

General Roca, 9 de Febrero de 2026.-

---VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos caratulados: "**VARGAS, OFELIA, AVALIS, LIBERTAD, IVACHI, ORLANDO, ARCOS, CARLOS Y ESCOBAR ALICIA C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO MINISTERIO DE ECONOMÍA) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (L) (ACUMULADOS LOS EXPTEs 366, 353, 351 y 349 todos del 2015)**" (Expte. N° RO-07407-L-0000).

Previa discusión de la temática del fallo a dictar con la presencia personal de los jueces votantes, de lo que da fe la Actuaria, corresponde votar en primer término al **Dr. Victorio GEROMETTA**, quien dijo:

---I.- RESULTANDO: Se inician los presentes actuados con la demanda incoada por Marta Ofelia VARGAS contra la Provincia de Río Negro (Ministerio de Economía) persiguiendo la incorporación de los adicionales como sumas remunerativas sujetas a aportes, conforme lo dispuesto por los arts. 1 y 2 de la Ley 4.640. Asimismo, reclama el pago retroactivo de sumas que considera mal liquidadas en sus haberes, por la suma de \$ 468.118,90.

Afirma que se encuentra plenamente agotada la vía administrativa previa, toda vez que oportunamente interpuso el reclamo y luego el pronto despacho, sin obtener respuesta alguna de la autoridad competente.

Manifiesta que el 26 de abril de 2.011 se sancionó la Ley 4.640 y que la misma fue publicada en el Boletín Oficial n° 4.930 el 5 de mayo de 2.011.

Que el art. 1° de la mencionada norma dispuso la incorporación de todos los adicionales como sumas remunerativas sujetas a aportes a partir de la fecha de su promulgación, para todo el personal dependiente del Poder Ejecutivo Provincial que esté comprendido en las edades de 50 años para las mujeres y 55 para los hombres. A su vez el art. 2° dispuso que el Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos implementará esta norma de acuerdo a las partidas presupuestarias correspondientes.

Afirma que la norma nunca le fue aplicada a pesar de que cumple con los requisitos establecidos por ella y de lo que solicitó a su superior jerárquico en sendas oportunidades.

Dice que percibe "Asignación Básica Suma No Remunerativa", "Bonificación Decreto 1989/05", "Compensación Salud", "Dedicación Horaria", "Bonificación Decreto 1142/11", entre otros rubros, todos ellos amparados en el beneficio creado por la Ley 4.640.

Señala que de acuerdo a dicha ley, para que el beneficio resulte aplicable deben

cumplirse con dos requisitos, la edad y el momento en que fue promulgada tácitamente por el Poder Ejecutivo, esto es, el 5 de mayo de 2.011.

Así sostiene que resulta acreedor a la incorporación de todos los adicionales y sumas no remunerativas que percibe, como sumas remunerativas sujetas a aportes.

Postula que si bien la norma en cuestión resulta plenamente operativa, sus reclamos verbales fueron rechazados con el argumento de que para la aplicación de la ley resultaba necesario su posterior reglamentación (no operatividad de la norma); que por ello se vio en la necesidad de incoar el reclamo administrativo, no recibiendo respuesta de la administración.

Refiere que el hecho de que el artículo 2º haya impuesto al Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos la obligación de su aplicación de acuerdo a las partidas presupuestarias, no puede traducirse en una facultad discrecional de aplicar o no la norma. Considera que el incumplimiento de disponer de las partidas, implicaría una omisión a un deber jurídico impuesto por la ley, no resultando su incumplimiento motivo suficiente para negarse a satisfacer un derecho cuyo beneficiario es un tercero ajeno al incumplimiento del funcionario.

Resalta que la ley tiene una notoria intención de generar una reparación al derecho de integridad salarial o intangibilidad salarial para el trabajador próximo a jubilarse, en los términos de la CSJN en autos "Díaz Paulo Vicente C/Cervecería y Maltería Quilmes", con miras a mejorar su situación jubilatoria; ello en virtud de las excesivas diferencias entre las sumas percibidas por el trabajador activo y las que percibe cuando se integra al sistema de jubilaciones.

Hace referencia al art. 6 de la ley que regula el SIJP y dice que ello refuerza la postura de que le corresponde la totalidad de los rubros no remunerativos como remunerativos no sólo desde la interposición del reclamo sino a partir de la promulgación de la ley.

Afirma que el estado provincial debe dar cumplimiento a sus propios actos (venire contra factum proprium non valet") y al principio de buena fe que debe estar impreso en el cumplimiento de las obligaciones jurídicas que hacen al Estado.

Cita el fallo dictado en la causa "Acuña, Del Miro c/ Provincia de Río Negro -Instituto de Desarrollo del Valle Inferior- IDEVI s/Contencioso Administrativo" (Expte. N° 394/12, Cámara del Trabajo de Viedma, del 03-06-2.013).

Siendo que la obligación del Estado debió hacerse efectiva desde la promulgación de la ley en mayo de 2.011, dice que no sólo se le adeuda la suma dineraria mensual, sino también la reliquidación del concepto zona fría cuya liquidación se encuentra realizada

a partir de las sumas remunerativas; afirma que deben abonarse diferencias salariales por este concepto, cuyo monto alcanza al 40% de las sumas remunerativas.

Funda en derecho y formula reserva del caso federal.

Plantea la inconstitucionalidad del Decreto n° 664/15 por resultar violatorio de garantías y derechos reconocidos por la Constitución Nacional, Tratados Internacionales de Derechos Humanos y por el Convenio N° 95 de la OIT.

Refiere que el decreto representa una especial afectación de lo relacionado al cálculo de la Zona Desfavorable ya que el decreto reglamentario no permite someter a discusión el tema. Afirma que aún cuando es el Estado quien incumplió con la aplicación de la norma por más de 4 años, pretende mediante una reglamentación que el empleado público se haga responsable del pago de aportes previsionales y sus intereses, cuando de haberse dado cumplimiento a la norma no hubiera sido necesario llegar a esta circunstancia.

Agrega, que el vicio de inconstitucionalidad se encuentra en la modalidad de cálculo de la zona desfavorable, toda vez que no resulta razonable que la bonificación salarial afecte solo a algunos de los conceptos y a otros no, ya que se lesionaría el principio constitucional de integridad salarial. Dice que el vicio en la constitucionalidad y convencionalidad del Decreto N° 664/15 está relacionado con la operatividad de la normativa y las limitaciones al alcance de ésta para con el cálculo de otros beneficios.

Finalmente, señala que el decreto también resulta inconstitucional en cuanto la cláusula 6° del Anexo B de la Ley 4640 impone la obligación al trabajador de renunciar a las diferencias por los retroactivos de zona desfavorable.

Ofrece pruebas, practica planilla de liquidación y solicita que oportunamente se haga lugar a la demanda, con costas.

2.- A fs. 69 se ordenó la acumulación a las presentes actuaciones de los expedientes caratulados: "Arcos, Carlos Bernardino C/ Provincia de Río Negro (Ministerio de Economía) s/ Contencioso Administrativo" (Expte. n° I-2RO-366-L2015), "Escobar, Alicia Maria C/ Provincia de Río Negro Ministerio de Economía) s/ Contencioso Administrativo" (Expte. n° I-2RO-353-L2015), "Ivacachi, Orlando c/ Provincia de Río Negro Ministerio de Economía) s/Contencioso Administrativo" (Expte. N° I-2RO-351-L2015) y "Avalis, Libertad Argentina c/ Provincia de Río Negro Ministerio de Economía) s/ Contencioso Administrativo" (Expte. n° I-2RO-349-L2015), atento a lo solicitado a fs. 68 con fundamento en los arts. 87 y ctes. del CPCyC, ello teniendo en cuenta que el reclamos de los actores citados han sido interpuesto en idénticos términos

al de la actora.

3.- A fs. 259 se ordenó dar intervención a la Comisión de Transacciones Judiciales lo que se acredita a fs. 260, ordenándose a fs. 263 correr traslado de la acción a la Provincia de Río Negro por el plazo de 35 días.

4.- A fs. 269/279 se presenta la demandada Provincia de Río Negro mediante apoderado a fin de contestar demanda en tiempo y forma formulando una serie de negativas generales, haciendo hincapié en particular en relación al planteo de inconstitucionalidad del Decreto N° 664/2015, citando jurisprudencia del STJ en cuanto a la presunción de constitucionalidad de los actos públicos.

Por otra parte contesta el planteo en relación a la aplicación de la Ley N° 4640, relata la finalidad de la norma, y su necesidad de reglamentación a los fines de su implementación y operatividad, cita al respecto los precedentes "Miglierini" y "POUSO" del STJRN así como la previsión establecida por el artículo 99° de la Constitución Provincial.

Por otra parte y en el punto V del responde formula una serie de consideraciones relativas a la ley de presupuesto citando el precedente "Villegas" del STJRN, cita los fundamentos para la declaración de emergencia económica y contesta el reclamo dejando constancia del cumplimiento por parte de la Provincia a partir del dictado de los Decretos N° 664/15, 1666/15 y 1600/16 así como de la firma del Convenio de Colaboración suscripto entre la Provincia y la ANSES el cual se transcribe en el Punto V Inciso h.

Por último se expone en relación al reclamo por diferencias salariales entablado por las actrices por el pago de diferencia en el cálculo del adicional por zona desfavorable, negando que exista diferencia alguna dado que la misma se encuentra debidamente liquidada en los recibos de haberes.

Solicita que las costas se impongan por su orden, ofrece prueba informativa, pericial contable, hace reserva de caso federal y solicita en definitiva el rechazo de la demanda.

5.- A fs. 288 obra el acta de la audiencia de conciliación, en la que consta la presencia de las partes sin que haya sido posible arribar a acuerdo conciliatorio alguno.

6.- A fs. 289 se abrió la causa a prueba, se fijó audiencia de vista de causa y se ordenó la producción de la prueba ofrecida por la parte.

7.- A fs. 290 luce el acta de la audiencia de vista de causa en la que consta la presencia de las partes, intimándose a la demandada a agregar a autos la prueba informativa ofrecida por la demandada.

8.- A fs. 292 y siguientes se agregan los legajos de los actores.

9.- En fecha 25-04-2025 la actora Vargas se presenta con nuevo apoderamiento y patrocinio letrado de los Dres, Omar Jurgeit y Silvio Garrido, agregándose en fecha 22.05.2025 respuesta al oficio librado al Ministerio de Economía, agregándose en fecha 25.06.2025 y 13.08.2025 certificaciones de haberes y los recibos de haberes de los actores Vargas, Avalis y Escobar.

10.- Que en fecha 05.08.2025 se presenta el actor Ivacachi con el patrocinio letrado del Dr. Silvio Garrido.

11.- Que en fecha 28 de Octubre del año 2025, siendo las 11:00 horas, se lleva a cabo la audiencia de alegatos mediante modalidad remota, vía plataforma Zoom, ante el Sr. Juez de esta Cámara Primera del Trabajo Dr. Nelson W. Peña, y Secretaria autorizante, Dra. Marcela B. López. A la misma se conectaron el Dr. Silvio Garrido en calidad de letrado apoderado de la actora Sra. VARGAS MARTA OFELIA y en calidad de gestor procesal del actor Sr. IVACHI ORLANDO, y el Dr. Francisco López Raffo en calidad de letrado apoderado de la demandada.-

Se deja constancia de la incomparecencia de los actores AVALIS LIBERTAD, ARCOS CARLOS y ESCOBAR ALICIA así como de letrado alguno que los patrocine o represente. Abierto el acto las partes solicitan se las tenga por alegadas, disponiéndose en fecha 17.11.2025 el pase a autos para el acuerdo a fin de dictar sentencia definitiva.

---II.- CONSIDERANDO:

Puesto en tales condiciones a decidir y conforme lo dispuesto por el artículo 55° Inciso 1 de la Ley N° 5631 corresponde expedirme respecto de las cuestiones de hecho expuestas por las partes, atento lo cual y analizada la prueba colectada es que tengo por acreditado:

1.- Que el actor Carlos Bernardino ARCOS se desempeñó como personal de planta permanente del Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, formando parte del personal del agrupamiento servicio de apoyo Categoría 16 en el marco de la Ley 1844 (conforme surge de los recibos de haberes del actor, agregados a fs. 82/108).

Adicionales Percibidos a) Que la actor percibió los siguientes adicionales no remunerativos: de los recibos de haberes acompañados, consta que se le abonó "Suma No remunerativa", "Bonificación Dto. 1989/05", "Compensación Salud", "Bonificación Dto. 1142/11", "Movilidad Salud" y "Dedicación Horaria", todos estos rubros fueron pagados como "no remunerativos".

b) Por su parte, el actor percibió como remunerativos, "Zona Desfavorable" y el adicional por "Antigüedad" .

2. Que la actora Ofelia VARGAS se desempeñó como personal de planta permanente dependiente del Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, revistando en la categoría 13-"Auxiliar Asistente", bajo el régimen de la Ley 1844 (conf. recibos de haberes de la actora obrantes a fs. 12/54).

Adicionales Percibidos: a) Que la actora percibió los siguientes adicionales no remunerativos: "Asignación Básica No remunerativa", "Suma No Remunerativa" "Bonificación Dto. 1989/05", "Compensación Salud", "Bonificación Dto. 1142/11" y "Dedicación Horaria", todos estos rubros fueron pagados como "no remunerativos" "Bonificación Dto. 1989/05", "Compensación Salud", "Dedicación Horaria - 2 hs.", y adicional "Movilidad Salud"

b) Por su parte, la actora percibió como remunerativos, "Zona Desfavorable" y el adicional por "Antigüedad".

3. Consta que la actora Alicia Maria ESCOBAR integró la planta permanente del Consejo de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, desempeñándose bajo la Categoría 15 Servicio de Apoyo en el marco de la Ley 1844 (conforme surge de los recibos de haberes de la actora obrantes a fs. 123/134)

Adicionales Percibidos: a) Que la actora percibió los siguientes adicionales no remunerativos: "Asignación Básica No Remunerativa"; "Bonificación Dto. 1989/05", "Suma No Remunerativa", "Compensación Salud", "Bonificación Dto. 1142/11" y "Dedicación Horaria -2hs-" ; todos estos rubros fueron pagados como "no remunerativos".

b) Por su parte, consta que percibió como remunerativo el adicional "Zona Desfavorable" a partir de mayo 2.012 y "Antigüedad" a partir del mes de Enero de 2015.

4.- Que el actor Orlando IVACANCHI se desempeñó como personal de planta permanente dependiente del Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, formando parte del personal del agrupamiento segundo dentro del marco normativo de la Ley 1844 en calidad de auxiliar asistente bajo la Categoría 15 Planta permanente (conforme surge de los recibos de haberes del actor obrantes a fs. 159/193).

11. Adicionales Percibidos: a) Que percibió los siguientes adicionales no remunerativos: consta que se le abonó "Asignación Básica No Remunerativa", "Suma No Remunerativa", "Bonificación Dto. 1989/05", "Compensación Salud", "Dedicación

Horaria" "Turno Rotativo" y a partir de agosto 2.011 comenzó a percibir "Bonificación Dto. 1142/11";

b) Por su parte, percibió como remunerativos, los adicionales "Zona Desfavorable" a partir de julio 2.012 y "Antigüedad" desde enero 2.015.

5.- Que la actora Libertad ANALIS se desempeñó como personal de planta permanente dependiente del Consejo Provincial de Salud Pública de la Provincia de Río Negro, formando parte del personal como servicio de apoyo Categoría 12 Planta Permanente dentro del marco normativo de la Ley 1844 (conforme surge de los recibos de haberes del actor obrantes a fs. 229/245).

11. Adicionales Percibidos: a) Que percibió los siguientes adicionales no remunerativos: consta que se le abonó "Asignación Básica No Remunerativa", "Bonificación Dto. 1989/05", "Compensación Salud", "Dedicación Horaria -2hs-" y a partir de agosto 2.011 comenzó a percibir "Bonificación Dto. 1142/11";

b) Por su parte, percibió como remunerativos, los adicionales "Zona Desfavorable" a partir de julio 2.012 y "Antigüedad" desde enero 2.015.

---III.- Corresponde a continuación expedirme sobre el derecho aplicable a fin de resolver el presente litigio (art. 55 inc. 2 Ley n° 5631).

Se reclama en autos la efectiva aplicación de la Ley n° 4640 desde su publicación en el Boletín Oficial; es decir, la incorporación al salario básico de todos los adicionales - antes no remunerativos- como remunerativos sujetos a aportes, y las diferencias salariales resultantes del rubro "zona desfavorable" como consecuencia de liquidar este ítem sobre el conjunto de todo lo que debiera ser liquidado como remunerativo.

a) Carácter remuneratorio de los adicionales. Lo cierto es que la Ley 4640 consta de dos artículos que expresamente establecen: “ARTÍCULO 1: Se establece a partir de la fecha de promulgación de la presente, para todo el personal dependiente del Poder Ejecutivo provincial, que esté comprendido en las edades de cincuenta (50) años para las mujeres y cincuenta y cinco (55) años para los hombres, la incorporación de todos sus adicionales como sumas remunerativas sujetas a aportes. ARTÍCULO 2: El Ministerio de Hacienda, Obras y Servicios Públicos implementará la presente norma de acuerdo a las partidas presupuestarias correspondientes.”

Cuestión análoga a la presente fue resuelta por este mismo Tribunal en los autos caratulados "Vergara Carmen c/ Provincia de Río Negro (Ministerio de Educación) s/ Contencioso Administrativo (I)" (Expte. N° I-2ro-438-L1-15, Sentencia del 21 de Febrero de 2.019) y posteriormente en "Aramendi Paulina Margarita Donesta y Otros c/

Provincia de Río Negro (Ministerio de Economía) S/ Contencioso Administrativo (I) (Acumulados: I-2ro-448-L2015/472/473) Expte. N° I-2ro-470-L1-15).

En el fallo "Vergara" se hizo referencia a que conforme a la doctrina y jurisprudencia es remuneración toda suma que recibe la trabajadora como contraprestación del trabajo que presta. Así, que "...la remuneración es el pago que recibe el trabajador como consecuencia de una relación laboral, en contraprestación del trabajo efectuado. Y todo pago que es considerado remuneración está sujeto a aportes y contribuciones y se tiene en cuenta para liquidar el aguinaldo, vacaciones, y las indemnizaciones que correspondan al trabajador, así como para calcular su haber jubilatorio.

Por otra parte son conceptos no remuneratorios por ejemplo los beneficios que tienen relación con su situación familiar (régimen de asignaciones familiares) o que se traducen en mejoras de su calidad de vida (beneficios sociales, vg guardería, transporte). Éstos últimos no están sujetos al pago de contribuciones a la seguridad social y no se computan a ningún otro efecto laboral (indemnizaciones o SAC, por ejemplo).

Por lo expuesto, en principio, todo valor percibido por el trabajador en el transcurso de la relación laboral subordinada constituye remuneración, careciendo de importancia la denominación que las partes le den a las sumas que se abonen, salvo que se acredite que responden a la existencia de una relación jurídica de otra índole.

En determinadas épocas de nuestro país se ha hecho un uso desviado de figuras no remuneratorias, por ejemplo mediante la entrega de vales alimentarios o pago de sumas con carácter no remunerativos, que escondían en realidad rubros auténticamente remuneratorios, ya que no respondían a otra finalidad que remunerar trabajos prestados. Ello ocasiona un grave perjuicio al trabajador que ve de ese modo disminuida su futura jubilación, además del aguinaldo y otras indemnizaciones, además del perjuicio ocasionado al sistema de la seguridad social en forma integral.

Dicha situación ha merecido el rechazo pacífico y reiterado de la jurisprudencia.

La Corte federal a partir de la doctrina sentada en "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A." (Fallos 332:2043) ha sostenido en oportunidad de tratarse el planteo de inconstitucionalidad del artículo 103 bis inc. c de la Ley de Contrato de Trabajo (vales alimentarios), que el "salario" o "remuneración" es la prestación debida por el empleador al empleado, por ello es necesario concluir, entonces que resulta inadmisibles que caiga fuera del alcance de estas últimas denominaciones una prestación que entrañó para el actor una "ganancia" y que sólo encontró motivo o resultó consecuencia del mentado contrato de trabajo. "La naturaleza jurídica de una institución debe ser

definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los particulares le atribuyan, máxime cuando cualquier limitación constitucional que se pretendiese ignorar bajo el ropaje del nomen juris sería inconstitucional".

Con posterioridad, en los autos "González, Martín N. c/ Polimat S.A. y otro" (Corte Suprema 10.05.2010) la Corte terminó de conformar y delimitar esta definición que comprende su naturaleza dejando en claro que no puede el Legislador por medio de la ley ni el Poder Ejecutivo, a través de decretos reglamentarios, quitar naturaleza salarial a las prestaciones que revisten tal carácter.

En el mismo sentido, más recientemente la Corte se expidió en fallo recaído el 04.06.2013 en la causa N° D.485.XLIV "Díaz, Paulo Vicente c/ Cervecería y Maltería Quilmes S.A. s/ Despido" descalificando el carácter de "sumas no remunerativas" aun cuando tuvieran su fuente en una negociación colectiva, ya que la cuestión se encuentra fuera del ámbito de la disponibilidad colectiva, por la preeminencia de la normativa de jerarquía constitucional involucrada.

Destacó que debe tenerse presente que en virtud del art. 1 del Convenio N° 95 O.I.T., ratificado por nuestro país, "el término salario significa la remuneración o ganancia, sea cual fuere su denominación o método de cálculo, siempre que pueda evaluarse en efectivo, fijada por acuerdo o por la legislación nacional, y debida por un empleador a un trabajador en virtud de un contrato de trabajo, escrito o verbal, por el trabajo que este último haya efectuado o deba efectuar o por servicios que haya prestado o deba prestar." Destacando el cimero Tribunal la obligación de los órganos administrativos y jurisdiccionales de aplicar los supuestos contemplados en el tratado ratificado, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata...".

Por ello, al igual que en "Vergara", en el caso que nos ocupa, y como corolario de lo expuesto, se evidencia que resulta ilegítima la "no remuneratividad" de las sumas abonadas a los actores mediante adicionales así considerados unilateralmente por la Administración (Dec.1989/05, Dec.1142/11, "Asignación básica no remunerativa", a partir de abril de 2.011, "Suma No Remunerativa" a partir de 2014 en adelante), desde que dichos rubros se han otorgado de manera general, en contraprestación de la relación de empleo que mantienen, sin que surja -de la norma que lo implementa- ningún otro motivo que permita atribuirlo a otro tipo de relación jurídica.

De allí que no existiendo especificación alguna que lo habilite, no puede suprimirse su

naturaleza remunerativa, con la consiguiente consecuencia de detraerse ilegítimamente del propio sistema de recursos estatales, ingresos que por ley corresponden a la seguridad social, lo que importa, en los términos vertidos por la Corte Federal en "Meza, Jorge Alejandro y otros c/ Caja de Ret. y Jub de la P.F.A." una ruptura en la razonable proporcionalidad que debe existir entre el sueldo en actividad y el haber de retiro.

Todo ello resulta de plena aplicación también al ámbito del empleo público, que se encuentra igualmente amparado por las normas protectorias del trabajo de raíz constitucional (art.14 bis CN), tal como lo entendiera la CSJN en fallo "Madorrán" - entre otros-.

En este sentido se ha expedido este Tribunal en fallo "Crespo Jacobo c/Municipalidad de Allen" (18-10-11), el cual ha sido confirmado por el STJRN.

Asimismo la Corte ha dicho que: "Corresponde rechazar la defensa opuesta por la provincia demandada ante la ejecución promovida por la Obra Social para la Actividad Docente, fundada en que no se encuentra obligada a efectuar aportes sobre los adicionales "Gastos de Ubicación" y "Zona" en razón de que las normas provinciales que los crearon les asignaron el carácter de "no remunerativos" y "no bonificables", ya que la naturaleza jurídica de una institución debe ser definida, fundamentalmente, por los elementos que la constituyen, con independencia del nombre que el legislador o los particulares le atribuyan, correspondiendo además tener en cuenta el reenvío que efectúa el art. 18 de la ley 23.660 a las disposiciones contenidas en la ley 24.241. -Del precedente CSJ 233/2009 (45-O) "Obra Social para la Actividad Docente c/ Chubut, Provincia del " (19/6/2012), al que la Corte remite. CSJN "OBRA SOCIAL PARA LA ACTIVIDAD DOCENTE (OSPLAD) c/ SANTA FE, PROVINCIA DE s/ejecución fiscal" O. 228. XLIX. ORI, del 13/05/2015, y "Osplad c/Provincia de Chubut" 08/03/2016 fallos 339:267.-...".

Todo lo cual conduce a que deben considerarse remunerativas las sumas abonadas a los actores en sus haberes (Dec. 1989/05, Dec. 1142/12, "Asignación básica no remunerativa", "suma fija", etc.), por cuanto integran sus salarios.

En cuanto a la Ley nº 4640 y su Reglamentación, en la causa "Vergara", se sostuvo que todo lo anteriormente expuesto, "...ha venido a ser reconocido por la provincia de Río Negro a partir del dictado de la Ley 4640, cuya aplicación se solicita en demanda. Dicha ley expresamente establece la incorporación para los empleados públicos mujeres mayores de 50 años, y hombres mayores de 55 años, de todos los adicionales que

perciban, como sumas remunerativas sujetas a aportes.

En realidad la naturaleza jurídica de los adicionales en cuestión se define por su intrínseco carácter remuneratorio, como fuera explicado supra, y no guarda relación alguna con la edad del agente...".

No obstante, los actores solicitan en estos autos la aplicación de la Ley n° 4640 y el carácter remunerativo de los adicionales que perciben a partir de la fecha de vigencia de dicha ley (abril 2.011), por considerar que estaban encuadradas en sus previsiones.

En el precedentemente aludido fallo Vergara, dijimos que "...Se advierte que la Ley 4640 ha venido a establecer el deber jurídico concreto y determinado por parte del Poder Ejecutivo provincial de transformar todos los adicionales de los beneficiarios en remunerativos y efectivizar los aportes y contribuciones de ello derivado. Tal como se resolvió en fallo "Acuña", dictado por la Cámara del Trabajo de la Ia. Circunscripción (Expte.394/12, de junio 2013), cuyos fundamentos comparto, dicha ley ha creado derechos subjetivos que ingresaron al patrimonio de los accionantes como dependientes del Poder Ejecutivo provincial (art.1°) al momento de sancionarse la ley y cumplir la edad allí establecida. Derecho que no queda sujeto a la circunstancia de que no se haya incluido en los presupuestos de los años inmediatos siguientes las partidas para afrontar dicho gasto. La responsabilidad del Estado no puede ser excusada gracias a las omisiones del propio obligado.

Tal como allí se expresa, "la ley resulta operativa, siendo oponible al Estado sus propios actos, máxime en cuanto la creación de leyes formales no puede utilizarse de manera caprichosa, para consagrar derechos que después serán olvidados, postergados o directamente desechados por las autoridades gubernativas".

Tampoco puede invocarse la emergencia (Ley 4735), para justificar la falta de aplicación de la norma, ya que ésta cesó a partir de la Ley 4790. Por lo que atento la superioridad de la ley por sobre los actos de la administración encaminados a ejecutarla, se condenó a la Provincia a dar cumplimiento con las disposiciones de la Ley 4640.

Por su parte, invoca en su contestación la Provincia que la Ley 4640 fue reglamentada con el Decreto 664/15, mediante el cual se estableció un mecanismo voluntario de regularización de aportes previsionales ante el Anses, a fin de dar cumplimiento a lo establecido por la Ley 4640. Dicha norma fue posteriormente prorrogada por los Decretos 1666/15, 981/16, 1600/16 y finalmente mediante el Decreto 413/17 se dispuso mantener abierta la incorporación a dicho régimen sin fecha límite alguna.

Ello pudiera resultar relevante en cuanto al modo de cumplimiento de la obligación, sin

que exima a la Provincia de Río Negro de su condena en estos autos...".

Ello así, tengo por acreditado en los presentes autos el carácter remunerativo de las sumas "no remunerativas" abonadas a las actrices en sus haberes, así como su encuadre en las disposiciones de la Ley n° 4640 y con ello la correspondiente obligación de la Provincia de regularizar sus aportes por el período allí determinado, a partir de abril 2.011 (fecha de promulgación de la norma 26-04-2.011), sin que la empleadora haya acreditado su cumplimiento a la fecha.

b) Diferencias Salariales. Las actrices solicitan además que los adicionales que perciben sean incorporados a su salario básico, como sumas remunerativas y bonificables, y en consecuencia sean considerados para el cálculo del rubro "Zona Desfavorable", reclamando diferencias salariales.

En la causa "Vergara" se dijo al respecto que: "...El carácter "remunerativo" significa que la suma integra el salario o remuneración y está sujeta a los aportes y contribuciones previsionales y asistenciales; mientras que el carácter "bonificable" de un suplemento expresa que éste deba ser tomado en cuenta para el cálculo de otras bonificaciones que están fijadas en porcentajes (vg. antigüedad, zona desfavorable)".

La cuestión ha sido abordada por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, expresando que "el carácter "bonificable" del adicional no es susceptible de surgir, a diferencia del "remunerativo" de una simple constatación de hecho sino que es menester indagar -en principio- cuál es la voluntad del legislador sobre el punto" ("Bidau Sara y otros c/Anses s/ reajustes" fallos 333:123).-

Destácase que control judicial sobre ello, no importa inmiscuirse en la fijación de un régimen de remuneraciones que es facultad del Poder Ejecutivo, sino en cuanto a controlar que se cumpla con la necesaria sumisión de la Administración a la ley, y determinar si la actividad administrativa supera el control de legalidad, ajustándose a su ámbito de jurisdicción.

La cuestión ha sido materia de tratamiento por el Superior Tribunal de Justicia provincial, en oportunidad del dictado del fallo "Yanca, Elisa Mabel y otros c/ Municipalidad de Viedma s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley", del 19-03-2008, en el que dijo: "También se ha destacado que no resulta fácil la determinación del carácter bonificable de una asignación reconocida como remunerativa en sede judicial, aun cuando se pueda afirmar que el carácter remunerativo es condición necesaria del bonificable. Es decir, un suplemento puede ser remunerativo y no bonificable, pero es imposible que sea bonificable si no es remunerativo (He seguido en

este desarrollo el trabajo de doctrina: “Acerca de lo particular, lo general, lo remunerativo y lo bonificable. Historia de una doctrina”, de Gonzalo Cané, Javier López Calderón y Rodolfo E. Facio, publicado en Revista de Derecho administrativo, julio/septiembre de 2006, n° 57, Ed. Lexis Nexis”.

"Prueba de tales dificultades son los diferentes pronunciamientos que respecto de esta cuestión ha dictado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los ya mencionados casos “Rodríguez, Rafael Antonio y otros v. Consejo Nacional de Educación Técnica s/ empleo público” (Fallos 321:663 [1998]) y “Machado, Pedro José Manuel v. E.N. - Ministerio de Justicia s/ personal militar y civil de las FFAA y de seguridad” (Fallos 325:2171 [2002]) y en los posteriores “Arakaki, Mariela Noemí y otros v. E.N. - CSJN - Ac. 57/92 s/ empleo público” (Fallos 326:4076 [2003]) y “Klein de Groll, Erika Elmira v. Estado Nacional -Ministerio de Justicia y DDHH - Servicio Penitenciario Nacional” (sentencia del 29/11/05, Fallos 328), entre otros, donde las soluciones no han sido siempre coincidentes respecto de la naturaleza bonificable de las asignaciones examinadas en cada caso."

Afirmando que "se puede construir una interpretación de la doctrina de la Corte a partir de distintos precedentes referidos a materia previsional, donde se ha abordado la resolución de conceptos bonificables. Tales fueron los precedentes “CAVALLO” (Fallos 318:403); “FRANCO” (Fallos 322:1868); “THORNE” (Fallos 323:1554); "COSTA" (Fallos 325:2161) y “LALLIA” (Fallos 326:928) en los que se ha dicho claramente que no necesariamente el reconocimiento de la naturaleza general y salarial de una asignación importaba su cómputo bonificable cuando su entidad económica era intrascendente, circunstancia que apreciada en el contexto del régimen jurídico específico del Estatuto de Empleados y Obreros Municipales y del caso que estamos juzgando, y comparado con el salario mínimo vital y móvil vigente al tiempo del otorgamiento, permite edificar un nuevo argumento en favor del cómputo de este rubro en razón de la trascendencia económica que adquiere".

"No debe olvidarse en este análisis el viejo precedente de la Corte en autos “Del Cioppo, Víctor v. Nación” (Fallos 262:41), donde ya se advertía sobre el disvalor que encerraba la asignación de remuneraciones que, más allá de su nomen juris, importaban un aumento generalizado que fatalmente debía computarse a los fines previsionales. La decisión política o discrecional de otorgar aumentos salariales no puede quedar al margen de esta doctrina elaborada por la Corte y, en consecuencia, los actos que los dispongan deben ser lo suficientemente motivados a los efectos de encuadrar en el

régimen jurídico específico, sea de fuente legal, convencional o estatutaria, preservando de esa manera los principios que deben regir tanto lo remuneratorio como lo bonificable, de forma tal que si aparece una limitación en los derechos, aunque sea temporaria, ésta luzca como razonable y no afecte significativamente los haberes involucrados".

A tales efectos corresponde analizar los adicionales que perciben y/o percibieron los actores y las normas que los reconocen:

1) Adicional Decreto 1989/2005: dispone una bonificación de \$ 230 para todo el personal comprendido en el Régimen Retributivo Transitorio fijado por la ley 3959 y en el régimen escalafonario de la ley 1904. El mismo fue establecido con carácter "no remunerativo y no bonificable".

De sus considerandos surge que ha sido la intención de la Administración "reconocer que los agentes provinciales han efectuado un gran esfuerzo para superar la difícil situación económica y de carencia de recursos suficientes, que en este sentido la Provincia de Río Negro ha decidido premiar la excelencia de sus empleados, incentivando el buen desempeño de funciones, de acuerdo a los principios de eficiencia, celeridad, austeridad, economía y sencillez" mediante el pago de dicha suma.

El pago de dicha suma fija se mantuvo desde el año 2005, recibiendo periódicos aumentos por Dec.623/08, 115/09, 497/10 y a partir del año 2011 ha recibido igual porcentaje de aumento que las asignaciones básicas (Dec.397/11, 303/12, 1454/13, 151/15, 237/16 y 317/18). A partir del Dec.497/10 se establecen distintos montos en forma progresiva según las distintas categorías.

2) Adicional Decreto 1142/2011: dispone a partir del 01-08-11 el pago de una bonificación de \$300 para todas las personas que detenten vínculo laboral remunerado en el Poder Ejecutivo provincial. En su art. 2 establece que la misma será de carácter no remunerativo y no bonificable.

De sus considerandos (3er y 4to párrafo) surge "Que se ratifica la voluntad del Gobierno de Río Negro de ir aumentando los ingresos de sus trabajadores en virtud de los incrementos en su recaudación, tal cual se viene concretando desde el inicio de la actual gestión. Que en consecuencia dispuso otorgar para el tercer trimestre del año un incremento de \$300 en los haberes de las personas que prestan funciones en el Poder Ejecutivo Provincial". El pago de una suma fija establecida por dicho decreto se mantuvo desde el año 2011, recibiendo periódicos aumentos (Dec.151/15, 237/16, 317/18)).-

3) Adicional "Suma No Remunerativa" ni bonificable que perciben desde el mes de febrero del 2014. Esta fue establecida por Dec.237/14 y Dec.473/14 como incremento de sus remuneraciones, con una suma fija que fue aumentando periódicamente según dicha normativa.

4) Adicional "Asignación básica no remunerativa": adicional que se pagó a partir de abril de 2.011, no remunerativo ni bonificable.

5) Los adicionales abonados como "Compensación Salud" "Adicional Turno Rotativo" y "Dedicación Horaria", surgieron a partir de su creación por la Ley 1.904, norma esta que dio origen a la Carrera Técnico Profesional Sanitaria en la Provincia de Río Negro; asimismo contempla diferentes adicionales por función y por función crítica, surgiendo liquidados en los recibos de autos los adicionales Turno Rotativo", "Dedicación Horaria", "Compensación Salud"; corresponde en este caso considerar que se trata de adicionales particulares -no generales-, no asimilables a la asignación básica de la categoría. Del cotejo de los recibos de autos surge la naturaleza no remunerativa que los mismos presentan.

Surge como dato insoslayable de la normativa en cuestión que las sumas no remunerativas ni bonificables allí otorgadas correspondían en realidad a un aumento salarial, liso y llano. Los aumentos en cuestión abarcaron a la totalidad del personal del Poder Ejecutivo (Régimen Retributivo ley 3959), tienen un alcance general, no revisten una causa particular o específica y se mantiene su pago desde que fueron instrumentados, desde hace varios años.

No se trata de un pago por única vez o destinado a paliar una situación transitoria. Dichas sumas fijas han recibido además aumentos periódicos, y en ocasiones los mismos porcentajes otorgados a la asignación básica, lo que denota su mismo tratamiento.

Cabe resaltar que en las normas que acordaron esos aumentos expresamente se refiere que con ello se otorga un incremento de las remuneraciones de los agentes públicos de alcance general, sin explicitar ni existir fundamentos que justifiquen que las sumas otorgadas constituyeran un rubro autónomo distinto del sueldo básico.

Y por último reviste especial trascendencia la entidad económica que dichas sumas han alcanzado en relación al sueldo o asignación básica de los actores.

Lo que pone en evidencia que los adicionales no remunerativos que pudieron otorgarse - en su caso- como un complemento del sueldo de las actoras, en realidad tienen un monto muy superior a éste y son la porción principal de su remuneración, con lo que se

ve evidentemente desnaturalizado el concepto de "sueldo básico" y "adicionales" (que en el caso, además, no tienen una causa específica).

Se ha resuelto que: "Por extensas que se juzguen las atribuciones conferidas en la Ley 19.101 al Poder Ejecutivo para determinar la composición del haber mensual y el monto de los suplementos que lo complementan, ellas no le alcanzan para transformar la remuneración principal en accesorio ni las remuneraciones accesorias en lo principal, mediante el simple arbitrio de designar a una parte sustancial de la retribución que regularmente percibe la generalidad del personal en contraprestación por sus servicios militares como ajena al haber o "sueldo" de éste.

Por los motivos expuestos, dejo a salvo mi opinión personal, considerando que en el presente caso los adicionales deberían ser tenidos como remunerativos y sujetos a aportes.

Sin embargo, en cuanto a que los rubros en cuestión sean considerados "bonificables" para el cálculo de los adicionales de zona desfavorable, no es la solución que corresponde adoptar en el presente caso en mérito a lo resuelto por el STJ en los autos caratulados "Iglesias, Liliana Ethel c/Provincia de Río Negro (Ministerio de Salud) s/Contencioso Administrativo" (Expte. N° CS1-508-STJ-2018 // 29701/18-STJ, Sentencia del 28 de octubre de 2.019) análoga a la presente. Ello en virtud de lo dispuesto por el art. 42 de la Ley 5.190.

En esas actuaciones se trató de una dependiente del Ministerio de Salud y también fue debatido el carácter bonificable de los rubros "Bonificación Decreto 1989/05", "Bonificación Dec. 1142/11 y "Asignación Básico no Remunerativa".

Allí se resolvió en sentido contrario señalando que: "...La naturaleza bonificable de un adicional debe surgir entonces de la norma que lo dispone o de normas o principios preeminentes, de los que se infiera una prohibición general a la concesión en el concepto 'no bonificable'. De lo contrario, por vía judicial podría llegarse a una indebida injerencia -del alto impacto presupuestario- en las atribuciones del Poder Ejecutivo para determinar la remuneración de sus empleados, actividad que trasunta el ejercicio de una decisión en materia de política salarial que se enmarca en su rol de jefe de la administración (art. 181 de la Const. Pcial.)...", "...No se advierte ni el recurso ha logrado demostrar que el ejercicio de esa facultad por parte del Poder Ejecutivo Provincial en la creación de las asignaciones, transgreda normas que prohíban su concesión o violenten principios preeminentes, como el de "retribución justa" o "igual

remuneración por igual tarea"" lo que determina idéntica solución para el caso aquí planteado.

Asimismo lo ha resuelto el STJ en los autos "Leal Nidia Graciela c/Provincia de Río Negro (Ministerio de educación y Derechos Humanos) s/ Contencioso Administrativo (L)" (Expte. N° RO-13332-L-000), mediante sentencia de fecha 23-08-2021, oportunidad en la cual expresó: "En este punto, es dable recordar que tanto en el precedente "Iglesias" como luego en Roberts", este Cuerpo determinó de modo expreso que las sumas referidas en la Ley 4640 asumían la condición de remunerativas y no bonificables.

En esa misma línea de razonamiento, la Suprema Corte de la Nación estimó que el Poder Ejecutivo Nacional, al decidir -en ejercicio de sus propias facultades incrementar las remuneraciones del personal docente del Ministerio de Educación y Justicia, bien podía hacerlo por vía del aumento del valor de los índices de los cargos respectivos o por vía de la creación de nuevos beneficios, rubros estos respecto de los cuales estaba en su esfera de atribuciones disponer que se computaran o no para el cálculo de los otros adicionales (Fallos: 321:663).

Es decir, suma, que las decisiones de esa naturaleza, adoptadas sobre la base de criterios de oportunidad, mérito o conveniencia tenidos en cuenta al momento de su dictado, no son susceptibles de revisión judicial, y si bien corresponde a los jueces controlar la legitimidad del obrar de las autoridades administrativas, no están en cambio facultados para sustituirlas en la valoración de circunstancias ajenas al campo de lo jurídico (Fallos: 321:663; 306:1333; 308:2246; 311:2128).

A mayor abundamiento, con idéntico enfoque conceptual se expidió el Tribunal Superior de Justicia de Justicia de Neuquén, en el Acuerdo 4/18 al sostener que no se advertían reparos constitucionales o razones superiores que impongan la necesaria atribución de "Bonificable" a cualquier suma otorgada, ya que la evaluación de la oportunidad, mérito y conveniencia para asignar un aumento salarial -del modo dado-, no es una tarea propia e inherente al Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional (voto del Dr. Moya en autos "Bustamante Victoria del Valle y otros c/Provincia de Neuquén s/ acción procesal administrativa", Expte. 4816/14)."

Tal Mi voto.-

A la misma cuestión, el **Dr. Nelson Walter PEÑA** dijo:

Que adhiero a la solución propuesta por el estimado colega del primer voto, Dr. Victorio Nicolás Gerometta, impuesta por la doctrina legal sentada por el STJRN, en

"Iglesias Liliana Ethel c/ Provincia de Río Negro (Ministerio de Salud) s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley" (Expte. N° CS1-508-STJ2018 // 29701/18-STJ) Se. 28-10-2019 y "Roberts Gladys E. c/Provincia de Río Negro s/ Contencioso Administrativo s/ Inaplicabilidad de Ley" (Expte. N° C-3BA-22-L2016// 29713/18-STJ-Se. 29-11-2019).

Tal mi voto.

A la misma cuestión, el **Dr. Juan A. HUENUMILLA** manifiesta que atento la coincidencia de criterio de los votantes preopinantes, me abstengo de emitir mi voto en el marco de lo dispuesto en el art. 55 inc. 6 de ley 5.631.

---Por todo lo expuesto, **LA CÁMARA PRIMERA DEL TRABAJO DE CÁMARA PRIMERA DEL TRABAJO SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL CON ASIENTO EN ESTA CIUDAD, POR MAYORÍA RESUELVE:**

I.- Hacer lugar a la demanda promovida por los actores Marta Ofelia VARGAS, Libertad AVALIS, Orlando IVACACHI, Carlos ARCOS y Alicia ESCOBAR contra la PROVINCIA DE RÍO NEGRO y en consecuencia condenar a ésta a la aplicación de la Ley 4640 a partir del 26-04-2011 (fecha de promulgación de la ley) y hasta que se hizo efectivo el cumplimiento de lo dispuesto por dicha normativa, debiendo depositar las contribuciones sobre las "sumas no remunerativas" en la cuenta de ANSES de los actores, conforme lo resuelto en los Considerandos, todo en el plazo de 60 días (art. 20 ley 5106).

II.- Rechazar la demanda en cuanto a las diferencias salariales reclamadas, de conformidad a lo expuesto en los considerandos.

III.- Costas a cargo de la demandada por la parte que prospera la demanda, regulándose los honorarios de los Dres. Nicolás Suárez Colman y Yanina Graciela Krieger, en el carácter de apoderados y patrocinantes de los actores en la suma de \$ 362.550 (5 jus) en conjunto y costas por su orden por la parte que se rechaza, regulándose los honorarios de los Dres. Nicolás Suárez Colman y Yanina Graciela Krieger, en el carácter indicado precedentemente en la suma de \$ 362.550 (5 jus), en conjunto, ello copn mas el porcentaje de caja forense (5%) dejándose constancia que no se regulan los honorarios de los letrados apoderados de la Provincia de Río Negro en virtud de lo dispuesto por el art. 17 de la ley 88 (texto modificado por la ley K 4739) (Arts. 6, 7, 9, 40 y cc. de la LA).

Asimismo se regulan los honorarios profesionales de los Dres. Omar JURGEIT y Silvio GARRIDO en forma conjunta en la suma de \$ 72.510 (1 IUS) en representación de los

actores IVACACHI y VARGAS a cargo de la demandada, ello con mas el porcentaje de caja forense por la actuación desarrollada en autos.

IV.- Regístrese, publíquese, oportunamente cúmplase con Ley 869.

Con lo que terminó el Acuerdo, firmando los Sres. Jueces Dres. Victorio Nicolás Gerometta, Nelson Walter Peña y Juan Huenumilla, por ante mí que certifico.

Dr. Nelson Walter Peña
Presidente

Dr. Juan A. Huenumilla
Vocal

Dr. Victorio N. Gerometta
Vocal

El instrumento que antecede ha sido firmado digitalmente en los términos y alcances de la Ley Nac. 25506 y Ley A 3997, Res. 398/05 y Ac. 12/18-STJ y se publica en el día de la fecha. Conste.

Secretaría, 09/02/2026.

Ante mi: Dra. Marcela B. López

- Secretaria -