

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

*Sinopsis:* Por medio de la presente sentencia, la Tercera Sala de lo Laboral, Tierras, Contencioso-Administrativo y Contencioso-Tributario de la Suprema Corte de Justicia de República Dominicana resolvió un recurso de casación interpuesto en contra del fallo de la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, que había confirmado la decisión de la Superintendencia de Seguros en el sentido de negar parcialmente diversas solicitudes de información en relación con la gestión de esta entidad como liquidadora de las sociedades Segna, S. A. y la Intercontinental de Seguros, S. A, principalmente sobre la base de que dicha información era de naturaleza privada al corresponder a las mencionadas compañías de seguros.

El recurrente argumentó que la actividad y gestión de la Superintendencia de Seguros debía realizarse con total transparencia, puesto que se trata de una institución perteneciente a la administración pública y su labor exige esa publicidad por la relevancia de la información relacionada con seguros y fianzas; importancia que es evidente desde el momento en que el ordenamiento jurídico exige intervención estatal en la liquidación de las empresas dedicadas a la materia. El promovente cuestionó el carácter privado de la información que le fue negada en la medida en que su conocimiento es esencial para analizar la actividad de la Superintendencia de Seguros como liquidadora, careciendo de relevancia el hecho de que las sociedades de seguros fueran entidades de derecho privado, toda vez que de conformidad con la legislación aplicable, la información proveniente de instituciones financieras del ámbito privado que sirva de base para la toma de decisiones administrativas deberá considerarse pública. Asimismo, estimó que algunas solicitudes habían sido contestadas de forma incompleta. Por todo lo anterior, el recurrente consideró violado su derecho al acceso a la información previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

En la secuela procesal tendente a la resolución del recurso de casación, el Tribunal Superior Administrativo reiteró la naturaleza privada de la información solicitada y enfatizó que con la negativa no se estaban vulnerado derechos fundamentales; por el contrario, se estaba tutelando la privacidad de particulares.

Sobre la importancia del derecho al acceso a la información, la Corte Suprema aseveró que esa prerrogativa constituye un mecanismo de control del poder que contribuye al fortalecimiento de la democracia. Se señaló que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que la libertad de expresión posee dos dimensiones: la libertad de expresar ideas y pensamientos y el derecho de recibirlas, mismas que deben ser tuteladas por igual. En este sentido, el tribunal nacional consideró que el Estado debe garantizar el acceso a toda información proveniente de fuentes públicas como una forma de romper con la cultura del secreto en atención al principio de máxima divulgación.

También se aludió a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha sostenido que el acceso a la información tiene como objetivo controlar el uso de recursos públicos y frenar la corrupción, la que de conformidad con la Convención Interamericana y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, vulnera las instituciones y valores de la democracia, la ética y la justicia.

En este tenor, la Suprema Corte consideró que el Tribunal Superior, al confirmar la determinación de la Superintendencia, desconoció las bases constitucionales, convencionales y legales del derecho a la información, que al tratarse de un derecho fundamental inalienable que sirve de base a un Estado democrático y constitucional, requiere para su restricción de un acto de autoridad que se motive en necesidades de interés nacional, como la existencia de un peligro a la seguridad o al orden público, lo que no sucedió en el caso analizado. Por otra parte, rechazó que la información negada tuviera naturaleza privada, toda vez que las sociedades intervenidas por la Superintendencia ya habían cesado en su operación, mientras que su liquidación debía entenderse como un proceso de carácter público al ser efectuada por un órgano estatal y por derivar de un sector regulado como lo es el de seguros y finanzas. Con base en lo anterior, se ordenó a la Superintendencia de Seguros que entregara al recurrente toda la información solicitada.

En el cuerpo de la presente sentencia se hace alusión a la sentencia de fondo del caso *Ivcher Bronstein vs. Perú* y a la *Opinión Consultiva OC-5/85 "La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)"*.

## THE IMPORTANCE OF THE RIGHT TO ACCESS OF INFORMATION

*Synopsis:* In this decision, the Third Chamber on Labor, Land, Administrative-Contentious and Taxes of the Supreme Court of Justice of the Dominican Republic resolved a writ of cassation brought against the decision of the First Chamber of the Superior Administrative Tribunal, that had confirmed the decision of the Office of the Superintendent of Insurance that had partially denied various requests for information on its activities as liquidator of the Segna, S. A. and the Intercontinental de Seguros, S. A. companies, mainly on the basis that such information was private.

The appellant argued that the activity and management of that Office must be totally transparent since it is an institution that is part of the public administration and its activity requires this publicity because of its relevance regarding insurance and finances; an importance that is evident from the moment that the legal order requires State intervention in the liquidation of those types of companies. The appellant also questioned the private nature of the information that was denied because it was essential to analyze the activity of the Office of the Superintendent of Insurance as a liquidator and that it was not important that the insurance companies were entities of private law since, according to the applicable legislation, information from private financial institutions that serves as the basis for taking administrative decisions should be considered public information. It also argued that various requests had not been fully answered. The appellant, thus, argued that there was a violation of the right to access to information established in the American Convention on Human Rights and in the Universal Declaration of Human Rights.

In resolving the writ of cassation, the Superior Administrative Tribunal repeated that the nature of the information requested was private and emphasized that, in denying it, fundamental rights had not been violated but rather the privacy of private persons was being protected.

## THE IMPORTANCE OF THE RIGHT TO ACCESS OF INFORMATION

Regarding the importance of the right to access of information, the Supreme Court held that right was a mechanism of control that contributes to the strengthening of democracy. It pointed out that the Inter-American Court of Human Rights has stated that freedom of expression has two dimensions: the freedom to express ideas and thoughts and the right to receive them, both of which must be protected equally. The Supreme Court, therefore, held that the State must guarantee access to all information from public sources so as to break the culture of secrecy and give effect to the principle of maximum dissemination.

The Court also alluded to the jurisprudence of the Constitutional Tribunal that had held that access to information has as its controlling objectives the use of public resources and the halting of corruption, which under the Inter-American Convention against Corruption and the UN Convention against Corruption, undermines institutions and the values of democracy, ethics and justice.

Thus, the Supreme Court held that the Superior Tribunal, in confirming the decision of the Office of the Superintendent, ignored the constitutional, conventional and legal bases of the right to information, which is an inalienable fundamental right that is the basis of a democratic and constitutional State and can only be restricted by an act of authority that is grounded on the necessities of national interest, such as the existence of a danger to security or to public order, which is not the present case. It also rejected the argument that the information denied was of a private nature since the companies intervened by the Office of the Superintendent had already ceased operations and that their liquidation should be understood as a public proceeding by a State body and for being part of a regulated sector such as insurance and finances. The Office of the Superintendent of Insurance was thus ordered to hand over all of the requested information to the appellant.

In the holding, reference was made to the judgment on the merits of the *Ivcher Bronstein v. Peru* case and to *Advisory Opinión OC-5/85 Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism (Arts. 13 and 29 American Convention of Human Rights)*.

## SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

### TERCERA SALA DE LO LABORAL, TIERRAS, CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Y CONTENCIOSO-TRIBUTARIO

REPÚBLICA DOMINICANA

SENTENCIA No. 76

25 DE DICIEMBRE DE 2012

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 Rafael Melgen Semán (...) contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo, en sus atribuciones de amparo, el 27 de enero de 2011, cuyo dispositivo se copia más adelante;

...

Que en fecha 16 de noviembre de 2012, esta Tercera Sala en sus atribuciones Contencioso Administrativo, integrada por los Jueces: Juan Luperón Vásquez, Presidente; Julio Aníbal Suárez, Enilda Reyes Pérez y Pedro Romero Confesor, procedió a celebrar audiencia pública para conocer del presente recurso de casación;

...

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

**Considerando**, que en la sentencia impugnada y en los documentos a que ella se refiere, consta lo siguiente: a) que en fecha 30 de julio de 2010, el señor Rafael Melgen Semán, procedió a presentar doce (12) solicitudes separadas de acceso a informaciones de carácter público en manos de la Superintendencia de Seguros y relativas a la gestión de dicha entidad como liquidadora de Segna, S. A. y la Intercontinental de Seguros, S. A., información que fue denegada por dicha institución estatal; b) que ante esta negativa de ofrecer la información pública solicitada, en fecha 25 de agosto de 2010, el señor Rafael Melgen Semán, interpuso recurso de amparo por ante el Tribunal Superior Administrativo, contra la Superintendencia de Seguros y su titular Dr. Euclides Gutiérrez Félix; c) que sobre este recurso intervino la sentencia ahora impugnada en casación, dictada por la Primera Sala de dicho tribunal, cuyo dispositivo es el siguiente: “**Primero:** Declara bueno y válido, en cuanto a la forma, el recurso de amparo incoado por la parte accionante, el señor Rafael Melgen Semán, en fecha 25 de agosto del año 2010, contra la Superintendencia de Seguros y el Superintendente Dr. Euclides Gutiérrez Félix; **Segundo:** Declara buena y válida la intervención voluntaria de las sociedades comerciales, Intercontinental de Seguros, S. A., Segna Dominicana, S. A. y la Asociación Intercontinental, Inc., por haber sido realizadas conforme a la ley; **Tercero:** Rechaza, en cuanto al fondo, el recurso de Amparo interpuesto por la parte accionante, el señor Rafael Melgen Semán, contra la Superintendencia de Seguros y el Superintendente Dr. Euclides Gutiérrez Félix, por no configurarse la vulneración o amenaza a derecho fundamental alguno; **Cuarto:** Declara libre de costas el presente proceso por tratarse de un recurso de amparo; (...)”

**Considerando**, que en su memorial de casación el recurrente propone los siguientes medios: Primer Medio: Desnaturalización de los hechos. Violación, errónea aplicación

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

e interpretación de la Ley núm. 437-06 sobre recurso de amparo, en sus artículos 1o. y 23; y los artículos 6o. y 10 de la Ley núm. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública. Ausencia de motivos; Segundo Medio: Violación a normas constitucionales y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos. Artículos 49 de la Constitución de la República; artículos 13 y 25.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos y artículos 8o. y 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Tercer Medio: Ausencia de motivos;

**Considerando**, que en el desarrollo de los dos primeros medios propuestos los que se reúnen para su examen por convenir a la solución que se dará al presente caso el recurrente alega en síntesis lo siguiente: “Que en la especie se trata en principio de una omisión ilegal de la Superintendencia de Seguros y su titular, puesto que dicha institución ni su incumbente dieron respuesta a las solicitudes de información presentadas en fecha 30 de julio de 2010, por el accionante, en los plazos señalados en la ley de libre acceso a la información pública; que es algo conocido por todos la negligencia en que incurren las instituciones públicas que ignoran olímpicamente el mandato de la ley y no responden a las solicitudes de información de los ciudadanos o bien, niegan las informaciones, pero un vez enfrentados en el tribunal a una acción de amparo, dichas instituciones proceden entonces a entregar la información o parte de ella en secretaría del tribunal, para luego pontificar y hablar de una transparencia que solo existe cuando hay un requerimiento judicial; por lo que al margen de la ponderación que hiciera el Tribunal a-quo de la situación específica de las respuestas depositadas por secretaría del Tribunal a las solicitudes de información, era necesario que la sentencia a intervenir estableciera claramente la existencia de una negativa a la entrega de la información, al ignorar la Superintendencia de Seguros las solicitudes e incurrir en el silencio adminis-

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

trativo, obligando al accionante a actuar en justicia frente a la violación legal; que esta arbitrariedad e ilegalidad manifiesta se encuentra contenida en la Ley núm. 200-04 específicamente en su artículo 10, que establece que la no respuesta a las solicitudes de información en los plazos señalados en la ley configura la negativa a la información y la consecuente violación a la norma vigente sobre la materia y al derecho fundamental de libre acceso a la información pública; que al margen de lo anterior, cabe preguntarse si es cierto, que tal y como lo afirma la sentencia impugnada al rechazar la acción de amparo, se dio respuesta satisfactoria a las solicitudes de información elevadas por el impetrante y que conciernen a dicha entidad; que si analizamos una por una las respuestas de la Superintendencia de Seguros a las solicitudes de información elevadas por el accionante y que fueron depositadas con posterioridad a la interposición de la acción de amparo, nos daremos cuenta de la violación evidente a las obligaciones legales y constitucionales de la entidad estatal, primero, en lo que concierne a aquellas informaciones que detiene como institución de la administración pública y que le conciernen en cuanto a su gestión y manejo de sus fondos; y en segundo término, respecto de las informaciones que maneja de conformidad con la ley como liquidadora de entidades intervenidas y que conforme a la Constitución de la República deben manejarse en absoluta transparencia y de ahí la necesidad de intervención estatal en dichas instituciones privadas, para que el proceso de liquidación se haga con transparencia y pulcritud”;

**Considerando**, que sigue alegando el recurrente: “Que la primera y segunda solicitud conciernen a los acuerdos de pago suscritos por la Superintendencia de Seguros como liquidadora de Segna y de la intercontinental, pero que a estas solicitudes la Superintendencia responde con la negativa, sustentada en la alegada naturaleza privada de

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

la información; pero resulta que se trata de informaciones esenciales sobre la gestión de la Superintendencia de Seguros como liquidadora, el manejo de esta de los fondos que fueron puestos bajo su guarda y el manejo del proceso de liquidación y pago; que la Constitución de la República es clara al establecer que la gestión de las entidades públicas debe regirse por el principio de transparencia; con lo cual desde el momento que dichas entidades fueron intervenidas legalmente por el órgano regulador, el proceso de liquidación debe hacerse de manera transparente; de manera pues que todo interesado pueda disponer de las informaciones y asegurar el cumplimiento de la normativa, por lo que es imposible alegar que dichas informaciones son de carácter privado como pretende dicho tribunal; que la tercera solicitud de información concierne a la compra de un inmueble de poco más de cuatro mil metros cuadrados para alojar el nuevo edificio que será construido por la Superintendencia de Seguros. Esta solicitud fue satisfecha parcialmente, pues si bien se entregó la información relativa a los montos erogados, contratos, cheques y títulos de propiedad, no se estableció el origen de los fondos para la adquisición del inmueble, visto el hecho de que tal adquisición no se encontraba prevista en el presupuesto del año 2009; que la cuarta solicitud de información se refiere a la cancelación de certificados financieros, respuesta que también resultó ser parcial, puesto que no establece el origen de los fondos contenidos en dichos certificados financieros ni el destino de la totalidad de dichos fondos; que la quinta solicitud de información fue también respondida parcialmente puesto que no se ofreció la información respecto a los certificados financieros cuyos fondos pertenecen a Segna, bajo el alegato de que se trata de informaciones de carácter privado, cuando como ya se ha dicho, son informaciones que conciernen a la administración y gestión de entidades que han sido intervenidas por el órgano regulador estatal; que en lo que respecta a la

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

sexta solicitud de información la Superintendencia de Seguros, responde que el pago a pensionados de la Intercontinental de Seguros es privado y que corresponde a la Asociación la Intercontinental, Inc, entidad que además intervino de manera voluntaria en este proceso; pero resulta que se trata de sumas erogadas por la Superintendencia de Seguros, por lo que queda entonces dentro del ámbito de la ley núm. 200-04; que en el caso de las solicitudes octava, novena y décima, las mismas pretenden obtener informaciones respecto del estado de las liquidaciones de Segna y de la Intercontinental, sus estados de ingresos y egresos con sus referidos soportes y cheques, a lo cual también se respondió que se trata de informaciones privadas; que finalmente, la duodécima solicitud trata sobre el préstamo o las sumas concedidas temporalmente de Segna a la Superintendencia de Seguros para la compra del nuevo inmueble. Esta respuesta tampoco fue entregada en su totalidad bajo el referido argumento de que involucra informaciones privadas; que el tribunal a-quo incurrió en una total y flagrante desnaturalización de los hechos al aceptar sin ponderación alguna, las respuestas como válidas y sin detenerse a distinguir, primero, cada solicitud y su respuesta; puesto que habían solicitudes que correspondían a informaciones relativas a la gestión y manejo de fondos de la propia Superintendencia de Seguros y que no tenían nada que ver con las compañías en proceso de liquidación y en segundo lugar, la naturaleza del proceso de liquidación y de intervención estatal en las compañías privadas que deben regirse por el principio de transparencia”;

**Considerando**, que continua sosteniendo el recurrente, que de conformidad con la decisión impugnada, parte de las informaciones no entregadas se debió al hecho de que Segna y la Intercontinental son entidades de derecho privado, no obligadas por la ley 200-04, pero tal argumento es totalmente errado y desconoce el contenido del artículo

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

6, párrafo I de dicha ley el cual señala que “se considerará como información, a los fines de la presente ley, cualquier tipo de documentación financiera relativa al presupuesto público o proveniente de instituciones financieras del ámbito privado que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa”; que todas las informaciones solicitadas a la Superintendencia de Seguros y a su titular, en relación al proceso de liquidación de dichas entidades, son informaciones de carácter financiero que sirven de base a decisiones que han sido tomadas y deben ser tomadas por la Superintendencia de Seguros, es decir, decisiones en su calidad de ente regulador del ramo en virtud de lo cual funge como liquidador de las entidades intervenidas, por lo que no cabe dudas de que se trata de informaciones que por su naturaleza son de carácter público, ello así, porque además, tal y como lo establece la Constitución de la República en su artículo 138, “la Administración pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado”, de manera que resulta evidente la improcedencia de la negativa a la entrega de informaciones solicitadas por el accionante, sobre la base de los argumentos acogidos por el tribunal a-quo en la decisión impugnada y que lo más grave es que, encontrándose la negativa de entrega de información regulada de manera estricta por la ley núm. 200-04 en sus artículos 17 y 18, el Tribunal Superior Administrativo no establece sobre la base de que disposición legal el recurso y sustenta la negativa de entrega de información, acogiendo simplemente los argumentos de la Superintendencia de Seguros, sin motivar en derecho su decisión; que cabría preguntarse, puesto que la decisión impugnada no lo explica, en qué medida este derecho a privacidad existe respecto de entidades intervenidas por el órgano regulador de la Administración Pública y cómo es posible que un proceso

## *LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN*

de liquidación forzosa realizado por el Estado Dominicano a través de una entidad reguladora en un ramo tan delicado como los seguros y fianzas, pueda realizarse en total opacidad y sin transparencia”;

**Considerando**, que alega por último el recurrente: “que el vicio más grave en que incurre la sentencia impugnada es la evidente violación a normas de carácter constitucional, así como a los tratados internacionales sobre derechos humanos de los que nuestro país es signatario, como son la Convención Americana de los Derechos Humanos y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los que tienen un efecto vinculante de acuerdo a lo establecido por la resolución 1920-2003 dictada por la Suprema Corte de Justicia; por lo que al fallar del modo en que lo hizo, ignorando criterios de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, así como de nuestra normativa interna, el tribunal a-quo desconoce y viola normativas de carácter constitucional, razón por la cual su decisión debe ser casada; que de nada sirve que nuestra Constitución consagre la existencia de derechos y libertades fundamentales, si sus titulares no disponen de las garantías jurídicas necesarias para la concretización dichos derechos y libertades; que la decisión impugnada impide que el derecho fundamental del hoy recurrente al libre acceso a la información pública, sea salvaguardado; ello así, por que el tribunal a-quo rechaza el recurso, sobre la base de criterios contrarios a nuestra norma positiva, así como a la jurisprudencia sobre la materia, impidiéndole el acceso a la información señalado por dichas convenciones, permitiendo con ello que la violación de sus derechos fundamentales quede impune, por lo que debe casarse esta decisión”;

**Considerando**, que el análisis de la sentencia impugnada revela que para rechazar la acción de amparo intentada por el hoy recurrente para perseguir la materialización de su derecho de libre acceso a la información pública,

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

el tribunal a-quo estableció los motivos siguientes: “Que lo que se plantea a este Tribunal Superior Administrativo, es un Recurso de Amparo interpuesto por el señor Rafael Melgen Semán, tendente a ordenar a la Superintendencia de Seguros y el Superintendente Dr. Euclides Gutiérrez Félix, entregar la documentación o información constitucional en amparo; que el artículo 2o. de la ley No. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública, consagra que el derecho de la información pública es: “El derecho de acceder a las informaciones contenidas en actas y expedientes de la administración pública, así como a estar informada periódicamente, cuando lo requiera, de las actividades que desarrollan entidades y personas que cumplen funciones públicas, siempre y cuando este acceso no afecte la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública o el derecho a la privacidad e intimidad de un tercero o el derecho a la reputación de los demás”; que el artículo 17 de la Ley No. 200-04 sobre Libre Acceso a la Información Pública, establece límites y excepciones a la obligación de informar al Estado y las instituciones, como las contienen los incisos c), d) y f), a saber: c) Cuando se trate de información que pudiera afectar el funcionamiento del sistema bancario o financiero; d) Cuando la entrega de dicha información pueda comprometer la estrategia procesal preparada por la administración en el trámite de una causa judicial o el deber de sigilo que debe guardar el abogado o el funcionario que ejerza la representación del Estado respecto de los intereses de su representación; f) Información cuya difusión pudiera perjudicar estrategia del Estado en procedimiento de investigación administrativa”; que la institución pública envuelta en la presente litis, Superintendencia de Seguros, ha entregado las informaciones públicas solicitadas, y ha contestado las demás solicitudes hechas por el accionante, señor Rafael Melgen Semán, en el sentido de que las informaciones requeridas son de carácter privado, ya que per-

## *LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN*

tenecen a documentos de las sociedades comerciales, Intercontinental de Seguros, S. A. y Segna Dominicana, S. A., y las demás que faltan no pueden ser ordenadas pues entran en los límites establecidos por la ley; que la acción de amparo tiene por objeto la pretensión tendente a que se deje sin efecto un acto u omisión de la autoridad pública o de un particular que en forma actual e inminente, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, los derechos o garantías explícitas o implícitamente reconocidos por la Constitución de la República, con excepción de la libertad individual tutelada por el hábeas corpus, que la acción de amparo es una acción autónoma que tiene por finalidad la protección a la conculcación o amenaza de un derecho fundamental, que en el caso de la especie se configura cuando se restringe el acceso a información de carácter público, violentado el derecho que tiene todo ciudadano a obtener las mismas, con las restricciones que impone la ley; que para el Juez de Amparo acoja el recurso, es necesario que se haya conculcado un derecho fundamental o exista la posibilidad de que sea conculcado o violado un derecho fundamental consagrado en la Constitución de la República o en Tratados Internacionales; que en el caso de la especie, con la entrega de información que ha realizado la accionada, Superintendencia de Seguros, y el Superintendente, Dr. Euclides Gutiérrez Félix, así como con las justificaciones externadas en cuanto a la imposibilidad de entregar las demás informaciones solicitadas, en lugar de violar, ha resguardado los derechos fundamentales, tanto del accionante, como de las intervinientes voluntarias y sus representados, por lo que al no configurarse en el caso de la especie la existencia de la posibilidad de violación de derechos fundamentales del accionante, este Tribunal Superior Administrativo, procede a rechazar la Acción de Amparo interpuesta por el señor Rafael Melgen Semán, en fecha 25 de agosto del año 2010”;

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

**Considerando**, que los considerandos transcritos precedentemente revelan que al rechazar la acción de amparo de que estaba apoderado dicho tribunal y con ello negarle al hoy recurrente su derecho fundamental de libre acceso a la información pública bajo las erráticas razones establecidas en los motivos de su decisión, con esta actuación dicho tribunal ha desconocido las bases en que se apoya este derecho fundamental, con lo que ha conculcado, sin ofrecer motivos válidos, un derecho humano de carácter inalienable como lo es el de libre acceso a la información pública de que es titular el recurrente, ya que al considerar, como lo hace constar en su sentencia “Que la institución pública envuelta en la presente litis, Superintendencia de Seguros, ha entregado las informaciones públicas solicitadas, y ha contestado las demás solicitudes hechas por el accionante, señor Rafael Melgen Semán, en el sentido de que las informaciones requeridas son de carácter privado, ya que pertenecen a documentos de las sociedades comerciales, Intercontinental de Seguros, S. A. y Segna Dominicana, S. A., y las demás que faltan no pueden ser ordenadas pues entran en los límites establecidos por la ley”, con estas argumentaciones dicho tribunal incurrió en una evidente negación y desconocimiento de la normativa constitucional y legal, así como de los instrumentos internacionales que consagran el derecho fundamental de libre acceso a la información pública, que es uno de los derechos civiles y políticos que sostiene las cimientos de un Estado Democrático y Constitucional de Derecho, como lo es la República Dominicana, donde el acceso de cualquier persona a la documentación administrativa es de principio, tal como lo invoca el recurrente, por ser un derecho fundamental consustancial con la libertad de expresión, de pensamiento y de investigación; por lo que la reserva, secreto o cualquier restricción a este sagrado principio, requiere de un acto expreso de autoridad competente, basado en asuntos de interés nacional en que exista un pe-

## LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN

ligro real o inminente que amanece la seguridad nacional en que exista un peligro real o el orden público, lo que no se observa en la especie; además de que dicho tribunal no especifica cuáles son las informaciones que a su entender no podían ser ofrecidas por estar dentro de las limitaciones consagradas por la ley, lo que evidencia que esta sentencia carece de una adecuada motivación; que por otra parte y en cuanto al criterio externado por dicho tribunal en el sentido de que las informaciones relativas a Segna y a la Internacional de Seguros, no podían ser reveladas por tratarse de entidades privadas, frente a este señalamiento esta Tercera Sala se pronuncia en el sentido de que al momento de la solicitud de información estas entidades ya habían cesado en sus operaciones privadas puesto que habían sido intervenidas por la autoridad estatal reguladora y estaban envueltas en un proceso de liquidación, lo que evidencia que se trata de una información de carácter público y no privada como entendió dicho tribunal, ya que se trata de informaciones relacionadas con los trámites de liquidación administrativa de dichas entidades que pertenecen a un sector regulado como lo es el ramo de los seguros y de las fianzas, cuyo órgano rector lo es la Superintendencia de Seguros, con lo que cabe entender que la información solicitada por el recurrente se desprende de un proceso de carácter eminentemente público y oficial, que exige transparencia en su ejecución, la que solo puede lograrse si se ofrecen las informaciones públicas correspondientes donde se detalle el accionar de la entidad estatal en dichos procesos de liquidación;

**Considerando**, que el Tribunal a-quo al dictar su decisión no tomó en cuenta que en una sociedad democrática, el derecho de acceso del público a documentos oficiales, sin lugar a dudas, encamina a la administración a ser responsable y transparente ante el público en general; ello implica en cierta forma un control del poder, lo que sin lugar

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

a dudas contribuye al fortalecimiento y el desarrollo de la democracia; que además estos criterios han sido robustecidos a través de opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como ha sido manifestado por la misma en su Opinión Consultiva del 5 de octubre de 1985, donde se ha señalado: “Que existen dos dimensiones del derecho a la libertad de expresión: el derecho a la libertad de pensamiento y de ideas y el derecho a recibirlas. La restricción de este derecho por una interferencia arbitraria afecta, no solo el derecho de los individuos a expresar la información y las ideas, sino también el derecho a la unidad en su conjunto de recibir todo tipo de opiniones”; que en ese mismo tenor, la Corte Interamericana en sentencia de fecha 6 de febrero de 2001 (Caso Ikchener Bronstein, Serie C, núm. 74, párrafo 147-150), ha señalado que “La libertad de expresión no está completa en el reconocimiento teórico del derecho, al hablar o escribir; sino, cuando también incluye, en forma inseparable, el derecho de usar todo medio adecuado para divulgar información y garantizar que llegue a la audiencia más amplia posible”. El derecho a la libertad de expresión comprende el derecho a divulgar, el derecho a buscar o procurar, recibir ideas e informaciones, es un derecho fundamental que el Estado tiene la obligación de garantizar; y por tanto, toda persona tiene derecho a solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o que fuera procesada por el Estado, o sea, información considerada de fuente pública o documentación gubernamental oficial, como la requerida en la especie, ya que con ello se rompe con la cultura del secreto;

**Considerando**, que en consecuencia, de acuerdo con los principios de la libertad de expresión la sociedad, en sentido general, debe tener acceso a todos los registros en poder de los órganos del Estado y su divulgación, lo cual se denomina principio de máxima divulgación. Esto conlleva que toda ley que se dicte al respecto debe contener estos

## *LA IMPORTANCIA DEL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN*

principios y además debe estar acompañada de una firme voluntad política en el sentido de reconocer que la transparencia y la información son fundamentales en un sistema democrático;

**Considerando**, que la verdadera dimensión y alcance de este derecho de acceso a la información pública también han sido fijados por la jurisprudencia nacional, tanto de esta Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia como del Tribunal Constitucional, instancias que al juzgar casos donde se ha acudido a la vía del amparo para garantizar el efectivo ejercicio de este derecho, ante vulneraciones y negativas arbitrarias por parte de la Administración, se han pronunciado tutelando y resguardando este derecho que es esencial para la ciudadanía y para el control de la transparencia de la Administración, tal como lo afirma el Tribunal Constitucional en su sentencia TC/0042/12 del 21 de septiembre de 2012 (Cámara de Diputados vs. Manuel Muñoz Hernández), que establece que: “Asimismo, el derecho al libre acceso a la información pública tiene como finalidad controlar el uso y manejo de los recursos públicos y en consecuencia, ponerle obstáculos a la corrupción administrativa, flagelo que, según se hace constar en el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción (de fecha 29 de marzo de 1966) y el de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (de fecha 31 de octubre de 2003), socava “(...) las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia (...)”; además se expresa en dicho fallo que “El Tribunal Constitucional considera que, aunque el derecho a la intimidad es un valor fundamental del sistema democrático, al igual que la protección a los datos personales, no pueden, de manera general, aunque si excepcionalmente, restringir el derecho de libre acceso a la información pública, ya que limitarlo despojaría a la ciudadanía de un mecanismo esencial para el control de la corrupción en la Administración Pública;

*SUPREMA CORTE DE JUSTICIA REPÚBLICA DOMINICANA*

**Considerando**, que por todo lo expresado anteriormente esta Tercera Sala concluye en el sentido de que la información solicitada en la especie, era una información de carácter público protegida por el principio de la divulgación y que por tanto debió ser revelada por la entidad estatal recurrida; que en consecuencia, al rechazar la acción de amparo que fuera interpuesta por el señor Rafael Melgen Semán, en ejercicio de su derecho fundamental de acceso a la información pública, el Tribunal a-quo incurrió en una errada interpretación e incorrecta aplicación de la normativa nacional e internacional que rige la materia, así como de la jurisprudencia nacional e internacional que respaldan la aplicación de la misma con efectos vinculantes; por lo que procede acoger el recurso de que se trata y se ordena a la Superintendencia de Seguros que proceda a la entrega inmediata de toda información solicitada por el recurrente, y se casa sin envío la sentencia impugnada, por los motivos anteriormente expuestos y por carecer este fallo de base legal, sin necesidad de examinar el tercer medio;

**Considerando**, que de acuerdo a lo previsto por el artículo 20 de la Ley de Procedimiento de Casación, modificado por la Ley núm. 491-08, cuando no quede cosa alguna pendiente de juzgar la casación podrá ser sin envío;

**Considerando**, que el procedimiento en materia de amparo está libre de costas, ya que así lo establece la ley que rige la materia.

Por tales motivos, **Primero:** Casa sin envío por no quedar nada pendiente de juzgar, la sentencia dictada en sus atribuciones de amparo por la Primera Sala del Tribunal Superior Administrativo el 27 de enero de 2011, cuyo dispositivo se ha copiado en parte anterior del presente fallo; **Segundo:** Declara que en esta materia no ha lugar a condenación en costas.