



**Provincia del Neuquén**  
2024

**Número:**

**Referencia:** EX-2024-00619795- -NEU-SGRAL - RECLAMO - KARINA HAYDEE ROCHA DURÁN

---

**VISTO:**

El expediente electrónico EX-2024-00619795- -NEU-SGRAL mediante el cual la señora **KARINA HAYDEE ROCHA DURÁN** interpuso reclamo administrativo; y

**CONSIDERANDO:**

Que el 05 de abril de 2024 la señora Karina Haydee Rocha Durán, mediante apoderado, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial por denegatoria tácita contra la Disposición N° 2757/22 de la Administración General del Instituto de Seguridad Social del Neuquén (en adelante ISSN), que denegó el beneficio de jubilación por invalidez peticionado, y contra la Disposición N° 2687/23 de la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones de dicho ente por la que se rechazó el reclamo administrativo interpuesto el 21 de junio de 2023 contra la Disposición mencionada en primer término;

Que en su presentación manifestó que es empleada de la Dirección Provincial de Rentas –sede Villa La Angostura– desde hace más de diecisiete (17) años; y que desde el año 2010 presenta una dolencia osteoarticular que se fue agravando notoriamente con el correr de los años, sin que las reiteradas intervenciones quirúrgicas que se le efectuaron mejoraran su situación;

Que refirió que en una de aquellas intervenciones se produjo una fractura de cadera, lo que ocasionó que pueda desplazarse con la ayuda de un bastón pese a contar con cuarenta y tres (43) años de edad. Asimismo, señaló que de los antecedentes médicos que acompaña surgen las cirugías a las cuales debió someterse en su columna a nivel sacro lumbar;

Que continuó su relato expresando que a ello se agregó un agravamiento de su cuadro producto de un accidente automovilístico -encuadrado como accidente de trabajo- que sufrió el 27 de diciembre de 2022, el cual impactó principalmente sobre su columna cervical. Luego, mencionó que también presenta insuficiencia venosa de sus miembros inferiores, con várices esenciales bilaterales, pigmentación ocre difusa y edema leve;

Que a su vez, mencionó que se la intimó a presentarse a su lugar de trabajo, bajo el entendimiento que ha agotado sus licencias por largo tratamiento a causa de las reiteradas intervenciones quirúrgicas a las que debió someterse. Expresó que toda la situación le infligió un padecimiento psíquico. Asimismo, expone que se encuentra en un estado de absoluta invalidez para el trabajo y así fue certificado por el JUCAID mediante la Junta Central de Neuquén;

Que relató que en dicho marco solicitó el beneficio de jubilación por invalidez. Así, la Junta Médica del ISSN del 12 de octubre de 2022, dictaminó una incapacidad psicofísica del veintitrés coma setenta y tres por ciento (23,73%), lo que derivó en la Disposición N° 2757/22 por la cual se denegó la petición previsional. Luego, ante una nueva reconsideración de su situación, la Junta Médica del ISSN casi duplicó el porcentual determinado unos meses antes, y elevó el porcentaje invalidante al cuarenta y cinco coma siete por ciento (45,07%); no obstante, no alcanza el mínimo legal del 66% para acceder a la prestación;

Que asimismo, manifestó que producto de esta nueva situación, se planteó una apelación en los términos de la Ley 611 ante el Consejo Directivo, y que la Junta Médica Central no fue convocada, dejándose vencer todos los plazos de resolución;

Que finalizó relatando que sus dolencias han sido certificadas por profesionales de la salud; mencionó que, según pericia de parte, tendría una incapacidad laborativa de más del setenta por ciento (70%);

Que por ello, peticionó se revoquen por ilegitimidad las disposiciones impugnadas y se reconozca la incapacidad laboral que le impide desempeñar funciones como empleada administrativa de oficina, otorgándose el beneficio de la jubilación por invalidez;

Que surge de las actuaciones que el 31 de agosto de 2022, la señora Rocha Durán presentó solicitud de jubilación por invalidez junto a sus antecedentes personales y laborales;

Que mediante Dictamen de Junta Médica Previsional del 12 de octubre de 2022, se efectuaron las siguientes consideraciones respecto a la requirente: “...c) *Naturaleza de la invalidez: Psico- Física 23,73 %*, 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 23,73 % (veintitrés con setenta y tres centésimas por ciento)...”;*

Que previo Dictamen N° E2298/22 del Departamento Asesoría Jurídica Previsional, por Disposición N° 2757/22 del 01 de noviembre de 2022 la Administración General del ISSN denegó el beneficio de jubilación por invalidez solicitado por la señora Rocha Durán;

Que el 21 de junio de 2023 la requirente interpuso reclamo administrativo contra la Disposición N° 2757/22, acompañando prueba documental en resguardo de su derecho;

Que por Dictamen de Junta Médica Previsional del 13 de septiembre de 2023, conforme los nuevos elementos de prueba aportados por la reclamante, se consideró: “...c) *Naturaleza de la invalidez: Psico- Física 45.07%*, 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 45,07 % (cuarenta y cinco con siete centésimas por ciento)...”;*

Que previo Dictamen N° E2278/23 del Departamento Asesoría Jurídica Previsional mediante Disposición N° 2687/23 del 02 de noviembre de 2023 la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones del ISSN rechazó el reclamo administrativo interpuesto;

Que el 03 de noviembre de 2023 se presentó impugnación administrativa por denegatoria tácita al reclamo interpuesto el 21 de junio de 2023 contra la Disposición N° 2757/22. Al respecto, se solicitó que se lleve a cabo la Comisión Médica Central a efectos de que revise la situación de la requirente;

Que el 24 de noviembre de 2023 la señora Rocha Durán ratifica la impugnación administrativa interpuesta el 03 de noviembre de 2023, y amplía la impugnación referida contra la Disposición N° 2687/23;

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 las Disposiciones N° 2757/22 y N° 2687/23 del ISSN se encuentran ajustadas 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 y el Decreto Reglamentario N° 1762/92, las Resoluciones N° 755/08 y N° 756/08 del ISSN, y demás normas aplicables al caso;

Que respecto al cuestionamiento que realizó la señora Rocha Durán por la valoración efectuada por la Junta Médica Previsional sobre el porcentaje de capacidad laborativa invalidante, es menester decir que en razón de la especialidad técnica científica 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 de la jubilación por invalidez;

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

Que así, 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 de dicho marco normativo, se destaca que el artículo 40° de la Ley 611 establece: *“La apreciación de la invalidez se efectuará por los organismos y mediante los procedimientos que establezca el Instituto, que aseguren uniformidad en los criterios estimativos y las garantías necesarias en salvaguarda de los derechos de los afiliados. A estos efectos podrá recabarse la colaboración de las autoridades sanitarias nacionales, provinciales y municipales.”*;

Que el artículo 14° del Decreto Reglamentario N° 1762/92 prevé: *“El Instituto reglamentará, mediante resoluciones del Consejo de Administración y/o disposiciones de los Directores de Prestaciones, todo lo atinente a la tramitación, alcances y condiciones para el otorgamiento de las prestaciones que debe brindar de acuerdo a los fines de su creación.”*;

Que en orden a ello, 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 asimismo, dicha Resolución prevé en su artículo 12°: *“El dictamen de la Junta Médica Previsional tiene el carácter de peritaje profesional, el cual podrá ser apelado por el afiliado de acuerdo a la normativa vigente. El causante no podrá ser sometido a nueva junta médica por las afecciones ya evaluadas, hasta después de haber transcurrido un año de la anterior.”*;

Que la Resolución N° 755/08 del ISSN, en su Anexo I, establece la composición de la Comisión Médica Central y, en su Anexo II, determina el procedimiento de apelación ante la Comisión Médica Central del resultado de la Junta Médica Previsional;

Que de esta manera, en mencionado Anexo II, en su artículo 2° prescribe: *“El AFILIADO deberá formalizar la apelación por nota dirigida a la DIRECCIÓN DE PRESTACIONES DE JUBILACIONES Y PENSIONES, dentro de los diez (10) días hábiles de notificada la norma denegatoria emanada de dicha dirección.”*;

Que en concordancia, el artículo 7° indica que: *“Agotado el plazo del ARTÍCULO 2°, o notificado la resolución del ARTÍCULO 6°, no se dará curso a nuevas JUNTAS MÉDICAS PREVISIONALES hasta tanto no transcurra el plazo de Un (1) año.”*;

Que de la compulsula de las actuaciones administrativas se advierte que la requirente pasó por una primera Junta Médica Previsional el 12 de octubre de 2022, la cual dictaminó una incapacidad laborativa invalidante equivalente al veintitrés coma setenta y tres por ciento (23,73%). Con motivo de aquel dictamen médico, el ISSN emitió la Disposición N° 2757/22 del 01 de noviembre de 2022 por la cual rechazó la solicitud, por cuanto el porcentaje otorgado fue inferior al sesenta y seis por ciento (66%) previsto en el artículo 39° de la Ley 611;

Que asimismo, surge de los antecedentes que con posterioridad a la notificación de dicho acto administrativo, la impugnante solicitó vista de las actuaciones por vía electrónica el 18 de abril de 2023, y recién presentó una impugnación el 21 de junio de 2023;

Que en aquella oportunidad ataca por ilegitimidad la Disposición N° 2757/22, sin embargo, en ningún momento peticionó la intervención de la Comisión Médica Central, sin perjuicio de la perención de los plazos previstos en los artículos 2° y 7° de la Resolución N° 755/08, Anexo II, antes transcriptos;

Que pese a esa impugnación extemporánea, el ISSN recondujo el reclamo como una nueva petición de jubilación por invalidez, y se citó a la señora Rocha Durán a una nueva Junta Médica Previsional, la que emite un nuevo dictamen médico el 13 de septiembre de 2023, esta vez reconociendo una incapacidad laborativa invalidante equivalente al cuarenta y cinco coma siete por ciento (45,07%). Así, una vez más, el ISSN emite la Disposición N° 2687/23 del 02 de noviembre de 2023 por medio de la cual se rechazó la petición, siendo notificado el 23 de noviembre de 2023;

Que luego, luce una impugnación del 03 de noviembre de 2023 mediante la cual, por denegatoria tácita, impugnó la Disposición N° 2757/22 y, por primera vez, solicitó la intervención de Comisión Médica Central;

Que cabe advertir tres errores procedimentales en los que incurrió la requirente. En primer término, articula impugnación por denegatoria tácita contra la Disposición N° 2757/22, cuando en virtud de su presentación del 21 de junio de 2023, es que aquella fue sometida a una segunda Junta Médica Previsional, la que arrojó un resultado, si bien el doble de lo dictaminado la primera vez, aún insuficiente para satisfacer el recaudo legal del artículo 39° de la Ley 611;

Que en segundo término, la impugnación del 21 de junio de 2023 cuestiona la legalidad del acto administrativo denegatorio pero no peticiona la apelación ante la Comisión Médica Central, conforme lo prescribe la reglamentación. Finalmente, recién en la impugnación del 03 de noviembre de 2023 peticiona la Comisión Médica Central, de manera totalmente extemporánea. Más aún, siendo notificada el 23 de noviembre de 2023 del segundo acto administrativo adverso, esto es la Disposición N° 2687/23, debió reeditar su impugnación peticionando, conforme los plazos previstos por la vía reglamentaria, la apelación ante la Comisión Médica Central, sin embargo ello no sucedió;

Que entonces, habiéndose notificado de un nuevo acto administrativo denegatorio el 23 de noviembre de 2023, la reclamante debió peticionar la apelación ante la Comisión Médica Central; sin embargo, no lo hizo, y ocurrió ante la presente instancia el 05 de abril de 2024 por una supuesta denegatoria tácita del ISSN;

Que sin perjuicio de que el porcentaje invalidante es inferior al previsto por el artículo 39° de la Ley 611, la requirente omitió proseguir el procedimiento reglado previsto en la Resolución N° 755/08, Anexo II, y con ello, no accedió a una segunda instancia de revisión ante la Comisión Médica Central;

Que por ello, de la lectura de los actos administrativos impugnados no se advierte vicio legal alguno, resultando el procedimiento administrativo seguido por el ISSN reglado y conforme a derecho;

Que de este modo, conforme lo prevé el artículo 7° del Anexo II de la Resolución N° 755/08, la señora Rocha Durán deberá aguardar a que se cumpla un año desde la notificación del último acto administrativo denegatorio, para solicitar una nueva Junta Médica Previsional;

Que asimismo, si bien en el escrito impugnatorio del 05 de abril de 2024 se denunció una situación laboral apremiante, no se advierte peligro alguno. Ello por cuanto, en primer término, al encontrarse gozando de la licencia por largo tratamiento tiene garantizado el derecho a su salario; y luego, en el hipotético caso de que por el área de Recursos Humanos de su organismo se determine que dicha licencia ha concluido y se imponga el alta, la agente podrá -ahora por esa vía- articular los medios impugnatorios que por derecho estime corresponder;

Que finalmente corresponde mencionar que, en torno a la impugnación de la actividad administrativa, si bien la Ley 1284 tiene previsto en su Título VI un régimen de impugnación administrativa, la situación ventilada en estas actuaciones nada tiene que ver con dicho régimen. Ello es así, ya que el régimen antes mencionado pretende verificar la legitimidad de los actos administrativos a la luz del derecho objetivo;

Que en el presente caso, la señora Rocha Durán omitió la prosecución del procedimiento especial reglado; es decir, que un órgano colegiado jerárquico y técnico -Comisión Médica Central- verifique la correcta valoración de la incapacidad laborativa invalidante determinada por la Junta Médica Previsional. Dicho plazo de impugnación es técnico y específico del presente procedimiento, y nada tiene que ver con la validez de los actos administrativos;

Que dicha salvedad se plasma para el supuesto que se pretenda subsanar dicho error al amparo de los plazos impugnatorios previstos en la Ley 1284; la cual, además, en sus disposiciones transitorias, expresamente indica que: *“La presente Ley será de aplicación supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan.”* (artículo 197°, segundo párrafo);

Que en otro orden, y no obstante lo precedentemente aludido, respecto a los certificados médicos acompañados por la presentante, resulta oportuno señalar que la determinación de la invalidez que llevan a cabo otros profesionales, no son vinculantes y resultan inoponibles en esta instancia, atento haber sido realizadas sin intervención del organismo administrativo competente;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Karina Haydee Rocha Durán;

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-2024-91-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 **KARINA HAYDEE ROCHA DURÁN** contra las Disposiciones N° 2757/22 y N° 2687/23 del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, en virtud de los fundamentos de la presente norma.

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

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

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