

# ANÁLISIS NORMATIVO DE LA JUBILACIÓN POR INVALIDEZ

Fátima María Bernardita Lotto<sup>1</sup>  
Diego Enrique Battochi<sup>2</sup>

## RESUMEN:

La jubilación por invalidez es un derecho humano que deriva del derecho a la seguridad social. En la Provincia de Formosa se encuentra prevista en la Ley 571/86 (T. O. Decreto 1.505/95) y sus modificatorias, que regulan el Régimen de Jubilaciones y Pensiones para el Empleado Público. Este beneficio que tiene como fin proteger al agente incapacitado de trabajar a raíz de una enfermedad física o intelectual durante la relación laboral con la Administración Pública, comprende, el cambio de tareas, su otorgamiento provisorio (mientras dure el estado de incapacidad) y, asimismo, su otorgamiento definitivo (cuando la incapacidad tiene tal carácter). En este último caso, la imposibilidad del agente de cumplir tareas es irreversible y, adquiriendo el carácter de agente pasivo, pasa a percibir el beneficio previsional a través de la Caja de Previsión Social Provincial.

## PALABRAS CLAVES:

Ley 571/86 (T.O 1505/95) y sus modificatorias - Agente Público (Sujeto) - Jubilación por Invalidez - Incapacidad Laboral - Provisorio - Definitivo - Órgano de Control - Caja de Previsión Social. -

## I. INTRODUCCIÓN

El régimen jubilatorio en Argentina tiene una organización federal, con lo cual, además de la legislación nacional, cada provincia puede tener sus propias leyes que regulen el sistema previsional de sus empleados públicos. En virtud de ello, la Provincia de Formosa ha sancionado la Ley 571/86 Texto Ordenado (T.O. Decreto 1505/95) y sus modificatorias, a fin de regular las prestaciones que asigna el régimen de jubilaciones y pensiones para el personal de la Administración Pública en relación a la jubilación ordinaria, jubilación especial, jubilación por invalidez, jubilación por edad avanzada y pensión; cada una de ellas, con sus requisitos y procedimientos particulares. Este sistema, establece los mecanismos legales para acceder al beneficio, es decir, los requisitos y procedimientos para su tramitación, como así también, las condiciones para su otorgamiento.

La jubilación por invalidez constituye una de las prestaciones más sensibles dentro del sistema previsional, destinada a proteger a los trabajadores que, por razones de incapacidad laboral quedan imposibilitados de continuar desempeñando sus actividades laborales. En este marco, la jubilación por invalidez no solo representa un beneficio sino también un reconocimiento jurídico a una situación de vulnerabilidad derivada de una disminución permanente y total de la capacidad física o psíquica del trabajador.

En ese sentido, resulta relevante analizar el marco legal específico que regula dicho instituto, teniendo como base la Ley 571/86 y las modificaciones introducidas, sin dejar de mencionar la

---

<sup>1</sup> Abogada egresada de la Universidad de Belgrano. Especialista en Magistratura y Gestión Judicial de la Universidad de la Cuenca del Plata; Diplomada en Derecho Penal de la Universidad UNCAUS. Asesora Auxiliar de la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa.

<sup>2</sup> Abogado egresado de la Universidad Nacional del Nordeste. Cursando la carrera de Escribanía en la Universidad Siglo XXI. Asesor Auxiliar de la Secretaría Legal y Técnica del Poder Ejecutivo de la Provincia de Formosa.

importancia de la Resolución 001/21 emitida por la Caja de Previsión Social en relación a las últimas modificaciones relativas a la jubilación por invalidez. Actualmente, se encuentra prevista en los artículos 22 al 35 de la Ley 571/86 (T.O. 1505/95). Sin embargo, algunos de estos artículos sufrieron modificaciones que fueron introducidas por las Leyes 1.638/16 que reformó al artículo 27, y la Ley 1.713/21 que modificó los artículos 25, 29, 30, 34 y 35 de la Ley 571/86 en su redacción actual (T.O. 1505/95), generando un cambio sustancial del sujeto evaluador de la incapacidad laboral.

Por su parte, la Caja de Previsión Social, ha dictado la Resolución 001/22, quien, en función de las facultades de Organismo Rector (que surgen de su Ley Orgánica), interpreta y aplica las normas que regulan todo el Sistema Previsional (Ley 1.633) disponiendo, a través del mencionado instrumento legal, los requisitos para la iniciación del trámite jubilatorio por invalidez, el marco procedimental de la Dirección de Auditoría Médica y el plazo para que el beneficiario solicite a su organismo empleador la baja definitiva o transitoria.

## II. DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA:

Si bien, desde el punto de vista jurídico no se ha dado una definición específica de jubilación por invalidez propiamente dicha; si analizamos la normativa que regula el régimen de jubilaciones en general, podemos aproximarnos a un concepto o definición de aquella. A partir de ello, podemos afirmar que la jubilación por invalidez, es un derecho fundamental protegido por la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, comprendida dentro del derecho a la seguridad social, cuya finalidad es la protección de un grupo de derechos que sirven de base para asegurar la protección social. Dicho de otro modo, se trata de un derecho asistencial que busca garantizar al empleado público una cobertura ante la pérdida total de la capacidad laboral, frente al hecho de que ya no puede generar ingresos como consecuencia de dicha incapacidad laboral, derivada de una afectación en la salud física o intelectual por causas generadas durante la relación de trabajo.

Este elemento, (incapacidad total de generar ingresos) permite distinguir a la jubilación por invalidez, dentro del marco general del régimen de jubilaciones, en una prestación específica e independiente de este sistema previsional, con requisitos y características propias, detallándose claramente el procedimiento, cómo se tramita, qué documentaciones presentar, cómo se calcula el monto a recibir, etc. Se configura entonces, como un derecho de la seguridad social que busca garantizar el sustento y bienestar de vida de los empleados públicos que, por causas ajenas a su voluntad y/o circunstancias imprevistas (enfermedad o accidente no laboral), ven afectada su capacidad productiva, debido a que pierden su habilidad para producir y con ello, su fuente de ingresos. Puede afirmarse entonces, que la jubilación por invalidez, es un mecanismo de protección social basado en el principio de solidaridad que rige a todo el régimen previsional.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la jubilación por invalidez, en el marco del régimen de jubilaciones y pensiones para el empleado público provincial, podemos afirmar que se trata de un derecho previsional, una prestación de seguridad social de raigambre constitucional (Art. 14 bis), consagrado también en los Tratados Internacionales con rango constitucional, como una afirmación del derecho humano a la seguridad social.

Se trata entonces de un derecho que otorga un beneficio económico de carácter asistencial a quienes, debido a una incapacidad total física o intelectual, temporal o permanente, se encuentran imposibilitados de continuar en el servicio activo de la Administración Pública. En otras palabras, se consagra como un derecho humano que busca garantizar la subsistencia de quienes se encuentran en una situación de vulnerabilidad constituyendo una cobertura ante las contingencias que disminuyan o anulen sus capacidades de generar ingresos a raíz de la invalidez.

### **Grado requerido:**

El tercer párrafo del Artículo 25 dispone que el grado requerido para que proceda el derecho a la jubilación por invalidez debe ser del 66% o más de la capacidad laboral.

A los fines de evaluar el grado de limitación de la capacidad laboral del empleador, se utiliza el baremo por medio del cual se logra determinar y/o cuantificar el grado o porcentaje de incapacidad laboral del empleador. El Baremo es una tabla o sistema de criterios estandarizados, utilizados para cuantificar el grado o porcentaje de discapacidad laboral; a nivel nacional y como parámetro para las provincias, se dictó el Decreto N° 659/96 por el que se aprueba la tabla de evaluación de las incapacidades laborales.

En nuestra Provincia, el Órgano encargado de realizar dicha evaluación es la Auditoría Médica, dependiente de la Auditoría General de la Provincia, basando siempre sus dictámenes en función a criterios médicos objetivos.

### **Aportes:**

Tratándose de una jubilación por invalidez en el marco del empleo público, y no, por ejemplo, de una pensión no contributiva, de por sí los aportes jubilatorios se encuentran deducidos del haber mensual; ahora bien, la posibilidad de acceder a la jubilación por invalidez no depende del tiempo aportado por el agente ni del periodo de prestación de servicios, sino únicamente de que la causa generadora de la incapacidad se haya producido durante la relación laboral.

La ley 1.638/16 en su Art 4° inc. b) segundo párrafo, establece que el haber de la jubilación por invalidez... se calculará considerando el promedio de las remuneraciones devengadas en los últimos cinco años anteriores al hecho incapacitante. Asimismo, el Art 5°. Pto. 2 de la norma, establece que el porcentaje para la jubilación por invalidez será del 70%; aclara aún más la cuestión, en el último párrafo del artículo, para los supuestos en que no se hayan alcanzado el mínimo de cinco años, al disponer "cuando la aplicación de la fórmula establecida en el artículo anterior (4° inc. b) arroja sobre el promedio un porcentaje menor al establecido en este artículo, se abonará una prestación supletoria que consistirá en un importe equivalente a la diferencia entre la fórmula aplicada y los porcentajes establecidos en este artículo. En todos estos casos, las prestaciones se otorgarán con carácter provisional, ya que no están dadas las únicas dos condiciones necesarias para que se otorgue con carácter definitivo, que seguidamente serán analizadas.

### **III.PROCEDIMIENTO:**

En relación al Procedimiento de la jubilación por invalidez (Arts. 25 al 36 modificadas por la Ley 1.713/21), en primer lugar, cabe referir al sujeto pasible de este beneficio. ¿Quiénes pueden acceder a la jubilación por invalidez?

La normativa vigente en el Art. 25 (modificada por la Ley 1.713) aclara, que el derecho a la jubilación por invalidez resultará para aquellos afiliados que se incapaciten física y/o intelectualmente en forma total para el desempeño de cualquier actividad compatible con sus aptitudes profesionales, siempre que la incapacidad verificable se hubiera producido durante la relación de trabajo y sean del 66% o más; son estos dos los requisitos ineludibles para acceder a la jubilación por invalidez.

En cuanto al procedimiento en sí, se deben tener en cuenta también, los requisitos establecidos en la Resolución 001/22 de la Caja de Previsión Social de Formosa y la evaluación por la Junta Médica. El Art. 28 dispone que el afiliado, al iniciar el trámite jubilatorio por incapacidad deberá adjuntar indefectiblemente el certificado de aptitud psicofísico de ingreso a la Administración Pública, donde constarán las afecciones orgánicas o funcionales adquiridas con anterioridad a su ingreso. Si subsiste el grado de incapacidad declarado oficialmente, no podrá ser invocada como causal para obtener la Jubilación por invalidez.

La documentación referida, es condición esencial para iniciar el trámite del beneficio ante

dicho organismo previsional. Otra de las documentaciones requeridas por la Resolución 001/22 de la Caja de Previsión Social, además del ya mencionado certificado de aptitud física o examen médico de ingreso a la administración pública, son los detalles de licencias por tratamiento, historias clínicas, estudios médicos actualizados, certificaciones de servicios del lugar de trabajo, copias certificadas de los instrumentos legales de los diferentes cargos o categorías, entre otras.

En esta instancia, y conforme lo establecido por el segundo párrafo del Art. 25, se dispone la posibilidad de sustituir la actividad habitual del afiliado por otra compatible con su capacidad residual para otras tareas, la que será determinada por la Auditoría Médica de la Auditoría General de la Provincia, dependiente del Ministerio de la Jefatura de Gabinete mediante dictamen fundado, y la opinión legal respectiva. Con lo cual, además del carácter provisorio o definitivo en que se otorga la jubilación por invalidez, no debemos perder de vista la posibilidad del cambio de tareas como una realidad de esta particular jubilación, en la etapa provisorio.

El fundamento del carácter provisorio de las prestaciones, se encuentran básicamente, en que la ley apuesta a la posibilidad de recuperación del agente incapacitado, de ahí que el art. 26 exige tratamientos adecuados y reconocimientos médicos periódicos, a fin de observar la evolución durante el período provisional de la prestación, la que puede arrojar una evolución positiva que posibilite el cambio de tareas o bien, puede que la situación de incapacidad continúe en el mismo grado, que empeore y/o se torne irreversible. Concedida la jubilación por invalidez con carácter provisorio, la misma se otorgará por el lapso de 2 años, estando la Auditoría Médica facultada a requerir constancias de tratamiento o historia clínica cada año. Cumplido el lapso de dos años, se deberá efectuar una nueva evaluación médica a los efectos de la continuidad del beneficio.

Durante el período provisorio las prestaciones que perciba el administrado continuarán a cargo del Organismo empleador en el que prestaba servicios.

Si en este lapso, la incapacidad se torna irreversible, entonces se configurarán las condiciones que la misma ley establece para que la jubilación por invalidez resulte definitiva; se concretará la jubilación propiamente dicha y a partir de entonces percibirá sus haberes de sujeto pasivo a través de la Caja de Previsión Social. En este lapso, se genera un punto de inflexión que sella la transición de un estado a otro, es decir, la prestación provisorio se torna definitiva y se consuma entonces la jubilación por invalidez propiamente dicha, otorgando seguridad jurídica al afiliado, el que pasará de un estado de incertidumbre y revisiones médicas periódicas a uno de permanencia y estabilidad del beneficio. Ya no estará sujeta a evolución y posible mejora, porque la incapacidad ha sido consolidada marcando el fin de la relación laboral y, sin posibilidad de reintegro en la administración pública. El vínculo laboral se extingue de manera permanente.

A partir de que la jubilación por invalidez se torna definitiva, como ya se adelantara, la prestación queda a cargo de la Caja de Previsión Social sin posibilidad de conversión a otro tipo de jubilación (como la ordinaria) en el futuro, aunque la persona alcance posteriormente la edad de retiro. En tal supuesto, no podrá volver a la actividad pública provincial.

Ahora bien, ¿Cuándo ocurre este punto de inflexión según la normativa? La respuesta surge del actual Artículo 27 (modificada por Ley 1.638/16) al disponer que la jubilación será definitiva: a) Cuando el titular encontrándose percibiendo la prestación por invalidez con carácter temporal, acredite la edad máxima establecida en forma escalonada en el artículo 23 (60 años las Mujeres y 65 años los Varones) b) o hubiere percibido la prestación por lo menos durante 15 años en suspenso.

Tengamos presente que la invalidez definitiva no da derecho al reintegro a la actividad ni a la conversión del beneficio, es decir, una vez consumada la jubilación por invalidez con carácter definitivo, el estado de incapacidad resultará permanente e irreversible, tanto en la actividad laboral como también en el ámbito de la seguridad social (jubilación). Se entiende que la persona ya no está capacitada para el tipo de trabajo que le permita generar ingresos y que la incapacidad laboral no le permite un retorno al trabajo para obtener la manutención. Con lo cual, estamos en condiciones de

afirmar que la jubilación por invalidez resulta incompatible con la actividad laboral en relación de dependencia y/o autónoma.

Consumada la jubilación definitiva, el agente pasivo deberá tener siempre presente, en función a lo establecido en el Art. 33°, que el estado de invalidez definitivo resultará incompatible con la actividad laboral en relación de dependencia, habida cuenta de que se estaría desvirtuando el propósito del beneficio por invalidez. Igual interpretación podemos dar en el caso del trabajo autónomo, porque ello importaría que la capacidad laboral ha mejorado significativamente, con lo cual, de comprobarse la transgresión, la Caja de Previsión Social podría revisar el beneficio y proceder a la suspensión automática del beneficio (con las sanciones dispuestas en el Art. 84°), por haber desaparecido el elemento esencial que habilita la jubilación por invalidez; es decir, la incapacidad laboral.

En nuestra opinión, en caso de desaparecer la incapacidad, lo que corresponde es que el agente pasivo se presente ante la Caja de Previsión Social a fin de manifestar la situación actual con todos los elementos probatorios y renunciar al beneficio de la jubilación y así poder iniciar su actividad laboral en forma autónoma o en relación de dependencia.

#### **IV. ÓRGANO DE CONTROL Y APRECIACIÓN DE LA INVALIDEZ:**

Otro punto importante a analizar, son las significativas modificaciones introducidas a la ley 571/86 a través de la Ley 1.713/21. Esta Ley, enuncia en su Art. 1°, la incorporación del inciso "n" al artículo 123° de la Ley N° 1.180 de Administración Financiera, Administración de Bienes, Contrataciones y Sistemas de Control del Sector Público Provincial, la cual actualmente está redactada de la siguiente manera: "Son funciones de la Auditoría General de la Provincia... inc. "n)" "Determinar el grado de incapacidad laboral del agente público solicitante de una jubilación por invalidez y la acreditación de la incapacidad o enfermedad en los trámites de pensión respectivos legalmente establecidos". La incorporación de este inciso implicó una modificación trascendente, puesto que, con anterioridad a esta modificación, el órgano encargado de la apreciación de la invalidez era la Caja de Previsión Social, a través de una Junta Médica de la Provincia dependiente de ella.

El cambio sustancial radica en que, actualmente, el procedimiento de control y apreciación de la invalidez recae en la órbita de la Auditoría General de la Provincia a través de la Auditoría Médica, con lo cual, cumplimentados los requisitos legales y administrativos ante la Caja de Previsión Social, ésta remitirá a la Auditoría General de la Provincia el expediente que contendrá la documentación médica, con los datos detallados del solicitante.

Acto seguido, la Auditoría General que actúa como órgano de control externo, remitirá el expediente a la Dirección de Auditoría Médica para la realización de una Junta Médica programada en las instalaciones de la Dirección de Auditoría Médica, dentro del plazo de 10 días. Esta Junta Médica, estará conformada por tres auditores médicos y por los especialistas que la Junta considere necesarios. En su caso, si el agente lo requiere, previa notificación a la Dirección de Auditoría Médica, podrá estar presente el facultativo que lo asiste.

En definitiva, la apreciación de la invalidez estará a cargo de la Auditoría Médica, dependiente de la Auditoría General de la Provincia, la cual determinará el grado y naturaleza de la invalidez a través de la Junta Médica.

#### **¿Cuáles son las funciones de la Auditoría Médica?**

La Resolución 001/22 de la Caja de Previsión Social de la Provincia de Formosa dispone que la Auditoría Médica determinará la evaluación del afiliado a través de una Junta Médica con médicos especializados a fin de establecer el grado y naturaleza de la incapacidad. Esta Auditoría Médica

estará facultada a solicitar nuevos y/o distintos estudios médicos a realizarse por parte del afiliado, previo a emitir su dictamen de rigor, el que debe ser fundado.

Realizado el dictamen expedido por la Auditoría Médica de la Provincia, ésta deberá remitir nuevamente las actuaciones a la asesoría letrada a fin de que esta última, determine el encuadre legal correspondiente del beneficio.

Si como parte de esta función de control, el vigente Artículo 29 posibilita a la Auditoría exigir exámenes periódicos durante la prestación provisoria, bien podría interpretarse que dicho artículo pueda aplicarse como una extensión de las facultades de control para el caso de las jubilaciones por invalidez definitiva, con el fin de verificar la persistencia de la invalidez.

Cumplida esta etapa, la Caja de Previsión Social emitirá una nota dirigida al organismo empleador correspondiente, a fin de comunicar el resultado de la situación arrojada por la Auditoría Médica de la Provincia, en concordancia con lo dictaminado por la asesoría letrada, con el objeto de que el interesado en el plazo perentorio de 30 días corridos, desde su notificación, solicite en su organismo empleador la baja definitiva o transitoria según corresponda, a los fines de que lo informado en el dictamen médico no pierda vigencia.

Posteriormente, el afiliado deberá remitir dicha nota, con constancia de haber sido recibida por su respectivo organismo empleador, a la Caja de Previsión Social de la Provincia, para acreditar que se cumple con los plazos estipulados en este párrafo.

Es necesario aclarar que, una vez presentado el decreto o resolución de cesación de los servicios activos, la ampliación de certificaciones de servicios, constancia de reafiliación al IASEP, últimos recibos, se procederá a liquidar el beneficio de jubilación por invalidez.

Este plazo será interrumpido si el jubilado transitorio cumpliera con el extremo legal de la edad que exige la ley para la jubilación ordinaria o si hubiese percibido la prestación por lo menos por 15 años consecutivos.

## **V. PRESUNCIÓN DE CAPACIDAD:**

Otro punto importante en la normativa bajo análisis, es la "presunción de capacidad del administrado". Es decir, si la solicitud del beneficio, se formulare después de transcurrido un año desde la extinción del contrato de trabajo o de la cesación del servicio activo, por cualquier causa se presume que el afiliado se hallaba capacitado a esa fecha, salvo que de las causas generadoras de la enfermedad surgiera la incapacidad y que fue adquirida durante la relación de trabajo. En tal supuesto, será de incumbencia de los interesados aportar los elementos que acrediten la enfermedad invocada, la que será evaluada por la Dirección Auditoría Médica prevista en el Art. 29.

En definitiva, la ley busca resguardar al sistema previsional de reclamos tardíos fijando un límite temporal; sin embargo, permite al afiliado desvirtuar la presunción de capacidad si la afección que provoca la invalidez tiene su origen o manifestación durante el período laboral activo aportando las pruebas correspondientes. Por lo tanto, será necesario que la incapacidad se haya gestado o manifestado mientras el agente estaba trabajando; no se refiere simplemente a que la incapacidad total y permanente se haya manifestado durante la relación laboral, sino que la causa de esa incapacidad se haya generado durante el vínculo laboral con la administración pública.

## **VI. SUPUESTOS DE SUSPENSIÓN DEL BENEFICIO:**

Considerando la Ley 571/86 (T.O por Decreto 1505/95) y sus modificatorias introducidas, principalmente por la Ley 1.713, la jubilación por invalidez puede suspenderse en caso que disminuya el grado de incapacidad o bien, que desaparezca la invalidez, con lo cual, si esta condición deja de existir o se reduce por debajo del 66% el beneficio se debería suspender o cesar; así se desprende del Art. 25, conforme el cual, la incapacidad de forma total, para el desempeño de cualquier actividad

compatible con sus aptitudes profesionales, resulta elemento esencial para el otorgamiento de la prestación por invalidez; con lo cual, si esa incapacidad desaparece, ya no existe el derecho al beneficio y se extingue su razón de ser.

Otro supuesto, (Art. 34 T.O) sería en caso de reinserción laboral o ejercicio de una actividad remunerada, sea en relación de dependencia o autónoma, siempre que se trate de actividades remuneradas que demuestran una recuperación de la capacidad laboral; finalmente también, cuando el beneficiario no cumple con los requisitos de control (ejemplo, no se presenta a exámenes médicos) de conformidad con el Art. 27 T.O.

En cuanto a la Resolución de la Caja de Previsión Social, en su función de órgano rector del sistema previsional provincial, responsable de gestionar y otorgar la jubilación por invalidez y pensiones a los empleados públicos que cumplen con todos los requisitos formales y documentales, previa derivación del caso a la Auditoría Médica de la Auditoría General de la Provincia, basándose en el dictamen técnico de la Auditoría Médica y considerando la opinión legal de los asesores, cuyos dictámenes no les resultan vinculantes, la Caja de Previsión Social otorga o deniega, suspende o cesa, la jubilación por invalidez.

En definitiva, quien tiene la potestad específica de otorgar o rechazar la solicitud de jubilación por invalidez es la Caja de Previsión Social.

## VII. CONCLUSIÓN:

En definitiva, la jubilación por invalidez representa una herramienta fundamental del sistema previsional argentino y, en particular, de la Provincia de Formosa, garantizando la protección social de los trabajadores que, por motivos de incapacidad, se ven impedidos de continuar desarrollando una actividad laboral. Este beneficio no solo responde a una necesidad económica, sino también al reconocimiento de un derecho adquirido a través del aporte al sistema previsional.

Tal es así, que, en la Provincia de Formosa, existen mecanismos vinculados a la accesibilidad al diagnóstico médico, de evaluación médica y control, garantizando de esta forma el respeto a los derechos humanos de las personas en situación de vulnerabilidad como es la invalidez que padece. Es a través de las políticas públicas del Gobierno de Formosa que se mejora la articulación entre los organismos provinciales que promueven una mayor equidad y celeridad en el otorgamiento de este tipo de jubilaciones. Solo así se logra un sistema previsional más justo, inclusivo y eficiente, que cumpla con su rol central de brindar seguridad social a sus afiliados.