

General Roca, a los 9 días del mes de enero del año 2026.

**VISTOS Y CONSIDERANDO:** Para resolver en estos autos caratulados:

**"ANAYA BARBARA GRISEL C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (JEFATURA DE POLICIA DE RIO NEGRO) S/ MEDIDA CAUTELAR (AUTÓNOMAS)RO-02512-C-2025"** venidos al acuerdo a fin de resolver la medida cautelar innovativa peticionada por la actora.

El **Dr. Nelson Walter Peña**, dijo:

**I.1.** Mediante presentación de fecha 12-11-2025 la actora representada por el Dr. Maicol Patelli interpuso Medida Cautelar Innovativa con fundamento en los artículos 212 y sgtes. del C.P.C.yC.R.N., tendiente a que se ordene a la Provincia de Río Negro a que proceda a la limitación inmediata de cualquier descuento, retención, débito automático, o embargo, que supere los parámetros legales vigentes sobre sus haberes como trabajadora dependiente de la Jefatura de la Policía de la Provincia de Río Negro, y las entidades financieras y crediticias que actualmente efectúan descuentos sobre sus haberes.

Solicita asimismo, se ordene la restitución de un porcentaje líquido mínimo que garantice la percepción de ingresos no inferiores al Salario Mínimo Vital y Móvil (S MVM) vigente, conforme Resolución N° 5/2025 del Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil (\$ 322.000 a Noviembre de 2025).

Señala que el sueldo que percibe constituye su único ingreso, que tiene 4 hijos menores de edad, y que una de sus hijas es discapacitada, hechos que acredita con partidas de nacimiento, copia de D.N.I. y copia del CUD -certificado único de discapacidad-.

Que como acredita con copia del recibo de haberes de octubre/2025 se efectuó en ese período un descuento mayor al 70% sobre sus haberes con motivo de créditos solicitados.

Solicita se limite dichos descuentos al importe requerido para su subsistencia y de su familia, garantizando el derecho a una vida digna. Realiza un cálculo que da cuenta que para vivir, según el INDEC, la Canasta Básica Total (CBT) para un niño o niña de entre 10 y 12 años se ubicó en \$178.000 mensuales a octubre de 2025, mientras que la Canasta Básica Alimentaria (CBA) -que apenas cubre alimentos esenciales- se aproxima a \$76.000 mensuales para esa misma franja etaria. Suma los gastos indispensables de la persona adulta responsable del hogar (alimentación, vestimenta, transporte, y salud), de modo que los costos mínimos de subsistencia superan

ampliamente los \$ 500.000 mensuales. Concluye que necesita de un ingreso mensual de \$ 1.000.000 para vivir.

Indica los derechos vulnerados, tales como el derecho a una vida digna, a la integridad personal, a la protección social y a la preservación de sus medios de subsistencia.

Que su salario posee naturaleza alimentaria, siendo su único ingreso mensual y el medio indispensable para cubrir mis necesidades básicas de vida, salud, vivienda y tratamiento médico propias y de sus grupo familiar. Cualquier descuento o retención indebida sobre dicho haber implica una afectación grave e inmediata a mi derecho a la subsistencia y constituye un acto arbitrario y contrario al principio de protección integral de las personas con discapacidad.

Tales derechos se encuentran amparados por la Constitución Nacional (arts. 14 bis, 16, 28, 33, 75 incs. 22 y 23), la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378), la Ley N.º 22.431 de Protección Integral de las Personas con Discapacidad, y el artículo 212 del CPCyCRN, que autoriza la adopción de medidas cautelares innovativas cuando existan actos que puedan producir un perjuicio irreparable o tornar ilusorio el ejercicio de un derecho.

Que resulta aplicable al caso el Decreto-Ley 6754/43, ratificado por Ley 13.894, y la Ley 14.443, establecen que las deducciones sobre haberes de los empleados públicos no pueden superar el 20% de su importe mensual. En igual sentido, el Decreto 14/2012 reglamenta mecanismos de control de deducciones en la Administración Pública Nacional, garantizando al trabajador la percepción del Salario Mínimo Vital y Móvil.

Que la posibilidad de que se practiquen descuentos automáticos que excedan dichos límites no solo lesiona su derecho patrimonial, sino que además pone en riesgo mi supervivencia material, contrariando los estándares de protección reforzada que el Estado debe garantizar a las personas con discapacidad.

Señala sucintamente el cumplimiento de los recaudos formales de las medidas cautelares, verosimilitud del derecho, peligro en la demora, funda en derecho, ofrece prueba y peticiona se haga lugar a la medida solicitada.

**2.** Dicha demanda fue presentada ante el fuero contencioso administrativo - en fecha 12-11-2025-, requiriendo el Juez interviniente, Dr. Matías Lafuente se expida el Ministerio Público Fiscal, lo que ocurrió el día 14-11-2025, en que emitió su dictamen la Dra. Giuffrida, Fiscal Jefe, señalando la incompetencia en razón de la materia de

dicho juzgado. En virtud de ello, el 17-11-2025 ese remitió el expediente a Otil para el respectivo sorteo, quedando radicado el mismo en esta Cámara Primera de Trabajo.

**3.** El 8 de enero de 2.026 se presenta la actora y solicita la habilitación de feria, tendiente a que se continúe con la tramitación del expediente y evitar de esta forma el descuento sobre sus haberes.

**4.** El 9 de enero de 2.026 se dejó sin efecto el sorteo realizado el 05/12/2025, se integró el Tribunal de feria y se dispuso el pase de los autos al acuerdo para resolver.

**II.-** Puestos en condiciones de hacerlo, lo que plantea la actora es una Medida Cautelar Innovativa en los términos del art. 212 del CPCyC.

Cabe señalar, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha considerado a la medida cautelar innovativa como una decisión excepcional porque altera el estado de hecho o de derecho existente al tiempo de su dictado; y dado que configura un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, resulta justificada en la percepción del Máximo Tribunal Nacional una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión (Fallos: 331:2889 y sus citas, entre otros).

Por su parte, el Superior Tribunal de Justicia de Río Negro ha dicho que: "...También se tiene en consideración que la medida decretada por el Tribunal es la precautoria de prohibición de innovar y al respecto se ha expresado que: "La prohibición de innovar es una medida precautoria mediante la cual se procura impedir que durante la sustanciación del juicio se modifique la situación de hecho o de derecho existente, evitando que se torne ilusorio el eventual derecho que pueda corresponder al reclamante. Que por el contrario la INNOVATIVA es una medida cautelar que, por definición, altera el estado de derecho existente – al tiempo de su dictado –, configurando por ello un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, razón por la cual su acogimiento constituye una decisión de carácter excepcional (conf. CSJN, in re: "BULACIO MALMIERCA, Juan c/BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA", Fallos: 316: 1833). Que se ha expresado, además, que la verosimilitud del derecho debe surgir de manera manifiesta de los elementos obrantes en la causa (conf. PEYRANO, Jorge W., "La verosimilitud del derecho invocado como presupuesto del derecho favorable de una medida cautelar innovativa", LL, 1985 – D – 112 y PEYRANO Jorge W., "Medida Innovativa", Ed. Rubinzal – Culzoni, 2003), destacándose la fundamentación por el art. 232 del C.P.C.C., siempre entendida con carácter restrictivo y excepcional (CSJN: 316: 1833) y siempre que exista la posibilidad

de que se consume un daño irreparable (conf. PALACIO, Lino E., "Revista de Derecho Procesal, Medidas Cautelares", Rubinzel – Culzoni, págs. 105, 111; citados en Se. 94/05 "PERSONAL POLICIAL PCIA. DE RÍO NEGRO S/ AMPARO S/ COMPETENCIA" (Expte. N° 20540/05).-- STJRN, Secretaría de Causas Originarias y Constitucional N° 4 en autos: "CAMBARERI PABLO NICOLAS C/ MUNICIPALIDAD DE VIEDMA S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO S/ APELACIÓN", Expte. N° 20897/06.

Sentado ello, se debe precisar que la ley adjetiva no deja librado al arbitrio judicial el conceder el anticipo de garantía jurisdiccional que configuran las medidas precautorias, sino que destaca con precisión cuáles son los recaudos que debe justificar quien peticiona para ver satisfecha su pretensión. A tales efectos, es preciso acreditar la apariencia o verosimilitud del derecho invocado por quien las solicita y el peligro en la demora, lo que a su vez exige demostrar que la tutela jurídica que la actora aguarda de la sentencia definitiva pueda resultar inútil por el transcurso del tiempo.

Asimismo, el STJ sostuvo que todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida cautelar debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (Fallos: 329:4161 y 5160, entre otros); y también que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa (Fallos: 329:3464 y 4161; 330:2186 y 4076 y STJRNS4 Se. 27/17 "MUNICIPALIDAD DE GENERAL ROCA").

La doctrina y la jurisprudencia exigen la concurrencia de ambos requisitos, aún cuando alguno de ellos puede encontrarse morigerado por la fuerte presencia del otro. Se ha sostenido así que los presupuestos mencionados se relacionan de tal modo que, a mayor verosimilitud del derecho, corresponde no ser tan riguroso en la apreciación del peligro del daño y viceversa cuando existe el riesgo de un daño extremo e irreparable la exigencia respecto del "fumus" se puede atemperar (Cita Online: AR/JUR/437/2018).

De tal modo corresponde en el caso evaluar si la presentación de la actora satisface las exigencias que se prevén para las medidas innovativas, puesto que lo que aquí se solicita es que su agente de retención, La Jefatura de Policía de la Provincia de Río Negro, altere la situación de hecho actual y limite los descuentos que realiza en sus haberes.

Tal figura está prevista en el art. 212 del CPCC que ordena: "Podrá decretarse la prohibición de innovar o una medida innovativa en toda clase de juicio, siempre que: 1. El derecho fuere verosímil. 2. Existiere el peligro de que si se mantuviera o alterara en su caso, la situación de hecho o de derecho, el mantenimiento o la modificación pudiera ocasionar un daño grave e irreparable o influir en la sentencia o convirtiera su ejecución en ineficaz o imposible. 3. La cautela no pudiere obtenerse por medio de otra medida precautoria.".

Bajo esta perspectiva, cabe señalar que en cuanto a la verosimilitud del derecho, este Tribunal tuvo ocasión de expedirse en varias oportunidades respecto de situaciones análogas a la aquí planteada, tales como en "**MONTE NEGRO CANDELARIA GUADALUPE C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (MINISTERIO DE EDUCACION Y DERECHOS HUMANOS) S/ MEDIDAS CAUTELARES (L)**" (Expte. N° RO-12243-L-0000) de fecha 05/11/2021, "**MARTINEZ JUAN BAUTISTA c/PROVINCIA DE RIO NEGRO (MINISTERIO DE EDUCACION y DERECHOS HUMANOS) s/SUMARISIMO (I)**" (Expte. N° D-2RO-367-L1-14, sentencia del 10 de septiembre de 2.015), y en los autos "**PEÑALOZA MARIA ALEJANDRA C/ PROVINCIA DE RIO NEGRO (CONSEJO PROVINCIAL DE EDUCACION) S/ CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO (I)**" (Expte. N° I-2RO-671-L2018).

En el citado "Montenegro" se dijo ".....Resulta primordial para ello tener en cuenta que el salario del trabajador es un derecho que se encuentra protegido por un plexo normativo integrado no solo por la Constitución Nacional -artículo 14 bis-, sino también por numerosos instrumentos internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad federal de los Derechos Humanos (confr. art. 75 inc.22 Constitución Nacional) tales como la Declaración Americana de los Derechos del Hombre, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en especial el Convenio 95 de la O.I.T. ratificado por Argentina. En particular, éste último, en su art. 10.2 establece que "El salario deberá estar protegido contra su embargo o cesión en la proporción que se considere necesaria para garantizar el mantenimiento del trabajador y de su familia". De igual manera los artículos 39 y 40 de la Constitución Provincial, consagran el derecho al trabajo digno y a la retribución justa, siendo el salario para el trabajador causa suficiente que amerita el efectivo proceder del principio protectorio y del orden público laboral en su resguardo.

Por tal motivo, sólo pueden deducirse del salario las retenciones originadas en leyes que así lo autoricen -con destino a jubilaciones, obra social, u otros con la correspondiente fuente legal- y aún en tales casos, en forma limitada, siendo de interpretación absolutamente restrictiva cualquier otra retención o descuento. Esta protección sobre el salario procede tanto respecto de los trabajadores privados como públicos.

Para los trabajadores privados ello se encuentra regulado en los arts.103, 115, 116, 120,124,131,133 y cc. LCT y Dto.484/87).

Para el sector público, el Decreto Ley 6754/43 ratificado por ley 13894, y la ley 14443, establecen medidas de protección de sueldos, salarios, pensiones y jubilaciones de los empleados de la Administración pública nacional, provincial, municipal y de las entidades autárquicas.

A su vez, allí se determina el límite de embargabilidad, el que en ningún caso podrá superar el 20% del importe mensual.

Posteriormente, para la administración pública nacional se dictó específicamente el Decreto 14/2012, que establece el procedimiento a seguir a los fines de la deducción en sus haberes por obligaciones de dar sumas de dinero, sus límites, mecanismo para evitar superposiciones y el resguardo en todos los casos para el trabajador de la percepción del Salario Mínimo Vital y Móvil, asegurando además que la tasa a aplicar por dichos créditos no supere en un 5% a la informada por el Banco de la Nación Argentina (arts.3,4,12 y cc.)".

Se siguió explicando en dicho pronunciamiento el marco normativo provincial, señalando: "En el caso del trabajador estatal provincial la mencionada protección supralegal y legal sobre el salario, resulta también de plena aplicación, tal como lo ha decidido la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo de fecha 18 de Junio de 2013 en autos "Asociación de Trabajadores del Estado".

Frente a la ausencia de leyes provinciales reguladoras específicas, la Provincia dictó el decreto N° 1485/2018, publicado en el Boletín Oficial N° 5736 en fecha 03 de enero de 2019. Allí se dispone la creación de un Registro de Entidades con Código de Descuento que funcionará dentro del ámbito del Ministerio de Economía, cuyo objeto será registrar todas las entidades que realicen operaciones de préstamos personales mediante el sistema de Código de Descuentos. Se advierte por otra parte que dicho decreto persigue igual finalidad de protección de las remuneraciones de los empleados públicos, aunque se diferencia de las normas mencionadas anteriormente, en cuanto el límite de deducción por el pago de obligaciones dinerarias se fija en el 50%."

La aplicación de dicho Decreto N° 1485/2018, fue luego suspendida por el Decreto 1186/2020, cuyo texto dice: "Suspender la aplicación del Artículo 3º del Decreto N° 1.485/18 hasta tanto el Sistema Integrado de Gestión de Recursos Humanos (SIGES- RRHH) cuente efectivamente, en el módulo liquidador de haberes, con toda la información necesaria de cada uno de los agentes públicos integrantes de todos los organismos dependientes del Poder Ejecutivo provincial, todo ello por las consideraciones expuestas".

De modo que aquella regulación que se había realizado quedó suspendida, sin que exista a la fecha una regulación legal vigente que establezca límite alguno de descuentos en los haberes del empleado público provincial.

De esta manera, ante tal omisión, en principio corresponde tener como referencia en forma analógica la normativa existente a nivel nacional, aunque ajustándolo en el caso a un límite del 33% y sin perjuicio de lo que se resuelva en el momento de dictar sentencia en el futuro trámite contencioso administrativo que deberá iniciar la actora.

Dicho porcentaje se corresponde aproximadamente con lo que habría que deducir del salario para que la actora cuente con un ingreso mensual de \$ 1.000.000 que es lo que dice que necesita para vivir. Además, ese porcentaje es el determinado por la CSJN como límite confiscatorio en el Fallo "Vizzoti" (año 2.004).

Cabe destacar, que de la normativa que rige a nivel nacional se evidencia claramente la obligación del Estado en su rol de empleador de resguardar la efectiva percepción del salario de sus dependientes, y los límites en su afectación o cesión, tal como imponen las normas constitucionales y supra legales citadas.

Ello aún cuando se trate de préstamos que hubieran sido voluntariamente contratados por el trabajador, en cuanto rige el orden público laboral que prohíbe la cesión del salario, de modo que comprometa la subsistencia del trabajador y su familia.

En el caso la exigencia del recaudo verosimilitud del derecho, en principio estaría cumplida de conformidad a la señalado precedentemente.

Cabe agregar, que el S.T.J. en su anterior integración se expidió respecto de la embargabilidad del salario del empleado público, sosteniendo por mayoría que la regla es la inembargabilidad, rigiéndose la posibilidad de embargar las sumas resultante de haberes a los límites y condiciones impuestas por el Decreto 6754/43, señalando: "Nuestra Constitución Pcial. refleja un texto similar al originario art. 1ro. del Decreto 6754/43 que declara inembargables los sueldos, salarios, pensiones y jubilaciones de los empleados y obreros de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal o

entidades autárquicas, por obligaciones emergentes de préstamos en dinero o compra de mercaderías, salvo en la proporción y condiciones que el mismo Decreto Ley establece, con el agregado de que nuestra Constitución no distingue entre cargos electivos o no, con lo cual la interpretación es más amplia: no se refiere sólo al Poder Ejecutivo, sino que comprende también a los empleados y funcionarios del Poder Legislativo y Poder Judicial. En sustancia el régimen establece como regla la inembargabilidad de dichos sueldos cuando se trata de préstamos de dinero o suministro de mercaderías, quedando claro que las deudas que tengan su origen en suministro de mercaderías, sólo podrán hacerse efectivas mediante juicio ordinario, “salvo que exista sentencia firme que condene al deudor al pago de la deuda”. (Mayoría de los Dres. Sodero Nievas y Lutz).  
**LA TECNICA PASQUI HNOS C/ ZACARIA ANGEL Y OTRA S/ EJECUTIVO S/CASACIÓN, 19581/04, SENTENCIA: 64 - 16/06/2005.**

**PELIGRO EN LA DEMORA.** El mencionado requisito se advierte con claridad en el caso, pues la demora en establecer un límite a las retenciones en sus haberes, y de continuar éstas en los meses venideros de la misma forma que la ocurrida en octubre/25 -mes previo a la presentación- sin duda ocasionan un grave perjuicio a la actora, de imposible reparación ulterior.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación hizo énfasis en el cuidado que los jueces deben poner "...en la consideración de las cuestiones sometidas a su conocimiento, en especial cuando el antícpo de jurisdicción solicitado tiende a remediar un agravio a la integridad de la persona, tutelada por la Convención Americana sobre los Derechos Humanos y por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (art. 5.1 y arts. 10, 17 y 25, respectivamente; arg. Fallos: 320:1633, considerando 9º)...", pues "...una moderna concepción del proceso exige poner el acento en el valor eficacia de la función jurisdiccional y en el carácter instrumental de las normas procesales, en el sentido de que su finalidad radica en hacer efectivos los derechos sustanciales cuya protección se requiere, y en ese marco de actuación las medidas de la naturaleza de la solicitada se presentan como una de las vías aptas, durante el trámite del juicio, para asegurar el adecuado servicio de justicia y evitar el riesgo de una sentencia favorable pero ineficaz por tardía...".

No escapa a la consideración de este votante, que según el relato de la actora, el sueldo que percibe constituye su único ingreso, que tiene 4 hijos menores de edad, y que una de sus hijas es discapacitada, hechos que acredita con partidas de nacimiento, copia de D.N.I. y copia del CUD -certificado único de discapacidad-.

De esta manera, se visualiza en el presente caso una situación de extrema urgencia y gravedad, con lo que debe tenerse por cumplido con el recaudo de peligro en la demora. El salario por su naturaleza tiene carácter alimentario de la actora y su familia.

En conclusión, resulta procedente hacer lugar a la medida cautela innovativa solicitada, ordenando a la Provincia de Río Negro a que respete la protección del salario y su carácter alimentario, en relación a la actora Bárbara Grisel Anaya y consecuentemente ajuste la deducción sobre los haberes de su dependiente, por este tipo de obligaciones dinerarias, hasta un máximo del 33% de sus remuneraciones, -previo descuento de las retenciones impuestas por las leyes, debiendo abstenerse de efectuar descuento alguno que supere dicho porcentaje.

Por ello, atento que la limitación supra establecida (33%) provocaría que en los hechos se dejen deudas contraídas por la actora sin atender –sin perjuicio de la posibilidad que la misma afronte su pago en forma personal- y la eventualidad que ingrese en situación de mora, no contando el Tribunal con los instrumentos en los cuales se han documentado los distintos préstamos, deberá la actora comunicar a su empleador en el plazo de 48 horas de notificada de la Sentencia a qué entidad deberá ser imputado el descuento del 33% establecido, pudiendo hacerlo a la obligación más gravosa - debiendo indicar la que cumple tal calidad para ser atendida primigeniamente, bajo apercibimiento de que el descuento sea distribuido a prorrata entre los acreedores.

A la misma cuestión el **Dr. Víctor Darío Soto**, adhiere al voto que antecede, por compartir sus fundamentos fácticos y razonamientos jurídicos.

A la misma cuestión, la **Dra. Andrea V. de la Iglesia**, se abstiene de emitir opinión en mérito a la coincidencia de los votos precedentes.

Por ello, la **CÁMARA PRIMERA DEL TRABAJO DE LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL DE RÍO NEGRO, RESUELVE, POR MAYORÍA:**

**I.- Hacer lugar a la Medida Cautelar Innovativa planteada por Bárbara Grisel Anaya y ordenar a la Provincia de Río Negro, a que limite la retención de haberes por descuentos contraídos en forma voluntaria por el actora, hasta el límite del 33% (previa retención de descuentos obligatorios).**

A los fines de las futuras retenciones deberá la actora comunicar a la empleadora el porcentual que debe debitarse en favor de cada entidad en la que resulta deudora, en

plazo 48 horas, bajo apercibimiento de realizarse dicho descuento prorrataeando entre los acreedores en forma proporcional. Deberá la provincia dar cumplimiento con la orden aquí dispuesta en el plazo de diez (10) días de notificada, bajo apercibimiento de aplicar astreintes (conf. art. 804 C.C.C.N.).

**II.-** Regístrese. Publíquese, notifíquese ministerio legis a la actora (conf. art. 25 Ley 5.631) y mediante cédula de notificación a la Provincia de Río Negro, a la Jefatura de Policía y a la Fiscalía de Estado al domicilio electrónico constituido en sistema de gestión Puma L

Dr. Nelson Walter Peña  
Juez de Feria

Dr. Victor Darío Soto  
Juez de Feria

Dra. Andrea V. de la Iglesia  
Jueza de Feria

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, 9 de enero de 2026.

Ante mí:  
Dra. María Magdalena Tartaglia  
-Secretaria de feria-