



**EL PROBLEMA DE LAS INCOHERENCIAS DE LA LEY DE ACCESO A LA  
INFORMACION PUBLICA EN EL PLEXO LEGISLATIVO ARGENTINO**

**Un análisis del fallo “Argañaraz Olivera, Rafael Aurelio c/Ministerio de  
Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación s/Amparo Ley 16986”.**

**Carrera: Abogacía**

**Alumna: MARTIN, Blanca Ana Lía**

**Legajo: VABG16225**

**DNI: 30398995**

**Fecha de entrega: 03 de Julio de 2020**

**Tutora: María Belén Gulli**

**Seminario Final de Abogacía**

**Año 2020**

**Tema:** Acceso a la información pública

**Autos:** “Argañaraz Olivera, Rafael Aurelio c/Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación s/Amparo Ley 16986”, tramitado en Expediente n°FSA51712019/CAI, del Juzgado Federal de Salta n°2.

**Tribunal:** Cámara Federal de Salta, Sala II s/Recurso de Apelación.

**Fecha de la Sentencia:** 25 de octubre de 2019.

**Sumario:** **I.** Introducción. **II.** Hechos, historia procesal y resuelvo. **III.** Ratio decidendi. **IV.** Antecedentes: **i.** Legislación. **ii.** Doctrina. **iii.** Jurisprudencia y Resoluciones Administrativas. **iv.** Otros **V.** Postura de la autora. **VI.** Bibliografía: **i.** Legislación. **ii.** Doctrina. **iii.** Jurisprudencia. **iv.** Resoluciones Administrativas. **v.** Otros.

## **I. Introducción**

De acuerdo a la ley 27275, el acceso a la información pública es una garantía a la cual el ciudadano y por ende los grupos de individuos, pueden acceder de forma simple y sin que obste la falta de formalidades (Requerimientos: individualizar datos del solicitante, lo pretendido y datos de contacto) a datos desagregados de información que obre en poder de todos los sujetos obligados, los que de forma general podemos describir como todos aquellos que tengan alguna participación estatal, como el Estado mismo en cualquiera de sus reparticiones y poderes, dejando a salvo determinadas excepciones, como por ejemplo información reservada, que implique derechos legítimos de terceros; y secretos cuya divulgación perjudique o lesione los intereses del sujeto obligado. La misma ley ofrece las vías de reclamo ante la negativa injustificada del sujeto obligado de brindar lo requerido, mediante amparo por vía judicial o mediante la vía administrativa, sea la agencia de acceso a la información pública u órgano respectivo, según quien rechace su acceso.

En la reglamentación de esta ley, en sus considerandos, claramente se señala el carácter constitucional de su surgimiento, trayendo a colación la libertad de expresión como principio fundamental del cual deriva la garantía de acceso a la información pública. Cabe rescatar también, que antes de su dictado y reglamentación, regía su predecesor el decreto 1172/03, que aprobaba los reglamentos generales de audiencia pública, de publicidad de la gestión del Poder Ejecutivo Nacional, entre otros, y en su artículo 4, el reglamento

general del acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional, dejándose en esa fecha sin efecto cualquier norma que se oponga.

En el caso de marras se presenta un ciudadano solicitando acceder a información pública proveniente del Ministerio de Educación de la provincia de Salta, respecto de los resultados desagregados de todas las instituciones educativas participantes de los operativos Aprender y Enseñar 2016 y 2017 de la provincia de Salta. La requisitoria le fue negada ya que, a entender del Ministerio, se trataba de individualizar instituciones, lo que podría llevar a estigmatizar a los grupos sociales concurrentes a las mismas, de acuerdo a lo previsto en la ley de educación.

Según surge de la publicidad activa efectuada por el Ministerio de Educación de la Provincia de Salta en su página web, se pregona la finalidad y utilidad de esta herramienta de control a la calidad educativa:

Los objetivos de las pruebas aprender y enseñar buscan obtener y generar información oportuna, de calidad, para conocer mejor los logros de aprendizaje de los educandos, contribuyendo a mejorar la educación, las prácticas educativas y el uso de tecnologías para la educación. A su vez, proporcionan reportes por escuela, a nivel nacional, jurisdiccionales y regionales, y reportes temáticos<sup>1</sup>.

Examinando este fallo se observa un problema lógico de incoherencia, ya que figuran dos soluciones incompatibles entre lo que plantea la ley de acceso a la información y la ley de educación en su artículo 97. Por un lado, la ley de acceso a la información propone en su título preliminar el máximo acceso con el mayor nivel de desmembración posible de los datos y dentro de las excepciones del artículo 8, alude en su inciso d) a la información que al divulgarse signifique el menoscabo de intereses legítimos de terceros, y en el inciso i) a la información que contenga datos personales que no puedan brindarse disociados. Por el otro lado, la ley de educación establece en su artículo 95, entre otros extremos, que se pueden consultar los propios métodos de evaluación; pero – por contraposición- en el artículo 97, limita la divulgación de la identificación de las instituciones educativas incorporadas a evaluaciones, que es el dato desagregado que requiere el demandante, a

---

<sup>1</sup> Página web Min. de Educación Pcia. Salta: <http://scie.edusalta.gov.ar/aprender/index.php>, recuperado el 22.05.2020

fin de evitar cualquier forma de estigmatización. Entonces nos encontramos con dos posibles soluciones incoherentes al amparo presentado por el interesado.

Al respecto Alchurrón y Bulygin dicen:

Que el derecho tiene algún orden sistemático en la dogmática jurídica, debiendo adecuarse a la racionalidad, coherencia y compatibilidad de las normas jurídicas, y que la eliminación de esas contradicciones es uno de los objetivos más importantes del derecho. En cuanto a la incoherencia, el sistema lo es *si y solo si* existe por lo menos un caso en el cual el sistema es incoherente, tal como lo podemos observar en la contradicción normativa en análisis. (Alchurron & Bulygin, 1987, pág. 41)

Por ello, con base en la doctrina y leyes ya vertidas y jurisprudencia relacionada, es menester enfocar el problema de la incoherencia e incompatibilidad que surge del campo de aplicabilidad de dos leyes relevantes, a *prima facie* contrapuestas en cuanto a la divulgación de ciertos datos, como se observa en los citados artículos de las leyes de educación y de acceso a la información, naciendo ambas de derechos de raigambre constitucional. Asimismo, que tal como lo establecen Alchurrón y Bulygin, es preponderante alejar esas contradicciones, logrando que las leyes no se anulen entre sí, sino lograr desentrañar el alcance y el sentido que quiso dar el legislador a cada una de ellas.

El fundamento para analizar este fallo está dado en como resuelve el *ad quem* la recomposición del orden jerárquico constitucional de las leyes consagrado en nuestra carta magna, amparado, en el fortalecimiento institucional educativo como bien común.

El interés radica en el reconocimiento y revalidación del derecho al acceso a la información pública y el “control democrático”<sup>2</sup>, bases fundamentales garantizadas en el derecho constitucional y del sistema de gobierno argentinos.

## **II. Hechos, historial procesal y resuelvo**

La sentencia en estudio, refiere a la resolución de agravios por la Cámara Federal sobre el rechazo del amparo interpuesto por el recurrente, señor Argañaraz, ante la negativa del Ministerio de Educación de brindar el acceso a la información de datos resultantes de las pruebas Aprender y Enseñar de 2016 y 2017.

El tribunal inferior rechaza remitir la individualización de los establecimientos educativos incluidos, en base a la ley de Educación nacional 26206 artículo 97, que provee el

---

<sup>2</sup> Op.cit.en fallo

resguardo de la identidad de las personas humanas y jurídicas partícipes, a fin de evitar su desvalorización. Igualmente, que en virtud de la ley 17622, artículo 10, los datos estadísticos son secretos y utilizables en conjunto y solo a efectos de recuento.

El caso cobra relevancia cuando el suplicante al habersele denegado la información solicitada al Ministerio de Educación, toma la vía de reclamo judicial y presenta un amparo ley 16986, ante el Juzgado Federal de Salta n° 2. El inferior resuelve en su contra, por lo que interpone recurso de apelación ante la Cámara Federal de Salta en busca de obtener un fallo favorable a su pedido.

Resuelve finalmente la Cámara, fallando a favor del actor, y en consecuencia revoca la sentencia del tribunal inferior ordenando se provea vía informática, la totalidad de los reportes de resultados correspondientes a los establecimientos educativos e instituciones de la Provincia de Salta participantes de los operativos Aprender y Enseñar 2016 y 2017, reservando las señas particulares de los alumnos y docentes involucrados.

### **III. Ratio decidendi**

Para el decisorio, lo principal es que la interpretación de las leyes evite que se destruyan unas a otras, promoviendo la conciliación<sup>3</sup>. Para apoyar la decisión se relevan los artículos 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional, Tratados Internacionales como el de Derechos Humanos, artículo 19; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 19.2; Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 13.1; Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, artículo 4, todos ellos de jerarquía constitucional y la Declaración de principios sobre la libertad de expresión que reconoce el acceso a la información como derecho fundamental que los Estados deben garantizar a sus gobernados, acotando las exenciones a negarla, el que exista peligro real e inminente de amenaza a la seguridad nacional, con lo que restringe interpretativamente más, las excepciones del artículo 8 de la ley de acceso a la información. De allí, se interpreta que el artículo 97 de la ley de educación será legítimo, en cuanto la medida justifique las excepciones del citado artículo 8.

Ratifica también, lo antes citado en el introductorio, respecto de que se deba negar la publicación de informes que afecten derechos e intereses legítimos de terceros y que se haya obtenido la información con carácter confidencial, destacando que el primer extremo

---

<sup>3</sup> Op.cit.en fallo

favorece la publicación si el daño causado al interés protegido es menor al interés público. Por lo que, siendo la educación un derecho de primera generación, y el Estado un garante de la calidad de la misma, es menester que los ciudadanos tengan esa garantía como contralor de las instituciones, para facilitar los reajustes pertinentes en pro de mejorar la prestación educativa.

El dictamen señala, que al negarse el otorgamiento de la información se deben dejar de manifiesto notoriamente las razones por las cuales se ocasionaría la eventual afectación de los derechos genuinos de terceros. Que brindar datos menos desgregados, por ejemplo, citar localidades sin distinguir instituciones acarrearía la misma posible humillación. Que el procesamiento normal que hace el Consejo Federal de Educación de los datos surgidos de las pruebas, no es ni confidencial ni secreto; que al no estar alcanzado por ley 17622 de estadísticas y censos, estos no son datos utilizados solo con fines estadísticos sino que en el propio marco de la ley de educación, la misma especifica, que servirán para mejorar la calidad educativa, la transparencia, la participación social, entre otros (artículo 94).- Y finalmente, que se puede brindar la averiguación emplazada sin que se deba individualizar a alumnos y docentes involucrados en el programa educativo, datos que a juicio de ambas leyes deben ser salvaguardados.

#### **IV. Antecedentes**

##### **i. Legislación**

El acceso a la información también se encuentra garantizado en el articulado de las constituciones provinciales, lo que se presentará en este apartado. La faz legislativa nacional fue considerada precedentemente.

La provincia de Salta tiene previsión constitucional en forma implícita en sus artículos 23 y 25, reconocidos como libertad de expresión y derecho de reunión y petición. Del mismo modo dictó los decretos 1574/02 con un estándar mínimo de acceso a la información y el 3568/09 de acceso gratuito al Boletín Oficial provincial (transparencia activa). Mediante ley provincial 8173 de 2019 adhirió a la ley nacional de acceso a la información.

La legislación determina como sujetos pasivos a los entes que funcionen bajo jurisdicción del ejecutivo, y como sujetos legitimados a cualquier persona humana. La información disponible estará determinada con mayor o menor detalle, como ejemplo se alude a documentos administrativos con soporte escrito, fotográfico, grabado, magnético y digital

y otros medios, originados en cualquier organismo público. Se reconoce la figura del *ombudsman* y sus legitimaciones para pedir informes.

Respecto de la ley de Educación, la Constitución Nacional cita en el inciso 19, del artículo 75, que las leyes de desarrollo humano deben considerar la participación de la familia y la sociedad.

El Ministerio de Modernización mediante resolución 65/2016 estableció el uso de los modelos de comunicación oficiales: el Generador de Documental Electrónica (GDE) y el Generador Electrónico de Documentación Oficial (GEDO) para crear, comunicar y archivar notas y memorandos desde la fecha 25 de abril de 2016, ordenando entre ellos en el inciso p) que se adecúe a ellos y los ponga en práctica el Ministerio de Educación y Deportes.

## **ii. Doctrina**

Piana y Amosa postulan que, para que la ciudadanía tenga capacidad de emitir un juicio sobre los asuntos públicos, debe tener acceso a los elementos necesarios para llevarlo a cabo de manera razonada e informada, y la posibilidad que su opinión sea divulgada y confrontada con la de otros individuos. (Piana – Amosa, 2018, pág. 248)

Según Cafferata, es un elemento esencial del sistema republicano de gobierno que facilita el participar activamente en la marcha de los asuntos públicos. En nuestro país la legislación es asistemática, escasa, incumplida y se debe luchar contra una cultura fundada en negar cualquier información al ciudadano. El acceso, es un derecho político consecuencia del sistema republicano de gobierno representativo, que el sujeto activo puede hacer valer jurídicamente frente a terceros y en última instancia frente a los jueces que resolverán la controversia que se les plantee. Consiste en tener derecho a recibir, transmitir y difundir, nociones que convergen en el derecho principal que es la libertad de pensamiento y de expresión. El acceso incumbe al sistema normativo, al plexo constitucional, reconociendo que hay información que debe ser publicada sin requerimiento de parte, como por ejemplo la publicación de Boletines Oficiales. En su reglamentación la ley obliga a adecuar, sistematizar y poner a disponibilidad la información para su amplio y fácil acceso, a información actualizada y detallada. (Cafferata, 2009, acáp. I, II, IV)

Bielli y Pittier opinan que es la libertad de identificar, obtener y hacer uso de datos o información de manera eficaz, discernir los actos de gobierno actuales o futuros y de la documentación que los complementa ineludiblemente. Los individuos deben controlar y evaluar las decisiones del gobierno, y con la información estarán mejor preparados para juzgar y exigir razones de las medidas adoptadas. La sociedad nunca podrá avanzar sin la información necesaria “con conocimiento de causa y sin asimetría de información”. (Bielli y Pittier, 2018, acáp.2, 3)

Peyrano expone que la información implica poder, y el acceso a la misma contribuye al ejercicio de los pueblos de su poder originario, otorgándoles participación cognoscente de las circunstancias y acontecimientos del mundo, reputados necesarios para su intervención en sociedad, participando a través de la manifestación de sus ideas, pensamientos, opiniones e informaciones. Es un derecho individual natural exclusivo, inescindible de la persona humana en sí misma, sin necesidad de reconocimiento previo del Estado. La información en poder del Estado se transmuta en pública, y conocerla adquiere la calidad de derecho y en el caso de nuestro país halla fundamento constitucional. (Peyrano, 2005, acáp. I)

Seguidamente se recoge lo que Basterra divulga de sus pensamientos anteriores y posteriores a la reglamentación de la ley de acceso a la información:

La inexistencia de la ley de Acceso a la información pública entorpece el cumplimiento de las dispensas constitucionales otorgadas a los habitantes para el acceso a la información que obra en poder del Estado. El ejercicio de esos derechos sirve para prevenir las prácticas ilegales, evita promover la corrupción, propendiendo a su desescalada. Reconocer tal derecho y hacerlo efectivo permite evaluar la calidad de transparencia que usufructúa la sociedad. Sirve como herramienta de fiscalización e intervención indiscriminada de la sociedad y la comprensión de las medidas gubernamentales que la afectan. El acceso a la información pública conlleva al reconocimiento y la garantía de la libre formación de la opinión pública y el pluralismo político, materializa la expresión y el acceso a expresarse fundadamente, a confrontar opiniones, y a la libertad de planificar contando con información. Asegura la participación ciudadana en el estado público y democrático, en lo económico, social y cultural. Permite el ejercicio del principio de publicidad de los actos de gobierno. La información pública solo puede ser secreta por un interés igualmente público, si es que pone en peligro a la



sociedad, si perjudica el eficaz funcionamiento de las entidades obligadas, su reserva se justifica si el secreto es esencial y más valioso que la transparencia. La regla general es el acceso, toda información pública debe estar disponible, salvo, materias reservadas y de probada necesidad del secreto. Las excepciones solo serán creadas por ley y especificadas dentro de la ley de acceso u otra de igual jerarquía. Toda duda debe resolverse a favor del acceso. Se establece la transparencia activa, por ejemplo, en el inciso i) informes de auditorías o evaluaciones internas y externas referidas a un organismo, sus programas, proyectos y actividades. Implica que se brinde información relevante, precisa y actual sin que el sujeto activo lo solicite, prescindiendo de las duplicaciones de solicitudes, tiempos de espera, y gastos innecesarios. Según el artículo 1, el ejercicio de acceso a la información debe ser sencillo, rápido, imparcial y gratuito. Disponer la información especialmente por medios electrónicos, accesibles, económicos y de fácil difusión, gratuitamente salvo su reproducción a cargo del solicitante. Como remedio, el amparo protege de la lesión producida por acción u omisión de la efectivización de los derechos constitucionales. Procede ante el menoscabo de la disponibilidad garantizada en el libre ejercicio. Los derechos y garantías son inseparables del sistema de valores, principios tutelados en el sistema jurídico argentino, protegidos por el citado artículo 43. (Basterra, 2016 a, 2015, 2016 b, 2017, 2014)

Respecto de la Ley de Educación, Axel Rivas de la Fundación CIPPEC, propone que el Estado debería permitir el monitoreo externo de centros académicos, organizaciones sociales, entre otros, para transparentar su gestión, ya que muchas veces ni siquiera existen controles internos. Que para las “políticas de amplio alcance se considere la visión de la sociedad”, por supuesto complementada con los saberes de los especialistas. (Rivas,2007, pág. 187)

### **iii. Jurisprudencia y Resoluciones Administrativas**

En materia jurisprudencial se pueden observar posiciones diferenciadas en cuanto a que, como criterio general los sujetos obligados, - cuestión confirmada en las resoluciones de primera instancia-, propenden a la negativa a brindar la información suplicada. Como contracara la Agencia de Acceso a la Información Pública y los tribunales superiores, de no mediar excepciones o peligros en su publicación, suelen ocurrir las alegaciones de los obligados o las sentencias de los tribunales inferiores según corresponda, en favor de la publicación de los datos rogados. Los casos que se expondrán muestran de manera

indirecta la postura de los obligados, ya que se presentaran resoluciones, en esta oportunidad emanadas de la Agencia, con pronunciamientos a favor y en contra de los actores.

Primeramente, y análogo al fallo examinado, se muestra un reclamo similar donde el demandado, el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología niega el acceso a los resultados de las pruebas Aprender evaluadas en la Ciudad de Buenos Aires, destacando en este caso que el Ministerio había establecido al crear el dispositivo evaluatorio la restricción al acceso a los reportes por escuela, al conocimiento de las autoridades de cada institución que cuenten con usuario y contraseña para su acceso vía internet. La negativa se ampara además en lo establecido por el articulado de la ley nacional de educación 26206, la ley de acceso a la información y la ley de estadísticas y censos 17622. Que, pese a lo esgrimido por el demandado, prevalece el principio de máxima divulgación y el *in dubio pro petitor*, por lo que en este caso la Agencia intima al Ministerio a que cumpla con brindar al interesado la requisitoria oportunamente efectuada. (Resol.2019-08-APN-AAIP)

Seguidamente, un caso donde el demandado es la Procuración del Tesoro, por la solicitud de decisiones arbitrales internacionales. El recurrente se presenta, porque si bien se le proporcionó lo requerido, fue con carácter de confidencial. Como lo establece la ley de acceso, las excepciones son taxativas por lo que la Agencia emplaza al requerido que fundamente expresamente la necesidad de confidencialidad y el daño que provocaría su libre divulgación, de lo contrario deberá proporcionar la información para su uso irrestricto. (Resol.2018-19-APN-AAIP)

Finalmente, una resolución mediante trámite efectuado contra el Banco Central de la República Argentina, por el requerimiento de informes que contengan datos de los compradores y las cantidades de divisa extranjera operadas en cierto período de tiempo y la cantidad de reservas vendidas en igual lapso, la agencia solventa en contra del peticionante, por tratarse de información que pone en peligro el funcionamiento del sistema financiero o bancario. (Resol.2018-127-APN-AAIP)

#### **iv. Otros**

Por último, como una mirada global externa, la UNESCO considera que la combinación del acceso a la información y la participación de los ciudadanos contribuye a un mayor sentido de apropiación y capacidad para intervenir en las decisiones. También resalta que

la libertad de información NO garantiza el acceso, rescatando la importancia de los medios de comunicación en el proceso de divulgación como por ejemplo el uso de internet entre otros.

## **V. Postura de la autora**

Al surgimiento de una nueva ley tan preponderante como lo es la de acceso a la información, surge paralelamente la dificultad de adecuación de diversas leyes argentinas en cuanto a su prevalencia en el aspecto del tratamiento de la información y su acceso, provocándose problemas como el de la incoherencia, que aparece por ejemplo con la ley nacional de educación, circunstancia que se analizó mediante el fallo de marras.

Ciertamente la ley de educación plantea un sistema protectorio de los datos que recoge, por ejemplo, en las instancias evaluativas, brindando de forma diferenciada los datos desagregados: como ser los personales pertenecientes a los participantes sean docentes o educandos, su rendimiento académico, la institución educativa y jurisdicción a la que pertenecen, según se trate de los titulares de la información o de terceros interesados. El principio es razonable en cuanto comprende datos sensibles: datos filiatorios de las personas humanas.

Ahora bien, en los considerandos del presente fallo, se cita que los datos desagregados que brindó el Ministerio de Educación solo abarcan la jurisdicción escolar sin individualizar las instituciones formativas participantes, a fin de preservar a los evaluados de la estigmatización que les acarree el grado de desempeño obtenido. El *ad quem*, basado en lo prescripto por la ley de acceso a la información y en los principios constitucionales que favorecen el control ciudadano, la defensa del bien mayor sobre el menor daño causado, la mejora del sistema educativo con la participación de la sociedad y el carácter de sujeto obligado que adquiere el Estado, resuelve a favor del peticionante para que se le conceda el dato desagregado hasta la identificación de las instituciones y su jurisdicción de pertenencia, dejando a resguardo las individualizaciones personales de los sujetos humanos partícipes. Entonces, el decisorio considera que divulgar este tipo de información coadyuva al cumplimiento de los principios señalados en pro del enriquecimiento colectivo de la sociedad educativa, dando preeminencia a lo normado por la ley de acceso a la información dirimiendo de esa manera la incoherencia de sus articulados con el referido al tratamiento de la información que propone la ley de educación.

Para tomar postura en lo ya reflejado, sirvan las cogniciones legislativas, doctrinarias y jurisprudenciales vertidas, como contrastes referenciales para formar una opinión razonada en el lector. Cabe aclarar que, en la investigación en cuanto doctrina, se han encontrado pensamientos positivos y propicios al acceso a la información ofrecidos en esta selección. Sin embargo, el hecho de no haber hallado doctrina negativa al respecto, es decir posturas que lo cuestionen, no quita que se pueda inferir o suponer que subyace en el fondo una cuestión largamente irresoluta, una faz negativa. Si se toma como referencia o punto de partida la reforma constitucional de nuestros días, y de la misma forma, el momento en el que se concreta plenamente su artículo 43, mediante el cual se establece que una ley que se reglamentará al efecto suministrará los lineamientos para el acceso a la información, materia ocurrida dos décadas más tarde, se observan visos de negativismo -si se quiere legislativos- en cuanto a permitir que se cumpla con la salvaguardia de ese derecho.

Luego del camino recorrido en esta nota a fallo, en lo personal, encuentro una dicotomía en cuanto a la postura de autor, ya que, si bien celebro la ratificación del derecho al acceso a la información pública, por sobre todo la que emana de los actos de gobierno en cualquiera de sus estamentos; aún mantengo cierta reserva en cuanto al tratamiento y manejo que se le da a todos los datos masivamente recogidos por el Estado en sus diferentes organismos dependientes.

Considerando que en principio todos los datos son generados por personas humanas en propia representación o de terceras personas jurídicas, y aun siendo que la ley de acceso a la información ofrece excepciones taxativas, entre ellas las de protección de los intereses legítimos de terceros y de datos personales, prohibiendo se divulgue información que no se pueda disociar de ellos; el cada vez más frecuente uso indebido de datos particulares, el tráfico y la venta de información sensible obtenida en la esfera de las personas físicas y jurídicas, hace que la reglamentación tan largamente esperada quede “virtualmente derogada” por el comportamiento inescrupuloso de ciertas entidades no solo de corte público sino también mixtas, viéndose cercenadas en muchas ocasiones las garantías y derechos a la privacidad, proporcionados por nuestra carta magna.

## **Bibliografía:**

### **i. Legislación**

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005) - Constitución Nacional Argentina - InfoLEG online, recuperado el 12.06.2020

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005) Ley 16986 - InfoLEG online –, recuperado el 27.04.2020

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=46871>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005) Ley 17622 –InfoLEG online –, recuperado el 27.04.2020

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/24962/texact.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005) Ley 26206 – InfoLEG online –, recuperado el 27.04.2020

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=123542>

Cámara de Senadores de Salta (2020) Constitución de la Provincia de Salta –, recuperado el 12.06.2020

<http://senadosalta.gob.ar/institucional/constitucion/constitucion-provincial/>

Dirección General de Boletín Oficial Salta (2019) - Ley Provincial 8173-SyCDP, recuperado el 12.06.2020

[http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleLeyes.php?nro\\_ley=8173](http://boletinoficialsalta.gob.ar/NewDetalleLeyes.php?nro_ley=8173)

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos - Decreto 1172/2003 (2005) - InfoLEG online –, recuperado el 22.05.2020

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Gobierno de la Provincia de Salta (2013) Decreto 1574/02 –, recuperado el 12.06.2020

<https://acortar.link/P8sY0>

Dirección General de Boletín Oficial Salta (2018) Decreto 3568/09 –, recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/uAzVv>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2005) Resolución 65/2016 - InfoLEG online –, recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/MIXkv>

## **ii. Doctrina**

Carlos E. Alchurrón, Eugenio Bulygin (2000) - Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales (Edición Digital) —Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, recuperado el 22.05.2020.-Ver 1º parte, capítulo 1º, apartado 5. <https://acortar.link/Q8ypz>

Axel Rivas (et.al) (2007) - En El desafío del derecho a la Educación en Argentina: Un dispositivo analítico para la acción — 1º Edición – Bs. As.: Fundación CIPPEC, ISBN 978-987-20142-7-8, recuperado de la página web de CIPPEC apartado publicaciones, el 12.06.2020 <https://acortar.link/vahyI>

Ricardo Sebastián Piana – Fernando Amosa (2018) En El derecho de acceso a la información pública en Provincia de Buenos Aires- Aspectos normativos y jurisprudencia Revista de Derechos en Acción – Universidad Nacional de La Plata – Año 3 n° 6 – e-ISSN -2525-1686 – Publicación periódica trimestral, recuperado el 12.06.2020 <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/4518/4235>

Santiago Díaz Cafferata – (2009) El derecho de acceso a la información pública. Situación actual y propuestas para una ley. - Lecciones y ensayos – Revista de la Facultad de Derecho de la UBA, n° 86 – ID SAIJ DACF110106, recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/WYcsg>

Gastón Bielli – Lautaro Ezequiel Pittier (2018) Transparencia, corrupción y acceso a la información en la era de la información pública. – Revista digital Pensamiento Civil – Publicación periódica de Asociación Pensamiento Penal – recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/iaD62>

Guillermo F. Peyrano (2005) El acceso a la información pública y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados.– El Derecho - Boletines del 12 y 13 de Mayo de 2005 – Universitas SRL – Id SAIJ DASA050098, recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/9K58Z>

Marcela I. Basterra (2016) Más información pública, más democracia. A propósito de la sanción de la ley 27.275 de Acceso a la Información Pública —CABA: La Ley, 2016 – Abeledo Perrot n°: AP/DOC/1062/2016, recuperado de la web de Marcela I. Basterra, el 12.06.2020 <https://acortar.link/0UWdA>

Marcela I. Basterra (2015) Transparencia e información pública en el ámbito de las Defensorías del Pueblo en las Provincias y CABA – Transparencia e Información pública-

Madrid España: Ed. Trama – ISBN 978-84-943800-5-1, recuperado de la web de Marcela I. Basterra, el 12.06.2020 <https://acortar.link/dJb3>

Marcela I. Basterra (2005) El Secreto de Estado. Un debate constitucional pendiente- - Revista Debates de actualidad – Asociación Argentina de Derecho Constitucional – año XXXI – n° 19 – Dic/05 – Jun/06, recuperado de la página web de Marcela I. Basterra el 12.06.2020 <https://acortar.link/tqWGO>

Marcela I. Basterra (2016) Finalmente ¿Una ley de acceso a la información pública para Argentina? – Publicado en Sup.Const. 2016, CABA, Cita online: AR/DOC/2394/2016, recuperado de la página web de Marcela I. Basterra el 12.06.2020 <https://acortar.link/crNdi>

Marcela I. Basterra (2017) La ley 27275 de Acceso a la información pública. Una deuda saldada-, Revista de Derecho Público n°1 – Rubinzal Culzoni (Págs. 11-42), recuperado de la página web de Marcela I. Basterra el 12.06.2020 <https://acortar.link/t53Zp>

Marcela I. Basterra (2014) El derecho a la información y el amparo informativo — Erreiis online, recuperado de la página web de Marcela I. Basterra el 12.06.2020 <https://acortar.link/Yx4dC>

### **iii. Jurisprudencia**

Fallo (2020) Centro de Información Judicial, recuperado el 23.03.2020 <http://cij.gov.ar/d/sentencia-SGU-247909133.pdf>

### **iv. Resoluciones Administrativas**

Agencia de Acceso a la Información Pública

Número:RESOL-2019-90-APN-AAIP Referencia: EX-2019-21333668-APN-DNAIP#AAIP\_Reclamo Magioncalda C/Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología-CABA, 24.05.2019, recuperado el 12.06.2020 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2019-80-apn-aaip.pdf>

Número:RESOL-2018-127-APN-AAIP Referencia: EX-2018-41918237-APN-DNAIP#AAIP\_Reclamo Santoro C/BCRA- CABA, 09.10.2018, recuperado el 12.06.2020 <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2018-127-apn-aaip.pdf>

Número: RESOL-2018-19-APN-AAIP Referencia: EX-2018-08270962-APN-DNAIP#AAIP\_Reclamo Pérez Aznar C/ Procuración del Tesoro de la Nación CABA 06.04.2018, recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/56R5G>

**v. Otros**

Informe Técnico

Operativo Nacional de Evaluación Aprender 2019 Salta - Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología – Gobierno de la Provincia de Salta Subsecretaria de Calidad e Innovación Educativa-. - Copyright 2013, recuperado el 22.05.2020

<http://scie.edusalta.gov.ar/aprender/index.php>

Artículo UNESCO

El acceso a la información – Día Mundial de la Libertad de prensa 2014 - UNESCO (2017), recuperado el 12.06.2020 <https://acortar.link/tymT7>

**Fallo**

“ARGAÑARAZ OLIVERO, RAFAEL AURELIO c/ MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA, CIENCIA Y TECNOLOGÍA DE LA NACIÓN s/ AMPARO LEY 16.986”

EXPTE. N° FSA 517/2019/CA1

JUZGADO FEDERAL DE SALTA N°2

//ta, 25 de octubre de 2019.

VISTO: El recurso de apelación interpuesto por la parte actora a fs. 111/120

y vta.; y

CONSIDERANDO:

1.- Que vienen las presentes actuaciones en virtud de la impugnación de referencia deducida por el apoderado de Rafael Aurelio Argañaraz Olivero contra la resolución de fecha 7 de mayo de 2019 (fs.105/110) por la que el Juez de la instancia anterior rechazó la acción de amparo por él interpuesta en contra del Ministerio de Educación,



Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación a fin de que se le provea -vía informática- la totalidad de los reportes de resultado correspondientes a todos los establecimientos educativos e instituciones de la Provincia de Salta que hayan participado de los operativos “Aprender y Enseñar” 2016 y 2017. Impuso las costas por el orden causado.

1.1.- Para resolver en el sentido indicado, el *a quo* dijo que la negativa de la accionada a proveer la información solicitada no resultaba arbitraria ni ilegal, ya que el art. 97 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 establece que: “La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización...”.

A ello agregó que no escapa al conocimiento público que los datos que se obtienen en las pruebas “Enseñar-Aprender” tienen destino estadístico y por ende carácter de secreto, conforme el art. 10 de la ley 17.622 de Estadísticas y Censos que dispone “Las informaciones que se suministren a los organismos que integran el Sistema Estadístico Nacional, en cumplimiento de la presente ley, serán estrictamente secretos y sólo se utilizarán con fines estadísticos...”.

Aclaró que, si bien la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 es posterior a la mencionada Ley de Educación, no importó su derogación, pues si esa hubiera sido la intención del legislador debió decirlo en forma expresa. Añadió que la doctrina y jurisprudencia prevalente de nuestros juristas y colegas ha entendido que la ley general posterior no deroga en forma tácita a la anteriormente vigente de carácter especial.

De este modo, recalcó que en el sistema constitucional argentino no hay derechos absolutos y las leyes deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones y adoptando como verdadero el sentido que las concilie y deje a todas con valor y efecto, por lo que concluyó que encontrándose expresamente contemplada en la Ley Nacional de Educación la prohibición de informar sobre el dato disgregado que solicitó el actor, debe considerarse comprendida esta limitación en la excepción contemplada en el inc. d) del art. 8 de la Ley N° 27.275.

2) Que en su memorial de agravios de fs. 111/120 y vta., el amparista dijo que no basta para rechazar el amparo con invocar que el acto impugnado se hallaba fundado en una

disposición legal vigente, pues de conformidad al art. 43 de la Constitución Nacional, el juez puede declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funda el acto u omisión lesiva, habiendo sido ello además expresamente solicitado por su parte.

Luego manifestó que la limitación establecida por el art. 97 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206 resulta inaplicable al caso en virtud del dictado de la mencionada Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 que dispone como principios rectores en la materia: el alcance limitado de las excepciones, la presunción de publicidad, la transparencia y máxima divulgación y el indubio pro petitore.

Agregó que dicha restricción se refiere a las “políticas de difusión”, pero no estipula una prohibición de informar, ni la reserva de los datos obtenidos de las evaluaciones cuando alguien los solicita específicamente, añadiendo que el citado texto legal remite a “la legislación en la materia”, es decir a la ley de acceso a la información pública.

Por otra parte, expresó que la información solicitada (resultado de las evaluaciones “aprender y enseñar 2016 - 2017” disgregado por establecimiento educativo) no tiene carácter confidencial ni secreto y que no se comprende cuál sería el derecho o interés legítimo de las instituciones educativas de mantener en reserva el resultado de las evaluaciones, siendo además que su parte no pidió ninguna información personal ni sensible.

Continuó diciendo que en su demanda incluyó un capítulo específico y extenso en el que demostró que la invocación del secreto estadístico no es otra cosa que una maniobra infundada y arbitraria del Consejo Federal de Educación para negarse a brindar la información, sin embargo, la sentencia, sin considerar tales argumentos, dogmáticamente concluyó que los datos tienen carácter estadístico pero no para decir que son secretos por ser estadísticos sino porque según su razonamiento al ser secretos son “confidenciales” en los términos del art. 8 inc. c de la ley, lo que es incorrecto e infundado.

Agregó que es dudoso en este caso específico el argumento genérico vertido por la sentencia según el cual sería aplicable el criterio de que la ley “general” posterior no “deroga tácitamente” a la “especial” anterior, salvo “derogación expresa” o “manifiesta incompatibilidad”, pues la ley de acceso a la información incluye una larga serie de normas que demuestran su vocación de constituir por sí misma parámetro general en la materia, aplicable a todas las áreas de la información pública. Afirmó que no hay en toda

la ley una sola norma que pueda compatibilizarse con la restricción de acceso que implica el art. 97 de la ley de educación nacional en la interpretación que se hizo.

Criticó que el sentenciante hiciera referencia a que en nuestro ordenamiento jurídico no existen derechos absolutos, ya que ello no es suficiente para desvirtuar los actuales parámetros que existen en materia de acceso a la información, siendo además tal restricción incompatible con las necesidades de una sociedad democrática.

Así, con el fin de señalar la desproporción e irrazonabilidad de la restricción aludida, citó el voto de la Dra. Argibay en el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación “CIPPEC” en el que se dejó sentado que “No es ocultando padrones que se dignifica a los vulnerables. Por el contrario, haciéndolos accesibles se facilita que las ayudas estatales lleguen a quienes tienen derecho a ello. La transparencia, no la opacidad, beneficia a los vulnerables”, aclarando que allí si se trataba de datos personales y de personas físicas individuales.

Manifestó que no resulta razonable la equiparación de las personas físicas eventualmente involucradas (alumnos, docentes, directivos) con las “instituciones educativas”, respecto de las cuales se realizó el pedido, ya que las personas jurídicas no pueden asimilarse a la persona humana en cuanto a conceptos tales como “privacidad”, “intimidad”, “datos personales” y mucho menos “datos sensibles”.

Además, dijo que la demandada en su contestación incurrió en una serie de argumentos prejuiciosos, asumiendo que su parte responsabilizaría a los docentes por los resultados eventualmente desfavorables de la evaluación, siendo que el control ciudadano y la participación pública no se ejercen necesariamente para estigmatizar.

Sin perjuicio de ello, remarcó que la responsabilidad de los funcionarios públicos es un principio liminar del sistema republicano, tanto es así que el art. 8 inc. i) del decreto reglamentario de la ley de acceso a la información pública prevé que: “la excepción será inaplicable cuando...los datos estén relacionados con las funciones de los funcionarios públicos...”.

Entendió también que la prohibición total de acceso a la información pública representa un medio excesivo y definitivamente frustratorio de un derecho que integra el de libre expresión, incurriéndose de este modo en una forma de censura previa, dado que impide la formación de la propia opinión.

Asimismo, aclaró que el art. 22 de la Ley N° 26.061 de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que lesionen la dignidad o reputación de aquellos, no resulta aplicable al caso ya que, su parte no solicitó datos personales ni sensibles, ni se encuentra en juego la publicación de aquellos en un medio de comunicación.

Por último, recalcó que mantiene el planteo subsidiario de inconstitucionalidad formulado a fs. 64/67, el que no fue tratado por el sentenciante en forma expresa.

3) Que a fs. 122/128 y vta. la representante legal de la parte demandada contestó el traslado que le fuera conferido, solicitando su rechazo con expresa imposición de costas.

Expresó que el fallo recurrido dio debido tratamiento al planteo de inconstitucionalidad del amparista al poner de manifiesto que en el sistema constitucional argentino no hay derechos absolutos, siendo su limitación una necesidad derivada de la convivencia social y que también se refirió a ello al aclarar que las leyes deben interpretarse evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, adoptando como verdadero el criterio que las concilie y deje a todas con valor y efecto.

Agregó que la sentencia efectuó una interpretación armónica y sistemática de todo el plexo normativo, mientras que su contraria no hizo una crítica concreta y razonada del mismo, pues realizó infructuosos esfuerzos por demostrar la derogación del art. 97 de la Ley de Educación Nacional y la inaplicabilidad de la Ley N° 17.622 mediante la sola repetición de argumentos expuestos en su demanda.

Añadió que en el ordenamiento jurídico argentino se estableció un sistema especial de tratamiento de la información pública relacionada con la educación, diseñado para que se definan políticas de Estado en todos los niveles de gobierno y para mejorar el sistema educativo con la participación de la comunidad, y no para promover mecanismos de estigmatización que profundicen la segmentación de la sociedad y del sistema educativo nacional.

Luego señaló que el desempeño de los alumnos no depende exclusivamente de los docentes, sino que también está relacionado con factores económicos, sociales y familiares, por lo que las evaluaciones “aprender- enseñar” no solamente tratan de establecer los contenidos y capacidades que los estudiantes dominan sino también de identificar, cuantificar y analizar los factores extraescolares.

De este modo entendió que la divulgación de los datos obtenidos por un determinado establecimiento comporta indirectamente difundir información de los alumnos que a él concurren, lo que se encuentra prohibido por el art. 22 de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

Remarcó que la imposición del “sistema de rankings de escuelas” al que conduciría la divulgación de la información solicitada produciría un menoscabo para la dignidad de los estudiantes y docentes al dar lugar a la identificación, rotulación y discriminación de escuelas en “mejores” y “peores” no solo por los resultados de la evaluación sino también por la condición de “migrantes”, “indígenas”, “pobres”, etc. de los alumnos y sus familias, resultando ello moralmente condenable y socialmente injusto y peligroso.

Manifestó además que la vigencia del art. 97 de la Ley Nacional de Educación no se vio afectada con la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública, ya que de su art. 8 surge la voluntad del legislador de mantener el plexo normativo preexistente.

También indicó que resulta aplicable al caso de autos la ley N°17.622 por entender que los resultados de las evaluaciones en cuestión se encuentran destinados a la elaboración de estadísticas con fines públicos educativos.

En cuanto al fallo “CIPPEC” sostuvo que no contiene doctrina aplicable al sub lite, pues es anterior a la ley de información pública y no se expide acerca de la normativa y los aspectos aquí analizados.

Finalmente, respecto del planteo de inconstitucionalidad del art. 97 de la ley N° 26.206 dijo que no cabe duda que es improcedente, ya que aquella fue dictada por el Congreso en uso de sus facultades, tiene una motivación razonable y respeta la totalidad del orden jurídico.

Hizo reserva del caso federal.

4) Que corrida la vista establecida en los arts. 37 inc. c y 39 de la ley 24.946, el Fiscal General Subrogante consideró que corresponde revocar la sentencia de primera instancia y hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por el señor Argañaraz Olivero (fs. 131/136).

Para así dictaminar, tuvo en cuenta que el derecho de acceso a la información pública se encuentra amparado por los arts. 1, 14, 33 y 75 inc. 22 de la Constitución Nacional y por numerosos Tratados Internacionales, es decir que goza de jerarquía constitucional, por lo

que la prohibición de acceder a los resultados de las pruebas “Enseñar-Aprender” por una posible estigmatización de los establecimientos educativos debe ceder necesariamente frente a un interés público prioritario como lo es el derecho de los padres a conocer el nivel de enseñanza de la escuela a la que envía a sus hijos, y de la sociedad toda de saber el nivel educativo general del país y de cada provincia, para así evaluar las políticas educativas que se están implementando.

5) Que a fs. 150/157 se presentó espontáneamente el apoderado de la Fundación Poder Ciudadano, solicitando intervenir en la causa en calidad de amicus curiae, lo cual fue denegado a fs. 159, llamándose autos para resolver.

6) Que a fs. 160/172 el representante legal del amparista acompañó copia de la Resolución N° 80/2019 emitida el 30/05/2019 por la Agencia de Acceso a la Información Pública en un reclamo al que considera prácticamente idéntico al de las presentes actuaciones.

Corrido el traslado pertinente, la contraria manifestó que por aplicación del principio de preclusión de los actos procesales no corresponde que la documentación acompañada por el amparista sea tenida en cuenta, pues aquel ya expresó sus agravios. Agregó que la resolución adjuntada no guarda relación alguna con el reclamo de autos, ya que interviene otro ciudadano y se refiere a una información distinta a la aquí solicitada. Por último, recordó la normativa que impide brindar los detalles que pretende el accionante.

7) Que, sobre la alegada falta de fundamentación del recurso, el art.265 del CPCCN de aplicación al amparo -en virtud de lo dispuesto por el art. 17 de la ley 16.986- expone que “el escrito de expresión de agravios deberá contener la crítica concreta y razonada de las partes del fallo que el apelante considere equivocadas”.

Pues bien, del examen de la pretensión revisora, se advierte que el escrito satisface las exigencias que establece el citado art. 265 del Código de forma, por lo que corresponde entrar a analizar el recurso planteado.

8) Que, para una mejor comprensión de la cuestión a resolver, vale realizar una breve reseña de lo acontecido en autos y sus antecedentes.

En fecha 17 de septiembre de 2018 el señor Rafael Aurelio Argañaraz Olivero solicitó vía electrónica al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología se le provea la totalidad de los reportes de resultados correspondientes a todos los establecimientos educativos e instituciones de la Provincia de Salta que hayan participado de los operativos

“Aprender y Enseñar” 2016-2017, generando ello el expediente electrónico EX - 2018-45881524- APN-DNAIP#AAIP (confr. fs. 1/3).

En fecha 12 de noviembre de ese mismo año, recibió por correo electrónico (y posteriormente por vía postal) copia del informe producido por la Secretaría de Evaluación Educativa, en la cual ésta última dejó constancia que se encontraba impedida de otorgar la información solicitada por hallarse amparada en la excepción prevista en el art. 8 inc. d) de la ley 27.275 y en atención al carácter confidencial de esos datos conforme las leyes 26.206 y 17.622 y sus reglamentaciones. Sin perjuicio de ello, le hizo saber que podía acceder a los resultados del operativo aprender correspondientes a la Provincia de Salta, desagregados hasta el nivel municipal, a través de los links que le brindó (fs. 25 y 33/36). El 16/11/2018 dicho organismo dio por concluido el trámite con la leyenda “información completa” (fs. 31).

Ante esta situación y en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, el señor Argañaraz promovió la presente acción de amparo contra el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, a fin de que se le ordene proveer la información pública requerida vía electrónica, pues entendió que la limitación prevista por el art. 97 de la ley 26.206 había perdido vigencia a raíz de la sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275 por cuanto es posterior y especial respecto a la de educación nacional y que la ley N° 17.622 resultaba inaplicable al caso.

En forma subsidiaria, solicitó se declare la inconstitucionalidad del mencionado art. 97 de la Ley Nacional de Educación, por considerar que al disponer que “las políticas de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de... las instituciones educativas” restringía la posibilidad de ejercer el control ciudadano propio del sistema democrático y republicano imperante en nuestro país, donde el Estado Nacional se encuentra obligado a garantizar un servicio educativo de calidad y equitativo.

Contestado el informe previsto por el art. 8 de la ley 16.986 por parte de la accionada (fs. 88/96), el juez de la anterior instancia resolvió rechazar la acción de amparo promovida, generando la interposición del presente recurso.

9) Que como se viera, el debate recae sobre el alcance del acceso a la información pública, dado que mientras el recurrente considera que la negativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de proveer los resultados obtenidos en los establecimientos

educativos de la Provincia de Salta en las pruebas “Enseñar-Aprender 2016 y 2017” resulta arbitraria o ilegal a la luz de lo dispuesto en la normativa especial en la materia, el organismo demandado entiende que su conducta se haya justificada en el art. 8 inc. d) de la Ley 27.275, el art. 97 de la ley 26.206 y la Ley N° 17.622.

9.1) Que, puestos a resolver los agravios de la demandada, corresponde tener en cuenta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dicho que “los jueces no se encuentran obligados a tratar todas las cuestiones propuestas por las partes ni analizar los argumentos utilizados que a su juicio no sean decisivos” (Fallos: 301:970 y 311:1191).

Asimismo, en el tema que nos ocupa, cabe recalcar que la interpretación de las leyes debe hacerse siempre evitando darles un sentido que ponga en pugna sus disposiciones, destruyendo las unas por las otras y adoptando como verdadero el que las concilie y deje a todas con valor y efecto (Fallos: 312:1614; 330:304, entre otros).

En ese marco, debe tenerse en cuenta que el derecho de buscar y recibir información se encuentra consagrado en los arts. 1, 14 y 33 de la Constitución Nacional y en numerosos Tratados Internacionales, entre ellos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 19.2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 13.1) Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (art. 4). Es decir que en nuestro ordenamiento jurídico tiene jerarquía constitucional (confr. art. 75 inc. 22 de nuestra Carta Magna).

Asimismo, la “Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión”, aprobada en octubre del 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, reconoce que el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos que los Estados se encuentran obligados a garantizar y que admite sólo limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

En esa misma línea, la Ley de Acceso a la Información Pública N° 27.275, que entró en vigencia el 29 de septiembre de 2017, reconoce que “toda persona humana o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar y recibir información pública, no pudiendo exigirse al solicitante que motive la solicitud, que acredite derecho subjetivo o interés



legítimo o que cuente con patrocinio letrado”. Asimismo, establece como principios rectores en materia de acceso a la información: la presunción de publicidad, la transparencia y máxima divulgación, el alcance limitado de las excepciones, la in dubio pro petitor, entre otros. Además, enumera los supuestos que configuran una excepción al deber general de proveer la información.

En tal entendimiento, toda normativa en la que se prevé la reserva de información, como es el caso del cuestionado artículo 97 de la Ley Nacional de Educación cuando expresa que “el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y las jurisdicciones educativas harán públicos los datos e indicadores que contribuyan a facilitar la transparencia, la buena gestión de la educación y la investigación educativa. La política de difusión de la información sobre los resultados de las evaluaciones resguardará la identidad de los/as alumnos/as, docentes e instituciones educativas, a fin de evitar cualquier forma de estigmatización, en el marco de la legislación vigente en la materia”, conserva validez en la medida en que esté justificada en alguna de las excepciones previstas en el art. 8 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

9.2) En ese marco, corresponde analizar si la limitación establecida por el art. 97 de la ley 26.206 cumple los requisitos previstos por el inc. d del art. 8 de la ley N° 27.275, en el que se amparó el organismo demandado para negar la información requerida por el actor, esto es: 1) que la publicidad afecte derechos o intereses legítimos de terceros y 2) que la información haya sido obtenida con carácter confidencial.

En efecto, la norma exceptúa la entrega de “información” que comprometa los derechos o intereses de un tercero obtenida con carácter confidencial.

9.2.1) Respecto a la primera cuestión, cabe destacar que el art. 1° de la Ley de Acceso a la Información al referirse a la “facilitación” dispone: “ninguna autoridad pública puede... negar la divulgación de un documento de conformidad con las excepciones contenidas en la presente ley, salvo que el daño causado al interés protegido sea mayor al interés público de obtener la información”.

En el caso, la restricción alegada pretende evitar cualquier forma de estigmatización que pueda ser provocada por la difusión de los “reportes por escuela” de los resultados de las evaluaciones del dispositivo “aprender”.

Sin embargo, siendo la educación un derecho esencial de la población, y encontrándose el Estado obligado a garantizar que aquella sea integral, permanente y de calidad (arts. 2, 4, 6, 11 Ley N° 26.206), la invocación de tal objetivo resulta insuficiente, pues los ciudadanos tienen como contrapartida el derecho de acceder a la información referida al funcionamiento y desempeño de las instituciones educativas.

Ello así, dado que el derecho de acceso a la información -como ya se dijo- se rige por el principio de máxima divulgación, “el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas” (Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y CIDH, Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92).

Asimismo, el desempeño de cada escuela en el operativo “Aprender” (siempre y cuando se reserve la identidad de alumnos, docentes y directivos) posibilitaría a la comunidad de padres o tutores ejercer su derecho a efectuar los reclamos o solicitar los reajustes que estimen pertinentes y a tomar decisiones sobre la educación de sus hijos contando con información suficiente para ello, siendo tal facultad expresamente contemplada en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

A lo dicho se agrega que correspondía al organismo demandado acreditar específicamente cuál es el derecho o interés legítimo que las instituciones educativas tienen para mantener en reserva los resultados de las evaluaciones “Aprender-Enseñar” (conf. CIDH, Caso “Claude Reyes”, antes citado, párrafo 93), pues “...los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido. De esta forma, se evita que por vía de genéricas e imprecisas afirmaciones pueda afectarse el ejercicio del derecho y se obstaculice la divulgación de información de interés público” (Fallos: 338:1258, considerando 26. A nivel legislativo ver artículos 1, 2, 8 y 13 de la ley 27.275).

En autos, luce insuficiente el argumento expuesto por el Ministerio de Educación a fs. 94/95 cuando expone que en el caso que se analiza la difusión indiscriminada de la información permitiría la identificación indirecta de los participantes a través de la asistencia a las escuelas individualizadas contrariando el art. 22 de la ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes N° 26.061, dado que, con ese razonamiento, lo mismo podría decirse de la divulgación de resultados de la evaluación “aprender” desagregada hasta el nivel municipal, pues también ello podría permitir una identificación indirecta de los participantes de cada municipio o una supuesta estigmatización de las provincias o distritos que no hayan obtenido buenos resultados en dichos operativos.

Por otra parte, esta supuesta desacreditación, que no supera el estadio de hipótesis, no puede prevalecer frente al interés público concreto y normativamente reconocido de obtener información.

9.2.2) Con relación al segundo requisito previsto por el art. 8 inc. d) debe señalarse que al implementar el “Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa”, el Consejo Federal de Educación no efectuó previsión alguna respecto de un compromiso por parte del Estado de mantener en reserva la información correspondiente a cada uno de los establecimientos (confr. Resolución CFE N° 280/16), por lo que no puede sostenerse que dicha información haya sido obtenida bajo promesa de confidencialidad.

Por otra parte, conforme surge del sitio web <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar> y de lo manifestado por el propio organismo accionado en el informe obrante a fs. 88/96, los resultados de las pruebas “aprender” no son tratados por los organismos públicos con estricta confidencialidad, ya que son remitidos directamente a las escuelas para que su autoridad directiva los comparta con la comunidad educativa.

9.3) En el mismo sentido se advierte que los datos obtenidos de las pruebas “aprender” no se encuentran alcanzados por la ley 17.622 de Estadísticas y Censos, pues para que ello ocurra es necesario que los mismos hayan sido adquiridos con fines exclusivamente estadísticos, mientras que la Ley Nacional de Educación N° 26.206 remarca que la implementación de una política de información y evaluación continua y periódica del sistema educativo se realiza con el fin de tomar decisiones tendientes al mejoramiento de la calidad en la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social (confr. art. 94), a fin de que la información recabada

sea utilizada no sólo por el Ministerio de Educación, sino también por las distintas jurisdicciones, lo que atenta contra la confidencialidad en su sentido más literal y contra los propósitos de la actividad estadística.

10) Que en razón de lo expuesto, cabe concluir que la limitación prevista por el art. 97 de la Ley 26.206, en lo que se refiere a la prohibición de difundir la identidad de los establecimientos educativos, no cumple en el caso los requisitos establecidos por el art. 8 inc. d) de la de Acceso a la Información Pública, por lo que la demandada deberá brindar -vía informática- la totalidad de los reportes de resultado correspondientes a todos los establecimientos educativos e instituciones de la Provincia de Salta que hayan participado de los operativos “Aprender y Enseñar” 2016 y 2017, sin que ello implique revelar los datos individuales de los alumnos y docentes involucrados.

11) Que las costas del recurso se distribuyen por el orden causado en razón de la novedad de la cuestión (art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

Por lo que, se

RESUELVE:

I.- HACER LUGAR al recurso de apelación interpuesto por la parte actora a 111/120 y vta. y, en consecuencia, REVOCAR la sentencia del 7 de mayo de 2019 (fs. 105/110), ORDENANDO a la demandada a proveer a Rafael Aurelio Argañaraz Olivero -vía informática- la totalidad de los reportes de resultado correspondientes a los establecimientos educativos e instituciones de la Provincia de Salta que hayan participado de los operativos “Aprender y Enseñar” 2016 y 2017, sin excepción y sin que ello implique revelar los datos particulares de los alumnos y docentes involucrados. Costas por su orden.

II.- REGÍSTRESE, notifíquese, publíquese en los términos de las Acordadas CSJN 15 y 24 del 2013 y oportunamente, devuélvase.

No firma la presente el Dr. Alejandro A. Castellanos por encontrarse en uso de licencia (Art. 109 RJN).