



Provincia del Neuquén
2025

Número:

Referencia: EX-2024-02447082- -NEU-SGRAL - RECURSO - MARÍA RENEE SIMIONI

VISTO:

El expediente electrónico EX-2024-02447082- -NEU-SGRAL mediante el cual la señora **MARÍA RENEE SIMIONI** interpuso recurso administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 08 de octubre de 2024 la señora Simioni, mediante apoderada, interpuso recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial contra la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración Instituto de Seguridad Social del Neuquén (en adelante ISSN) que rechazó otorgarle el beneficio de pensión en carácter de hija mayor de edad con discapacidad por no reunir el porcentaje de incapacidad establecido por el artículo 45° de la Ley 611;

Que surge de los antecedentes que por Disposición N° 873/00 del 11 de diciembre de 2000 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN acordó el beneficio de la jubilación ordinaria docente a favor de la señora Angela María de las Mercedes Chialvo, madre de la requirente;

Que el 23 de octubre de 2023 la señora Simioni, en su carácter de hija mayor con discapacidad, solicitó el beneficio de pensión con motivo del fallecimiento de la señora Chialvo y acompañó documentación;

Que mediante dictamen del 21 de febrero de 2024 la Junta Médica de Jubilaciones y Pensiones del ISSN determinó para la requirente una incapacidad psicofísica parcial definitiva del cuarenta y seis con setenta centésimas por ciento (46,70%);

Que por Dictamen N° 1026/24 del 26 de marzo de 2024 el Departamento de Asesoría Jurídica Previsional concluyó que la señora Simioni no se encontraba en condiciones de acceder al beneficio de pensión en carácter de hija mayor de edad con discapacidad;

Que por Disposición N° 1213/24 del 12 de abril de 2024 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN denegó el beneficio de pensión solicitado por la señora Simioni;

Que por Disposición N° 1728/24 del 10 de mayo de 2024 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN rectificó el artículo 1° de la Disposición N° 1213/24 en relación al número de documento nacional de identidad de la requirente;

Que el 22 de mayo de 2024 la requirente interpuso recurso de apelación contra el dictamen de la Junta

Medica Previsional;

Que mediante dictamen del 03 de septiembre de 2024 la Junta Médica de Apelaciones determinó que la requirente presentaba una incapacidad psicofísica total definitiva del cincuenta y cinco con seis centésimas por ciento (55,06%);

Que por Resolución N° 277/24 del 18 de septiembre de 2024 el Consejo de Administración del ISSN rechazó el beneficio de pensión en carácter de hija mayor de edad con discapacidad solicitado por la señora Simioni, por no reunir el porcentaje de incapacidad establecido por el artículo 45° de la Ley 611. Ello fue notificado el 01 de octubre de 2024;

Que el 08 de octubre de 2024 la señora Simioni, mediante apoderada, impugnó ante el Poder Ejecutivo Provincial la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del ISSN, lo que originó el caso bajo análisis;

Que en su presentación relató que el 01 de septiembre de 1984 la señora Chialvo fue dada de alta como afiliada titular, con carácter obligatorio en la obra social ISSN, por sus prestaciones efectivas en el Consejo Provincial de Educación como docente de grado inicial. Agregó la requirente que su madre al ingresar la incluyó dentro de su plan familiar como hija con discapacidad, para brindarle cobertura médica e integral;

Que señaló que el 21 de septiembre de 2023 falleció la titular del servicio, razón por la cual la señora Simioni presentó reclamo ante el ISSN con el objeto de obtener la pensión para hijos con discapacidad. Luego indicó que fue citada al organismo previsional para llevar a cabo la Junta Médica, la cual determinó su porcentaje de discapacidad en un cuarenta y seis con setenta centésimas por ciento (46,70%), no reuniendo las condiciones para acceder al beneficio;

Que indicó que tras apelar el porcentaje de incapacidad se dio intervención a la Comisión Médica Central y que luego de ser examinada se determinó que presentaba un porcentaje de cincuenta y cinco con seis centésimas por ciento (55,06%) de incapacidad. Por lo cual, indicó que se le denegó el beneficio solicitado mediante la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del ISSN;

Que afirmó que se encuentra en situación de vulnerabilidad y refirió a la especial protección constitucional y convencional de la discapacidad. Asimismo, consideró que la Resolución N° 277/24 le ha generado un gravamen irreparable y adolece de vicios muy graves, por presentar oscuridad e imprecisión esencial y vicios graves, por estar en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente y violentar disposiciones legales y la garantía del debido proceso. Adjuntó prueba documental y solicitó que se revoque la norma impugnada y se le otorgue un porcentaje mayor de incapacidad;

Que el 07 de marzo de 2025 la requirente efectuó una nueva presentación en igual sentido a la formulada con anterioridad;

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, y en tal sentido evaluar si la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del ISSN se encuentra ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, Constitución Provincial, Ley 1284 de procedimiento administrativo, la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad” aprobado por Ley Nacional 26.378, la Ley 1634 de protección integral de personas con discapacidad, Ley 611 de creación del ISSN y la Resolución N° 755/08 del ISSN regulatoria de la integración y funcionamiento de la Comisión Médica Central y demás normas aplicables al caso;

Que la señora Simioni impugnó la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del ISSN por razones de ilegitimidad, por causarle un gravamen irreparable y una situación de completo desamparo hacia una persona con discapacidad;

Que el argumento medular de la impugnación se centra en la incorrecta valoración de sus antecedentes médicos por parte de la Junta Médica Previsional del ISSN;

Que desde tal perspectiva, plantea la existencia de vicio muy grave por presentar una oscuridad o imprecisión esencial. Además sostiene la existencia de vicios graves por: encontrarse en discordancia con la cuestión de hecho acreditada en el expediente, contravenir instrucciones o circulares, no cumplir con la finalidad y violación de principios elementales de la lógica y del debido proceso;

Que en el presente caso el ISSN emitió la Resolución N° 277/24 por medio de la cual resolvió rechazar el beneficio de pensión en carácter de hija mayor de edad con discapacidad, por no reunir el porcentaje de incapacidad dispuesto por el artículo 45° de la Ley 611;

Que tal como se extrae de sus considerandos la citada resolución se dictó con único sustento normativo en lo dispuesto en el artículo 45° de la Ley 611;

Que ante ello, se impone señalar que el artículo 44° de la Ley 611 establece: *“En caso de muerte del jubilado o del afiliado en actividad o con derecho a jubilación, gozarán de pensión las siguientes personas: (...) c) Las hijas/os, viudas/os, divorciadas/os o separadas/os de hecho por culpa exclusiva del cónyuge, que no percibieran prestación alimentaria de éste, todos ellos incapacitados para el trabajo y a cargo del causante a la fecha de su deceso, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente.”*;

Que seguidamente, el artículo 45° del mismo cuerpo legal establece: *“Los límites de edad fijados en los incisos 1) puntos a) y d), y 5) del artículo 44 no rigen si los derecho-habientes se encontraren incapacitados para el trabajo y a cargo del causante a la fecha del fallecimiento de éste, o incapacitados a la fecha en que cumplieran la edad de dieciocho (18) años. Se entiende que el derecho-habiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular. La autoridad de aplicación podrá fijar pautas objetivas para establecer si el derechohabiente estuvo a cargo del causante.”*;

Que desde otra arista cabe señalar que la presente impugnación involucra el derecho de una persona con discapacidad (situación de la presentante que surge de manera manifiesta de las actuaciones) y que alega una situación de extrema vulnerabilidad, circunstancia que en nuestro régimen jurídico goza de preferente tutela constitucional y convencional;

Que así, en nuestro ordenamiento jurídico rige la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad aprobado por Ley Nacional 26.378, dotada luego de jerarquía constitucional a través de la Ley Nacional 27.044;

Que dicha Convención regula en su artículo 4° las obligaciones generales de los Estados, entre las cuales se encuentran asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. En tal sentido, los Estados Partes se comprometieron a: a) adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la 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; c) tener en cuenta, en todas las políticas y todos los programas, la protección y promoción de los derechos humanos de 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;

Que en el plano local la Constitución Provincial enumera en el artículo 50° la obligación del Estado provincial de garantizar el pleno desarrollo e integración económica y sociocultural de las personas con

discapacidad a través de acciones positivas que les otorgue igualdad real en el acceso a las oportunidades y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional, Tratados Internacionales, Leyes y esa Constitución, sancionando todo acto u omisión discriminatorio;

Que en cumplimiento de dicha manda constitucional la Provincia del Neuquén sancionó la Ley 1634 que instituyó un régimen de protección integral para las personas con discapacidad, tendiente a asegurarles atención médica, educación, seguridad social, beneficios, franquicias y estímulos que les permitan neutralizar su discapacidad y les den oportunidad de desempeñarse en la sociedad con el mayor margen de integración y armonía;

Que desde otra arista, cabe advertir que la Corte Federal ha señalado la preferente tutela de la que gozan las personas en situación de vulnerabilidad, en particular las personas con discapacidad y el principio de progresividad en la satisfacción plena de sus derechos fundamentales, según se encuentra prescripto en el artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional, lo que ha desterrado definitivamente interpretaciones que conduzcan a resultados regresivos, señalando que a partir de la reforma constitucional de 1994, cobra especial énfasis el deber del legislador de estipular respuestas especiales y diferenciadas para los sectores vulnerables, con el objeto de asegurarles el goce pleno y efectivo de todos sus derechos. Dicho imperativo constitucional resulta transversal a todo el ordenamiento jurídico (CSJN, en autos: “Giménez, Rosa Elisabe c/ Comisión Médica Central y/o ANSES s/ recurso directo ley 24.241”, 15/07/2021, Fallos: 344:1788);

Que en la misma línea resulta pertinente citar un precedente del Tribunal Superior de Justicia que consideró que la línea interpretativa llevada a cabo por el ISSN no se adecuaba a la imperiosa amplitud que rige en materia previsional al no haber considerado los factores complementarios de la actora: “... *en la especie ha de meritarse que al estar en juego un beneficio de naturaleza previsional, su contenido alimentario exige una consideración particularmente cuidadosa a fin de que, en los hechos, sin desnaturalizar los fines tenidos en cuenta en su establecimiento, no se afecten sus caracteres integrales e irrenunciables, ya que el objeto de aquéllos es la cobertura de los riesgos de subsistencia y ancianidad, que se hacen manifiestos en los momentos de la vida en que la ayuda es más necesaria.(....). Así, una persona debe considerarse inválida en virtud de las especiales características que se den en cada caso concreto, evaluando la incapacidad psicofísica no de manera aislada, sino a la par de condiciones económico sociales que conforman su entorno. En consecuencia, la exigencia del 66% no constituye un requisito ineludible, y puede ser dejado de lado en razón de la posibilidad que tiene el interesado de sustituir su actividad habitual por otra compatible con sus habilidades, teniendo en cuenta su edad, el grado de especialización, etc.*” (TSJ Provincia del Neuquén, “Cordón Eva Angelica C/ Instituto de Seguridad Social del Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 2383/08, Acuerdo N° 72/11 del 15/08/11);

Que de lo hasta aquí expuesto se extrae la siguiente premisa: los beneficios de la seguridad social tienen como fundamento la tutela de las personas frente a situaciones de desamparo y vulnerabilidad originadas como consecuencia del acaecimiento de ciertas contingencias sociales. Por tal razón, ante el fallecimiento del titular de un beneficio jubilatorio se reconoce en favor de determinados causahabientes, bajo condiciones específicas, el beneficio de pensión derivada, con el fin de asegurarles el sustento que el causante aportaba durante su vida activa;

Que la razón de ello es claramente expuesta por el Máximo Tribunal local al reconocer el carácter alimentario y sustitutivo de la prestación contributiva solicitada. Esto se fundamenta en que el fallecimiento del causante interrumpe abruptamente el proyecto de vida de los causahabientes, alterando el nivel de vida e ingresos del grupo familiar. Por esta razón, la seguridad social interviene en auxilio del causahabiente con derecho a pensión, para equilibrar la situación;

Que de las actuaciones surge que la señora Simioni fue examinada en dos oportunidades a través de las Juntas Médicas que determinaron la misma no logró el porcentaje de incapacidad legal del 66% exigido para acceder a la pensión por invalidez. Ello así ya que en la primera Junta Médica previsional del ISSN del 21 de febrero de 2024 se dictaminó una incapacidad de naturaleza psicofísica de carácter parcial definitiva del cuarenta y seis con setenta centésimas por ciento (46,70%) y luego la Junta Médica de Apelaciones de

fecha 03 de septiembre de 2024 determinó una incapacidad psicofísica de carácter total y definitiva del cincuenta y cinco con seis centésimas por ciento (55,06%);

Que de este modo, al no alcanzar la recurrente el grado de incapacidad exigido por el artículo 39° de la Ley 611 para acceder al beneficio previsional solicitado (66%), el Consejo de Administración del ISSN emitió la Resolución N° 277/24 que denegó el beneficio de pensión derivada con sustento legal en el artículo 45° de la Ley 611;

Que no obstante, en el caso concreto no se visualiza que el organismo previsional haya ponderado las especiales circunstancias socio ambientales de la requirente ni que haya analizado sus posibilidades concretas de inserción laboral en su contexto personal y social;

Que así, para denegar la prestación a la señora Simioni, quien se encontraba declarada como hija con discapacidad a cargo de la titular desde el 25 de febrero de 1998, el ISSN tan solo consideró que la recurrente no logró acreditar el grado de incapacidad laboral exigido por la normativa (66%), pero no llevó a cabo un informe socio ambiental -pese a que ello fue expresamente requerido por el Departamento de Asesoría Jurídica Previsional el 06 de noviembre de 2023- con el fin de comprobar si la requirente padecía un estado de necesidad o carencia de recursos personales y si se produjo un desequilibrio esencial en su economía particular en los términos requeridos por la segunda parte del artículo 45° de la Ley 611;

Que por ello, en virtud de no haberse dado cumplimiento a la segunda parte del artículo 45° de la Ley 611, en consideración a la especial tutela convencional de la presentante, corresponde rechazar parcialmente el recurso administrativo respecto a elevar en esta instancia el grado de incapacidad atribuido por la Junta Médica a la presentante y declarar la nulidad de la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración ISSN, con fundamento en el artículo 67° inciso r) de la Ley 1284, el cual establece que el acto administrativo adolece de vicio grave, cuando sea dictado omitiendo el cumplimiento previo de algún trámite necesario;

Que por otra parte, respecto al agravio de la requirente relativo a que la Junta Médica omitió considerar aspectos psiquiátricos, debe advertirse que no corresponde a esta instancia la revisión de los dictámenes basados en exámenes técnicos, realizados por personal médico dependiente del ISSN. Dichos exámenes 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 peticionado. Por tal motivo, dicho agravio no resulta procedente;

Que asimismo se advierte que en el plano nacional el 02 de diciembre de 2021 se ha dictado la Resolución RESOL-2021-30-APN-SSS#MT del entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que definió criterios precisos a efectos de brindar certeza sobre los alcances de los derechos reconocidos y agilizar los trámites de otorgamiento de los beneficios de pensión para las personas con discapacidad. Sin embargo, ante la ausencia de una reglamentación local que establezca un procedimiento y pautas precisas para el otorgamiento de este tipo de pensiones, deberá el ISSN reglamentar las pautas objetivas que menciona el artículo 45° de la Ley 611 para dotar a dichos trámites de celeridad y seguridad jurídica;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar parcialmente el recurso administrativo interpuesto por la señora María Renee Simioni respecto a elevar el grado de incapacidad otorgado, no obstante corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del Instituto de Seguridad Social del Neuquén por adolecer de vicio grave, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 67° incisos r) y s) de la Ley 1284;

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

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el dictamen DICFC-2025-63-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEPRESIDENTA 1° DE LA HONORABLE LEGISLATURA PROVINCIAL
EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1: RECHÁZASE PARCIALMENTE el recurso administrativo interpuesto por la señora **MARÍA RENEE SIMIONI** respecto a elevar el grado de incapacidad que le fuera otorgado, y **DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución N° 277/24 del Consejo de Administración del Instituto de Seguridad Social del Neuquén por adolecer de vicio grave, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 67° incisos r) y s) de la Ley 1284, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2: REMIÍTANSE las actuaciones al Instituto de Seguridad Social del Neuquén para que tome conocimiento de lo resuelto y proceda en consecuencia.

Artículo 3°: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4°: El presente decreto será refrendado por el señor Ministro de Salud.

Artículo 5°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido archívese.