



Provincia del Neuquén

2025 - 70° Aniversario de la Provincialización del Neuquén. Octubre, Mes de la Concientización y las Acciones para la Inclusión Plena

Número:

Referencia: EX-2025-00816772- -NEU-SGRAL - RECLAMO - GRACIELA ELSA MUÑOZ,

VISTO:

El expediente electrónico EX-2025-00816772- -NEU-SGRAL mediante el cual la señora **GRACIELA ELSA MUÑOZ**, interpuso reclamo administrativo; y

CONSIDERANDO:

Que el 21 de marzo de 2025 la señora Graciela Elsa Muñoz, en carácter de presidenta del “Centro Provincial de Jubilados y Pensionados de ATE-Neuquén” (en adelante CPJP-ATE NQN), mediante patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo contra la Resolución N° 028/25 del Consejo de Administración del Instituto de Seguridad Social del Neuquén (en adelante ISSN) que rechazó la impugnación administrativa interpuesta contra la Resolución N° 426/23 del ISSN que aprobó el procedimiento administrativo para la recepción y tratamiento de presentaciones efectuadas por los beneficiarios previsionales al momento de solicitar la revisión de sus haberes previsionales, y la declaración jurada que debe suscribirse con carácter previo a dichas presentaciones;

Que en su presentación expresó que la Resolución N° 426/23 del ISSN impuso una declaración jurada como requisito para revisar haberes previsionales, condicionando a los afiliados “... a aceptar posibles descuentos, aplicables incluso de manera retroactiva, en caso de que se encuentren errores a favor en sus haberes”, entendiéndose con ello que se condicionaba el ejercicio del derecho a reclamar, generando temor a descuentos retroactivos;

Que por otro lado, consideró que la mencionada normativa resultaba manifiestamente inconstitucional, ya que lesionaba el derecho a peticionar ante las autoridades, transgredía el principio de inviolabilidad de la propiedad y contradecía lo dispuesto en cuanto a que los beneficios de la seguridad social son de carácter integral e irrenunciable. Por ello, alegó que la Resolución N° 426/23 del ISSN vulneraba el derecho de propiedad y seguridad social, en función de que la medida permitía ajustes sin garantizar el debido proceso, afectando ingresos previsionales ya percibidos;

Que asimismo destacó que la norma impugnada resultaba incompatible a los principios consagrados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que garantizan el acceso pleno a la seguridad social sin restricciones arbitrarias ni medidas que impongan cargas desproporcionadas sobre ese sector vulnerable. En virtud de ello, prosiguió mencionando que la Resolución N° 426/23 del ISSN carecía de fundamento legal y resultaba regresiva en cuanto a los derechos de los adultos mayores, constituyendo una discriminación indirecta al crear barreras para acceder a prestaciones.

Además indicó que resultaba irrazonable y desproporcionada, siendo que no existía normativa similar en otros organismos provinciales;

Que por último respecto a la Resolución N° 028/25 del ISSN, la cual dio respuesta a su reclamo inicial ante el ISSN, mencionó que la misma se caracterizaba por una serie de conceptos infundados, incompletos y falaces, destacando que resultaba irrisorio el intento de justificación, ya que el organismo provincial pretendía sancionar a los jubilados por errores que son de su propia responsabilidad, generando un efecto disuasivo sobre los jubilados que, por temor a eventuales descuentos retroactivos, desistían de solicitar la revisión de sus haberes. Dejó planteada la cuestión federal;

Que surge de los antecedentes que mediante expediente ISSN N° 0001-120114/0 2023 se elevó para tratamiento en el Consejo de Administración un proyecto de resolución por el cual se regulaba el procedimiento para la recepción y tratamiento de presentaciones administrativas efectuadas por los beneficiarios previsionales, cuando solicitaren la revisión de sus haberes previsionales. Se fundamentó dicha actuación mencionando desde el área de auditoría que: *“... resulta necesario toda vez que, en los últimos años, debido en gran parte al contexto inflacionario y a la continua actualización salarial del cuerpo activo de empleados de la provincia, se ha incrementado considerablemente el ingreso en esta Dirección de presentaciones administrativas referentes al reajuste de haberes previsionales...”*;

Que por Resolución N° 426/23 del 09 de noviembre de 2023 el Consejo de Administración del ISSN aprobó el procedimiento administrativo que deben seguir las presentaciones administrativas referentes a la revisión de los haberes previsionales, detallado en el Anexo I, y la declaración jurada que debe suscribirse con carácter previo a dichas presentaciones, conforme el Anexo II;

Que el 11 de junio de 2024 la señora Muñoz, en carácter de presidenta del CPJP-ATE NQN, efectuó una presentación ante la Dirección de Prestaciones, Jubilaciones y Pensiones del ISSN solicitando entre otras cuestiones la falta de actualización de los salarios de los afiliados Campián, Capdevila y Peña. Luego se incorporaron a las actuaciones reiteradas solicitudes de la señora Capdevilla con el propósito de solicitar la adecuación de los haberes previsionales, específicamente el pago retroactivo del aumento otorgado a los empleados públicos con alcance a los jubilados;

Que el 18 de julio de 2024 las señoras Graciela Elsa Muñoz y Margarita Chaves, en carácter de presidenta y de secretaria administrativa del CPJP-ATE NQN respectivamente, efectuaron una presentación ante el ISSN contra la Resolución N° 426/23 del ISSN, con similares argumentos a los mencionados precedentemente, por entender que dicha normativa poseía un carácter intimidatorio y contraproducente para los derechos y la tranquilidad de los afiliados;

Que mediante Dictamen N° 141/25 del 15 de enero de 2025 el Departamento Asesoría Jurídica Previsional sugirió desestimar las observaciones técnico/legales efectuadas por el CPJP-ATE NQN. En tal sentido expresó: *“... yerra el presentante en sostener que se está vedando el derecho a peticionar ante las autoridades toda vez que la Resolución N° 426/23 solo regula la forma en que la petición de reajuste de haberes debe ser cursada para poder ser tratada y resuelta. (...) Vedar el derecho a peticionar sería establecer una norma que prohíba los reajustes de haberes previsionales y rechazar lisa y llanamente ab initio sin ningún tipo de análisis ni respuesta cualquier tipo de presentación referida dicha cuestión, pero claramente este no es el caso. Con relación a la declaración jurada que los interesados deben firmar, lejos está de ser una “penalidad” como sostiene el CENTRO PROVINCIAL DE JUBILADOS Y PENSIONADOS ATE NEUQUEN, es solo la habilitación formal para que este ISSN pueda proceder a corregir los haberes de un beneficiario que está cobrando un porcentaje superior al que le corresponde legalmente, lo cual es un acto de justicia para con todo el cuerpo restante de afiliados pasivos.”*;

Que por Resolución N° 028/25 del 11 de febrero de 2025 el Consejo de Administración del ISSN desestimó las observaciones técnico legales presentadas mediante reclamación efectuada por el CPJP-ATE NQN contra la Resolución N° 426/23 y sus Anexos I y II;

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 Resoluciones N° 426/23 y N° 028/25 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, el Estatuto del Personal Civil de la Administración Pública de la Provincia del Neuquén (EPCAPP) y el “Convenio Colectivo de Trabajo para el personal dependiente de la Administración centralizada y descentralizada, entes autárquicos de la Administración Pública provincial no convencionados, comisiones de fomento e Instituto de Seguridad Social del Neuquén”, homologado por la Resolución N° 41/22 de la Subsecretaría de Trabajo dependiente del Ministerio de Desarrollo Social y Trabajo, cuyo Título III fue aprobado por Ley 3373, y demás normas aplicables al caso;

Que el principio de legalidad es el pilar sobre el que se asienta toda la actuación administrativa. En razón de ello, en el Estado Constitucional de Derecho la actuación de todos sus órganos está subordinada al ordenamiento jurídico y debe adecuarse a la Constitución Nacional, a los Tratados Internacionales, a la Constitución Provincial y a las normas de rango inferior. De este modo, el procedimiento administrativo debe enderezarse a la protección subjetiva del interesado y asimismo, paralelamente, a la defensa de la norma jurídica objetiva, porque en ello va la protección del interés público;

Que para una mejor comprensión de la cuestión sometida a examen conviene señalar que el CPJP-ATE NQN, mediante su presidenta y con patrocinio letrado, interpuso reclamo administrativo contra la Resolución N° 028/25 del ISSN, que rechazó la impugnación administrativa contra la Resolución N° 426/23 del ISSN;

Que la requirente argumentó que la mencionada Resolución N° 028/25 del ISSN desestimó las observaciones presentadas por el CPJP-ATE NQN, mediante conceptos infundados, incompletos y falaces, y que la Resolución N° 426/23 del ISSN impuso una declaración jurada como requisito para revisar haberes previsionales condicionando a los afiliados a aceptar posibles descuentos, lo cual entendió que vulneraba su derecho a peticionar y resultaba inconstitucional e incompatible a los principios consagrados en la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, calificándolo de desproporcionada e irrazonable;

Que ingresando ahora al análisis del planteo, cabe mencionar que conforme al artículo 4° inciso a) de la Ley 611 se encuentra entre las facultades del ISSN: “*Prestar los servicios que tiene a su cargo, asegurando a sus afiliados, jubilados y pensionados el goce de los beneficios creados por esta Ley y los que se crearen*”;

Que resulta asimismo oportuno resaltar que es facultad de ese organismo ordenar y encauzar los trámites que se presentan y las formalidades que deben ser cumplidas por los peticionantes para su tratamiento;

Que aquí cabe referir que el artículo 38° inciso c) de la Constitución Provincial establece que: “*La Provincia, mediante la sanción de leyes especiales, asegurará a todo trabajador en forma permanente y definitiva lo siguiente: (...) c. Jubilaciones y pensiones móviles, que no serán menores del ochenta por ciento (80%) de lo que perciba el trabajador en actividad...*”;

Que tal como se menciona en la Resolución N° 426/23 del ISSN, ante los parámetros normativos y el contexto económico inflacionario del país, los haberes del cuerpo activo de agentes provinciales son incrementados continuamente en abreviados períodos temporales, lo que provoca la lógica inquietud del cuerpo pasivo respecto a si sus haberes son correctamente liquidados, provocando dicha situación el aumento sistemático de presentaciones administrativas por parte de los pasivos, solicitando la revisión de sus haberes y el pago de las diferencias, en caso de corresponder;

Que asimismo, surge del informe técnico emitido el 08 de septiembre de 2023 por el área de auditoría del ISSN que: “*...se ha incrementado considerablemente el ingreso en esta Dirección de presentaciones*”

administrativas referentes al reajuste de haberes previsionales, los cuales en la mayoría de los casos se presentan con escasa y hasta nula fundamentación fáctica y documental. En virtud de dicha situación, se hace menester establecer condiciones mínimas que deberían cumplirse para que los sectores técnicos que intervienen en el análisis y evaluación de los mismos cuenten con la información necesaria para realizar dicho control. Asimismo, al momento de realizarse los controles pertinentes, surge en algunos casos, que los haberes previsionales superan ampliamente el porcentaje legal correspondiente, resultando necesario que el interesado suscriba su conformidad a la readecuación del haber en caso de estar percibiendo sumas superiores a las que le corresponderían. (...) Agregamos un cuadro con la cantidad de reclamos administrativo recibidos en el presente ejercicio fiscal. Como se observa totalizan más de mil doscientos casos...”;

Que en virtud de ello y de lo establecido en el artículo 125° de la Ley 1284 resulta que los requirentes deben realizar peticiones concretas en términos claros y precisos, con ofrecimiento de la prueba que estime pertinente;

Que así, la Resolución N° 426/23 del ISSN, aquí impugnada, aprueba un procedimiento administrativo que deben seguir las presentaciones administrativas referentes a la revisión de los haberes previsionales, detallado en el Anexo I, y la declaración jurada que debe suscribirse con carácter previo a dichas presentaciones, conforme el Anexo II;

Que asimismo, resulta dable destacar que el artículo 2° establece que: “... *la Dirección de Prestaciones de Jubilaciones y Pensiones ISSN, deberá agregar a la notificación del Beneficio cursada al Beneficiario/a, el Cálculo por el cual se determina su haber previsional*”;

Que aquí cabe resaltar que determinándose en el artículo 2° que la notificación del beneficio deberá contener el cálculo por el cual se determina el haber previsional, ya implica una mayor información, a efectos de que el beneficiario conozca los elementos que determinan su haber y pueda impugnar, en caso de considerarlo pertinente;

Que a mayor abundamiento, se destaca que en todo momento los beneficiarios tienen a su alcance los mecanismos de impugnación o reclamación administrativa establecidos en la Ley 1284, por lo que no se evidencia condicionamiento alguno a aceptar posibles descuentos, ni se encuentra vulnerado su derecho de defensa;

Que en virtud de lo mencionado precedentemente, y en lo que respecta a la presentación administrativa solicitando revisión, se extrae del Anexo I: “... *deberá contener expresamente mencionado por parte del interesado o su representante legal el importe que se percibe en la actualidad con el monto que se interpreta tiene derecho a percibir*” (artículo 1°); “...*deberá acompañar certificación de haberes del cargo y/o cargos...*” (artículo 2°); “...*deberán suscribir la declaración jurada que se acompaña como anexo II, por la cual consienten expresamente la readecuación del haber previsional, si el mismo arrojará diferencias superiores al porcentaje que le correspondiera por la normativa vigente, y la forma de efectuar la devolución de las sumas liquidadas en más por los períodos no prescriptos*” (artículo 3°);

Que seguidamente, el Anexo II -declaración de conformidad- dice: “... *se me ha informado y entiendo que de realizarse la revisión del mismo con el objeto de garantizar el porcentaje móvil correspondiente establecido por Art. 56 de la Ley 611, existe la posibilidad de que mi haber supere el porcentaje establecido. Ante la revisión que solicito, presto expresa conformidad a que, en caso de superar mi haber previsional actual el porcentaje correspondiente, a los efectos de normalizar dicha situación, se readecue mi haber al porcentaje que me correspondiere y se realicen los descuentos correspondientes en proporción al máximo legal vigente (Dec. Nac. 484/87) hasta absorber las diferencias percibidas en más dentro de los períodos no prescriptos*”;

Que de lo mencionado surge que la Resolución N° 426/23 del ISSN no limita el derecho del requirente a petionar ante las autoridades, detallándose concretamente que se le garantizará el porcentaje móvil correspondiente establecido por artículo 56° de la Ley 611;

Que si llegara a existir la posibilidad de que el haber supere el porcentaje establecido, menciona la realización de descuentos en proporción al máximo legal vigente, especificando como marco legal al Decreto Nacional N° 484/87, el cual determina los importes de inembargabilidad de remuneraciones de los trabajadores. Asimismo, es importante mencionar que en el ámbito provincial, la Ley 611 contempla similar porcentaje de deducción en el artículo 53° inciso d);

Que así, en caso que el haber previsional supere lo que en realidad debería percibir se estipula un descuento, enmarcándolo con ciertas limitaciones;

Que por ello, si bien en el caso específico de los haberes previsionales, por su propia naturaleza, se aconseja un criterio de suma estrictez para admitir excepciones a las disposiciones legales, si se pretende hacer justicia deben conjugarse los intereses de todos los sectores intervinientes. Así, no se puede admitir el descuento de la totalidad del haber previsional, como tampoco se puede negar el derecho a una corrección de los mismos ante la observancia de una percepción en exceso (por encontrarse cobrando un porcentaje superior al que le corresponde legalmente), dentro de un marco regular, prudencial, y justificado;

Que en relación al planteo de inconstitucionalidad, invocando Tratados Internacionales, cabe destacar que el control de constitucionalidad en nuestro régimen republicano de gobierno constituye el mecanismo por el cual se busca garantizar la supremacía constitucional establecida en el artículo 31° de la Constitución Nacional. Según lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación este control es la primera y principal misión que corresponde ejercer a ese Tribunal. En efecto, no compete al Gobernador expedirse sobre ello, en el marco de las atribuciones emanadas del artículo 214° de la Constitución Provincial, no pudiendo realizar control de constitucionalidad alguno sobre las leyes, por cuanto ello corresponde en exclusividad al Poder Judicial;

Que en consecuencia, en virtud del principio de división de poderes que se desprende del principio republicano de gobierno, consagrado en el artículo 1° de la Constitución Nacional y en el artículo 1° de la Constitución Provincial, no es competencia material del Poder Ejecutivo expedirse sobre planteos que controvierten la inteligencia de las normas jurídicas en relación al texto constitucional;

Que por todo lo expuesto, se advierte que la Resolución N° 426/23 del ISSN establece el procedimiento para presentar las solicitudes de reajuste de haberes previsionales, plasmando lo necesario para su tratamiento y resolución, permitiendo la petición de los interesados y no resultando desproporcionada, ni arbitraria. En tanto, la Resolución N° 028/25 del ISSN dio oportuna respuesta desestimando las observaciones presentadas, no advirtiéndose los conceptos infundados, incompletos y falaces, mencionados por la presentante;

Que en función de las consideraciones de hecho y de derecho señaladas corresponde rechazar en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Graciela Elsa Muñoz, en carácter de presidenta del “Centro Provincial de Jubilados y Pensionados de ATE - Neuquén” contra las Resoluciones N° 426/23 y N° 028/25 del Consejo de Administración del Instituto de Seguridad Social del Neuquén;

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-2025-120-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 1º: RECHÁZASE en todos sus términos el reclamo administrativo interpuesto por la señora Graciela Elsa Muñoz, en carácter de presidenta del “Centro Provincial de Jubilados y Pensionados de ATE - Neuquén” contra las Resoluciones N° 426/23 y N° 028/25 del Consejo de Administración del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2º: 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 cumplido archívese.