones sobre las condiciones excepcionales en que ello sí puede tener lugar.*

De lo expuesto se deriva necesariamente que las facultades legislativas otorgadas por la Constitución Nacional al PEN son de interpretación restrictiva y limitadas a las expresamente reconocidas. De modo que la expresión constitucional que señala que el Presidente "Participa de la formación de las leyes" (art. 99, inc. 3, CN) se proyecta hacia las distintas atribuciones de éste para intervenir en el proceso de elaboración de las leyes en sus diversas etapas (en un extremo la iniciativa legislativa, y en el otro la posibilidad de observar leyes). Pero tales previsiones no lo autorizan a atribuirse una facultad que el texto constitucional no le da. De otro modo se crearía una suerte de "nueva facultad" para contrarrestar la superación del veto por parte del Poder Legislativo. Es claro que sostener una tesis así es contraria a los objetivos que motivaron la reforma constitucional antes aludida.

4. Sobre la prohibición del P.E.N de suspender e inaplicar leyes

Más aún, la intención estatal de no implementar la Ley bajo el argumento de que la misma no prevé de forma concreta los fondos de financiamiento equivale a que, en los hechos, el Poder Ejecutivo Nacional, cuestione la validez de la norma en cuestión y en consecuencia la suspenda o inaplique, lo que, como es sabido, se encuentra tajantemente prohibido.

En ese sentido cabe recordar que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dicho que **"Cualesquiera sean las facultades del Poder Ejecutivo para dejar sin efecto actos contrarios a las leyes, no le corresponde declarar la inconstitucionalidad de ellas, pues dicha facultad**

es exclusiva del Poder Judicial, único habilitado para juzgar la validez de las normas dictadas por el órgano legislativo. Lo contrario importaría admitir que el poder pueda residir y concentrarse en una sola sede" (Fallos 269:243).

Por ello, el Poder Ejecutivo no puede decidir válidamente no aplicar una ley argumentando que existe un defecto normativo que impide su ejecución. De modo que el artículo 2° del Decreto 681/2025 que tiene por finalidad la suspensión a la que venimos haciendo referencia resulta inconstitucional.

También en el caso "Municipalidad de Avellaneda c/ ENTel s/ liquidación si ejecución fiscal" señaló la Corte que ***"no puede reconocerse a los entes estatales el derecho a efectuar esa clase de objeciones"*** (objetar la validez de una ley).

En similar sentido, la misma Procuración del Tesoro de la Nación en el Dictamen identificado como Tomo 72 Página 137, afirmó que ***"es evidente que el Poder Ejecutivo no puede ni derogar las leyes ni declarar su inconstitucionalidad.....Que es igualmente evidente...que está obligado a ejecutar y cumplir las leyes"*** y que el camino para examinar la validez de una ley es su derecho de veto.

En conclusión, al disponer la suspensión de la ley, el Poder Ejecutivo violó el principio republicano de gobierno en la medida que invadió competencias exclusivas del Poder Judicial, único órgano habilitado en nuestro sistema constitucional para disponer la inaplicabilidad de las normas.

5. Sobre la violación de los derechos humanos como consecuencia de la falta de implementación de la Ley 27.793.

Como consecuencia de la omisión inconstitucional del Poder Ejecutivo Nacional de poner en marcha la ley 27.793, el Estado Nacional incumple con los compromisos internacionalmente asumidos. En especial, el deber de preservar la salud, brindar cuidados y garantizar el derecho a una vida independiente a niños, adolescentes y adultos con discapacidad.

En ese sentido, es importante reiterar que el art. 75, inc. 23, de la Constitución Nacional, la Convención de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ambos tratados con jerarquía constitucional imponen al Estado deberes adicionales de protección respecto de quienes, como en este caso, se encuentran en especial situación de vulnerabilidad.

El citado menú de normas de rango supremo reconoce derechos y deberes para que estos resulten efectivos y no ilusorios, puesto que están llamados a acudir en auxilio de quienes requieren del estado y la sociedad en su conjunto, de servicios elementales que les permitan vivir con autonomía y participar activamente en ella. Desde este particular punto de vista, es difícil imaginar una situación más angustiante que el temor que atraviesan las personas con discapacidad de perder las prestaciones de diversa índole que les permiten acceder a los apoyos y cuidados tan necesarios para ser incluidos en la comunidad.

A 19 años de que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es imperioso defender su fuerza normativa y recordar que dicho tratado reconoció en artículo 19 el derecho a una vida independiente y a ser incluidas en la comunidad con los apoyos que estas puedan requerir.

A su vez, en su Preámbulo expresa que la mayoría de las personas con discapacidad viven en condiciones de pobreza y reconoce la necesidad fundamental de mitigar los efectos negativos de la pobreza en este colectivo. También, destaca el valor de las contribuciones que realizan y pueden realizar las personas con discapacidad al bienestar general.

Por otra parte, también expresa que ***“la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”***, y como correlato de dicho enunciado, el artículo 1 afirma que ***“Las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”***.

Además, el artículo 28 titulado **“Nivel de vida adecuado y protección social”** reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y **a la mejora continua de sus condiciones de vida.**

También reconoce que los Estados se comprometen a:

“b) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza; c) Asegurar el acceso de las personas con discapacidad y de sus

familias que vivan en situaciones de pobreza a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluidos capacitación, asesoramiento, asistencia financiera y servicios de cuidados temporales adecuados;”

De lo dicho anteriormente puede concluirse lo siguiente. El mencionado Tratado Internacional que goza de jerarquía constitucional en nuestro país, reconoce la particular situación de pobreza en la que se encuentran las personas con discapacidad a nivel mundial y reconoce obligaciones específicas de los Estados a fin de brindar protección social a las personas con discapacidad y sus familias y reducir la pobreza.

Además, como novedad incorpora el modelo social de la discapacidad al definir a este colectivo no solo desde las diversas deficiencias que cada persona podrá tener, sino también desde las diferentes barreras sociales al ejercicio de sus derechos. De allí que el mismo Preámbulo afirme que se trata de **“un concepto que evoluciona”**.

Y finalmente, alienta una idea fuerza que constituye un elemento estructural de la Convención. Las personas con discapacidad son valiosas en la sociedad y pueden contribuir a esta, al igual que las demás personas. Es por ello que la Convención, al reconocer el derecho humano a la vida independiente y en la comunidad, al ejercicio de la capacidad jurídica o a recibir una educación inclusiva, no hace otra cosa que potenciar el desarrollo y las capacidades a fin de que cada persona pueda finalmente cumplir con los anhelos de su vida y ser valoradas por su comunidad.

Pero este postulado constituye una mera declaración ilusoria si el estado obstaculiza las disposiciones legales tendientes a hacerlos efectivos. Vease que en el caso la Ley de emergencia en discapacidad es sumamente relevante para ello: por un lado, garantiza el financiamiento de las prestaciones tendientes a satisfacer el derecho a una vida independiente, y por el otro, obstaculiza la puesta en marcha del nuevo régimen de protección social diseñado a partir de la consagración de las pensiones no contributivas por discapacidad para la protección social.

Como novedad la Ley 27.793 establece la compatibilidad entre el empleo formal y la pensión, por lo cual la acreditación de una incapacidad total y permanente ya no constituye un requisito para el acceso al beneficio, y dispone la conversión de oficio de todas las pensiones no contributivas otorgadas por invalidez laboral, en pensiones no contributivas por discapacidad para protección social. Para su acreditación se requiere el Certificado de Discapacidad.

En efecto, el Artículo 5° modifica el artículo 9° de la Ley 13.478 estableciendo lo siguiente: *“Facúltase al Poder Ejecutivo a otorgar una pensión inembargable a toda persona sin suficientes*

recursos propios, no amparada por un régimen de previsión, de setenta (70) o más años de edad o con discapacidad que cuente con el Certificado Único de Discapacidad.(CUD)....La pensión no contributiva para personas con discapacidad se denominará- Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social.. ”

Seguidamente, en su Artículo 6° dispone: “Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social. La Agencia Nacional de Discapacidad es la autoridad competente para la gestión integral y otorgamiento de la Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social, y queda facultada a dictar las normas aclaratorias y complementarias en la materia. Podrán ser titulares de la Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social las personas con discapacidad que cumplan con los 4 siguientes requisitos:a) Acreditar el Certificado Único de Discapacidad (CUD); b) Acreditar la identidad, edad y nacionalidad mediante el Documento Nacional de Identidad c) Ser ciudadano/a argentino/a o nativo/a, por opción o naturalizado/a; d) Acreditar las personas extranjeras una residencia legal mínima ,continuada en el país de cinco (5) años, anteriores a la fecha de solicitud del beneficio; e) No percibir ingresos económicos netos iguales o superiores a dos (2) salarios mínimos vitales y móviles. A tal fin se tiene en cuenta el ingreso individual y no del grupo familiar; f) No estar amparado/a el/la peticionante por un régimen de previsión, retiro permanente o pensión de carácter contributivo o no contributivo; g) Aprobar la evaluación socioeconómica realizada por la Agencia Nacional. de Discapacidad según los criterios que establezca la misma en acuerdo con el Consejo Federal de Discapacidad. En caso de ser propietario/a de una vivienda, deberá acreditar su. carácter de vivienda única familiar.”

Además, el Artículo 7° titulado “Compatibilidad con trabajo y empleo”, la Ley dispone que **La Pensión no Contributiva por Discapacidad para Protección Social será compatible con poseer un vínculo laboral formal y/o encontrarse inscripto en el régimen general y/o simplificado vigente, en la medida de lo prescripto en la presente norma.**

Por último, el Artículo 9° establece que “Toda pensión no contributiva otorgada, de acuerdo a la normativa vigente al momento de su adjudicación, por la Agencia Nacional de Discapacidad antes de la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la presente Ley, **se convertirá de oficio en Pensión No Contributiva por Discapacidad para Protección Social**”.

Como podrá observar V.S, la Ley aprobada por el Congreso, está llamada a cumplir con objetivos constitucionales a través medios legítimos, por lo que el decreto 681/2025 cuestionado en la presente causa viola la obligación internacional de adoptar medidas normativas tendientes a respetar y garantizar los derechos humanos, que se encuentra plasmada en el artículo 4 de la

Convención en tanto que el mismo consagra la obligación general de los Estados Partes de "a) Adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la presente Convención; b) Tomar todas las medidas pertinentes, incluidas medidas legislativas, para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas existentes que constituyan discriminación contra las personas con discapacidad; ...d) Abstenerse de actos o prácticas que sean incompatibles con la presente Convención y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen conforme a lo dispuesto en ella".

4. PETITORIO

Por todo lo expuesto solicitamos a Ud. que:

1. Nos tenga por presentados en carácter de amicus curiae.
2. Se tengan en consideración los argumentos jurídicos presentados a lo largo del presente escrito.



Tomás I. Griffla (T°607, F°444, CFALP)



Fabian Murua (T° 606 F° 938 CFALP)