

General Roca, 10 de agosto de 2.026.

Y VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos caratulados: "**MERCAPIDEZ, MARIA MARCELA C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS) S/ ORDINARIO - RECLAMO LEY DE CONTRATO DE TRABAJO - RECLAMO SALARIOS ADEUDADOS**" (**Expte. N° RO-00857-L-2024**).

Prevía discusión de la temática del fallo a dictar con la presencia personal de los jueces votantes, de lo que da fe la Actuaría, corresponde votar en primer término al **Dr. Nelson Walter Peña** quien dijo:

I. RESULTANDO: 1. Se inician los presentes actuados con la demanda incoada por María Marcela Mercapidez contra la Provincia de Río Negro (Ministerio de Educación y Derechos Humanos) persiguiendo el cobro de diferencias salariales por el adicional "Ubicación C" retroactivo a junio/22 y la correcta liquidación del adicional por "Zona Desfavorable" previa declaración de inconstitucionalidad de normas pertinentes, por la suma de \$ 4.839.686,88 con más intereses y aplicación del art. 770 inc. b) del CCyC. Asimismo solicita se condene a la Provincia a realizar las contribuciones a la seguridad social correspondientes, con costas.

Manifiesta que se dan en el caso circunstancias para asegurar su acceso inmediato a justicia, invocando la doctrina legal sentada en "Avilés" que considera aplicable al caso y la pretendida declaración de inconstitucionalidad de resoluciones que crea los rubros "no remunerativos", calificación que solo puede ser modificada mediante resolución judicial.

Afirma que trabaja bajo la dependencia del Ministerio de Educación y Derechos Humanos de la provincia de Río Negro y en tal carácter le son abonadas sus remuneraciones, aunque sin apego a las disposiciones legales.

Señala que el 15-06-2.022 alcanzó el cargo de Supervisora de la Modalidad Primaria de Jóvenes y Adultos en la Zona II, con sede en la localidad de Los Menucos, pero nunca se le liquidó el ítem compensación por "ubicación C", siempre le pagaron "ubicación A".

Agrega que en el año 2016 la sede de la supervisión se trasladó desde San Antonio Oeste a Los Menucos a través de la Resolución n° 2295/2016, resaltando que todos los establecimientos educativos de Los Menucos se reconocen, a los fines remunerativos, como de "Ubicación C".

Dice que en mayo/2023 inició reclamos ante el Ministerio, previendo que en

septiembre del 2.024 estaría en condiciones de iniciar el trámite jubilatorio. Luego de varios reclamos administrativos presentados, el 16-02-2.024 el Ministerio dictó la Resolución n° 1106/2024 reconociendo "Ubicación C" pero desde la fecha de la resolución.

Que siempre le abonaron zona "A", surgiendo del art. 45 de la Ley 391 que existen diferentes grupos (ubicación "B": 20%, ubicación "C": 40%, ubicación "D": 60%, ubicación "E": 80%, ubicación "F": 100%), resaltando que el art. 46 establece que las bonificaciones serán de aplicación en todos los cargos que desempeñe el docente, incluso suplentes e interinos.

El Ministerio de Educación entendió que el pago correcto de la ubicación era a partir del dictado de la resolución que reconoció el derecho de la actora, sin retroactivo, lo que resulta contrario a sus propias reglamentaciones.

Sostiene que la Resolución n° 3838/2002 dice que los docentes pertenecientes a Escuelas de Educación Básica para Adultos que cumplan sus funciones en Centros, fuera de los establecimientos de los cuales dependen, cobrarán la bonificación por ubicación correspondiente al lugar donde efectivamente prestan sus funciones, debiendo cumplir con ello en el establecimiento en forma permanente para su percepción. Todo lo dispuesto con vigencia desde el 01/01/2.003.

Asegura que en marzo de 2.023 el básico de la actora fue de \$ 153.036,13 y que debía cobrar por el rubro "Ubicación C" la suma de \$ 61.214,45, conforme planilla que adjunta.

Considera que el derecho de la actora a percibir la "Ubicación C" surge desde su designación en el cargo que ejerce hasta la actualidad, por lo que solicita se condene a la demandada a cumplir con las resoluciones que ha dictado.

Reclama, además, el pago adecuado del adicional por "Zona Desfavorable" de conformidad con el art. 39 de la Ley 391 que transcribe.

Peticiona se analice la analogía del presente caso con el precedente "Avilés", toda vez que dice que se verifica en la comparación dos cuestiones: la similitud y mayor amplitud de la normativa docente, que contiene en el adicional por zona desfavorable a las "remuneraciones y adicionales" y la aplicabilidad al caso del mismo análisis jurídico sobre el concepto de remuneración. Resalta que el adicional se calcula sobre el total de las remuneraciones y adicionales, excluyendo solo las asignaciones familiares.

Manifiesta que en el mes de marzo/24 percibió por "Zona Desfavorable", la suma

de \$154.832,41, calculada sobre los rubros “SUELDO BÁSICO” + “ANTIGÜEDAD” + “DEDIC. EXCLUSIVA” que ascienden a \$387.081,03; que si se computara el total de las remuneraciones (“ESTADO DOCENTE” + “COMPENSACIÓN REMUNERATIVA” + “COMPL. SUELDO MIN.” + “ADICIONAL FORM. PERMANENTE” + “COMPLEMENTO SALARIO DOCENTE”; sin asignaciones familiares), se arriba al monto base de \$1.171.415,62, lo que nos lleva a un adicional por zona desfavorable de \$ 468.566,25, lo cual representa una diferencia mensual de \$ 313.733,84, lo que -sostiene- justifica el presente reclamo.

Analiza los rubros excluidos del adicional por zona desfavorable.

Destaca que la cuestión salarial de los docentes se encuentra atravesada por la actividad sindical, discutiéndose las remuneraciones en la “paritaria”, lo que sirve para remarcar la naturaleza salarial de los rubros, los que quedarían fuera del alcance del poder negociador del sindicato en caso de no poseer tal naturaleza. Resalta que los suplementos se encuentran enmarcados en medidas absolutamente generales y dentro de negociaciones de recomposición salarial para todos los dependientes del Ministerio de Educación, dependientes del Poder Ejecutivo.

Sostiene que existen dos caminos para satisfacer su pretensión: la comprensión adecuada del artículo 39 de la Ley 391, entendiendo que los rubros exceptuados poseen las características de ser normales, habituales, generales, permanentes y efectivizados en dinero, integrando la calificación de remuneración, por lo cual debe reliquidarse “Zona Desfavorable”. Y el otro camino es realizando un análisis de derecho de las normas paritarias que establecieron cada uno de los rubros y decretar su inconstitucionalidad por violentar el marco convencional internacional (Convenio N° 95 de la O.I.T.).

Peticiona la aplicación del fallo "Avilés", considerando que la analogía viene dada por la definición legal de adicional por zona desfavorable que resulta idéntica para docentes y policías. Sostiene que las bonificaciones excluidas del pago del adicional por zona desfavorable poseen las características de habitualidad y de contraprestación para ser consideradas como salario o remuneración, con lo que deben integrar el pago del mencionado suplemento.

Brinda fundamentos de la pretendida inconstitucionalidad de los rubros excluidos del pago de la zona desfavorable, entre las que menciona la interpretación amplia del art. 39 Ley 391 y la protección del Salario por el Convenio n° 95 de la OIT.

Hace hincapié en que en la docencia los aumentos salariales se fijan por negociación sindical, proceder que potencia la caracterización sobre

“remuneración”, vislumbrando que los aumentos que se pagan obedecen a una cuestión salarial general. Y si es salario, debe ser considerado para pagar la zona desfavorable. Afirma que el gremio y Poder Ejecutivo pueden crear rubros o pactar aumentos de ítems existentes, pero no pueden derogar ni desconocer la existencia y aplicación de una norma. Cita el fallo “Díaz” de la CSJN y solicita se declare la inconstitucionalidad de los acuerdos paritarios que establecieron aumentos salariales “no remunerativos”.

Invoca la Ley 5339 aplicable a la responsabilidad del Estado y el instituto de la prescripción, practicando liquidación de diferencias de haberes por el plazo de tres años desde la interposición de la demanda.

Practica liquidación, ofrece prueba, funda su reclamo en derecho y peticiona se haga lugar a la demanda, con costas.

2. En fecha 19-08-2.024 se tuvo por iniciada demanda contra la Provincia de Río Negro y se ordenó dar intervención a la Comisión de Transacciones Judiciales por 20 días.

3. El 29 de agosto de 2.024 se ordenó correr traslado de la demanda por 30 días y notificar al Gobernador y al Fiscal de Estado.

4. En fecha 09-10-2.024 la Provincia de Río Negro contestó la demanda solicitando su rechazo, con costas.

Negó todos los hechos expuestos en la demanda que no sean objeto de expreso reconocimiento. Y, en particular, negó que existan diferencias las salariales que reclama; que adeude el pago del rubro “Ubicación C” con retroactividad desde el mes de junio de 2.022 y el pago del adicional por “Zona Desfavorable”; que las normas citadas sean inconstitucionales; que haya abonado las remuneraciones mensuales la actora sin apegarse a la ley; que la actora en fecha el 15 de junio de 2.022 haya accedido al cargo de Supervisora de la Modalidad Primaria de Jóvenes y Adultos en la zona II, con sede de la supervisión en la localidad de Los Menucos; que la empleadora no liquide correctamente la compensación por ubicación C; que en 2.016 la sede de la supervisión se haya trasladado desde San Antonio Oeste a Los Menucos a través de la Resolución n° 2295/2016; que adeude la suma que reclama; que sea aplicable al caso el fallo “Avilés” del STJ; que exista analogía sustancial entre el caso de autos y los precedentes de la Corte Federal citados por la actora; que sea correcta la interpretación

normativa que realiza la actora de la Ley 391; que corresponda reliquidar el rubro “zona desfavorable” y que los conceptos creados como no remunerativos se encuentren vigentes, sean inconstitucionales y/o correspondan a la pretensión de la demanda; que los recibos de haberes sean fieles copias de sus originales.

Manifiesta que la ubicación de los Centros Educativos se estipula en la Resolución N° 852 del año 1999 que los creó. Y respecto de la Supervisión de Educación para Jóvenes y Adultos Zona II, cuando fue creada no incluía la ubicación, ni en el cambio de su sede que se llevó a cabo por medio de la Resolución N°2295/16 emitida por el Consejo Provincial de Educación.

Sostiene que por este motivo no se abonó a la accionante sino hasta la sanción de la nueva Resolución n° 1106/2024 del 15/02/2024 (del Consejo Provincial de Educación), en la que se reconoce “Ubicación C”.

Y por tal razón, justamente, no corresponde el pago del adicional con retroactividad al mes de junio de 2.022 por no estar contemplado en la norma de su creación.

Que cuando se reconoció tal concepto, se aplicó en el cálculo de la Zona y ello fue expuesto en Nota remitida en fecha 19/09/2024 por la Unidad de Gestión al Subsecretario de Asuntos Legales del Ministerio de Educación de DDHH de la Provincia de Río Negro. Acompaña Resoluciones n° 852/99, 2295/16 y 1106/24.

Invoca la Ley 4.469 y sostiene que los acuerdos paritarios son obligatorios tanto para la Administración empleadora como para los trabajadores docentes individualmente considerados, quedando prohibida cualquier modificación de las condiciones más favorables estipuladas a cada trabajador en el marco de cada contrato individual.

Dice que la disconformidad de la actora con los términos de los acuerdos paritarios no constituye, por sí sola, causa suficiente para reclamar diferencias salariales, sino una pretensión concreta de violación de dichos acuerdos paritarios y al mismo tiempo de la Ley D 4469.

Afirma que el ámbito paritario salarial docente vino a constituir una conquista de los trabajadores de la educación, superando el esquema paternalista inicial de la Ley 391 que establecía que salarios e incrementos serían definidos por leyes y decretos.

Aquí nos encontramos frente a un reclamo salarial que pretende desconocer

acuerdos salariales celebrados de “buena fe” entre la Administración empleadora y la UNTER en representación de “todos” los trabajadores docentes, lo cual quita analogía con el precedente jurisprudencial “Avilés”.

Asegura que de admitirse la demanda, se estaría interfiriendo en el proceso de negociación colectiva libre y voluntario llevado adelante entre la Administración Pública y UNTER, en el marco del Convenio OIT N° 154 y de la Ley D 4469.

Por todo lo expuesto afirma que resulta inadmisibile la demanda en cuanto sostiene la inconstitucionalidad de actas paritarias, sin haber cuestionado la constitucionalidad de la norma general que regula el régimen paritario y que impone la obligatoriedad de los acuerdos paritarios alcanzados por las partes.

Sostiene que la actora confunde el concepto de sumas remunerativas con aquellas bonificables. Cita jurisprudencia al respecto.

Afirma que el salario de la actora contiene sumas no bonificables sobre las que, por disposición legal, no se aplica el porcentaje de zona desfavorable.

Que por Ley Provincial n° 2397, el titular del Poder Ejecutivo tiene la potestad de fijar bonificaciones y adicionales en la órbita de la administración pública, llevando adelante la Política Salarial del sector con apego a las realidades financieras y presupuestarias de la Provincia.

Señala que la actora analiza con cierta ligereza el art. 39 de Ley 391, ya que la norma al referirse a la composición de la retribución mensual alude a los conceptos establecidos en los incisos a), b) y c) y no a otros que pudieran crearse a futuro. Que si se trata de otros suplementos distintos a los determinados en los incisos a) y b) del art. 39 Ley 391, no son alcanzados por el inciso c) del mentado artículo.

Y los adicionales enumerados por la parte actora, no se encuentran incluidos ni en la asignación básica ni en las bonificaciones del inciso b) art. 39, por lo que no son alcanzados por la previsión del art. 39 inciso c).

Enfatiza que la Ley 391 no veda al titular del Poder Ejecutivo la potestad de fijar una política salarial, pudiendo conferir a conceptos remunerativos el carácter de no bonificables, y por ende improcedentes para ser incluidos en la base de cálculo para cuantificar el suplemento de zona desfavorable.

Refiere a la causa “Bonillo” en la que un sector de los pasivos policiales demandó a la Provincia de Río Negro, pretendiendo la incorporación de suplementos que no tenían carácter bonificable a la base

de cálculo de zona desfavorable. Que si bien las demandas fueron acogidas en primera instancia, la Cámara Federal de General Roca revocó la sentencia en el entendimiento de que las facultades de fijar los adicionales (como no bonificables), corresponden al Poder Ejecutivo.

Considera que la doctrina del fallo "Avilés" no resulta aplicable al caso, porque Avilés era policía y se regía por la Ley 679, mientras que la actora es una docente que se rige por la Ley 391 y se acuerdan los adicionales por acuerdos concertados por la UNTER y el empleador celebrados en el marco de la Ley D 4469.

Asimismo refiere que el fallo ha sido recurrido ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y aún no ha sido decidido por el Máximo Tribunal Federal. Que en el caso se realizó una interpretación arbitraria y alejada de la intención del Poder Ejecutivo al crear los adicionales, bonificaciones y/o suplementos objeto de la demanda.

Reitera que cuando el Poder Ejecutivo diseñó las normas objeto de juicio, les imprimió el carácter "no bonificable", entendiendo que ello las inhabilitaba para servir de base de cálculo para otros conceptos. El citado precedente altera el concepto "no bonificable" y al hacerlo termina inmiscuyéndose en las atribuciones del Poder Ejecutivo para determinar la remuneración de sus empleados.

Repasa los términos de creación de cada uno de los adicionales objeto de reclamo.

Señala que interpretar que el cálculo del concepto zona desfavorable alcanza también a adicionales no bonificables creados muy posteriormente y por fuera de aquellos establecidos en la propia Ley 391, es contrario a toda lógica e integración normativa adecuada.

Remarca al carácter restrictivo de toda declaración de inconstitucionalidad, habiendo hincapié en la presunción de legitimidad de la norma. Así, en caso de duda de validez de la norma, ha de estarse siempre a favor de la constitucionalidad de la misma.

Por último y a todo evento, para el caso de ordenar algún pago de aportes y contribuciones (sobre sumas creadas como no remunerativas), peticiona que la parte actora debe asumir la carga de sufragar los aportes personales que le corresponde al trabajador.

Ofrece prueba, funda su reclamo en derecho, hace reserva del caso federal y solicita que se rechace la demanda en todas sus partes, con costas.

5. En fecha 06-11-2.024 se celebró la audiencia de conciliación por Zoom a la que se conectaron las partes. En dicha oportunidad, las mismas manifestaron la imposibilidad de arribar a acuerdo alguno.

6. En fecha 13-08-2.025 se abrió la causa a prueba y se fijó audiencia de vista de causa.

En fecha 22-10-2.025 la demandada acompañó documental en su poder.

7. En fecha 07-05-2.026 se llevó a cabo por zoom la audiencia de vista de causa a la cual se conectaron las partes. En dicho y conforme lo peticionado por las partes el Tribunal concedió el plazo de 6 días para alegar por escrito.

8. En fecha 21-05-2.026 se tuvo por presentado el alegato por la demandada (el día 18-05-2.026) y el de la parte actora (el día 19-05-2.026), ordenándose el pase de autos al acuerdo a fin de dictar sentencia definitiva.

II. CONSIDERANDO: Corresponde a continuación fijar los hechos que considero acreditados, apreciando en conciencia las pruebas producidas, conforme lo establece el art. 55 inc. 1º de la Ley 5631, los que a mi juicio son los siguientes:

1. Que la actora María Marcela Mercapidez trabajó bajo el Régimen Docente del Consejo Provincial de Educación de la Provincia de Río Negro, desempeñándose en San Antonio Oeste como Directora de Escuela de Adultos (EEBA -Escuela de Educación Básica para Adultos- n° 20) y Secretaria Pedagógica (SEPA Zona II- Supervisión de Educación de Jóvenes y Adultos) hasta junio de 2.022. Que a partir de esa fecha fue designada Supervisora Escolar (SEPA Zona II- Supervisión de Educación de Jóvenes y Adultos) desempeñando sus tareas en establecimiento ubicado en la localidad de Los Menucos (Hechos acreditados con los recibos de haberes acompañados por la empleadora al expediente en fecha 22-10-2.025).

2. Que conforme al recibo de haberes de la actora correspondiente al período marzo/24, surge que se liquidó a la actora, además del "Sueldo Básico" los siguientes

adicionales: a) Remunerativos: "Zona Desfavorable", "Antigüedad" (bonificable), "Dedicación Exclusiva" (bonificable), "Estado Docente" (no bonificable), "Compensación Remuneratoria" (no bonificable), "Compensación sueldo mínimo" (no bonificable), "Adicional Formación Permanente" (no bonificable), "Complemento Salario Docente" (no bonificable) b) No remunerativos: "Complemento rionegrino", "Gastos inicio escolar" y "Movilidad" (conf. recibo de haberes acompañado por la demandada).

3. Que mediante **Resolución n° 3838/2002** se dispuso que los docentes de Educación Básica para Adultos que cumplan funciones en centros ubicados fuera de los establecimientos de los cuales dependen "cobrarán la bonificación por ubicación correspondiente al lugar donde efectivamente prestan sus funciones".

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

La controversia entre las partes se estructura sobre tres *aspectos*:

* Reclamo salarial retroactivo de la liquidación del adicional "Ubicación C",

* Diferencias salariales resultantes del rubro "Zona Desfavorable" como consecuencia de liquidar este ítem sobre el total de los conceptos que integran la remuneración de Mercapidez

* Ingreso al sistema de la seguridad social de las contribuciones patronales resultantes de las diferencias remuneratorias reclamadas.

a) Adicional "Ubicación C":

Tal como se tuvo por acreditado al punto II.1 de los Considerandos, desde junio de 2.022 la actora comenzó a desempeñarse como Supervisora de Educación de Jóvenes y Adultos en la localidad de Los Menucos (SEPA-Zona II).

Pretende la parte actora que se le reconozca el adicional "Ubicación C" de forma retroactiva desde la fecha de tal designación en junio de 2.022. Por su parte la demandada sostiene que debe rechazarse tal pretensión, toda vez que dicho adicional corresponde desde su reconocimiento el 15/02/2024 mediante la Resolución n° 1106/24 del Consejo Provincial de

Educación.

Puesto en estas condiciones a resolver, como punto de partida corresponde definir que mediante Resolución n° 2295/2016 del Consejo Provincial de Educación, se dispuso que la sede de Supervisión de Educación Permanente de Adultos (Zona II) de los Consejos Escolares Sur II y Atlántico, se trasladaba a Los Menucos. Sede que hasta entonces funcionaba en San Antonio Oeste.

En este escenario en junio de 2.022 la actora fue designada como Supervisora de Educación Permanente para Adultos con sede de funciones en Los Menucos.

Corresponde puntualizar que el "Adicional Ubicación" se encuentra reconocido en el art. 45 de la Ley 391, el cual establece: *"Las bonificaciones por ubicación, aplicadas sobre la asignación por el cargo que se desempeña, se determinarán según la siguiente escala: Escuelas de ubicación "B".....20 %; Escuelas de ubicación "C".....40 %; Escuelas de ubicación "D".....60 %; Escuelas de ubicación "E".....80 %; Escuelas de ubicación "F".....100% estableciendo".*

Originalmente las condiciones de clasificación de los establecimientos educativos se estableció mediante Resolución n° 582/77 del Consejo de Educación de la Provincia (de fecha 28-04-1977), norma que textualmente estableció que son Establecimientos del Grupo A *"Los que funcionan en centros urbanos que disponen de todos los elementos, servicios y comodidades que el docente puede necesitar, considerándose como básicos los siguientes: a) Servicios asistenciales permanentes, b) Provisión regular de alimentos, prendas de vestir y combustibles; c) Medios de comunicación regulares (transportes, postales y telegráficos); d) Hospedaje. Los establecimientos que no estén situados en el centro urbano, pero que por su situación gocen directamente de los beneficios del mismo se considerarán del Grupo "A".* Los Establecimientos del Grupo B son *"Los que se encuentran en centros urbanos de reducido núcleo de población que carecen de alguno de los servicios fundamentales o no lo poseen en forma regular y permanente*

y los próximos a los centros urbanos que obligan al docente al uso de transporte para movilizarse entre el establecimiento y aquella". Que los Establecimientos del Grupo "C" son "Los que se encuentran, aunque en algunos casos sobre las vías férreas o carreteras, en medios rurales distantes de los centros urbanos, sin medios de comunicación regulares o carentes de ellos y sin los demás servicios básicos señalados para los del grupo "A" o con prestación muy precaria de los mismos".

Esta resolución, n° 582/77, asimismo estableció que los Supervisores y Secretarios Técnicos de Supervisión de los distintos niveles y modalidades percibirán la misma bonificación por ubicación que corresponda a los establecimientos de la localidad en que tengan la sede de sus funciones.

Adviértase que el adicional bajo análisis halla su razón de ser en las diversas particularidades demográficas y geográficas de la provincia, lo que torna dificultosa la prestación del servicio educativo en algunas zonas.

En tal sentido el adicional viene a compensar equitativamente los gastos del docente que cumpla funciones en alguno de los establecimientos con ubicación reconocida por la norma (ubicación "B" a "F"), previendo no solo los gastos de traslado, sino un costo social y familiar de adaptación a las limitaciones que los mencionados destinos pudieran presentar para el docente y su grupo familiar.

Lo cierto es que posteriormente se sucedieron una serie de resoluciones que dispusieron reclasificar los establecimientos educativos, siempre considerando las pautas de la Resolución n° 582/77, advirtiéndose que la localidad de Los Menucos en todo momento quedó clasificada como "Ubicación C"; incluso desde antes de que la SEPA Zona II traslade su sede a Los Menucos.

En efecto, mediante Resolución n° 50/98 (de fecha 28-01-1998), el Consejo de Educación de la Provincia de Río Negro resolvió *"Reclasificar los establecimientos educativos.... de conformidad con los fundamentos y principios sentados en la Resolución N° 582/77, los que revestirán a partir del 1 de febrero del corriente año, en los grupos y con las bonificaciones por ubicación que se determinan en el Anexo N° I, que forma parte*

íntegramente de la presente Resolución", surgiendo del anexo que la Escuela de adultos n° 24 de Los Menucos integra el grupo "C" con un adicional del 40%.

Por Resolución n° 2787/02 (de fecha 11-09-2.002) se resolvió reclasificar los establecimientos educativos, continuando la Escuela de Adultos n° 24 de Los Menucos integrando el grupo de establecimientos educativos con "Ubicación C".

En estas condiciones, no advierto que exista una resolución posterior que haya sustraído a los establecimientos educativos de Los Menucos de la asignación de la "Ubicación C" a los fines de la liquidación del adicional del art. 45 de la Ley 391.

Frente a lo expuesto, pondero que la Provincia en su línea defensiva, no invoca norma alguna que haya sustraído a los establecimientos de Los Menucos de la categoría "Ubicación C" en el periodo en el cual la actora fue designada para cumplir funciones (desde junio de 2.022).

A mayor abundamiento, cabe destacar, que la actora acompañó como documental un recibo de haberes perteneciente a María Alejandra Fernández por el periodo enero/2022, del cual surge el desempeño como Supervisora Educación Permanente Adultos (SEPA - Zona II) de la localidad de Los Menucos, Delegación Atlántica I - San Antonio, y la liquidación del adicional "Ubicación" en el 40% del básico, lo que se corresponde con la clasificación que pretende la reclamante ("Ubicación "C" = 40%). También se desprende del recibo de María Fernández la liquidación del adicional por Zona Desfavorable sobre básico + antigüedad + "Ubicación C".

A partir del análisis precedente, mi conclusión es que asiste razón a la reclamante en cuanto solicita el reconocimiento retroactivo del adicional desde su designación como Supervisora en Los Menucos, toda vez que la Resolución n° 1106/24 del Consejo Provincial de Educación simplemente vino a aclarar una situación ya reconocida por el Consejo Provincial de Educación desde los fundamentos expuestos en la Resolución n° 582/77.

Considero que el cambio de sede de la Supervisión de Educación Permanente para Adultos, desde San Antonio Oeste a Los Menucos, ameritan la interpretación integral de las normas (y sus fundamentos) que dieron origen al adicional por "Ubicación", no existe resolución posterior del Consejo Provincial de Educación que haya sustraído a los establecimientos educativos con ubicación en Los Menucos de la

"Ubicación C" a los fines liquidatorios del adicional del art. 45 Ley 321.

Cabe destacar, que expresamente de la Resolución n° 582/77 surge que los supervisores ***"...percibirán la misma bonificación por ubicación que corresponda a los establecimientos de la localidad en que tengan la sede de sus funciones..."***.

De modo que de conformidad con lo expuesto, corresponde hacer lugar al reclamo de la actora del adicional por ubicación "C" desde la fecha de su designación como supervisora en Los Menucos, ello es desde junio 2.022, hasta su reconocimiento mediante la Resolución n° 1106/24 del Consejo Provincial de Educación de 15/02/2024.

Consecuentemente corresponde reliquidar el adicional por Zona Desfavorable (conf. art. 39 inc. c) sobre la diferencia retroactiva reconocida precedentemente.

b) Reliquidación "Zona Desfavorable". El conflicto a dilucidar refiere a la definición de los rubros que integran la base para el cálculo del adicional por "Zona Desfavorable".

Sostiene la actora, que a tales fines, deben computarse el total de las remuneraciones y adicionales percibidos, reclamando que fueron excluidos los adicionales "Estado Docente", "Conectividad Provincial", "Compl. Sueldo Min.", "Adicional Formación Permanente" y "Complemento Salario Docente" desde julio 2.021 a abril 2.024. Considera que debe aplicarse el fallo "Avilés" del STJ por cuanto la definición de Zona del régimen docente resulta idéntico al policial. Por último argumenta que los adicionales fueron reconocidos en paritarias salariales, lo cual denota la naturaleza salarial que debe ser reconocida. Y en línea plantea la inconstitucionalidad de normas de creación de los adicionales como "no remunerativos", a los fines de ser computados como remunerativos y consecuente base del adicional por "Zona".

Por su parte la demandada afirma que no resulta aplicable el fallo "Avilés". Que la actora confunde los conceptos de suma remunerativa y suma bonificable; y que sobre estas últimas no corresponde aplicar el porcentaje de Zona. Señala además que resulta facultad del Poder Ejecutivo llevar adelante la política salarial con sujeción a la realidad financiera y presupuestaria de la Provincia, pudiendo definir sumas no bonificables que

no integran la base de cálculo de otros adicionales (en el caso "Zona"), como surge de los adicionales que reclama.

Puesto en tal tarea, cabe señalar, que el art. 39 inc. c) de la Ley N° 391 dispone cómo se conforma la retribución mensual del personal docente en actividad, a saber: "*a) Asignación básica por el cargo que desempeña; b) Las bonificaciones por: 1. Antigüedad. 2. Ubicación. 3. Función diferenciada. 4. Prolongación habitual de jornada. 5. Dedicación exclusiva. 6. Cargas de familia...*" y señala en el inciso c) el "*Adicional por Zona Desfavorable, que será del 40 % sobre el total...*".

De la letra de la norma, surge manifiesto que los adicionales enumerados por la actora ("Estado Docente", "Conectividad Provincial", "Compl. Sueldo Min.", "Adicional Formación Permanente" y "Complemento Salario Docente"), no se encuentran incluidos ni en la asignación básica -inciso a) art. 39-, ni en las bonificaciones -inciso b) art. 39- que se determinan taxativamente, siendo sólo estas bonificaciones las que conforman el concepto "total" aludido por el art. 39 inc. c) de la Ley 391.

En consecuencia, cuando se trata de suplementos no concebidos en esa ley, no se encuentran alcanzados por la previsión del artículo 39 inciso c). De modo que, si esos conceptos se crean o establecen por fuera de esa norma -en paritarias por ejemplo-, no corresponde la aplicación de lo dispuesto por el art. 39 inc. c).

Y en este aspecto, considero que **la doctrina sentada en el precedente "Avilés" del STJ. no resulta aplicable al ámbito docente**, por tratarse de regímenes normativos sustancialmente diferentes.

En el mencionado precedente jurisprudencial se analizó la aplicación del adicional "Zona" previsto en el art. 138 de la Ley N° 679 que expresamente establece la aplicación del 40% sobre "el total de las remuneraciones", excluyendo únicamente las asignaciones familiares.

El presente caso se rige por el régimen del personal docente, Ley n° 391, la que en su art. 39 inc. c) se limita a disponer que el adicional por "Zona" se aplica "sobre el total" de la asignación básica y de las bonificaciones previstas en el inc. b de la norma.

En el sentido apuntado, el STJ en los autos "LOPEZ, SILVIA VANESA Y OTRAS S/ QUEJA EN: LOPEZ, SILVIA VANESA Y

OTRAS C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (DOCENTE) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" (Expte. N° VI-00147-L-2024), mediante sentencia del 12-05-2025 y confirmando la interpretación efectuada por la Cámara del Trabajo I de Viedma, señaló: *"Por lo demás, la interpretación adoptada por la Cámara se ajusta razonablemente a lo dispuesto en el art. 39 de la Ley L N° 391. --- Es que, si bien el término "total" (el inciso dice textualmente: c) Adicional por Zona Desfavorable, que será del 40% sobre el total) podría admitir diversas lecturas en abstracto, su sentido debe construirse en función de la estructura interna de la norma, en especial en lo referido a los incisos "a" (asignación básica) y "b" (bonificaciones por: antigüedad, ubicación, función diferenciada, prolongación habitual de jornada, dedicación exclusiva y cargas de familia). ---- En este escenario, no se advierte que haya sido intención del legislador mantener un alcance más amplio como el que se postula; tampoco se identifica disposición expresa que habilite a extender el adicional por zona desfavorable a conceptos no declarados bonificables conforme la normativa vigente. La resolución impugnada no vulnera derechos adquiridos, sino que aplica fundadamente el marco legal consolidado... 5.2. Sumado a lo anterior, tampoco se acredita la alegada analogía entre el presente caso y el precedente "Avilés", dictado por este Superior Tribunal de Justicia, habida cuenta de la diferencia sustancial entre los regímenes normativos en juego. En aquel pronunciamiento se examinó la aplicación del adicional por zona desfavorable previsto en la Ley N° 679, cuyo art. 138 establece expresamente que dicho concepto se calculará como el 40% sobre "el total de las remuneraciones", excluyendo únicamente las asignaciones familiares. ---- Por el contrario, el régimen docente se rige por la Ley L N° 391 (texto consolidado vigente), cuyo art. 39 inc. c) delimita de manera precisa y restrictiva la base de cálculo del adicional por zona, al disponer su aplicación sobre el total de los*

conceptos enumerados en los incs. a) y b). No resulta jurídicamente viable extender esa base a adicionales distintos, aun cuando revistan carácter remunerativo, si no han sido expresamente declarados bonificables por norma alguna. ---- Aceptar una interpretación extensiva por vía judicial implicaría incurrir en una indebida intromisión en la política salarial que corresponde al Poder Ejecutivo, con vulneración del principio de legalidad y del sistema de división de poderes. Cabe remarcar que es facultad exclusiva de dicho Poder definir el carácter bonificable o no de los adicionales que crea o reconoce, lo que también puede surgir del resultado de las paritarias, tal como lo señaló la Cámara. ---- Conforme con ese razonamiento, este Superior Tribunal, en el fallo "Robert" (STJRNS3: Se. 121/19), sostuvo que "la ley A 2397 faculta en su art. 2º a los titulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial a dictar las normas que regulen en su ámbito de aplicación el sistema de bonificaciones y adicionales personales y/o funcionales. No se advierte que el ejercicio de esa facultad por parte del Poder Ejecutivo Provincial en la creación de las asignaciones o adicionales no bonificables cuestionados en estas actuaciones, transgreda normas que prohíban su concesión o violenten principios preeminentes, como el de "retribución justa" o "igual remuneración por igual tarea".... A mayor abundamiento, en el fallo "Robert" (ya citado), se recordó que la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en "Bidau" (Fallos: 333:123), confirmó la sentencia que rechazó la demanda promovida por prosecretarios administrativos del Poder Judicial de la Nación, jubilados, que reclamaban diferencias salariales derivadas del carácter bonificable del suplemento creado por las Acordadas 75/93 y 37/94 de la Corte Suprema. Fundó su decisión en que no existe norma que disponga, como regla general, que los suplementos creados por el Tribunal -en ejercicio de la atribución prevista en el art. 7º de la Ley N° 23853- deban considerarse bonificables; carácter que

tampoco surge, de manera inequívoca, del texto de dichas acordadas..."

En el sector docente no se vislumbran decretos del ejecutivo provincial que contraríen normas superiores, tal como sucedía en "Avilés"; sino que por el contrario, los conceptos salariales que se cuestionan fueron el resultado de la negociación colectiva, como lo estipula la Ley n° 4469 para los docentes.

En el presente caso se verifica claramente la naturaleza remunerativa de los suplementos, enmarcados en medidas absolutamente generales y dentro de negociaciones de recomposición salarial para todos los dependientes del Ministerio de Educación, dependientes del Poder Ejecutivo; esta naturaleza remunerativa fue reconocida en las liquidaciones de la trabajadora desde enero/22.

En efecto, del cotejo de los recibos de haberes y las afirmaciones de las partes, surge que la totalidad de los adicionales que la actora reclama integren la base del adicional "Zona", (con excepción de la "Compensación remunerativa"), fueron inicialmente reconocidos como "no remunerativos" y "no bonificables". También surge de los recibos de sueldo, que a partir de enero de 2.022 se les reconoció el carácter "remunerativo" (con excepción del rubro "conectividad provincial"), manteniendo en todo momento su definición de "no bonificable".

Si bien dichos adicionales fueron consideradas a los fines de los descuentos previsionales (desde enero/22), por otra parte nunca integraron la base de cómputo del adicional por Zona Desfavorable.

En conclusión, en mérito al análisis precedente, no presentando naturaleza "bonificables", los adicionales que menciona la actora no pueden ser computados para el cálculo del adicional "Zona Desfavorable", 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).

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, 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, resolvió que: *"...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)..."*

De modo que de conformidad con lo expuesto, corresponde rechazar el reclamo en cuanto persigue la reliquidación del rubro "Zona".

c) Contribuciones patronales al SSS: Como consecuencia del reconocimiento de diferencias salariales por el adicional por "Ubicación C" y reliquidación del adicional

por "Zona Desfavorable" sobre dicha diferencia, corresponde condenar a la Provincia a realizar las contribuciones a la seguridad social pertinentes.

Cabe destacar, que la Ley 24241 define cuáles serán los aportes y contribuciones al sistema, cuando en su art. 10 dispone: a) el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia comprendidos en este sistema; b) la contribución a cargo de los empleadores, y c) el aporte personal de los trabajadores autónomos comprendidos en el régimen; estableciendo por su parte el art. 11 que el aporte personal de los trabajadores en relación de dependencia será del once por ciento (11%), y la contribución a cargo de los empleadores del dieciséis por ciento (16%).

En tales condiciones, corresponde condenar a la demandada a ingresar las contribuciones patronales, derivadas de las diferencias salariales reconocidas en autos.

d) En consecuencia, propongo al acuerdo: 1. Hacer lugar al reclamo retroactivo del adicional "Ubicación C" desde junio de 2.022 hasta marzo 2.024; 2. Reliquidar el adicional "Zona Desfavorable sobre la diferencia salarial reconocida; 3. Condenar a la demandada a ingresar al sistema de seguridad social las contribuciones patronales consecuentes de las diferencias remuneratorias reconocidas precedentemente. 4. Rechazar la demanda por reliquidación del adicional "Zona Desfavorable" sobre los adicionales "Estado Docente", "conectividad Provincial", "Compl. Sueldo Min.", "Adicional Formación Permanente" y "Complemento Salario Docente", no bonificables

e) Las costas se imponen a la demandada por tratarse de cuestiones controvertidas respecto de las cuales la actora pudo considerarse con derecho a reclamar como lo hizo, difiriéndose la regulación de honorarios hasta tanto exista base computable.

Tal mi voto.

El **Dr. Victorio Nicolás Gerometta** adhiere al voto que antecede, por compartir sus fundamentos fácticos y razonamientos jurídicos.

La **Dra. María del Carmen Vicente** se abstiene de emitir opinión en mérito a la coincidencia de los votos que anteceden (art. 55 inc. 6 de la ley 5631).

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

I. Hacer lugar a la demanda promovida por **MARIA MARCELA MERCAPIDEZ** contra la **PROVINCIA DE RÍO NEGRO**, condenando a esta última a abonar a la actora, en el plazo de treinta (30) días de quedar firme, las sumas que surjan de la planilla de liquidación que deberá practicar la parte actora por retroactivo

del adicional "Ubicación C" por el periodo junio/22 a marzo/24 y reliquidación del adicional por "Zona Desfavorable" sobre dicha diferencia adicional retroactiva, ello con más sus intereses conforme la Doctrina Legal "Machín" del STJ, incluyendo la capitalización de intereses al tiempo de notificación de la demanda (art. 770 inc. b CCyC), los que se continuarán devengando hasta el efectivo pago, todo ello según los términos y alcances fijados en la presente sentencia.

II. Condenar a la demandada a ingresar al sistema de seguridad social las contribuciones patronales consecuentes de las diferencias remuneratorias reconocidas precedentemente en la cuenta de ANSES de la actora, conforme lo resuelto en los Considerandos, todo en el plazo de 60 días.

III. Rechazar la demanda por reliquidación del adicional "Zona Desfavorable" sobre los adicionales "Estado Docente", "Compensación Remunerativa", "Compl. Sueldo Mínimo", "Adicional Formación Permanente" y " Complemento salario docente", por los fundamentos expuestos en los Considerandos.

IV. Costas a la demandada, difiriendo la regulación de honorarios hasta el momento en que exista base computable para dichos fines.

V. Ordénese al Banco Patagonia S.A. a que proceda a la APERTURA de una cuenta judicial a nombre de estos autos y a la orden del Tribunal, informando su cumplimiento en el plazo de cuarenta y ocho horas de notificado de la presente, y a través del Sistema de Gestión PUMA (mediante el tipo de movimiento "PRESENTACIÓN SIMPLE"), BAJO EL APERCIBIMIENTO DE APLICARLE ASTREINTES por la suma de \$20.000 (VEINTE MIL PESOS) por cada día hábil de retardo. Hágase saber a las partes que deberán notificar la presente al Banco Patagonia mediante cédula a su cargo y a través del Sistema de Notificaciones Electrónicas (SNE). Líbrese Cédula. Hágase saber que el informe del Banco será publicado sin providencia vinculándose la cuenta en la solapa correspondiente.

VI. Regístrese, publíquese y cúmplase con la Ley 869.

Dr. Nelson Walter Peña

Presidente

Dr. Victorio Gerometta
Vocal

Dra. María del Carmen Vicente
Vocal Subrogante

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, 10/08/2026.

Ante mi: Dra. Marcela B. López

- Secretaria -