

**VIEDMA, 18 de noviembre de 2025.**

**VISTO:** Las presentes actuaciones caratuladas "**PEREYRA PABLO ERNESTO, CAYO ROBERTO DESIDERIO, CORIA EDELMIRO, GENISSANS ANGEL GABRIEL, GUECAMBURU RAQUEL, LOPEZ SOLEDAD AMALIA, PEREYRA PAOLA JAQUELINE, PEREZ LETICIA ARACELI Y SOLIS VIVIANA YANET S C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO (MINISTERIO DE SEGURIDAD Y JUSTICIA) S/ ORDINARIO – CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ INAPLICABILIDAD DE LEY**" (Expte. N° RO-00607-L-2024), puestas a despacho para resolver el recurso extraordinario federal interpuesto por la parte actora con fecha 5 de octubre de 2025 contra la sentencia dictada por este Superior Tribunal de Justicia el 19 de septiembre del mismo año; y

**CONSIDERANDO:**

**Los señores Jueces Sergio G. Ceci, Ricardo A. Aparcian y Sergio M. Barotto dijeron:**

1. Mediante sentencia de fecha 19-09-25 este Superior Tribunal de Justicia resolvió rechazar el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley interpuesto por la parte actora y, en consecuencia, confirmar la sentencia definitiva N° 319/24 dictada por la Cámara Segunda del Trabajo de la IIa. Circunscripción Judicial.

La controversia se centró en determinar si correspondía abonar el tercer tramo del incremento salarial del Decreto 681/17 a los agentes penitenciarios, pese a la entrada en vigencia del nuevo régimen retributivo instaurado por el Decreto 597/17.

Este Superior Tribunal de Justicia concluyó que el Decreto 597/17 - reglamentario del régimen de retribuciones de la Ley N° 5185 "Ley

Orgánica del Servicio Penitenciario de la Provincia de Río Negro"- estableció un sistema integral y comprensivo que reemplazó al anterior, reformulando la estructura salarial del personal penitenciario a partir de julio de 2017. En consecuencia, el nuevo régimen desplazó por completo al previo, resultando incompatible la acumulación de beneficios provenientes de ambos decretos.

Se advirtió que el conflicto normativo se originó por la falta de coordinación temporal entre ambos decretos, dado que el Decreto 681/17 otorgó tres incrementos sobre la base del régimen anterior, sin considerar que al momento de abonarse el tercero la nueva ley ya se hallaba vigente. No obstante, se concluyó que esta superposición no generaba derecho alguno a percibir doble beneficio, en tanto el nuevo sistema absorbía el anterior.

Respecto del principio de intangibilidad salarial, el Tribunal sostuvo que su aplicación no implica la inmutabilidad del esquema retributivo, sino la prohibición de reducciones arbitrarias o sustanciales de haberes. Indicó que la sola eliminación o sustitución de un concepto no basta para acreditar perjuicio material, debiendo evaluarse la remuneración de forma integral.

Se recordó la doctrina de la Corte Suprema según la cual el cambio de denominación de rubros no configura violación si no existe una merma efectiva en el total percibido; y se destacó que la parte actora no acreditó un detrimento económico derivado del nuevo régimen, el cual, por el contrario, tuvo por objeto mejorar las condiciones laborales del personal penitenciario.

2. Contra dicha sentencia, los actores, por intermedio de su letrada apoderada, dedujeron en fecha 05-10-25 recurso extraordinario federal alegando que la sentencia es arbitraria por prescindir de la Constitución Nacional sin dar razón plausible alguna e incurrir en afirmaciones

dogmáticas.

Indicaron que el fallo no constituyó una derivación razonada del derecho vigente y aplicable a las circunstancias comprobadas de la causa, y resolvió de manera contraria a los principios amparados por la Constitución Nacional y el Bloque de Convencionalidad.

Sostuvieron que el fallo de este Superior Tribunal violó la tutela constitucional del salario contemplada en el Convenio N° 95 de la OIT, que lo protege como un derecho individual indisponible, y que omitió la doctrina de los fallos "Recurso de hecho deducido por la Asociación de Trabajadores del Estado en la causa Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad" (Fallos: 336:672) y "Pérez, Aníbal Raúl c/ Disco S.A." (Fallos: 332:2043) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que el trabajador es sujeto de "preferente tutela constitucional".

Indicaron que la interpretación realizada sobre el Decreto 681/17 constituyó una medida regresiva que negó el incremento salarial a los agentes, invirtiéndose el Principio Pro Homine que exige escoger el resultado que proteja en mayor medida al ser humano, limitando el ejercicio del poder estatal. Expresaron que la sentencia al prescindir del texto legal aplicable al caso, sin dar razón alguna de su apartamiento, aplicó una doctrina protectoria del Estado provincial.

Los actores también denunciaron que la sentencia impugnada les ocasiona un perjuicio económico no reconocido, al convalidar una disminución encubierta de haberes bajo la apariencia de un nuevo régimen retributivo. Alegaron que la Provincia se valió de la entrada en vigencia del Decreto 597/17 para efectuar una quita salarial sin reconocer la vigencia plena del incremento establecido en el Decreto 681/17.

Cuestionaron, además, la interpretación efectuada por este Superior Tribunal respecto de la temporalidad y jerarquía normativa entre ambos decretos. Señalaron que resulta jurídicamente improcedente reconocer que el Decreto 681/17 se aplicó a los agentes penitenciarios por dos meses, y luego se dejó de pagar, y ese antecedente de la realidad de las cosas no generó ninguna justificación para entender que el anterior Decreto 597/17 subsumió al 681. Añadieron que el Decreto 597/17 no contiene cláusulas derogatorias expresas y, por ende, no podía producir ese efecto.

En este sentido, argumentaron que el Decreto 681/17 es un acto administrativo formalmente perfecto, que generó derechos adquiridos al haberse aplicado y abonado durante dos meses consecutivos, por lo que su revocación exigía promover una acción contencioso-administrativa en los términos del art. 22 de la Ley N° 2938 para dejar sin efecto actos firmes. La inexistencia de ese procedimiento, significó que el fallo desconoció la validez del acto administrativo y vulneró el principio de legalidad.

Cuestionaron que el Superior Tribunal atribuyera la superposición normativa a un "particular obrar legiferante del Poder Ejecutivo provincial" que habría omitido ordenar las disposiciones "con una secuencia temporal lógica". A juicio de los recurrentes, esa explicación redujo la cuestión a un simple error formal, sin advertir la gravedad institucional que implica la afectación de derechos salariales consolidados.

Sostuvieron, además, que la sentencia contiene afirmaciones dogmáticas y contradicciones internas. En particular, señalaron que el Tribunal justificó la negativa al pago del adicional del Decreto 681/17 alegando que la Ley N° 5185 buscaba equiparar los salarios del personal penitenciario con los de la Policía de Río Negro, pero, al mismo tiempo, denegó a los primeros el mismo incremento que el Decreto 681/17 reconocía a los segundos, lo que generó una evidente desigualdad.

Finalmente, invocaron la existencia de gravedad institucional, en tanto el fallo no sólo afectó sus derechos individuales sino también los de todo el personal penitenciario de la Provincia. Sostuvieron que la omisión en la aplicación de normas constitucionales y de tratados internacionales -como el Convenio 95 de la OIT- vulneró derechos de jerarquía superior y comprometió la responsabilidad internacional del Estado.

3. Corrido el pertinente traslado, el representante de la Fiscalía de Estado en fecha 27-10-25 contestó el recurso, y solicitó su declaración de inadmisibilidad por considerar que no se encuentran cumplidos los requisitos formales exigidos ni configuran los agravios expuestos una auténtica cuestión federal que justifique la intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Señaló que la cuestión federal fue introducida de manera extemporánea, pues la actora no la planteó al iniciar la demanda ni durante el trámite de primera instancia, sino recién al recurrir la sentencia de Cámara. En razón de ello, solicitó la aplicación del punto 11 de la Acordada 4/07, para que se desestime la apelación mediante la simple mención de la norma reglamentaria pertinente.

Destacó que el conflicto resuelto por este Superior Tribunal analizó exclusivamente la aplicación de normas de derecho público local -Ley N° 5185 y Decretos 597/17 y 681/17- vinculadas a la organización salarial del personal penitenciario, materia que pertenece al ámbito de autonomía provincial consagrado por el artículo 122 de la Constitución Nacional. Por lo tanto, el caso no plantea un conflicto de naturaleza federal, sino una divergencia interpretativa respecto de disposiciones provinciales.

Indicó que el recurso no demostró una conexión directa e inmediata entre el caso, la sentencia recurrida y las normas de jerarquía constitucional invocadas, agregando que el Convenio N° 95 de la OIT no resultó decisivo

para la solución. Añadió que tampoco se verificó perjuicio salarial alguno ni afectación al principio de progresividad, puesto que el Decreto 597/17 significó mejoras sustanciales al personal penitenciario.

Señaló que el recurso de los actores no evidenció la alegada arbitrariedad y se limita a reiterar discrepancias subjetivas sobre la fecha de publicación de los decretos, omitiendo rebatir los fundamentos centrales del fallo, como la mejora global del régimen retributivo y la incompatibilidad de acumular beneficios de sistemas distintos.

Por último, la Fiscalía expresó que el caso no configura un supuesto de gravedad institucional.

4. Ingresando entonces en el análisis del recurso extraordinario federal, corresponde señalar que ha sido interpuesto en término, por una parte legitimada al efecto y se dirige contra una decisión que ha sido emitida por el máximo Tribunal de la Provincia en ejercicio de funciones jurisdiccionales propias.

Ahora bien, tal circunstancia no es suficiente para la apertura de la vía intentada, ya que la presentación recursiva no cumplimenta algunos de los requisitos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el marco reglamentario fijado en la Acordada 4/07, lo que obstaculiza la habilitación de la instancia pretendida.

Tal como lo prevén los incisos d) y e) del artículo 3 de la mencionada acordada, los recurrentes tienen la carga de refutar todos y cada uno de los fundamentos independientes que dan sustento a la decisión apelada en relación con las cuestiones federales planteadas; y demostrar la existencia de una relación directa e inmediata entre las normas federales invocadas y lo debatido y resuelto en el caso. Sin embargo esa tarea argumentativa no ha sido cumplida.

Los planteos formulados en el recurso bajo examen se reducen a una disconformidad subjetiva con la interpretación que este Tribunal efectuó sobre normas provinciales, estructurales y reglamentarias, del sistema retributivo del servicio penitenciario provincial, y se limitan a invocar genéricamente el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y el Convenio N° 95 de la OIT, sin explicar en qué medida el fallo atacado habría desconocido su alcance.

Tampoco el recurso acredita cual sería la relación directa e inmediata entre las normas constitucionales y el Convenio N° 95 OIT, y lo resuelto en el fallo, fundado en la interpretación y aplicación de derecho público provincial, materia que por su naturaleza resulta ajena al control casacional federal ordinario.

En efecto, la materia objeto del proceso se circunscribió a la interpretación y aplicación de normas provinciales que regulan la estructura salarial del personal penitenciario. Tales disposiciones, emanadas de órganos competentes de la Provincia de Río Negro, integran el ejercicio de la autonomía provincial consagrada por el artículo 122 de la Constitución Nacional, y según la reiterada jurisprudencia de la Corte son los órganos jurisdiccionales provinciales los naturales intérpretes de las normas de derecho público local (doctrina de Fallos: 298:321; 302:1662; 306:285 y 614; 307:919; 314:1163, entre otros) (cf. STJRNS4: Se. 76/19 "Vidal").

Además, la omisión de aplicar el Convenio N° 95 de la OIT no resulta conducente al caso. Lo discutido en la sentencia puesta en crisis no fue la naturaleza remunerativa de un concepto, sino dilucidar la procedencia del adicional previsto en el Decreto 681/17 frente al nuevo esquema salarial.

Como ha sostenido reiteradamente la CSJN, para que sea abierta la vía del recurso extraordinario federal no basta la simple invocación de preceptos constitucionales violados, sino se los vincula estrechamente con

la materia del litigio, de modo que su dilucidación haya sido indispensable para la decisión del juicio; de forma tal que este no pudo ser resuelto -en todo o en parte- sin resolver aquella cuestión (cf. CSJN, Fallos: 248:828; 275:551; 294:466; 304:1699, entre otros), puesto que si no hay un agravio sustancial efectivo a las cláusulas constitucionales que se invocan -como acontece en el presente-, no existe la relación directa a que alude el art. 15 de la Ley N° 48 (cf. STJRNS3: Se. 88/25 "Lopez").

En definitiva, las falencias apuntadas remiten a lo establecido en el art. 11 de las mismas reglas, que prevé que "en el caso de que el apelante no haya satisfecho alguno o algunos de los recaudos para la interposición del recurso extraordinario federal y/o de la queja, o que lo haya hecho de modo deficiente, la Corte desestimaré la apelación mediante la sola mención de la norma reglamentaria pertinente, salvo que, según su sana discreción, el incumplimiento no constituya un obstáculo insalvable para la admisibilidad de la pretensión recursiva" (cf. STJRNS3: Se. 224/23 "Ferrada", entre otros).

5. Sin perjuicio de que el incumplimiento reglamentario señalado sería motivo suficiente para denegar el recurso, a igual resultado se arriba si se examinan otros recaudos que deben cumplirse a los efectos de lograr la habilitación de la instancia extraordinaria pretendida.

Se advierte así, que la cuestión federal no ha sido planteada de forma oportuna, la cual debe ser esgrimida en la primera oportunidad posible y sostenida en todas las instancias, desde que tanto la aceptación como el rechazo de las pretensiones debatidas, constituyen hechos previsibles.

La materia federal, base del recurso extraordinario, debe introducirse idóneamente en la primera ocasión posible que brinde el procedimiento, a fin de que los Jueces de la causa puedan tratarla y resolverla, pues tanto la admisión como el rechazo de las pretensiones de las partes son eventos

previsibles que obligan a plantear en su momento las defensas a que hubiera lugar (cf. CSJN, Fallos: 302:194).

Tal oportunidad es, en principio, la primera que el procedimiento brinda y el respectivo planteamiento debe hacerse de manera que los Jueces de la causa puedan considerar y resolver los federales que en juicio se hallen involucrados (Fallos: 257:270). Por regla general ese momento es el que se concreta al trabarse la litis en primera instancia; excepcionalmente en ocasión posterior, pero siempre en la primera posible en el curso del procedimiento (cf. Fallos: 261:199; 266:275; Morello, Augusto M., "El Recurso Extraordinario", Ed. Abeledo Perrot - Librería Editora Platense 1999, pág. 240).

En autos, la primera ocasión posible de plantear la existencia de la cuestión federal para la parte actora era al momento de interponer demanda, habiéndola introducido de forma tardía recién al interponer el recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley -conforme expuso en la carátula- contra la sentencia de la Cámara Laboral.

A ello debe agregarse la inadecuada reserva de la materia federal en razón de encontrarse totalmente huérfana de contenido, pues omite la mención concreta y circunstanciada del derecho federal en juego y su vínculo con la materia controvertida, que obligue al órgano a expedirse sobre este tema capital (cf. CSJN, Fallos: 297:326; 300:214; 305:1872; 313:1231; 315:1861, entre otros; Morello, Augusto M., ob. cit., págs. 237/238).

En ese sentido, la CSJN tiene dicho que "La mera reserva de ocurrir ante la Corte en caso de una decisión desfavorable no importa un adecuado planteo de la cuestión constitucional, ni tiene por efecto suplir la exigencia del recaudo de su introducción oportuna" (Fallos: 306:979; 304:1724) "La mera reserva no es suficiente para la oportuna introducción de la cuestión

federal" (Fallos: 303:1264).

Se advierte que en la presentación realizada no refirió concreta y circunstanciadamente el derecho federal en juego y su vínculo con la materia en litigio. En consecuencia, resulta ahora inatendible, por tardío, el planteo de la cuestión federal introducida -de manera deficiente- al interponer el recurso.

En cuanto a la alegada arbitrariedad de la sentencia, el recurso no contiene una crítica seria y apta para demostrar la existencia de ese desvío lógico. Sus planteos se reducen a una discrepancia subjetiva con la inteligencia que este Tribunal dio a la Ley N° 5185 y Decretos 597/17 y 681/17 sin señalar errores jurídicos graves, falta de motivación o apartamientos manifiestos del derecho aplicable.

Reiteró su propia interpretación sobre la aplicación normativa de los decretos provinciales, enfocándose en la mera fecha de sus dictados, pero sin esgrimir argumentos sobre la configuración del nuevo régimen retributivo integral de los agentes penitenciarios, el desplazamiento operado respecto al esquema salarial anterior y la incompatibilidad de acumular los beneficios provenientes de ambos sistemas.

En ese contexto, la infundada tacha de "arbitrariedad" no alcanza para soslayar la naturaleza no federal de la temática y posicionar el debate de cuestiones de derecho público provincial en la órbita de la apelación del art. 14 de la Ley 48.

Tiene dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación que "la doctrina de la arbitrariedad es de aplicación estrictamente excepcional y no puede pretenderse, por su intermedio, el reexamen de cuestiones no federales cuya solución es del resorte exclusivo de los jueces de la causa si no se demuestra un notorio desvío de las leyes aplicables o una total

ausencia de fundamentación" (Fallos 312:608), extremos estos últimos que no aparecen suficientemente acreditados en el caso (cf. STJRNS3: 319/23 "Ojeda").

Tampoco resulta fundada la presunta quita salarial encubierta o violación del principio de progresividad. El fallo de este Cuerpo tuvo en especial consideración la doctrina de la Corte relativa a la vulneración del principio de intangibilidad salarial (cf. Fallos: 312:1054; 310:2091; 314:253; 315:502; entre otros). Sin embargo, la parte actora no demostró disminución alguna en sus haberes ni aportó elementos comparativos que evidencien un perjuicio concreto.

Finalmente, se debe descartar la existencia de gravedad institucional. La doctrina del Alto Tribunal exige que la gravedad institucional afecte la vigencia misma de las instituciones o el interés general de la comunidad, circunstancias que no concurren en autos.

En suma, el recurso extraordinario federal no demuestra violación alguna a preceptos de jerarquía constitucional o convencional, se funda en cuestiones de derecho público local y no contiene crítica concreta y razonada a los fundamentos de la sentencia impugnada.

6. Por las razones expuestas, la parte recurrente no logra demostrar la existencia de cuestión federal suficiente o un supuesto de arbitrariedad de la sentencia en crisis que permita habilitar la instancia extraordinaria ante el máximo Tribunal de la Nación, ya que la resolución impugnada tiene fundamentación razonada y legal conforme al art. 200 de la Constitución Provincial. En consecuencia, corresponde declarar formalmente inadmisibile el recurso extraordinario federal interpuesto en fecha 05-10-25 de las presentes actuaciones (arts. 14 y 15 de la Ley 48; 257 y ccdtes. del CPCyC de la Nación y Acordada 4/07-CSJN). Con costas. -NUESTRO VOTO-.

**Las señoras Juezas Liliana Laura Piccinini y María Cecilia Criado dijeron:**

Atento a la coincidencia de los votos precedentes, NOS ABSTENEMOS de emitir opinión (art. 38 LO).

Por ello,

**EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA**

**RESUELVE:**

**Primero:** Declarar formalmente inadmisibile el recurso extraordinario federal deducido por la parte actora en fecha 05-10-25 en las presentes actuaciones (arts. 14 y 15 de la Ley 48 y art. 257 y ccdtes. del CPCyC de la Nación y Acordada 4/07-CSJN). Con costas (art. 68 del CPCyC de la Nación).

**Segundo:** Regular los honorarios profesionales -por su actuación ante esta instancia- de la letrada Lucía R. Benatti por la representación de la parte actora y los del letrado Enrique Llanos por la representación de la demandada, en el 25% y 30% respectivamente de los que les correspondan en la instancia de origen, los que deberán ser abonados oportunamente (art. 15 y ccdtes. de la Ley G N° 2212). Cumplir con la Ley D N° 869.

**Tercero:** Notificar en los términos del art. 25, 1ero. y 2do. párrafo de la Ley P N° 5631 y, oportunamente, proceder al cambio de radicación en el Sistema Puma.