



Provincia del Neuquén

2026 - 20° aniversario de la reforma de la Constitución de la Provincia del Neuquén

Número:

Referencia: EX-2024-02080411- -NEU-SGRAL - RECURSO - JESSICA PAOLA NAVARRO y MATÍAS ALFREDO MÉNDEZ

VISTO:

El expediente electrónico EX-2024-02080411- -NEU-SGRAL mediante el cual la señora **JESSICA PAOLA NAVARRO** y el señor **MATÍAS ALFREDO MÉNDEZ** interpusieron recurso administrativo y el expediente electrónico asociado EX-2024-00651792- -NEU-LYT#CPE; y

CONSIDERANDO:

Que el 04 de septiembre de 2024 la señora Jessica Paola Navarro y el señor Matías Alfredo Méndez, representantes legales del niño J.V.M., mediante apoderado, interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 1021/24 del Consejo Provincial de Educación (en adelante CPE) que rechazó su pretensión de cobro de daños y perjuicios;

Que en su presentación relataron que el 22 de marzo de 2024 interpusieron reclamo administrativo ante el CPE por los daños y perjuicios que sufrió el menor el 21 de junio de 2023 a causa de un accidente ocurrido en la Escuela Primaria N° 121 de la ciudad de Neuquén. Detallaron que el mismo sucedió cuando aquel se encontraba jugando al básquet en el patio del establecimiento educativo dentro del horario escolar y que se resbaló repentinamente porque piso de la cancha se encontraba húmedo y con tierra, lo cual según señalan consta en el Acta N° 57/23 labrada por los directivos de la referida escuela. Indicaron que a raíz de este accidente el niño sufrió una fractura de tibia proximal de la pierna izquierda;

Que imputaron responsabilidad estatal por deficiente prestación del servicio educativo a cargo del Estado Provincial, con especial fundamento en los vicios de la cancha del establecimiento educativo y en la inadecuada supervisión de las condiciones en las que los niños jugaban en el recreo. Además justificaron la aplicación analógica del artículo 1767° del Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante CCyCN), frente a la ausencia de una norma específica que regule puntualmente la situación, y reclamaron la indemnización del daño patrimonial y extrapatrimonial sufrido por el menor. Citaron jurisprudencia en apoyo de su pretensión;

Que en su relato agregaron que el 15 de agosto de 2024 el CPE emitió la Resolución N° 1021/24 que denegó la pretensión resarcitoria. Argumentaron que dicha norma resulta infundada y que se han analizado de manera incorrecta los alcances de la responsabilidad estatal por accidentes en establecimientos educativos. Detallaron que resultan completamente desacertadas las consideraciones en las que se analizó la falta de servicio, efectuando el CPE un análisis incorrecto en relación a las circunstancias fácticas en las que los niños jugaban en la cancha del establecimiento educativo y dentro del horario escolar;

Que se agravieron porque el CPE no analizó que el piso de la cancha se encontraba húmedo y con tierra, exponiendo que tales circunstancias hicieron que la superficie fuera especialmente resbaladiza. Además, expresaron que no se consideró que fue la inadecuada vigilancia del personal docente lo que originó el suceso, quienes debieron advertir el peligro que representaba para los menores las condiciones en las que se encontraba la superficie de la cancha. Por tal razón, expresaron que los docentes debieron clausurar el sector afectado o suspender la práctica de actividades deportivas en ese espacio de la escuela;

Que plantearon que se trata de un supuesto de falta de servicio dado que el CPE no garantizaba las condiciones mínimas para el cuidado de la integridad del menor y que el personal docente fue negligente en la supervisión de sus actividades en el ámbito escolar. Concluyeron que la resolución cuestionada soslaya los deberes impuestos al Estado Provincial por la Ley 2945 Orgánica de Educación, la Constitución Provincial y la Convención sobre los Derechos del Niño. Ofrecieron prueba documental y peticionaron que se deje sin efecto la Resolución N° 1021/24 del CPE y se haga lugar al recurso administrativo interpuesto;

Que surge de los antecedentes que el 22 de marzo de 2024 los progenitores del menor, mediante apoderado, efectuaron un reclamo administrativo ante el CPE por medio de la cual solicitaron el cobro de daños y perjuicios por deficiente prestación del servicio educativo;

Que el 07 de junio de 2024 la Dirección Provincial de Educación Primaria del CPE remitió la documentación relacionada con el accidente sufrido por el menor;

Que previo Dictamen DICTA-2024-445-E-NEU-LYT#CPE de la Coordinación de Legal y Técnica, por Resolución N° 1021/24 del 15 de agosto de 2024 el CPE resolvió rechazar el reclamo administrativo interpuesto, siendo ello notificado el 21 de agosto de 2024;

Que el 04 de septiembre de 2024 los impugnantes, mediante apoderado, interpusieron recurso administrativo ante el Poder Ejecutivo de la Provincia del Neuquén contra la Resolución N° 1021/24 del CPE, lo que originó el caso bajo análisis;

Que a fin de dar resolución al presente planteo cabe advertir que el objeto se circunscribe al control de legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, de conformidad a lo dispuesto por los artículos 28° y 29° de la Ley 1284, en tal sentido se procederá a analizar si la Resolución N° 1021/24 del CPE resulta ajustada a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia del Neuquén, la Ley 1284 de Procedimiento Administrativo, la Ley 242 de creación del CPE, la Ley 2945 Orgánica de Educación, la Ley 2302 de Protección integral del niño y adolescente y su Decreto reglamentario N° 317/01 y demás normativa aplicable al caso;

Que a su vez, conviene señalar que el CCyCN (Ley 26.994, vigente desde el 01 de agosto de 2015) dispone en su artículo 1765°: *“La responsabilidad del Estado se rige por las normas y principios del derecho administrativo nacional o local según corresponda.”*;

Que así, en lo que respecta a la responsabilidad del Estado no resultan en principio aplicables las previsiones del CCyCN, pero aún no se ha sancionado en la Provincia del Neuquén una ley especial que la reglamente, tal como sí acontece en el ámbito nacional por medio de la Ley 26.944 de Responsabilidad Estatal. Por ello, este asunto deberá regirse por las directrices emanadas del Tribunal Superior de Justicia (en adelante TSJ), en virtud del artículo 65° de la Ley 1305;

Que resulta asimismo aplicable la Ley 1284 y la jurisprudencia dictada por el TSJ, atento a la cuestión de índole de derecho público local, conforme al precedente “Barreto” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación;

Que corresponde señalar que los hechos que motivan la presente impugnación tienen su punto de partida en

el accidente ocurrido el 21 de junio de 2023 en las instalaciones de la Escuela Primaria N° 121 de la ciudad de Neuquén, durante el horario del recreo, cuando el menor J.V.M. jugando al básquet en la cancha del patio del referido establecimiento se resbaló repentinamente porque el suelo estaba húmedo y con tierra. A raíz de dicho accidente, el niño sufrió una fractura de tibia proximal de la pierna izquierda;

Que los recurrentes imputan responsabilidad estatal por deficiente prestación del servicio educativo a cargo del Estado Provincial, con especial fundamento en los vicios de la cancha del establecimiento educativo y en la inadecuada supervisión de las condiciones en las que los niños jugaban en el recreo;

Que los recurrentes encuadraron la situación fáctica al amparo del artículo 1767° del CCyCN, según el cual: *“El titular de un establecimiento educativo responde por el daño causado o sufrido por sus alumnos menores de edad cuando se hallen o deban hallarse bajo el control de la autoridad escolar. La responsabilidad es objetiva y se exige sólo con la prueba del caso fortuito. El establecimiento educativo debe contratar un seguro de responsabilidad civil, de acuerdo a los requisitos que fije la autoridad en materia aseguradora. Esta norma no se aplica a los establecimientos de educación superior o universitaria.”*;

Que no resulta correcto el encuadre normativo efectuado en la impugnación al intentar subsumir el supuesto fáctico en el marco de un régimen iusprivatista derivado del CCyCN;

Que en este sentido, es dable destacar que el TSJ en la causa “Soto Alejandra Elisabet y otros c/Consejo Provincial de Educación de la Provincia del Neuquén s/ D Y P Derivados de la Responsabilidad Extracontractual del Estado”, Expediente N° 540605/20, emitió la Resolución Interlocutoria N° 42 del 06/07/21, en la cual delineó el marco normativo aplicable a las controversias que se suscitan en el ámbito de la responsabilidad de los establecimientos educativos públicos;

Que al respecto, se afirmó: *“La competencia en materia contencioso administrativa comprende aquellos supuestos en los que se pretende hacer efectiva la responsabilidad del Estado por los perjuicios sufridos como consecuencia de la actividad de la Administración (...) la materia de la responsabilidad del Estado, por su actuación en el ámbito del derecho público, pertenece al derecho administrativo, que por su naturaleza es local o provincial (...) la responsabilidad del Estado constituye un instituto de corte claramente iuspublicístico. Porque cuando la causa generadora de la responsabilidad, es la actuación del Estado sujeta al derecho administrativo, la cuestión se rige por normas y principios de derecho público, y no por el derecho privado, en tanto este tipo de responsabilidad, juega animada por principios especiales y propios de la especificidad de la materia...”*;

Que en cuanto a la interpretación del régimen de responsabilidad civil de establecimientos educativos, el TSJ realizó una comparación gramatical de los términos del artículo 1117° del Código Civil derogado, el cual comprendía a los propietarios de establecimientos educativos públicos, y del actual artículo 1767° del CCyCN que solo se refiere a establecimientos educativos privados;

Que en orden a ello, consideró: *“Como se repara, la redacción anterior del Código Civil que justificó en aquel entonces un criterio concreto de competencia –incluso anterior a la creación del fuero contencioso administrativo–, se refería expresamente a los establecimientos educativos públicos; y actualmente, el Código Civil y Comercial no hace referencia a estos (...) Desde esta perspectiva, analizada la cuestión desde el texto legal citado y de las disposiciones que la rodean, puede entenderse que el artículo 1767 del Código Civil y Comercial no alcanza a los establecimientos educativos públicos”*;

Que así, descartada la aplicación de un régimen iusprivatista al presente caso, debe acudirse a los lineamientos establecidos por el Máximo Tribunal a efectos de tener por configurada la responsabilidad estatal en su órbita extracontractual;

Que el Estado es responsable siempre que sea posible acreditar la existencia de un daño injusto y cierto; que el acto, hecho u omisión pueda ser imputado al agente u órgano estatal; que entre el daño ocasionado y la conducta estatal exista relación de causalidad directa e inmediata y que dicha conducta comisiva/omisiva

constituya una falta de servicio;

Que el daño resarcible es el daño jurídico entendido como todo menoscabo a los derechos, siempre que no exista un deber legal de soportarlo ni se encuentre autorizado por el ordenamiento jurídico. Además, el daño jurídico debe ser cierto, no meramente conjetural o hipotético. Así, verificado el daño a un interés jurídicamente tutelado, surge como consecuencia la necesidad de reparar;

Que la indemnización es el resultado que provoca el evento dañoso. El propósito de la indemnización es restablecer al damnificado a la situación anterior al hecho antijurídico y se traduce en el nacimiento de una obligación en sentido técnico: obligación de dar sumas de dinero o cosas, de hacer o de no hacer. Por lo tanto, la reparación siempre reviste sustancia patrimonial, aunque el interés subyacente puede no tenerlo;

Que en dicho marco se advierte que la resolución bajo examen efectuó un adecuado abordaje de la situación de hecho, expresó los fundamentos jurídicos por los cuales no resultan de aplicación las normas del derecho privado a supuestos en los que se juzga la responsabilidad del Estado y verificó que los requirentes no pudieron acreditar los presupuestos de la responsabilidad estatal;

Que debe destacarse que el TSJ ha delimitado el estándar interpretativo aplicable en supuestos en los que se imputa responsabilidad estatal por omisión a deberes jurídicos indeterminados, expresando que la interpretación debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos;

Que así, expresó: “... dándose el encuadre del caso en la imputación de responsabilidad por omisión, es necesario distinguir entre los supuestos de omisiones a mandatos expresos y determinados en una norma jurídica, de aquellos otros, fijados de modo general e indeterminado. Como lo ha indicado recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “...en este aspecto resulta relevante diferenciar las acciones de las omisiones, ya que si bien esta Corte ha admitido con frecuencia la responsabilidad derivada de las primeras, no ha ocurrido lo mismo con las segundas. Respecto del último supuesto corresponde distinguir entre los casos de omisiones a mandatos expresos y determinados en una regla de derecho, en los que puede identificarse una clara falta del servicio, de aquellos otros casos en los que el Estado está obligado a cumplir una serie de objetivos fijados por la ley sólo de un modo general e indeterminado, como propósitos a lograr en la mejor medida posible. La determinación de la responsabilidad civil del Estado por omisión de mandatos jurídicos indeterminados debe ser motivo de un juicio estricto y basado en la ponderación de los bienes jurídicos protegidos y las consecuencias generalizables de la decisión a tomar...” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 06/03/2007, “Mosca, Hugo A. c. Provincia de Buenos Aires y otros”, LA LEY 12/03/2007).” (TSJ, “Álvarez Luis Gilberto C/ Municipalidad de Neuquén S/ Acción Procesal Administrativa”, Expediente N° 3971/12, Acuerdo N° 77/17 del 12/06/17);

Que a su vez, la falta de servicio debe guardar una relación de causalidad directa, inmediata y exclusiva respecto del daño, puesto que de lo contrario se exime al Estado Provincial de responsabilidad;

Que de las constancias y antecedentes administrativos surge que en el sector donde ocurrió el hecho se encontraba el personal docente correspondiente y que una vez ocurrido el evento dañoso, el alumno fue debidamente asistido por el cuerpo docente que le brindó los primeros auxilios, llamaron a la ambulancia y a la familia del alumno. Además, labraron el acta correspondiente y denunciaron el siniestro ante la aseguradora, cuya póliza estaba vigente;

Que el hecho en cuestión se trató de un evento de carácter imprevisible y accidental, sin que pueda predicarse una falta en la prestación del servicio educativo que resulte determinante del suceso dañoso. En efecto, solo se puede tener por acreditada la ocurrencia de un hecho dañoso pero predomina la orfandad probatoria respecto del contexto circunstancial del hecho, no siendo posible predicar la falta de servicio ni trazar una relación de causalidad directa e inmediata entre el daño alegado y la supuesta omisión estatal. En otros términos, no surge acreditado que los daños sean consecuencia del actuar negligente de los docentes del establecimiento;

Que en tal sentido, sostuvo recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en remisión al dictamen de la Procuradora Fiscal, que “... como en toda pretensión indemnizatoria que involucre una reparación de daños y perjuicios no puede estar ausente el nexo causal entre el daño invocado y la prescindencia estatal, de manera que las consecuencias dañosas puedan serle imputadas. Así, sólo deberá responder si el perjuicio es consecuencia de la omisión en una relación de causa a efecto sin elementos extraños que pudieran fracturar la vinculación causal. Dentro de este marco, quien reclame la correspondiente indemnización deberá probar, como principio, esa relación de causalidad.” (CSJN, “Parisi de Frezzini, Francisca c/Laboratorios Huilén y otros s/daños y perjuicios”, sentencia del 20/10/2009, con cita de Fallos 330:563);

Que además se pretende una suma resarcitoria cuantiosa, sin embargo y amén de la carencia probatoria mínima de los presupuestos de responsabilidad estatal, también se incurrió en un déficit probatorio en cuanto a la extensión del resarcimiento pretendido;

Que por ello, corresponde reafirmar la regularidad del acto administrativo impugnado;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y de derecho expuestas, corresponde rechazar en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora Jessica Paola Navarro y el señor Matías Alfredo Méndez contra la Resolución N° 1021/24 del Consejo Provincial de Educación;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que los solicitantes se consideren con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno mediante el Dictamen DICFC-2024-226-E-NEU-AGG;

Por ello;

LA VICEPRESIDENTA 1° DE LA HONORABLE LEGISLATURA PROVINCIAL

EN EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO

D E C R E T A:

Artículo 1°: RECHÁZASE en todos sus términos el recurso administrativo interpuesto por la señora **JESSICA PAOLA NAVARRO** y el señor **MATÍAS ALFREDO MÉNDEZ** contra la Resolución N° 1021/24 del Consejo Provincial de Educación, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: Notifíquese a los interesados lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 3°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Educación.

Artículo 4°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y cumplido, archívese.