



MONTI
Laura
Mercedes

Firmado digitalmente por
MONTI Laura
Mercedes
Fecha: 2022.06.24
13:39:12 -03'00'

Ministerio Público
Procuración General de la Nación

S u p r e m a C o r t e :

-I-

Rafael Aurelio Argañaraz Olivero interpuso una acción de amparo con fundamento en los arts. 43 de la Constitución Nacional y 14 de la ley 27.275, a fin de que se le ordene al Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación dar respuesta al pedido de información pública por medio del cual requirió que se le diera acceso a la totalidad de los reportes de los resultados correspondientes a los establecimientos educativos o instituciones de la Provincia de Salta que hubieran participado de los operativos "Aprender" y "Enseñar" en los años 2016 y 2017, y que -aduce- le fue denegado por la demandada en atención al carácter confidencial de los datos. Ello, con fundamento en lo dispuesto en los arts. 8°, inc. d), de la ley 27.275, 97 de la ley 26.206 y 10 y 13 de la ley 17.622.

Alega que la limitación prevista en el art. 97 de la ley 26.206 y su reglamentación -que confirió carácter reservado a los resultados de las pruebas- perdió vigencia con la sanción de la 27.275, de carácter posterior y especial, y sostiene que las disposiciones relativas al secreto estadístico de la ley 17.622 no resultan de aplicación al caso. En ese marco, afirma que la información requerida es pública y no se halla exceptuada

por el art. 8°, inc. d), de la ley 27.275 ya que no fue obtenida de terceros con carácter confidencial.

En forma subsidiaria, plantea la inconstitucionalidad de los arts. 97 de la ley 26.206 y 14 del decreto 3110/70.

-II-

El magistrado a cargo del Juzgado Federal N° 2 de Salta rechazó la acción de amparo interpuesta.

En lo sustancial, entendió que el carácter reservado de la información requerida está previsto en los arts. 97 de la ley 26.206, 10 de la ley 17.622 y 8°, inc. d, de la ley 27.275, sin que esta última hubiera implicado la derogación de las anteriores.

Apelado dicho pronunciamiento, la Cámara Federal de Apelaciones de Salta (sala II) revocó la decisión de la instancia anterior e hizo lugar al amparo deducido. En consecuencia, ordenó a la demandada brindar al actor, 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" en los años 2016 y 2017, sin excepción y sin que ello implique revelar los datos particulares de los alumnos y docentes involucrados.

En primer lugar, afirmó que tras la sanción de la ley 27.275, la normativa que prevé reserva de información conserva validez únicamente en la medida en que esté justificada en alguna de las excepciones previstas en el art. 8° de la mencionada ley.



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Sentado ello, consideró que correspondía analizar si la limitación establecida por el art. 97 de la ley 26.206 cumple con los requisitos previstos por el inc. d) del art. 8° de la ley 27.275. Dicha norma, precisó, exceptúa la entrega de información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial.

En ese marco, señaló que la reserva de la identidad de los alumnos, docentes e instituciones educativas establecida por el art. 97 de la ley 26.206 tiene como objeto evitar cualquier forma de estigmatización que pudiera provocar la difusión de la información sobre los resultados de dichas evaluaciones. Sin embargo, concluyó que la mera invocación de dicho objetivo resultaba insuficiente frente al derecho de todos los ciudadanos de acceder a la información referida al funcionamiento y desempeño de las instituciones educativas. Tuvo en cuenta para ello, que la educación es un derecho esencial de la población y que el Estado está obligado a garantizar que ésta sea integral, permanente y de calidad (conf. arts. 2°, 4°, 6° y 11 de la citada ley).

Sentado ello, agregó que correspondía al organismo demandado acreditar cuál era el derecho o interés legítimo específicamente comprometido para mantener en reserva los resultados obtenidos por cada institución educativa en los mencionados operativos. Al respecto, precisó que "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”.

En ese marco, entendió que resultaban insuficientes los argumentos expuestos por el demandado y sostuvo que la alegada estigmatización a la que podrían estar expuestos los establecimientos educativos que no hubieran obtenido buenos resultados en las evaluaciones era meramente hipotético y no podía prevalecer frente al interés público concreto de obtener la información.

Asimismo, precisó que no existía ninguna previsión del Consejo Federal de Educación que hubiera dispuesto la confidencialidad de la información requerida y, en el mismo sentido, advirtió que los datos obtenidos no se encuentran alcanzados por la ley 17.622 desde que no fueron adquiridos con fines exclusivamente estadísticos.

En razón de lo expuesto, concluyó que la limitación prevista por el art. 97 de la ley 26.206 no encuadraba en las previsiones del art. 8º, inc. d), de la ley 27.275.

-III-

Contra esa decisión, la demandada dedujo el recurso extraordinario federal, que fue concedido únicamente respecto de la cuestión federal, sin que se interpusiera la correspondiente queja con relación a la arbitrariedad planteada.

Se agravia por cuanto la sentencia atacada decide en forma contraria a lo dispuesto por el art. 97 de la ley 26.206,



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

el art. 8°, inc. d), de la ley 27.275 y las previsiones de la ley 17.622. En lo sustancial, aduce que la cámara realiza una interpretación equivocada de la normativa aplicable.

Alega que con el objeto de evitar cualquier tipo de estigmatización, el art. 97 de la ley 26.206 -cuya vigencia afirma- prohíbe de manera expresa la difusión de toda información que permita individualizar a los estudiantes, docentes e instituciones educativas que hayan participado de las evaluaciones. En ese marco, explica que la norma -cuya observancia, dice, es exigida por la cláusula 11 de la res. 324/2017 del Consejo Federal de Educación- sólo admite las publicaciones en conjunto, siempre y cuando no se difundan datos que pudieran dar lugar a la identificación y estigmatización de los docentes, alumnos o establecimientos educativos.

Sobre tal base, entiende que la información requerida en el *sub lite* encuadra en la excepción prevista en el art. 8°, inc. d, de la ley 27.275, por lo que la conducta desplegada por la demandada no pueda reputarse ilegítima o arbitraria.

Asimismo tacha de arbitraria la sentencia apelada e invoca gravedad institucional.

-IV-

A mi modo de ver, el recurso extraordinario es formalmente admisible, toda vez que se ha puesto en tela de juicio la interpretación de normas federales -leyes 27.275 y 26.206, entre otras- y la decisión definitiva del superior

tribunal de la causa ha sido contraria al derecho que en ellas fundó el apelante (art. 14, inc. 3°, de la ley 48).

Considero pertinente recordar que, al encontrarse en discusión el alcance que cabe asignar a normas de derecho federal, la Corte no se encuentra limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 316:27; 321:861, entre muchos otros).

-v-

Sentado ello, y previo a pronunciarme sobre el asunto, considero necesario efectuar una breve reseña de los acontecimientos que motivaron el pleito.

Así, de las constancias de la causa resulta que, el 17 de septiembre de 2018, la actora requirió a la demandada que le diera acceso en formato digital a la totalidad de los reportes de resultados correspondientes a los establecimientos educativos o instituciones de la Provincia de Salta que hubieran participado de los operativos "Aprender" y "Enseñar" en los años 2016 y 2017 (v. fs. 3).

El 12 de noviembre de ese año, la demandada le denegó el pedido de información en atención al carácter confidencial de la información generada a partir de las evaluaciones "Aprender" y "Enseñar". Ello, con fundamento en lo dispuesto en los arts. 8°, inc. d), de la ley 27.275, 97 de la ley 26.206 y 10 y 13 de la ley 17.622 y sus normas reglamentarias. En tal sentido, señaló que el carácter confidencial de los datos se hallaba claramente explicitado en el material dirigido a la comunidad educativa, así como en los instrumentos de recolección de la



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

información dirigidos a estudiantes, docentes y directivos participantes de la evaluación.

En el mismo acto, se le hizo saber *"...que la información correspondiente a la Provincia de Salta así como los datos nacionales y de las demás jurisdicciones, se encuentra disponible en el siguiente link: <http://www.argentina.gob.ar/EDUCACION/EVALUACION-EDUCATIVA>."*

Además, informó al requirente que podría *"...encontrar datos desagregados hasta nivel municipal (siempre que el municipio cuente con un mínimo de dos escuelas estatales y/o privadas) en el sistema abierto de consultas Aprender <http://aprenderdatos.educacion.gob.ar>."* (v. fs. 33/36).

Disconforme con tal solución, el actor interpuso la presente acción de amparo contra el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación a fin de que se le ordene al organismo a dar respuesta al pedido de información pública formulado.

-VI-

Sentado lo anterior, la cuestión a resolver en estos autos se circunscribe a determinar si la información requerida por el actor, relativa a los reportes de los resultados correspondientes a los establecimientos educativos o instituciones de la Provincia de Salta que participaron de los operativos Aprender y Enseñar en los años 2016 y 2017, puede ser calificada como información pública.

En el caso, el Estado Nacional, al rechazar el reclamo en sede administrativa, fundó su denegación en lo establecido por el art. 8º, inc. d, de la ley 27.275. Dicha norma prevé: "Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: (...) d) "Información que comprometa los derechos o intereses legítimos de un tercero obtenida en carácter confidencial". Se basó para ello en la confidencialidad prevista en la ley 26.206 (art. 97) y en lo dispuesto por la ley 17.622 (arts. 10 y 13).

En este marco, cabe puntualizar que el art. 85, inc. d, de la ley 26.206 de Educación Nacional pone a cargo del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, la implementación de una política de evaluación como instrumento de mejora de la calidad de la educación, de conformidad con lo establecido en los arts. 94 a 97 de la ley.

Así, el art. 94 prevé: "El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tendrá la responsabilidad principal en el desarrollo e implementación de una política de información y *evaluación continua y periódica del sistema educativo para la toma de decisiones tendiente al mejoramiento de la calidad de la educación, la justicia social en la asignación de recursos, la transparencia y la participación social.*"

El art. 95 establece que serán "...objeto de información y evaluación las principales variables de funcionamiento del sistema, tales como *cobertura, repetición, deserción, egreso, promoción, sobre edad, origen socioeconómico, inversiones y costos, los procesos y logros de aprendizaje, los proyectos y*



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

programas educativos, la formación y las prácticas de docentes, directivos y supervisores, las unidades escolares, los contextos socioculturales del aprendizaje y los propios métodos de evaluación."

El art. 96, en su parte pertinente, prevé: *"La política de información y evaluación se concertará en el ámbito del Consejo Federal de Educación. Las jurisdicciones participarán en el desarrollo e implementación del sistema de evaluación e información periódica del sistema educativo, verificando la concordancia con las necesidades de su propia comunidad en la búsqueda de la igualdad educativa y la mejora de la calidad."*

Finalmente, el art. 97 de la ley 26.206 establece: *"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."*

En cuanto aquí interesa, el Consejo Federal de Educación dictó las resoluciones 280/2016 y su modificatoria - res. 324/2017- mediante las cuales implementó el "Sistema de Evaluación Nacional de la Calidad y Equidad Educativa" e incorporó el operativo nacional de evaluación de aprendizajes

APRENDER -a fin de medir el nivel de desempeño de los estudiantes en áreas básicas de conocimiento e identificar factores que inciden en los aprendizajes- y el dispositivo ENSEÑAR. Este último, con el propósito de aportar insumos para la formación docente "a partir de evaluaciones e instrumentos de recolección de información a estudiantes, docentes y directores de Institutos de Formación Docente".

En lo que específicamente refiere a la difusión de los resultados de las evaluaciones de los dispositivos Aprender y Enseñar, el anexo aprobado por la mencionada resolución 324/2017 del Consejo Federal de Educación dispone:

"DISTRIBUCIÓN DE RESULTADOS A LOS MINISTERIOS. OBSERVANCIA DE LOS DEBERES DE CONFIDENCIALIDAD. El ministro de educación de cada jurisdicción, una vez elaborados los resultados de las evaluaciones de los dispositivos Aprender y Enseñar, recibirá la base de datos correspondiente a su jurisdicción, o el acceso a bases de datos donde éstos se encuentren, con desagregación máxima. Deberá observar la ley 17.622, como así también el artículo 97 de la ley 26.206, de modo que todas las publicaciones deberán ser efectuadas en compilaciones de conjunto, *evitando la difusión de cualquier dato desagregado que pudiera dar lugar a la identificación o a la estigmatización de un docente, un alumno, o un establecimiento educativo.* Decidirá acerca de la guarda, custodia y tratamiento de la información y el soporte que la contiene, de manera de procurar el mayor grado de confidencialidad y preservación." (Cláusula 11).

Asimismo, establece: "ACCESO A LOS REPORTE POR ESTABLECIMIENTO. La máxima autoridad de cada establecimiento



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

educativo tendrá acceso a los reportes de resultado por establecimiento o institución correspondientes a los dispositivos Aprender y Enseñar, siempre que se haya dispuesto, según requisitos mínimos estadísticos, la confección de un informe individual de dicho establecimiento. *Deberá compartir dicha información con el cuerpo docente del establecimiento, a través de la autoevaluación institucional u otros dispositivos, para la reflexión pedagógica y la implementación de estrategias de mejora continua.*" (Cláusula 12).

Por otra parte, cabe puntualizar que, de conformidad con lo dispuesto en la primera parte del art. 97 de la ley 26.206 que otorga carácter público a los datos e indicadores, la demandada implementó el "Sistema Abierto de Consulta Aprender" que, sin revelar la identidad de los participantes (conf. art. 97, segunda parte), permite el acceso a la base de datos. El sistema admite el procesamiento en línea de los datos obtenidos a través de los dispositivos permitiendo su desagregación a nivel nacional, provincial y municipal; y según se trate de establecimientos de gestión privada o estatal; según el área de conocimiento evaluada; según características de los estudiante, trayectoria escolar y autoconcepto; según características de la escuela y distribución geográfica de los estudiantes; entre otros indicadores disponibles (v. información en el enlace aprenderdatos.educación.gob.ar/aprender).

- VIII-

De la reseña efectuada, se desprende que la normativa no consagra la confidencialidad de la información obtenida de forma general e indiscriminada, sino que *limita* la difusión masiva de los resultados obtenidos en las evaluaciones, admitiéndola únicamente hacia adentro de cada institución educativa (directivos y equipo docente) para la implementación de estrategias dirigidas a mejorar la calidad de la educación.

Sentado ello, considero pertinente recordar que la Corte ha enunciado algunos principios relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado, así como a los recaudos exigidos para limitar legítimamente ese derecho.

Así, se dijo que el derecho de acceso a la información 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). Este principio también ha sido incorporado expresamente a la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (arts. 1° y 2°).



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser "necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 342:208 y 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5°; arts. 1° y 13, ley 27.275).

Dicho ello, en el contexto normativo y hermenéutico reseñado, opino que la *restricción* del art. 97 de la ley 26.206 y su reglamentación, en cuanto prohíbe el acceso indiscriminado a los resultados obtenidos por cada establecimiento educativo en los dispositivos Aprender y Enseñar, es razonable pues se limita al *resguardo de la identidad* de los alumnos, docentes e instituciones educativas a los fines de *prevenir* y evitar que la

difusión masiva de dicha información pudiera conducir a cualquier forma de estigmatización de los sujetos intervinientes, con el consecuente menoscabo que ello tendría sobre la *igualdad educativa* que el sistema de evaluación concebido pretende alcanzar como una de sus metas principales.

Tal limitación, por su parte, se compadece con la índole de los derechos en juego pues, en lo que refiere específicamente a la situación jurídica de los estudiantes de nivel primario y secundario -que en tanto menores de edad ostentan una especial protección en nuestro ordenamiento constitucional (v. art. 75, inc. 23, Constitución Nacional)-, la ley 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes consagra el derecho de éstos a ser respetados en su dignidad, reputación y propia imagen.

En tal sentido, la norma "*...prohíbe exponer, difundir o divulgar datos, informaciones o imágenes que permitan identificar, directa o indirectamente a los sujetos de esta ley, a través de cualquier medio de comunicación o publicación en contra de su voluntad y la de sus padres, representantes legales o responsables, cuando se lesionen su dignidad o la reputación de las niñas, niños y adolescentes o que constituyan injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada o intimidad familiar.*" (art. 22, ley 26.061; v. art. 16, Convención sobre los Derechos del Niño).

Por tal razón, el argumento esgrimido por el actor y la cámara con relación a que el requerimiento efectuado se limita a conocer el reporte de las instituciones educativas de la Provincia de Salta -y no los datos particulares de los alumnos y docentes involucrados- no puede prosperar. En efecto, no puede



Ministerio Público
Procuración General de la Nación

desconocerse que la divulgación de la información tal como fue requerida, permitiría identificar a los estudiantes de cada establecimiento educativo provincial, lo que se encuentra vedado -aun cuando fuera indirectamente- tanto por el art. 97 de la ley 26.206 como por el art. 22 de la 26.061.

En este marco, cabe puntualizar que es doctrina de la Corte que cuando exista conflicto entre los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes frente a otros derechos e intereses igualmente legítimos, prevalecerán los primeros (Fallos: 341:1733; CSJ 2209/2019/CS1 "L.,M.", sent. del 07/10/2021; art. 3.1, Convención sobre los Derechos del Niño).

Por las consideraciones que anteceden, opino que los datos que el *a quo* ordenó que se proveyeran al demandante se encuentran incluidos en la excepción del art. 8º, inc. d, de la ley 27.275 invocada por la demandada.

-IX-

Por lo expuesto, corresponde declarar la admisibilidad formal del recurso extraordinario interpuesto y revocar la sentencia apelada.

Buenos Aires,

de junio de 2022.