ESCUELA
DE LA DEFENSA PÚBLICA

MPD
Argentina

DOSSIER

INFORME SOBRE AUDITORÍAS A PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR DISCAPACIDAD

Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

INFORME SOBRE AUDITORÍAS A PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS POR DISCAPACIDAD[1]

Sebastián E. Tedeschi

Alejo Joaquín Giles[2]

Desde comienzos del año en curso la Agencia Nacional de Discapacidad está realizando una serie de auditorías sobre las pensiones no contributivas por discapacidad ya otorgadas. En el presente informe, el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Defensoría General de la Nación (I) reconstruye los antecedentes del caso; (II) detalla algunas cuestiones de índole jurídica que emergen –desde una perspectiva de derechos humanos– en torno a la posibilidad de que la Agencia revise la concesión de prestaciones de ese tipo; y (III) repasa algunas vías procesales disponibles para resolver los supuestos conflictivos a detallar.

I. ANTECEDENTES

I.1. Citaciones de la Agencia Nacional de Discapacidad

En el marco de una serie de auditorías impulsadas por la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS), un gran número de personas titulares de pensiones no contributivas por discapacidad –o por "invalidez laboral", según la etiqueta adoptada a nivel reglamentario– están siendo citadas para que concurran a un establecimiento de salud "con el fin de verificar la subsistencia de los requisitos para el goce de la prestación"[3].

En las cartas documento que el Programa ha tenido la oportunidad de cotejar, se les requiere a las personas destinatarias que comparezcan a la cita munidas de su Documento Nacional de Identidad y de "la documentación médica respaldatoria actualizada que acredite su condición de beneficiario de la pensión". Se afirma que "en caso de comparecer a la citación sin la correspondiente documentación se configurará un incumplimiento a sus obligaciones en su calidad de beneficiario en los términos del Capítulo V del Anexo I del Decreto N°432/97 y sus modificatorias".

La motivación del procedimiento de auditoría se sugiere en el siguiente párrafo, incluido en todas las misivas:

---

[1] Este informe se nutrió de la lectura y contribuciones de numerosas personas integrantes del Ministerio Público de la Defensa de la Nación. Agradecemos especialmente a María Luz Felipe (Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Villa María); María Adelina Navarro Lahitte (Defensoría Pública Curaduría Nº 18); Rosana Feliciotti y Romina Espiño Rocha (Programa sobre Temáticas de Salud, Discapacidad y Adultos Mayores); Rosario Muñoz (Defensoría Pública Oficial ante los Tribunales Federales de Primera y Segunda Instancia San Martín); Soledad Fernández Mele y Brenda Salina (Defensoría Pública Curaduría Nº 17); Victoria Sánchez Soulie y Gerardo Cerabona (Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de Azul, con asiento en Tandil).

[2] Coordinador e integrante, respectivamente, del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la Defensoría General de la Nación.

[3] El comienzo de las auditorías fue anunciado por la ANDIS en la página oficial del Gobierno argentino (véase la nota "Comenzó la auditoría de las Pensiones No Contributivas por Invalidez Laboral", publicada el 12 de febrero del año en curso, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/comenzo-la-auditoria-de-las-pensiones-no-contributivas-por-invalidez-laboral).

> Desde el inicio de esta gestión, la ANDIS llevó a cabo relevamientos para garantizar la transparencia y el acceso al beneficio a quienes por razones de salud se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se encontraron reiteradas irregularidades. Es importante que esta ayuda llegue a quienes corresponde y realmente la necesitan, sin discrecionalidad, desviaciones ni fraudes.

Las cartas documento también precisan que "dentro de los 30 días de asistir al turno [la persona citada] deberá remitir copia de la documentación y de la constancia de atención brindada por el profesional a esta Agencia". Entre las vías que se ofrecen para cumplir con la intimación se menciona el denominado "Trámite Presentación de Documentación para Pensión Invalidez – Auditoría ANDIS", en la plataforma Trámites a Distancia (TAD) del Poder Ejecutivo Nacional. Por último, las comunicaciones contemplan que, "de encontrarse imposibilitado de comparecer por un impedimento real y concreto", quien ha sido citado:

> […] deberá justificar debidamente dicha circunstancia mediante un correo electrónico a inasistenciapnc@andis.gob.ar con plazo hasta veinticuatro (24) horas antes del día de la citación, adjuntando la documentación que justifique la incomparecencia, con copia de su Documento Nacional de Identidad (DNI), frente y dorso.

En la muestra que el Programa pudo compulsar, el lapso de tiempo entre el día de la citación y la fecha en que cada carta documento fue firmada (dejando de lado las demoras y dificultades vinculadas con su recepción) no superaba, en promedio, los quince días corridos.

Para conocer mejor las condiciones del procedimiento de auditoría, el Programa realizó una consulta a la ANDIS a través de un pedido de acceso a la información pública enviado en mayo de 2025. De la respuesta del organismo surge lo siguiente[4]:

Sobre las citaciones

- De un total de 1.042.123 personas beneficiarias de la pensión no contributiva por discapacidad (a junio de 2025), la agencia citó a 22.339 personas en el 2024 y a 821.598 personas en lo que va del 2025. Puesto en porcentajes, **fueron citadas el 81% de las personas beneficiarias**. Pero "se prevé citar a la totalidad de los pensionados que se le otorgó la pensión hasta diciembre de 2023, quedando pendiente de citación y análisis los pensionados menores de edad".
- El modelo de carta documento utilizado para las citaciones coincide con las misivas que el Programa tuvo la oportunidad de cotejar.
- Consultada sobre "[c]uáles son las previsiones especiales adoptadas por la Agencia, si alguna, para garantizar la accesibilidad de las citaciones para personas con discapacidad", esta respondió que "se realizaron instructivos y guías en distintos formatos accesibles sobre las instancias del proceso de auditorías que se están llevando adelante" (el subrayado nos pertenece)[5].

[4] La respuesta fue emitida por la Dirección Nacional de Apoyos y Asignaciones Económicas de la ANDIS en la nota NO-2025-65429853-APN-DDTYAB#AND del 17 de junio de 2025.

[5] La respuesta incluye este enlace hacia los instructivos referidos, alojados en el sitio web de la Agencia: https://www.argentina.gob.ar/andis/auditoria-de-pensiones-no-contributivas-por-invalidez-laboral.

- Consultada sobre "los mecanismos logísticos utilizados para enviar las citaciones a los domicilios de las personas titulares de la pensión" y "la modalidad adoptada para confirmar la recepción efectiva de las citaciones", la Agencia respondió lo siguiente:

> Las citaciones se realizan a través de empresas de correos mediante carta documento. […] El servicio de entrega cuenta con dos avisos de entrega en el domicilio y 10 días de guarda en la sucursal luego de dejar los avisos antes mencionados para el retiro por parte del pensionado (el subrayado nos pertenece).

"Asimismo, con fecha 1º de abril de 2025 se publicó en el Boletín Oficial el Edicto Nº 19.437/25, mediante el cual se informó a la comunidad el inicio y desarrollo de dichas auditorías"[6].

- De las 843.937 citaciones enviadas entre el 2024 y lo que va del 2025, solo 378.823 cuentan con constancia positiva de recepción. Es decir, **solo el 45% de las citaciones enviadas acreditan haber llegado a sus destinatarios**.

Sobre el procedimiento de revisión

- Consultada sobre "el plazo promedio entre el envío de la citación y la fecha de la cita pautada para mantener la primera entrevista médica", la Agencia afirma que las citaciones "[s]e envían con un plazo mínimo de 20 días hábiles de anterioridad al turno asignado"[7].
- De las personas citadas, 228.897 concurrieron a la cita con la documentación completa y 89.152 enviaron copias de los documentos a la Agencia dentro del plazo de 30 días desde la fecha de la cita (recuérdese que los datos están actualizados a junio de 2025). En porcentajes, **las personas que concurrieron a la cita con la documentación completa representan el 60% de las citadas que tienen acreditada la recepción de la citación (378.823 personas) y el 27% de las personas citadas en general (843.937 personas).**
- Consultada sobre "[q]ué recursos ofrece, si alguno, para que la persona citada pueda acceder a documentación médica respaldatoria actualizada que acredite su condición de beneficiario de la pensión", la Agencia respondió lo siguiente: "La persona debe asistir con los estudios con los que cuente con los cuales pueda acreditar que sigue contando con la condición de invalidez total y permanente. No se requiere CMO ni presentación de CUD".
- Consultada sobre los centros médicos elegidos para que las personas citadas tengan su primera entrevista médica, la Agencia respondió que "[l]os mismos son designados por PAMI, en el marco del Convenio entre ambos organismos, lo cuales estarán disponibles dentro de departamento de residencia del beneficiario, con una distancia promedio menor a 50km de la localidad de residencia"[8].

---

[6] El edicto indicado puede consultarse siguiendo este enlace: https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/323325/20250401. El texto del edicto es análogo al que contiene la carta documento modelo utilizada para citar a las personas beneficiarias de la pensión.

[7] Este dato es inconsistente con lo que surge de las citaciones que el Programa pudo compulsar.

[8] En la provincia de Entre Ríos, personas beneficiarias de la pensión que viven en la ciudad de Federación fueron citadas a comparecer en la ciudad de Chajarí, a más de 50 kilómetros de distancia de su domicilio (véase la nota "Pensiones no contributivas: momentos angustiantes viven unas 700 familias de Federación que deben presentarse en Chajarí", publicada el 17 de julio del año en curso). Si bien es concebible que, en un conteo global, el promedio de la distancia de cada una de las personas citadas con el lugar de su citación no supere los 50 kilómetros (el Programa desconoce si la ANDIS cuenta con los datos necesarios para calcularlo), esto es compatible con casos como los relatados: de distancias mayores (e incluso mucho mayores).

- Consultada sobre cuántas personas ha citado en cada uno de los centros médicos elegidos, la Agencia respondió que "[l]a cantidad depende de la capacidad operativa establecida entre el prestador y PAMI".

I.2. Regulación de las pensiones no contributivas por discapacidad

Las pensiones no contributivas por discapacidad son prestaciones que integran el derecho a la seguridad social reconocido en el artículo 14 *bis* de la Constitución Nacional y que contribuyen a la concreción del principio de igualdad expresado en los artículos 16 y 75, inciso 23, del mismo cuerpo normativo. Originalmente, fueron pensadas para ser percibidas por "toda persona sin suficientes recursos propios, no amparada por un régimen de previsión [e] imposibilitada para trabajar"[9]. Sus beneficiarios reciben un haber equivalente al 70% de una jubilación mínima[10] y, si no cuentan con otra cobertura médica, pueden optar por afiliarse al programa Incluir Salud[11].

En el Decreto N° 432/97 del Poder Ejecutivo Nacional fija los requisitos para acceder a una pensión de ese tipo[12]. Allí se establece que quien la solicite ha de "[e]ncontrarse incapacitado en forma total y permanente". "Se presume que la incapacidad es total", prosigue el reglamento aprobado por el decreto, "cuando la invalidez produzca una disminución del SESENTA Y SEIS POR CIENTO (66 %) o más en la capacidad laborativa". Aparte de lo indicado, el decreto prevé otros requisitos, como no poseer "un vínculo laboral formal ni encontrarse inscripto en el Régimen General y/o Simplificado vigente", no estar amparado "por un régimen de previsión, retiro permanente o pensión de carácter contributivo o no contributivo", y no poseer "bienes, ingresos ni recursos suficientes que permitan [la] subsistencia".

La concesión de las pensiones no contributivas por discapacidad no causa estado: ellas "se mantienen mientras subsistan las causas que las originaron" (artículo 14, inciso "d", del reglamento aprobado por el decreto) y caducan por "haber desaparecido las causas que motivaron [su] otorgamiento […] a partir de la fecha en que se conozca esa circunstancia" (art. 10.f). También caducan, entre otros supuestos, por "incompatibilidad con otras prestaciones a partir de la fecha en que se produjo esa situación" (art. 10.e) y por "condena a prisión o reclusión por más de TRES (3) años a partir de la fecha de la sentencia" (art. 10.g). Del otro lado, la negación de la prestación referida tampoco es inmutable: una pensión caducada puede rehabilitarse "cuando el recurrente probare fehacientemente su derecho" (art. 11); al tiempo que toda pensión rechazada mediante acto firme puede solicitarse nuevamente una vez transcurridos doce meses desde su rechazo (art. 13)[13].

El reglamento también prevé que el pago de las pensiones por discapacidad ya concedidas puede ser suspendido cuando se tome conocimiento "de la ocurrencia de alguna de las circunstancias que dan lugar a la caducidad de la prestación" (art. 9.c), pero también en

---

[9] Véase el artículo 9° de la Ley N° 13.478 ("Facultase al Poder Ejecutivo a otorgar en las condiciones que fije la reglamentación 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 imposibilitada para trabajar").

[10] En agosto de 2025 el monto del haber ascendía a $220.013,76 (más un bono de $70.000).

[11] Véase la Resolución N° 1862/2011 del Ministerio de Salud de la Nación.

[12] El Decreto PEN N° 432/97, así como sus modificaciones, ha sido dictado en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 9° de la Ley N° 13.478.

[13] Las referencias de este párrafo y el siguiente remiten a artículos del Anexo I del Decreto PEN N°432/97 actualizado.

otros supuestos como el "[i]ncumplimiento de las obligaciones establecidas en [la] reglamentación" (art. 9.a) y la "[i]ncomparecencia reiterada, sin causa justificada, en caso de citación relacionada con los requisitos para el goce de la prestación" (art. 9.b). Recientemente se incorporaron dos causales de suspensión adicionales: "f) Cuando las citaciones enviadas por la Autoridad de Aplicación al beneficiario no pudieran ser entregadas por inconsistencias en los datos del domicilio declarado por él"; y "g) Cuando las citaciones enviadas por la Autoridad de Aplicación al beneficiario no pudieran ser entregadas por causales imputables al destinatario" (conf. Decreto PEN N° 843/2024).

El procedimiento de otorgamiento y revisión de las pensiones referidas está a cargo de la ANDIS[14]. Para el cumplimiento de sus funciones, el organismo ha sido dotado de dos facultades que resultan relevantes para este informe: puede disponer la realización de "inspecciones y auditorías tendientes a verificar la situación de los beneficiarios" (art. 15) y disponer:

> las medidas que estimare procedentes para comprobar el cumplimiento de los requisitos que dieron origen a la prestación, como así también la subsistencia de los requisitos para el goce de la prestación, y exigir documentación y/o revisiones a los beneficiarios para su comprobación (art. 16).

El 23 de septiembre de 2024, a través del Decreto N° 843/2024, el Poder Ejecutivo Nacional modificó la reglamentación de las pensiones por discapacidad y dispuso lo siguiente:

> ARTÍCULO 1º.- Sustitúyese el ANEXO I del Decreto N° 432 del 15 de mayo de 1997 y sus modificatorios en lo que respecta a las Pensiones No Contributivas por Invalidez Laboral […].
>
> ARTÍCULO 2°. La AGENCIA NACIONAL DE DISCAPACIDAD, organismo descentralizado actuante en la órbita del MINISTERIO DE SALUD, estará facultada a dictar las normas aclaratorias y complementarias que sean necesarias para la implementación de lo dispuesto en el presente decreto y determinará los criterios, procedimientos y documentación necesaria para el acceso y mantenimiento de las prestaciones instituidas por el artículo 9° de la Ley N° 13.478 y sus modificatorias, conforme a lo previsto por el Decreto N° 432/97 y sus modificatorios.
>
> ARTÍCULO 3°. La Pensión No Contributiva por Invalidez Laboral se encuentra sujeta a revisión y/o auditoría médica y socioeconómica, y podrá pedirse su revalidación según lo determine la Autoridad competente. Lo dispuesto en el presente artículo es aplicable a las pensiones ya otorgadas y a las que se otorguen en el futuro.
>
> ARTÍCULO 4º. Deróganse los Decretos Nros. 7 del 5 de enero de 2023 y 566 del 31 de octubre de 2023.

Los decretos derogados por el artículo cuarto flexibilizaban algunos de los requisitos para acceder a la pensión. En vez de "encontrarse incapacitado en forma total y permanente", lo exigido ahora, el Decreto PEN N°7/2023 requería "encontrarse imposibilitada o imposibilitado, en virtud de su condición de salud y vulnerabilidad social, para la plena

[14] Así lo establecen el decreto de creación de la Agencia, Decreto PEN N° 698/2017, y el Anexo I del Decreto PEN N° 432/97. En ejercicio de las funciones que tiene asignada, el organismo emitió la Resolución 1786/2023, mediante la cual aprobó una serie de lineamientos (Anexo I) y criterios (Anexo II) para la tramitación y determinación de otorgamiento de la pensión no contributiva por discapacidad.

inclusión". Por su parte, el Decreto PEN N° 566/2023 eliminaba la exigencia de no poseer "un vínculo laboral formal ni encontrarse inscripto en el Régimen General y/o Simplificado vigente", ahora reincorporada.

En ejercicio de las facultades conferidas por el Decreto PEN N°843/2024, la ANDIS dictó la Resolución N° 187/2025 mediante la cual aprobó un baremo médico que contenía "los lineamientos para el análisis del grado de invalidez laboral" requerido para el otorgamiento de la pensión. En el mismo acto, el organismo estableció que el nuevo baremo:

> […] resultará de aplicación a todo trámite de 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, que se inicie a partir de la firma de la presente Resolución o que se haya iniciado con anterioridad; asimismo se aplicará al momento de la revisión y/o auditoría de las mismas.

Esa resolución fue derogada el 13 de mayo de 2025 mediante la Resolución N° 1172/2025 de la ANDIS, dictada por el directorio del organismo sobre la base de un informe interno que recomendó la revisión del acto derogado y "la elaboración de una nueva propuesta que actualice los criterios técnicos y metodológicos para la evaluación de la invalidez laboral". Una nota de prensa del mismo día aclaró lo siguiente: "es importante señalar que el baremo y los términos del anexo de la Resolución 187/2025 derogada no fueron utilizados en ningún formulario, documentación o base de datos, ni en procesos de auditoría"[15]. Al cerrar este informe, la nueva propuesta de baremo todavía no había sido anunciada.

II. CUESTIONES JURÍDICAS

Desde una perspectiva de derechos humanos, la posibilidad de que la ANDIS revise las pensiones no contributivas por discapacidad ya concedidas genera algunas cuestiones de índole procesal, administrativa y constitucional, sobre las cuales nos detendremos en esta sección del informe.

II.1. Regularidad del procedimiento de revisión

El otorgamiento y revisión de las pensiones por discapacidad, como todo procedimiento administrativo, debe respetar las normas constitucionales y convencionales, así como las reglas que se extraen de la garantía del debido proceso. Dadas las condiciones en que se están dando las auditorías que nos ocupan, los estándares que subrayamos a continuación adquieren relevancia [16].

---

[15] Véase la nota "Se oficializa la derogación de la Resolución 187/2025", del 13 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-oficializa-la-derogacion-de-la-resolucion-1872025.

[16] Hay juzgados federales que, haciendo una lectura como la que propondremos aquí, han ordenado detener auditorías y retrotraer suspensiones. En cuanto a las auditorías, véase la medida cautelar dictada por el Juzgado Federal de Mercedes el 7/06/2025 en el marco del expediente FSM 25696/2025 (caso "Insaurralde"), disponible en: https://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=S6FQ0z2w%2B5hjFg1BaqqzdnRKhkUzRhJLmkp0kiQ3Wd8%3D&tipoDoc=despacho; y la medida cautelar dictada por el Juzgado Federal de Azul el 08/07/2025 en el marco del expediente FMP 11483/2025 (caso "Arenas"), disponible en: https://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=Yxvsbvr%2F1hpDMZ32CfB9XxbjC6uSUsMwwsyxwLzHds0%3D&tipoDoc=despacho. En cuanto a las suspensiones, véase la medida cautelar dictada por el Juzgado Federal de Formosa N° 2 el 19/08/2025 en el marco del expediente FRE 006822/2025 (caso "Defensoría del Pueblo de Formosa", disponible en: https://scw.pjn.gov.ar/scw/viewer.seam?id=ulwWp4cHqWzLjctIF79UjHWaTxZZpK0IBFsoNSGt%2Fp4%3D&tipoDoc=despacho.

II.1.a. Deber de implementar ajustes

En primer lugar, el mecanismo de citación y la modalidad de revisión elegidas deben evaluarse a la luz del deber de implementar ajustes en los procedimientos donde están involucradas personas con discapacidad y de conferirles, así, un trato diferenciado que elimine toda barrera para el ejercicio de sus derechos.

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, dotada de jerarquía constitucional por la Ley 27.044, establece el deber de asegurar "que las personas con discapacidad tengan acceso a la justicia en igualdad de condiciones con las demás, incluso mediante ajustes de procedimiento y adecuados a la edad […]" (artículo 13). Además, prevé que, "[a] fin de promover la igualdad y eliminar la discriminación, los Estados Partes adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar la realización de ajustes razonables" (artículo 5.3). Entiende por "ajustes razonables" todas aquellas "modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales" (artículo 2).

En su Observación general número 6 sobre la igualdad y la no discriminación de 2018 (OG 6), el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, órgano de supervisión de la Convención, aclaró los alcances de las obligaciones emanadas de los pasajes citados en el párrafo anterior. El Comité explica que la concepción de la igualdad a la que adscribe este instrumento es la "igualdad inclusiva", la cual contiene una "dimensión de ajustes" destinada a "dar cabida a la diferencia como aspecto de la dignidad humana" (párrafo 11). En dicho marco, los "ajustes de procedimiento" requeridos por el artículo 13 de la Convención consisten en lo siguiente:

> A fin de garantizar el acceso efectivo a la justicia, los procesos deben permitir la participación y ser transparentes. Entre las medidas que permiten la participación cabe mencionar las siguientes: a) Transmisión de información de manera comprensible y accesible; b) Reconocimiento de distintas formas de comunicación y adaptación a su uso; c) Accesibilidad física en todas las etapas del proceso; d) Apoyo financiero en el caso de la asistencia letrada, si procede, y con sujeción a los requisitos reglamentarios en cuanto a los medios de vida y la justificación de esa ayuda. (OG 6, párrafo 52.)

Según el artículo 2 de la Convención, con el término "comunicación" se abarcan "los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso. También el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso"; y por "lenguaje" se entiende "tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal".

Por su parte, los "ajustes razonables" requeridos por el artículo 5 de la Convención "son una parte intrínseca de la obligación, de cumplimiento inmediato, de no discriminar en el contexto de la discapacidad" (OG 6, párrafo 23).

> Algunos ejemplos de ajustes razonables son hacer que la información y las instalaciones existentes sean accesibles para una persona con discapacidad; modificar los equipos; reorganizar las actividades; cambiar la programación de las

> tareas; adaptar el material didáctico y las estrategias de enseñanza de los planes de estudio; adaptar los procedimientos médicos; o permitir el acceso a personal de apoyo sin imponer cargas desproporcionadas o indebidas (OG 6, párrafo 23).

A diferencia de las obligaciones en materia de accesibilidad, que son *ex ante*, los ajustes razonables "deben realizarse desde el momento en que una persona con discapacidad requiera acceder a situaciones o entornos no accesibles, o quiera ejercer sus derechos" y "exigen que el garante de los derechos entable un diálogo con la persona con discapacidad" (párrafo 24.b). La obligación de proporcionar ajustes razonables:

> …también se aplica cuando el posible garante de los derechos debería haberse dado cuenta de que la persona en cuestión tenía una discapacidad que tal vez obligara a realizar ajustes para que esta pudiera superar obstáculos al ejercicio de sus derechos (ídem).

Por último, en cuanto a la denegación de ajustes razonables, el Comité aclara que: "la justificación de la denegación de un ajuste razonable debe fundamentarse en criterios objetivos, y debe analizarse y comunicarse oportunamente a la persona con discapacidad que requiera el ajuste" (OG 6, párrafo 27).

Los estándares reseñados son criterios que las auditorías que nos ocupan deberían seguir para resultar adecuada constitucional y convencionalmente. Sin embargo, el mecanismo de citación y la modalidad de revisión elegidas por la ANDIS no parecen cumplirlos eficazmente. El mecanismo de citación adoptado consiste en el envío de cartas documento que, por ser un texto escrito, son obviamente inaccesibles para personas con discapacidad visual; y, por el modo en que están escritas, no son fácilmente comprensibles para sus destinatarios en general y, en especial, para aquellos que presenten dificultades cognitivas.

Como ejemplo de falta de claridad comunicativa, vale mencionar el modo en que se describe aquello que las personas citadas deben acompañar para cumplir con la carga que se les impone. En efecto, se les solicita presentarse con "la documentación médica respaldatoria actualizada que acredite su condición de beneficiario de la pensión", sin aclarar de qué tipo de documentación se trata, a qué condición se está haciendo referencia, quién debería expedir la documentación requerida, cómo obtenerla, etcétera. Otro ejemplo destacable es la falta de explicaciones sobre las consecuencias de no concurrir a la cita o de asistir, pero no llevar la documentación solicitada. La carta solo menciona que "de comparecer a la citación sin la correspondiente documentación se configurará un incumplimiento a sus obligaciones en su calidad de beneficiario en los términos del Capítulo V del Anexo I del Decreto N° 432/97 y sus modificatorios", sin aclarar que el "incumplimiento" aludido configura una causal de suspensión del cobro de la pensión, la establecida en el artículo 9.a del Reglamento.

Una lectura global de la carta modelo enviada por la ANDIS revela dos cosas: por un lado, que contiene información relevante que no es transmitida "de manera comprensible y accesible"; por otro lado, que la carta omite transmitir información clave para comprender la importancia de asistir a la cita y de hacerlo con la documentación requerida. Los instructivos y guías que la ANDIS declara haber preparado no solucionan el problema, entre otras razones porque, al no ser acompañados de una amplia campaña de difusión, simplemente presuponen como dado el paso inicial que, en cambio, la Agencia debía (y todavía debe) asegurar: que las personas destinatarias se enteren de la auditoría que caerá sobre ellas, así como de sus implicancias.

La amplitud prevista en el artículo 41 del decreto reglamentario de la LNPA (decreto N° 1759/1972) en cuanto a los medios de notificación de los actos administrativos ("las notificaciones podrán realizarse por cualquier medio que dé certeza de la fecha de recepción del instrumento en que se recibió la notificación…") solo acentúa el problema puesto que nos invita a pensar en todas las vías efectivas que la ANDIS podría haber usado para notificar de las citaciones, pero que no utilizó[17].

Por su parte, la modalidad de revisión, al ser presencial, no contempla ajuste alguno para las personas con problemas de movilidad[18]. Al no ofrecer recursos para que las personas citadas accedan a la documentación requerida, tampoco prevé ajuste alguno destinado a resolver los obstáculos económicos y logísticos que se presentan a tal efecto, sobre todo teniendo en cuenta que las personas destinatarias de la pensión perciben un haber equivalente (apenas) al 70% de una jubilación mínima y que, al ser citadas en simultáneo, los servicios médicos públicos difícilmente puedan absorber toda la demanda de evaluaciones médicas en tiempo útil[19]. Todos esos problemas de movilidad y carencia de recursos, al resultar completamente previsibles para la Administración Pública, activaban el deber de la ANDIS de implementar ajustes en su procedimiento de revisión. Además de lo señalado, los estándares referidos con anterioridad también condicionan los espacios y la infraestructura destinada a los operativos de auditoría: estos deben ser accesibles[20] y cada persona citada debe recibir los ajustes que su situación requiera para cumplir con la carga impuesta (por ejemplo, la puesta a disposición de intérpretes, asistentes personales, transportes adaptados, entre otras medidas que podrían resultar necesarias)[21].

---

[17] En un informe sobre este tema remitido al Programa por las Defensorías Públicas Curadurías N° 17 y 18 del MPD, se menciona como ejemplo de un medio efectivo de comunicación la siguiente alternativa, que sin embargo pasó desapercibida para la Agencia Nacional puesta al servicio de las personas con discapacidad: "ANSES tiene en su base de datos la entidad bancaria en la que se paga cada beneficio y también sabe si el ultimo beneficio fue cobrado o no (constancia RUB). Cuando en las Defensorías no logramos ubicar a alguna persona asistida, hemos recurrido a la notificación a través del banco". "Primero verificamos si la persona está yendo a cobrar y luego, si vemos que el beneficio está siendo percibido, libramos un oficio y requerimos la colaboración a la entidad bancaria para le entregue a la persona la carta o citación que queremos hacerle llegar". "Este mecanismo también podría haber sido utilizado por ANDIS, sobre todo para trabajar aquellos casos en los que no prosperó la notificación por carta documento. Tiene como aspecto positivo que el empleado bancario va a controlar la identidad de la persona, con lo cual esta modalidad provee incluso una notificación personal, la carta documento no es personal ya que llega al domicilio denunciado".

[18] Como ejemplo puede mencionarse el amparo que diera inicio al expediente FMP N°11483/2025, promovido por una persona *con* esclerosis múltiple y carente de movilidad, citada por la ANDIS a revisar presencialmente su pensión por discapacidad, sin la provisión de apoyo o ajuste. El amparo tiene el patrocinio de la Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de Azul, con asiento en Tandil.

[19] Nuevamente, el amparo que diera inicio al expediente FMP 11483/2025 permite ejemplificar el punto: con la acción –presentada el 07/07/2025– se acompaña un informe del hospital público de Tandil "que certifica el colapso del sistema de salud pública local y la imposibilidad de asistir a más de mil personas convocadas en tan breve plazo para brindarle documentación médica actualizada".

[20] La accesibilidad al entorno físico y a todo servicio está contemplada en el artículo 9 de la Convención y ha sido objeto de precisiones por el Comité en su Observación general N° 2 (2014).

[21] El Programa ha recibido información que plantea dudas sobre el cumplimiento de dichas condiciones en las auditorías en marcha. Por ejemplo, según lo reportado por la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Villa María, en el Centro Médico de Villa María, ubicado en la ciudad cordobesa homónima, han sido citadas 727 personas, entre los días 4 y 18 de agosto, para asistir a la auditoría. Las personas citadas tienen su domicilio en alguna de las localidades que conforman el departamento General San Martín, una división territorial cuya superficie asciende a los 5.000 km2. El Centro prevé entrevistar a un promedio de 73 personas por día, a razón de una persona cada diez minutos. En esas condiciones, es imaginable que haya personas obligadas a trasladarse largas distancias para asistir a la auditoría. También es esperable que la auditoría resulte superficial, o bien no logre cumplir su agenda de atención y se produzcan largas esperas y postergaciones.

II.1.b. Derecho a ser oído y a ofrecer pruebas

En segundo lugar, la revisión de pensiones por discapacidad debería conducirse mediante un procedimiento que respete el derecho de las personas beneficiarias a ser oídas y a ofrecer y producir pruebas.

La Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 8 una serie de garantías procesales entre las que se encuentra el derecho de toda persona "a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable". Estas garantías, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no alcanzan solamente a los procesos judiciales sino también al procedimiento administrativo[22]. Así las cosas, el procedimiento de otorgamiento y revisión de pensiones por discapacidad, en tanto procedimiento administrativo, debe cumplir con las reglas que se extraen de la garantía del debido proceso.

La Ley Nacional de Procedimiento Administrativo N°19.549 se hace eco explícitamente de tales exigencias. Según su artículo 1 *bis*, incorporado por la Ley N°27.742, los procedimientos regidos por ella deben ajustarse a una serie de "principios y requisitos" entre los cuales se encuentran el "derecho a ser oído", es decir, "de exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieren a sus derechos o a sus intereses jurídicamente tutelados" (inciso a-i); y el "derecho a ofrecer y producir pruebas", es decir, "de ofrecer prueba y que ella se produzca, si fuere pertinente, […] debiendo la Administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos y de la verdad jurídica objetiva" (inciso a-ii)[23].

Desde esa perspectiva, las auditorías implementadas por la ANDIS sobre las pensiones por discapacidad ya concedidas nuevamente se vislumbran cuestionables. En primer lugar, porque los defectos en el mecanismo de citación socavan el derecho de las personas beneficiarias a ser oídas. Alguien que no es notificado apropiadamente de la citación a una revisión que puede afectar su derecho a percibir una pensión por discapacidad, además del conocimiento de esta circunstancia, se pierde la oportunidad de "exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos" que decidan si corresponde suspender el cobro de su prestación (o incluso si corresponde revocarla).

Llegados a este punto es pertinente recordar algo que mencionamos al comienzo: solo el 45% de las citaciones enviadas cuentan con constancia positiva de recepción, y solo el 27% de las personas citadas han concurrido a la cita con la documentación completa. Ambos datos son indicios serios en contra de la aptitud del mecanismo de citación implementado para cumplir cabalmente con sus fines. ¿Cómo se explica, si no es por un fracaso comunicativo, que tantas personas incumplan con aquello necesario para seguir percibiendo la prestación con la que apoyan su subsistencia?

En segundo lugar, las auditorías son cuestionables porque el plazo que normalmente se brinda entre que las personas reciben la citación y la fecha de la cita, sumada a la omisión de proveer recurso alguno para que las personas obtengan los documentos que son emplazados a llevar a la cita, hacen que su derecho a ofrecer pruebas se vea socavado. Por

---

[22] Véase, por ejemplo, lo decidido en los casos "Baena Ricardo y otros vs. Panamá", sentencia de 2 de febrero de 2001, Serie C N° 72, párr. 124, 126, 129-131 y 133; y "Claude Reyes vs. Chile", sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C N° 151, párr. 118 y 119).

[23] Nótese que estos no son los únicos principios consagrados en el artículo 1 *bis* que adquieren relevancia para evaluar las auditorías (también lo hacen, sin agotar la lista, el de eficiencia burocrática y de informalismo).

la modalidad de revisión elegida, la persona se enfrenta a una intimación con requisitos probatorios que difícilmente pueda cumplir, lo cual es alarmante desde la perspectiva del debido proceso y la regularidad del actuar administrativo.

II.2. Alcance legítimo de la revisión por cambio de circunstancias

Según vimos en I.2, la ANDIS ha sido dotada de la facultad de revisar toda pensión no contributiva por discapacidad ya concedida. Como corolario del proceso de revisión, puede declararla caduca o suspenderla, entre otros supuestos, cuando hubieran "desaparecido las causas que motivaron [su] otorgamiento […] a partir de la fecha en que se conozca esa circunstancia" (art. 10.f del decreto reglamentario).

¿Cuál es el alcance de esa causal de revisión? ¿Qué ha de darse exactamente para que se configure la "desaparición" de las "causas que motivaron" el otorgamiento de una pensión no contributiva por discapacidad?

II.2.a. Lectura preliminar

A nuestro juicio, una manera fructífera de comenzar a responder al interrogante es partir del tenor literal de la causal aludida y reconstruirla de manera bipartita, como si estuviera conformada por dos elementos. De acuerdo con la lectura preliminar que proponemos, la ANDIS está facultada para declarar la caducidad (o suspender) una pensión cuando se den, conjuntamente, las siguientes condiciones. Por un lado, ha de constatarse (i) un *cambio* en las circunstancias en que se basó la Administración para conceder la pensión[24]. Por otro lado, ha de constatarse (ii) el *incumplimiento* por parte de la persona beneficiaria de alguno de los requisitos necesarios para la concesión de la pensión[25].

Si combinamos las dos condiciones –el cambio y el incumplimiento–, obtenemos la siguiente lista de cuatro situaciones posibles, donde "V" indica que la condición sí se da en un caso concreto y "F", lo contrario:

Situación	*Cambiaron circunstancias*	*Incumple requisitos*
1	F	F
2	F	V
3	V	F
4	**V**	**V**

En la situación número 1 no concurren ninguna de las dos condiciones: no cambiaron las circunstancias ni la persona beneficiaria se encuentra en una posición de incumplimiento. En la situación número 2 tampoco cambiaron las circunstancias, pero la persona beneficiaria sí está incumpliendo alguno de los requisitos de la pensión. En la situación número 3 se da lo inverso: las circunstancias sí cambiaron, pero no hay incumplimiento. Por último, en la situación número 4 concurren las dos condiciones, tanto el cambio de circunstancias como el incumplimiento de alguno de los requisitos de la pensión.

El cuadro facilita advertir que, dado que las condiciones indicadas previamente deben darse conjuntamente para que la ANDIS esté habilitada a declarar la caducidad de una pensión en

[24] Esta es una traducción admisible de la causal porque toda "desaparición" implica un cambio y porque, siguiendo una convención lingüística ampliamente aceptada, en el ámbito del derecho administrativo se habla de "causas" que "motivan" una decisión para referir a sus fundamentos.

[25] Se presupone que el cumplimiento o incumplimiento de tales requisitos es lo único que puede "motivar", legítimamente, el otorgamiento o rechazo de las prestaciones que nos ocupan.

virtud del artículo 10, inciso “f”, del decreto reglamentario, la única situación en la que el organismo detenta esa facultad es la número 4. En las demás situaciones –las número 1, 2 y 3–, el organismo carece de ella.

II.2.b. Interrogantes interpretativos

Pero ese primer paso para esclarecer los límites de la facultad revisora de la ANDIS todavía deja abiertos algunos interrogantes que podrían resultar trascendentes a la hora de resolver los diversos casos que se presentan en sede administrativa y judicial. Piénsese en estos dos escenarios hipotéticos:

i. Nuevos requisitos. Se constata que la persona beneficiaria incumple uno de los requisitos de la pensión, pero el requisito que incumple no estaba vigente cuando le fuera otorgada su prestación. En este escenario la persona no transgrede un requisito originario sino uno actual.
ii. Irregularidad de base. Se constata que la persona beneficiaria incumple un requisito originario de la pensión, pero esto no es novedoso: ya lo incumplía al momento de otorgarle su prestación, según la información con la que contaba la Administración. En tal escenario, si bien hubo un cambio de circunstancias, la irregularidad que podría motivar la revisión de la pensión no es nueva.

En el primer escenario, ¿corresponde aplicar retroactivamente aquel requisito que no estaba vigente al otorgarle su pensión a la persona beneficiaria y declarar la caducidad de la prestación? En el segundo escenario, ¿corresponde declarar la caducidad de la pensión cuando la irregularidad fuese de base y no se hubiese generado por el cambio en las circunstancias que motivaron su otorgamiento?

Las dos preguntas expresan dudas acerca del alcance de lo previsto en el artículo 10, inciso “f”, del reglamento aprobado por el Decreto N° 432/97. En nuestra opinión, hay buenas razones para realizar una interpretación restrictiva y resolver ambas cuestiones por la negativa, es decir, rechazar tanto la aplicación retroactiva de nuevos requisitos como la declaración de caducidad motivada en irregularidades de base[26]. Esas razones –que reposan en los criterios interpretativos enunciados en el artículo 2 del CCC– se detallan seguidamente.

(b.1) Al supeditar la caducidad o suspensión de una pensión no contributiva por discapacidad a que hubieran “desaparecido las causas que motivaron” su otorgamiento, el decreto reglamentario parece avalar en su tenor literal la interpretación restrictiva apenas referida. Por un lado, porque de una “causa” que se mantiene estable en el tiempo no puede decirse que ha “desaparecido” o cambiado en modo alguno, según el significado común de la palabra involucrada. Esto bloquearía la facultad revisora en el segundo escenario, el de irregularidades de base. Por otro lado, porque si las “causas” que deben haber “desaparecido” para poder declarar caduca o suspender una pensión son aquellas que “motivaron” (en tiempo pasado) su concesión, y dado que solo puede “motivar” la concesión de una pensión el cumplimiento de aquellos requisitos vigentes al momento de otorgarla, las “causas” que deben haber “desaparecido” tienen que ver con el cumplimiento

[26] Nótese que estamos indagando de manera focalizada sobre los alcances de la causal del artículo 10, inciso “f”, del Reglamento. Al responder los interrogantes asumimos que no se dan otras causales que habilitan la revisión en sede administrativa de actos firmes (como la prevista en el art. 17, cuarto párrafo, de la LNPA).

de cada uno de los requisitos vigentes al momento de otorgar la pensión en cuestión. Esto bloquearía la facultad revisora en el primer escenario, el de nuevos requisitos.

(b.2) El Decreto N° 432/97 no incluye una explicación sobre los fines que se propone lograr cuando establece, como causal de caducidad (o suspensión) de una pensión por discapacidad, la "desaparición" de las "causas que motivaron" su otorgamiento. Haciendo un ejercicio reconstructivo, una hipótesis plausible sobre cuál podría ser ese propósito es la siguiente: con dicha causal se busca captar aquellos supuestos en los cuales la persona beneficiaria tenga una *mejora en las condiciones de vida* que la hacían cumplir con los requisitos de la pensión relativos a su situación médica[27], laboral[28], previsional[29], familiar[30] y/o patrimonial[31], al punto de pasar a incumplir al menos uno de ellos.

Si la finalidad de la causal fuera esa, con su aplicación no deberían alcanzarse los escenarios sobre los que indagamos, en los cuales no se da mejora alguna en las condiciones de vida de la persona beneficiaria.

(b.3) Se llega a la misma conclusión –a favor de la interpretación restrictiva– si se amplía la mirada para considerar el régimen general de estabilidad de los actos administrativos adoptado a nivel federal, junto con los principios en los que este se funda.

Según la Ley de Procedimiento Administrativo (LNPA)[32], cuando un acto administrativo de alcance particular estuviese notificado y hubiese generado derechos subjetivos, no puede ser revocado, sustituido ni suspendido en sede administrativa, salvo que "se acreditara dolo del administrado o si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario" (artículo 17). Un acto que resulta irrevocable para la Administración detenta el atributo de la "cosa juzgada administrativa"[33]. Observada desde este punto de vista, la facultad de suspender o declarar la caducidad de las pensiones por discapacidad ya concedidas, prevista por el Decreto N° 432/97 del PEN, es una excepción al régimen general de estabilidad dispuesto a nivel legislativo para todos los actos administrativos de alcance

---

[27] "a) Encontrarse incapacitado en forma total y permanente".

[28] "b) No poseer un vínculo laboral formal ni encontrarse inscripto en el Régimen General y/o Simplificado vigente".

[29] "f) No estar amparado el peticionante por un régimen de previsión, retiro permanente o pensión de carácter contributivo o no contributivo".

[30] Aludimos a los requisitos de los incisos "g" y "h" del artículo 1 del Reglamento: no tener parientes o cónyuge obligados a proporcionarle alimentos o sustento económico.

[31] "i) No poseer bienes, ingresos ni recursos suficientes que permitan su subsistencia".

[32] La Ley de Procedimiento Administrativo, N° 19.549, es relevante aquí puesto que sus previsiones resultan aplicables directamente a "[l]a Administración Pública nacional centralizada y descentralizada, sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales" (art. 1.a.i).

[33] Sobre el concepto de cosa juzgada administrativa y su regulación por la legislación procedimental administrativa de orden nacional, véanse Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, 1980, Tomo II, Título Sexto, Capítulo II, Sección 7ª, parágrafos 520 a 523; y Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Fundación de Derecho Administrativo, 2011, Tomo III, Capítulo VI. Nótese que el texto citado se corresponde con el artículo 17 de la LNPA en su última versión, actualizada por la Ley N° 27.742 de 2024 que –entre otras reformas– vino a *fortalecer* el régimen de estabilidad de los actos administrativos. Así lo explican J. C. Cassagne y P. E. Perrino en un artículo reciente: "El art. 17 de la nueva LNPA constituye una de las piezas fundamentales de la dogmática del acto administrativo en la medida que viene a reafirmar una tendencia que reconoce el principio de la *estabilidad del acto administrativo* como eje del sistema protectorio de los derechos individuales. […] La [Ley Bases] produjo varias e importantes modificaciones al régimen de estabilidad de los actos administrativos con el claro objetivo de reforzarla […]" ("El acto administrativo en la Ley Bases", *La Ley*, Año LXXXVIII, Nº 166, Tomo 2024-E, p. 8).

particular, un género del cual participan aquellas decisiones mediante las cuales se confieren las prestaciones de la seguridad social que ahora nos ocupan.

Dado que el régimen de estabilidad está destinado a garantizar la propiedad y la seguridad jurídica en tanto derechos fundamentales, la extensión de la facultad de suspender o declarar caducas las pensiones por discapacidad ya concedidas –una de sus excepciones– debe interpretarse restrictivamente. Una lectura limitativa de esta facultad tiene una doble ventaja a la luz de los cánones interpretativos encumbrados por el artículo 2 del CCC[34]. Por un lado, porque reduce la zona de contradicción entre lo prescripto por el Decreto N° 432/97 y el régimen de estabilidad de los actos administrativos, al ofrecer una interpretación integrada "de modo coherente con todo el ordenamiento". Por otro lado, porque a la vez concilia tales prescripciones con "los principios y los valores jurídicos" que inspiran ese régimen, esto es, con la garantía de la propiedad y la seguridad jurídica.

La CSJN se ha inclinado por esa pauta interpretativa en varias oportunidades. Como muestra de su extensa línea jurisprudencial sobre la materia, puede mencionarse el fallo "Kek" de 2015[35], donde el tribunal reafirmó una serie de ideas. Primero, que:

> […] los actos administrativos firmes, que provienen de autoridad competente, llenan todos los requisitos de forma y se han expedido sin grave error de derecho, no pueden ser anulados por la autoridad que los dictó si generaron derechos subjetivos que se incorporaron al patrimonio de sus destinatarios (considerando 6°).

Segundo, que:

> […] este es un principio de vital significancia, que tiene su base constitucional en la garantía de la propiedad (artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional) y a cuyo través se consolida uno de los pilares del ordenamiento jurídico, cual es la seguridad (considerando 7°).

Tercero, que la estabilidad es el principio general en la materia y que su excepción, la facultad revocatoria de la Administración, "debe interpretarse de forma restrictiva. De otro modo se frustraría la finalidad de la regla, cual es la de proteger la propiedad y la seguridad jurídica" (considerando 8°).

Del otro lado del mostrador, la Procuración del Tesoro de la Nación tampoco ha perdido de vista que "el principio de legalidad del obrar administrativo lleva, como consecuencia, a la necesidad de interpretar en forma restringida la limitación contenida en la segunda parte del art. 17 a la facultad de revocar el acto irregular"[36].

La solución que aquí se propicia encuentra sustento, además, en un pronunciamiento reciente de la CSJN acerca de la extensión de la estabilidad que corresponde conferirles a

---

[34] "La ley debe ser interpretada teniendo en cuenta sus palabras, sus finalidades, las leyes análogas, las disposiciones que surgen de los tratados sobre derechos humanos, los principios y los valores jurídicos, de modo coherente con todo el ordenamiento".

[35] Corte Suprema de Justicia de la Nación, "Kek, Sergio Leonardo y otros c/ Municipalidad de Coronel Du Graty s/ demanda contencioso administrativa", sentencia del 25/03/2025. Es digno de mencionar el hecho de que el hito inaugural de esta línea jurisprudencial haya sido un caso sobre la revocación en sede administrativa, revertida por la Corte, de un beneficio previsional (véase "Carman de Cantón Elena c/ Gobierno Nacional s/ pensión", sentencia del 14/08/1936).

[36] Procuración del Tesoro de la Nación, dictamen en autos "F.A.P.A. S.A. s/ recurso jerárquico, Secretaría de Estado de Programación y Coordinación Económica", 10/03/1981, (Dictamen 156: 273). Disponible en: https://api.ptn.gob.ar/files/156-273.PDF.

los actos administrativos basados en declaraciones de *discapacidad*. Se trata del fallo "Aurora"[37], dictado en noviembre de 2024. Al intervenir en el caso, el Máximo Tribunal se encontró con el siguiente problema: la demandante había sido declarada con una discapacidad suficiente para percibir una pensión por el fallecimiento de su madre, pero no para recibir la misma prestación por el fallecimiento de su padre, tramitada poco tiempo después.

En febrero de 2017, la Comisión Médica interviniente consideró que la requirente poseía una discapacidad del 67,50%, lo que motivó la concesión de la pensión materna. Pero en un segundo examen, realizado por el mismo organismo y con idéntico propósito en septiembre de 2017, se le atribuyó una discapacidad del 47,25%, lo que motivó el rechazo de la pensión paterna. La Corte revocó la sentencia de cámara que ratificaba esta última decisión. Entre otros argumentos, adujo que la primera declaración de discapacidad "se encuentra pasada en autoridad de cosa juzgada administrativa, lo que obligaba a los organismos y profesionales intervinientes a atenerse a sus conclusiones, máxime cuando la segunda pensión fue solicitada apenas siete meses después de obtener la anterior prestación" (considerando 5°).

Las circunstancias del caso relatado son importantes para nuestros fines puesto que iluminan la solución que corresponde asignarle al escenario (previamente denominado) de "irregularidades de base" cuando se dé una discrepancia sobre el grado de discapacidad de alguien. Generalizando el criterio aplicado por la Corte en el fallo "Aurora" (2024), podría decirse que la estabilidad de los actos administrativos que conceden pensiones por discapacidad *abarca el juicio* emitido por la autoridad interviniente *sobre el grado de discapacidad* de la persona solicitante. Por lo tanto, de darse una revisión en la cual se considere que la persona beneficiaria de una pensión en realidad incumplía, desde un primer momento, con el requisito relativo a dicha condición, la declaración de discapacidad previa bloquearía –por imperio de la cosa juzgada administrativa– la revocación de su pensión motivada en tal incumplimiento, salvo que se hubiera producido una mejora en la situación material que dio lugar a ella.

(b.4) Por último, pero no menos importante, la interpretación restrictiva de la que hablamos también concilia las prescripciones del Decreto N°432/97 con otros principios y valores jurídicos, como la integralidad e irrenunciabilidad de los beneficios de la seguridad social (artículo 14 bis de la CN) y el acceso a la salud y a un nivel de vida adecuado (artículos 25 y 29 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

III. VÍAS PROCESALES

De la relación entre las condiciones en que se están llevando a cabo las auditorías impulsadas por la ANDIS y el marco jurídico aplicable pueden extraerse algunos supuestos conflictivos. En este apartado destacaremos algunos de ellos y haremos un repaso por algunas de las vías procesales disponibles para resolverlos.

III.1. Abordaje individual

[37] Corte Suprema de Justicia de la Nación, "A.C.R. c/ ANSeS s/ retiro por invalidez (art. 49 P.4. ley 24.241)", sentencia del 05/11/2024. Disponible en: https://repositorio.mpd.gov.ar/jspui/handle/123456789/5473.

En el marco de una auditoría podrían presentarse situaciones diversas. Sin pretensiones de exhaustividad, mencionaremos algunas de ellas y las vincularemos con pretensiones procesales en clave individual a las que podrían lugar.

(a)	**Auditoría sin ajustes**
Situación	La persona es notificada fehacientemente de la citación a una auditoría a realizarse luego de la consulta, que no prevé ajustes.
Pretensión principal	Si la persona requiere "ajustes de procedimiento" o "ajustes razonables" (como los indicados en II.1.a) y no los recibió o no está previsto que los reciba, una alternativa es pedirle a la ANDIS la **adecuación de la auditoría** y, provisionalmente, la suspensión de su citación.
Vía procesal	La pretensión podría articularse a través de un reclamo administrativo regido por la LNPA (arts. 30 a 32).
Pretensión cautelar	Si la citación tuviera fecha próxima, podría requerirse judicialmente una medida cautelar autónoma que ordene la suspensión de la citación hasta tanto se resuelva el pedido administrativo (conf. art. 5, último párrafo, de la Ley 26.854).
(b)	**Suspensión sin notificación**
Situación	La persona advierte que su pensión fue suspendida sin haber recibido una notificación fehaciente (la requerida por los arts. 39 a 43 del RLNPA, decreto 1759/72) del acto administrativo que así lo dispone.
Pretensión principal	Podría calificarse a la suspensión como una **vía de hecho** (art. 9 de la LNPA), por no estar basada en un acto administrativo “eficaz” en los términos del artículo 11 de la LNPA, y requerirse su **levantamiento** junto con el pago de los haberes no abonados y los respectivos intereses.
Vía procesal	La pretensión podría articularse a través de un reclamo administrativo regido por la LNPA (arts. 30 a 32). También podría invocarse la excepción del artículo 23-a-iv de la LNPA y acudir directamente a la Justicia.
Pretensión cautelar	Hasta tanto se agote la vía administrativa, podría requerirse el levantamiento de la suspensión, y la interrupción de sus efectos (como la desafectación del programa Incluir Salud), mediante una medida cautelar autónoma (conf. art. 5, último párrafo, de la Ley 26.854).
(c)	**Suspensión por problemas con la citación a la auditoría**
Situación	La persona es notificada fehacientemente de la suspensión de su pensión en virtud del artículo 9, incisos "f"[38] y/o "g"[39] del Reglamento, es decir, debido a problemas con la entrega de una notificación que la cita a una auditoría.
Pretensión principal	Podría requerirse la **nulidad** del acto de suspensión por **falta de causa** (conf. art. 14-b-ii de la LNPA) y cuestionar la aplicabilidad de las causales de suspensión al caso concreto, junto con el pago de los haberes no abonados y los respectivos intereses.
	En cuanto al inciso "f", habría que chequear si realmente hay inconsistencia, es decir, si el domicilio declarado por el beneficiario es distinto, efectivamente, de aquel en el que vive. Además, sería importante destacar que, para estar en condiciones de incumplir la carga de actualizar el domicilio, la Administración tendría que haber puesto a disposición de la persona algún mecanismo para cumplirla. En cuanto al inciso "g", habría que tener en cuenta que la falta de entrega fehaciente de la carta documento no acredita, por sí misma, que no pudo ser entregada "por causales imputables al destinatario". Para justificar la

[38] "Cuando las citaciones enviadas por la Autoridad de Aplicación al beneficiario no pudieran ser entregadas por inconsistencias en los datos del domicilio declarado por él".

[39] "Cuando las citaciones enviadas por la Autoridad de Aplicación al beneficiario no pudieran ser entregadas por causales imputables al destinatario".

	aplicación de esta causal la Administración debería haber invocado información adicional que le permita inferir razonablemente esta última circunstancia. El hecho de haber recibido la notificación de la suspensión es un indicio a favor de la inexistencia de tales causales.
Vía procesal	La pretensión podría articularse por la vía recursiva prevista en la LNPA. También podría promoverse directamente una acción de amparo y alegar la excepción del artículo 23-b-iii de la LNPA al agotamiento de la vía administrativa.
Pretensión cautelar	Si la pretensión nulificante fuera interpuesta mediante un recurso administrativo, podría requerirse que se le confiera a este efecto suspensivo (conf. art. 12, último párrafo, de la LNPA). La suspensión preventiva del acto –y de sus efectos, como la desafectación del programa Incluir Salud– también podría lograrse por vía judicial, mediante una medida cautelar autónoma que se extienda hasta el agotamiento de la vía administrativa (conf. art. 5, último párrafo, de la ley 26.854); o mediante una medida cautelar genérica (art. 232 del CPCC), si la pretensión fuera interpuesta directamente a través de una acción judicial.
(d)	**Suspensión por no asistir a la citación**
Situación	La persona es notificada fehacientemente de la suspensión de su pensión en virtud del artículo 9, inciso "b"[40] del Reglamento, es decir, debido a incomparecencia reiterada a citaciones.
Pretensión principal	Si la incomparecencia se debió a defectos en el mecanismo de citación (como los indicados en II.1.b), podría requerirse la **nulidad** de la suspensión por **defectos en el procedimiento** previo a su dictado (conf. art. 14-b-iv de la LNPA). Si la incomparecencia se debió a la falta de "ajustes de procedimiento" o "ajustes razonables" (como los indicados en II.1.a), podría cuestionarse la aplicabilidad de la causal de suspensión invocada en el caso concreto, requiriendo la **nulidad** del acto de suspensión por **falta de causa** (conf. art. 14-b-ii de la LNPA). Puntualmente, podría sostenerse que no se aplica la causal dado que la falta de ajustes es una "causa justificada" de incomparecencia. Junto con tales pretensiones podría exigirse el pago de los haberes no abonados y los respectivos intereses[41].
Vía procesal	Las pretensiones podrían articularse por la vía recursiva prevista en la LNPA. También podría promoverse directamente una acción de amparo, en la que se invoque la excepción del artículo 23-b-iii de la LNPA al agotamiento de la vía administrativa.
Pretensión cautelar	Cautelarmente podrían realizarse los mismos planteos sugeridos para el supuesto anterior (petición administrativa de suspensión, medida cautelar autónoma, medida cautelar genérica).
(e)	**Suspensión por incumplir obligaciones**

[40] "Incomparecencia reiterada, sin causa justificada, en caso de citación relacionada con los requisitos para el goce de la prestación".

[41] Respecto de este tipo de planteos, téngase en cuenta que el artículo 11 del Reglamento prevé que, en el supuesto de rehabilitación de una pensión declarada caduca o suspendida, “los haberes se devengarán a partir del primer (1°) día del mes siguiente al de la rehabilitación sin derecho a reclamo de las percepciones caídas”. Sin embargo, dado que la pretensión principal propuesta aquí consiste en la *nulidad* del acto suspensivo, lo previsto en el artículo 11 es inaplicable puesto que la nulidad, una vez declarada, fulmina el acto viciado así como todos sus efectos. Se aplica, en cambio, lo previsto en el artículo 14, último párrafo, de la LNPA: “La sentencia que declare la nulidad absoluta tendrá efecto retroactivo a la fecha de dictado del acto, a menos que el tribunal disponga lo contrario por razones de equidad, siempre que el interesado a quien el acto beneficiaba no hubiere incurrido en dolo”.

Situación	La persona es notificada fehacientemente de la suspensión de su pensión en virtud del artículo 9, inciso "a"[42] del Reglamento, es decir, por el incumplimiento de las obligaciones a su cargo. Las cartas documento enviadas por la ANDIS adelantan que encuadrarán en la causal de suspensión del artículo 9, inciso "a", del Reglamento toda comparecencia a la citación "sin la correspondiente documentación".
Pretensión principal	Si ese es el caso y el encuadre de la suspensión de la persona consultante, y si la falta de documentación se debiera a una violación al derecho a ofrecer y producir pruebas (con el alcance analizado en II.1.b), podría requerirse la **nulidad** de la suspensión por **defectos en el procedimiento** previo a su dictado (conf. art. 14-b-iv de la LNPA). Por otro lado, también podría cuestionarse la aplicabilidad de la causal de suspensión invocada en el caso concreto, requiriendo la **nulidad** del acto de suspensión por **falta de causa** (conf. art. 14-b-ii de la LNPA). Puntualmente, de resultar pertinente podría sostenerse que el beneficiario no está obligado "a aportar documentos que hayan sido elaborados por la Administración centralizada o descentralizada" (conf. art 1 bis-d de la LNPA). Junto con tales pretensiones podría exigirse el pago de los haberes no abonados y los respectivos intereses.
Vía procesal	Las pretensiones podrían articularse por la vía recursiva prevista en la LNPA. También podría promoverse directamente una acción de amparo y alegar la excepción del artículo 23-b-iii de la LNPA al agotamiento de la vía administrativa.
Pretensión cautelar	Cautelarmente podrían realizarse los mismos planteos sugeridos para el supuesto anterior (petición administrativa de suspensión, medida cautelar autónoma, medida cautelar genérica).
(f)	**Suspensión por caducidad**
Situación	La persona es notificada fehacientemente de la suspensión de su pensión en virtud del artículo 9, inciso "c"[43] del Reglamento, es decir, porque se advierte que incurre en una causal de caducidad.
Pretensión principal	Si la causal de caducidad invocada fuera la de "haber desaparecido las causas que motivaron el otorgamiento de la prestación a partir de la fecha en que se conozca esa circunstancia" (art. 10, inciso "f", del Reglamento), podría requerirse la **nulidad** del acto de suspensión por **falta de causa** (conf. art. 14-b-ii de la LNPA), cuestionando la aplicabilidad de la causal en el caso concreto invocando con sustento en la interpretación restrictiva propuesta en el punto II.2 de este informe. Junto con dicha pretensión podría exigirse el pago de los haberes no abonados y los respectivos intereses.
Vía procesal	La pretensión podría articularse por la vía recursiva prevista en la LNPA. También podría promoverse directamente una acción de amparo, alegando la excepción del artículo 23-b-iii de la LNPA al agotamiento de la vía administrativa.
Pretensión cautelar	Cautelarmente podrían realizarse los mismos planteos sugeridos para el supuesto anterior (petición administrativa de suspensión, medida cautelar autónoma, medida cautelar genérica).

III.2. Abordaje colectivo

[42] "Incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Reglamentación para el beneficiario, sus apoderados y demás representantes".

[43] "Cuando se tuviere conocimiento de la ocurrencia de alguna de las circunstancias que dan lugar a la caducidad de la prestación".

Dado el alcance de las auditorías promovidas por la ANDIS –821.598 personas han sido citadas en lo que va del año– es probable que un número elevado de personas se encuentre, en forma actual o inminente, en alguna de las situaciones caracterizadas en el apartado anterior. Esto representa un desafío importante para las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la justicia en el país puesto que, a mayor cantidad de personas afectadas, mayores son los recursos necesarios para tutelar sus derechos en sede administrativa y judicial. Frente a ello, el abordaje colectivo de algunas de las situaciones conflictivas podría resultar una herramienta valiosa.

Es sabido que el artículo 43 de la Constitución Nacional habilita las acciones judiciales en defensa de los derechos de incidencia colectiva y que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en diversos precedentes y en la Acordada 12/2016, ha precisado los requisitos de admisibilidad (así como los reaseguros procesales específicos) aplicables a tales vías procesales. A partir del examen de las situaciones caracterizadas en el apartado anterior a la luz de tales requisitos, podría formularse más de una alternativa de litigio en clave colectiva. Mencionaremos a continuación dos ejemplos, que no agotan la lista de posibilidades.

III.2.a. Primer ejemplo: auditoría sin ajustes

Una auditoría que no prevea los ajustes necesarios para cierto grupo de personas con discapacidad podría dar lugar a un planteo colectivo de adecuación (como el propuesto en III.1.a) a favor de dicho colectivo. En la formulación del planteo será clave identificar precisamente cómo se conforma el grupo de personas representado (v.g., personas con discapacidad motriz), cuál es el ajuste que hace falta (v.g., traslado, rampas, etcétera) y cuáles son los derechos a favor de dichas personas que resultan vulnerados al no articularse estos ajustes (como los indicados en el apartado II.1.a de este informe)[44].

III.2.b. Segundo ejemplo: suspensiones sin notificar

La segunda situación caracterizada en el apartado anterior, de advertirse una práctica repetida, también podría abordarse en clave colectiva. Podría articularse una demanda colectiva y solicitar el levantamiento de todas las suspensiones que se hayan ejecutado sin que el acto administrativo que las dispuso haya sido notificado fehacientemente. El colectivo representado estaría conformado por todas las personas que vieron suspendida su pensión sin haber sido notificadas de manera fehaciente del acto que ordenó tal suspensión.

IV. ANEXO

Nota de la Agencia Nacional de Discapacidad (Dirección de Despliegue Territorial y Acceso a Beneficios), del 17 de junio de 2025, en respuesta al pedido de información del Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Defensoría General de la Nación[45].

---

[44] En esta categoría quedan comprendidos los casos “Insaurralde” (FSM 25696/2025), promovido por la Defensoría Pública Oficial ante el Juzgado Federal de Primera Instancia de Mercedes, y “Arenas” (FMP 11483/2025), promovido por la Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Primera Instancia de Azul, con asiento en Tandil. También podría incluirse en esta categoría al caso que diera lugar al expediente FRE 006822/2025, promovido por la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Formosa.

[45] Disponible para su visualización únicamente con usuario y clave institucional del MPD.