

En la ciudad de San Carlos de Bariloche, Provincia de Río Negro, en fecha 11 de junio de 2026, reunidos en Acuerdo los Sres. Jueces y Jueza de ésta Cámara Primera del Trabajo de la IIIra. Circunscripción Judicial, Dr. Juan A. Lagomarsino, Dr. Juan P. Frattini y Dra. Alejandra Autelitano, luego de haberse impuesto individualmente de esta causa caratulada: " **GUAJARDO, GUSTAVO ANDRES; ISPIERTO, ANTONIO ROLDAN; PAREDES, JUAN JOSE Y CIFUENTES MOSCOSO, JOSE LUIS C/ MUNICIPALIDAD DE SAN CARLOS DE BARILOCHE S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**", EXPTE. NRO. BA-00877-L-2025, y habiéndose cumplido el procedimiento de deliberación previa, conforme art. 55 inc. 6 Ley P 5631, el Tribunal se planteó la siguiente única cuestión: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

---Practicado el sorteo, el orden de votación resultó ser el siguiente: primer votante, Dr. Juan Pablo Frattini; segunda votante Dra. Alejandra Autelitano y tercer votante Dr. Juan A. Lagomarsino.-

---A la cuestión planteada, el Dr. Juan P. Frattini dijo:

---I) Antecedentes.

--- Se inician las presentes actuaciones el 26 de septiembre de 2025 con la demanda contencioso administrativa interpuesta por el Dr. Pablo Alfredo Devoto, en su carácter de letrado apoderado de los agentes municipales Gustavo Andres Guajardo, Antonio Roldán Ispuerto, Juan José Paredes y José Luis Cifuentes Moscoso, contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche (MSCB), con el objeto de que se revoque la Resolución Municipal N°1654-I-2025, dictada por el Intendente Municipal y notificada el 19 de agosto de 2025, mediante la cual se rechazó el recurso jerárquico oportunamente articulado por la parte actora.

---La pretensión se dirige, en sustancia, a que se regularice el adicional salarial individualizado en los recibos de haberes como "01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16", se efectúen los aportes y contribuciones de ley sobre dicho concepto, se equipare el tratamiento salarial de los actores con el régimen establecido por la Resolución N°1775-I-2024 y se modifique el modo de liquidación vinculado al sistema denominado "ruta terminada" o "ruta completa", particularmente en relación con la incidencia de los días sábado y el régimen de turnos.

---Sostiene la parte actora que los accionantes prestan tareas en el sector de talleres de reparación de vehículos —Dirección de Mecánica General— dependiente de la MSCB, con antigüedades laborales de larga data, según surge de los recibos de haberes acompañados como prueba documental. Refiere que, a partir de la Resolución N°0542-

I-2009, complementada y extendida por las Resoluciones N°0638-I-2010 y N°0856-I-2010, el personal afectado al servicio de recolección de residuos que cumpliera funciones en el Taller Municipal —mecánicos, pañoleros, electricistas, gomeros, mantenimiento, herrería y chapistas— quedó incluido en un adicional equivalente al cincuenta por ciento del básico de la categoría 16, originalmente concebido bajo carácter no remunerativo.

---Afirma que, con posterioridad, la propia MSCB dictó la Resolución N°0730-I-2023, mediante la cual se dejó sin efecto, a partir del 1° de abril de 2023, el régimen previsto por las Resoluciones N°0542-I-2009, N°0638-I-2010 y N°0856-I-2010, y se creó un suplemento remunerativo de compensación, con la fórmula de cálculo allí prevista para preservar la percepción neta del agente. Enfatiza que, no obstante esa norma municipal vigente, el rubro continuó liquidándose en los recibos bajo la denominación “no remunerativo”, sin la integración de los aportes y contribuciones cuya causa imponible sería la prestación efectiva del trabajo, lo que reputa contrario a derecho.

---Critica, asimismo, los términos en que la Resolución N°1654-I-2025 motivó el rechazo del recurso, en particular el considerando que califica al rubro como “subsidio” ajeno a la remuneración, calificación que estima incompatible con la naturaleza salarial del concepto y con la propia Resolución N°0730-I-2023. En lo que hace a la equiparación con la Resolución N°1775-I-2024, sostiene que el sector mecánico y el sector de recolección operan en interrelación funcional, dado que el mantenimiento del parque automotor resulta inescindible de la prestación del servicio de recolección, e invoca como antecedente el régimen original de la Resolución N°0542-I-2009. Cuestiona, por último, el modo en que la MSCB liquida el adicional, mediante porcentajes vinculados a los días sábado efectivamente trabajados —según se desprende del Anexo I de la Disposición N°03-SOySP-2025—, lo que asimila el concepto a un mero pago de horas extras, contrariando, a su entender, la finalidad compensatoria del rubro.

---Ofrece prueba documental, pericial contable —por la cual solicita designación de perito de oficio para auditar libros y liquidaciones—, testimonial e informativa al Departamento de Personal y a la Dirección de Recursos Humanos de la MSCB.

---Formula reserva del caso federal y peticiona, en suma, que se revoque la resolución administrativa impugnada, se condene a la MSCB a regularizar el adicional con su correlativo tratamiento previsional y se rediseñe el sistema de turnos del sector, todo ello con costas.

---Por resolución del 7 de octubre de 2025 se declaró habilitada la instancia judicial contencioso administrativa, en los términos del Capítulo II del Código Procesal Administrativo de Río Negro, aplicable por remisión expresa del art. 86 de la Ley P 5631, y se dispuso dar traslado de la demanda.

---Corrido el traslado de ley, se presenta la Dra. Yanina Andrea Sanchez, en su carácter de letrada apoderada de la MSCB, con el patrocinio letrado de la Dra. Claudia Soledad Lopez y del Dr. Pablo Nicolás Guerrero, y contesta la demanda en tiempo y forma, peticionando su rechazo íntegro, con costas. Tras formular las negativas de rigor respecto de los hechos invocados en el escrito inicial, articula su defensa sobre la base de tres ejes argumentales centrales.

---En primer lugar, sostiene que la lectura que la actora propone de las Resoluciones N°0542-I-2009, N°0638-I-2010 y N°0856-I-2010 es fragmentaria y descontextualizada, en tanto omite que dichas normas estuvieron siempre subordinadas a la afectación efectiva al servicio de recolección de residuos y que, a partir del 1° de abril de 2023, fueron expresamente dejadas sin efecto por el artículo 3° de la Resolución N°0730-I-2023, que constituye el régimen vigente respecto del personal de mecánica.

---En segundo lugar, afirma que la Resolución N°1775-I-2024, posterior y específicamente dirigida al servicio de recolección de residuos, conforma un régimen excepcional, particular y cerrado, dirigido exclusivamente al personal recolector, choferes de camiones compactadores y personal operativo de la Delegación Catedral, con fundamento en condiciones objetivas propias de ese sector —recolección domiciliaria intensiva, exposición a material patogénico, alta accidentología en ruta— que no concurren respecto del personal del taller mecánico. Sostiene, por ello, que la pretendida equiparación analógica resulta jurídicamente improcedente.

---En tercer lugar, rebate la tesis actora relativa a la naturaleza salarial del concepto y sostiene que el componente cuestionado fue otorgado, originalmente, con carácter ajeno a la base remunerativa. Agrega, en lo que hace a la Disposición N°03-SOySP-2025 suscripta por Jorge Eduardo Quilaleo -Secretario Municipal de Obras y Servicios Públicos-, que su emisión obedeció a un error involuntario derivado del desconocimiento de la nueva normativa al momento de su firma, con aplicación acotada al período enero de 2025, sin aptitud para configurar derecho adquirido alguno ni reconocimiento estable de equiparación salarial a favor de los actores.

---Ofrece prueba documental, informativa al Departamento de Sueldos y a Recursos Humanos de la MSCB y testimonial. Formula reserva del caso federal y solicita,

finalmente, el rechazo total de la demanda.

---Corrido el traslado del art. 38 de la Ley P 5631 la actora guardó silencio.

--- Celebrada la audiencia del art. 41 de la norma precitada, las partes manifestaron imposibilidad de conciliar. La causa fue abierta a prueba teniendo presente la documental agregada y acompañada por ambas partes, ordenándose la producción de informativa, testimonial, difiriendo la producción de la pericial contable para el caso que el Tribunal la considerase necesaria y con carga de la parte actora de instar su producción, y fijando fecha para la realización de la audiencia de vista de causa para el día 25 de febrero de 2026. Se celebra tal audiencia, oportunidad en la cual ambas partes desistieron expresamente de la prueba testimonial oportunamente ofrecida y se dispuso una suspensión del trámite por el plazo de quince días, conforme surge del acta respectiva. Vencido el plazo, atento el estado de las actuaciones se reanudaron los términos, poniendo la causa a disposición de las partes para alegar. Interín la actora formula planteo que fue sustanciado con la demandada. Ambas partes alegaron. Pasaron los autos al Acuerdo. Efectuado el sorteo del orden de votación, se encuentra la causa en estado de dictar sentencia.

---**II) Encuadre procesal, competencia y habilitación de la instancia.**

---Antes de ingresar en la fijación de los hechos, corresponde precisar el marco procesal aplicable, pues la causa no tramita como un ordinario administrativo puro ni como un ordinario laboral desvinculado de la pretensión impugnatoria.

---Esta Cámara resulta competente por tratarse de un conflicto relativo a relaciones de trabajo de dependientes de un ente público municipal, supuesto comprendido en el art. 7, apartado I, inciso b), de la Ley P 5631, en concordancia con el art. 209 de la Constitución de la Provincia de Río Negro y con los arts. 1 y 28 del Código Procesal Administrativo de Río Negro, Ley A 5106.

---La regla de integración normativa se encuentra expresamente prevista por el art. 86 de la Ley P 5631. Dicha norma dispone la aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial, en cuanto resulte concordante con la naturaleza del procedimiento laboral, y agrega que, cuando el Estado provincial, municipal, los entes descentralizados o las empresas del Estado sean parte, resultan aplicables, antes de correr traslado de la demanda, los presupuestos de habilitación de la instancia del Capítulo II del Código Procesal Administrativo y los arts. 12 inciso a), 13 y 15 de ese cuerpo, así como sus Capítulos VII, VIII y IX. Por ello, la habilitación dispuesta en autos debe ser entendida como control previo de admisibilidad de la acción procesal administrativa, sin desplazar

el trámite principal previsto por la Ley P 5631.

---En ese marco, la instancia se encuentra habilitada. La pretensión se dirige contra un acto administrativo definitivo de alcance individual —Resolución Municipal N° 1654-I-2025— que rechazó el recurso jerárquico interpuesto por los agentes municipales, extremo que satisface la exigencia de agotamiento de la vía administrativa conforme los arts. 88 y 92 de la Ley A 2938, texto según Ley A 5106, sin perjuicio de las normas municipales aplicables al procedimiento recursivo local. Asimismo, la demanda guarda congruencia sustancial con lo reclamado en sede administrativa, en los términos del art. 8 del Código Procesal Administrativo, fue admitida por resolución firme del 7 de octubre de 2025 y cumplió los recaudos formales exigibles para su sustanciación judicial. No resultaba exigible certificado de conciliación laboral previa, por la excepción prevista en el art. 17, inciso 2), de la Ley P 5631 para las acciones procesales administrativas correspondientes al empleo público.

---A partir de allí, la causa quedó sujeta a las reglas propias del proceso laboral rionegrino en materia de impulso, audiencia, prueba, vista de causa y sentencia, en particular los arts. 18, 20, 41, 42, 53, 54 y 55 de la Ley P 5631, sin perjuicio de la aplicación de las reglas de ejecución y recursos del Código Procesal Administrativo en cuanto correspondan por la remisión expresa del art. 86 del mismo régimen laboral.

---III) Los hechos.

--- De acuerdo con el artículo 55 -inciso 1- de la Ley 5.631 cabe abordar en primer término las cuestiones de hecho relevantes para la resolución del caso.

---a) Hechos no controvertidos.

---Conforme las posiciones procesales asumidas por las partes y las constancias documentales agregadas que no fueron objeto de desconocimiento, resultan extremos no controvertidos y cabe tener por cierto en autos los siguientes:

---En primer término, que los actores Gustavo Andres Guajardo, Antonio Roldán Ispuerto, Juan José Paredes y José Luis Cifuentes Moscoso, revisten el carácter de agentes públicos dependientes de la MSCB, con antigüedades reconocidas en sus respectivos legajos personales y recibos de haberes acompañados a la demanda.

---En segundo lugar, que los agentes desempeñan o han desempeñado tareas en el ámbito de la Dirección de Mecánica General —taller municipal de reparación de vehículos—, encontrándose parte de ellos individualizados en el Anexo I de la Disposición N°03-SOySP-2025 que, en lo pertinente, refiere a la liquidación del adicional debatido.

---En tercer término, no se encuentra discutido que el conflicto se centra sobre el rubro identificado en los recibos como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16”.

---En cuarto lugar, tampoco se encuentra controvertido que el reclamo administrativo fue interpuesto el 28 de marzo de 2025, que recibió respuesta inicial mediante Dictamen N°87/2025 de la Asesoría Legal y Técnica del 31 de marzo de 2025, que fue objeto de pronto despacho con fecha 3 de junio de 2025 y que culminó con el dictado de la Resolución N°1654-I-2025, suscripta por el Intendente Municipal y notificada al domicilio constituido del letrado apoderado el 19 de agosto de 2025.

--- Tampoco se encuentra controvertido el itinerario administrativo que culminó con el dictado de la resolución impugnada.

---Asimismo, no se encuentra discutido que la Resolución N°1654-I-2025 agotó la instancia administrativa y habilitó la apertura de la presente vía contencioso administrativa, conforme fuera reconocido por este Tribunal mediante el pronunciamiento del 7 de octubre de 2025.

---Finalmente, no es objeto de controversia la existencia, autenticidad y alcance literal de las Resoluciones Municipales N° 0542-I-2009, N°0638-I-2010, N°0856-I-2010, N°0730-I-2023 y N°1775-I-2024, así como de la Disposición N°03-SOySP-2025 y de la Resolución N°024/2018 de la Secretaría de Estado de Trabajo de la Provincia de Río Negro, que declaró insalubres, entre otros puestos, los del sector de talleres de reparación de vehículos dependientes de la MSCB.

---b) Hechos controvertidos.

---La controversia, una vez delimitada por las posiciones procesales, queda circunscripta a tres ejes diferenciados que, además de su autonomía fáctica, encierran perspectivas dogmáticas distintas: el primero remite al control de validez del acto administrativo impugnado en tanto categoriza el rubro como subsidio; el segundo, a la procedencia de una extensión analógica de un régimen normativo sectorial; el tercero, al alcance del control judicial sobre la potestad organizativa de la Administración.

---El primer eje versa sobre la naturaleza jurídica del rubro abonado a los actores y, en consecuencia, sobre la legitimidad de la calificación que la Resolución N°1654-I-2025 efectuó al describirlo como un “subsidio” ajeno a la remuneración.

---En este punto se debate si el componente vinculado al régimen anteriormente identificado como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16” reviste o no carácter remunerativo, con la consiguiente obligación de integrar los aportes y

contribuciones previsionales y de obra social. La cuestión, lejos de reducirse a una discusión nominal, compromete la causa y la motivación del acto administrativo impugnado, así como el correlato sustancial entre la prestación del agente público y su contraprestación salarial.

---El segundo eje refiere a la pretensión de equiparación funcional y salarial entre el sector mecánico y el sector de recolección de residuos, esto es, si corresponde extender a los actores el régimen del adicional por función previsto por la Resolución N°1775-I-2024 para el personal recolector, choferes de camiones compactadores y personal operativo de la Delegación Catedral. Aquí la controversia se desplaza al terreno de los límites de la analogía en derecho administrativo y de la lectura del universo subjetivo de los reglamentos sectoriales, en armonía con el principio de especialidad.

---El tercer eje, vinculado pero autónomo, refiere a si corresponde que este Tribunal disponga, en sede judicial, una modificación amplia y prospectiva del sistema de turnos, jornadas y modalidad de liquidación del adicional, en particular respecto del régimen vigente por días sábado efectivamente trabajados, conforme surge del Anexo I de la Disposición N°03-SOySP-2025. La controversia, en este punto, pone en juego la zona reservada a la potestad de organización del servicio y los confines del control judicial sobre actos de gestión y de programación administrativa.

---c) Análisis y valoración de la prueba.

---La prueba efectivamente producida en autos se reduce, sustancialmente, a la documental aportada por las partes en sus escritos constitutivos del proceso, integrada por las resoluciones municipales sucesivas que regulan o han regulado la materia, los recibos de haberes de los actores, la documentación del trámite administrativo —recurso, dictamen, escrito de pronto despacho, cédula de notificación— y la Resolución N°1654-I-2025, y el informe parcial (Movimiento I0014) producido por la MSCB obtenido mediante oficiatoria librada por la actora. La prueba testimonial ofrecida por ambas partes fue desistida en la audiencia de vista de causa del 25 de febrero de 2026, tal como consta en el acta respectiva, momento en que se encontraba presente el testigo común Sr. Quilaleo. La prueba pericial contable, ofrecida por la actora con un cuestionario amplio dirigido a determinar el modo de liquidación del rubro, su impacto en los aportes y la cuantificación de eventuales diferencias salariales, no fue producida en autos.

---Tales circunstancias procesales generan consecuencias relevantes para la decisión.

---En primer lugar, el desistimiento de la prueba testimonial impide tener por

acreditada, mediante declaración oral y contradictoria, la pretendida identidad funcional entre las tareas del taller mecánico y las del personal afectado a la recolección de residuos, identidad que constituye el presupuesto fáctico de la pretensión de equiparación con la Resolución N°1775-I-2024.

---En segundo lugar, la ausencia de pericia contable impide a este Tribunal cuantificar, con la precisión propia del proceso de conocimiento, eventuales diferencias salariales, aportes omitidos, períodos exigibles concretos, porcentajes de liquidación mes a mes y modalidad técnica de cálculo aplicable a cada uno de los actores en particular.

---En tercer lugar, esa misma carencia probatoria proyecta sus efectos sobre la pretensión de modificación amplia del sistema de turnos y jornadas, en cuanto la actora postula una reorganización general del régimen de liquidación que requería un sustento técnico-contable y testimonial del que el expediente carece.

---La prueba informativa y la documentación administrativa invocada por la demandada explican la posición de la Administración sobre el régimen aplicable, la modalidad de liquidación y la supuesta aplicación acotada de la Disposición N°03-SOySP-2025.

---Sin embargo, tales elementos no neutralizan el dato normativo central que surge de la Resolución N°0730-I-2023: el régimen anterior fue dejado sin efecto y reemplazado por un suplemento remunerativo de compensación. Por ello, aun cuando la informativa pueda resultar relevante para descartar una equiparación automática con la Resolución N°1775-I-2024 o para impedir una condena líquida sin prueba técnica, no resulta idónea para sostener que el concepto pueda ser tratado, luego de la Resolución N°0730-I-2023, como un mero subsidio ajeno a la remuneración.

---No obstante lo anterior, la prueba documental normativa incorporada al proceso resulta plenamente idónea para resolver el núcleo jurídico del conflicto.

---Es preciso recordar que, en el proceso contencioso administrativo, los reglamentos y actos administrativos previos de la propia demandada operan, simultáneamente, como prueba documental y como parámetro de juridicidad de la decisión impugnada. Las resoluciones municipales relevantes —cuya autenticidad y vigencia reitero no han sido controvertidas— configuran el marco objetivo de análisis y permiten al Tribunal verificar, mediante un juicio de subsunción y de coherencia interna, si el acto impugnado resulta compatible con el ordenamiento jurídico que lo precede y al cual la propia Administración se encuentra vinculada.

---La Resolución N°0542-I-2009 organizó el régimen específico del personal afectado al servicio de recolección de residuos —choferes y “cola de pato”— y reconoció dos

componentes adicionales: uno de carácter no remunerativo equivalente al cincuenta por ciento del básico de la categoría 16, y otro de carácter remunerativo por turno rotativo equivalente al veinte por ciento del básico, ambos sujetos al cumplimiento efectivo de la función y a la “ruta completa”.

---La Resolución N°0638-I-2010 extendió dicho adicional no remunerativo del cincuenta por ciento del básico de la categoría 16 al personal de planta permanente y contratado “afectado al servicio de la recolección de residuos, que cumple funciones en el Taller Municipal (mecánicos, pañoleros, electricistas, gomeros, mantenimiento, herrería y chapistas)”, e individualizó nominativamente, en su artículo 3°, a distintos agentes alcanzados. La Resolución N°0856-I-2010 modificó el artículo 2° de la anterior para fijar la vigencia del beneficio a partir del 1° de febrero de 2010, manteniendo idéntico alcance subjetivo.

---La Resolución N°0730-I-2023 constituye la pieza normativa cardinal del litigio.

---En sus considerandos relevó, entre otras, la Resolución N°542-I-2009 y sus modificatorias, Resoluciones N°638-I-2010 y N°856-I-2010, vinculadas con el adicional reconocido al personal del Taller Municipal afectado al servicio de recolección. Luego, en su artículo 3°, dejó sin efecto, a partir del 1° de abril de 2023, las Resoluciones N°542-I-2009, N°638-I-2010 y N°856-I-2010, en razón de la carga horaria superior a la definida por la Ordenanza 137-C-88. Finalmente, en su artículo 4°, estableció la creación de un suplemento remunerativo para compensar las resoluciones dejadas sin efecto en el artículo 3°, cuyo monto se determina por la fórmula allí prevista. De este modo, y sin necesidad de forzar una inclusión por remisión en el artículo 1° de la norma, el texto de los artículos 3° y 4° permite afirmar que el régimen anterior fue sustituido por un suplemento de naturaleza remunerativa.

---La Resolución N°1775-I-2024 regula, como su propio articulado evidencia, un régimen específico para “el personal que desempeña tareas de recolector de residuos y al personal operativo de la Delegación Catedral (peones, chóferes y jefes de sección)” y para “el personal que desempeña tareas de chófer de camiones compactadores”, a quienes otorga adicionales por función equivalentes al cuarenta por ciento y al cincuenta por ciento del básico de la categoría 16, respectivamente. Su universo subjetivo es expreso, restrictivo y cerrado; no contiene cláusula alguna de inclusión —explícita ni implícita— del personal del taller mecánico, ni hace remisión analógica a otros sectores comprendidos en la Resolución N°024/2018 de declaración de insalubridad.

---La Disposición N°03-SOySP-2025, dictada por la Secretaría de Obras y Servicios Públicos en febrero de 2025 y suscripta por Jorge Eduardo Quilaleo, autorizó la liquidación de los adicionales no remunerativos correspondientes al mes de enero de 2025 al personal afectado a la Dirección de Mecánica General, con un Anexo I que detalla por agente la función y el porcentaje de cumplimiento, con porcentajes variables. La demandada sostuvo que dicha disposición obedeció a un error involuntario y tuvo aplicación acotada, extremo que, en ausencia de prueba técnica suficiente, impide asignarle el alcance amplio pretendido por la actora.

---Finalmente, la Resolución N°1654-I-2025 —acto administrativo impugnado— rechazó tanto la pretensión de equiparación con la Resolución N 1775-I-2024 como el pago de cargas sociales sobre el adicional CAT. 16. Sus considerandos sostienen que las tareas del personal mecánico, si bien insalubres y sujetas a alta exigencia, se encuentran contempladas mediante Resolución N°024/2018 con su respectivo adicional, y que el régimen de la Resolución N°1775-I-2024 fue dictado con carácter particular y restrictivo, de aplicación no extensiva ni analógica. Sobre el componente CAT 16, el acto afirma que dicho adicional no integra la remuneración por tratarse de un subsidio.

---De la valoración integrada de la prueba documental se desprende, con suficiencia, que el régimen vigente al momento del dictado de la resolución impugnada no era el originario de las Resoluciones N°0542-I-2009, N°0638-I-2010 y N°0856-I-2010 —expresamente dejadas sin efecto desde el 1° de abril de 2023—, sino el establecido por la Resolución N°0730-I-2023, que creó un suplemento remunerativo de compensación. Esta constatación normativa es la base sobre la cual debe resolverse el primer eje del conflicto, sin necesidad de prueba pericial.

---En cambio, los ejes vinculados a la equiparación con la Resolución N°1775-I-2024 y a la modificación amplia del sistema de turnos requerían, para su acogimiento, soporte probatorio del que el expediente carece, por las razones procesales ya expuestas.

---IV) Análisis y solución del caso.

---Delimitada la controversia y valorada la prueba, corresponde abordar los tres ejes sustanciales del conflicto. Adelanto que la demanda habrá de prosperar parcialmente.

---Antes de ingresar al examen específico de cada uno de ellos, estimo metodológicamente imprescindible exponer el marco dogmático desde el cual se realizará el control judicial del acto administrativo impugnado, en tanto la naturaleza preponderantemente administrativa del litigio exige —antes que la valoración laboral de los conceptos retributivos en juego— un examen riguroso de la juridicidad del obrar

municipal, de los elementos esenciales del acto cuestionado y de los principios estructurantes que disciplinan la actividad administrativa.

---a) Marco dogmático del control judicial del acto administrativo. La función del proceso contencioso administrativo y la juridicidad como parámetro de validez.

---La causa que aquí se resuelve se inscribe en la jurisdicción contencioso administrativa habilitada por el art. 209 de la Constitución de la Provincia de Río Negro, con la distribución competencial que surge del art. 7, apartado I, inciso b), de la Ley P 5631 y de los arts. 1 y 28 del Código Procesal Administrativo de Río Negro, Ley A 5106. El régimen procesal aplicable no se agota en una sola fuente: el trámite se sustancia ante esta Cámara conforme la Ley P 5631, mientras que la habilitación de la instancia, los recaudos propios de la acción contencioso administrativa, la ejecución y el régimen recursivo se integran con las previsiones del Código Procesal Administrativo en los términos expresos del art. 86 de la Ley P 5631. Esta calificación incide en el método de análisis, pues lo que aquí se examina, en su núcleo, es la juridicidad de un acto administrativo de alcance individual dictado por la máxima autoridad ejecutiva municipal, que rechazó un recurso jerárquico interpuesto por agentes públicos.

---El control judicial del acto administrativo, conforme la elaboración clásica de la doctrina nacional, no es un control meramente formal ni se agota en la verificación del cumplimiento de los recaudos extrínsecos del acto, sino que comprende el escrutinio integral de sus elementos esenciales. Como enseña GORDILLO en su Tratado, la presunción de legitimidad que la doctrina y la jurisprudencia reconocen al acto administrativo no es un dogma irrefutable ni opera con carácter absoluto: solo cubre al acto regular, esto es, aquel que reúne los elementos que el ordenamiento jurídico exige para su validez, y cede frente a la verificación judicial de un vicio que afecte alguno de esos elementos. La presunción es, en el sentido que con agudeza describe el maestro citado, una presunción iuris tantum de regularidad, no una inmunidad de juridicidad.

---Esa lectura es coherente con el llamado principio de juridicidad administrativa, que obliga a la Administración no sólo a respetar la ley en sentido formal, sino el bloque entero de legalidad —Constitución, tratados internacionales, leyes, reglamentos generales y los propios actos administrativos anteriores en cuanto fuente de autovinculación—. La superación del clásico “principio de legalidad” por la noción más amplia de “juridicidad” —desarrollada con precisión por CASSAGNE y reafirmada por COMADIRA y la doctrina argentina contemporánea— implica que el control judicial debe verificar no sólo el ajuste del acto a la ley, sino su coherencia con el conjunto

integrado del ordenamiento al que la Administración se encuentra vinculada, incluida la propia regulación reglamentaria que ella misma ha dictado.

---Resulta también pertinente recordar, antes de descender a los hechos, la distinción —desarrollada con particular profundidad por SESÍN en su obra sobre administración pública y actividad reglada, discrecional y técnica— entre los espacios en los que la Administración actúa con poder reglado, esto es, sometida a una determinación normativa precisa, y aquellos otros en los que ejerce facultades discrecionales o técnicas. En el ámbito del primer eje del conflicto —la calificación jurídica de un rubro retributivo a la luz de un reglamento municipal vigente— la actividad administrativa es esencialmente reglada: la categorización del concepto está predeterminada por la Resolución N°0730-I-2023, y a la Administración no le es lícito apartarse de ese régimen en un acto particular invocando criterios discrecionales. En cambio, en el ámbito del tercer eje —la organización del sistema de turnos y la distribución mensual de porcentajes—, la Administración actúa en una zona de mayor margen, donde el control judicial debe ser especialmente prudente.

---b) Los elementos esenciales del acto administrativo. Los vicios en la causa y en la motivación como categorías centrales del control.

---El control de juridicidad del acto administrativo debe realizarse, además, sobre la base de los recaudos positivos que impone la Ley A 2938. Su art. 12 exige que el acto administrativo observe, entre otros extremos, contenido compatible con el ordenamiento jurídico y finalidad adecuada, causa sustentada en hechos y antecedentes de derecho, objeto cierto y posible, motivación suficiente y forma legal. La exigencia de motivación es particularmente intensa respecto de los actos que deciden sobre derechos subjetivos, resuelven recursos o se separan de criterios anteriores, precisamente el supuesto que se verifica cuando la Administración rechaza un reclamo de sus agentes en sede jerárquica.

---La causa del acto administrativo está constituida por los antecedentes de hecho y de derecho que justifican su dictado. No se trata, en la concepción moderna, de una mera causa formal, sino del soporte sustancial de juridicidad del obrar administrativo: el acto encuentra su razón de ser, su explicación normativa y fáctica, en una determinada realidad y en un determinado cuadro jurídico cuya correcta apreciación condiciona su validez. Cuando la Administración se aparta de ese sustrato —sea por desconocimiento, sea por valoración manifiestamente errónea de los hechos relevantes, sea por prescindencia de las normas aplicables al caso— incurre en vicio en la causa, con las consecuencias previstas por los arts. 19 y 20 de la Ley A 2938.

---La motivación, por su parte, constituye la exposición ordenada de las razones de hecho y de derecho que llevaron al órgano emisor a adoptar la decisión. No es una mera formalidad ritual: es la garantía sustancial mediante la cual el administrado puede conocer las razones de la decisión que lo afecta, controlarlas críticamente y, en su caso, impugnarlas; y es también la que permite al juez verificar si el acto se ajusta al ordenamiento jurídico. Una motivación contradictoria, insuficiente, dogmática o que prescinde del marco normativo vigente equivale, en sentido material, a ausencia o insuficiencia de motivación. De allí que el art. 12 de la Ley A 2938 la exija expresamente para los actos que decidan recursos o afecten derechos subjetivos.

---Estos elementos son particularmente relevantes en los actos denegatorios dictados en sede de recursos administrativos, como ocurre con la Resolución N°1654-I-2025. En tales supuestos la Administración no se limita a una decisión de gestión ordinaria, sino que asume una posición jurídica final frente a las pretensiones del administrado y cierra la vía administrativa. Esa circunstancia intensifica el deber de dar razones suficientes, de responder los planteos sustanciales y de mantener coherencia con el ordenamiento jurídico vigente, incluidos sus propios reglamentos generales.

---c) Aplicación al caso: el vicio en la causa y en la motivación de la Resolución N°1654-I-2025 al calificar el rubro como subsidio.

---Sobre el marco dogmático precedente corresponde ahora examinar, en concreto, el considerando de la Resolución N°1654-I-2025 que califica al rubro vinculado al régimen anteriormente identificado como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16” como un “subsidio” ajeno a la remuneración, y que niega, sobre esa base, el pago de las cargas sociales correspondientes.

---La calificación adoptada por el acto impugnado adolece, a juicio del suscripto, de un doble vicio que compromete su validez parcial.

---Por un lado, existe vicio en la causa, en cuanto el considerando prescinde del marco normativo aplicable al momento de su dictado: la Resolución N°0730-I-2023, dictada por la propia MSCB, había dejado sin efecto, desde el 1° de abril de 2023, las Resoluciones N°542-I-2009, N°638-I-2010 y N°856-I-2010, y había creado, en su artículo 4°, un suplemento remunerativo de compensación.

---Por otro lado, existe vicio en la motivación, pues la calificación de “subsidio” fue introducida sin explicar cómo podía compatibilizarse con el texto vigente de la Resolución N°0730-I-2023. Esa incompatibilidad afecta los elementos esenciales previstos por el art. 12 de la Ley A 2938 y torna procedente la invalidez parcial del acto

en los términos de los arts. 19 y 20 del mismo cuerpo normativo.

---La gravedad de ambos vicios se acentúa cuando se considera que la Resolución N°1654-I-2025 fue dictada en sede de recurso jerárquico, ámbito en el cual el deber de motivación se intensifica, pues la Administración no se limita a un acto de gestión ordinaria sino que define, con carácter conclusivo en su esfera, una controversia interpretativa planteada por el administrado. La pretendida razonabilidad del acto exigía, como mínimo, hacerse cargo de la Resolución N°0730-I-2023 —invocada expresamente por el recurrente y que formaba parte del marco normativo propio del Municipio— y explicar por qué, a su entender, dicha norma no incidía sobre la calificación del rubro. El acto impugnado no realizó ese ejercicio argumentativo, y al hacerlo así incurrió en un déficit de fundamentación que, en la sistematización de COMADIRA y GORDILLO, alcanza para configurar el vicio.

---Cabe agregar que la presunción de legitimidad del acto administrativo, que normalmente impone al impugnante una carga argumentativa exigente, opera en el sub examine en un plano de menor intensidad, precisamente porque el vicio surge de la confrontación textual del considerando impugnado con un reglamento de la propia Administración demandada. Como ha enseñado GORDILLO con énfasis, la presunción de legitimidad cubre la apariencia de juridicidad del acto regular, pero no se proyecta sobre aquello que aparece, *prima facie*, en contradicción con normas reglamentarias preexistentes y vigentes dictadas por el mismo órgano. Es esta la situación que se verifica en autos.

---d) La Resolución N°0730-I-2023 como régimen aplicable. Revocación parcial del acto impugnado.

---La cuestión central a resolver no depende de la denominación que la Municipalidad haya mantenido en los recibos de haberes, ni de la mayor o menor precisión técnica con que la parte actora haya articulado su planteo. Lo decisivo es determinar cuál era el régimen jurídico vigente al momento del dictado de la Resolución N°1654-I-2025.

---Desde esa perspectiva, la norma aplicable al caso es la Resolución N°0730-I-2023.

---Dicha resolución fue dictada por la propia Municipalidad de San Carlos de Bariloche. En lo que aquí interesa, dejó sin efecto, a partir del 1° de abril de 2023, las Resoluciones N°0542-I-2009, N°0638-I-2010 y N°0856-I-2010, y creó un suplemento remunerativo de compensación destinado a reemplazar el régimen anterior.

---Por ello, aun cuando la parte actora haya sido críptica o imprecisa al invocar las consecuencias jurídicas de esa norma, el Tribunal no puede prescindir de ella. La

Resolución N°0730-I-2023 integra el marco normativo municipal vigente, fue dictada por la propia demandada y se vincula directamente con el rubro discutido en autos.

---En consecuencia, la Municipalidad no podía resolver el recurso jerárquico calificando el concepto como un mero “subsidio” ajeno a la remuneración sin hacerse cargo, de modo claro y suficiente, de la existencia y contenido de la Resolución N°0730-I-2023. Esa omisión afecta la causa y la motivación del acto administrativo impugnado.

---La solución debe formularse en términos de revocación parcial del acto administrativo impugnado. En efecto, la pretensión inicial se dirigió a obtener la revocación de la Resolución Municipal N°1654-I-2025, y el vicio advertido no exige invalidar íntegramente el acto, sino dejar sin efecto el tramo en que rechazó el carácter remunerativo del concepto y negó su incidencia en aportes y contribuciones.

---Corresponde, entonces, revocar parcialmente la Resolución N°1654-I-2025, exclusivamente en cuanto calificó el rubro vinculado al adicional identificado en los recibos como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16” como subsidio o suma ajena a la remuneración, y en cuanto rechazó la obligación de otorgarle tratamiento remunerativo conforme la Resolución N°0730-I-2023.

---En consecuencia, corresponde ordenar a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche que adecue la liquidación del concepto correspondiente a los actores Gustavo Andres Guajardo, Antonio Roldán Ispuerto, Juan José Paredes y José Luis Cifuentes Moscoso a las previsiones de la Resolución N°0730-I-2023, desde el 1° de abril de 2023, con carácter remunerativo y con los aportes y contribuciones que correspondan.

---La cuantificación concreta de las diferencias, aportes y contribuciones deberá diferirse para la etapa de ejecución de sentencia, con base en los registros de haberes de cada agente y en las liquidaciones que corresponda practicar.

---e) Pretensiones que se rechazan.

---La aplicación de la Resolución N°0730-I-2023 permite reconocer el carácter remunerativo del suplemento desde su vigencia, pero no autoriza a extender a los actores el régimen específico de la Resolución N°1775-I-2024, ni a retrotraer la regularización al año 2010, ni a rediseñar judicialmente el sistema de turnos o de liquidación del sector.

---En primer lugar, corresponde rechazar la pretensión de equiparación con la Resolución N°1775-I-2024. Dicha norma regula un régimen específico para el personal que desempeña tareas de recolección de residuos, choferes de camiones compactadores y personal operativo de la Delegación Catedral. Su texto delimita expresamente el

universo de agentes alcanzados y no incluye al personal del taller mecánico.

---La parte actora sostuvo que existe una vinculación funcional entre el taller municipal y el servicio de recolección, porque el mantenimiento de la flota resulta necesario para la prestación de dicho servicio. Esa afirmación puede ser atendible desde el punto de vista operativo, pero no alcanza para tener por configurada una identidad funcional que autorice la extensión del adicional previsto para otro sector. Puede existir complementariedad entre ambas áreas, pero la complementariedad no equivale a identidad de funciones ni habilita, por sí sola, la aplicación analógica de un régimen retributivo especial.

---A ello se suma que la parte actora no produjo prueba suficiente para acreditar la identidad funcional invocada. La prueba testimonial ofrecida fue desistida y tampoco se produjo pericia técnica o contable que permitiera reconstruir condiciones de trabajo, riesgos, modalidad operativa, intensidad de tareas o parámetros de liquidación que justificaran la extensión pretendida. Por ello, corresponde confirmar en este punto la decisión administrativa impugnada.

---En segundo lugar, debe rechazarse la pretensión de retrotraer la regularización del rubro al año 2010. La decisión favorable que aquí se adopta se apoya en la Resolución N°0730-I-2023, que comenzó a regir el 1° de abril de 2023. Esa norma sustituyó el régimen anterior y creó, desde esa fecha, un suplemento remunerativo de compensación. No contiene una previsión que autorice a proyectar sus efectos hacia períodos anteriores a su vigencia.

---Aun cuando la categorización anterior del rubro como “no remunerativo” pudiera ser discutida desde otras perspectivas constitucionales, convencionales, previsionales o laborales, ese no es el alcance concreto de esta causa. La pretensión deducida se dirigió contra la Resolución N°1654-I-2025 y, en lo sustancial, se vincula con la aplicación del régimen reorganizado por la Resolución N°0730-I-2023. La sentencia debe mantenerse dentro de esos límites, sin construir un litigio diferente del que las partes sometieron a decisión del Tribunal.

---Además, la pretendida regularización retroactiva al año 2010 carece de prueba técnica suficiente. La determinación de aportes omitidos, diferencias salariales exigibles, períodos concretos comprendidos y eventuales incidencias sobre cada uno de los actores hubiera requerido una pericia contable que no fue producida. Por ello, la regularización que aquí se ordena debe reconocerse desde la vigencia de la Resolución N°0730-I-2023, esto es, desde el 1° de abril de 2023, sin perjuicio de los reclamos administrativos,

previsionales o judiciales que, por períodos anteriores, los actores pudieran considerar pertinentes por la vía correspondiente y con la prueba específica que el caso requiera.

---En tercer lugar, corresponde rechazar la pretensión dirigida a que el Tribunal disponga una modificación amplia del sistema de turnos, jornadas y modalidad de liquidación del adicional. La organización concreta del servicio público municipal, la distribución de turnos, la asignación de jornadas, la afectación del personal y la programación de tareas corresponden, en principio, a la potestad organizativa de la Administración.

---Esa potestad no está exenta de control judicial. Sin embargo, el control judicial no autoriza a sustituir a la Administración en el diseño general del servicio, salvo que se acredite una ilegalidad concreta, una arbitrariedad manifiesta o una afectación específica de derechos. En el caso, la pretensión fue planteada en términos generales y no cuenta con prueba suficiente que permita identificar con precisión qué aspecto del sistema vigente resultaría ilegítimo, cuál sería el perjuicio concreto para cada actor y qué modalidad alternativa debería imponerse judicialmente.

---La ausencia de prueba testimonial y pericial impide reconstruir el funcionamiento efectivo del régimen de turnos y de liquidación. Por ello, no corresponde que el Tribunal rediseñe el sistema organizativo municipal. La Municipalidad deberá liquidar el rubro conforme la Resolución N°0730-I-2023, con la incidencia remunerativa correspondiente, pero conservará sus facultades para organizar el servicio, distribuir turnos y establecer modalidades operativas, siempre dentro del marco de juridicidad y razonabilidad que podrá ser controlado en su caso.

---f) Intereses, costas y honorarios.

---Las diferencias que resulten de la adecuación liquidatoria deberán calcularse en la etapa de ejecución de sentencia. A tales importes corresponderá adicionar actualización e intereses desde que cada suma resultó exigible y hasta el efectivo pago, conforme la pauta de actualización por Índice de Precios al Consumidor (IPC) suministrado por el INDEC, con más una tasa de interés pura del tres por ciento (3%) anual, de acuerdo con el criterio fijado por el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro en autos “Otero, Martín Eduardo c/ Provincia ART S.A. s/ Ordinario s/ Inaplicabilidad de Ley”, Se. 46/2026 de la Secretaría N°3, y la normativa vigente aplicable en la materia.

---La solución arribada determina la existencia de vencimientos recíprocos. La parte actora obtiene una decisión favorable en el núcleo conceptual del litigio, esto es, la revocación parcial del acto administrativo en cuanto negó naturaleza remunerativa al

suplemento aplicable conforme la Resolución N°0730-I-2023. Sin embargo, resulta vencida en otras pretensiones relevantes, tales como la equiparación con la Resolución N°1775-I-2024, la retroacción al año 2010 y la modificación judicial amplia del sistema de turnos y liquidación.

---La demandada, a su vez, conserva la validez del acto administrativo en esos aspectos, pero resulta vencida en la cuestión vinculada a la calificación remunerativa del rubro desde la vigencia de la Resolución N°0730-I-2023.

---Por ello, corresponde aplicar el art. 31 de la Ley P 5631 y, supletoriamente, el art. 65 del Código Procesal Civil y Comercial de Río Negro, Ley 5777, que autoriza la distribución prudencial de las costas en supuestos de vencimiento parcial y mutuo. En tal contexto, atendiendo al resultado mixto del proceso, a la existencia de cuestiones jurídicamente discutibles y a la conducta procesal razonable de ambas partes, corresponde imponer las costas por su orden.

---La regulación de honorarios profesionales debe diferirse para la oportunidad procesal en que exista base económica firme que permita su determinación, conforme el art. 55 inciso 5) de la Ley P 5631 y los parámetros que resulten aplicables de la Ley G 2212. Ello resulta prudente porque la sentencia no contiene una condena líquida inmediata, sino una revocación parcial del acto administrativo y una condena de adecuación liquidatoria cuya eventual cuantificación deberá ser determinada en etapa de ejecución.

---Por todo lo analizado, razonado, fundamentado y expuesto, al Acuerdo propongo:

---I) Hacer lugar parcialmente a la demanda interpuesta por Gustavo Andres Guajardo, Antonio Roldán Ispuerto, Juan José Paredes y José Luis Cifuentes Moscoso contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y, en consecuencia, revocar parcialmente la Resolución Municipal N°1654-I-2025, exclusivamente en cuanto rechazó el carácter remunerativo del concepto vinculado al rubro identificado en los recibos como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16” y negó, sobre esa base, su incidencia en aportes y contribuciones.

---II) Ordenar a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche que adecue la liquidación del concepto correspondiente a los actores a las previsiones de la Resolución N°0730-I-2023, desde el 1° de abril de 2023, con carácter remunerativo y con los aportes y contribuciones que correspondan, adicionando la actualización e intereses conforme IPC más una tasa pura del tres por ciento (3%) anual desde que cada suma resultó exigible y hasta su efectivo pago.

---III) Diferir la cuantificación concreta de las diferencias, aportes y contribuciones para

la etapa de ejecución de sentencia, oportunidad en la cual deberán practicarse las liquidaciones pertinentes con base en los registros de haberes de cada agente.

---IV) Rechazar la demanda en cuanto pretende la equiparación de los actores con el régimen previsto por la Resolución N°1775-I-2024, la retroacción de la regularización al año 2010 y la modificación judicial amplia del sistema de turnos, jornadas y modalidad de liquidación del adicional.

---V) Imponer las costas por su orden, atento la existencia de vencimientos recíprocos y el resultado mixto del proceso.

---VI) Diferir la regulación de honorarios profesionales para la oportunidad procesal en que exista base económica firme que permita su determinación., y diferir la regulación de honorarios profesionales para la oportunidad procesal en que exista base económica firme que permita su determinación.

---VI) De forma.

---**Mi voto.**

---A la misma cuestión, la Dra. Alejandra Autelitano dijo:

---Por compartir los fundamentos expuestos por el colega que me precede en el orden de votación, adhiero a su voto.

---**Mi voto.**

---A la misma cuestión, el Dr. Juan A. Lagomarsino dijo:

---Por compartir los fundamentos expuestos por el colega que me precede en el orden de votación, adhiero al voto ponente.

---Por ello, la CÁMARA PRIMERA DEL TRABAJO de la IIIra. Circunscripción Judicial, con asiento en la ciudad de San Carlos de Bariloche, **RESUELVE:**

---**I) Hacer lugar parcialmente a la demanda** interpuesta por Gustavo Andres Guajardo, Antonio Roldán Ispuerto, Juan José Paredes y José Luis Cifuentes Moscoso contra la Municipalidad de San Carlos de Bariloche y, en consecuencia, revocar parcialmente la Resolución Municipal N°1654-I-2025, exclusivamente en cuanto rechazó el carácter remunerativo del concepto vinculado al rubro identificado en los recibos como “01339. ADICIONAL NO REMUNERATIVO 50% CAT 16” y negó, sobre esa base, su incidencia en aportes y contribuciones.

---**II) Ordenar a la Municipalidad de San Carlos de Bariloche** que adecue la liquidación del concepto correspondiente a los actores a las previsiones de la Resolución N°0730-I-2023, desde el 1° de abril de 2023, con carácter remunerativo y con los aportes y contribuciones que correspondan, adicionando la actualización e

intereses conforme IPC más una tasa pura del tres por ciento (3%) anual desde que cada suma resultó exigible y hasta su efectivo pago.

---**III) Diferir** la cuantificación concreta de las diferencias, aportes y contribuciones para la etapa de ejecución de sentencia, oportunidad en la cual deberán practicarse las liquidaciones pertinentes con base en los registros de haberes de cada agente.

---**IV) Rechazar la demanda** en cuanto pretende la equiparación de los actores con el régimen previsto por la Resolución N°1775-I-2024, la retroacción de la regularización al año 2010 y la modificación judicial amplia del sistema de turnos, jornadas y modalidad de liquidación del adicional.

---**V) Imponer las costas** por su orden, atento la existencia de vencimientos recíprocos y el resultado mixto del proceso.

---**VI) Diferir la regulación de honorarios** profesionales para la oportunidad procesal en que exista base económica firme que permita su determinación.

---**VII) Registrar**, protocolizar y notificar conforme corresponda.

FRATTINI, JUAN PABLO

AUTELITANO, ALEJANDRA ELIZABETH

LAGOMARSINO DE LEON, JUAN ALBERTO