



**República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional**  
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

**Dictamen Jurídico**

**Número:**

**Referencia:** EX-2020-84470042-APN-DGDYD#JGM

---

SEÑOR SECRETARIO DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA  
DE LA JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS:

Se solicita la opinión de esta Procuración del Tesoro de la Nación respecto de la procedencia del recurso de alzada previsto en el Artículo 94 y siguientes del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/1972 - T.O. 2017* (B.O. 2-11-17), contra las resoluciones que adopte la Agencia de Acceso a la Información Pública (en adelante, indistintamente, la “AAIP” o “la Agencia”), ente autárquico con autonomía funcional, actuante en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en relación a pedidos de información efectuados a Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur S.A. (en adelante, también denominado como “Grupo Aerolíneas” o “las empresas”).

- I -

**ANTECEDENTES**

1. De manera preliminar, debe tenerse en consideración que las presentes actuaciones, caratuladas con el número EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM son acompañadas del EX-2020-45815153- -APN-DNAIP#AAIP, sin asociar (v. Orden 94 del EX-2020-45815153- -APN-DNAIP#AAIP y Orden 33 del EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM), aunque ambos tramitan en forma conjunta (v. Orden 61 del EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM).

Por ello, a efectos de dar un tratamiento cronológico a los antecedentes que se encuentran dispersos en actuaciones no asociadas, se describirá inicialmente el EX-2020-45815153- -APN-DNAIP#AAIP, y seguidamente, el EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM, en el cual se emite el presente dictamen.

2. En el EX-2020-45815153- -APN-DNAIP#AAIP, con fecha 10 de junio de 2020, consta la presentación efectuada ante el Ministerio de Transporte por el señor Juan Pablo Pane, solicitando el acceso a la información pública sobre el Grupo Aerolíneas, en los términos de los Artículos 1, 14 y 75 inciso 22, de la Constitución Nacional, el Artículo 13 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, el Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Ley de Acceso a la Información Pública N.º 27.275 (B.O. 29-9-16) (V. orden 3, RE-2020-44345772-APN-DNAIP#AAIP).

En detalle requirió:

2.1. Listado de contratados y despedidos del Grupo Aerolíneas, desde el 10/12/2019 a la fecha de entrega de la presente solicitud, con nombres y apellidos completos, Documento Nacional de Identidad, cargo, fecha de ingreso y egreso, sueldo mensual percibido, y toda la documentación respaldatoria de lo solicitado.

2.2. Información sobre todas las licitaciones, compras y contrataciones del Grupo Aerolíneas, desde el 01/01/2009 a la fecha de entrega de la presente solicitud, indicando de cada una modalidad de compra o contratación, fecha de llamado, presupuesto, ofertas, evaluación de las ofertas, preadjudicación, empresa adjudicada y monto, ampliaciones y pagos adicionales, y toda la documentación respaldatoria de lo solicitado.

3. El 30 de Junio de 2020, mediante Nota RIP 2020-017, la Dirección de Recursos Humanos y la Dirección Económico Financiera del Grupo Aerolíneas (v. Orden 21, IF-2020-42396070-APN-DIP#MTR), proveyó la información referida a las empresas y se la notificó al solicitante (Orden 6, IF-2020-42396070-APN-DIP#MTR).

Con relación a la información atinente a los trabajadores, se manifestó que los datos personales debían ser cedidos antes de ser otorgados, por lo que no era posible proporcionarlos en los términos del Artículo 8, inciso i., de la Ley N.º 27.275, e incluso, en el caso de los colaboradores, al no ser funcionarios o empleados públicos, sus datos se encontraban protegidos por la Ley N.º 25.326 (B.O. 2-11-00).

Además, se invocó, entre otras cosas, que la información respaldatoria de lo pedido podría contener información sensible de los colaboradores, haciendo pública su vida privada.

Así las cosas, se otorgó información referida a los integrantes de la Alta Gerencia y a la masa salarial de los colaboradores.

Respecto a la información referida a licitaciones, compras y contrataciones, se expuso que la misma no se encontraba disponible con la extensión y los alcances que había sido solicitada. E incluso, de estar disponible, tampoco podía ser otorgada por revestir carácter extremadamente confidencial, de acuerdo con la política de Clasificación de la Información aprobada por el Directorio, con fecha 20 de febrero de 2019, en base a la excepción prevista en el Artículo 8, incisos c) y d) de la Ley N.º 27.275.

Aun así, se le suministró información al peticionario, en la medida de lo posible por los sistemas utilizados, ya que mucho de lo requerido no podía ser elaborado de manera automática, sino que habría que realizar tareas de individualización que *resultaría excesivamente engorrosa, en la medida que requeriría cruzar bases de datos (carpetas digitales en SAP, archivos físicos de los concursos, portal de los proveedores, etc.), previo procesamiento de los datos, todo lo cual debe ser realizado manualmente, cotejando la información disponible. Nótese que, conforme se desprende de la información que se acompaña, se trata de 88.096 registros de compra.*

De allí se dijo que, por un lado, para que el señor Pane accediese a la información, debería contar con una licencia SAP y una clave de acceso a las carpetas digitales, lo que (i) sería violatorio de todos los principios de seguridad informática que aplica el Grupo Aerolíneas, de acuerdo con las mejores prácticas de la industria; (ii) se debería divulgar información confidencial amparada por la excepción del Artículo 8º, inciso c) de la Ley N.º 27.275; y (iii) el Grupo Aerolíneas no se encuentra obligado a procesar o clasificar la información que se solicita, en los términos del Artículo 5º de la referida ley.

Por eso, se destacó que la Ley N.º 27.275, en su artículo 13 determina que el sujeto requerido podrá negarse a brindar información objeto de la solicitud por acto fundado, si se verifica que ella no existe y que no está obligado legalmente a producirla.

En especial, en cuanto al carácter de la información catalogada como confidencial, se puso de manifiesto que había ciertos contratos que eran confidenciales y por tanto, calificados como “secretos comerciales”; mientras que además, se trataba de información que comprometía derechos o intereses legítimos de un tercero, obtenidos en carácter confidencial. Divulgar esa información, se anotó, supondría perder las ventajas competitivas que tiene el titular frente a los terceros que la ignoran, y así, perder eficiencia.

Por último, se agregó que divulgar la información pedida implicaría poner en riesgo a la empresa frente a proveedores, perderlos, o incluso, no respetar leyes de otros países a las que se someten algunos de sus contratos.

Aún así, en el Anexo I, constan referencias a 41.773 registros de compras, en 1.603 páginas, así como la Política de Clasificación de la Información del Grupo Aerolíneas.

4. El día 13 de julio de 2020, el Sr. Pane efectuó una nueva presentación en la AAIP, a fin de interponer el reclamo previsto en el Artículo 15 de la Ley N.º 27.275.

Dicho pedido lo fundamentó en que la respuesta recibida no fue satisfactoria, ya que entendió que la denegatoria sobre el primer punto resultaba improcedente, y las excepciones opuestas para limitar la información provista sobre el segundo (secreto comercial, complejidad, confidencialidad), no eran aplicables a las empresas.

5. El reclamo por incumplimiento presentado motivó una nueva respuesta del Grupo Aerolíneas (V. Orden 9, IF-2020-48366570-APN-DPIP#AAIP), en la cual, si bien no se controvertió su carácter de sujeto obligado, se expuso que la Ley N.º 27.275 contempla algunas excepciones en su artículo 8º que imposibilitan dar a conocer la información tal como se la había solicitado.

Se invocó que el mercado donde actúan las empresas es altamente competitivo, por lo que necesitan *preservar sus datos, que constituyen recursos intangibles en sí mismos. La información es un recurso vital para toda la organización, y el buen uso de ésta puede significar la diferencia entre el éxito o el fracaso para una empresa. El éxito de una empresa no depende sólo de la manera en que cada persona maneja sus recursos materiales, sino que es más importante el buen aprovechamiento de los **activos intangibles** tales como el know how, el conocimiento del cliente, los proveedores y el mercado* (el resaltado es del original).

En cuanto al requerimiento de datos personales de los colaboradores, se reiteró que los mismos se encuentran resguardados por conducto de los artículos 4º y 5º de la Ley N.º 25.326, por lo que, para ser cedidos, debería contarse con el consentimiento de sus titulares. A eso se agregó que, justamente, el artículo 8, inciso i) de la Ley N.º 27.275 habilita a denegar la información cuando ésta contenga datos personales y no pueda brindarse aplicando procedimientos de disociación, salvo que cumpla con las condiciones de licitud de la Ley N.º 25.326, lo que no ocurriría en este caso.

Es por eso, se reiteró, que dar a publicidad *toda la documentación respaldatoria de lo solicitado*, resultaría manifiestamente excesivo y contrario al derecho de esas personas a la protección de sus datos personales, ya que ello importaría dar al solicitante *recibos de sueldo, legajos y demás documentos que podrían contener información sensible de sus titulares. Por ejemplo, los legajos podrían contener información referida a la salud o a la conducta de las personas involucradas, cuya difusión importaría hacer pública una porción íntima de su vida.*

Para fundar esa posición invocó que el derecho a una vida privada es un derecho fundamental de las personas, y toda injerencia debe respetar los principios de razonabilidad y legalidad; lo contrario sería violatorio del Artículo 11 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, agregando las menciones a este instituto dadas en la AG/RES. 2811 (XLIII.O-13), de la

Asamblea General de “Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales” del Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde se dijo: *el acceso a la información pública, por un lado, y la protección de datos personales, por el otro, son valores fundamentales que deben trabajar siempre en concordancia ... (el subrayado es del original) y que la privacidad y la protección de datos personales cuya divulgación podría afectar derechos legítimos de su titular, constituye una de las excepciones al acceso a la información pública.*

De allí que se consideró que brindar la información tal como se la había solicitado, importaría afectar los derechos legítimos de sus titulares, y que la *denegatoria se encuentra adecuadamente fundamentada, ya que estos datos personales exceden el interés público.*

Con lo antedicho, se solicitó desde el Grupo Aerolíneas la intervención de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, a fin de que se expidiera sobre la licitud del pedido.

Por otro lado, el citado Grupo advirtió que publicar los salarios de las personas que colaboran con las empresas, facilitaba la captación de los competidores a través del ofrecimiento de mejores condiciones.

En cuanto al requerimiento de información de licitaciones, compras y contrataciones, también se reiteró lo previamente indicado y que se le confirieron datos, cuyo procesamiento tal como se los solicitaba, resultaría un esfuerzo desmedido, porque supondría el cruzamiento de bases de datos en distintos formatos, llevando a hacer un trabajo manual sobre ochenta mil (80.000) carpetas involucradas, el que duraría meses y un número considerable de recursos humanos y físicos. Estos trabajos se agravarían por el cambio de sistema operado en el año 2014, y por las restricciones operativas derivadas de las medidas sanitarias del Decreto N.º 260/2020 (B.O. 12-3-20).

Con tales argumentos, invocó el Artículo 5º de la Ley N.º 27.275, norma que contempla la inexistencia de obligación de brindar la información si ella debe ser procesada o clasificada. Además, citó el Artículo 13 de esa ley, en la medida en que allí se dispone que *El sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verificara que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla.*

Sobre eso, se expuso que la excepción del Artículo 8º, inciso c) de la Ley N.º 27.275 sería aplicable en el caso, porque acoger ese pedido supondría *revelar la estrategia del Grupo Aerolíneas en relación a uno de sus factores de producción clave: sus proveedores, lo cual implicaría poner a disposición de la competencia datos acerca de las operaciones, la marcha de los negocios y los acuerdos que el Grupo Aerolíneas realiza con los proveedores, los precios que paga, e incluso información propia de dichos proveedores, cuya difusión podría implicar una pérdida de su ventaja competitiva.*

Los métodos de venta, de distribución, perfiles de consumidor tipo, estrategias de publicidad, listas de proveedores, clientes y procesos, dice el Grupo Aerolíneas, aparecen dentro del

concepto “secreto comercial”, aspecto amparado entre las excepciones de la ley.

Además, se agregó que la excepción del Artículo 8º, inciso d) de la Ley N.º 27.275, también resultaba aplicable, porque conferir la información tal como se la pedía violaría acuerdos de confidencialidad firmados con sus proveedores y podría ocasionar reclamos en concepto de indemnización de perjuicios.

Por eso, el requerimiento (“*TODAS las compras*”, la mayúscula es del original) era inviable, según se menciona en la respuesta del Grupo Aerolíneas.

En suma, se reiteró la posición ya manifestada al solicitante respecto de la entrega de datos, por lo que no se negó la posibilidad de brindar información, pero se la suministró de una manera distinta a la solicitada, de acuerdo a la normativa vigente.

6. Fue así que la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (v. Orden 11, PV-2020-48401987-APN-DNAIP#AAIP) dio intervención a la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, la que indicó seguidamente (v. Orden 18, IF-2020-51826798-APN-DNPDP#AAIP), que *si bien los empleados de las empresas en cuestión no son técnicamente empleados públicos, esta Dirección Nacional entiende que el derecho a la protección de los datos personales no debería impedir que se de a conocer cierta información básica de los empleados de las mencionadas empresas, como su identidad, cargo, fecha de ingreso y egreso, y monto de sus salarios.*

Para ello, recurriendo a la técnica interpretativa de la analogía, elaboró el siguiente argumento *...La DNPDP entiende que dicha solución es consistente con el Criterio 2.2 de la Resolución AAIP N° 48/2018 que, si bien refiere a empleados y funcionarios públicos, es aplicable al caso objeto de análisis. Ello así ya que la información solicitada es información básica que se encuentra vinculada a esas personas en el ejercicio de sus funciones.*

Además, se expidió en igual sentido con respecto a la información referida a las contrataciones. Allí, la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales indicó que *la información relativa a personas jurídicas también se encuentra alcanzada por la Ley N° 25.326, en el entendimiento de que es claro que existe un fuerte interés público en que las licitaciones y contrataciones relacionadas a empresas con participación estatal mayoritaria sean lo más transparentes posibles.* Es por ello, concluyó esa Dirección Nacional, *que la protección a los datos personales no debería impedir que se entregue al Requirente la información sobre las licitaciones, compras y contrataciones de Aerolíneas Argentinas y Austral Lineas Aereas en los periodos solicitados.*

7. Con fecha 20 de agosto de 2020, la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública (v. Orden 23, IF-2020-54775355-APN-DNAIP#AAIP), indicó que la información en poder del sujeto

obligado se presume pública, porque las empresas funcionan bajo control del Estado y en consecuencia es quien responde por su funcionamiento y eventualmente cubre sus desequilibrios financieros.

Luego, afirmó que las empresas se hallan sometidas a las disposiciones de la Ley N.º 27.275 e indicó que la discusión ya se encuentra saldada sobre el carácter público de la información... en general y sobre sus empleados en particular, para manifestar seguidamente, sobre el referido artículo 8, inciso c), que *no se entrará al análisis de esta excepción respecto de los contratados y despedidos de la empresa, ya que la AAIP considera que se trata de información de carácter público, y en consecuencia no puede encontrarse alcanzada por otra de las excepciones, extremo que no se verifica tampoco para el caso de la información sobre compras, contrataciones y licitaciones.*

Por último expresó: *Por todo lo expuesto se concluye hacer lugar parcialmente al reclamo iniciado por el Señor Pane e intimar al sujeto obligado a entregar la información requerida en el punto 1 de la solicitud sobre contratados y despedidos, y en el caso de la documentación respaldatoria utilizar técnicas de disociación -en caso de ser necesario-, y con relación al punto 2 la información correspondiente al período 2017 a la actualidad, no pudiendo en esta etapa oponer excepciones por encontrarse vencido el plazo establecido en el artículo 11 de la Ley No 27.275.*

Luego se agregó el proyecto de acto como archivo de trabajo (Orden 25, PV-2020-54795228-APN-AAIP), iniciativa esta que no tuvo observaciones en el ámbito del servicio jurídico de la Agencia (Orden 30, IF-2020-55771812-APN-CAJ#AAIP).

8. En ese estado, la AAIP dictó la RESOL-2020-230-APN-AAIP (Orden 33, RS-2020-56079678-APN-AAIP, en adelante, también identificada como “Resolución AAIP N.º 230/20”), mediante la que hizo lugar parcialmente al reclamo interpuesto por el señor Juan Pablo Pane contra las empresas, a fin de obtener la información requerida, con los límites de tiempo indicados según lo admitieran los sistemas, intimando al cumplimiento en un plazo de diez (10) días hábiles.

9. Luego de notificada la resolución, ante la falta de otorgamiento de la información solicitada, la AAIP decidió reportar este incumplimiento en su portal de internet, de conformidad con el Criterio N° 4 aprobado por Resolución AAIP N.º 4 del 2 de febrero de 2018 (Orden 45, IF-2020-64543295-APN-DNAIP#AAIP).

10. Con fecha 20 de octubre de 2020, el Grupo Aerolíneas interpuso recurso de reconsideración con alzada en subsidio contra la Resolución AAIP N.º 230/20, solicitando la suspensión de los efectos del acto, que se le otorgase vista y que se revocase la resolución impugnada atento a su

nulidad absoluta e insanable, en los términos de los artículos 7º, 14 y 17 de la Ley N.º 19.549 ( B.O. 27-4-72) (v. Orden 55, IF-2020-70737388-APN-DNAIP#AAIP).

En concreto, el recurrente argumentó la existencia de un vicio en el procedimiento por omitirse el tratamiento de cuestiones sustantivas y esenciales, lo que vulnera su derecho de defensa, y de un vicio en la causa por ser equivocados los criterios sobre los que se asienta la decisión; que la resolución recaía sobre terceros afectados a los que no se les había dado intervención en el procedimiento; la ausencia de conocimiento por parte de las empresas del informe producido en el ámbito de la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales; la falta de tratamiento adecuado a la excepción de ampararse en secretos comerciales; el rechazo arbitrario del planteo de la excepción al deber de informar previsto en el artículo 8º, inciso d), de la Ley N.º 27.275; el cumplimiento de las normas de transparencia activa por parte de las empresas; y la inaplicación arbitraria de lo dispuesto en los artículos 5º y 13 de la referida norma.

11. Frente al recurso deducido por el Grupo Aerolíneas (v. IF-2020-79192071-APN-DNAIP#AAIP, orden 63), la Dirección Nacional de Acceso a la Información Pública manifestó que las empresas pertenecen a la *Administración Pública*, por lo que...*se encuentran sometidas a los principios de derecho público de transparencia y publicidad, que se ejerce a través del derecho de acceso a la información pública.*

A continuación consideró que dada la naturaleza del Grupo Aerolíneas -sociedades anónimas de propiedad del Estado que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Transporte (v. Decreto N.º 350/18, B.O. 23-4-18)-, se trata de una empresa estatal carente de legitimación para interponer un recurso administrativo contra la Resolución AAIP N.º 230/20.

Recordó la doctrina de esta Procuración del Tesoro que expresa que *De conformidad con lo dispuesto por el artículo 74 del Reglamento de Procedimientos Administrativos los entes autárquicos no podrán recurrir actos administrativos de otros de igual carácter ni de la Administración Central, sin perjuicio de procurar al respecto un pronunciamiento del ministerio en cuya esfera común actúen o del Poder Ejecutivo, según el caso. Dicha regla es extensiva a una sociedad anónima cuyas acciones están en manos del Estado, dado que finalmente es el propio Estado el único accionista de la persona jurídica (conf. Dict. 159:150; 166:39; 199:97) (Dictámenes 258:302).*

A lo expuesto, agregó que el recurso de alzada que intenta la recurrente no se encuentra previsto en la Ley N.º 27.275, por lo que no correspondía dar trámite a la petición.

En este sentido, hizo referencia textual a un dictamen de este Organismo Asesor donde se expresó que *La competencia para... resolver los reclamos administrativos que interpongan los solicitantes de información pública... fue puesta por el legislador en cabeza de la AAIP. Tal facultad exclusiva de la AAIP es consustancial con su autonomía funcional y no puede ser revisada en sede administrativa. El régimen descripto excluye la solución del artículo 74 del*



*Reglamento de Procedimientos Administrativos Decreto N° 1759/72. T.O. 2017. Una inteligencia en contrario implicaría que cada vez que un sujeto obligado discrepe con lo resuelto por la AAIP, pueda someter tal decisión a la consideración del Poder Ejecutivo Nacional, desnaturalizando el diseño institucional efectuado por Ley N° 27.275. Tal hipótesis significaría que el titular del Poder Ejecutivo Nacional fuera a la vez un sujeto obligado y el revisor de lo decidido por la autoridad en la materia, que es la AAIP (Dictámenes 311:276).*

Conforme todo lo antes expuesto, invocando instrumentos internacionales y el principio de independencia de la Agencia, opinó que debía considerarse inadmisibles los recursos de alzada.

12. Posteriormente, el Grupo Aerolíneas amplió los fundamentos del recurso de reconsideración con alzada en subsidio, expresando que la intervención jurídica producida con anterioridad por la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la AAIP (v. Orden 30 -IF-2020-55771812-APN-CAJ#AAIP-) contiene un conjunto de afirmaciones dogmáticas, por lo que no llega a configurarse como dictamen jurídico en los términos del Artículo 7º, inciso d) de la Ley N.º 19.549 (Órdenes 67 -IF-2020-79578642-APN-DNAIP#AAIP- y 68 -IF-2020-79578868-APN-DNAIP#AAIP).

13. Seguidamente, intervino la Coordinación de Asuntos Jurídicos de la Agencia de Acceso a la Información Pública, quien mantuvo la opinión que aparece en el Orden 30, ya referida (Orden 78, IF-2020-82942729-APN-CAJ#AAIP).

14. Así, la AAIP dictó la RESOL-310-APN-AAIP del 30 de noviembre de 2020 (Orden 81, en adelante, también identificada como “Resolución AAIP N.º 310/20”), por la que desestimó el recurso de reconsideración interpuesto por las empresas contra la Resolución AAIP N.º 230/20 (Art. 1) y declaró inadmisibles los recursos de alzada interpuestos en subsidio (Art. 2º).

15. Ahora bien, todas las presentaciones efectuadas con anterioridad a la Resolución AAIP N.º 310/20 se realizaron en el EX-2020-45815153- -APN-DNAIP#AAIP. Las menciones que siguen corresponden al EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM.

16. En el orden 3 del expediente citado a partir de aquí (EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM), consta la presentación del Grupo Aerolíneas, en la que se requirió al Jefe de Gabinete de Ministros que resolviera el recurso de alzada en subsidio del de reconsideración interpuesto contra la Resolución AAIP N.º 230/20.

Allí se indicó que se *...invocaron gravísimos y manifiestos vicios en casi todos los elementos de la Resolución 230 (...) y pasando por alto los fundados argumentos expuestos mediante la Resolución 310, la AAIP desestimó arbitrariamente el recurso de reconsideración (omitiendo absolutamente el tratamiento de los argumentos planteados...)* y en el mismo acto, declaró *-por sí y ante sí- la supuesta inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto en subsidio.*

Las referidas afirmaciones se fundaron en que la arbitrariedad derivaba de la incompetencia de la Agencia para resolver sobre la admisibilidad del recurso de alzada, y a su vez, en la procedencia del tal remedio procedimental.

Ello, en el entendimiento de que el control de tutela sobre los actos emitidos por la AAIP era posible, y que lo contrario importaría contradecir la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 y su decreto reglamentario, razón por la cual se solicitó que se remitiesen las actuaciones a esta Procuración del Tesoro, a efectos de que fuera revisado el criterio establecido en el asesoramiento registrado en Dictámenes 311:276.

17. En el Orden 32 se agregó un proyecto de resolución a ser suscripta por el Jefe de Gabinete de Ministros, que tiene por objeto desestimar por improcedente el recurso de alzada interpuesto por las empresas, en subsidio del de reconsideración.

18. En el Orden 57 consta la opinión del Servicio Jurídico de la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la que efectuó un análisis de los antecedentes relevantes, realizó consideraciones jurídicas específicas sobre el tema y concluyó que no había objeciones al dictado del acto sometido a consulta, sin perjuicio de remitir las actuaciones a este Organismo Asesor, atento al planteo efectuado por el Grupo Aerolíneas y la trascendencia institucional del caso.

En particular, se sugirió el envío de las actuaciones para la intervención de esta Procuración del Tesoro, a fin de que tuviese a bien expedirse respecto de la procedencia del recurso de alzada, contra las resoluciones que adopte la Agencia de Acceso a la Información Pública en materia de acceso a la información pública, considerando que esa decisión no correspondía a la Agencia referida, sino al Jefe de Gabinete de Ministros.

19. En este estado y con tales antecedentes, se remitieron los actuados a este Organismo Asesor.

1. La medida a ser suscripta por el Jefe de Gabinete de Ministros, incorporada en el Orden 32 del expediente EX-2020-84470042-APN-DGDYD#JGM, tiene por objeto desestimar por improcedente el recurso de alzada interpuesto en subsidio al de reconsideración planteado por las empresas, contra las Resoluciones de la AAIP Nros. 230/2020 y 310/2020.

A continuación se hará una reseña de los considerandos relevantes.

1.1. En primer lugar se efectuó una descripción de los antecedentes obrantes en los expedientes EX-2020-45815153-APN-DNAIP#AAIP y EX-2020-84470042- -APN-DGDYD#JGM.

1.2. Seguidamente se hizo alusión a la Ley N.º 27.275 y se indicaron las características centrales de la Agencia, entre las que se destacó su independencia, lo que se plasma en la limitación de la revisión de los actos de este tipo de organismos que garantizan el derecho de acceso a la información pública, reservándose esa potestad exclusivamente a los jueces competentes.

1.3. Luego, se trató el artículo 14 de la Ley N.º 27.275, en cuanto establece que las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia, cuya decisión también resulta susceptible de ser recurrida directamente ante la Justicia, de acuerdo al Artículo 17, inc. a), de la citada ley.

1.4 Por otro lado, se indicó que el mismo artículo 14 también prescribe que el reclamo por incumplimiento será sustitutivo de los recursos previstos en la Ley N.º 19.549 y en su reglamentación.

1.5. Se hizo referencia, asimismo, a la opinión de esta Procuración del Tesoro de la Nación brindada sobre una cuestión similar a la que se trata en estos actuados, publicada en Dictámenes 311:276.

1.6. En cuanto a la competencia, se invocó el Artículo 96 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto 1759/72 – T.O. 2017*.

2. En la parte resolutive, la medida en ciernes tiene por objeto desestimar por improcedente el recurso de alzada interpuesto en subsidio del de reconsideración planteado por el Grupo Aerolíneas contra las Resoluciones AAIP Nros. 230/20 y 310/20.

-III-

NORMATIVA APLICABLE

1.1. En cuanto a la normativa aplicable, en primer lugar, debe tenerse presente el Artículo 14 de la Ley N.º 27.275, el que establece que *Las decisiones en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el reclamo administrativo pertinente ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o el órgano que corresponda según el legitimado pasivo.*

1.2. Además, el mismo artículo prevé, en su párrafo tercero, que *El reclamo por incumplimiento previsto en el artículo 15 de la presente ley, será sustitutivo de los recursos previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, 19.549, y en el decreto 1.759 del 3 de abril de 1972 (t.o. 1991).*

2. El Artículo 15, respecto al reclamo por incumplimiento establece *Ante los supuestos de denegatoria de una solicitud de información... el solicitante podrá... interponer un reclamo ante la Agencia de Acceso a la Información Pública o, a su opción, ante el organismo originalmente requerido. Este último deberá elevarlo de inmediato y sin dilación a la Agencia de Acceso a la Información Pública para su resolución.*

3. El Artículo 24 menciona las competencias y funciones de la AAIP, entre las que se encuentran, en el inciso o), las de *Recibir y resolver los reclamos administrativos que interpongan los solicitantes de información pública según lo establecido por la presente ley... y publicar las resoluciones que se dicten en ese marco.*

-IV-

## ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

1. A fin de dar respuesta a la cuestión traída a análisis debe aclararse, preliminarmente, que los pronunciamientos de esta Casa importan, en principio, una opinión definitiva no sujeta a debate o posterior revisión (Dictámenes 209:290, 246:364, entre otros).

Ello en tanto y en cuanto no medien circunstancias excepcionales que lo justifiquen, tales como un cambio de la situación de hecho o de derecho, o el aporte de nuevos elementos de juicio relevantes para la elucidación del tema analizado (conf. Dictámenes, 222:198, entre muchos otros).

2. En el caso traído a análisis, el Grupo Aerolíneas instó un recurso de alzada, conforme lo establecido por los Artículos 94 y siguientes del *Reglamento de Procedimientos Administrativos.*

*Decreto 1759/72 – T.O. 2017.*

De lo prescripto por el Artículo 96 del citado Reglamento surge que la competencia para resolver el recurso de alzada correspondería en definitiva a la Jefatura de Gabinete de Ministros, en la medida en que la AAIP actúa en su órbita, tal como se indica en el Anexo III del Decreto N.º 50/2019 (B.O. 20-12-2019).

Por lo expuesto, la Jefatura de Gabinete de Ministros deberá decidir sobre la admisibilidad o inadmisibilidad del recurso interpuesto.

3. Al respecto, y tal como adelantara, considero que no media ninguna de las circunstancias que autorizan a este Órgano Asesor a revisar o modificar su opinión vertida en el precedente de Dictámenes 311:276, en el sentido que la Ley N.º 27.275 excluye la posibilidad de que el Grupo Aerolíneas pueda deducir el recurso de alzada previsto en los artículos 94 a 98 del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 – T.O. 2017*; alternativa que, por otra parte, se encuentra vedada por el artículo 74 del citado Reglamento.

En el referido Dictamen se dijo que *Una vez elegida esa vía de reclamo* (en referencia al artículo 15 de la Ley N.º 27.275), *se extingue la posibilidad de acudir a los remedios previstos en la Ley N.º 19.549 y en su reglamentación.*

Y se expuso también que la competencia para resolver los reclamos administrativos que interpongan los solicitantes de acceso a la información pública (v. Art. 24, inc. o), Ley N.º 27.275) *fue puesta por el legislador en cabeza de la AAIP. Tal facultad exclusiva de la AAIP es consustancial con su autonomía funcional ...*

De manera que, conforme lo establecido por la Ley N.º 27.275, no es posible admitir la revisión, por vía del recurso de alzada, de las decisiones en materia de acceso a la información pública que adopte la autoridad de aplicación creada por esa norma.

Sobre el particular, es oportuno recordar que el Artículo 14 de la ley citada consagra un cauce recursivo directo ante los tribunales de primera instancia en lo contencioso administrativo federal para la impugnación de las decisiones en materia de acceso a la información pública, sin perjuicio de la vía del reclamo por incumplimiento prevista en el referido Artículo 15; y agrega que este último es sustitutivo de los recursos contemplados por la Ley N.º 19.549 y el *Reglamento de Procedimientos Administrativos, Decreto 1759/72 – T.O. 2017.*

Se trata, pues, de un régimen especial que, como tal, desplaza la normativa que vertebró el régimen recursivo aplicable de modo general.

4. Por lo tanto, ningún reparo me cabe formular respecto del proyecto de resolución en trámite,

en tanto prevé la desestimación del recurso de alzada subsidiario articulado por las empresas, en virtud de su inadmisibilidad desde el punto de vista procedimental.

Sin perjuicio de lo antes expuesto, opino que deberá privarse de efectos jurídicos al Artículo 2º de la Resolución AAIP N.º 310/20 por razones de ilegitimidad.

Ello así pues, en principio, el órgano que hubiera tenido competencia para resolver el recurso, en caso que éste hubiese sido procedente en el plano procedimental, es quien debe pronunciarse sobre su admisibilidad.

Resulta a mi juicio aplicable, analógicamente, la doctrina de esta Casa en el sentido que el órgano que resulta competente para resolver la denuncia de ilegitimidad es el mismo que hubiese debido decidir sobre el recurso, toda vez que, a este último instituto, le son aplicables las mismas normas adjetivas que rigen el recurso extemporáneo al que suple (V. Dictámenes, 229:212 y Comadira, Julio R., *Procedimientos Administrativos, Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, 1º edición, 2002, Tomo I, pág. 81).

5. Lo expuesto precedentemente respecto de la faz procedimental de la cuestión –es decir, la inadmisibilidad del recurso de alzada interpuesto por el Grupo Aerolíneas-, no implica que esta Casa comparta el criterio de la AAIP en cuanto al tratamiento asignado al pedido de acceso a la información formulado en las actuaciones.

El análisis de lo actuado en relación con el tipo de información requerida y lo decidido a través de las Resoluciones AAIP Nros. 230/2020 y 310/2020, me persuade de la pertinencia de aconsejar que se someta nuevamente la cuestión a la consideración de las autoridades de la Agencia, a fin de que reexaminen la postura asumida en tales actos administrativos; ello, en la medida en que las decisiones adoptadas aparecen *prima facie* reñidas con la juridicidad, a la cual debe sujetarse la actuación de los órganos y entes de la Administración.

La opinión que antecede surge de la lectura de los fundamentos empleados para hacer lugar al reclamo por incumplimiento deducido por el señor Pane, así como para rechazar los planteos de las empresas. Los argumentos esgrimidos por la Agencia, trasuntan, a mi juicio, aseveraciones dogmáticas y genéricas, en las que no se han abordado cabalmente los derechos involucrados en la cuestión.

En particular, entiendo que no se dispensó un tratamiento fundado a las excepciones a la obligación de brindar información invocadas por el Grupo Aerolíneas en sus diferentes presentaciones, en las que se alegó la existencia de un *secreto comercial* (métodos de venta, distribución, perfiles de consumidor tipo, estrategias de publicidad, listas de proveedores, clientes y procesos, información, todo lo que estaría resguardado por el Artículo 8º, inciso c, de la Ley N.º 27.275).

Lo mismo cabe afirmar respecto del trato dado a los planteos relativos a la confidencialidad que se debería guardar sobre información que pudiera comprometer los derechos o intereses legítimos de terceros, obtenida en carácter confidencial (Artículo 8º, inciso d) de la Ley N.º 27.275).

En ese orden de ideas, y en relación con esos terceros, estimo que el accionar de la AAIP podría resultar violatorio de la garantías contenidas en el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos, aplicables a la actuación de todos los órganos del Estado, según la doctrina sentada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros vs Chile*.

Allí estableció el tribunal internacional que *el artículo 8 de la Convención Americana se aplica al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, cualesquiera que ellas sean, a efecto de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos. Y que el artículo 8.1 de la Convención no se aplica solamente a jueces y tribunales judiciales. Las garantías que establece esta norma deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.*

Al respecto, si a partir de un nuevo análisis del caso la Agencia considerarse irregulares las Resoluciones AAIP Nros. 230/20 y 310/20, dicho Organismo estaría compelido a revocar dichos actos por sí y ante sí, tal como lo prescribe el artículo 17 de la Ley N.º 19.549; ello, con prescindencia de la inadmisibilidad procedimental de los recursos intentados por el Grupo Aerolíneas.

Sobre ello, es doctrina de este Organismo Asesor que el fundamento de la revocación de los actos administrativos en sede administrativa, en el marco estricto de las previsiones del Artículo 17 de la Ley N.º 19.549, se motiva en el deber de mantener la vigencia de la juridicidad (Dictámenes 236:091 y la opinión vertida en el precedente registrado como IF-2021-18545425-APN-PTN, entre muchos otros).

En igual medida, la doctrina se ha pronunciado considerando que la revocación de oficio en sede administrativa aparece como un deber de la Administración frente a los actos irregulares, lo que tiene por objeto la defensa o protección del interés público a su cargo (Comadira, Julio R., “El Caso Furlotti: consolidación de una doctrina” en *Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros estudios*, Lexis Nexis Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2.ª edición, 2003, págs. 99-117).

En el caso, y a los efectos de vislumbrar si concurren los extremos que limitan el ejercicio de la potestad revocatoria de la Administración en su propia sede, se aprecia que la Resolución AAIP N.º 230/20 no puede considerarse aún como un acto firme y consentido, pues con relación al

recurso de alzada subsidiario interpuesto por el Grupo Aerolíneas no se ha pronunciado el órgano competente para ello; es decir, la Jefatura de Gabinete de Ministros, a la que le corresponde pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso, y decidir lo que en definitiva considere jurídicamente pertinente.

No estamos, pues, en los términos del artículo 17 de la Ley N.º 19.549, ante un acto firme y consentido generador de derechos subjetivos que se estén cumpliendo.

-V-

## CONCLUSIÓN

Por los fundamentos dados, opino que resulta improcedente el recurso de alzada, previsto en los artículos 94 y siguientes del *Reglamento de Procedimientos Administrativos. Decreto 1759/72 - T.O. 2017*, contra los actos definitivos o asimilables a tales emitidos por la Agencia de Acceso a la Información Pública en ejercicio de su competencia.

Sin perjuicio de ello, correspondería que se revoque por razones de ilegitimidad el Artículo 2º de la Resolución AAIP N.º 310/20, en cuanto rechaza el recurso de alzada interpuesto por el Grupo Aerolíneas toda vez que la competencia para pronunciarse sobre su admisibilidad corresponde al Jefe de Gabinete de Ministros.

Finalmente, estimo que los señalamientos efectuados por el Grupo Aerolíneas deberían ser objeto de un nuevo análisis en el ámbito de la AAIP, a efectos de que en ese ámbito se reexaminen los planteos de las empresas basados en la concurrencia de excepciones al deber de brindar información en el marco del artículo 8.º de la Ley N.º 27.275.