



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2023-01754582- -NEU-DYAL#SGSP - RECLAMO - ANA HAYDEE LÓPEZ

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2023-01754582- -NEU-DYAL#SGSP mediante el cual la señora **ANA HAYDEE LÓPEZ** interpuso reclamo administrativo; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 14 de marzo de 2023 la señora Ana Haydee López interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 196/22 del Instituto de Seguridad Social del Neuquén (en adelante ISSN), que denegó el beneficio de jubilación por invalidez solicitado;

Que surge de los antecedentes que el 15 de julio de 2016 la señora López solicitó ante el ISSN que se le otorgue el beneficio jubilatorio por invalidez;

Que el 31 de agosto de 2016 la División de Cómputo de Tiempo del ISSN informó el resumen de períodos computables consistente en diecisiete (17) años, cuatro (4) meses y dieciocho (18) días;

Que posteriormente, el 28 de septiembre de 2016 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN solicitó al Departamento de Juntas Médicas Previsionales que se realice la Junta Médica de acuerdo a lo previsto por los artículos 40° de la Ley 611 y 41° del Decreto Reglamentario N° 530/71;

Que el 16 de noviembre de 2016 mediante dictamen de Junta Médica Previsional, se efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la reclamante: “...c) *Naturaleza de la invalidez: Física 13,23%, d) Carácter de la invalidez: Parcial, e) Permanente, f) Definitiva, g) La incapacidad se produjo durante la relación de trabajo: SI, h) Posibilidad de sustituir la actividad del afiliado por otra compatible con sus aptitudes: SI, (...) 2-Dictaminamos que el porcentaje de Incapacidad del/la solicitante asciende a un total 13,23 % (trece con veintitrés centésimas por ciento)”;*

Que previo Dictamen N° 2606/16 de la División Asesoría Jurídica Previsional del ISSN, por Disposición N° 289/17 del 02 de febrero de 2017 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN denegó el beneficio de jubilación por invalidez solicitado por la señora López. Ello fue notificado el 07 de marzo de 2017;

Que el 04 de septiembre de 2017 la reclamante apeló ante el ISSN el dictamen de la Junta Médica Previsional del 16 de noviembre de 2016;

Que previo Dictamen N° 2362/17 del Departamento Asesoría Jurídica Previsional, por Disposición N° 2937/17 del 11 de octubre de 2017 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN denegó la solicitud de una nueva Junta Médica, siendo ello notificado el 27 de octubre de 2017;

Que el 27 de noviembre de 2018 la señora López solicitó nuevamente que se le otorgue el beneficio jubilatorio por invalidez;

Que en base a ello, el 11 de diciembre de 2018 la División de Cómputo de Tiempo del ISSN informó el resumen de períodos computables consistente en diecinueve (19) años, siete (7) meses y diecisiete (17) días;

Que el 12 de diciembre de 2018 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN solicitó al Departamento de Juntas Médicas Previsionales que se realice la Junta Médica de acuerdo a lo previsto por los artículos 40° de la Ley 611 y 41° del Decreto Reglamentario N° 530/71;

Que el 03 de abril de 2019 la Junta Médica Previsional emitió dictamen en el que efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la reclamante: “... c) *Naturaleza de la invalidez: Psico- Física 27,86 %*, d) *Carácter de la invalidez: Parcial*, e) *Permanente*, f) *Definitiva*, g) *La incapacidad se produjo durante la relación de trabajo: SI*, h) *Posibilidad de sustituir la actividad del afiliado por otra compatible con sus aptitudes: SI*, (...) 2- *Dictaminamos que el porcentaje de Incapacidad del/la solicitante asciende a un total 27,86% (veintisiete con ochenta y seis centésimas por ciento)*”;

Que previo Dictamen N° 760/19 del Departamento Asesoría Jurídica Previsional, por Disposición N° 1567/19 del 30 de abril de 2019 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN denegó el beneficio de jubilación por invalidez solicitado por la señora López, siendo ello notificado el 07 de mayo de 2019;

Que el 10 de mayo de 2019 la reclamante apeló ante el ISSN la incapacidad considerada mediante el dictamen de la Junta Médica Previsional del 03 de abril de 2019. En consecuencia, las actuaciones fueron elevadas al Consejo de Administración, quien en Sesión Ordinaria del 28 de mayo de 2019, resolvió dar intervención a la Comisión Médica Central;

Que el 24 de junio de 2019 la Junta Médica Previsional de Apelación emitió dictamen -con la rúbrica de sólo dos (2) médicos auditores-, en el que se efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la reclamante: “... d) *Naturaleza de la invalidez: Física 48,53 %*, e) *Carácter de la invalidez: Parcial*, f) *Permanente*, g) *La incapacidad se produjo durante la relación de trabajo: SI*, h) *Posibilidad de sustituir la actividad del afiliado por otra compatible con sus aptitudes: SI*, (...) 2- *Dictaminamos que el porcentaje de Incapacidad del/la solicitante asciende a un total de 48,53 % (CUARENTA Y OCHO CON CINCUENTA Y TRES)*”;

Que consecuentemente, el 16 de julio de 2019 el Consejo de Administración del ISSN emitió la Resolución N° 256/19 que rechazó el recurso de apelación interpuesto por la señora López por no reunir el porcentaje de incapacidad establecido en el artículo 39° de la Ley 611. Ello fue notificado el 23 de julio de 2019;

Que por Decreto N° 2556/19 del 26 de noviembre de 2019 se hizo lugar parcialmente al reclamo administrativo interpuesto por la señora López el 27 de septiembre de 2019, y se declaró la nulidad del Dictamen de la Junta Médica Previsional de Apelación del 24 de junio de 2019 y de la Resolución N° 256/19 del ISSN, retrotrayéndose las actuaciones al momento del dictado de la Disposición N° 1567/19, debiendo realizarse la Junta Médica de Apelación en cumplimiento de lo establecido en la Resolución N° 755/08 del ISSN que las reglamenta;

Que en base a ello, el 07 de diciembre de 2021 la Comisión Médica Central en instancia de apelación emitió dictamen, con rúbrica de tres (3) médicos auditores, en el que se efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la reclamante: “... d) *Naturaleza de la invalidez: Psico Física*, e) *Carácter de la invalidez: Permanente, Parcial, Definitiva* f) *La incapacidad se produjo durante la relación de trabajo: SI*,

*g) Posibilidad de sustituir la actividad del afiliado por otra compatible con sus aptitudes: SI (...) 2- Dictaminamos que el porcentaje de Incapacidad del/la solicitante asciende a un total de: (...) 17,12 (DIECISIETE CON DOCE CENTÉSIMAS POR CIENTO)”;*

Que previo Dictamen N° 035/22 del Departamento Asesoría Jurídica Previsional, por Disposición N° 285/22 del 07 de febrero de 2022 la Administración General del ISSN denegó el beneficio de jubilación por invalidez solicitado por la señora López, siendo ello notificado el 09 de marzo de 2022;

Que mediante nota datada el 17 de marzo de 2022 la reclamante apeló el dictamen de la Comisión Médica Central del 07 de diciembre de 2021, solicitando nueva Junta Médica a través de la Comisión Médica Central;

Que luego el Consejo de Administración en Sesión Ordinaria resolvió dar intervención a la Comisión Médica Central. Así, el 10 de mayo de 2022 la Comisión Médica Central en instancia de apelación emitió dictamen -rubricado por tres (3) médicos-, en el que se efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la reclamante: “... d) *Naturaleza de la invalidez: Psico-Física, e) Carácter de la invalidez: Permanente, Parcial, Definitiva, f) La incapacidad se produjo durante la relación de trabajo: SI, g) Posibilidad de sustituir la actividad del afiliado por otra compatible con sus aptitudes: SI (...) 2- Dictaminamos que el porcentaje de Incapacidad del/la solicitante asciende a un total de: (...) 17,12 (DIECISIETE CON DOCE CENTÉSIMAS POR CIENTO)”;*

Que por Resolución N° 196/22 del 30 de mayo de 2022 el Consejo de Administración del ISSN rechazó el recurso de apelación interpuesto por la señora López por no reunir el porcentaje de incapacidad establecido en el artículo 39° de la Ley 611, para acceder al beneficio previsional de jubilación por invalidez solicitado;

Que el 14 de marzo de 2023 la señora López interpuso ante el Poder Ejecutivo Provincial reclamo administrativo contra la Resolución N° 196/22 del ISSN solicitando su revocación y declaración de nulidad y que se le reconozca el beneficio de jubilación por invalidez, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación afirmó que cuenta con un ochenta por ciento (80%) de incapacidad y que a la fecha de interposición del reclamo continuaba con licencia laboral por enfermedad y se encontraba bajo tratamiento médico. Además, manifestó que formuló ante el ISSN las solicitudes correspondientes para que se le reconozca la jubilación por invalidez, que ello fue denegado por Disposición N° 1567/19, que apeló dicha norma y que ello fue rechazado por Resolución N° 256/19;

Que asimismo detalló que continuó con la vía recursiva y que mediante Decreto N° 2556/19 del Poder Ejecutivo Provincial se hizo lugar parcialmente a su reclamo y se declaró la nulidad del dictamen de la Junta Médica del 24 de junio de 2019 y la Resolución N° 256/19, remitiendo las actuaciones al ISSN para la realización de una nueva Junta Médica de Apelación;

Que afirmó que en consecuencia se emitió la Disposición N° 285/22 a través de la cual se dejó constancia de su incomparecencia a aquella - lo cual manifestó que no era cierto - y se expresó que la Comisión Médica Central consideró una incapacidad del diecisiete coma doce por ciento (17,12%), rechazando el beneficio pretendido. Asimismo señaló que ello fue apelado y rechazado mediante Resolución N° 196/22 del ISSN. Adjuntó resumen de historia clínica del médico tratante y certificado médico de fecha 23 de enero de 2023;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 196/22 del ISSN se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, la Ley 611 de creación del ISSN, las Resoluciones N° 755/08 y N° 756/08 del ISSN y demás normas aplicables al caso;

Que la requirente cuestionó la decisión tomada tanto por la Junta Médica Previsional como por la Comisión Médica Central del ISSN, por entender que alcanza el porcentaje requerido por la Ley 611 para acceder al beneficio de jubilación por invalidez;

Que respecto al cuestionamiento que realizó la señora López por la valoración efectuada por los referidos organismos sobre el grado de incapacidad que padece es menester decir que, en razón de la especialidad de la materia, no corresponde en esta instancia la revisión de los dictámenes basados en exámenes técnicos, realizados por personal capacitado del ISSN. Dichos exámenes médicos brindan información calificada sobre la existencia y graduación de la incapacidad laboral, asegurando a los ciudadanos el rigor crítico de las decisiones que tomen las autoridades administrativas respecto a la concesión del beneficio de la jubilación por invalidez;

Que la señora López expresó en su reclamo que: *“... teniendo en cuenta que la Incapacidad (...) es del 80% según consta en el certificado médico actualizado que se acompaña (...) y siendo que el procedimiento para la Junta Médica no se ha cumplido legítimamente, es que solicito se dicte decreto ordenando REVOCAR la Resolución 196/2022, declarando la nulidad de la misma y ordenar al ISSN el reconocimiento de la Jubilación por Invalidez de la suscripta, bajo apercibimiento de iniciar las acciones legales correspondientes”*;

Que ante ello, es dable destacar que el funcionamiento de la Junta Médica Previsional y de la Comisión Médica Central se encuentra regulado mediante la Ley 611 y las Resoluciones N° 755/08 y N°756/08, ambas del ISSN;

Que los artículos 39° a 43° de la Ley 611 regulan el procedimiento legal sobre las jubilaciones por invalidez. En virtud de ello, el beneficio corresponde, en concordancia con el cumplimiento de otros recaudos legales, a aquellos afiliados al ISSN que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para el desempeño de cualquier actividad compatible con sus aptitudes profesionales, siempre que la incapacidad se hubiera producido durante la relación de trabajo;

Que asimismo, la apreciación de la incapacidad laboral se realiza por medio de la Junta Médica Previsional, con procedimientos específicos que aseguran uniformidad en los criterios estimativos y las garantías necesarias en salvaguarda de los derechos de los afiliados, tal lo acontecido en el caso bajo estudio;

Que en este sentido, la Resolución N° 756/08 del ISSN en su artículo 2° establece: *“Para la apreciación de las invalideces, a los fines del otorgamiento de los beneficios previsionales por la legislación vigente, como así también para los reconocimientos médicos periódicos que se disponga realizar a los titulares de estos beneficios, se dispondrá la integración de una Junta Médica Previsional que evaluará cada caso y emitirá el correspondiente dictamen.”*;

Que el artículo 11° de la norma mencionada precedentemente dispone: *“Dictamen de la Junta Médica: La Junta Médica Previsional evaluará cada caso efectuando un examen clínico tomando en consideración los elementos de prueba entregados por el causante y emitirá un acta-dictamen, suscripta por todos sus integrantes...”*;

Que por su parte, la Resolución N° 755/08 del ISSN en el Anexo I establece la composición de la Comisión Médica Central y el Anexo II determina el procedimiento de apelación ante aquella del resultado de la Junta Médica Previsional. Tal procedimiento, conforme surge de las actuaciones, fue debidamente desplegado;

Que cabe resaltar que la señora López fue examinada en distintas oportunidades a través de las Juntas Médicas efectuadas, lo que demostró claramente la seriedad y responsabilidad del organismo actuante;

Que efectuadas las evaluaciones médicas la reclamante no logró el porcentaje de incapacidad legal del sesenta y seis por ciento (66%) exigido para acceder a la jubilación por invalidez y por otra parte, no se advierte en esta instancia que el trámite hubiere afectado derechos subjetivos o hubiere padecido vicio

alguno;

Que en este sentido, la Procuración del Tesoro de la Nación ha expuesto en forma reiterada que: *“La ponderación de cuestiones técnicas que no hacen al asesoramiento estrictamente jurídico debe realizarse de conformidad con los informes de los especialistas en la materia, sin que este organismo entre a considerar tales aspectos por ser ello materia ajena a su competencia estrictamente jurídica (...) Si se parte de la premisa que en el Dictamen, su autor analiza aspectos estrictamente jurídicos de un asunto, se comprenderá fácilmente que quedan fuera de su competencia, evaluaciones técnicas, financieras, económicas, ni consideraciones sobre equidad e inequidad de fórmulas contractuales y/o razones de mérito, oportunidad o conveniencia”* (PTN, Dictámenes 202:18; 206:218);

Que así, primero la Junta Médica Previsional con fecha 16 de noviembre de 2016 dictaminó que el porcentaje de incapacidad ascendía a trece coma veintitrés por ciento (13,23 %). Luego, el 03 de abril de 2019 dictaminó una incapacidad de naturaleza psicofísica de carácter parcial, permanente y definitiva de veintisiete coma ochenta y seis por ciento (27,86 %). Posteriormente, el 24 de junio de 2019 la Junta Médica Previsional de Apelación, con la rúbrica de sólo dos (2) médicos auditores, evaluó a la señora López y dictaminó un porcentaje de incapacidad del cuarenta y ocho coma cincuenta y tres por ciento (48,53%);

Que seguidamente, a razón del Decreto N° 2556/19, el 07 de diciembre de 2021 la Comisión Médica Central en instancia de apelación dictaminó una incapacidad de naturaleza psicofísica de carácter parcial, permanente y definitiva de diecisiete coma doce por ciento (17,12 %) y finalmente, el 10 de mayo de 2022, la Comisión Médica Central en instancia de apelación dictaminó en igual sentido;

Que de esta manera, al no alcanzar la reclamante el grado de incapacidad de sesenta y seis por ciento (66%) exigido por el artículo 39° de la Ley 611 para acceder al beneficio previsional solicitado, el Consejo de Administración del ISSN emitió la Resolución N° 196/22 que denegó el beneficio de jubilación por invalidez;

Que la jurisprudencia tiene dicho: *“La cuestión debatida nos sitúa en el ámbito de la seguridad social (cfr. entre otros Ac. 47/12, 24/13). Como se ha sostenido en distintos antecedentes sobre la materia, esta rama supone un conjunto de normas que determinan los derechos de aquellas personas que sufren “contingencias sociales”, entre las que se encuentra prevista, la invalidez. Así, todos los sistemas de protección social, incluyen el retiro por invalidez o bien un equivalente en su denominación, basado en la cobertura del riesgo de todo trabajador de contraer una afección impeditiva del ejercicio de sus tareas. Como correlato de ello, en el ámbito provincial, la Ley 611 prevé la jubilación por invalidez (...). En este esquema la Junta Médica es el resorte exclusivo del Organismo previsional para acreditar la incapacidad invocada y a los interesados les incumbe aportar los elementos de juicio que resulten procedentes para tal fin...”* (TSJ. “Esparza Ricardo c/ Instituto de Seguridad Social del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente 3260/10, Acuerdo N° 36/2016);

Que el artículo 39° de la Ley 611 en su parte pertinente dispone: *“Tendrán derecho a la jubilación por invalidez, cualesquiera fueren su edad y antigüedad en el servicio, los afiliados que se incapaciten física o intelectualmente en forma total para el desempeño de cualquier actividad compatible con sus aptitudes profesionales, siempre que la incapacidad se hubiera producido durante la relación de trabajo, salvo los supuestos previstos en el párrafo segundo y tercero del artículo 50°. La invalidez que produzca en la capacidad laborativa una disminución del sesenta y seis por ciento (66%) o más, se considera total.”*;

Que analizada la legitimidad del actuar de la Administración Pública Provincial no se advierte accionar alguno al margen de la legalidad en atención a que la Resolución N° 196/22 del ISSN fue dictada de conformidad con lo prescripto por el artículo 39° de la Ley 611: *“Los dictámenes que emitan las Juntas Médicas y las autoridades sanitarias nacionales, provinciales y municipales, deberán ser fundados e indicar, en su caso, el porcentaje de incapacidad del afiliado, el carácter transitorio o permanente de la misma y la fecha en que dicha incapacidad se produjo”*. Por lo tanto, no se ha incurrido en inobservancia

de preceptos constitucionales y legales;

Que teniendo en cuenta que el grado de incapacidad de la señora López resultó insuficiente para alcanzar el presupuesto mínimo establecido en el artículo 39° de la Ley 611, resulta improcedente el reclamo administrativo interpuesto;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar en todas sus partes el reclamo administrativo interpuesto por la señora Ana Haydee López contra la Resolución N° 196/22 del ISSN;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la requirente se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante Dictamen DICFC-2024-31-E-NEU-AGG;

Por ello;

## **LA VICEGOBERNADORA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN**

### **EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO**

#### **D E C R E T A:**

**Artículo 1°: RECHÁZASE** en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora **ANA HAYDEE LÓPEZ** contra la Resolución N° 196/22 del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

**Artículo 2°:** Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

**Artículo 3°:** El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Salud.

**Artículo 4°:** Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.