



Neuquén, 4 de mayo de 2022.

**I.- ANTECEDENTES**

**1.- Pretensión cautelar (hojas 32/34)**

Claudia García García solicitó que se disponga cautelarmente la aprobación del pedido de rectificación del plan de estudios del Colegio de Arte "Alma Libre" hasta tanto se resuelva el recurso administrativo deducido contra la Resolución N° 1089/21 emitida por el Consejo Provincial de Educación (en adelante, el "CPE").

Afirmó que la falta de aprobación de ese pedido le supone una privación de justicia que afecta las garantías de tutela judicial efectiva y acceso a la justicia y una palmaria afectación de los derechos de los estudiantes que cursan en la institución, que se verán forzados a cursar con un plan de estudios que no demuestra ni cubre sus intenciones de capacitación, lo que se reflejará en el título que se les otorgue.

El sustrato fáctico y argumental de su pretensión se expuso en los siguientes términos:

a. El 08/02/2018 inició las actuaciones para lograr la aprobación del plan de estudios, pero encontró obstáculos en su tramitación ante el CPE. En efecto, recién luego de la deducción de una acción de amparo por mora (Expte. 100497/2020) logró la aprobación del Colegio, aunque con un plan inadecuado (Plan N° 008 CPE) con materias propias de un CPED común, sin contenido de arte ni materias específicas, en clara inobservancia a la Resolución del CFE N° 179/12.

b. Ante la inaplicabilidad de ese plan, el 13/10/2020 insistió con su modificación y la aplicación de la



resolución federal. No obstante, ante la falta de respuestas, tuvo que interponer una nueva acción de amparo por mora y recién ahí el CPE emitió la Resolución N° 544/21, que sustituyó el plan por el Plan N° 537 CPE.

c. Este último tampoco satisfacía la demanda educativa planificada para el colegio, por lo que el 29/07/2021 solicitó la rectificatoria de los contenidos diseñados por Resolución N° 179/12 del CFE con efecto retroactivo al inicio de la gestión de aprobación.

d. Este pedido no recibió tratamiento alguno sino hasta que dedujo pronto despacho, luego del cual por Resolución N° 1089/21 el CPE rechazó la petición. Finalmente, dedujo recurso administrativo de revocatoria contra esta decisión.

e. En febrero de 2022 se convocó a una reunión de mediación en la que el CPE propuso el inicio de clases en base al Plan N° 537 más contenidos extracurriculares de las materias del plan de estudios presentado (ocho materias). Esa propuesta fue rechazada, pues supone doble de carga horaria para los alumnos y duplicación del plantel docente.

f. Luego del fracaso de la mediación, la inacción del CPE derivó en que la comunidad educativa no pueda seguir cursando de acuerdo al plan de estudios elaborado por la institución y elegido por los alumnos y se vean obligados a cursar bajo uno que no eligieron y que no contempla la necesidad educativa.

g. A ello se suma que el Sistema Integral de Unidades Educativas no permite la carga de contenidos curriculares efectivamente cursados por los alumnos, lo que



impide certificar oficialmente la capacitación y formación efectivamente adquirida.

h. Además, el CPE imposibilita la entrada y salida de estudiantes al sistema y por ello no realizó la promoción (pase de año) de los estudiantes y la Dirección de Títulos le notificó la anulación de los dictámenes de equivalencia correspondientes a nueve alumnos del Colegio.

i. El 17/02/2022 solicitó cautelarmente al CPE la aprobación provisoria del pedido de rectificación del plan de estudios conforme las especificaciones efectuadas, hasta tanto se resuelva de manera definitiva y firme el recurso administrativo deducido respecto de la Resolución N° 1089 del CPE. Pese a ello, la entidad no había resuelto el recurso ni la medida opuesta.

j. En cuanto a los requisitos para acceder a la tutela, la irregularidad del accionar administrativo evidencia la nulidad del acto. A su vez, existe posibilidad de daño grave, en tanto supone que los alumnos del colegio cursen sin un plan de estudios que refleje su vocación y el diseño pedagógico de la institución.

k. El derecho a la educación libre está reconocido por la Ley 2945, por diversos instrumentos internacionales y por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Observación Especial N° 13).

l. La mora en la tramitación genera un considerable perjuicio sobre el colegio reflejado en la disminución de la matrícula que impacta sobre el funcionamiento.

m. No hay razones legales para negar la aprobación provisoria para funcionar, dado que se trata de contenidos



superadores de los ya existentes y la propuesta del CPE en el ámbito de la conciliación es inaceptable tanto para el colegio como para la comunidad educativa.

**1. Intervención del Fiscal de Estado y  
contestación de la cautelar**

Corrido traslado, tomó intervención el Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén en los términos del artículo 1 y concordantes de la Ley 1575 (hoja 136).

El CPE contestó y solicitó el rechazo de la medida (hojas 142/148).

Luego de las negativas y desconocimientos de rito, reconoció que el colegio "Alma Libre" fue incorporado a la enseñanza oficial por Resolución N° 294/20 a partir del inicio del ciclo lectivo 2020 y que adoptó el plan de estudios 008.

También afirmó que por Resolución N° 544/21 decidió, ante la solicitud de la actora, que se rigiera por el plan de estudios N° 537, que es el vigente.

Destacó que este plan fue aprobado por Resolución N° 529/14 en el marco del expediente 5721-004974/13 caratulado "Transformación Educativa de Nivel Medio "ESCUELA DE ARTES" - CEP 18".

Luego expuso el sustrato jurídico de su pretensión en los siguientes términos:

a. La actora asimila la acción normada en el artículo 21 de la Ley 1305 al reclamo administrativo interpuesto, sin decir a cuál reclamo hace referencia.

b. No es la Resolución N° 1089/21 la que establece que el colegio deba dictar los contenidos educativos conforme



el plan de estudios 537, sino que ésta rechazó la aplicación retroactiva de los efectos de la Resolución N° 544/21, por la cual se cambió de plan, y la rectificación del plan 537, ambas cuestiones peticionadas por la actora al CPE.

c. El acto administrativo por el cual se adoptó el plan 537 para el colegio es la Resolución 544/21 y no la 1089/21.

d. La pretensión de la actora consiste en modificar un plan de estudios.

e. De hacerse lugar a la medida cautelar, el resultado consistiría simplemente en suspender los efectos de un rechazo a un recurso administrativo. Sin embargo, de modo alguno esta suspensión implicaría la modificación del plan de estudios 537, puesto que en los hechos la rectificación pedida el 29/07/2021 fue rechazada por el CPE con argumentos similares a los expuestos.

f. Puede así concluirse que lo que en realidad pretende la actora es la modificación de una situación fáctica y jurídica existente. Los alumnos que asisten al Colegio Alma Libre se inscribieron en el establecimiento educativo y comenzaron sus estudios bajo el plan 008, luego rindieron equivalencias ante el cambio de dicho plan por el 537.

g. En fin, la pretensión de la accionante significa desconocer todo el trayecto educativo desarrollado hasta aquí por los alumnos que comienzan a cursar el cuarto año.

h. Todo plan de estudios aprobado por cada jurisdicción educativa provincial, en el caso Neuquén, cuenta con una validez nacional otorgada por el Ministerio de Educación de la Nación (Resolución N° 4102/19). Así, la



pretensión es ilógica y antijurídica, pues se dirige a obtener mediante una sentencia judicial una rectificación de un plan de estudios (el 537) y, a su vez, que este nuevo plan sea investido de validez nacional.

i. La rectificación solicitada afectaría la validez nacional del título, la que quedaría sin efecto alguno. En la actualidad, el trámite para otorgar validez nacional a determinado título se encuentra regulado por la Resolución del Ministerio de Educación de la Nación 2022-451-APN-ME.

j. Conforme surge de la Resolución N° 529/14 que aprobó el plan 537, éste obedece a determinado diseño curricular, el cual pretende ser modificado por la actora sin reparar en el quiebre del proceso de enseñanza / aprendizaje de los estudiantes de la institución educativa en cuestión.

k. La rectificación del plan 537 llevaría implícita la modificación del acto administrativo que lo aprobó, es decir, la mencionada Resolución 529/14.

l. En los términos del artículo 22 de la Ley 1305 también es notoria la improcedencia de la acción, pues del escrito no surge imputación de un vicio patente o manifiesto. Siendo ello así, la actora debiera manifestar y acreditar que el rechazo a su recurso administrativo le causa un daño o perjuicio grave.

m. Sin embargo, esta sólo alega una supuesta afectación de los derechos de los alumnos, arrogándose una legitimación que no le corresponde, además de que éstos serían los más afectados por la medida planteada.

n. La actora pretende irrazonablemente que por medio de una medida cautelar se modifique "provisoriamente" el



plan 537 hasta la decisión que se adopte en sede administrativa, pero en el caso de obtener un resultado judicial favorable, la situación se vería nuevamente retrotraída ante un rechazo dispuesto por la autoridad administrativa y el perjuicio que podría ocasionarse a los alumnos sería evidente.

o. La medida cautelar solicitada es idéntica al objeto de los recursos y presentaciones administrativas. Así, la procedencia de la medida implicaría la resolución sobre el fondo de lo planteado en la instancia administrativa. Se resolvería el fondo sin que la actora haya agotado la vía administrativa.

p. No hay verosimilitud en el derecho: es contradictoria la conducta de la actora, quien pese a cuestionar el plan 537 fue quien lo solicitó administrativamente, con aval de padres y alumnos que cursaron con el plan 008.

q. Es aplicable la teoría de los actos propios. Además, ese plan emanó de un proceso en el que intervinieron diferentes actores del sistema educativo y obedece a un diseño curricular.

r. Finalmente, la modificación y/o creación de un plan de estudios y su petición de validación nacional es atribución exclusiva del CPE, en calidad de ente de gobierno de la educación, conforme lo prescripto constitucionalmente (art. 118) y leyes 2945 y 242.

s. No hay peligro en la demora: la actora no hace ninguna mención de relevancia jurídica expresa.



**3.- Contestación del traslado (hoja 151)**

Corrido traslado de la documental acompañada, la actora contestó.

**4.- Denuncia hecho nuevo (165/166 y 171/172)**

El 12/04/22 se presentó nuevamente la actora y denunció hecho nuevo en los términos del artículo 365 del CPCyC. Expuso que el CPE dispuso impedirle al Colegio Alma Libre realizar todo tipo de gestión en el marco del Programa SIUNED.

Explicó que a través de dicho programa se cargan las matrículas, los pases y todo lo relativo a inscripciones, matriculaciones y promoción de estudiantes. Señaló que debido al impedimento, no pueden realizar ninguno de estos trámites.

Agregó que ello repercute en el funcionamiento del colegio y en la formación de los alumnos.

Corrido el traslado del hecho nuevo, el CPE contestó.

Indicó que el S.I.Un.Ed. -Sistema Integral de Unidades Educativas- se aprobó por Resolución N° 495/10 del CPE y que en su artículo 3 prevé que las unidades educativas deben realizar la carga de datos a dicho sistema informático en los tiempos requeridos, con la calidad y precisión necesaria, y que ello es responsabilidad del director de cada establecimiento educativo.

Puntualizó que la Dirección de SIUNED informó que la Escuela Alma Libre no tiene actualizada su base, en tanto no se cargaron algunas materias correspondientes al ciclo 2021 y hasta que ello no se realice el programa no permite realizar la promoción del alumnado -actualización del ciclo lectivo 2022-.



Agregó que del informe se extrae que se le explicó sobre el procedimiento al referente encargado de dicha escuela.

Por todo ello, entendió que el impedimento en la carga de datos en el sistema SIUNED obedece a la negligencia de la Dirección de la Escuela Alma Libre.

Más allá de ello -agregó- el supuesto impedimento no guarda relación con el pedido de aprobación provisorio de un plan de estudio, por lo que resulta improcedente.

## **II.- CUESTIONES JURÍDICAS**

### **1.- Tratamiento de la cautelar. Estándares de aplicación**

La medida cautelar solicitada se dirige a que se disponga la aprobación provisorio del pedido de rectificación del plan de estudios presentado por el Colegio "Alma Libre" conforme a las especificaciones realizadas por la parte actora y en base a los contenidos diseñados por la Resolución N° 179/2012 del Consejo Federal de Educación, hasta tanto se resuelva en sede administrativa de manera definitiva y firme el recurso deducido contra la Resolución N° 1089/2021 del CPE.

Si bien la medida cautelar opuesta persigue dejar sin efecto provisoriamente la resolución dictada por el CPE (con su correspondiente plan de estudios) supone alterar el estado de cosas existente, pues impone la aprobación de un Plan de Estudios diferente al aprobado por la entidad y que regirá hasta tanto esta última se expida en torno al reclamo opuesto.

Pues bien, conviene recordar que la viabilidad de las medidas precautorias de la naturaleza de la aquí involucrada (de encuadre en el artículo 27 de la Ley 1305), se halla



supeditada a que se demuestre la *verosimilitud del derecho invocado* y el *peligro en la demora*.

**a.-** En relación con el primero de los recaudos, la Corte Suprema ha destacado reiteradamente que como resulta de la naturaleza de las medidas cautelares, ellas no exigen de los magistrados el examen de la certeza sobre la existencia del derecho pretendido, sino sólo de su verosimilitud. Es más, el juicio de verdad en esta materia se encuentra en oposición a la finalidad del instituto cautelar, que no es otra que atender a aquello que no exceda del marco de lo hipotético, dentro del cual, asimismo, agota su virtualidad<sup>1</sup>.

En la misma línea, la Corte ha sostenido que exigir un juicio de certeza contradice la propia naturaleza del instituto cautelar, que se desenvuelve en el plano de lo hipotético o aparente<sup>2</sup>.

**b.-** Por otro lado, la normativa antes reseñada también exige la presencia del requisito del peligro en la demora, cuya comprobación requiere evaluar el riesgo de que, sin el dictado de la medida solicitada, la tutela jurídica definitiva que se espera de la sentencia no logre, en los hechos, su cometido.

En consecuencia, este presupuesto se configura cuando existe urgencia en evitar que la demora en la resolución del pleito principal pueda causar perjuicios apreciables al solicitante, de modo que el eventual reconocimiento del derecho invocado como fundamento de la pretensión resulte tardío<sup>3</sup>.

Al analizar el mencionado recaudo, la Corte Suprema ha afirmado que *"el examen de la concurrencia del recaudo aludido pide una apreciación atenta de la realidad comprometida con el objeto de establecer cabalmente si las secuelas que lleguen a*



*producir los hechos que se pretenden evitar pueden restar eficacia al reconocimiento del derecho en juego, operado por una posterior sentencia”<sup>4</sup>.*

Por último, la cautelar planteada busca alterar el estado de hecho existente al proponer dejar sin efecto una decisión del CPE que estatuyó la aplicación de un plan, e incorporar las modificaciones y rectificaciones propuestas por la institución.

En tal sentido, el máximo tribunal ha dicho que la medida cautelar innovativa implica un anticipo de jurisdicción favorable respecto del fallo final de la causa, por lo que resulta justificada una mayor prudencia en la apreciación de los recaudos que hacen a su admisión<sup>5</sup>.

1 CSJN, *Fallos*, 306:2060; 330:2610, entre muchos otros. 2 CSJN, *Fallos*, 330:5226, entre muchos otros.

3 GARCÍA DE ENTERRÍA- FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid, Civitas, 1998, p. 628.

4 CSJN, *Fallos* 306:2060 y 319:1277, entre otros. 5 CSJN, *Fallos*: 331:2289 y sus citas, entre otros.

## **2.- Análisis del caso. Rechazo de la cautelar**

Pues bien, de la lectura de los escritos de las partes y de los antecedentes administrativos acompañados, no alcanza a avizorarse la suficiente verosimilitud en el derecho para la concesión de la medida solicitada.

La pretensión cautelar se sustenta en el derecho a la educación de los estudiantes, cuya afectación se daría ante el dictado de clases con un plan de estudios distinto al de la institución e incompatible con su diseño pedagógico, y la afectación al principio de tutela efectiva que supondría la no



contestación del recurso y de la cautelar deducida en sede administrativa por la institución.

De modo subsidiario, se postula que la demora significa la disminución de la matrícula, lo que impacta sobre las posibilidades de funcionamiento de la institución.

El CPE argumentó que la rectificación que solicitó la actora a través de la pretensión cautelar conllevaría la posibilidad de afectar el derecho de los alumnos a obtener un título con validez nacional. La mera posibilidad de exponer a ese riesgo a los alumnos que no fueron traídos a juicio me impide acceder a la pretensión.

Sumado a ello, no hay prueba alguna que acredite esos postulados de la actora y no es posible inferir la nulidad de los actos emitidos por el CPE por la entidad de sus vicios dentro de este acotado margen de conocimiento. Veamos.

En el año 2012, por Resolución CFE N° 179/12 del Ministerio de Educación de la Nación, se aprobó el "Marco de Referencia para la Educación Secundaria de Arte - Lineamientos generales para la construcción de los diseños jurisdiccionales de la Secundaria de Arte", que define los criterios generales para las presentaciones de marcos de referencia de los lenguajes/disciplinas artísticas que, como Anexo I, conforman dicha resolución (Res. 179/12, 2012, art. 1).

El documento tiene como antecedentes curriculares los Núcleos de Aprendizaje Prioritario (NAP) para el Ciclo Básico del Nivel Secundario (Res. N° 141/11) y los Marcos de Referencia para la Secundaria Orientada en Arte (Res. N° 142/11).

La Secundaria de Arte se constituye como la definición de la "Modalidad de Educación Artística" en el Nivel



secundario, según Ley de Educación Nacional 26.206, las resoluciones del CFE aprobadas para el nivel y las resoluciones del CFE N° 111/10 y 120/10, específicas para la modalidad (cf. consideraciones generales del documento).

Por Resolución CFE N° 192/12 se aprobó el documento de los marcos de referencia para el lenguaje/disciplina "Artes Audiovisuales" integrado a las resoluciones N° 142/11 y 179/12.

En ese marco, la Ley Orgánica de Educación de la Provincia del Neuquén estableció como modalidad a la "Educación Artística" y dentro del nivel secundario a la "Educación Secundaria modalidad artística" (Ley 2945, 2014, arts. 21 inc. c) y 46).

En lo que nos convoca, la Resolución N° 0529/2014 contempló "la conformación de un nuevo Plan de Estudio que comprenda un Campo de Formación General y un Campo de Formación Específica de la Modalidad de Educación Artística, referido a la formación en Artes Visuales" según la Resolución N° 192/12 del CFE (considerandos Res. 0529/14) y creó un Plan de Estudio incluido en el Nomenclador Curricular Provincial como "*Plan de Estudio N° 537 "Tecnicatura en Gestión de Proyectos Audiovisuales"*" incluyendo en su Anexo I el plan con sus asignaturas y currícula.

En esta instancia cautelar ha quedado demostrado que la institución privada reclamante forma parte en calidad de "incorporada" a la educación media, es decir, aquellas en las cuales la enseñanza se imparte de acuerdo con los planes oficiales, obligación instrumentada en la normativa (Ley 695, cf. mod. Ley 2192, 1996, arts. 7 inc. a) y 11)



En este marco limitado de conocimiento, insisto, no se ve con nitidez cuál sería el derecho afectado o el acto viciado.

Por el contrario, surge que en principio el CPE está aplicando las resoluciones correspondientes emitidas en el marco de la modalidad de Educación Artística que federalmente se incorporaron en el año 2012 y que la Provincia fue adaptando a través de diversos actos de alcance general.

Por Resolución N° 0294/2020, del 25/06/2020, la escuela secundaria "ALMA LIBRE" fue incorporada a la enseñanza oficial dentro de las normas que prescribe la Ley 695 de Enseñanza Privada y su Decreto reglamentario N°1255/1977 y se adoptó, a partir del inicio del ciclo lectivo 2020, el "*Plan de Estudio N° 008 del Nomenclador Curricular de la Provincia del Neuquén correspondiente al Ciclo Básico*".

Seguidamente, a instancia de un reclamo de la actora, por Resolución N° 0544/2021 se desafectó al Colegio de dicho Plan de Estudio y se adoptó el Plan N° 537, correspondiente a la "Tecnicatura en Gestión de Proyectos Audiovisuales"

Si bien es cierto que el rechazo del plan originalmente presentado podría suponer una afectación del diseño pedagógico propuesto por la institución educativa, no se advierte en las actuaciones, y en el marco de este prieto estudio, que la institución tenga un derecho a que el plan se apruebe conforme a ese requerimiento.

Conviene recordar que es el Estado provincial el responsable de fijar la política pública educativa en el marco de las normativas nacionales vigentes y de supervisar su aplicación en todas las instituciones educativas (Ley 2945, 2014, art. 4). Por otra parte, es el mismo Estado quien reconoce, autoriza, supervisa y regula el funcionamiento de



las instituciones educativas de gestión estatal y privada, a través del Consejo Provincial de Educación (Ley 2945, 20104, art. 11).

Precisamente, dicha entidad es quien ejerce el gobierno del sistema educativo provincial, conforme lo establecido en el artículo 118 de la Constitución Provincial (Ley 2945, 2014, art. 15).

Por otra parte, se advierte que en el 2015 el CPE emitió la Resolución N° 1697/15 que instrumentó el mecanismo para el diseño curricular de la Secundaria para los establecimientos educativos de nivel medio de la Provincia.

Esta norma, además de ampliar el proceso de consulta con todos los actores del sistema para construir una propuesta curricular y cambios necesarios en los planes de estudio de las Escuelas Medias y Técnicas de la Provincia, aprobó una metodología de participación con instancias institucionales distritales y provinciales para garantizar que los acuerdos y disensos se correspondan con lo abordado en cada escuela (Res. N° 1697/2015, arts. 1 y 3).

En fin, el diseño curricular y las modificaciones en los planes de estudios aparecen como una instancia de dirección, del CPE, y de participación amplia de otros actores, docentes, instituciones, etc.

En dicho marco, la decisión cautelar de imponer un plan distinto o modificado mientras tramita el procedimiento administrativo impugnatorio sería de una intervención inapropiada por parte de esta instancia jurisdiccional, máxime en el marco de un proceso cautelar innovativo.



Es que la medida innovativa solicitada no tiene correlato en la demostración de la verosimilitud en el derecho necesaria para su concesión.

#### **4.- Costas**

En cuanto a las costas, corresponde sean impuestas a la parte actora, por aplicación de la regla general (CPCyC, arts. 68 y 69, por reenvío del art. 78 de la Ley 1305).

#### **III.- RESOLUCIÓN**

En mérito a lo expuesto, **RESUELVO:**

**1.-** No hacer lugar a la medida deducida por Claudia García García.

**2.-** Aplicar las costas a la actora (CPCyC, arts. 68 y 69, por reenvío del art. 78 de la Ley 1305).

**3.-** Regular los honorarios de ..., por su doble carácter por la demandada, en \$ 20.115 (arts. 9, 10, 35, 37, 39 y cctes.) y de ... por la actora en \$ 10.100 (arts. 9, 35, 37, 39 y cctes.).

**4.-** Registrar y **notificar electrónicamente.**

**Dr. José C. Pusterla - Juez**

Se registra