

//neral Roca, 5 de marzo de 2026.

Y VISTOS: Para dictar sentencia en estos autos caratulados: "**UNION DE TRABAJADORES DE LA EDUCACION DE RIO NEGRO S/ AMPARO - AMPARO**" RO-00072-L-2026; El **Dr. Juan Ambrosio Huenumilla**, Juez de Amparo, quien dijo:

I. Se inician las presentes actuaciones en fecha 19-02-2026 con el amparo incoado por la Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Río Negro (UnTER) con el apoderamiento de los Dres. Diego Jorge Brogгинi y César Alejandro Alfaro contra el Ministerio de Educación provincial, con el objeto de que se lo condene, a este último, al cese inmediato de toda medida tendiente a la supresión, reducción o desmantelamiento de cargos docentes en el Nivel Inicial, así como la restitución plena de los cargos afectados a la situación existente con anterioridad a las decisiones impugnadas.

Todo ello por entender que el accionar del Ministerio de Educación y Recursos Humanos provincial resulta ilegal, arbitrario y violatorio del bloque de constitucionalidad federal, de la Constitución de la Provincia de Río Negro y del Estatuto del Docente (Ley 391).

Pasan a fundar su legitimación activa, en base a que el gremio UnTER, en ejercicio de sus facultades, detenta la potestad de reclamar ante los poderes públicos y demás organismos correspondientes, la adopción de medidas que tiendan a elevar las condiciones profesionales, laborales, económicas, sociales, culturales y previsionales de los trabajadores de la educación, representarlos y defenderlos en forma colectiva o individual, en las cuestiones que hacen a sus derechos o reivindicaciones (cfr.art.2º, incs. a y d del Estatuto de la UnTER).

En cuanto a los antecedentes del caso, sostienen que el proceder del Ministerio de Educación de Río Negro resulta ser manifiestamente ilegítimo y arbitrario, ello por cuanto el Consejo Provincial de Educación dispuso mediante sendas resoluciones, la supresión, cierre y/o reordenamiento de cargos docentes del Nivel Inicial en la Educación Pública de la Provincia de Río Negro, con fundamento exclusivo en criterios cuantitativos de matrícula, prescindiendo, a su entender, del marco normativo vigente y de los principios estructurales que rigen dicho nivel de enseñanza.

Sostienen, que el proceder de la autoridad pública es de incumbencia en la materia educativa pero que por la forma en que aparece instrumentado y sus consecuencias sobre las relaciones de empleo público directamente afectadas en sus fuentes de trabajo, importa una palmaria lesión a los principios fundamentales que orientan el sistema, y derechos adquiridos de jerarquía también fundamental. Que los mismos van en contra del principio de integralidad institucional del Nivel Inicial, en tanto éste se encuentra organizado como una unidad pedagógica indivisible, con identidad propia, estructura estable y continuidad funcional.

Denuncian que los mismos resultan jurídicamente inadmisibles, atento a que bajo argumentos meramente cuantitativos se fragmenten establecimientos educativos mediante el desmantelamiento de cargos, la reducción de equipos docentes y la afectación de funciones esenciales para el cuidado, la enseñanza y el acompañamiento pedagógico de las infancias.

Afirman que las decisiones que instrumentan el proceder, objeto de cuestionamiento, producen violaciones concretas y actuales que se manifiestan, por un lado, en afectaciones individuales a docentes titulares, consistentes en desplazamientos funcionales, pérdida o vaciamiento de funciones, alteraciones sustanciales de las condiciones de trabajo, con riesgo cierto sobre la estabilidad, todo ello sin observancia de los procedimientos y garantías previstos por el Estatuto del Docente.

Por otro lado afirma que lo denunciado produce afectaciones colectivas y difusas, al comprometer el funcionamiento regular del sistema público de educación inicial, la organización institucional de los establecimientos, la continuidad pedagógica y la calidad del servicio educativo, con impacto directo sobre niñas y niños destinatarios del mismo.

Así justifican la procedencia de la tutela urgente por la vía constitucional del amparo, fundada no sólo en la defensa de los derechos laborales, estatutarios y profesionales, sino también en la protección del interés legítimo de la comunidad educativa en su conjunto.

Solicitan se ordene el cese inmediato de los cierres y supresiones de cargos, la restitución de las situaciones funcionales anteriores y se disponga que la accionada se abstenga de reiterar conductas de idéntico tenor, restableciendo el pleno respeto al marco normativo vigente y a los derechos comprometidos.

Puntualizan que el CPE se halla actualmente avocado a un proceso de la supresión, cierre y/o reordenamiento de cargos docentes del Nivel Inicial, Primario y Especial, instrumentado a través de una multiplicidad de resoluciones, identificadas como N° 903/26; 929/50; 950/2026; N° 966/2026; N° 971/2026; N° 979/2026; N° 980/2026; N° 981/2026; N° 982/2026; N° 983/2026; N° N° 984/2026; N° 985/2026; N° 986/2026; N° 987/2026; N° 988/2026; N° 989/2026; N° 990/2026; N° 991/2026; N° 992/2026; N° 993/2026; N° 994/2026; N° 995/2026; N° 996/2026; N° 997/2026; N° 1000/2026; N° 1001/2026; N° 1003/2026; N° 1005/2026; N° 1007/2026; N° 1000/2026 y Resolución N° 844/2026 referida a la E.E.E. N.º 12 de General Roca, que disponen supresión y creación de cargos para el ciclo lectivo 2026.

Argumentan que todas estas resoluciones, con la sola firma de la Vocal a cargo de la Presidencia del Organismo, Dra. Romina Procoppo, con invocación de las facultades conferidas por los Artículos 165º y 167º de la Ley F N° 4819, fueron a efectos de justificar la emisión con carácter “ad referéndum” del organismo colegiado. Trasuntando de ese modo un conflicto que no se agota ni se explica en el dictado aislado de tales actos administrativos, sino que se inscribe en un curso de acción estatal uniforme y estructural, mediante el cual la Provincia de Río Negro ha comenzado a redefinir, en los hechos, el funcionamiento de los niveles involucrados de la educación pública, a partir de criterios exclusivamente cuantitativos de matrícula, pero prescindiendo del marco normativo que lo regula como unidad pedagógica integral del sistema educativo, donde dichas resoluciones constituyen así, la manifestación concreta y verificable de una determinada política administrativa, pero no su causa ni su justificación autónoma, sino el instrumento mediante el cual se ejecuta una decisión previa, de carácter general, que impacta de manera directa sobre la organización institucional de los establecimientos educativos, desarticula sus equipos pedagógicos y altera las condiciones estructurales necesarias para el ejercicio de la enseñanza. Todo ello con la consecuencia directa de la eliminación de cargos actualmente ocupados, el desplazamiento de las y los docentes que los detentan y la pérdida efectiva de su fuente laboral concreta, sin preservación del cargo en la Planta Orgánica Funcional del establecimiento de origen.

Denuncian que la operatoria administrativa prevé como única alternativa, para sus representados afectados, la eventual reubicación mediante ofrecimientos en asambleas posteriores, bajo modalidades interinas, transitorias o condicionales.

Que ello da como resultado una alteración sustancial y particularmente grave de la situación jurídica, precisamente por tratarse de cargos titulares, que los venían ejerciendo, quedando degradados en las condiciones esenciales de los vínculos de empleo público, tales son la garantía constitucional a la estabilidad, la continuidad de la fuente de trabajo y la jerarquía funcional, desde larga data reconocidas en la calidad de derechos fundamentales adquiridos.

Y finalmente sostienen que no se está ante simples reordenamientos internos, tal como se pretende hacer ver, sino frente a la materialización del cierre efectivo de cargos docente y los consecuentes conflictos individuales múltiples y simultáneos, con la consecuente afectación estructural sobre la organización institucional del Nivel Inicial, Primario y de la Educación Especial, lo que lo torna ilegítimo y arbitrario.

Afirmando que las disposiciones de la Resolución CPE N° 902/09, por la que se aprueban los criterios a utilizar para la supresión de cargos docentes, son de índole meramente reglamentaria y que de ningún modo permite la alteración de las condiciones esenciales de los vínculos laborales.

Mencionan que en las condiciones del art. 24 del mismo ordenamiento, por el cual “... cuando por razones de cambio de plan de estudios o clausura de escuelas, cursos, divisiones o secciones de grado, sean suprimidas asignaturas o cargos docentes, la situación de revista del personal docente que se desempeñaba en ello se determinará de la siguiente manera: ... b. El personal titular tendrá derecho a permanecer en disponibilidad con goce de sueldo hasta tanto se le dé nuevo destino conforme a las previsiones y limitaciones que se establecen en el artículo 25 ..”.

Y por último citan: “... el Consejo Provincial de Educación adoptará las providencias necesarias para que el personal docente titular cuyo cargo o asignatura deba suprimirse por las razones señaladas en el artículo anterior, se le dé nuevo destino con intervención de la Junta de Clasificación, que tendrá en cuenta su título de especialidad docente o técnico profesional: a. En el mismo turno y establecimiento; b. En otro turno del mismo establecimiento; c. En otro establecimiento de la misma localidad; d. En otra localidad previo consentimiento del interesado ...”.

Pero denuncian que desde el dictado de esas resoluciones, no se ha registrado ningún tipo de proceder en el sentido dispuesto por tal normativa aplicable. Tampoco se ha cumplido con el compromiso asumido al respecto por la accionada en la reunión

paritaria celebrada el 06-02-2026, donde informó que al respecto: “... se analiza y trabaja de acuerdo a lo que establece el DOMEI y que la amplia mayoría de los cargos de educación inicial están en proceso de refuncionalización ...”, (...) “... desde el Ministerio se realiza un análisis profundo de la situación institucional, como así también de las situaciones docentes, en este proceso de administrar recursos ...”.

Concluyen que el proceder ilegítimo se concretiza en la eliminación de cargos docentes, muchos de ellos titulares, y el ofrecimiento de cargos interinos o condicionales, sin observar los procedimientos exigidos, sin causales suficientes y sin protección estatutaria al docente. Vislumbran entonces una afectación ilegítima a la estabilidad del empleado público.

Agregan que se vulnera la Ley 391 en cuanto a la estabilidad docente según se dispone en los artículos 24 y 25, tachando el proceder estatal como regresivo en términos convencionales.

Y finalizan remarcando el impacto negativo sobre el derecho a la educación de los destinatarios del nivel inicial, al desarticular estructuras pedagógicas y configurar una regresión institucional incompatible con el deber estatal de sostener y fortalecer la educación pública.

Finalmente ofrecen prueba y peticionan.

2. En fecha 24-02-2026 se tiene por iniciada acción de amparo y atento a la naturaleza de la cuestión planteada se ordena oficiar al Consejo de Educación, Ministerio de Educación de la Provincia informe circunstanciado sobre:

“...I) Explique las características del proceso de refuncionalización del Nivel Inicial que se menciona en la acción de amparo; II) Si con la aplicación de las resoluciones que suprimen cargos de nivel inicial han quedado docentes titulares sin cargos o con cargos sin estabilidad, como lo son interinos y condicionales; III) Si se registran, a nivel provincial, reclamos de padres por la supresión de cargos y su impacto en el acceso al derecho a la educación. IV) Adjunte normativa y reglamentación utilizada en el proceso de supresión de cargos denunciado en la demanda. V) Denuncie Nombre, apellido, DNI y teléfono directo de la persona responsable del área encargada de dichas gestiones”.

Y se agregó, atento a las características particulares del caso, un pedido de informe a la

Vocal del CPE, Sra. Tamara Fernández, en su calidad de representante de padres y madres, sobre:

"I) Si ha participado del proceso de refuncionalización de los cargos de Nivel Inicial que se denuncian en la demanda. II) Si ha verificado reclamos de padres, madres o tutores, en representación de alumnos del nivel inicial, fundados en cierres de cursos o secciones escolares. Todo todo lo cual deberá ser evacuado en el término de 24 HS (1) días hábiles, bajo apercibimiento de astreintes..."

3. El día 25-02-2026 contesta en representación de la Provincia de Río Negro, la Dra. Gabriela Fátima Aguirre, quejándose del plazo conferido para evacuar los informes requeridos, realizando reserva recursiva.

4. En misma fecha se presenta el Dr. Héctor Kucich, Subsecretario de Asuntos Legales del Ministerio de Educación y Derechos Humanos provincial, solicitando el rechazo de la presente acción de amparo.

Postula que no existe un daño concreto, careciendo de legitimación activa el gremio accionante, por denunciarse agravios hipotéticos, sin controversia actual. No se especifican trabajadores efectivamente afectados, y agrega que la materia requeriría de mayor debate y prueba, excediendo el marco de la acción de amparo.

Sostiene que no existe ilegalidad o arbitrariedad manifiesta, cuestionándose el actuar estatal en el marco de políticas públicas en abstracto, no justiciables. Explica que el proceder estatal se ajustó a la reglamentación existente, haciendo uso de facultades privativas del CPE, encuadradas en la Ley 4819.

Entiende que ese marco escapa al control jurisdiccional, según lo sostuvo el STJ en "OLATE" (Se. 71/25).

En síntesis, postula el rechazo de la acción de amparo por no cumplirse los requisitos de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, inexistencia de daño concreto y grave, o de reparación urgente.

Adjunta los informes oportunamente requeridos a la Vocal del CPE, Sra. Tamara Fernández y al Ministerio de Educación.

La Vocal representante de padres y madres contestó el informe sosteniendo:

a. sobre su participación en el proceso de refuncionalización:

"... Que no ha participado en el proceso de refuncionalización de cargos ya que corresponde el análisis a la Dirección de Educación Inicial y secretaria de Educación del ministerio de Educación y derechos Humanos. Agrego como relevante que he dado aprobación en el marco del Consejo Provincial de Educación a la normativa atinente al funcionamiento del Nivel Inicial establecido en el Marco de Educación Inicial DOMEI Resolución 4713/25, como demás actos administrativos que emite y o ratifica el Consejo Provincial de Educación...".(SIC)

b. Y sobre la existencia de reclamos de sus representados, por el cierre de cursos o secciones:

"...A tal efecto informo que no he recibido reclamos de padres, madres o tutores, ni reclamos atinentes fundados en cierres de cursos o secciones escolares de nivel inicial hasta el día de la fecha...". (SIC).

Asimismo se adjunta informe del M.E.D.D.H.H., evacuado por las Sras. Karina Viana y Marcela Strahl, detallando el procedimiento de refuncionalización del nivel inicial se enmarca en la Resolución CPE N° 4713/25, Documento Orgánico Marco de Educación Inicial (DOMEI) a implementarse en 2026.

Transcriben los incisos 45, 46 y 47 titulado "Orden de prioridades", donde se regula la forma de proceder en la redefinición y readaptación de los cargos.

Pasan a contestar respecto de la pérdida de cargos docentes, explicando que los trabajadores titulares que perdieron cargos quedaron en situación de disponibilidad, con goce íntegro de sus haberes y reubicados en Supervisión ad referendum de la junta de clasificación del nivel correspondiente. Manifiestan que de esa manera cumplen con la normativa docente, sin causar perjuicio a docentes titulares.

Respecto de las quejas de padres por la supresión de cargos, informan que existen presentaciones de cuatro familias de niños de tres (3) años, los que serán abordados desde el DOMEI.

Remarcan que no existe incumplimiento ni vulneración del derecho a la educación, respecto de la escolaridad obligatoria, porque la misma es para niños de cuatro (4) y cinco (5) años, según lo establece la Ley 4819 en su artículo 23.

Finalmente, en cuanto al marco normativo aplicable al caso, informan que se trata de las Leyes 4819, 391; y Resoluciones N° 3328/11, 902/09, y 4713/25.

5. En fecha 26-02-2026 se presenta el Dr. Luciano Minetti Kern, Fiscal de Estado Adjunto, con el patrocinio letrado de la Dra. Fátima Aguirre y Francisco López Raffo, solicitando el rechazo de la acción de amparo, considerando que correspondería un proceso contencioso administrativo.

Sostiene que no se verifica en autos un accionar ilegal, despidos ni pérdida de estabilidad de docentes titulares, ni afección al derecho a la educación obligatoria.

Contesta demanda negado los hechos articulados en la acción de amparo, para luego relatar que el pasado año 2025, la Dirección de Educación Inicial realizó un análisis territorial de la matrícula, verificándose un descenso de entre el 45% al 52% en distintas zonas.

Informa que ese dato se procesó administrativamente junto a otras áreas de educación, dictándose distintos actos donde se dispuso la supresión de cargos específicos. Se establece que el cese se aplicará con vigencia el día anterior a la primera asamblea de interinatos y suplencias del corriente año.

Sostienen que el personal docente titular afectado se encuadró en disponibilidad con goce íntegro de haberes, según lo disponen los artículos 24 y 25 de la Ley 391.

Niegan la existencia de cesantía o pérdida salarial, bajas o extinciones de contratos, también desconoce la afectación sobre el derecho a la educación.

Pasa a denunciar la ausencia de los requisitos formales de procedencia de la acción de amparo, enumerando y detallando las previsiones pertinentes de la Ley 5776.

Finalmente postula sobre los límites del control judicial sobre políticas educativas y discrecionalidad técnica del C.P.E., para lo cual vuelve sobre los recaudos de la Ley 5776.

Ofrece prueba. Realiza reserva de ampliar su responde. Formula reserva de caso federal.

El 26-02-2026 se ordenó el pase de autos para dictar sentencia.

II. DECISIÓN: Corresponde pasar a analizar el marco normativo aplicable al caso concreto.

1. LEGITIMACION ACTIVA DE UNTER: El análisis de este extremo resultante de cuestiones fácticas y jurídicas aparece trascendental para este tipo de acciones, trazadas

con apertura en el marco constitucional pero cercenadas en la práctica por la jurisprudencia, a sabiendas de que son bastos los reclamos sobre la base de necesidades básicas que se entienden insatisfechas.

Así la justicia aparece como el espacio de poder al que acuden ciudadanos y/o asociaciones gremiales en representación de sus afiliados. Todas estas pretensiones deben estar fundadas en derechos humanos fundamentales, en la que todos los jueces terminamos participando en la administración del recurso público, que en principio debe ser ejercido por el Poder Ejecutivo.

La educación constituye un bien y un valor social, y aquí se denuncian omisiones estatales que impactan en la calidad de vida de los docentes afectados debido al dictado de resoluciones que suprimieron cargos de los docentes mediante un proceso de refuncionalización del nivel inicial, enmarcado en la Resolución CPE N° 4713/25 - Documento Orgánico Marco de Educación Inicial -DOMEI- en la Provincia de Río Negro, de implementación a partir del inicio del ciclo lectivo 2026, el Anexo I, CAPÍTULO VIII -FORMATO INSTITUCIONAL FLEXIBLE Y SITUADO CON IDENTIDAD RIONEGRINA.

Aquí una primera definición. El poder estatal se ejerce en una división de funciones con particularidades propias, a grandes rasgos: el poder legislativo hace normas, el poder ejecutivo las implementa y el poder judicial resuelve conflictos sobre la base de incumplimientos. La doctrina administrativa ha contribuido a desdibujar los aparentes límites infranqueables, al reconocer que en todas en los tres poderes del estado se realizan las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.

Estas cuestiones funcionan en el derecho interno, como una forma de coordinar los poderes estatales.

Pero desde el punto de vista de la Normas Internacionales de Derechos Humanos (NIDDHH) la responsabilidad funcional del Poder Judicial y del Ejecutivo no se diferencian, y a todas las autoridades públicas conciernen las siguientes limitaciones convencionales.

-La Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 30:

"Nada en esta Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar

actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración".

-Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), artículo 29 "Normas de Interpretación":

"Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de:

a) Permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella;

b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados;

c) Excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y

d) Excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza".

-Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 41:

"Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a las disposiciones que sean más conducentes a la realización de los derechos del niño y que puedan estar recogidas en:

a) El derecho de un Estado Parte; o

b) El derecho internacional vigente con respecto a dicho Estado".

Lo que significa es que si existiera una norma de derecho interno que limitara la competencia judicial en materias propias de dependencias del Poder Ejecutivo, abstrayendo del control judicial derechos consagrados como derechos humanos, dicha normativa sería inconstitucional por violentar NIDDHH contenidas en el artículo 75 inc. 22 de la Carta Fundamental. El estado como sujeto de derecho, desde la perspectiva de los derechos humanos, no posee prerrogativas que lo sitúen por fuera del sistema normativo al igual que el resto de los justiciables, siendo una tarea indelegable del Poder Judicial, salvaguardar las situaciones que, por comisión u omisión, pudieran generar responsabilidad internacional del estado.

El segundo párrafo del artículo 43 de la Constitución de Río Negro, expresamente dispone *"El juez del amparo ejerce su potestad jurisdiccional sobre todo otro poder o*

autoridad pública y la acción puede instaurarse sin formalidad procesal alguna". Esta habilitación constitucional, interpretada según los estándares internacionales arriba descritos, sirve para superar obstáculos de organización interna, viabilizando la acción de amparo aunque ello importe imponerse sobre otro poder del estado.

Para el caso concreto, el recorte pertinente de la norma sería que todos los derechos humanos reconocidos en la Constitución están protegidos por la acción de amparo, pudiendo promoverse por el afectado o terceros, frente a un juez de su elección, a fin de que se ordene el ejercicio de sus derechos individuales o colectivos.

Es por ello que en este camino, debo mencionar que no se encuentra discutida la personería del gremio UnTER para intentar esta acción en base a los argumentos que se soslayan, representando a sus afiliados y a la comunicad educativa, todo ello conforme lo dispuesto en el art. 70 de la ley N° 5776.

2. ADMISIBILIDAD DE LA ACCION DE AMPARO: Ingresando en el análisis de la acción de amparo, sobre la base de los acontecimientos jurídicamente relevantes, corresponde analizar el derecho aplicable al caso concreto, ello debido a que no se encuentran controvertido el objeto de la pretensión sino más bien que el conflicto versa en sí las resoluciones administrativas determinadas por el Poder ejecutivo, específicamente las emanadas del Ministerio de Educación y Derechos Humanos han cercenado, de cierta manera, derechos de los docentes correspondientes al nivel inicial

Aclarado ello y sin perjuicio de lo dicho precedentemente, lo que debo analizar en primer orden, es si se dan los supuestos previstos por la Constitución Nacional y el nuevo Código de Procedimiento Constitucional (Ley N° 5776) como para habilitar esta excepcional vía.

Es que *"...El amparo supone una virtual autorización constitucional en favor de cualquier juez (de cualquier fuero o instancia y aún cuando integre un tribunal colegiado) para que, venciendo formalidades procesales y achicando los tiempos habituales en los litigios, acuerde la garantía negada, garantice el ejercicio de derecho o conceda la inmediata recuperación de la libertad indebidamente suprimida o restringida..."*, un mérito puntual del juzgador sobre las notas propias del tipo procesal elegido por el peticionante de amparo ya que, de no ser así, cualquier reclamo podría ser ejercido en el marco procesal constitucional.

El juez de amparo, solo podrá saltar esa valla cuando está convencido de la existencia de las excepciones habilitantes, ante peticiones que deben transitar los carriles habituales (en el caso el procedimiento ordinario).

Este Tribunal ha sostenido que la eventual pertinencia de la acción de amparo queda supeditada a la concurrencia de los excepcionalísimos supuestos exigidos en orden a la gravedad, urgencia, irreparabilidad e inexistencia de otra vía idónea para resolver el conflicto, situación que no ha sido acreditada en los presentes autos (STJRNS4 Se. 101/09 "Gallego").

Asimismo la Ley 5776 del Código Procesal Constituyente, específicamente en su art. 14 establece los requisitos necesarios para interponer esta excepcionalísima acción y cito: *"...Para la protección de los derechos y libertades humanas reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución Provincial en los términos del artículo 43 y para las acciones especiales aquí reguladas se requiere: a) Un acto situación de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta en la restricción de derechos, cuya determinación no requiera mayor debate y prueba. b) Urgencia extrema. c) La demostración de un daño grave e irreparable. d) Inexistencia de otras vías idóneas más adecuadas..."*.

Ahora bien existen en el derecho público rionegrino canales adecuados para el encauzamiento de este tipo de conflictos y -salvo aquellos supuestos de excepción recién mencionados- la vía del amparo resulta en principio improcedente contra decisiones adoptadas por las autoridades públicas en ejercicio de sus funciones. Ello es así, en la medida que tales actos o resoluciones permiten su progresivo cuestionamiento hasta el agotamiento de la vía administrativa y, producido éste, el accionante cuenta también con la facultad de ejercer sus derechos a través de la instancia jurisdiccional contencioso-administrativa (STJRNS4 Se. 49/19 "Inostrosa"). (conforme STJRN, 09-03-20 "Gonzalez").

No es el mecanismo para corregir lo que eventualmente debe ser examinado por otro sendero procesal o legal. Solo será viable ante la inoperancia de todos los demás trámites procesales para atender el reclamo planteado. Mientras el acto es susceptible de cualquier remedio dentro de la propia administración, o de cualquier recurso ante otro órgano de alzada, no puede considerarse impugnabile por la acción de amparo (cf. Bidart Campos, Derecho de Amparo, Las vías procesales Previas, págs. 147/148).

El STJ ha dicho en sentencia de fecha 11-12-2020 en autos "Roldan" que: *"A mayor*

abundamiento, se ha dicho con anterioridad que cuando se pretende cuestionar un acto administrativo, quien lo intenta cuenta con acciones específicas, con pautas procedimentales propias de ese ámbito, y luego de agotada dicha instancia, ya sea por resolución expresa o por denegación tácita, tiene la posibilidad de instar ante la sede judicial ordinaria los recursos previstos a tal fin (cf. STJRNS4 Se. 136/20 "Filograsso"). En esa línea de razonamiento se ha resuelto también que no es admisible el amparo contra decisiones administrativas que permiten su progresivo cuestionamiento en aquella sede o, en todo caso, una vez agotada ella, a través de la instancia jurisdiccional contenciosa (cf. STJRNS4 Se. 76/17 "Favre", "Avile" ya citado)".

En la gran mayoría de las pretensiones controvertidas lo que se propende es el reconocimiento de un derecho conculcado por un particular o el Estado, debiendo transitar para ello los procedimientos y competencias estatuidas por los rituales pertinentes, según el tipo de pretensión que se formule. Sólo si la urgencia o el daño grave e irreparable que genera el transcurso del tiempo no permitieran la espera de una decisión definitiva en el marco del trámite común, porque se ponen en riesgo derechos de rango superior de atención prioritaria como pueden ser la salud, vida, o supervivencia, la justicia está llamada a actuar por vía de amparo.

Ahora bien, descriptos los requisitos necesarios para la admisibilidad de esta excepcional vía corresponde abocarme de lleno a las análisis de las circunstancias específicas planteadas en estos autos.

En forma liminar debo decir que aparece denunciado el cierre de cargos en el Nivel Inicial de la educación provincial, quejándose la accionante de la Resolución N° 4713 del CPE, reglamento administrativo que se estableció el 01-09-2025, con vigencia a partir de 2026.

Esta reglamentación fue dictada en pleno por el CPE, siendo signatarios de la misma los representantes de todos los sectores que confluyen en el Organismo Educativo, es decir los dos Vocales Gubernamentales, la Vocal Madre y el Vocal Docente. Ha sido una resolución aprobada por unanimidad.

En segundo término, de los considerandos de la resolución surge que se trata de una actualización del Reglamento General de Educación Inicial, aprobado por Resolución N° 828/87, con implicancias sobre normas administrativas dictadas en consecuencia de

aquella, como por ejemplo la Resolución N° 1713/97.

Destacándose finalmente que la accionante ha participado de este proceso de actualización, constando en los considerandos del reglamento analizado: *"Que durante el presente ciclo lectivo se mantuvieron encuentros bilaterales con el Sindicato UnTER en pos de dar continuidad al proceso de actualización, logrando así arribar a un Documento con perspectiva jurisdiccional"*.

De esta manera se llega a la aprobación del **DOMEI**, que en sus **"ANTECEDENTES"** explica:

"Que durante el presente ciclo lectivo se mantuvieron encuentros bilaterales con el Sindicato UnTER en pos de dar continuidad al proceso de actualización, logrando así arribar a un Documento con perspectiva jurisdiccional;".

Y así se resuelve:

"ARTÍCULO 3°.- APROBAR a partir del inicio del ciclo lectivo 2026, el Anexo I de la presente, Documento Orgánico Marco de Educación Inicial -DOMEI- en la Provincia de Río Negro".

Ya en el cuerpo del DOMEI, en los **"ANTECEDENTES"** consta:

*"El presente documento, de elaboración conjunta entre la Dirección de Educación Inicial del Ministerio de Educación y DDHH de Río Negro y el Sindicato Unión de Trabajadoras y Trabajadores de la Educación de Río Negro- en adelante UNTER, recupera, en los últimos años, aportes y debates de los educadores/as de las Instituciones de Educación Inicial en la jurisdicción hacia una construcción colectiva en la **actualización del Reglamento de la Educación Inicial**, vigente desde el año 1987, **la modificación e integración de la Resolución N° 1713/97** -que aprueba las pautas para la organización de secciones en la Educación Inicial incluido los Jardines Maternales- y la **resignificación de la Resolución N° 518/13** - que crea las Escuelas Infantiles- en pos de sustentar la Educación Inicial acorde con la realidad actual provincial. (...)"*.

De esta forma dejo sentado que el DOMEI no aparece como una manifestación de voluntad unilateral de la administración pública, sino como un trabajo consensuado por todas las representaciones integradas en el C.P.E., incluyendo al propio sindicato. Por ello su resultado, consensuado, asegura que cada parte deje resguardados los derechos

de sus representados, confiriéndole legalidad y razonabilidad al sistema.

Dicho lo que antecede y superando este panorama constitutivo del DOMEI, para resolver este conflicto debo determinar si se dan los requisitos generales para la procedencia de la vía del amparo. En ese camino cabe preguntarse si en los presentes autos surge que haya existido un acto o situación de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que produzca la restricción de derechos, cuya determinación no requiera mayor debate y prueba.

Los informes adjuntados por la accionada el 25-02-2026, en su caso la Dirección de Educación inicial, dijo:

"...En relación con la situación laboral del personal docente alcanzado por las supresiones dispuestas, corresponde aclarar que los docentes titulares han sido encuadrados en situación de disponibilidad, según la normativa vigente, con goce íntegro de haberes, siendo reubicados por las Supervisiones Ad Referéndum de la Junta de Clasificación para la Enseñanza Inicial, dependiente del Consejo Provincial de Educación, hasta tanto se les asigne nuevo destino con la debida intervención de este cuerpo colegiado, conforme lo establecen los artículos 24° y 25° de la Ley N° 391 - Estatuto del Docente, y la Resolución CPE N° 3328/11, garantizando la estabilidad laboral y los derechos estatutarios del personal titular. En consecuencia, la eventual finalización de la designación con carácter interino no constituye una medida arbitraria ni ilegítima, sino la aplicación directa de la normativa vigente que rige la relación laboral docente. De este modo, las decisiones adoptadas se ajustan estrictamente al marco legal aplicable, no configurándose vulneración de derecho alguno..." (El resaltado me pertenece).

Además se extrae del mismo informe:

"...En relación a lo antes expuesto, es dable mencionar que en ninguna de las instituciones involucradas se ha vulnerado el derecho a la educación de los/as estudiantes comprendidos en la escolaridad obligatoria. Conforme lo establece el Título III -Niveles de la Educación del Tramo Obligatorio-Capítulo I: Educación Inicial, Artículo 23° de la Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro F N° 4819 la cual establece que la Educación Inicial se organiza, entre otros, en Jardines de Infantes para niñas/os de tres (3) a cinco (5) años de edad inclusive, siendo los dos últimos años obligatorios. En consecuencia, las decisiones adoptadas no han implicado

restricción ni afectación del acceso a la educación obligatoria, garantizándose en todo momento la cobertura de las salas correspondientes a cuatro (4) y cinco (5) años, conforme el marco normativo vigente...". (El resaltado me pertenece).

Y finalmente:

"En el proceso de supresión de cargos docentes del Nivel Inicial en la Provincia de Río Negro se ha dado estricto cumplimiento al marco normativo vigente, aplicando las resoluciones y marcos legales que regulan la organización del sistema educativo y la situación de revista del personal docente. Se ha considerado la siguiente normativa: Ley Orgánica de Educación de la Provincia de Río Negro N° 4819; Ley N° 391 - Estatuto del Docente, Resolución CPE N° 3328/1; Resolución CPE N° 902/091 y Resolución CPE N° 4713/25".

Dicho esto, de la respuesta brindada por la Vocal del CPE que representa a los padres y madres de los alumnos, ésta informa:

*"Que ha dado aprobación en el marco del Consejo Provincial de Educación a la normativa atinente al funcionamiento del Nivel Inicial establecido en el Documento Marco de Educación Inicial DOMEI Resolución 4713/25, como demás actos administrativos que emite y o ratifica el Consejo Provincial de Educación y **que que no he recibido reclamos de padres, madres o tutores, ni reclamos atinentes fundados en cierres de cursos o secciones escolares de nivel inicial hasta el día de la fecha**". (El resaltado me pertenece).*

Por lo que concluyo que no surge de forma palmaria y evidente acto o situación de ilegalidad o arbitrariedad manifiesta que haya restringido de algún modo derechos de trabajadores de la educación ni de alumnos del nivel inicial.

Tampoco se desprende que se evidencie una urgencia extrema que deba resolverse mediante este instituto de carácter restrictivo, ni que haya habido un daño grave e irreparable, siendo que la administración pública actuó dentro de sus facultades discrecionales adecuando sus decisiones a las normativas vigentes.

No pasa inadvertido que la supresión de cargos hace cesar cargos docentes, pero la dinámica misma del régimen docente ha sido establecida diferenciando situaciones jurídicas con mayor protección, caso de los titulares, y otros con estabilidad condicionada, caso de interinos y suplentes.

La obligación legal de sostener la remuneración escindida parcialmente de la suerte que corra el cargo es para los docentes titulares, mientras que la suerte de docentes que se desempeñan en cargos como interinos y suplentes dependerá de la subsistencia de la necesidad educativa.

En un pronunciamiento reciente, causa "*MACRI, ELENA VIVIANA C/ PROVINCIA DE RÍO NEGRO (MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y DERECHOS HUMANOS DE RÍO NEGRO -C.P.E.) S/ ORDINARIO - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - CONTENCIOSO (RO-00461-L-2024)*" hemos sostenido:

"El régimen docente provincial establece que la trabajadora puede revestir, con relación al cargo que desempeña, la calidad de titular, interina o suplente, según la clasificación que establece la Ley 391 y la Resolución N° 1080/92 (T.O. Resolución N° 100/95).

El docente titular es aquel que ha sido designado luego de un proceso de concurso de antecedentes o de oposición y antecedentes, según el cargo a cubrir y lo establecido en los Capítulos VI y VII del Estatuto Docente. Alcanzada la titularidad del cargo, se adquiere la estabilidad propia del empleo público.

Distinta es la situación de interinatos y suplencias, definidos en la Resolución N° 1080/92:

"1.- Entiéndese por interino el docente que se desempeña transitoriamente en un cargo u Horas cátedra vacantes.-

2.- Entiéndese por suplente el docente que reemplaza a otro en el mismo cargo u horas Cátedra de presupuesto, por licencia o ausencia del titular, interino o suplente que los ocupa".

En estos casos la estabilidad es diferente, desde el punto de vista de los derechos, estos trabajadores resultan protegidos con la misma intensidad en el goce de prerrogativas estatutarias, pero su situación de revista no es inamovible.

El artículo 22 de la Ley 391 dice:

"En los casos del personal suplente e interino, además de lo indicado en el artículo 19 la estabilidad estará condicionada a la presentación del titular en el cargo, a lo dispuesto en los artículos 17 y 24 de este Estatuto y, a la finalización del año escolar sólo para los suplentes de la rama primaria, que no ejerzan funciones directivas o

técnicas de inspección".

Y se agrega luego:

"Un ejemplo puede ayudar a hacer más clara la distinción. El artículo 24 de la Ley 391 dispone:

"Cuando por razones de cambio de plan de estudios o clausura de escuelas, cursos, divisiones o secciones de grado, sean suprimidas asignaturas o cargos docentes, la situación de revista del personal docente que se desempeñaba en ellos se determinará de la siguiente manera:

a) El personal suplente o interino cesará en el cargo o asignatura suprimidos, sin perder el derecho a nuevas suplencias o interinatos que se produzcan en la forma establecida por este Estatuto;

b) El personal titular tendrá derecho a permanecer en disponibilidad con goce de sueldo hasta tanto se le dé nuevo destino conforme a las previsiones y limitaciones que se establecen en el artículo 25".

Aquí se verifica el distinto alcance de cada situación de revista, mientras que la titularidad asegura estabilidad económica, interinos y suplentes no la tienen, debiendo presentarse nuevamente a asambleas para tomar otros cargos, y a partir de allí percibirán las remuneraciones correspondientes".

Entonces, más allá de que pueda parecer injusta la pérdida de cargo y salario para un docente interino o suplente, la naturaleza jurídica del vínculo laboral es condicional o transitoria, no adquiere la estabilidad del cargo titular.

Y en el caso concreto, los cierres de cargos han obedecido a una actualización del sistema educativo, basado en datos demográficos, lo que implica conferirle razonabilidad al proceder estatal.

De esta manera concluyo que no se verifica en autos la existencia de una lesión a derechos subjetivos de docentes titulares, tampoco se verifica un daño en derecho laborales de trabajadores con estabilidad impropia, tal el caso de docentes interinos o suplentes.

Finalmente no puedo dejar de señalar lo dispuesto por nuestro Máximo Tribunal en los autos : **"PADRES Y MADRES DE LA COMUNIDAD EDUCATIVA DE LA**

ESCUELA N° 364 C/ MINISTERIO DE EDUCACION Y DERECHOS HUMANOS (PROVINCIA DE RIO NEGRO) S/ AMPARO" (Expte. N° RO-00903-L-2023), en cuanto a que: *"...el amparo constituye un proceso excepcional que exige para su apertura circunstancias muy particulares, caracterizadas por la presencia de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta y la demostración de un daño concreto y grave que solo puede eventualmente ser reparado acudiendo a esa vía urgente y expeditiva (cf. CSJN Fallos: 324:754). Asimismo, es preciso recordar que este Cuerpo señaló que la fijación de políticas educativas, así como la planificación, organización y administración del sistema son, por imperio constitucional, privativas del Consejo Provincial de Educación (cf. STJRNS4 Se. 189/15 "Cepedano", Se. 79/18 "Mansilla"). En tal sentido, no cabe -en principio- la intromisión del Poder Judicial en una decisión dictada por la autoridad educativa en ejercicio de las competencias previstas en la Constitución Provincial y en la Ley F 4819 -Ley Orgánica de Educación- referente a la organización y planificación del sistema educativo. Desde esa perspectiva, una interpretación razonable permite afirmar que fijar y aplicar una política educativa es asunto reservado al Poder Ejecutivo, pero ello no enerva el contralor jurisdiccional de constitucionalidad cuando esos actos afectan derechos y garantías fundamentales de los niños, niñas y adolescentes, reconocidos en las Constituciones o en leyes superiores. Como se expuso, no es atribución judicial valorar la eficacia o bondad de esa política ni juzgar sobre la oportunidad, mérito o conveniencia de las decisiones propias de los otros poderes del Estado, pero sí incumbe al Poder Judicial determinar -en el caso concreto- si concurre una alteración de esos derechos y garantías. Se tiene presente que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la educación y a que ésta sea impartida de manera segura para ellos. El Estado debe garantizar el acceso educativo y los medios utilizados para asegurar tal resultado son parte de las tareas de gestión que tiene a su cargo el organismo estatal, por lo que la elección e implementación quedan reservadas a su ámbito de decisión, siempre y cuando se garantice el derecho en cuestión (cf. "Mansilla" antes citado)".*

A modo de colofón y en virtud de ello, siendo que conforme surge de la Resolución 4713/25 del C.P.E. se puso en vigencia el DOMEI, marco reglamentario consensuado por todas las partes del Organismo Educativo, el que se adecuaba debidamente al Estatuto Docente erigido mediante Ley 391, no se verifica ilegalidad manifiesta.

Tampoco se ha demostrado la existencia de perjuicios ilegales a docentes ni a alumnos, todo lo que llevará a rechazar la acción de amparo, con costas.

Por todo lo expuesto, **EL SR. JUEZ DE LA CÁMARA SEGUNDA DEL TRABAJO DE LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN JUDICIAL CON ASIENTO EN ESTA CIUDAD;**

III. RESUELVE:

1. Rechazar la acción de amparo interpuesta por la Unión de Trabajadores de la educación de Río Negro contra el Ministerio de Educación y Derechos Humanos de Río Negro, conforme los argumentos precedentemente expuestos, con costas a la accionante.
2. Regúlense los honorarios de los Dres. Diego Jorge Brogginini y César Alejandro Alfaro, en conjunto en la suma de \$754.460 (10 Jus); y al Dr. Luciano Minetti Kern, Dra. Fátima Aguirre y Dr. Francisco López Raffo en la suma conjunta de \$754. 460 (10 Jus) de conformidad con el art. 37 de la Ley 2212.
3. Regístrese y notifíquese conforme el art. 25 de la LPL.
Oportunamente cúmplase con Ley 869 y archívense las presentes actuaciones.

DR. JUAN AMBROSIO HUENUMILLA

-Presidente-

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.

Ante mí: DRA. MARÍA MAGDALENA TARTAGLIA -Secretaria-