



DECRETO N° 0242
NEUQUÉN, 12 MAR 2026


El Expediente OE N° 9944-Z-2025, sus antecedentes: los Expedientes N° 142-Z-2025 y N° 111-Z-2025, ambos del Instituto Municipal de Previsión Social, y el Recurso Jerárquico interpuesto por el señor Daniel Alfredo Zapata, D.N.I. N° 12.065.408; y

CONSIDERANDO:

Que a través del expediente mencionado en el Visto, el señor Daniel Alfredo Zapata interpuso Recurso Administrativo Jerárquico contra las Resoluciones N° 372/2025 y N° 421/2025 emitidas por el Consejo de Administración del Instituto Municipal de Previsión Social, que denegaron el beneficio de pensión ordinaria al reclamante, atento no haberse acreditado en las actuaciones el tiempo de convivencia inmediato anterior al fallecimiento, requerido por el artículo 43°) inciso c) de la Ordenanza N° 11633;

Que mediante la Resolución N° 372/2025 del citado Consejo de Administración, se dispuso en su artículo 1°): "Denegar el beneficio de Pensión Ordinaria solicitado por el Sr. ZAPATA, DANIEL ALFREDO, D.N.I. N° 12.065.408, por incumplimiento de lo establecido en el Artículo 43°) inciso c) de la Ordenanza N° 11633, en tanto no ha acreditado convivencia efectiva durante los últimos cinco años al fallecimiento de la causante tal lo expuesto en los considerandos de la presente norma legal";

Que el citado artículo 43°) inc. c) de la Ordenanza N° 11633 dispone que: "En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez, o del afiliado en actividad, que tenga la mayor cantidad de años de servicios con aportes a este Instituto, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante: (...) c) la conviviente o el conviviente; (...) Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquel 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. El Instituto podrá establecer pautas objetivas para determinar si el derechohabiente estuvo a cargo del causante. En el supuesto del inciso c) se requerirá que él o la causante se hallase separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y hubiere convivido públicamente en aparente matrimonio durante por lo menos cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento. El plazo de convivencia se reducirá a dos (2) años cuando exista descendencia reconocida por ambos convivientes (...)";


Dra. MARÍA JHONAS AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría de Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0242-26

Que para rechazar la referida solicitud, el Instituto Municipal de Previsión Social se apoyó en las conclusiones del Dictamen del asesor legal que obra a fs. 20/21 del Expediente IMPS N° 111-Z-2025, habiéndose tenido a la vista, la documentación presentada por el hoy recurrente, la recopilada por el ente previsional y el informe socio ambiental elaborado por la asistente social que fuera designada en estas actuaciones, agregado a fs. 19 del Expediente antes citado, el cual fue presentado con fecha 22 de septiembre de 2025;

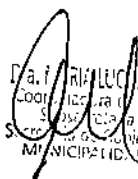
Que en el referido informe de la profesional interviniente, surge que el primer encuentro con la causante se produjo en el mes de mayo del año 2025, con motivo de la solicitud de asistencia financiera a favor de la señora Romero, realizada por una amiga de la afiliada ante uno de los Consejeros del Consejo de Administración del Instituto Municipal de Previsión Social;

Que en aquella oportunidad, la mencionada profesional pudo constatar que la señora Romero se encontraba internada desde hacía varios meses en la habitación 317 de la Clínica San Agustín de la ciudad de Neuquén, a la espera de comenzar con el tratamiento de quimioterapia, y fue en esa ocasión que la misma señora refirió que: *"no tenía donde vivir, ya no alquilaba más y no contaba con familiares ni descendencia"*, razón por la cual, había solicitado al I.M.P.S. le gestionara una residencia geriátrica donde alojarse al momento de dejar la clínica";

Que a fines de julio del año 2025, la profesional actuante, tomó nuevamente contacto con la señora Romero, quién manifestó que permanecía internada en la Clínica San Agustín, atento que las residencias geriátricas con las que tiene convenio el Instituto de la Seguridad Social de Neuquén (I.S.S.N.) se encontraban con el cupo completo, habiendo ingresado luego, según informó la referida profesional, a la residencia del Comahue, donde continuó con el tratamiento;

Que con posterioridad al fallecimiento de la señora Romero, conforme la recomendación de la Asesoría Legal, debido a la solicitud de pensión ordinaria realizada por el señor Zapata, con fecha 19 de septiembre de 2025, la misma profesional concurrió a los domicilios conocidos de la causante, sitios en la calle Caviahue N° 242 en primer lugar y en la calle Caviahue N° 212 en segundo lugar, ambos de la ciudad de Neuquén;

Que de la visita realizada al primer domicilio mencionado, manifestó la profesional interviniente que, personal de la administración y mantenimiento, refirió conocer a la señora Romero y que la misma vivía sola en un departamento del edificio que alquilaba, y


Dña. LUCÍA J. AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Secretaría de Legal y Técnica
Municipalidad de Neuquén



0242-26

que se mudó al edificio de la esquina ante los aumentos de los valores del alquiler;

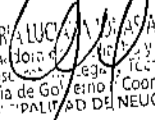
Que de la visita practicada al segundo domicilio antes mencionado, sito en la calle Caviahue N° 212 de la ciudad de Neuquén, destacó la profesional actuante, que un trabajador de mantenimiento le informó haber conocido a Nilda Romero, dado que vivió toda la vida en edificios de los alrededores y que recurría a él cuándo necesitaba armar o reparar algo de su vivienda, y manifestó además que había alquilado sola en ese domicilio, dos o tres meses previos a noviembre de 2024, fecha en la que se internó en la Clínica San Agustín, recalcando por último, que no volvió al departamento, asimismo destacó en su relato que la señora Romero no convivía con nadie;

Que como colofón del informe, la Licenciada advirtió que en virtud de la información recabada en los últimos domicilios donde alquiló la señora Romero, sitios en la calle Caviahue N° 242 y en la calle Caviahue N° 212, ambos de la ciudad de Neuquén, *“es posible afirmar que la mencionada no convivía con otra persona”*, que no tenía familiares ni descendencia y que durante la etapa terminal de su enfermedad permaneció internada en la clínica San Agustín y finalmente fue acogida en una residencia para adultos mayores, sita en la calle Chile N° 44 de la ciudad de Neuquén, donde le brindaron los cuidados necesarios para su tratamiento;

Que asimismo del Dictamen del Asesor Legal del Instituto Municipal de Previsión Social, que obra a fs. 20/21 del Expediente IMPS N° 111-Z-2025, surge que el mismo tuvo una entrevista con el señor Zapata, y el interesado le manifestó que la convivencia había iniciado en el año 2021, pero que la señora Romero se demoró en efectuar el trámite de cambio de domicilio, contradiciendo lo declarado en el Acta N° 132 (Acta de Unión Convivencial) que fue agregada por el recurrente, donde informaron que la convivencia había iniciado el 23 de diciembre de 2019;

Que adicionalmente alegó el señor Zapata, que al ser la señora Romero diagnosticada con una enfermedad grave y terminal y al fallecer poco tiempo después, persistió en su D.N.I. el domicilio consignado en el acta de defunción, lo que explicaría las diferencias registrales y le habría mostrado a su vez al asesor legal, un testamento donde él sería designado como heredero;

Que es dable aclarar que el domicilio del Documento Nacional de Identidad de la señora Romero, emitido con fecha 08 de septiembre del año 2022, no coincide con el domicilio citado en el Acta


Dra. MARÍA LUCÍA DE LAS AGUILAR
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales
Subsecretaría de Asesoría Jurídica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0242-26

de defunción, como así tampoco coincide con el domicilio denunciado en el Acta de Unión Convivencial (de fecha 30 de septiembre de 2022) y que de igual manera, el Señor Zapata, no acompañó a estas actuaciones como prueba, el supuesto testamento del cual pretende valerse para invocar la calidad de heredero de la señora Romero;


Que refirió el mencionado Asesor Legal en su Dictamen, que en el supuesto –que tampoco se acreditó en las actuaciones- de que sí haya existido convivencia, está probado que esta no fue en el momento anterior a la muerte de la señora Romero, como así tampoco cumplió con el requisito del plazo de cinco (5) años que exige la normativa vigente, por lo que de acuerdo a las constancias obrantes en el expediente, recomendó rechazar el pedido debido a que no cumple con los requisitos del artículo 43°) inciso c) de la Ordenanza N° 11633;

Que notificada la Resolución N° 372/2025 emitida por el Consejo de Administración del Instituto Municipal de Previsión Social al señor Zapata, este último interpuso recurso administrativo de reconsideración, impugnando la decisión adoptada por el referido Consejo de Administración, el que tramitó en las actuaciones IMPS N° 142-Z-2025;

Que en la mencionada presentación, el reclamante expresó que en el año 2022, decidieron inscribir en el Registro Civil la unión convivencial para formalizar su relación, y para acreditarlo acompañó nuevamente el Acta N° 132, de fecha 30 de septiembre de 2022, en la que declararon que su convivencia había dado inicio con fecha 23 de diciembre de 2019;

Que asimismo manifestó que se encontraban establecidos los extremos que acreditarían que con la Sra. Nilda Cristina Romero, tuvieron una relación de convivencia de más de cinco (5) años, situación que pretendió probar con sólo la adjunción de las copias de los documentos de ambos, donde consta que tienen domicilios diferentes, el Acta N° 132 de Unión Convivencial y la copia de Recibo de Declaración Jurada Cónyuge/ Concubino/a de fecha 02 de noviembre de 2022, del cual se desconoce su contenido;

Que a través de la Resolución N° 421/2025 del Consejo de Administración del Instituto Municipal de Previsión Social, obrante a fs. 10/11 del Expediente OE N° 142-Z-2025, se dispuso en el artículo 1°): *“Rechazar el recurso administrativo interpuesto por el abogado del señor Zapata Daniel Alfredo, D.N.I. N° 12.065.408 y en consecuencia ratificar en todas sus partes la Resolución N° 372/2025, por la cual se denegó el otorgamiento de la pensión por fallecimiento de la afiliada Sra. Romero Nilda Cristina.”;*


Dra. MARÍA LUCÍA CAVIGLIARIS
Coordinadora de Asesoría Jurídica y Legales
Suplenente de Asesor Legal y Técnico
Secretaría de Asesoría Jurídica y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0242-26

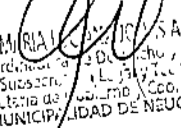
Que contra ambas Resoluciones del Consejo de Administración del Instituto Municipal de Previsión Social, el señor Zapata interpuso Recurso Jerárquico ante el Órgano Ejecutivo Municipal, el que tramita mediante el Expediente OE N° 9944-Z-2025, citado en el Visto;

Que a través del mismo, reprodujo los argumentos esgrimidos en la presentación realizada a fs. 1/2 del Expediente IMPS N° 142-Z-2025 y además expresó, sin probanza alguna, que: *“la investigación social utilizada como fundamento es extemporánea, fragmentaria y carente de rigor, construida a partir de entrevistas indirectas y apreciaciones subjetivas sin respaldo documental ni contraste con la evidencia objetiva existente en el expediente”*, lo que resulta erróneo ya que el informe social fue elaborado en tiempo oportuno a requerimiento de la Asesoría Legal, y del mismo surge la realización de varias entrevistas con quien en vida fuera Romero Nilda Cristina, expresando por sí misma su situación ante la Licenciada interviniente;

Que asimismo la *“documentación objetiva”* que mencionó el señor Zapata, que manifestó haber adjuntado al expediente, resulta insuficiente para poder probar la real y efectiva convivencia entre él y la señora Romero por el plazo de convivencia de cinco (5) años, inmediatos y anteriores al fallecimiento, que exige el artículo 43° inciso c) de la Ordenanza N° 11633, resultando además la misma, contradictoria con otras pruebas arrimadas por el Instituto Municipal de Previsión Social a las actuaciones IMPS N° 111-Z-2025 y N° 142-Z-2025;

Que mediante Memorandum N° 166/25 de fecha 12 de diciembre de 2025, la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos requirió al Instituto Municipal de Previsión Social la remisión de toda aquella documentación necesaria para el tratamiento del presente recurso, así como los expedientes IMPS N° 111-Z-2025 e IMPS N° 142-Z-2025, correspondientes a la solicitud de pensión ordinaria y los recursos interpuestos por el señor Zapata, que dieron origen a las Resoluciones N° 421/2025 y N° 372/2025 del Consejo de Administración del referido ente previsional;

Que posteriormente la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos requirió de manera urgente, a través de Memorandum N° 001/26, las copias certificadas de los Certificados de Supervivencia de los años 2021 y 2022, presentados ante el I.M.P.S. por la Señora. Romero y, si hubiere, constancia/as de cambio de domicilio efectuados por la causante;


Dra. MURIEL AGUILAR
Coordinadora de Asuntos Jurídicos
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0242-26

Que consecuentemente, se agregaron a fs. 21/24 del Expediente OE N° 9944-Z-2025, tres Certificados de Supervivencia correspondientes a los años 2021 y 2022, presentados por la señora Romero, declarando en los dos primeros, de fechas 07 de octubre de 2021 y 13 de enero de 2022, domicilio en calle Caviahue N° 242, de la ciudad de Neuquén, mientras que en el último, del día 02 de noviembre de 2022, indicó como domicilio el de la calle Avenida Argentina N° 1200, MNB E, de la ciudad capital, que coincide con el declarado en el Acta de Unión Convivencial, de fecha 30 de septiembre del mismo año;

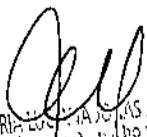
Que mediante Dictamen N° 021/2026, intervino nuevamente la Dirección Municipal de Asuntos Jurídicos, sugiriendo el rechazo del reclamo interpuesto por el señor Zapata, en tanto no logró acreditar que se cumplan las condiciones necesarias que establece el artículo 43°) inciso c) de la Ordenanza N° 11633 para otorgar el beneficio de pensión ordinaria, en tanto el recurrente no demostró en las presentes actuaciones, el requisito mínimo de convivencia inmediata anterior establecido por de artículo 43°) inc. c) de la Ordenanza N° 11633;

Que cabe señalar que las uniones convivenciales se encuentran reguladas en los artículos 509°) al 528°) del Código Civil y Comercial de la Nación, describiendo el primero de los artículos citados a la unión convivencial como aquella *"unión basada en relaciones afectivas de carácter singular, pública, notoria, estable y permanente de dos personas que conviven y comparten un proyecto de vida común, sean del mismo o de diferente sexo"*;

Que en la figura del concubinato, es trascendente la perdurabilidad del vínculo, que va más allá de la cohabitación temporal o de una relación de noviazgo, y que evidencia la voluntad de ambos hacia un objetivo común de fundar y mantener una vida juntos plena, en sus distintas facetas;

Que es indispensable que el concubinato sea notorio, con apariencia de la vida conyugal, continua y no interrumpida, teniendo los sujetos un domicilio común y conviviendo en él, lo que implica decir que se requiere notoriedad, singularidad y la permanencia ininterrumpida;

Que en idéntico sentido, la doctrina ha señalado *"la prueba de la unión convivencial no se agota en su inscripción; debe acreditarse la cohabitación efectiva y la comunidad de vida, sin la cual no existen efectos jurídicos previsionales o patrimoniales"* (Kemelmajer de Carlucci, Aida- Herrera- Picasso, Código Civil y Comercial Comentado, Tomo II);


Dra. MARÍA JULIA AGUILAR
Coordinadora de Asuntos Jurídicos y Legales
Secretaría de Asesoría y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN



0242-26

Que la existencia de una unión convivencial no se configura por la sola instrumentación formal de un acta, sino por la efectiva verificación en la realidad de una convivencia que reúna los caracteres de pública, notoria, estable y permanente, con proyecto de vida en común, conforme lo establece el Código Civil y Comercial de la Nación;

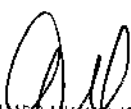
Que si bien en las presentes actuaciones obra agregada un acta de unión convivencial, la misma constituye únicamente una manifestación formal que no resulta suficiente, por sí sola, para acreditar la efectiva configuración de los extremos sustanciales que las normas aplicables exigen;

Que el recurrente tuvo oportunidad ante cada presentación realizada, de agregar prueba que corroborara el requisito que exige la norma, es decir, la convivencia pública en aparente matrimonio durante por lo menos cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento, pero no lo hizo; por el contrario, acompañó sólo documentación que resulta inconducente para probar el requisito temporal indicado (copias de facturas de servicios a su nombre entregadas en su domicilio, una constancia de septiembre del año 2022 que habría sido recibida por el I.M.P.S. de dónde surgiría que el señor Zapata habría sido incorporado al seguro de vida mutual);

Que asimismo, de las constancias reunidas en las presentes actuaciones, surge que la causante y el recurrente tienen domicilios registrados en distintos lugares de residencia habitual, haciendo presumir la falta de cohabitación, y de comunidad de vida, sin haber aportado, reiteramos, prueba documental suficiente para tener por acreditada la convivencia por el lapso de cinco años anteriores al fallecimiento del causante antes referida;

Que como señaló la Asesoría Jurídica preopinante, *"el requisito mínimo de la convivencia inmediata es de cinco (5) años, lo que no se ha demostrado en las presentes actuaciones, sin perjuicio de ello, en el informe social se deja constancia que la señora Romero se encontraba en situación de persona sola, de lo que se concluye que la causante no tenía pareja al momento del deceso"*;

Que el derecho no protege las meras apariencias ni las declaraciones formales desprovistas de correlato en la realidad de los hechos, siendo esta última la que debe prevalecer al momento de evaluar la configuración de una unión convivencial;


Dra. Mariana J. AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaría Legal y Técnica
Secretaría de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN

0242-26

Que del análisis integral de las presentaciones incoadas por el señor Zapata y las constancias arrimadas a las presentes actuaciones y a los expedientes IMPS N° 111-Z-2025 y N° 142-Z-2025, se acreditaría que el reclamante tuvo un vínculo con la causante, con quien no tiene hijos en común, pero no surge de la misma que se encuentre cumplido el requisito de la convivencia efectiva durante por lo menos los cinco (5) últimos años previos al fallecimiento de la señora Romero, exigido por el referido artículo 43° inciso c) de la Ordenanza N° 11633, correspondiendo entonces el rechazo del recurso planteado;

Por ello;

EL INTENDENTE MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE NEUQUÉN

DECRETA:

Artículo 1º) RECHÁZASE en todos sus términos el recurso ----- administrativo interpuesto por el señor **DANIEL ALFREDO ZAPATA, D.N.I. N° 12.065.408**, conforme con los fundamentos expuestos en los considerandos que forman parte integrante del presente Decreto.

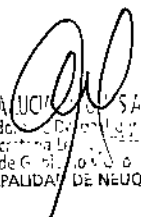
Artículo 2º) NOTIFÍQUESE a través de la Coordinación de ----- Despacho y Legales al señor Daniel Alfredo Zapata, lo dispuesto en la presente norma legal.

Artículo 3º) El presente Decreto será refrendado por el Secretario ----- de Gobierno y Coordinación.

Artículo 4º) Regístrese, publíquese, cúmplase de conformidad, dese a ----- la Dirección Centro Documentación e Información y, oportunamente, archívese.

ES COPIA

FDO.) GAIDO
HURTADO.


Dra. MARÍA LUCÍA S. AGUILAR
Coordinadora de Despacho y Legales
Subsecretaria de Gobierno y Coordinación
MUNICIPALIDAD DE NEUQUÉN

