

SENTENCIA DEL 7 DE MARZO DE 2012, NÚM. 22

Sentencia impugnada: Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, del 25 de mayo de 2010.
Materia: Contencioso-administrativo.
Recurrente: Asociación Nacional de Pilotos, Inc.
Abogados: Dr. Reemberto Pichardo Juan, Licdos. Hermes Guerrero Báez y Alejandro Alberto Paulino Vallejo.
Recurrido: Instituto Dominicano de Aviación Civil.

TERCERA SALA

Rechaza

Audiencia pública del 7 de marzo de 2012.

Preside: Manuel Ramón Herrera Carbuccia.

Dios, Patria y Libertad

En Nombre de la República, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, dicta en audiencia pública la siguiente sentencia:

Sobre el recurso de casación interpuesto por Asociación Nacional de Pilotos, entidad sin fines de lucro, incorporada bajo la Orden Ejecutiva núm. 520 del 26 de julio de 1920, sobre Asociaciones sin fines de lucro, con domicilio social en la Av. Abraham Lincoln esquina Gustavo Mejía Ricart, suite núm. 401, Torre Piantini, del sector Piantini, de esta ciudad, representada por su Presidente Pedro Domínguez De León, Cédula de Identidad y Electoral núm. 031-0300609-8, contra la sentencia dictada en sus atribuciones de amparo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 25 de mayo de 2010, cuyo dispositivo se copia más adelante;

Oído al alguacil de turno en la lectura del rol;

Visto el memorial casación, depositado en la Secretaría de la Suprema Corte de Justicia, el 30 de junio de 2010, suscrito por el Dr. Reemberto Pichardo Juan y los Licdos. Hermes Guerrero Báez y Alejandro Alberto Paulino Vallejo, con Cédulas de Identidad y Electoral núms. 001-0141965-3, 001-1368271-0 y 001-1324795-1, respectivamente, abogados de la recurrente, mediante el cual no se enuncian de forma específica los medios que proponen;

Visto la Resolución núm. 2169-2011 de fecha 31 de agosto de 2011, dictada por la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, mediante la cual declara el defecto de la institución recurrida, Instituto Dominicano de Aviación Civil;

Vista la resolución dictada por la Suprema Corte de Justicia, el 5 de enero de 2012, que acoge la inhibición presentada por la magistrada Sara I. Henríquez Marín, Juez de esta Sala, la cual contiene el dispositivo siguiente: “Unico: Acoge la inhibición propuesta por la magistrada Sara I. Henríquez Marín, Juez de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, para integrar la misma en el caso de que se trata”;

Que en fecha 25 de enero de 2012, esta Tercera Sala en atribuciones Contencioso Administrativa, integrada por los Jueces: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente; Robert C. Placencia Alvarez y Edgar Hernández Mejía, procedió a celebrar audiencia pública para conocer el presente recurso de casación;

Visto la Ley núm. 25 de 1991, modificada por la Ley núm. 156 de 1997, y los artículos 1 y 65 de la Ley sobre Procedimiento de Casación;

Visto el auto dictado el 5 de marzo de 2012, por el magistrado Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Presidente de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, por medio del cual se llama a sí mismo, conjuntamente con los magistrados Robert C. Placencia Alvarez y Edgar Hernández Mejía, Jueces de esta Sala, para integrar la misma en la deliberación y fallo del recurso de casación de que se trata, de conformidad con la Ley núm. 684 de 1934;

Vista la Ley núm. 437-06 sobre el recurso de amparo;

Considerando, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 7 de septiembre de 2009, mediante acto de alguacil núm. 5144-2009, la Asociación Nacional de Pilotos, amparado en la Ley núm. 200-04, le solicitó una información pública al Instituto Dominicano de Aviación Civil; b) que dicha información fue otorgada por dicha institución mediante oficio de fecha 29 de septiembre de 2009, dirigida a la entidad hoy recurrente; c) que no conforme con esta información, la Asociación Nacional de Pilotos interpuso acción de amparo en fecha 26 de octubre de 2009, ante el Tribunal a quo que dictó la sentencia ahora impugnada cuyo dispositivo dice lo siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido en la forma, el recurso de amparo incoado por la empresa Asociación Nacional de Pilotos (ANP), contra le Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC); **Segundo:** Rechaza en cuanto al fondo el recurso de amparo interpuesto por la Asociación Nacional de Pilotos (ANP), contra el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), al no haberse conculcado ningún derecho fundamental; **Tercero:** Declara el presente recurso libre de costas; **Cuarto:** Ordena, la comunicación de la presente sentencia por Secretaria a la parte accionante, Asociación Nacional de Pilotos (ANP), al Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) y al Procurador General Administrativo; **Quinto:** Ordena que la presente sentencia sea publicada en el Boletín del Tribunal Superior Administrativo”;

En cuanto a la inadmisibilidad del recurso:

Considerando, que en su dictamen de fecha 31 de octubre de 2011, el Procurador General de la República, en representación de la institución estatal recurrida, procede a solicitar la inadmisibilidad del recurso de casación de que se trata y para fundamentar su pedimento alega que el recurrente no desarrolla los medios en que se fundamenta su recurso, ya que solo se ha limitado a exponer cuestiones de hecho, así como a citar textos legales sin señalar los vicios o agravios de la sentencia impugnada, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley núm. 491-08 que modifica la Ley núm. 3726 sobre Procedimiento de Casación, lo que imposibilita que la Suprema Corte de Justicia pueda apreciar si la ley fue bien o mal aplicada;

Considerando, que si bien es cierto que de acuerdo al contenido del artículo 5 de la Ley sobre Procedimiento de Casación y su modificación, el recurso de casación debe contener todos los medios en que se funda, a pena de inadmisibilidad del mismo, no menos cierto es que en la especie aunque no se enuncia cuales son los medios que sostienen dicho recurso, al examinar el contenido del memorial de casación se evidencia cuales son las violaciones que al entender de la recurrente se le atribuyen a la sentencia impugnada; pero además, al tratarse inicialmente de una acción de amparo, las formalidades que pueda establecer cualquier disposición de carácter legal como el referido artículo 5, que establezca rigurosidad para algún trámite judicial, contraviene lo previsto en el artículo 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, que integra nuestro bloque de constitucionalidad conforme a lo previsto por el artículo 74 de la Constitución, y que señala que toda reclamación de amparo debe tramitarse de forma sencilla y sin rigores procesales; por lo que esta Suprema Corte de Justicia entiende

que estas condiciones deben mantenerse y no desnaturalizarse por trámites relativos al recurso de casación, como se pretende en la especie; que en consecuencia y visto además la máxima “No hay nulidad sin agravio”, procede rechazar el pedimento de inadmisibilidad formulado por el Procurador en su dictamen y pasar a conocer el fondo de la presente contestación;

Considerando, que aunque en su memorial de casación la recurrente no enuncia de forma específica ningún medio de casación, del examen de dicho memorial se puede extraer los dos medios que invoca, que son : violación de la ley y falta de motivos; que en el desarrollo de estos medios la recurrente alega en síntesis lo siguiente: “que en fecha 7 de septiembre de 2009, solicitó al Instituto Dominicano de Aviación Civil la siguiente información: 1) copia de todas las grabaciones de las radio de comunicaciones entre los pilotos y el centro de aproximación del Aeropuerto Internacional de Punta Cana del día 13 de mes de agosto del año 2009; 2) copia certificada de la nómina actual de esa institución donde se incluyan las Cédulas de Identidad, nombre, posición y salario de cada beneficiario en la misma; 3) copia certificada de la licitación para la confección de los uniformes para las secretarias de esa institución y 4) copias certificadas de las contrataciones, los nombres de las empresas y sus representantes que suplen servicios de comida a esa institución; que la primera sala del Tribunal a-quo incurrió en los vicios señalados ya que al momento de emitir su decisión se basó en una motivación aplicable a situaciones diferentes a aquella que fuera juzgada al momento de emitir su fallo, sin tomar en cuenta que la información es la regla y que el secreto es la excepción y que la información solicitada no está exceptuada en el artículo 17 de la ley que rige la materia por lo que ipso facto es parte de la regla; que para clasificar una información como reservada por razones de seguridad del Estado o seguridad nacional, la misma debe realizarse mediante una ley, no siendo así el presente caso, ya que nunca ha sido clasificada mediante ley alguna; que posteriormente, sobre la primera información solicitada referente a las grabaciones, la hoy recurrida procedió a contestar la solicitud de información que le fue requerida para lo cual le informó “que de acuerdo al anexo 13 numeral 5.12, las grabaciones requeridas no podían ser otorgadas dado a que dicho organismo no ha recibido reporte de piloto alguno de la ocurrencia de incidente o accidente el día 13 de agosto del corriente año, requerimiento indispensable para poder emitirse dicha información”; que si bien es cierto que dicho anexo prohíbe que se den grabaciones, no es menos cierto, que solo las prohíbe dar si hay una investigación en curso y por ende un accidente o incidente aéreo, lo que no ha ocurrido en la especie, por lo que dicho tribunal no tomó en cuenta que para que esa información sea negada debe de cumplir con los elementos constitutivos del artículo 282 de la Ley núm. 491-06 de Aviación Civil, los que no se cumplen en este caso, además de que solo por ley se puede limitar o negar una información, no mediante un anexo, todo ello en virtud del principio de legalidad contenido en el artículo 8, acápite 5 de la Constitución que establece que a nadie se le puede obligar a hacer lo que la ley no manda ni impedirle lo que la ley no prohíbe; por lo que en virtud de este precepto constitucional se debe entender e interpretar que si dicha información no está clasificada ni mantenida en reserva en ninguna ley o si ninguna ley establece que dichas informaciones no son públicas, una institución estatal como el Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC) mediante un anexo, no puede tomar una medida en donde se ordene o impida el ejercicio de un derecho fundamental reconocido por tratados internacionales de los cuales somos signatarios; que el tribunal a-quo hace una interpretación tergiversada del artículo 17, inciso k) de la Ley núm. 200-04, al querer reconocer por la vía judicial protecciones y reglas establecidos en beneficio de terceras personas frente a la administración pública, queriendo aplicarlas en beneficio de empleados pertenecientes al Instituto Dominicano de Aviación Civil, lo que es de imposible aplicación ya que el artículo 3, inciso d) de dicha ley, hace obligatoria para la administración la presentación de un listado actualizado de sus funcionarios y ni la Ley núm. 491-06, 200-04, ni la Ley núm. 41-08 de Función Pública en ninguno de sus articulados hace excepción alguna a favor de los

asalariados de dicho instituto, los que son servidores públicos que los gobernados tienen el derecho de identificar, por lo que la comunicación que debió remitirse al hoy recurrente debió incluir los nombres de cada empleado y funcionario de la entidad recurrida en casación”;

Considerando, que por último alega la recurrente, que si el Tribunal a-quo consideró en su sentencia, que dar el número de cédula es una violación a la protección de datos personales o al derecho a la intimidad de un servidor público, debió de ordenar mediante sentencia el otorgamiento de la nómina al hoy recurrente y rechazar el recurso cuanto a los números de cédula, pero no lo hizo, ya que rechazó dicho recurso por completo; que en cuanto a las otras informaciones relativas a copia certificada de la licitación de la confección de uniformes para las secretarías y de las contrataciones de las empresas suplidoras de servicios de comida, dicho tribunal consideró que estas informaciones fueron entregadas, lo cual es totalmente falso, ya que las mismas jamás fueron entregadas por el hoy recurrido, puesto que lo que fue informado por este no satisfizo al hoy recurrente y como el Tribunal a-quo no ordenó a dicho recurrido la entrega de estas informaciones, que son públicas, su sentencia debe ser casada”;

Considerando, que de lo alegado por la recurrente y del estudio del expediente que nos ocupa se ha podido establecer que en la especie no se trata de la negativa de ofrecer una información pública por parte de una institución estatal que tiene a su cargo esta obligación de acuerdo a lo previsto por la Ley núm. 200-04, sino que lo ocurrido en el presente caso se refiere a que el impetrante no está conforme con el contenido de la información que le fuera suministrada por el Instituto Dominicano de Aviación Civil, por entender que las limitaciones al acceso de información comprendidas en la misma no están acordes con la ley que rige la materia;

Considerando, que en la sentencia impugnada consta al respecto lo siguiente: “Que consta en el expediente el acto núm. 5524-09 de fecha 29 de septiembre del 2009, del ministerial Carlos Roche, Alguacil Ordinario de la Octava Sala de la Cámara Penal del Juzgado de Primera Instancia del Distrito Nacional, actuando a requerimiento del Instituto Dominicano de Aviación Civil (IDAC), en donde le notifican a la Asociación Nacional de Pilotos (ANP), la entrega de la información solicitada. En el punto relativo a las grabaciones, expresaron que dada la prohibición legal del artículo 17 numeral a) y de conformidad con lo dispuesto en el anexo 13 numeral 5.12 “las grabaciones no serán suministradas en ponderación a que no ha recibido reporte de piloto alguno de la ocurrencia de un accidente ese día, requerimiento indispensable para poder emitir constancia de las grabaciones solicitadas”; en el punto sobre la nómina, se refiere a la limitación dada en los artículos 17 literal k) y 18 de la ley, que se refiere a que “la información puede rechazarse cuando pueda afectar intereses y derechos privados preponderantes”; en lo relativo al punto de las licitaciones de obras de arte le remiten a la resolución administrativa OADG-002-09 de fecha 31 de marzo de 2009, concerniente a la adquisición de las referidas obras en las que se detallan los detalles de cada obra de arte; en lo relativo al punto sobre la licitación de la confección de los uniformes, le anexan el Contrato núm. 09727-2009 de fecha 22 de abril de 1999, registrado por la Contraloría General de la República y por último, en lo referente al punto de las contrataciones, nombres de las empresas y representantes que suplen servicios de comida, indican que anexan la carta de relación de los suplidores con sus respectivos registros nacionales de contribuyentes (RNC); que del estudio del caso se advierte que el accionante con lo que no está de acuerdo es con la información relativa a las limitaciones planteadas por la institución. Que realmente el presente caso entra dentro de las limitaciones contempladas en la ley, como lo señala los literales a), k) y l) del artículo 17 de la Ley núm. 200-04: “Se establecen con carácter taxativo las siguientes limitaciones y excepciones a la obligación de informar del Estado y de las instituciones indicadas en el artículo 1 de la presente ley: a) información vinculada con la defensa o la seguridad del Estado, que hubiera sido clasificada como reservada por ley o por decreto del poder ejecutivo, o cuando pueda afectar las relaciones internacionales

del país; k) información cuya divulgación pueda dañar o afectar el derecho a la intimidad de las personas o poner en riesgo su vida o su seguridad; l) Información cuya publicidad pusiera en riesgo la salud y la seguridad pública, el medio ambiente y el interés público en general”; que la información sobre las grabaciones de radio entre los pilotos y la Torre de Control, realmente entran en la limitación establecida de la ley, ya que, el tener ese tipo de información pudiera afectar la seguridad del país; que en lo referente a los datos personales solicitados, pueden poner en riesgo la vida o la seguridad de las personas que trabajan en esa institución y por tanto están limitados. Que esta Sala es de criterio que la finalidad de la Ley General de Libre Acceso a la Información, Ley núm. 200-04, así como del presente recurso de amparo, es que la información solicitada se haga pública, siempre y cuando la parte recurriera en amparo la posea, y no esté dentro de los límites que la misma ley establece, como es el caso de la especie, por lo que procede rechazar el presente recurso de amparo”;

Considerando, que lo transcrito precedentemente revela, que al proceder al rechazo de la acción de amparo por entender que en la especie no fue vulnerado el derecho a la información de la recurrente, el Tribunal a-quo aplicó correctamente la normativa que rige la materia, estableciendo motivos suficientes y pertinentes que justifican su decisión, que permite a esta Suprema Corte de Justicia apreciar que dicho tribunal ha hecho una correcta interpretación del ámbito del derecho de acceso a la información, ya que tal como ha sido decidido en decisiones anteriores de esta Alta Corte: “el libre acceso de los ciudadanos a la información pública es uno de los derechos fundamentales que sostiene los cimientos de un Estado democrático y constitucional de derecho, donde el acceso de cualquier persona a la documentación administrativa es de principio, por ser un derecho fundamental consustancial con la libertad de expresión, de pensamiento y de investigación, pero no menos cierto es que este derecho no es absoluto, ya que también admite ciertas reservas y restricciones, que requieren de un acto expreso de autoridad competente, basado en limitaciones al acceso por razones de intereses públicos o privados preponderantes y de situaciones que puedan afectar la seguridad interna del Estado”; tal como fue decidido por el tribunal a-quo en la especie al considerar que las grabaciones de las conversaciones entre los pilotos de las aeronaves y la Torre de Control, son de carácter reservado, ya que evidentemente afectan la seguridad de este medio de transporte masivo como son los aviones, por lo que tal como lo consideró dicho tribunal es una información vinculada con la defensa o la seguridad del Estado, considerada como reservada por el artículo 17 literal a) de la Ley núm. 200-04 y por lo tanto no es de libre acceso, ya que resulta de alto interés para la seguridad nacional el conservar este tipo de información vinculada con la navegación aérea con carácter reservado o limitado, porque de no ser así se pone en riesgo a escalada masiva la seguridad de los pasajeros que utilizan este tipo de transporte y cuyos controles procuran la protección de todos los usuarios frente a eventuales actos de terrorismo; que tampoco pueden ser objeto de divulgación las informaciones relativas a datos personales de los servidores públicos, ya que si bien es cierto que el derecho de acceso a la información gubernamental es una de las fuentes de desarrollo y fortalecimiento de la democracia en tanto permite a los ciudadanos analizar, juzgar y evaluar en forma completa los actos de sus representantes y estimula la transparencia en los actos de gobierno y de la Administración, no menos cierto es que cuando se trata de informaciones relativas a datos personales, aunque se trate de funcionarios o servidores públicos, los mismos están protegidos por otro derecho fundamental de la persona humana como es el derecho a la intimidad y a la protección de datos, a fin de resguardar su privacidad y las revelaciones indiscretas de las facetas de su personalidad, por lo que la propia ley que rige la materia de acceso a la información dispone en su artículo 18 que estos datos son confidenciales, puesto que la publicidad de los mismos pudiera significar una invasión de la privacidad personal, además de que se trata de datos personales ajenos a sus actividades administrativas; que por último, en cuanto al resto de las informaciones solicitadas por la hoy

recurrente relativas a las licitaciones para la confección de uniformes de empleados y de las contrataciones con las empresas suplidoras de comida, en el fallo impugnado consta que las mismas fueron debidamente ofrecidas por la institución estatal requerida, reposando en el expediente el oficio emitido por dicha institución donde consta el otorgamiento de esta información, y esto permite establecer que en el caso ocurrente no fue vulnerado ni afectado el derecho de acceso a la información de la recurrente, tal como fue apreciado y decidido por el Tribunal a-quo en su sentencia, en la que establece motivos que justifican su decisión y que permite a esta Suprema Corte de Justicia apreciar una buena aplicación de la ley; por lo que procede rechazar los medios de casación propuestos por la recurrente, así como el recurso de casación de que se trata por improcedente y mal fundado;

Considerando, que en materia de amparo el procedimiento es de carácter gratuito por lo que se hará libre de costas, ya que así lo establece la Ley núm. 437-06, sobre recurso de amparo, vigente el momento de dictarse la sentencia impugnada, así como la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales núm. 137-11, en su artículo 66.

Por tales motivos, **Primero:** Rechaza el recurso de casación interpuesto por Asociación Nacional de Pilotos, contra la sentencia dictada en sus atribuciones de amparo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 25 de mayo de 2010, cuyo dispositivo figura copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no hay condenación en costas.

Así ha sido hecho y juzgado por la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia, y la sentencia pronunciada por la misma, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República, en su audiencia pública del 7 de marzo de 2012, años 169° de la Independencia y 149° de la Restauración.

Firmado: Manuel Ramón Herrera Carbuccia, Robert C. Placencia Alvarez y Edgar Hernández Mejía.
Grimilda Acosta, Secretaria General.

La presente sentencia ha sido dada y firmada por los señores Jueces que figuran al pie, en la audiencia pública del día, mes y año en ella expresados, y fue firmada, leída y publicada por mí, Secretaria General, que certifico.

www.suprema.gov.do