

SAN CARLOS DE BARILOCHE, a los 30 días del mes de diciembre del año 2025

--- **VISTOS:** Los autos caratulados "**SANTIBAÑEZ, ZULMA BEATRIZ C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**"- Expte. **BA-01261-L-2025** ; y

--- **CONSIDERANDO:**

---1) Que por presentación (I0001) se presenta la Sra. Zulma Beatriz Santibañez, por derecho propio y con patrocinio letrado, promoviendo medida cautelar autónoma de carácter innovativo contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, solicitando se disponga dejar sin efecto, en forma inmediata y cautelar, el art. 4 de la Resolución Nro 0002660-I-2025, y en consecuencia, se ordene la restitución de la actora a su puesto de trabajo habitual, manteniendo sus funciones, jornada, categoría y adicionales salariales vigentes con anterioridad al dictado del acto cuestionado.

--- Sostiene que reviste la calidad de empleada de planta permanente desde el año 2005, con más de veinte años de antigüedad en el área de Tránsito y Transporte, desempeñando funciones específicas y especializadas para las que se encuentra capacitada, destacando su legajo intachable y la inexistencia de sanciones disciplinarias.

--- Expone que la Administración dispuso unilateralmente un cambio de funciones y destino laboral por el plazo de seis meses sujeto a evaluación, así como una modificación de los adicionales remuneratorios, implicando ello una afectación directa a su salario y a las condiciones esenciales de su empleo, sin sustento objetivo, sin procedimiento administrativo previo, ni motivación suficiente, configurando un supuesto de *ius variandi* abusivo.

--- Refiere que interpuso reclamo administrativo solicitando la nulidad del acto y posterior pronto despacho, tramitación que aún no cuenta con respuesta, situación que habilita la instancia judicial. Aduce que la medida impugnada genera serios perjuicios laborales, económicos y psicofísicos, encontrándose incluso bajo tratamiento médico derivado del cuadro de estrés producido por la incertidumbre funcional, por lo cual entiende configurados los presupuestos de verosimilitud del derecho y peligro en la demora, requiriendo tutela urgente.

--- 2) **ANÁLISIS:**

--- La actora peticiona una medida cautelar autónoma innovativa contra un acto administrativo municipal que dispuso un cambio temporal de funciones y la alteración de adicionales salariales por seis (6) meses, sujeto a evaluación.

--- Conforme al régimen cautelar receptado por los arts. 212 y ctes. del CPCC de Río Negro (aplicables por analogía en el proceso contencioso administrativo), quien solicita una cautelar innovativa contra un acto administrativo municipal; por ese motivo, la procedencia es excepcional y debe evaluarse con criterio estricto, conforme a la doctrina del STJRN y de la CSJN; o sea, se debe acreditar con suficiencia agravada: (a) verosimilitud del derecho, (b) peligro en la demora concreto, (c) perjuicio grave e irreparable, y (d) que la medida no sustituya el debate propio del proceso de fondo.

--- En el caso, efectuando el examen de la presentación y de la documental acompañada por la propia actora, no se advierte -en esta etapa liminar- la existencia de un vicio manifiesto, ostensible o evidente del acto administrativo cuestionado, que permita, prima facie, desvirtuar la presunción de legitimidad de la que gozan los actos del Poder Ejecutivo Municipal (art. 3 Ley A 2938).

La alegación de un ius variandi abusivo exige análisis de fondo y amplitud probatoria, pero no se advierte aquí un vicio de nulidad absoluta o anulabilidad manifiesta.

--- Por otro lado, si bien la actora invoca urgencia en la restitución funcional y salarial, no se acredita un peligro en la demora distinto del que existe en todo reclamo contra la administración, ni un riesgo concreto que frustre o torne ilusorio un pronunciamiento futuro; osea, no se individualiza un riesgo concreto que comprometa la eficacia del proceso o la situación jurídica final.

--- Asimismo, la presentación alude a un perjuicio económico por disminución de adicionales remunerativos y a un cuadro de estrés laboral con afectación psicofísica.

Sin embargo, tales extremos, aun cuando pueden ser atendibles en el debate de fondo, no fueron acreditados con prueba objetiva suficiente que permita tener por configurada la irreparabilidad en los términos estrictos exigidos por la jurisprudencia superior.

El eventual daño económico no se presume irreparable; debe ser probado como tal. Los certificados médicos que se acompañan no demostrarían que la eventual afectación psicofísica que padecería la actora sea irreversible o no susceptible de reparación ulterior.

--- Nos permitimos reseñar que la cautelar innovativa pretendida - que procura dejar sin efecto el art. 4 del acto administrativo (Resolución N.º 02660- I-2025) y ordenar la restitución inmediata al puesto habitual con todos sus adicionales previos- importaría, de hacerse lugar, un adelantamiento sustancial del objeto de la litis, desplazando el debate propio del proceso de conocimiento amplio, lo que resulta improcedente en una medida autónoma cautelar de carácter excepcional.

--- Por lo expuesto, y tras el control de los presupuestos cautelares, se concluye que no se encuentran reunidos los requisitos de procedencia, lo que impone el rechazo de la cautelar innovativa solicitada.

--- Por otro lado, cabe referir que el silencio administrativo alegado debe ser analizado como presupuesto de acceso a la jurisdicción, no como un sustituto del juicio de fondo sobre la legalidad del acto; su efecto es habilitar la vía contenciosa, pero no genera automáticamente la procedencia de la cautelar, ni exime del examen estricto de sus requisitos, que han sido previamente analizados.

--- El STJ ya se ha pronunciado en relación a las medidas cautelares referidas a la suspensión de la ejecución de medidas dispuestas por la Administración, propiciando su rechazo. Así, en el precedente "Brillo" (STJRNS3, Se. 95 - 30/06/2005 - enlace a la sentencia) entendió que: *"Ahora bien, tratándose en el caso de autos de una medida destinada a hacer cesar los efectos de un acto administrativo, su apreciación debe hacerse con criterio estricto, de manera que su eventual procedencia no importe el abandono, menoscabo o conversión en abstractos de los señeros principios del Derecho Público: la presunción de legalidad del acto administrativo, su ejecutoriedad, la división de poderes y la garantía de la defensa en juicio (conf. STJ de CHUBUT: "Leuful, Víctor José c/ Provincia del Chubut s/ Medida Autosatisfactiva", Auto Int. del 01.07.02, SAIJ). Al respecto, este Cuerpo ha sostenido: "la presunción de*

legitimidad existe en tanto y en cuanto el acto no es manifiesta ni evidentemente inválido", y su efecto es "la obligatoriedad o exigibilidad del acto, lo que hace que los destinatarios del mismo tengan el deber jurídico de cumplirlo" (cf. Aut. Int. N° 126 del 24.07.00, in re: "CARNICERO"; Se. N° 167 del 23.12.03, in re: "GARCIA"). Asimismo, existe un reiterado criterio sentado por este Cuerpo en punto a la improcedencia de medidas cautelares cuando se ataca la presunción de validez de la que están investidos "prima facie" los ordenamientos legales y los actos del Poder Público (cf. Auto Int. N° 46/96 in re: "PICHETTO"; idem Fallos 205, pág. 365)."

--- Señaló también en aquel precedente, en lo que ataña a lo verosimilitud del derecho en casos como el aquí estudiado, que *"...ante una petición como la formulada en el caso de autos –destinada a hacer cesar los efectos de un acto administrativo- la invalidez del acto debe ser evidente y manifiesta, sumado al riesgo grave de la producción de un perjuicio que de otro modo no se podría evitar. Sin embargo, nada de ello surge de los argumentos expuestos por el señor Juez a quo. No se ha señalado vicio alguno capaz de tornar nulo o anulable el acto ni que haga ceder la presunción de legitimidad de que se halla investido" y que "el acto administrativo debe padecer de un vicio que lo torne nulo de nulidad absoluta o anulable por vicio manifiesto y cuando se demuestre acabadamente un perjuicio grave e irreparable para el administrado."*

Además, y en lo específico, aplicable al supuesto de autos, dijo el STJ que: *"En efecto, interpretar que no corresponde aplicar una sanción mientras el acto administrativo no se halle firme en sede administrativa viola expresamente lo dispuesto en el art. 14 de la ley 2938 y la doctrina sentada por este cuerpo relativa al principio de ejecutoriedad de los actos administrativos y a la presunción de legitimidad de que éstos goza."*

Por su elocuencia, los argumentos introducidos por el STJ en dicho

precedente nos eximen de mayores consideraciones en los aspectos allí abordados.

--- Asimismo, se alinea con el criterio histórico de la CSJN en punto a la improcedencia de medidas cautelares que, sin acreditar ilegitimidad palmaria del acto estatal y agravio irreparable probado, afecten los principios de legalidad, ejecutoriedad del acto administrativo y división republicana de poderes, más allá del perjuicio

--- 3) SOLUCIÓN:

--- De acuerdo a todo lo expuesto, más allá del perjuicio económico invocado, del examen integral de las actuaciones y de la prueba documental acompañada no surge, prima facie, un cuadro de arbitrariedad manifiesta atribuible a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche, ni se advierte una carencia palmaria de legalidad o irregularidad ostensible en los actos administrativos dictados.

--- En consecuencia, la **CAMARA SEGUNDA DEL TRABAJO** de la III^a Circunscripción Judicial, **RESUELVE**:

--- **I)** Rechazar la medida cautelar solicitada. Sin costas, en tanto no ha mediado sustanciación.

--- **II)** Regístrese y protocolícese por sistema.

--- **III)** En los términos de la Ley 5631, hágase saber a las partes que quedarán notificadas conforme artículo 25.-