

EXPEDIENTE: 2949339 - BINDA, GLADYS NOEMI C/ - PROVINCIA DE CORDOBA - -
AMPARO LEY 8803

SENTENCIA NÚMERO: DOSCIENTOS NOVENTA Y CINCO

En la ciudad de Córdoba, a los veintisiete días del mes de diciembre de dos mil dieciséis, siendo las once y treinta horas, se reúnen en Acuerdo Público los señores Vocales integrantes de esta Cámara Contencioso Administrativa de Segunda Nominación, Doctores Humberto Sánchez Gavier y María Inés Ortiz de Gallardo, bajo la presidencia del primero, a fin de dictar sentencia en los autos caratulados "BINDA, GLADYS NOEMI C/ PROVINCIA DE CORDOBA -AMPARO LEY 8803" (Expte. N° 2949339, inic. 15/09/2016), sentando las siguientes cuestiones a resolver:

PRIMERA CUESTIÓN: ¿Es procedente la demanda de amparo por mora?

SEGUNDA CUESTIÓN: ¿Qué pronunciamiento corresponde dictar?

De acuerdo al sorteo practicado, los Señores Vocales votaron en el siguiente orden: Doctor Humberto Sánchez Gavier y

Doctora María Inés Ortiz de Gallardo.- A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR HUMBERTO SÁNCHEZ GAVIER, DIJO:

I. - En fecha 15 de septiembre del presente año, la Sra. Gladys Noemí Binda interpuso, en su calidad de ciudadano, conforme a las disposiciones de la Ley Nro. 8.803 de Acceso

a la Información Pública, demanda de amparo por mora de la administración en contra de la Provincia de Córdoba, y solicitó se haga lugar a la misma, con motivo de la petición de suministro de información efectuada al Sr. Ministro de Salud de la Provincia el día 11 de mayo de 2016 (Sticker Nro. 248635001316), con expresa imposición de costas.

Explica que es ex empleada de la Provincia de Córdoba, actualmente jubilada, y que en la nota referida solicitó copia de: 1. La totalidad de su legajo personal. 2. La totalidad de las licencias médicas de corto y largo tratamiento usufructuadas por la misma, y los dictámenes si los hubiere de la Junta Médica Laboral. 3. Los certificados médicos agregados como base de sus distintas dolencias.

Continúa relatando que a la fecha y a pesar del tiempo transcurrido y de encontrarse vencido con exceso el plazo prescripto por el art. 7 de la Ley 8803 con que contaba la Administración para resolver sobre la petición, aún no se ha expedido; lo que evidencia la procedencia de la presente acción.

Funda su derecho en los arts. 1, 5 y 16 de la Constitución Nacional y ofrece prueba (fs. 5). Para el hipotético supuesto de no hacerse lugar a lo solicitado, deja planteada la inconstitucionalidad de tal pronunciamiento ya que estima que conculcaría derechos y garantías de rango constitucional como el derecho a ser administrado, el derecho a peticionar, y el de igualdad. Hace reserva del recurso extraordinario del art. 14 de la Ley 48.

Finalmente, requiere se haga lugar a lo solicitado ordenando librar orden de pronto despacho en el plazo que este tribunal estime prudente.

II. - En fecha 19/09/2016 se imprimió el trámite de ley (fs. 7).

El día 18 de octubre de 2016 el Procurador del Tesoro de la Provincia y su letrada patrocinante, contestaron la demanda (fs. 13/19vta.) y acompañaron nota de fecha 17/10/16 dirigida a la actora y su respectiva notificación (fs. 11/12).

Afirman que la demanda interpuesta carece de los presupuestos indispensables para su procedencia. Estiman que la información requerida excede ampliamente el tipo de información que su representada se encuentra obligada a suministrar en el marco de la Ley 8803.

Consideran que la amparista, al solicitar la información en sede administrativa invocando el carácter de ex empleada de la Provincia, carece de legitimación activa para iniciar la presente demanda, excediendo el objeto del amparo por mora que habilita las leyes 8803 y 8508. Sostienen que la información peticionada es de carácter reservado, por tratarse del legajo personal, carpetas médicas y certificado médicos presentados por la actora como justificación de las carpetas médicas solicitadas. Agrega que se trata de información confidencial correspondiente a un ex agente de la administración, que de manera alguna constituyen información pública y a la cual mal podría acceder un ciudadano común.

Aseveran que sólo el pedido fundado de una persona con interés legítimo en dicha información privada y confidencial - u orden judicial - podría habilitar a la administración a su entrega o puesta a disposición.

Explican que la actora, como ex agente y por corresponder la información de carácter reservada a ella misma, se encuentra habilitada para requerir la misma, pero las mismas razones que la habilitan a ello, es decir su carácter de ex agente e información referida a su persona, le impiden a la actora

alegar su carácter de ciudadana e intentar aplicar al caso de autos la Ley 8803.

Entienden que, siendo improcedente la pretensión de la actora a través de la ley referida, de considerar que hubo una pretensión o reclamo de la actora, se debe acudir al art. 67 inc. "g", Ley 6658 (120 días hábiles) y en virtud de lo allí establecido, se debe concluir que la Administración no incurrió en mora respecto de su obligación de expedirse expresamente. En este orden de ideas, razonan que la solicitud de la información efectuada no constituye información pública en los términos de la Ley 8803 y cita jurisprudencia de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación de esta ciudad ("Matiello..."; "Valles..."; y "Montaña."). De ello infieren que respecto del reclamo de la accionante rige la Ley de Procedimientos 6658 y los plazos allí establecidos, por lo que aseguran que la Provincia se encuentra en plazo para contestar lo requerido por la actora en el expediente administrativo correspondiente.

Profundizan diciendo la actora habría interpuesto un reclamo administrativo de copias en fecha 11/05/16 y luego inició acción de amparo por mora el día 15/09/16, de lo que surgiría que no se cumplió el plazo para que la administración se expidiera, no cumplimentándose el requisito indispensable previsto por el art. 52 de la Constitución de la Provincia, que hace viable el instituto analizado.

Destacan que mucha de la información peticionada se encuentra disponible para la actora en forma online mediante el acceso con su usuario "CIDI" a la página web www.cba.gov.ar de la Provincia, donde todos los empleados pueden acceder a consultar sus recibos de sueldos y gestionar sus licencias y consultar las licencias

solicitadas/concedidas y carpetas médicas, a partir de la digitalización de dichos registros. De este modo, no se trataría de información pública sobre actos de gobierno, sino de información privada y confidencial de cada agente, a disposición en su gran mayoría de manera online.

Por otro lado, puntualiza el hecho de que la información solicitada no es antecedente de acto administrativo alguno y que, en consecuencia el requisito del art. 2 de la Ley 8803 no se encuentra cumplido. Cita jurisprudencia (“IN TOUCH HOLISTIC SOLUTIONS S.A...”; FUNDACIÓN CIUDADANOS.”; y “PRASCOR...”).

En relación al estado del trámite administrativo, informan que el reclamo de la actora fue debidamente diligenciado por los sectores involucrados, habiéndose enviado a la accionante en fecha 17/10/16 notificación en donde se le hace saber que la información requerida ha sido puesta a su disposición en la Dirección de Jurisdicción de Asuntos Legales dependiente del Ministerio de Salud sito en Av. Vélez Sarsfield 2311, Área Verde, oficina 3, en el horarios de 8 a 16 hs, conforme copia de la notificación cursada adjuntada a fs. 11/12 de los presentes autos.

Finalmente, critican la solicitud efectuada por la Sra. Binda al Ministerio de Salud en tanto consideran que debió haberla dirigido al departamento de Medicina del Trabajo, dependiente de la Secretaría General de la Gobernación, lo que implicó un trabajo adicional de la primera de las reparticiones en procurar obtener de otras dependencias la documentación referida. Solicitan el rechazo de la demanda con especial imposición de costas y formulan reserva del caso federal.

III. - Dictado el decreto de autos (fs. 20), el mismo quedó firme

y dejó la causa en estado de ser resuelta (fs. 21/23).

IV.- Reiterando los conceptos sostenidos in re “Lonatti María Isabel y otros c/ Municipalidad de Córdoba - Amparo por Mora”, (Sent. 35, de fecha 15/05/03), en orden a la Ley 8803, cuyos alcances confirmara el T.S.J. (sent.7/05), criterio reiterado en lo esencial en forma pacífica en numerosos pronunciamientos posteriores, es de señalar que:

La Constitución Provincial, en consonancia con lo dispuesto por la Constitución Nacional y convenios internacionales con jerarquía constitucional como la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que en su art. 13 inc. 1 acuerda a toda persona el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, precisando que este derecho comprende *“la libertad de buscar, recibir y difundir información...”*, establece:

a) en su art. 2 que *“La Provincia organiza su Gobierno bajo la forma representativa, republicana y democrática, como lo consagra esta Constitución”*.

b) en su art. 15 que *“Los actos del Estado son públicos, en especial los que se relacionan con la renta y los bienes pertenecientes al Estado Provincial y Municipal. La Ley determina el modo y la oportunidad de su publicación y del acceso de los particulares a su conocimiento”*

, normativa cuya teleología, al decir de su Miembro Informante, Convenc. Alonso, procura que *“El pueblo, que elige a sus gobernantes, debe conocer por la forma que determine la Ley, el manejo de la cosa pública. Así podrá juzgar conductas y decidir cuando se lo convoque”* (D.Ses.H.Conv.Pcial.Constit.1987, pág.1232).

c) en su art. 51 que *“El ejercicio de los derechos a la*

información y a la libertad de expresión no está sujeto a censura previa. La Ley garantiza el libre acceso a las fuentes públicas de información... La información y la comunicación constituyen un bien social”.

d) en su art. 174 agrega en forma coincidente que “La Administración Pública debe estar dirigida a satisfacer las necesidades de la comunidad con eficacia, eficiencia, economicidad y oportunidad, para lo cual busca armonizar los principios de centralización normativa, descentralización territorial, desconcentración operativa, jerarquía, coordinación, imparcialidad, sujeción al orden jurídico y publicidad de normas y actos” (énfasis agregado).

La Ley 8803 -Ley de Acceso al Conocimiento de los Actos del Estado- (BOP.15-11-1999),

al reglamentar dichos artículos y tal como puntualizara su Miembro Informante Senador González Castellanos, atiende a una necesidad urgente y actual de la gente, "como es la posibilidad de acceso personal y directo del público al conocimiento de los actos de gobierno", añadiendo el Senador Alberti durante el tratamiento del proyecto, que el mismo "viene bien para que cualquier ciudadano común pueda controlar a los gobiernos tanto provinciales como los municipales" (Diario Sesiones H.Cám. Senadores Cba. Año 1999, sesión 16 de fecha 03-06-99, págs.956/962).

En igual sentido el Diputado Font, al fundamentar el proyecto, apuntó que: "El fin de este proyecto de ley es abarcar aquellos actos que por su naturaleza no sean objeto de publicación, pero sobre los cuales se reconoce el derecho de los ciudadanos a acceder a su conocimiento", resaltando a posteriori que "se trata de un proyecto de enorme importancia

que enriquece el sistema y favorece que cualquier ciudadano pueda conocer y controlar los actos de gobierno, así como permite garantizar un derecho fundamental de la democracia moderna, toda vez que la demanda de transparencia del Estado constituye uno de los reclamos principales de la ciudadanía", lo que fuera compartido por el Diputado Farré (Diario Sesiones H. Cám. Diputados, año 1999, sesión 33 de fecha 06-10-1999, pág.1593/1594).

La citada Ley, atento los acotados alcances con que el legislador la dictó, faculta a *"toda persona... a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna...en cuanto a su actividad administrativa"* (art.1), puntualizando que en los términos que establece, constituye "información" *"cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales"* (art.2), fijando los límites de la información a suministrar (art.3), en cuyo caso *"debe suministrarse el resto de la información solicitada"* (art.4), sin que pueda exigirse a los solicitantes la manifestación del propósito de la requisitoria (art.6).

Por su parte la Administración debe satisfacer toda solicitud de información dentro de los diez días hábiles, el que excepcionalmente y en forma fundada podrá prorrogarse por otros diez días, la que debe ser comunicada antes del vencimiento (art.7), considerando que el silencio constituye negativa a brindarla, quedando habilitada la acción de amparo por mora para reclamarla, o la acción de amparo cuando la negativa expresa excediera los límites fijados en el art.3 (art.8), determinando la autoridad con competencia para emitirla (art.9) y las responsabilidades que de la misma se derivan (art.10).

Lo reseñado evidencia, por un lado, el reconocimiento del derecho de toda persona a solicitar información sobre cualquier actividad administrativa del Estado que sirva de base a un acto administrativo, sin que resulte necesario requisito alguno para ello, sea formal o sustancial y la correlativa obligación de la Administración de suministrarla, salvo los supuestos puntuales que la normativa establece, donde si la Administración considera que alguno de ellos se ha configurado, cabe una denegatoria expresa por parte de la autoridad con facultades para ello. Por el otro, simultáneamente se establece la garantía para hacer valer tal derecho, según que medie silencio de la Administración (amparo por mora) o denegatoria expresa (amparo).

V. - En el caso, de las constancias de autos, se advierte que:

1) La actora presentó en fecha 11/05/16, y por ante el Ministerio de Salud de la Provincia de Córdoba un pedido de informe, en su carácter de ciudadana, ex trabajadora del sector salud (último desempeño en el Hospital Pediátrico del Niño Jesús de esta ciudad), actualmente jubilada, requiriendo copia de: a) La totalidad de su legajo personal; b) La totalidad de las licencias médicas de corto y largo tratamiento usufructuadas, y los dictámenes si los hubiere de la Junta Médica Laboral; y c) Certificados médicos agregados como base de las distintas dolencias.

2) Ante la falta de respuesta al pedido de informe por parte de la Administración, la accionante inició amparo por mora en los términos de la Ley 8803 contra la Provincia de Córdoba en fecha 15/09/2016.

3) En fecha 17/10/16 la demandada notificó a la actora la respuesta a su reclamo comunicándole que *“...se encuentra a su disposición lo requerido en la nota MS01 248635001-316*

(...) en esta Dirección de Asuntos Legales dependiente de este Ministerio de Salud sito en Av. Vélez Sarsfield 2311, Area Verde, oficina 3 en el horario de 8:00 hs a 16:00 hs."

4)El día 18/10/2016 la Provincia de Córdoba contestó la demanda y acompañó la comunicación mencionada precedentemente.

VI.- Analizadas las constancias de autos, considero que la solicitud de información formulada por la Sra. Binda, teniendo en cuenta los alcances asignados a esta normativa, que en momento alguno fuera cuestionada por la parte actora, antes bien solicitada su aplicación, ha sido realizada sin referencia a actos administrativos específicos ni a datos que permitan individualizarlos.

VII- En tal contexto normativo y fáctico, estimo que resulta evidente que de la "información" cuya entrega se pretende, por propia decisión del Legislador, excede largamente los alcances de la acción intentada establecidos por el art.2 de la Ley 8803.

Ello así, por cuanto la amparista no ha suministrado dato alguno que permita sostener que la información requerida hubiera servido de base a un acto administrativo ya dictado. Es que la información que se pretende, atento su falta de vinculación con un "acto administrativo" concreto, importa no ya la de acceder a la que pueda constituir la "base" o "antecedentes integrantes de su causa o motivo", sino aquella de tipo personal y general referida a su cumplimiento de funciones en la Administración Pública Provincial a lo largo de dicha carrera administrativa.

Deviene pertinente traer a colación los razonamientos esbozados por la ex Vocal de la Cámara Contencioso Administrativa de Primera Nominación, la Dra. Pilar Suárez

Abalos de López, en autos “VALLES, DARÍO SERGIO C/ PROVINCIA DE CORDOBA - AMPARO POR MORA - LEY N° 8803” (Expte. n° 2388578, iniciado con fecha 27/07/15), los cuales expresan: *“La inaplicabilidad que vislumbro de la Ley N° 8803 deviene del hecho que no estamos en el caso ante cualquier ciudadano interesado en la buena marcha de la cosa pública, demandando transparencia y conocimiento de los actos de gobierno, a la manera de un administrado que quiere hacer realidad la democracia moderna, efectivizando el control sobre quiénes han recibido el mandato de la ciudadanía a la que se debe la autoridad. La situación planteada por el actor no constituye el requerimiento de conocer situaciones vinculadas a la “cosapública” en el sentido de la ley 8803, ni resulta ésta herramienta eficaz y necesaria. Esta ley, reitero, establece el derecho a solicitar y recibir información de cualquier ente público que actúe en ejercicio de función administrativa, considerándose como información cualquier tipo de documentación que sirva de base a un acto administrativo, así como las actas de reuniones oficiales (art. 2°).”*

Es decir, queda excluida, por esta vía, la pretensión de la actora de conocer su legajo personal, las licencias médicas de corto y largo tratamiento usufructuadas, los dictámenes si los hubiere de la Junta Médica Laboral y los certificados médicos agregados como base de sus distintas dolencias.

VIII. - Ahora bien, lo anteriormente reseñado no impide a la accionante, en su calidad de ex empleada de la demandada, requerirle a esta la información descripta, mas dicho reclamo debió haber transitado mediante el procedimiento establecido en la Ley 5350 (T.O. por Ley 6658) en el sentido de efectuar lo que dicha norma define como

“peticiones en general de interesados” en su art. 67 inc. g). En su caso, no obtenida respuesta alguna por parte de la administración hubiera correspondido accionar en los términos de la Ley 8508.

De ello se infiere que la interposición del amparo por mora en virtud de las disposiciones de la Ley 8803 resulta improcedente.

IX. - Como corolario, de lo expuesto corresponde rechazar la demanda incoada.

X. - En cuanto a las costas, considero que atento la forma en que se decide la cuestión y la novedad de la cuestión planteada, deben ser impuestas por el orden causado (art. 10 Ley 8.508).

Así voto.-

A LA PRIMERA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA INÉS ORTÍZ DE GALLARDO, DIJO:

1. - Comparto la solución final propuesta para el caso traído a decisión por el Señor Vocal preopinante Dr. Humberto R. Sánchez Gavier y considero que la petición administrativa agregada a estos autos a fs. 5, no encuadra en las prescripciones de la Ley 8803.

Tan es así por cuanto se trata de una simple petición de copias del legajo personal de la actora, de las licencias médicas de corto y largo tratamiento, como así también de los certificados médicos agregados por la suscripta, todo lo cual es información personal de la interesada, y la Constitución de Córdoba reconoce a favor de la misma el derecho a conocer esa información (art. 51 C. Pcial.).

De allí que como acertadamente expresa la accionada en la contestación del informe (fs. 14vta.) debe acudirse al art. 67

inc. g) de la Ley 5350 t.o. Ley 6658, por cuanto el art. 13 ib. le concede a la actora la calidad de “parte” para petitionar sobre su derecho subjetivo a obtener copias de su legajo personal. Por ello, considero que los fundamentos expresado por el Dr. Humberto R. Sánchez Gavier en el considerando VIII, expresa la fundamentación fáctica y legal necesaria para desestimar la presente acción.

2.- En cuanto a las costas, procede imponerlas por su orden atento que la respuesta brindada por la Administración demandada el día 17/10/2016 y notificada ese mismo día al domicilio procesal constituido, torna abstracto el objeto mismo de la petición de la accionante, antes del vencimiento del plazo para producir el informe del art. 7 de la Ley 8508 (art. 10 ib. y art. 14 de la Ley 4915, aplicable por remisión del art. 13 de la Ley 8508).

Así voto.-

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA EL SEÑOR VOCAL DOCTOR

HUMBERTO SÁNCHEZ GAVIER, DIJO:

Corresponde:

I. - Rechazar la acción de amparo por mora deducida en autos.-

II. - Disponer que las costas sean soportadas por el orden causado, regulando en forma definitiva los honorarios profesionales del Dr. Claudio Martín Juárez Centeno por la parte actora, en la suma de Pesos Veinte mil seiscientos treinta y siete con sesenta centavos (\$20.637,60) (arts. 26, 36, 93 cc de la Ley 9459) en su condición tributaria de monotributista, los que deberán ser abonados por el beneficiario de los trabajos si correspondiere.

Así voto.

A LA SEGUNDA CUESTIÓN PLANTEADA LA SEÑORA VOCAL DOCTORA MARÍA INÉS ORTÍZ DE GALLARDO, DIJO:

Dejando a salvo los fundamentos vertidos al tratar la primera cuestión, comparto la solución final a la que arriba el Señor Vocal de primer voto, por lo que me pronuncio en igual sentido. Así Voto.

Por ello, y proveído de fecha 01/11/2016 (fs. 29);

SE RESUELVE:

I. - Rechazar la acción de amparo por mora deducida en autos.

II. - Disponer que las costas sean soportadas por el orden causado, regulando en forma definitiva los honorarios profesionales del Dr. Claudio Martín Juárez Centeno por la parte actora, en la suma de Pesos Veinte mil seiscientos treinta y siete con sesenta centavos (\$20.637,60) (arts. 26, 36, 93 cc de la Ley 9459) en su condición tributaria de monotributista, los que deberán ser abonados por el beneficiario de los trabajos si correspondiere. Protocolícese y hágase saber. Fdo.: Sánchez Gavier - Ortiz de Gallardo - Vocales