



Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

Buenos Aires, 26 de octubre de 2021.-

Y VISTOS; CONSIDERANDO:

I. Que las firmas Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur (en adelante la parte actora) solicitaron el dictado de una medida cautelar a fin de que se ordene:

(i) la suspensión de los efectos de la resolución 230/20, mediante la cual la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública (en adelante, A.A.I.P), le ordenó entregar al solicitante Juan Pablo Pane (actor en la causa n° 14.057/20 conexa a la presente) y en 10 días hábiles la información "...solicitada, utilizando técnicas de disociación -en caso de ser necesario-, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 17, inc. b) de la ley 27.275";

(ii) el retiro de ambas empresas del Registro de Incumplidores en que fueron incluidas por el informe IF-2020-64543295-APN-DNAIP#AAIP;

(iii) la suspensión del trámite de la acción de amparo promovida por el Sr. Pane.

Todo ello, "hasta tanto se resuelvan en forma definitiva y firme los recursos administrativos interpuestos".

II. Que, con posterioridad, la parte actora informó que el 1° de diciembre de 2020 fue notificada "de la Resolución N° 2020-310-APN-AAIP [...] mediante la cual se desestimó el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución N° 2020-230-APN-AAIP..." (presentación del 9 de diciembre de ese año).



III. El juez de primera instancia rechazó la medida cautelar.

Para así decidir sostuvo que:

(i) “[N]o se advierte que se haya logrado acreditar, con el debido sustento la verosimilitud del derecho invocado ... ni el perjuicio que le podría ocasionar el cumplimiento impuesto por la AAIP”.

(ii) “[N]o se puede soslayar que la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública resulta ser un organismo especializado [...], y de accederse a la petición cautelar [...] se encontraría [...] desvirtuada la competencia que le fuera atribuida [...]”.

(iii) “[N]o se advierte la arbitrariedad —con la fuerza que se requiere para el dictado de una medida cautelar— ni el menoscabo de derecho alguno con la decisión adoptada por la AAIP”.

(iv) “[L]a parte actora no cumplió con la carga de poner en evidencia, de manera circunstanciada, la ilegalidad y arbitrariedad que invoca como fundamento de su pretensión”.

IV. La parte actora apeló y expresó agravios, que no fueron replicados. En cuanto importa, señaló lo siguiente:

(i) Primer agravio: “El arbitrario tratamiento del peligro en la demora”:

a) El juez no “... hace una adecuada ponderación respecto al palmario peligro en la demora y la absoluta y total irreparabilidad de los daños que la divulgación provocará, no solo a mis mandantes sino también a terceros”.

“[L]a divulgación de datos personales de las doscientas noventa y seis personas implicadas en el requerimiento (entre empleados y ex empleados) de estas aerolíneas y la exposición de su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

intimidad, es un elemento de suficiente gravedad [...] que debió justificar una mayor medida...”.

b) No se hizo “una ponderación de costos-beneficios entre disponer o no la protección cautelar. Es decir, es evidente la insignificancia del presunto daño que podría provocar el dictado de la medida (esto es, demorar la entrega de la información requerida) en comparación con la magnitud del daño que podría derivarse...”.

“[L]a divulgación de los datos personales de los empleados (y ex empleados) [...] dejaría expuestas decisiones estratégicas sobre administración de factores de producción (trabajo), de una empresa comercial, que actúa en un mercado competitivo”... (los potenciales empleados requerirán mayor ingreso para trabajar ..., por el riesgo de ver expuesta su intimidad)”.

c) El pedido de información: es de cumplimiento imposible en el escueto plazo fijado; apareja costos exorbitantes; “involucra decenas de miles de contrataciones” e “impide analizar individualmente características específicas de cada contratación y las consecuencias que la divulgación provoca”.

(ii) Segundo agravio: “La incorrecta afirmación de que la verosimilitud no estaría acreditada”:

No se requiere mayor acreditación que la “mera comparación” de lo actuado con las disposiciones de la ley de información pública; así como con el reconocimiento tácito, que surge ante la “ falta de respuesta a las irregularidades denunciadas”.



(iii) Tercer agravio: “La supuesta especialidad de la competencia del organismo demandado como justificación para no ejercer un adecuado control de legitimidad del acto”:

a) “[N]o intentan evadir obligación legal alguna, sino ...” ampararse en “ excepciones expresamente contempladas en la LAIP [...] que son negadas por la AAIP, bajo dogmáticas y abstractas fundamentaciones”.

b) Se encuentran acreditadas “múltiples irregularidades manifiestas que no tienen relación con la especialidad de la AAIP sino con cuestiones del Derecho Administrativo”: (i) se violó el debido proceso de los afectados, en tanto no se les dio oportunidad de expresarse antes de la decisión; (ii) se violó “el debido proceso de mis mandantes al omitir el tratamiento de cuestiones bajo pretexto de que ellas no pueden interponer recursos administrativos”; (iii) se interpretó erróneamente que integran la Administración Pública Nacional, desconociendo el artículo 8° de la ley 24.156; (iii) la decisión se sustentó en un acto administrativo anterior (Resolución AAIP 96/20), cuyos efectos están suspendidos en sede judicial; (iv) se aplicaron restricciones de derechos a sujetos privados (empleados y ex empleados), sin que exista una norma jurídica habilitante; (v) se aplicó el art. 32 de la LAIP en forma retroactiva, pasando por alto las excepciones que aplican al caso (conf. art. 34, LAIP); (vi) la orden es palmariamente irrazonable por ser de cumplimiento imposible (entregar decenas de miles de contrataciones en un plazo de 10 días).

(iv) Cuarto agravio: “La omisión de dar tratamiento a cuestiones conducentes planteadas”: la sentencia no analizó debidamente ninguno de los vicios invocados.

V. Que asumido, finalmente por esta sala, el conocimiento de la causa, la parte actora denunció como “hecho nuevo”, que la Procuración del Tesoro de la Nación dictaminó, con





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

motivo del recurso de alzada, oportunamente interpuesto, acompañando su respectiva copia (IF 2021-685599343-APN-PTN).

Manifestó que “la propia PTN reconoce la existencia prima facie de dos de los múltiples vicios invocados...para fundar la verosimilitud del derecho”...”[a] tal punto que el máximo órgano asesor del Poder Ejecutivo Nacional aconseja a la AAIP revisar su criterio y revocar los actos por ilegitimidad...”.

Sustanciada dicha presentación, quedaron las actuaciones con llamado de autos para resolver.

VI. Definido lo anterior, vale recordar —como lo hizo el juez— que las medidas cautelares, por principio, se encuentran condicionadas a que se demuestre la existencia de específicos recaudos, que pueden subsumirse en la verosimilitud del derecho y el peligro en la demora (art. 230 y ccddes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y ley 26.854). A los que aquí se añade el presupuesto de no afectación al interés público (ley 26.854, citada; Fallos 307:2267 y 314:1202).

Requisitos que, además, revisten autonomía, debiendo concurrir simultáneamente (esta sala, causas “Ruiz Darío”; “Egssa Holding SA”, “Lanusse Lucas”, y “Cetera, Gonzalo c/ EN AFIP”, pronunciamientos del 15 de noviembre de 2011, del 1 de febrero de 2014, del 28 de agosto de 2018 y, del 19 de septiembre de 2019, entre otras).

Asimismo, debe remarcarse que la viabilidad de las medidas innovativas, tienen carácter excepcional porque alteran el estado de derecho existente al tiempo de su dictado, anticipando un



resultado favorable respecto del fallo final de la causa (esta sala, causa “*Salvioli, Miguel Arturo y otro*”, pronunciamiento del 2 de febrero de 2017, entre otras).

Y que la forma estricta con la que debe realizarse el examen pertinente debe extremarse, todavía más, cuando la cautela que se refiere a actos de de poderes públicos, habida cuenta de la presunción de validez que éstos exhiben (causas “*Ruiz Darío*”, citada, y “*Obra Social del Personal de Seguridad Comercial e Industrial e Investigación Privada*”, pronunciamiento del 7 de abril de 2021, entre otras).

VII. Que desde lo recién enunciado, resulta útil y necesario visualizar lo considerado y decidido por la autoridad pública en la resolución 230/2020 (ratificada por la resolución AAIP n° 310/20), dado que son sus argumentos los que las recurrentes deben *prima facie* contrastar, al efecto de obtener la suspensión de efectos que pretenden (art.12 LPA).

a) Como se vió, dicha resolución fue emitida a consecuencia del reclamo de un particular (el Sr. Pane), disconforme con la respuesta recibida de las aquí actoras, por presunto incumplimiento de la ley 27.275 (derecho de acceso a la información pública, en adte. LAIP).

Allí se detalló la información que les había sido requerida con fecha 10 de junio de 2020:

“1. Listado de contratados y despedidos de Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas, desde el 10/12/2019 a la fecha de la entrega de la presente solicitud (...) a) Nombre y apellidos completos. b) Documento Nacional de Identidad (DNI). c) Cargo . d) Fecha de ingreso. e) Fecha de egreso. f) Sueldo mensual percibido desde diciembre de 2019 a la fecha de entrega de la solicitud. No





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

totalizado, sino mes a mes. g) Toda la documentación respaldatoria de lo solicitado.

2. [T]odas las licitaciones, compras y contrataciones de Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas, desde el 01/01/2009 a la fecha de la entrega de la ... solicitud. De cada una se pide: a) Modalidad de compra o contratación (...) b) Fecha de llamado. c) Presupuesto. d) Oferentes y sus respectivas ofertas e) Evaluación de las ofertas. f) Pre adjudicación g) Empresa adjudicada y por que monto h) Ampliaciones y pagos adicionales, si los hubiere i) Toda la documentación respaldatoria de lo solicitado”.

En definitiva, la res. 230/20 hizo parcialmente lugar al reclamo del Sr. Pane, intimando a las requeridas a que, en el plazo de 10 días entreguen: “...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 —de ser necesario—; y con relación al punto 2, la información correspondiente al período 2015 a la actualidad, no pudiendo en esta etapa oponer excepciones por encontrarse vencido el plazo establecido en el artículo 11 de la ley 27.275...”.

Para así resolver, luego de realizar una síntesis de la respuesta brindada por el “sujeto obligado” y de recordar que el interés público aquí comprometido radica en el “acceso a la información y no en el uso de la misma” (res. AAIP 197/2020 y 217/2020), la res. 230/20 consideró que:

(i) Conforme la ley 27.275, la información en poder de los sujetos obligados se presume pública y aquella que pueda estar amparada por sus taxativas excepciones, son a su vez “de



interpretación restrictiva debiéndose, en caso de duda, decidirse siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información” (art. 1).

(ii) Las aerolíneas actoras, están expresamente incluídas en el artículo 7º, inc. g), de la ley 27.275-, por lo que están obligadas a informar “sobre su administración y utilización de fondos públicos ... ya que en definitiva funcionan plenamente bajo control del Estado ... quien ...responde por su funcionamiento y eventualmente cubre sus desequilibrios financieros.”

(iii) Al igual que en casos anteriores, y no obstante ser autoridad de control de la ley 25.326 (de Protección de Datos Personales, conf. res. AAIP 5/18), dio intervención a la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (DNPDP), a fin de determinar si había afectación de dichos datos. Quien respondió que ninguno de los dos puntos requeridos por el Sr. Pane afecta las previsiones de la referida ley 25.326.

Sobre el punto 1, con toda claridad, esa Dirección sostuvo que “si bien los empleados de las empresas en cuestión no son técnicamente empleados públicos”, no se debería impedir que se dé a conocer cierta información básica, “como su identidad, cargo, fecha de ingreso y egreso, monto de sus salarios.” Lo que “es consistente con el Criterio 2.2 de la Resolución AAIP N° 48/2018” [...] 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”.

Con relación al punto 2, indicó 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 transparente posible. Por ello [...] la protección a los datos personales no debería impedir que se entregue al requirente la información sobre las licitaciones, compras y contrataciones de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

Aerolíneas Argentinas y Austral Líneas Aéreas en los períodos solicitados”.

iv) A la fecha, las sociedades requeridas incumplen “las obligaciones de Transparencia Activa del artículo 32 de la ley 27.275[...] en particular [...] en sus incisos c) y d) sobre personal y sueldos. Si las publicaciones allí ordenadas se hubieran cumplido, estaría también parcialmente cumplida la solicitud del señor Pane.

v) La “información respaldatoria” solicitada, puede entregarse aplicando el principio de disociación previsto en el art. 13 de la ley, ocultando la parte que pudiera estar sujeta a una excepción (resol. AAIP 137/18 y 100/19).

vi) En tanto las empresas forman parte de la Administración Pública Nacional, les es extensiva la presunción de publicidad respecto de la información relativa a sus empleados y si entienden que pueden ampararse en las excepciones previstas en la ley para no entregar la información o en su artículo 5º, resulta contradictorio que también sostengan al mismo tiempo que “no le aplica la norma para determinada información en su poder”;

vii) La excepción del art. 8 incs. c) y d) de la LAIP no contempla a los contratados y despedidos de la empresa (es información de carácter público) y tampoco a las compras, contrataciones y licitaciones.

Quienes contratan con Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur SA están en conocimiento de que se trata de una empresa con mayoría estatal y en consecuencia esa relación o vínculo contractual tiene menor expectativa de privacidad.



Desde 2017 dichas sociedades —como sujetos obligados de la ley 27.275— tienen la obligación de publicar “El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales de las sociedades o empresas proveedoras”, lo que a la fecha también se encuentra incumplido.

viii) La carga de probar la excepción corresponde al sujeto obligado (conf. res. AAIP 4/18, 8/20, 50/20). Quien “no puede determinar *per se*, que determinada información se encuentra abarcada por la política de confidencialidad, porque, de ese modo, podría incluirse la totalidad de la misma”.

ix) La información entregada para el período 2014 a la fecha, tampoco aparece cumplida, por no haber suficiente grado de detalle que permita identificar tipo de contratación, objetivos, proveedores, así como socios y accionistas principales.

En cambio, son atendibles los argumentos referidos a la información previa a 2014, y el análisis de costos realizado al respecto “en tanto produciría un esfuerzo desmedido” siendo aquí aplicable el art. 5 de la ley 27.275.

b) Contra dicha resolución (n° 230/20), la parte actora dedujo los recursos de reconsideración y alzada en subsidio, que fueron rechazados por resolución 2020-310-APN-AAIP.

De su texto surge, para lo que ahora importa, que el “silencio de AEROLINEAS ante la resolución de intimación”, dio lugar a que la Agencia publicara el incumplimiento en el Registro de Incumplidores (cuyo retiro a título cautelar, también se pide).

Asimismo se insistió en que entre los principios constitucionales que derivan de nuestra forma republicana de gobierno, la Procuración del Tesoro de la Nación identificó a los de





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

publicidad y transparencia, que tienen como una de sus principales manifestaciones al derecho de acceso a la información pública e indicó que “El control de la marcha de estas sociedades requiere, a su vez, la observancia de los principios de publicidad, transparencia y acceso a la información”

VIII. Que en ese contexto, la cuestión sometida a conocimiento de esta sala consiste pues, en determinar, principalmente, si las sociedades actoras deben cumplir con la intimación cursada por la Agencia de Acceso a la Información Pública, en los términos en que fue instrumentada por la res. 230/20 (y ratificatoria 310/20) cuya suspensión pretenden.

IX. Que para responder adecuadamente a dicha cuestión principal, es imprescindible recordar que, el acceso a la información pública anuda estrechamente al principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, pues la “información no pertenece al Estado sino que es del pueblo de la Nación Argentina” (CSJ “*Giustinani, Ruben Héctor c/ YPF SA s/ Amparo por mora*”, el 10 de noviembre de 2015 —ver, en especial cons. 20—).

Línea fijada por nuestro Máximo Tribunal —y que, a diferencia de lo afirmado en los agravios—, data de fecha anterior a la sanción de la LAIP (B.O. 29/9/2016) y normas reglamentarias posteriores, con especial apoyo en la Constitución Nacional (artículos 10, 14, 16, 31, 32, 33, 38 y 75, inciso 22) y en diversas normas convencionales (conf. causas “*Asociación Derechos Civiles cl EN - PAMI- (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986*”; “*CIPPEC c/ EN -MO Desarrollo Social- dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986*”



pronunciamientos del 4 de diciembre de 2012 y del 26 de marzo de 2014, respectivamente; y “*Giustiniani*”, citada).

Clara doctrina que marcó, asimismo, diversos principios cardinales “relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado”, que han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y expresamente consagrados en la ley 27.275 (esta sala, causa “*Poder Ciudadano c/ Tandanor Cinar y otro s/ amparo ley 16.986*”, pronunciamiento del 3 de diciembre de 2019).

Esos principios cardinales, como se dijo, han sido recogidos de diferente manera.

(i) A través de legislación específica, cual es la ley de derecho de acceso a la información pública n° 27.275 (LAIP).

a. Con objeto destinado a “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública”.

Fundada en “principios”, que el legislador también expresamente individualizó, explicando el alcance de cada uno de ellos: “presunción de publicidad, “transparencia y máxima divulgación”, “informalismo”, “máximo acceso”, “apertura” (información accesible), “disociación” (para encuadres en excepciones taxativamente legisladas) “no discriminación”, “máxima premura”, “gratuidad”, “control” (por autoridad competente), “responsabilidad”, “alcance limitado de las excepciones” (límites excepcionales y puesta a cargo del sujeto requerido la demostración de cualquier restricción a la información), “*in dubio pro petitor*”, “facilitación”(como carga para toda autoridad pública) y “buena fe”(esencial cumplimiento de los fines de la ley, promoviendo la transparencia, con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional: artículo 1).





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

b. Con clara delimitación de los “sujetos obligados a brindar información pública”.

Dentro de los cuales, y para lo que ahora interesa, en su inciso g) incluye a las: “empresas y sociedades del Estado que abarcan a las empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias”.

c. También, haciendo lo propio respecto al alcance de las excepciones.

Con relación a las cuales, ya el título preliminar de la LAIP insiste en que “deben ser excepcionales, establecidas previamente conforme a lo estipulado...” en dicha ley, “y formulados en términos claros y precisos...” (conf. art. 1 LAIP).

Lo que se completa con un capítulo dedicado a sus taxativas “excepciones” (el II). Así el artículo 8, prescribe: los “sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los [...] supuestos” que taxativamente individualiza en los incisos a) a m).

d. Por su parte, el artículo 13 “denegatoria”, con similar precisión, indica que “el sujeto requerido sólo podrá negarse a brindar la información [...] por acto fundado, si se verificara que la misma no existe y que no está obligado legalmente a producirla o que está incluida dentro de algunas de las excepciones previstas en el artículo



8° [...] La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida.

La denegatoria de la información debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida.

El silencio del sujeto obligado, vencidos los plazos previstos en el artículo 11 de la presente ley, así como la ambigüedad, inexactitud o entrega incompleta, será considerados como denegatoria injustificada a brindar la información [...]”.

ii. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

a. 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 se rige 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: 342:208).

b. Los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran detalladamente 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).

X. Que desde la perspectiva trazada y coincidiendo con lo afirmado por el juez de primera instancia en el pronunciamiento





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

impugnado, no se aprecia como configurado el requisito vinculado a la verosimilitud del derecho, lo que descarta la procedencia del recurso intentado.

Véase que:

A) A diferencia de lo afirmado en el memorial examinado, y siempre dentro del marco de apreciación sumaria y provisional, propio de toda cogición cautelar, se advierte que tanto lo actuado ante la AAIP, como la intimación en definitiva resuelta aparecen no solo contestando detalladamente sus objeciones, sino haciéndolo con argumentos *prima facie* razonables y ajustados tanto al específico marco normativo vigente, como a la jurisprudencia imperante.

En especial, con arreglo a lo normado por el sistema creado a partir de la ley 27.275, incluido su decreto reglamentario 206/17 y concordantes resoluciones de la AAIP (cuya legitimidad no es aquí objeto de cuestionamiento). Todo ello, se insiste, en concordancia con la importante línea jurisprudencial ya extractada; elaborada antes y después de la sanción de la LAIP.

Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur no han logrado controvertir que “funcionan plenamente bajo el control del Estado[...]quien en última instancia responde por su funcionamiento y eventualmente cubre sus desequilibrios financieros” (como lo afirma la res. 230/20 (y ratificatoria)

Asimismo, han omitido acreditar sumariamente no estar incuías en el artículo 7º de la ley 27.275 (inc. g). El que, como se vio, las ubica en el campo de los “sujetos obligados a brindar información pública” (Fallos 335:2393 y 338:1258).



No contrastaron que, como empresas con capital estatal mayoritario, administran recursos públicos y persiguen cometidos de interés general; que fueron declaradas “de utilidad pública y sujetas a expropiación” (ley n° 26.466); figurando además, expresamente incluídas en el organigrama nacional como “entes del sector público nacional” (conf. dec. PEN 350/18, planilla anexa al art. 5, apartado XIII; y doc. CSJN, bajo la vigencia del dec. 1172/03, causas “CIPEC” y “Giustiniani”, citadas (v. en especial, cons. 13, 14 y 19)

Tampoco demostraron, al menos con el grado de certeza ahora requerido, no estar obligadas a facilitar la búsqueda y acceso a la información pública en los términos del ya mencionado principio de “transparencia activa” (art. 1, 3er párrafo y art. 32 LAIP). El que les impone el cumplimiento de específicas obligaciones; sin distinguir y/o efectuar diferencia alguna, en punto a si se está ante funcionarios y/o empleados públicos y/o contratados, como también pretenden las recurrentes.

Entre ellas, están previstas las de publicar: “la nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación ... detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafon (art 32, inc. c) LAIP). También la de publicar “sus escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total , correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados” (art. 32, inc. d) LAIP).

De lo cual se sigue que, en principio, la médula de la línea argumental desarrollada en el memorial de agravios, pierde todo sustento.

Máxime si se repara en que:

i) si una ley es clara y no exige mayor esfuerzo interpretativo, no cabe sino su directa aplicación, pues la primera fuente de exégesis es su





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

letra, y cuando ésta no exige esfuerzo de interpretación, debe aplicarse directamente, con prescindencia de consideraciones que excedan las circunstancias del caso expresamente contempladas por las normas (Fallos: 320:61 y 2145; 323:620 y 1625; 325:830; entre otros).

ii) la especialidad de la Agencia demandada y la injerencia en datos personales, que los agravios discuten, tampoco pueden *prima facie* prosperar.

No sólo porque la AAIP, además de tener como objeto el deber de “velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos” de la LAIP; garantizando “el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública” y de “promover medidas de transparencia activa”; tiene a su cargo otro deber; cual es el de “actuar como Autoridad de Aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales n 25.326” (en adte. LPDP; v. en especial art. 19 de la LAIP, en consonancia con arts. 15 y 17 de la misma ley; también art.17, inc.b), de su dec. reglamentario 206/17).

A lo que suma que, tal como lo explica la resolución cuestionada, previo a expedirse, dio intervención a la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales (en adte DNPDP), organismo que coincidió en que el sujeto obligado podía entregar la información solicitada en los dos puntos requeridos, sin afectar las previsiones de la ley 25.326 (conf. res. AAIP 5-E/2018).

iii) más allá de que las actoras parecen intentar agraviarse por derechos de terceros no traídos a juicio (sus agentes) y del alcance “limitado de las excepciones”, tampoco logran acreditar



sumariamente, estar en ellas incluídas. Con lo que además omiten cumplir con “la responsabilidad de demostrar”, más no sea *prima facie*, “la validez de cualquier restricción de acceso a la información”, como lo impone la específica ley de aplicación (art. 1 del título preliminar “alcance limitado de las excepciones” de la LAIP).

Lo que colisiona incluso , con el art. 13 de la misma ley: “el ... requerido sólo podrá negarse a brindar la información..., por acto fundado, si se verifica que ...no existe y que no está obligado legalmente a producirla...”. Su incumplimiento “determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida”.

XI. La inexistencia de verosimilitud en el derecho torna insustancial el tratamiento de los requisitos vinculados al peligro en la demora y a la no afectación del interés público comprometido (esta sala, causas “*Incidente n° 1 -Actor: Malis Sergio, Demandado: EN AFIP -DGI s/ inc. De medida cautelar*” y “*Supervisión SA c/ EN -ENACOM y otro s/ medida cautelar (autónoma)*”, pronunciamientos del 27 de febrero y 22 de mayo de 2018), así como las demás quejas de las recurrentes.

i) Sin embargo, dada la importancia cardinal del derecho de acceso a la información pública, como tendiente a promover “la cultura de transparencia” (art. 1 LAIP); definido además y recientemente por la Comisión Interamericana como “elemento esencial para que la sociedad pueda fiscalizar el accionar estatal en la formulación y gestión de políticas públicas” (CIDH, 15 de septiembre de 2018, “Políticas públicas con enfoque en derechos humanos”, OEA, disponible en www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PolíticasPúblicasDDHH.pdf); y aun preliminarmente, no es ocioso agregar lo siguiente:





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

Los alegados “múltiples daños”, que a “diferentes personas” hipotéticamente causaría la intimación objetada, no han sido identificados, ni sumariamente demostrados por la recurrente, por lo que sólo alcanzan carácter conjetural (art. 13, inc. 1, ley 26.854 (medidas cautelares)).

Los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si 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 (Fallos 338:1258 y esta sala, causa “*Poder Ciudadano*”, citada), lo que no aparece por ahora cumplido.

Tampoco que el anunciado daño a causar, fuera más fuerte o “mayor al interés público de obtener la información”, como lo exige el art. 1, título preliminar de la LAIP, en especial principios de “Facilitación” y “Buena fe”.

Tampoco pueden admitirse las quejas vinculadas al “breve tiempo” otorgado al efecto de cumplir con la intimación de la AAIP.

No se trata aquí de una breve dilación temporal para brindar la información pública requerida, desde que ya ha transcurrido más de un año desde que el Sr. Pane la solicitó y casi uno más, desde que la res. 310/2020 ratificó la intimación originaria (25 de agosto de 2020 y 30 de noviembre de 2020, respectivamente).

A lo que se añade que el art. 11 de la LAIP, expresamente fija un plazo “no mayor a 15 días” para satisfacer “toda solicitud de información pública”. El que se encuentra holgadamente vencido, suspendiendo de hecho la ejecución de la orden impartida.



ii) Sin que, tal como ha sido planteada, sea esta medida cautelar autónoma la vía apta para analizar las quejas vinculadas a la procedencia o no del recurso de alzada, y/o demás cuestiones conexas del procedimiento administrativo que se invocan, como así tampoco las atinentes a la suspensión del trámite de la acción de amparo promovida por el Sr. Pane, en causa conexas.

XII. En mérito de las razones expuestas, el tribunal **RESUELVE:** desestimar los agravios exhibidos por la parte actora, con costas por su orden en atención a las particularidades de la cuestión (art. 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

Regístrese, notifíquese y devuélvase.

Clara María do Pico

Liliana María Heiland

Rodolfo Eduardo Facio

(por su voto)

El juez Rodolfo Eduardo Facio dijo:

I. Que los antecedentes del caso, los fundamentos expuestos en la sentencia apelada y los agravios ofrecidos por la parte actora se hallan adecuadamente reseñados en el texto precedente (puntos I a V incluido y VII).

II. Que la procedencia de la medida cautelar solicitada por las firmas Aerolíneas Argentinas SA y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur SA —esto es, la suspensión de los efectos de un acto





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

administrativo, anudada a las peticiones (i) de retiro de ambas empresas del Registro de Incumplidores en que fueron incluidas por el informe IF-2020-64543295-APN-DNAIP#AAIP y (ii) de suspensión del trámite de la acción de amparo promovida por el señor Juan Pablo Pane— se encuentra condicionada, en los términos del artículo 13 de la ley 26.854, a que “concurran simultáneamente los siguientes requisitos: a) Se acreditare sumariamente que el cumplimiento o la ejecución del acto o de la norma, ocasionará perjuicios graves de imposible reparación ulterior; b) La verosimilitud del derecho invocado; c) La verosimilitud de la ilegitimidad, por existir indicios serios y graves al respecto; d) La no afectación del interés público; e) Que la suspensión judicial de los efectos o de la norma no produzca efectos jurídicos o materiales irreversibles” (esta sala, causas “Salvioli, Miguel Arturo y otro c/ EN -M Seguridad -PSA s/ medida cautelar”, pronunciamiento del 12 de febrero de 2017, 2 “Incidente nº 1 - Actor: Malis Sergio, Demandado: EN AFIP -DGI s/ inc. de medida cautelar” y “Cohen, Ricardo Moises c/ EN -AFIP -DGI s/ Dirección General Impositiva” —mi voto—, pronunciamientos del 12 de febrero de 2017, del 27 de febrero de 2018 y del 27 de agosto de 2019, respectivamente).

III. Que para dar una adecuada respuesta a la cuestión planteada al conocimiento preliminar de esta sala, es imprescindible poner de relieve diversos principios cardinales “relativos al alcance del derecho de acceso a la información bajo control del Estado”, que como señaló enfáticamente la Corte



Suprema de Justicia de la Nación “han sido reconocidos por normas nacionales e internacionales, así como por reiterada jurisprudencia de [esa] Corte y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y fueron expresamente consagrados en la [...] ley 27.275” (Fallos: 335:2393; 338:1258; 342:208).

IV. Que, como puso de relieve esta sala (causa “*Poder Ciudadano c/ Tandanor Cinar y otro s/ amparo ley*”, pronunciamiento del 3 de diciembre de 2019), esos principios cardinales han sido expresados de la siguiente manera.

i. La ley 27.275:

a. Tiene por objeto —de acuerdo con su propio texto— “garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública” y se funda en los principios de “Presunción de publicidad”, “Transparencia y máxima divulgación”, “Informalismo”, “Máximo acceso”, “Apertura”, “Disociación”, “No discriminación”, “Máxima premura”, “Gratuidad”, “Control”, “Responsabilidad”, “Alcance limitado de las excepciones”, “In dubio pro petitor”, “Facilitación” y “Buena fe” (artículo 1).

b. En cuanto al “Alcance limitado de las excepciones”, los “límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información” (ídem).

c. “Son sujetos obligados a brindar información pública: [...]

g) Las empresas y sociedades del Estado que abarcan a las





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

empresas del Estado, las sociedades del Estado, las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias” (artículo 7).

d. “Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos: a) Información expresamente clasificada como reservada o confidencial o secreta, por razones de defensa o política exterior. La reserva en ningún caso podrá alcanzar a la información necesaria para evaluar la definición de las políticas de seguridad, defensa y de relaciones exteriores de la Nación; ni aquella otra cuya divulgación no represente un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo vinculado a tales políticas” (artículo 8).

e. “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 o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el artículo 8° de la presente ley. La falta de fundamentación determinará la nulidad del acto denegatorio y obligará a la entrega de la información requerida. La denegatoria de la información debe ser dispuesta por la máxima autoridad del organismo o entidad requerida” (artículo 13).

ii. El decreto 206/2017, reglamentario de la ley 27.275:



a. “El carácter reservado, confidencial o secreto de la información clasificada por razones de defensa, política exterior o seguridad interior debe ser dispuesto por normas que reglamenten el ejercicio de la actividad y por acto fundado de las respectivas autoridades competentes, de forma previa a la solicitud de información. En caso de no existir previsión en contrario, la información clasificada como reservada, confidencial o secreta mantendrá ese estado durante DIEZ (10) años desde su producción, transcurridos los cuales, el sujeto obligado deberá formular un nuevo análisis respecto de la viabilidad de desclasificar la información a fin de que alcance estado público” (artículo 8 del anexo I).

b. Se entenderá como máxima autoridad a: “[...]c. Funcionarios que representen al Estado en el órgano de administración de las sociedades del Estado o con participación estatal” (artículo 13 del anexo I).

iii. La jurisprudencia de la Corte Suprema:

a. 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: 342:208).

b. Los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL-

SALA I

**14646/2020 AEROLINEAS ARGENTINAS SA Y OTRO c/
AGENCIA NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACION
PUBLICA s/MEDIDA CAUTELAR (AUTONOMA) (J. 6)**

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).

c. La carga de la prueba de la legitimidad de la restricción corresponde al Estado y cuando se deniega una solicitud de información debe hacerse mediante una decisión escrita, debidamente fundamentada, que permita conocer cuáles son los motivos y normas en que se base para no entregar la información en el caso concreto (Fallos: 342:208).

V. Que la aplicación de los principios, de las reglas y de los mandatos que recién fueron recordados, con particular referencia a las circunstancias que presenta esta causa, a la luz de las consideraciones desarrolladas en el texto precedente (punto X), permiten apreciar, en lo sustancial, dentro de este marco particular de conocimiento preliminar, que la parte actora no ha logrado acreditar ni la verosimilitud del derecho invocado ni la verosimilitud de la ilegalidad en la conducta de la Agencia Nacional de Acceso a la Información Pública.

VI. Que la ausencia de los recaudos examinados lleva, de conformidad con la previsión del artículo 13, punto 1, de la ley 26.854, a desestimar los agravios, dado que es necesario que se encuentren configurados todos los requisitos contemplados



normativamente para la procedencia de las medidas solicitadas (esta sala, causas “Salvioli”, “Malis” y “Cohen”, citadas).

En mérito de las razones expuestas, debe rechazarse los agravios, con costas en el orden causado en atención a que el memorial no fue replicado (artículo 68, segunda parte, del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación).

