Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

Tramita por ante esta Fiscalía de Estado el expediente de nuestro registro N° 50/25, caratulado: "S/MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACION POR DESOBLIGACION DOCENTE", iniciado con motivo de la presentación efectuada por dos progenitores de alumnos de establecimientos públicos de la Provincia, quienes denuncian supuestas irregularidades en el marco de medidas de fuerza adoptadas por personal docente.

Recibida la misiva (fs. 1/3), a través de la Nota F.E. N° 177/25 se solicitó Sr. Ministro de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología que remitiese un informe pormenorizado en el que se aborden los planteos efectuados en su totalidad, adunando la documentación que respalde la respuesta brindada (fs. 4).

En particular, se le requirió que se expidiera respecto a si se están llevando a cabo los controles pertinentes en relación a los agentes que participan de las acciones sindicales calificadas por el gremio como "desobligaciones docentes" y si, en caso de verificarse incumplimientos, se han practicado descuentos de haberes por las horas no laboradas. En caso negativo, se le solicitó que fundamente las razones por las que no se ha procedido de ese modo.

Por otro lado, y en lo vinculado a los planteos efectuados respecto del derecho de aprender de los niños, niñas y adolescentes, se lo emplazó a que se expidiera acerca de las medidas adoptadas desde el Ministerio de Educación para disponer lo conducente a fin de mantener en funcionamiento el servicio educativo regular, aún frente a circunstancias como la señalada en la presentación.

Luego, antes de vencer el plazo para contestar la requisitoria, se recepcionó una nueva presentación, dirigida contra el equipo de gestión del Ministerio de Educación, en sentido similar a la anterior pero planteando, además, otras cuestiones adicionales en torno a la problemática mencionada (fs. 5/7).

En función de lo anterior, mediante la Nota F.E. N° 183/25, se peticionó al titular de la cartera educativa que, no habiendo precluido el plazo para contestar la Nota F.E. N° 177/25, se expidiera agregando las consideraciones pertinentes (fs. 8).

Finalmente, en contestación a lo requerido, a través de la Nota S.C.L. (S.L.G.) N° 50/25, desde la Secretaría de Coordinación Legal de Gobierno se envía copia del expediente digital MED-E-74616-2025, conteniendo la respuesta a lo requerido, brindada por la Sra. Ministra de Obras y Servicios Públicos, como responsable a cargo del Ministerio de Educación por ausencia de su titular (fs. 9/28).

Descriptos que fueran los antecedentes señalados, con la documentación recibida me encuentro en condiciones de expedirme con relación al análisis de las cuestiones planteadas.

En su escrito inicial, los presentantes denuncian la existencia de medidas de fuerza recurrentes adoptadas por el personal docente.

Específicamente aluden a la así denominada "desobligación", descripta como el retiro de los educadores del establecimiento cumplida más de la mitad de la jornada escolar.

Advierten que este tipo de accionar afecta gravemente el derecho a la educación de los menores, dificultando la

dinámica familiar y el envío de los niños a clases, resultando en una educación deficiente y escasos días de clase efectivos.

Para el caso que la medida en cuestión no se encuentre amparada por la Ley de Asociaciones Sindicales u otra normativa, requieren saber si se están descontando las horas no trabajadas a los docentes que adhieren y quién es el responsable de ordenar tales descuentos.

Observan que, como no se llevan adelante las detracciones a los agentes que no cumplen con el servicio, se genera la percepción de una financiación indirecta de estas medidas por parte del Ministerio de Educación, facilitando su recurrencia y la adhesión de los trabajadores.

Por último, se invoca el art. 5° de la Ley Provincial N° 521, el cual establece la prevalencia del interés superior del niño cuando exista conflicto entre éste y otros derechos e intereses igualmente legítimos.

La presentación subsiguiente, dirigida explícitamente contra el Equipo de Gestión del Ministerio de Educación, alude en cambio a la supuesta existencia de actos administrativos basados en hechos falsos por los cuales se aceptaría la conducta de los trabajadores en el marco de medidas de fuerza del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación Fueguina, también bajo la modalidad de "desobligación".

La denuncia detalla que, por un período aproximado de cinco años, el Ministerio de Educación toleró sistemáticamente estas prácticas —mediante las cuales los docentes de diversas instituciones

educativas se retiran de sus funciones una vez cumplida la mitad de la jornada laboral— sin que exista una justificación normativa válida para dicha acción.

El presentante postula que tales actos no cumplirían los requisitos establecidos en el ordenamiento vigente y carecerían de un marco legal que los justifique, constituyendo una falta grave que ameritaría descuentos salariales, sanciones disciplinarias e, incluso, la consideración de abandono de cargo.

Finalmente, describe que dicha situación ha resultado en que los programas curriculares no se cumplan íntegramente, estimándose que los días de clases efectivos apenas alcanzan los noventa por ciclo lectivo, lo que compromete gravemente la calidad educativa, importando una vulneración a la Ley de Educación Nacional N° 26.206, a la Ley de Educación Provincial N° 1.018 y a los principios de legalidad, transparencia y eficacia administrativa.

En cuanto a la respuesta recibida desde el Gobierno Provincial, se observa que la misma se desglosa en: (i) un informe elaborado por la Subsecretaría de Recursos Humanos del Ministerio de Educación, al cual se acompaña un dictamen emitido en el año 2022 por el servicio jurídico del Ministerio de Trabajo y Empleo; (ii) otro informe hecho por la Secretaría de Gestión Educativa; (iii) un reporte confeccionado por la Secretaría de Coordinación del Ministerio de Educación; y (iv) un informe de la Dirección General de Asuntos Jurídicos dependiente de la propia cartera educativa.

El primero de los documentos aludidos, Informe Ss. RR.HH. N° 2146/25, declara que la "desobligación docente" no constituye

un concepto reconocido ni respaldado legalmente, ni se encuentra contemplado en la normativa vigente que rige el régimen laboral docente.

Dice que, por este motivo, no está creada ni habilitada en los sistemas oficiales de novedades (SIGE, SIGA), y no correspondería su carga ni procesamiento "como tal"; sin perjuicio de lo cual en virtud de un antecedente (Informe D.G.A.J.yJ. S/N Ref. Nota Múltiple N° 595/2022 del Ministerio de Trabajo y Empleo), las instituciones educativas sí registran a los docentes que adhieren a este tipo de medidas, pero "con fines exclusivamente informativos y de seguimiento administrativo".

En su párrafo final, el informe aclara que las medidas de fuerza reconocidas formalmente, como los paros docentes, sí se registran "y se aplican los descuentos correspondientes conforme a lo establecido por la normativa aplicable".

Por su parte, el dictamen S/N del Ministerio de Trabajo y Empleo del año 2022, adunado al informe precedente, pretende abordar las pautas procedimentales para el registro y eventual descuento de haberes de docentes en el contexto de medidas de fuerza sindicales.

Cabe aclarar que este documento se emite en respuesta a la Nota Múltiple N° 595/22 —no acompañada— que ya entonces solicitaba directrices para el Ministerio de Educación respecto a los descuentos salariales derivados de tales acciones.

En lo medular, el informe concluye que las llamadas "desobligaciones" no están reglamentadas y que constituyen un abuso que encubre una medida de fuerza de acción directa.

En tal sentido considera que las mismas se deben entender como una modalidad de "paro por horario determinado" y, en consecuencia, son pasibles de descuentos de haberes para quienes adhieren a ellas, debiendo procederse a la carga de la novedad en el sistema.

En última instancia, el letrado firmante refuta extensamente los argumentos del Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación Fueguina (SUTEF), que las considera ajenas a una huelga o medida de fuerza y, por ende, no susceptibles de descuento salarial. También rechaza la postura del gremio para quien la medida podría justificarse en el marco del art. 4 inc. c) de la Ley Nacional N° 23.551 (reunirse y desarrollar actividades sindicales).

Prosiguiendo el análisis de la información remitida por el Gobierno, se aprecia el informe de la Secretaría de Gestión Educativa emitido el 14 de agosto de 2025, respondiendo al requerimiento de este organismo en relación a los días de clase cumplidos durante el ciclo lectivo 2025.

Los datos reportados son los siguientes. De los 88 días hábiles en el período del 1 de marzo al 31 de julio de 2025, conforme a las Resoluciones M.E.D. N° 5017/2024 y N° 2359/2025: (i) según lo establecido en la Ley Nacional N° 25864, se contabilizaron 72 días de clases efectivos; (ii) hubo 34 días que, a pesar de ser incompletos (correspondientes a asambleas o "desobligaciones docentes"),

superaron el piso mínimo horario de cuatro (4) horas reloj de jornada escolar con dictado de clases a los estudiantes o el mínimo establecido por el nivel/modalidad, conforme al artículo 3° de la Ley N° 25864 y el artículo 2° de la Resolución CFE N° 484/24; y (iii) se registraron 16 días de días incompletos que no alcanzan el piso mínimo, correspondientes a jornadas de paro docente.

La Secretaría de Gestión Educativa aclara que la información presentada "representa una consolidación a nivel jurisdiccional", subraya que el grado de acatamiento a las medidas gremiales puede variar entre instituciones educativas e incluso dentro de ellas, debido a factores como la decisión individual de cada docente.

Seguidamente se verifica la contestación ofrecida a través de nota sin numerar, emitida por la Secretaría de Coordinación del Ministerio el 18 de agosto.

El objetivo principal de este reporte consistía en detallar las medidas adoptadas para mantener el funcionamiento regular del servicio educativo y compensar la pérdida de días y contenidos escolares, especialmente aquellos derivados de las denominadas "desobligaciones" docentes.

Luego de describir el marco legal, la Sra. Secretaria aduce que, con ese propósito, se habrían implementado diversas políticas y programas.

Menciona al Programa "Aprendo en mi Barrio" (Resolución MED N.° 640/2024), y lo describe como una estrategia de revinculación y acompañamiento para estudiantes con trayectorias

educativas frágiles, que busca generar nuevos espacios de participación y nivelación.

Más adelante refiere al Programa Provincial de Actualización Docente (Resolución MED N.° 503/2024), en el marco del cual se organizarían encuentros periódicos con directivos y supervisores para fortalecer capacidades institucionales y abordar problemáticas coyunturales, facilitando herramientas de gestión pedagógica.

Además, el informe menciona un Programa de Fortalecimiento Pedagógico (Resolución MED N.° 2412/2025), destinado a estudiantes de Nivel Inicial, Primario y sus modalidades, que despliega espacios adicionales de enseñanza para intensificar y acompañar las trayectorias escolares.

De acuerdo al informe elaborado por la Secretaría de Coordinación, estas tres líneas de acción —revinculación estudiantil, actualización docente y fortalecimiento pedagógico— constituirían una "estrategia integral" para mitigar los efectos de las interrupciones y asegurar el pleno ejercicio del derecho a la educación.

Adicionalmente, se menciona que se solicitó a los equipos directivos de todas las instituciones educativas informar sobre cualquier novedad que implique la suspensión de actividades o modificación del uso del edificio escolar, para asegurar el cumplimiento de la normativa.

Por último, cabe referir al Informe D.G.A.J. N° 648/25 elaborado por el servicio jurídico del Ministerio, que termina por consolidar las respuestas precedentes.

Luego de un recuento de las acciones llevadas a cabo para dar respuesta al requerimiento emitido por esta Fiscalía de Estado, el dictamen en cuestión procede a establecer, a partir de los antecedentes recopilados de la Subsecretaría de Recursos Humanos y el Ministerio de Trabajo, que la figura de la "desobligación docente" es inexistente en el marco normativo y califica tales prácticas como medidas pasibles de descuentos salariales.

El parte legal concluye respaldando las políticas públicas concretas adoptadas por el Ministerio para asegurar la continuidad pedagógica y mitigar los efectos adversos de las medidas sindicales y asegura que se actuó en resguardo del derecho de los estudiantes, enmarcando todas estas acciones en un "esfuerzo integral de política pública orientado a garantizar la máxima continuidad del servicio educativo, aún en escenarios de conflictividad gremial".

Concluido el análisis de los documentos recabados, es posible señalar que las dos presentaciones que dan inicio a estas actuaciones abordan una temática que no es novedosa para este organismo.

En el año 2023, en el marco de una investigación promovida por supuestos incumplimientos por parte de las instituciones educativas de la Provincia respecto del Calendario Escolar 2022, se emitió el Dictamen F.E. N° 6/23.

La entonces denunciante había alegado que la Provincia estaba incumpliendo deberes constitucionales en materia educativa, así como convenios suscriptos con el Ministerio de Educación de la Nación en el año 2021, que establecían 190 días de clases y una

hora extra después de las vacaciones de invierno para alcanzar un mínimo de 25 horas semanales. Ya se apuntaba entonces a las medidas de fuerza realizadas por los gremios docentes.

Tras recibir la documentación del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, se determinó que la respuesta de la cartera había sido genérica y que no había explicado de manera concreta en qué proporción ni de qué forma se habrían complementado los días de clases suspendidos por las diversas problemáticas denunciadas. Además, se evidenció que el Ministerio no contaba con un sistema de información actualizado para verificar el cumplimiento del Calendario Escolar.

Por este motivo, la Fiscalía de Estado recomendó al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología implementar y/o reglamentar un método de información centralizado dentro del Sistema Educativo Provincial (SEP). Éste debía permitir a la autoridad de aplicación monitorear las causas y efectos de las interrupciones y adoptar mecanismos adecuados para la efectiva compensación de los días y horas de clase perdidos.

Con posterioridad, en el presente año, este organismo de control tramitó otra denuncia en la que una progenitora de dos alumnas de la Escuela Provincial N° 16 "Doctor Arturo Mateo Bas" expuso el precario estado edilicio de la institución y las reiteradas suspensiones de clases que éste habría provocado, sin que se obtuvieran respuestas o soluciones concretas.

En función de ello, se emitió el Dictamen F.E. N° 7/25, por el que se señalaron graves deficiencias y omisiones por parte del Ministerio.

Amén de detectarse una defectuosa planificación de las reparaciones del edificio, en lo que aquí importa, también se advirtió la carencia de personal docente y las suspensiones de clases por este motivo, así como la limitada respuesta de la Supervisión Escolar y la Dirección Provincial de Nivel Primario ante dicha situación.

El dictamen también destaca el silencio del Ministerio respecto a las denuncias reiteradas y constantes de la progenitora sobre los paros docentes y las "desobligaciones" como causas de la falta de clases.

Al respecto, se dijo que estas "desobligaciones", al implicar una interrupción total o parcial del servicio pedagógico, constituyen una paralización de tareas y el Estado está obligado a adoptar medidas para que no afecten el derecho a la educación de los menores.

Por todo ello, se exhortó al Ministro de Educación a implementar medidas básicas y mejores prácticas para cumplir con sus deberes, incluyendo lo relativo a la gestión de personal docente.

Concretamente, se le requirió que, con intervención de las áreas involucradas y el apoyo de los servicios legales bajo su órbita, adopte, con las garantías legales que correspondan, las medidas del caso respecto de este tipo de incumplimientos al servicio, advirtiendo que la persistencia de estas falencias organizativas podría

generar responsabilidades funcionales de diversa índole para los involucrados.

En las presentes actuaciones se reitera el planteo vinculado con las "desobligaciones", verificándose que las acciones a cargo de la cartera educativa que desde este organismo fueron reclamadas, continúan sin materializarse.

En la presentación inicial se expone por un lado el impacto de las medidas gremiales en la calidad del servicio educativo, que se traduce en una afectación directa en los derechos fundamentales de los alumnos, y por el otro se denuncia una irregularidad, consistente en la injustificada falta de descuento de haberes a quienes participan de las mismas.

Tal como ya he mencionado con antelación, la cuestión se inscribe en el marco de una problemática compleja, como lo es la de las consecuencias sociales y legales que acarrean aquellas conductas activas que los trabajadores del sector público docente adoptan en forma colectiva para presionar a la contraparte en la relación de empleo —el Estado en cualquiera de sus niveles— con el fin de obtener el reconocimiento o cumplimiento de derechos o beneficios laborales.

En este contexto, en primer lugar cabe dejar expresamente señalado que la presente intervención se limita al análisis de las consecuencias administrativas derivadas de la omisión de practicar los descuentos salariales correspondientes a los días de inactividad docente y al impacto de éstos en el derecho de los alumnos, sin que ello importe emitir opinión alguna respecto de la legalidad de la

medida gremial adoptada ni acerca de la legitimidad de las reivindicaciones invocadas por la organización sindical, materias que exceden el objeto de este dictamen.

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional reconoce expresamente el derecho de huelga como una garantía de jerarquía constitucional en favor de los trabajadores.

A partir de esta cláusula —y de los convenios internacionales de la OIT ratificados por la República Argentina dotados de jerarquía supralegal conforme el art. 75 inc. 22, CN— la doctrina y la jurisprudencia han entendido que dicho reconocimiento no se limita a la cesación total de tareas, sino que se proyecta sobre las medidas de acción directa sindicales legítimas, siempre que sean pacíficas, colectivas, persigan fines gremiales y se desarrollen dentro de los límites impuestos por la ley y la razonabilidad, sin afectar de modo desproporcionado derechos de terceros ni el interés público comprometido en los servicios esenciales.

La medida de acción directa prototípica de los trabajadores es la huelga, que consiste en la abstención colectiva y concertada de la prestación de servicios por parte de los trabajadores, pero hay otras; sólo como ejemplo, los paros, los paros rotativos, las diversas formas de reducción del rendimiento (trabajo a desgano, trabajo lento, trabajo a reglamento, etc.) (GOLDIN, A., (Dir.); *Curso de derecho del trabajo y la seguridad social*, 2ª ed. actualizada, LA LEY, 2013, T. IV, Cap. 1).

Todos estos comportamientos materiales tienen un denominador común: implican la abstención o el retaceo de la

prestación laboral por parte de los trabajadores como medio de presión para lograr que se satisfagan ciertas reclamaciones previamente expresadas.

Al obstaculizar el normal desarrollo de las actividades de producción de bienes o de prestación de servicios en las que los trabajadores se desempeñan, las medidas de acción directa no sólo perjudican al empleador sino que también afectan los intereses de los destinatarios de dichos bienes y servicios, es decir, de los consumidores o usuarios. Es así que el desarrollo de la huelga provoca una evidente tensión con el ejercicio de los derechos del empleador, así como también con derechos de terceros o de la sociedad (doctrina de la CSJN, *in re: "Orellano"*, sent. del 7/6/2016).

Sin embargo, existen diferencias materiales relevantes entre estos tipos de medidas de acción. En sentido estricto, para hablarse de *huelga* se debe tratar de una abstención colectiva de la prestación laboral, temporal y con abandono del lugar de tareas, lo que no ocurre con el *paro*, que es una interrupción, también temporaria, pero en la cual los trabajadores permanecen en su lugar de trabajo.

Pueden darse incluso otras situaciones, como que los agentes disminuyan su colaboración y limiten al mínimo posible el cumplimiento de sus obligaciones, intentando evadir de este modo la imputación por abandono de servicios, lo que se denomina trabajo "a desgano"; o el "trabajo a reglamento", en el que los trabajadores cumplen estrictamente y al pie de la letra todas las normas, protocolos, procedimientos y reglamentos internos, pero sin introducir las prácticas informales que normalmente agilizan la tarea, entorpeciendo la labor.

Si bien, como se ha dicho, en todos los casos el derecho encuadra estas situaciones como modalidades del ejercicio del derecho de huelga, sus consecuencias pueden ser diversas.

Entonces, para valorar cuál es la consecuencia jurídica a aplicar en cada caso es indispensable que el patrón, en este caso el Estado, se encuentre en condiciones de identificar claramente la conducta asumida por el agente y registrarla como corresponde.

De este modo, si es una ausencia al lugar de trabajo, el funcionario competente deberá certificarla; lo mismo si es un cese en la prestación de tareas sin abandono del puesto, cualquier fuere la denominación que se le diere (paro, asamblea informativa) o un cumplimiento defectuoso del débito laboral (quite de colaboración, trabajo a desgano, etc.).

La forma de registrar el comportamiento material del agente dependerá del sistema implementado en cada repartición (sistema electrónico, planilla física). Luego, constatada la conducta en cuestión y registrada la misma, esto dará lugar a que se aplique la consecuencia pertinente.

En este caso, de acuerdo a la descripción proporcionada por denunciantes y funcionarios, pareciera que las "desobligaciones" fueran una modalidad de adhesión a una medida de fuerza sindical que implica el no ejercicio de las funciones de los agentes involucrados por horas determinadas, sin las formalidades que habitualmente rodean a un paro total (v. Dictamen F.E. N° 7/25). En este punto, no parece desacertada la calificación dada por la autoridad del trabajo en la opinión legal acompañada por la propia cartera educativa.

Es por este motivo que, al emitir el Dictamen F.E. N° 7/25 ya se había dejado en claro que atañe a la autoridad de aplicación verificar que las áreas pertinentes cuenten con información actualizada y registren las inasistencias y "desobligaciones" correctamente, en atención a las secuelas de índole administrativa y, eventualmente, disciplinarias que pudieran derivarse. De este modo quedó exhortado a actuar el titular de la cartera educativa.

Ahora bien, la información obrante en el expediente MED-D-76416-2025 indica la postura legal y administrativa respecto de las "desobligaciones docentes" y coincide en el deber de llevar a cabo el descuento, pero no contiene ninguna constancia explícita que confirme que los mismos hayan sido llevados a cabo.

En efecto, aunque el Ministerio confirmó la política de llevar adelante las detracciones pertinentes frente a estas medidas de acción directa, el Informe N° 2146/25 de la SS.RR.HH. pareciera denotar que no se estaría volcando en los registros del Gobierno la novedad correspondiente.

En este sentido, no es entendible la confusa respuesta de la Sra. Subsecretaria de Recursos Humanos en cuanto a que las medidas de fuerza reconocidas formalmente como paros se registran y descuentan pero las desobligaciones no "se cargan ni procesan", ello "por no ser un concepto reconocido ni respaldado legalmente".

Pareciera ser entonces que si el trabajador acude a un comportamiento material que no es "reconocido ni respaldado legalmente", el mismo no podría ser "cargado ni procesado". Con lo cual,

queda en duda si se le está aplicando o no la consecuencia salarial pertinente.

La explicación ofrecida denota la existencia de un problema administrativo interno cuya falta de resolución expedita es inadmisible. De lo contrario, con la simple excusa de un defecto de diseño del sistema informático, se estaría tolerando y financiando constantemente el quite de colaboración de parte de determinados agentes, lo que cuanto menos puede ser considerado, como veremos más adelante, un perjuicio fiscal, esto sin mencionar las consecuencias nocivas que ello irroga para todo el alumnado, sus padres, tutores y la comunidad en su conjunto.

Ciertamente no es la falta de todo registro la solución a adoptar. Una interpretación de este tipo, y la ambivalencia burocrática resultante, no son aceptables y deben ser rápidamente remediadas conforme las pautas que seguidamente se indican.

A diferencia de un paro con ausencia, en esta modalidad el agente registrará su asistencia de la manera habitual. Por lo tanto, en un primer momento, no figurará como "ausente".

Sin embargo, el dato clave no es la presencia física, sino la efectiva prestación de servicios. Y aquí es donde el rol del superior jerárquico, o el encargado de control de asistencia que correspondiere es fundamental, pues la responsabilidad de esta figura es informar que, a pesar de la presencia física de los agentes, las tareas no se están llevando a cabo debido a la adhesión a una medida de fuerza.

Por una parte, se debe constatar que los agentes de su sector están adheridos a la medida y no están cumpliendo con sus funciones. Luego, se deberá informar formalmente esta "novedad" a la dirección de personal, recursos humanos o dependencia que corresponda, detallando: (i) fecha y el horario de la medida de fuerza; (ii) listado de los agentes que, estando presentes, adhirieron a la medida y no prestaron servicio; (iii) en su caso, carácter de la medida (asamblea, paro con permanencia, retiro del establecimiento, etc.).

Asimismo —y sin que esto implique limitar de ningún modo la responsabilidad de las autoridades de registrar correctamente las inasistencias— se deberán arbitrar un mecanismo sencillo, ágil y accesible, tal como un portal de gestión escolar, que permita a los padres de los alumnos afectados reportar ante el Ministerio la adhesión de docentes a cualquier medidas de fuerza, permitiendo identificar claramente el establecimiento, grado, educador y horario en que se produjo la misma.

De más está decir que la identificación de agentes que realizan medida de fuerza no tiene ningún propósito discriminatorio. Su única finalidad sería proceder al descuento de los días u horas no trabajadas, ya que si no hay prestación de débito laboral, como veremos enseguida, no corresponde abonar los haberes por esas horas.

Por otro lado, opera como protección del empleado, ya que si sólo se dejara constancia de la falta de prestación de tareas y no se justificara la misma en una medida de fuerza legítima, no sólo deberían dejar de pagarse las horas sino también procederse

disciplinariamente, a fin de sancionar al agente por incumplimiento de sus deberes y abandono del servicio.

A todo evento debe quedar en claro que registrar la falta de contracción al trabajo producto de la adhesión a una medida de fuerza de ningún modo puede considerarse como un "dato sensible".

El artículo 2° de la Ley 25.326 de Protección de Datos Personales, define dentro de los datos sensibles, entre otros, a aquellos que revelan la "afiliación sindical".

El propósito de la norma obedece, según los autores, a proteger la naturaleza reservada acerca de las convicciones personales en materia de derechos colectivos, así como también prevenir la hipotética posibilidad de discriminación y proteger la libertad sindical.

Ahora bien, la ley no prohíbe la recolección de datos sensibles, sino que los somete a un régimen más estricto que exige su previo consentimiento, prohíbe su recolección con finalidades distintas a las expresamente autorizadas y limita fuertemente su cesión a terceros.

Además, registrar la no prestación de tareas en el lugar de trabajo no implica captar un dato sensible. Dejar constancia de la adhesión de un trabajador a un paro o huelga tampoco, sencillamente porque cualquier trabajador, afiliado o no, puede adherir a las mismas.

Entonces, en el marco de la relación laboral, la recolección y tratamiento del día u hora de ausencia del agente, o su adhesión a una medida interruptiva del servicio público, es totalmente lícita y no tiene por qué infringir la ley 25.326, pues su finalidad es

posibilitar el ejercicio de una prerrogativa del empleador y el cumplimiento de una obligación legal o convencional, como lo es practicar los descuentos que correspondan.

Conviene abordar entonces este último aspecto, uno de los dos núcleos de las presentaciones en trato.

A este respecto puede afirmarse que es unánime la jurisprudencia de nuestro país conforme la cual no existe obligación por parte del empleador de pagar los salarios correspondientes al tiempo de las medidas de acción directa, con independencia de la legalidad o ilegalidad de la misma. Ello, en razón del carácter suspensivo que generalmente se le reconoce, por lo que la falta de prestación de servicios no justifica el pago de la remuneración (CSJN Fallos: 243-84; 254-65; 256-305; 312-318; 318-349).

Al efecto sostuvo el Máximo Tribunal de la Nación que: "*Si bien es cierto que el derecho de huelga puede ser invocado y ejercido aunque no medie ley reglamentaria del Congreso a su respecto, también lo es que la misma posibilidad debe reconocerse a la potestad del Estado destinada a tutelar los intereses públicos o privados susceptibles de ser afectados por el uso abusivo o ilícito de aquel derecho. La omisión del legislador no priva a los gremios de la posibilidad de emplear los medios previstos por la Constitución Nacional para la defensa de sus intereses profesionales. Pero tampoco priva al Estado del ejercicio de las atribuciones que inviste y que le han sido confiadas con vista al resguardo de las garantías constitucionales y a la protección y promoción del bien común*" (CSJN, Fallos: 254:56).

Es importante señalar que el descuento de los días no trabajados no puede ser visto como una sanción, sino que resulta una consecuencia del carácter lógico y sinalagmático de la relación de empleo público.

A su respecto, el Comité de Libertad Sindical de la OIT ha estimado que "no plantea objeciones desde el punto de vista de la libertad sindical" (OIT 1996). La Comisión de Expertos de la OIT por su parte, no ha criticado las legislaciones de Estados Miembros que prevén deducciones salariales en caso de huelga (OIT 1198) (v. SUISSIS, H., "*Tutela sindical. Derecho de Huelga. Descuento de Salarios*", LL, 2008-F, 207).

Esta doctrina es seguida por nuestro Superior Tribunal de Justicia, que con carácter de jurisprudencia obligatoria expresó lo siguiente:

"*En síntesis, las principales consecuencias que genera la huelga son las siguientes: "1) Provoca la suspensión del deber de trabajar, lo cual produce como efecto un daño concreto al empleador, al suspender la actividad productiva de la empresa, con la consiguiente pérdida económica que ello significa. "2) El principio general es que durante el período de huelga el trabajador no percibe remuneración; es decir, no tiene derecho a los salarios caídos (...) ".*

"*(...) La huelga, como se sabe, permite al empleado presionar a su empleador con la finalidad de obtener la satisfacción de sus justas demandas y, como tal medio de presionar, se trata de una medida de fuerza. En este tipo de relaciones es justo acordar a los trabajadores el irrenunciable derecho a retener sus tareas para alcanzar sus objetivos. De manera tal que como medida de fuerza que es,*

conlleva un costo que los empleados deben asumir, el no pago del salario como consecuencia de no haber prestado servicios. Si la realización de la huelga obligase a la dadora de trabajo a sufragar los salarios, la parte perjudicada por la medida de fuerza se convertiría en rehén de la contraria" (STJ de la Provincia de Tierra del Fuego, *in re: "ATSA c/Gob. de la Pcia. de Tierra del Fuego s/amparo sindical"*, expte. N° 1448/10 S.R., sent. del 13/04/11; ver también: *"A.T.E. c/ Provincia de Tierra del Fuego s/amparo sindical s/incidente de apelación*", expte. N° 1368/10 S.R., sent. del 13/04/2011).

En resumen: la principal consecuencia de las medidas gremiales de acción directa es suspender las condiciones básicas del contrato de trabajo —la prestación de servicios— de los agentes que adhieran, y el consecuente pago de la remuneración.

Lo contrario significaría que, además de asumir los perjuicios que le produce la falta de personal, deba también correr con los costos directos del pago de los salarios caídos, generando una licencia con goce de haberes que beneficiaría a los huelguistas en desmedro de aquellos que no hubieren adherido a la medida de fuerza.

Si bien es indiscutible que el empleador debe soportar la huelga cuando ésta se produce dentro de los límites de su legítimo ejercicio, no puede válidamente pretenderse que éste último deba además financiarla (THOMAS, G. J., *"Descuento de salario por uso de derecho de huelga desde la reforma y de la Ley de Bases y Puntos de Partida, Ley 27742..."*, En: *Bases para la libertad en el derecho administrativo argentino - Tomo Blanco*, REGUEIRA, E. A., ... [et.al.], CABA,

Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2025, p. 480).

En última instancia, la práctica de la deducción hace honor al principio de igual remuneración por igual tarea (art. 14, CN): si dos trabajadores cumplen la misma tarea, deben cobrar lo mismo por igual tiempo de trabajo. Pero si uno trabajó menos días u horas por ejercer su derecho de huelga, la diferencia salarial se justifica en la distinta prestación efectivamente brindada.

Es importante notar que la Administración ha compartido la postura antedicha.

En efecto, el Informe del Ministerio de Trabajo ya había adelantado este imperativo, y el Informe D.G.A.J. N° 648/25 lo adopta, correctamente, como política oficial del Ministerio de Educación.

En consecuencia, como se ha dicho, los funcionarios competentes en materia de control de ausentismo, ya sea en el ámbito del establecimiento como también las autoridades de recursos humanos dependientes de la cartera educativa, tienen el deber de registrar adecuadamente la adhesión de cualquier trabajador a una medida de acción directa, sea cual fuere su modalidad.

Seguidamente, las áreas con incumbencia en el tema deberán practicar los descuentos de haberes pertinentes, de conformidad a las premisas establecidas, toda vez que, de no hacerlo, se consuma una omisión injustificada con aptitud de ser considerada un incumplimiento de los deberes a su cargo, además de un perjuicio fiscal,

dando lugar, como ya viene advirtiendo este organismo, a responsabilidades funcionales de toda índole para los involucrados.

Habiendo clarificado este primer aspecto del objeto de la investigación, corresponde abordar lo atinente al impacto que producen estas "desobligaciones" en el derecho fundamental a aprender de los alumnos y las medidas que debe adoptar el Ministerio para garantizar el acceso de los niños a recibir educación y tener clases.

Y es que, en efecto, a la tensión ya descripta entre el derecho de huelga de los trabajadores y el servicio público estatal, se revela, en el caso de la educación, otro elemento de peso a tener en cuenta, que se vincula directamente con el derecho a aprender consagrado en el art. 14 de la Constitución, en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y en diversos tratados internacionales de derechos humanos.

Sin que ello signifique desconocer la centralidad del derecho de huelga como garantía de la libertad sindical, lo cierto es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha señalado que el derecho a la educación de alta calidad reviste carácter prioritario por su vinculación con la dignidad de la persona y la igualdad de oportunidades (Fallos: 322:875; 323:2659).

No caben dudas de que la afectación de los alumnos producto de la privación de este derecho en forma reiterada y prolongada viola en forma flagrante los convenios y los tratados internacionales de protección de la niñez, que garantizan como derecho la educación obligatoria primaria y secundaria y la educación terciaria y universitaria.

Sin embargo, pese a esta clara directiva constitucional, de la información colectada por la Secretaría de Gestión Educativa se desprenden datos alarmantes con respecto a la educación pública de la Provincia de Tierra del Fuego.

En esencia, los datos recibidos confirman lo denunciado por los presentantes: de un total de 88 días de clase correspondientes a la primera mitad del año, se perdieron casi un 20% por jornadas completas de paro docente, en tanto casi otro 40% quedó interrumpido por asambleas o "desobligaciones".

Esto quiere decir que, en términos generales, y dejando de lado situaciones particulares que pudieran verificarse en ciertos establecimientos educativos —y que en algunos casos, como el tratado en el Dictamen F.E. N° 7/25, saltaron a la luz, además de los reclamos gremiales por aumento salarial, numerosos problemas edilicios—, los alumnos tuvieron menos de la mitad de días de clase íntegros de los que correspondía conforme el Calendario Escolar durante el primer semestre del Ciclo Lectivo 2025.

Tanto la inercia como el accionar defectuoso o insuficiente de los órganos de gobierno frente a conflictos gremiales prolongados que afectan los servicios públicos, encierran una conducta incompatible con su obligación de garante principal de derechos fundamentales.

La OIT ha sido reticente en calificar a la educación como servicio público esencial en los casos en los cuales se sometió al Comité de Libertad. Así y todo, ha dicho que, cuando se extiende en el tiempo, pueden establecerse servicios mínimos en consulta plena con

los interlocutores sociales (OIT, 338; ver también 243, Conflicto CETERA y Provincia de Neuquén, *ob. cit.*).

Esto ha llevado a los autores a sostener que, en todo caso, si no es un servicio esencial, debe tener los mismos efectos cuando el ejercicio del derecho de huelga compromete lapsos prolongados de duración del conflicto y con ello produce un daño irreparable para los alumnos y sus familias que, a su vez, se transforma en irrecuperable (*ídem*, p. 2).

Además, la postura de la OIT ha sido objeto de críticas de distinto tenor. Por una parte, se destaca que los paros prolongados castigan de manera desproporcionada a los sectores de menores recursos, que dependen en mayor medida de la educación pública, generando desigualdades estructurales. Por otro lado, negarle carácter esencial importa soslayar el rol de pilar fundamental de la escuela en el desarrollo social, la igualdad de oportunidades, la construcción de la ciudadanía; y también su papel en la organización familiar por no hablar, incluso, de su índole alimentaria.

Entonces, a la luz de lo indicado, el Estado se encuentra obligado a armonizar el derecho de huelga de los trabajadores de la educación con el derecho de los niños, niñas y adolescentes a recibir una educación continua y de calidad, evitando, en la medida de sus posibilidades, que se llegue a una situación irredimible.

Ello impone un deber de garantía: cuando los docentes ejercen legítimamente medidas de fuerza, la Administración no puede permanecer pasiva, sino que debe desplegar políticas

compensatorias de modo de evitar que el ejercicio de un derecho sindical derive en la anulación práctica de otro derecho fundamental, en este caso, el de los alumnos a aprender.

Se ha adelantado en el Dictamen F.E. N° 6/23 que la Ley Nacional N° 23849 —Convención sobre los Derechos del Niño— impone al Estado la adopción medidas para fomentar la asistencia regular a las escuelas y reducir las tasas de deserción escolar (art. 28, inc. e).

También se dijo que, en cuanto al ciclo lectivo anual, la Ley Nacional N° 25864 -año 2004- fijó un mínimo de ciento ochenta (180) días efectivos de clases para las instituciones educativas en las que se brinde Educación Inicial, General Básica y Polimodal, o equivalentes, y estableció que las autoridades educativas de las jurisdicciones deberán adoptar medidas para compensar los días de clase perdidos hasta completar el mínimo establecido -arts. 1° y 2°-.

Como se informa desde el Ministerio, recientemente, la Resolución CFE N° 484/24 eleva el estándar a ciento noventa (190) días efectivos, definiendo como válidos únicamente aquellos en los que se dicten al menos cuatro (4) horas reloj.

Pero no es éste el único compromiso asumido por la Provincia. De acuerdo al art. 4° de la citada resolución, si la cantidad de horas dictadas es menor a setecientas sesenta (760) horas reloj, "*será obligatorio implementar como estrategia de compensación la recuperación efectiva de los días u horas de clases no dictadas, hasta alcanzar o superar esta cantidad mínima de horas*".

Al escaso ritmo de días de clase completos e incompletos pero efectivos cumplidos hasta el momento, y teniendo en cuenta que, además, los paros sindicales se siguen acumulando incluso en los días en que se están escribiendo estas líneas, debe darse por descontado que difícilmente puedan alcanzarse esa cantidad de horas estipuladas sin que se establezcan mecanismos de recuperación como los indicados por el Consejo Federal de Educación.

Cuando se producen pérdidas de días de clase, las acciones de recuperación que deben adoptar las jurisdicciones incluyen: (i) extensión del calendario escolar (aumentando la cantidad de días de clase al final del año escolar para compensar las jornadas perdidas o bien ajustar las fechas de inicio o finalización del ciclo lectivo, respetando los límites legales y la disponibilidad institucional); (ii) jornadas de recuperación (implementando jornadas intensivas o extracurriculares dentro del mismo año lectivo en días sábados, feriados no lectivos); (iii) reprogramación de contenidos (reorganizando el plan de estudios para asegurar que los espacios curriculares obligatorios sean cubiertos o priorizando saberes esenciales para cada nivel educativo). Esto, entre otras medidas, que pueden importar incluso la utilización de herramientas tecnológicas hoy día al alcance generalizado de la población.

A este respecto advierto que, con la escasa información proporcionada por los responsables de las áreas involucradas, las acciones indicadas por el Ministerio en su respuesta lucen claramente insuficientes.

En efecto, en un escueto informe la Sra. Secretaria de Coordinación se limita a describir genéricamente una serie de programas educativos —algunos anunciados años antes— y asegura la existencia de una "estrategia integral" para afrontar la situación, pero no se especifica ni se cuantifica cuántos días u horas se recuperan de este modo.

En este sentido, la funcionaria alude al programa "Aprendo en mi Barrio" (enfocado, según la Resolución N° 640/24, en el acercamiento de la educación a sus entornos familiares y comunitarios y no a la mitigación del impacto de las medidas descriptas), al "Programa Provincial de Actualización Docente" (no destinado a alumnos sino a docentes y equipos interdisciplinarios) y al Programa de Fortalecimiento Pedagógico (cuya resolución no fue agregada a la respuesta y no aparece publicado en el Boletín Oficial para su consulta).

Pero la mención de estas actividades no viene acompañada de una explicación adecuada que permita comprender de qué forma se pueden entender aptas para cumplir con la misión de recuperación de espacios curriculares que se impone en estas circunstancias, desagregado por jurisdicción, nivel, modalidad y establecimiento.

Por enumerar algunas falencias: no se identifican los días y horas efectivamente perdidos por escuela y curso; no se categorizan según la magnitud del déficit educativo detectado a partir de la priorización de aprendizajes esenciales; no se dice nada sobre si se ha analizado la extensión de la jornada escolar; tampoco acerca del uso de días no lectivos o la implementación de clases intensivas de repaso y

priorización de contenidos; no se habla de la previsión de equipos docentes para jornadas extendidas o clases compensatorias; menos aún de los mecanismos de información a las familias; etc.

Pero fundamentalmente, las intenciones enunciadas no se ven respaldadas por reportes de días recuperados, horas efectivas compensadas ni contenidos priorizados impartidos, que permitan una evaluación y seguimiento concreto más allá de las palabras declamadas.

Por consiguiente, debe concluirse que las explicaciones brindadas no alcanzan para asumir que la cartera educativa haya emprendido, como correspondía a esta altura de los acontecimientos, las acciones pertinentes con el objeto de garantizar el derecho de los estudiantes, revelando debilidades en la planificación y ejecución de estos dispositivos de reposición pedagógica.

En consecuencia, corresponde exhortar al Sr. Ministro de Educación a arbitrar de inmediato las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de los alumnos de todos los niveles obligatorios del sistema educativo.

Al efecto, deberá implementar políticas públicas, bien sea elaborando nuevos programas educativos o adaptando los existentes, con el objetivo expreso de paliar específicamente la problemática suscitada a partir de la pérdida de días de clase, sea esto producto de acciones colectivas de los sindicatos o por cualquier otra circunstancia, en cumplimiento de lo establecido por la Resolución CFE N° 484/24.

Estos mecanismos no sólo deben servir para sumar días y horas de recuperación, sino que han de ser capaces de garantizar

aprendizajes reales y verificables. Deben además venir acompañados de trazabilidad administrativa y de estrategias pedagógicas específicas, ajustadas a los sectores más afectados.

Asimismo, el Sr. Ministro deberá ordenar lo conducente para que los responsables dentro de los establecimientos educativos y en las dependencias del la cartera educativa cumplan correctamente con la carga de novedades vinculadas con las conductas docentes que puedan importar cese de prestación de tareas, con o sin abandono del puesto de trabajo, —"desobligaciones" o cualquier otra modalidad o denominación que adopte— y, de ese modo, pueda procederse, por los mecanismos pertinentes, al oportuno descuento de haberes a los agentes involucrados.

También deberán habilitarse los medios adecuados para que la población escolar afectada pueda reportar nivel, ciclo, grado, año, establecimiento y docente que no cumplen con la formación educativa, por los motivos que fuere, incluyendo la adhesión a medidas de fuerza.

Por último, se hace saber al Sr. Ministro que la reiteración del incumplimiento a lo indicado en el presente dictamen podrá dar lugar a las responsabilidades pertinentes producto de las acciones que los afectados puedan deducir en los órdenes administrativo, civil y penal.

Para finalizar, sin perjuicio de las razones que puedan haber dado origen al conflicto gremial —que, como es de público conocimiento, se viene manifestando de manera reiterada en el ámbito

educativo desde hace años—, corresponde reiterar que no es objeto del presente análisis efectuar un juicio de valor sobre tales causas.

No obstante ello, sí encuentro necesario llamar a reflexión sobre las consecuencias que tales medidas producen en el plano social, en particular en lo que respecta al derecho de los alumnos a recibir educación en condiciones de continuidad y regularidad, derecho cuya vigencia plena constituye una obligación indelegable del Estado y un interés público de la mayor relevancia.

Diversos estudios en pedagogía y psicología de la educación señalan que las interrupciones prolongadas de la escolaridad, generan efectos negativos en el proceso de aprendizaje de los alumnos: pérdida de enseñanzas previas; aumento de la desigualdad educativa, comparados con sus pares de otras jurisdicciones que accedieron a trayectorias educativas más completas y eficientes; afectación y menor desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales; etc.

Estas circunstancias condicionan sus perspectivas de desarrollo futuro, comprometiendo tanto las oportunidades académicas como las laborales, y limita la posibilidad real de movilidad social ascendente, presupuesto indispensable de la igualdad sustantiva de oportunidades.

De allí se sigue que, así como resulta ilegítimo trasladar el peso de las crisis exclusivamente al salario de los trabajadores, también lo es transferir sus costos a los estudiantes, privándolos del acceso a una formación plena y continua.

Desde la perspectiva constitucional, el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos sociales impide

aceptar este tipo de interrupciones sistemáticas, en la medida que las mismas generan un daño irreparable.

Debe advertirse, además, que la prolongada suspensión de clases produce un efecto nocivo que trasciende a la comunidad educativa y afecta directamente el tejido social, pues obstaculiza la función integradora de la escuela como espacio de socialización, inclusión y formación ciudadana.

Como ha expresado el propio gremio, el uso de la violencia, la falta de respeto y la propagación del odio desplazan los límites de lo que es aceptable en el discurso público y resultan profundamente dañinos para el tejido social.

Bajo la misma premisa, así como desde el sindicato se solicita que no se utilicen discursos deslegitimantes respecto de sus medidas y la labor docente, tampoco la actividad sindical puede prescindir del impacto social que ocasionan las medidas de fuerza en el resto de la comunidad. Esto también puede socavar el vínculo con la comunidad de la que forma parte, hasta volverla indiferente a sus reclamos.

En consecuencia, el ejercicio del derecho de huelga en el sector educativo debe compatibilizarse con el interés superior del niño, principio rector en la interpretación constitucional y convencional. Ello no implica desconocer la legitimidad de las reivindicaciones gremiales, sino exigir que las medidas de fuerza se ejerzan de modo razonable y proporcional.

Habiendo culminado con el análisis de las cuestiones traídas a conocimiento, corresponde dar por concluida la intervención

de esta Fiscalía de Estado, restando emitir a tal fin el pertinente acto administrativo, cuya copia y la del presente dictamen deberán ser puestas en conocimiento del Sr. Gobernador, del Sr. Ministro de Educación, por su intermedio de las áreas a su cargo con incumbencia en la materia, del Sr. Ministro de Economía, de la Legislatura, del Tribunal de Cuentas de la Provincia, y de los presentantes.

DICTAMEN FISCALIA DE ESTADO N° 10 /25.-

Ushuaia, 22 SEP 2025

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur

Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur
República Argentina
======
FISCALÍA DE ESTADO

VISTO el Expediente F.E. N° 50/25, caratulado: "S/MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACION POR DESOBLIGACION DOCENTE"; y

CONSIDERANDO

Que el mismo se ha originado con motivo de la presentación efectuada por dos progenitores de alumnos de establecimientos públicos de la Provincia, quienes denuncian supuestas irregularidades en el marco de medidas de fuerza adoptadas por personal docente.

Que en relación al asunto se ha emitido el Dictamen F.E. N°1 0 /25 cuyos términos, en mérito a la brevedad, deben considerarse íntegramente reproducidos.

Que, conforme a los términos vertidos en dicha pieza, deviene procedente la emisión de la presente a los fines de materializar la conclusión a la que se ha arribado.

Que el suscripto se encuentra facultado para el dictado de este acto de acuerdo a las atribuciones que le confieren la Ley provincial N° 3 y su Decreto reglamentario N° 444/92.

Por ello:

EL FISCAL DE ESTADO
DE LA PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
R E S U E L V E:

ARTÍCULO 1°.- Dar por finalizadas las presentes actuaciones, ello de conformidad con lo expresado en el Dictamen F.E. N° 10 /25.

ARTÍCULO 2°.- Mediante entrega de copia certificada de la presente y del Dictamen F.E. N° 10 /25, notifíquese al Sr. Gobernador, al Sr. Ministro de Educación, por su intermedio de las áreas a su cargo con incumbencia en la materia, al Sr. Ministro de Economía, a la Legislatura, al Tribunal de Cuentas de la Provincia, y a los presentantes. Pase para su publicación al Boletín Oficial de la Provincia. Cumplido, archívese.

RESOLUCIÓN FISCALÍA DE ESTADO N° 70 /25.-

Ushuaia, 22 SEP 2025

VIRGILIO J. MARTINEZ DE SUCRE
FISCAL DE ESTADO
Provincia de Tierra del Fuego,
Antártida e Islas del Atlántico Sur