

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
CENTRO JUDICIAL DE SAN JUAN
SALA SUPERIOR

ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS DE
PUERTO RICO (PRENSA, RADIO Y
TELEVISIÓN) INC.; CENTRO DE
PERIODISMO INVESTIGATIVO, INC.

Peticionarias,

v.

WANDA VÁZQUEZ GARCED, en su
capacidad oficial como Gobernadora del
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO, et al.,

Promovidas.

CIVIL NÚM.: SJ2020CV01091

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

MANDAMUS;
acceso a la información

“Nuestra democracia proclama tener uno de los esquemas constitucionales más avanzados y plenos del mundo moderno que tolera y se nutre de la diversidad de ideas y de la divergencia de criterios.... [T]an pronto se levanta una sospecha que macule la reputación democrática de pueblo civilizado[,] la función del Estado debe ser expeditar el camino a los ciudadanos interesados – inclusive críticos y adversarios – en averiguar la verdad y no sembrar el camino de obstáculos. Ante la hermética resistencia del Estado a viabilizar el derecho de acceso a información, corresponde a los tribunales franquear el camino tomando en consideración, por supuesto, los intereses públicos y privados envueltos en la situación, y adoptando todas las medidas necesarias para conseguir los fines legítimos que perseguía la legislación invocada por el Estado.”¹

RESOLUCIÓN Y ORDEN

I. INTRODUCCIÓN

En esta ocasión tenemos ante nuestra consideración una controversia revestida de alto interés público, a los fines de determinar si el *Informe Preliminar* solicitado por la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced, al Negociado de Investigaciones Especiales del Departamento de Seguridad Pública, que refleja los

¹ Soto v. Srio. de Justicia, 112 DPR 477, 503-04 (1982) En este caso, ante el rechazo de las autoridades públicas a una solicitud de acceso a documentos relacionados con la investigación de los eventos de Cerro Maravilla, el Tribunal indicó que “[e]l Estado, como depositario de las funciones que emanan de la soberanía del Pueblo, no puede negar caprichosamente y sin justificación aparente la información recopilada en su gestión pública”. *Id.* en la pág. 489. Por ello, fue resuelto que el artículo 13 de la Ley Núm. 38 de 13 de julio de 1978 que clasificaba como confidencial por un término de treinta años toda la información bajo custodia del Negociado de Investigaciones Especiales no podía “invocarse frente al derecho constitucional de la ciudadanía de obtener información de su gobierno que pudiera revelar conducta cuestionable”. *Id.* en la pág. 503. Este caso consagró el rango constitucional del derecho de acceso a información pública.

resultados de una investigación sobre los hechos relacionados con el manejo de los almacenes de suministros en Ponce del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020, aun siendo un documento de naturaleza pública, no se puede divulgar ante los argumentos de naturaleza confidencial, así como los privilegios invocados por el Gobierno.²

Recibidos los **memorandos de derechos** presentados por las partes, ante la naturaleza pública del documento en cuestión y considerando la naturaleza de los intereses envueltos, este Tribunal determina que **procede la inspección en cámara del Informe Preliminar**. Este Tribunal concluye que el Gobierno no aportó prueba suplementaria o “justificaciones específicas” que acreditaran la naturaleza privilegiada del documento en cuestión. No obstante, por **prudencia judicial**, ante lo certificado por los representantes legales de la parte demandada que el *Informe Preliminar* contiene impresiones de los agentes del NIE sobre los hechos investigados, la naturaleza de la conducta examinada, así como la identificación de los testigos entrevistados y el testimonio ofrecido, la inspección en cámara del documento en controversia es cónsono con las normas establecidas por nuestro Tribunal Supremo y abona a dilucidar con premura esta controversia.³ En síntesis, aun cuando el Estado no cumplió con su carga probatoria de forma **detallada e inequívoca** los privilegios reclamados, al haberse certificado por los representantes legales de la parte demandada que ese Informe Preliminar contiene información confidencial, con la inspección en cámara este Tribunal podrá evaluar si en efecto el documento contiene la alegada información de naturaleza confidencial y podría distinguir entre materia privilegiada y aquella no privilegiada.⁴ **La inspección en cámara del Informe Preliminar es esencial para que sea posible efectuar**

² Véase, *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 94-95 (2017).

³ Nótese que surge claramente de la Regla 9 de Procedimiento Civil que la firma del abogado equivale a certificar que el contenido de su escrito “está bien fundado en los hechos y respaldado por el derecho vigente, y que no se ha presentado con propósito de causar una injusticia, dilación u opresión o de aumentar el costo del litigio.” Véase, CÓD. ÉTIC. PROF. 17, 4 LPRA Ap. IX, § 17 (2013 & Supl. 2019).

⁴ La conveniencia del examen en cámara, como regla general no afecta el privilegio invocado, sino por el contrario, permite ponderar la materia privilegiada de la no privilegiada en aquellos casos en que una parte reclama un privilegio en exceso de lo necesario. Véase, *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59 (2017).

el análisis necesario que permita concluir si procede o no la divulgación del documento objeto de controversia en el caso de epígrafe. A tales fines, este Tribunal ordena que el Informe Preliminar se provea en o antes del martes, 3 de marzo de 2020 a las 2:00 pm. para ser inspeccionado en cámara por este Tribunal. Los abogados como funcionarios del Tribunal tienen la responsabilidad ineludible de velar por la buena marcha y funcionamiento de la justicia, por lo que los representantes legales de la parte promovida pueden evaluar ante el análisis en derecho aquí expuesto si proveen voluntariamente el *Informe Preliminar* directamente a la parte peticionaria.

II. TRASFONDO PROCESAL

El 7 de febrero de 2020, la Asociación de Periodistas de Puerto Rico (“ASPPRO”) y el Centro de Periodismo Investigativo (“CPI”) presentaron la *Petición de Mandamus* del caso de epígrafe contra la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced; el Secretario Designado del Departamento de Estado, Hon. Elmer Román, en su capacidad oficial como Estado; el Secretario Designado del Departamento Seguridad Pública, Hon. Pedro Janer, contra el Comisionado del Negociado de Investigaciones Especiales, Héctor López Sánchez, y contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En su *Petición*, la ASPPRO y el CPI alegaron que las partes promovidas injustificadamente negaron acceso a un documento público requerido por las partes peticionarias según los parámetros de la *Ley Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública*, (“*Ley 141-2019*”). El documento en disputa en este caso es el *Informe Preliminar* que refleja los resultados de la investigación sobre los hechos relacionados al manejo de los almacenes de suministros del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres (“NMEAD”) durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020 (“*Informe Preliminar*”) preparado por el Negociado de Investigaciones Especiales (“NIE”) del Departamento de Seguridad Pública.

A la misma fecha de la presentación de la *Petición de Mandamus*, este Tribunal emitió una *Orden y Citación* mediante la cual fue señalada la vista de *mandamus* para el 13 de febrero de 2020. Asimismo, se ordenó a las partes que a la vista señalada debían comparecer preparadas para: (1) exponer de forma breve y precisa los hechos

pertinentes en que descansaba su razón de pedir, negar o intervenir y para aunar esfuerzos con el objetivo de identificar los hechos medulares a la controversia; (2) formalizar estipulaciones de hechos, anunciar la prueba testifical y documental a ofrecerse y examinar la posibilidad de acuerdos; (3) discutir su teoría legal; y (4) que, de existir hechos en controversia, las partes litigantes tendrían que estar listas para la celebración, en esa misma fecha, de una vista evidenciaria con el propósito de determinar la procedencia del remedio solicitado.⁵

Antes del comienzo de la vista de *mandamus*, el Gobierno presentó *Moción de Desestimación* reclamando que su negativa a divulgar el *Informe Preliminar* solicitado por las Peticionarias estaba fundamentada en que ese documento era confidencial por mandato de la *Ley Orgánica del Departamento de Justicia* (“*Ley 205-2004*”).⁶ También invocó la existencia del privilegio ejecutivo, así como del privilegio de información oficial en su modalidad de proceso deliberativo, con el fin de justificar la alegada confidencialidad del documento objeto de controversia en este pleito.⁷ El Gobierno incluyó cinco documentos como anejos de su solicitud de desestimación del Gobierno, a saber: (1) una carta dirigida

⁵ Véase, Orden y Citación, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 2 (7 de febrero de 2020).

⁶ Moción de Desestimación, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 3 (13 de febrero de 2020). En relación con esos planteamientos del Gobierno, las Peticionarias señalaron lo siguiente en su *Memorando de Derecho*:

Tampoco es correcto argumentar que la Ley Orgánica del Departamento de Justicia le aplica al Negociado de Investigaciones Especiales. En primer lugar, quien realizó la investigación y redactó el informe requerido por la Gobernadora fue el Negociado de Investigaciones Especiales, no el Departamento de Justicia. Segundo, el Negociado de Investigaciones Especiales es una agencia adscrita al Departamento de Seguridad Pública, no al Departamento de Justicia. Ésta ha sido la situación desde la creación del Departamento de Seguridad Pública en el 2017. Mediante la Ley Orgánica del DSP, la Asamblea Legislativa expresamente pasó el NIE del Departamento de Justicia al Departamento de Seguridad Pública. Véase Ley Núm. 20 del 10 de abril de 2017, conocida como Ley del Departamento de Seguridad Pública de Puerto Rico, 25 LPRA § 3501, et seq. Por lo tanto, con ese cambio, quedó evidenciada la intención inequívoca de la Asamblea Legislativa de separar al Negociado de Investigaciones Especiales del Departamento de Justicia. La parte promovida no puede ignorar esa realidad.

El mismo análisis aplica al Reglamento del Departamento de Justicia invocado por la parte promovida. Reglamento Núm. 7450 del 4 de enero de 2008, conocido como Reglamento para establecer las normas de divulgación de información obtenida como resultado de investigaciones realizadas por el Departamento de Justicia. Tanto el título del Reglamento como el Artículo citado por la parte promovida, establecen que dicho reglamento es de aplicación a investigaciones del Departamento de Justicia. Este no es el caso que nos ocupa, el cual versa sobre un informe preparado por el Negociado de Investigaciones Especiales. Ni la Ley Núm. 205-2004 ni el Reglamento Núm. 7450 son de aplicación al caso.

Véase, Memorando de Derecho de las Peticionarias, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 9 (21 de febrero de 2020), en las págs. 14-15.

⁷ Ante preguntas de este Tribunal durante la vista de *mandamus* celebrada el 13 de febrero de 2020, la representación legal del Gobierno aclaró que planteó sus reclamos de privilegios **de modo alternativo** a su contención principal de que el documento solicitado es confidencial por mandatos de ley.

a la Gobernadora de Puerto Rico, fechada al 20 de enero de 2020, y suscrita por el Secretario Designado del Departamento de Estado; (2) una carta dirigida a la Secretaria de Justicia, con fecha de 20 de enero de 2020, y suscrita por el Comisionado del NIE; (3) una documento oficial del NIE, con fecha de 21 de enero de 2020, mediante el cual el Comisionado del Negociado refiere a la Secretaria de Justicia el caso relacionado con la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros; (4) otro documento oficial del NIE, con fecha de 21 de enero de 2020, mediante el cual el Comisionado del Negociado refiere el expediente de dicha investigación a un fiscal del Departamento de Justicia.

Llamado el caso de epígrafe para la vista de *mandamus*, las partes expusieron ampliamente sus posiciones en torno a la procedencia del remedio solicitado en la *Petición de Mandamus*. En su argumentación, la parte peticionada aceptó que el *Informe Preliminar* es un documento público, pero que la existencia de intereses gubernamentales apremiantes justificaba mantener su confidencialidad. Asimismo, sostuvo que su reclamo de confidencialidad al amparo de la *Ley 205-2004* era de carácter absoluto. Dicho de otro modo, no procedía siquiera divulgar parcialmente el *Informe Preliminar*, puesto que la totalidad del documento era confidencial. Las Peticionarias, por su parte, plantearon que la tesis propuesta por el Gobierno para justificar su negativa a divulgar el documento solicitado está en conflicto directo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el derecho constitucional de acceso a la información pública, puesto que validaría que a través de un mero referido de cualquier documento público a una dependencia gubernamental como el NIE o el Departamento de Justicia justificaría el reclamo de confidencialidad independientemente del propósito y naturaleza del documento público cuya divulgación no corresponda a los intereses particulares de los funcionarios públicos cuya gestión esté en cuestionamiento en la discusión pública. De igual modo, señalaron que el argumento principal del Gobierno para justificar restringir acceso al documento público solicitado es impertinente. Particularmente, la ASPPRO y el CPI señalaron que el Departamento de Justicia no es parte del pleito de epígrafe, por lo que no están reclamando judicialmente el *Informe Preliminar* a esa entidad gubernamental; además, indicaron que tampoco cursaron –en virtud de la *Ley 141-2019*– solicitudes de

información procurando la divulgación del informe en disputa al Departamento de Justicia.

Antes del receso de la sesión del Tribunal en la que fue celebrada la vista de *mandamus* del caso de epígrafe, se ordenó a las partes presentar simultáneamente sus respectivos **memorandos de derecho**. En dichos memorandos, además de que las partes fijaran sus posiciones en relación con los argumentos planteados durante el trámite litigioso del presente caso de *mandamus*, debían atender de manera específica los siguientes asuntos: (1) el análisis procedente en derecho para justificar la aplicabilidad de las leyes en virtud de las cuales el documento solicitado debería reputarse como confidencial; (2) si la confidencialidad se debe a la existencia de un privilegio, deberían acreditar la aplicabilidad del privilegio invocado o los fundamentos por los cuales no procedía aplicar tales privilegios al informe objeto de controversia; (3) los fundamentos de derecho por los cuales procedía o no concluir que las disposiciones estatutarias tanto de la *Ley 205-2004* como de la *Ley 20-2017* declaran la confidencialidad del informe solicitado y cómo – a la luz de las circunstancias del caso de epígrafe y sin perder de vista la consolidación del NIE en el Departamento de Seguridad Pública – aplican ambas leyes al Negociado; (4) argumentar si, en efecto, aplican ambas leyes, en virtud de cuál disposición legal específica se hace extensiva al NIE la confidencialidad de información establecida por la *Ley 205-2004* para las investigaciones del Departamento de Justicia; (5) también debían argumentar la aplicabilidad al NIE del *Reglamento para Establecer las Normas de Divulgación de Información obtenida como Resultado de Investigaciones Realizadas por el Departamento de Justicia* (“Reglamento 7450”) promulgado en virtud de la *Ley 205-2004*. Asimismo, los memorandos de derecho de las partes debían (6) argumentar – de forma detallada e inequívoca – si procede o no aplicar los privilegios invocados para mantener la confidencialidad del informe en disputa y los motivos por los cuales el balance de intereses se inclina a favor del interés gubernamental en restringir el acceso; y (7) luego de acreditada la aplicabilidad de alguno o todos los privilegios invocados por el Gobierno, en atención a lo resuelto por el Tribunal Supremo en *Bhatia Gautier v.*

Gobernador,⁸ las partes debían exponer y argumentar si existían razones de peso – por la naturaleza de los privilegios reclamados – que impedirían la inspección en cámara del documento en disputa, si tal inspección fuese necesaria.

Finalmente, en cumplimiento con lo ordenado, el 21 de febrero de 2020 ambas partes presentaron simultáneamente sus respectivos memorandos de derecho y, con ello, quedó sometido el caso de epígrafe ante la consideración de este Tribunal para su disposición en los méritos. Así que, contando con el beneficio de las posiciones de las partes y estando en posición de resolver, este Tribunal formula las siguientes:

III. DETERMINACIONES DE HECHOS

1. La Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017 derogó el Capítulo III del Plan de Reorganización Núm. 5 de 27 de diciembre de 2011 y, de esa manera, consolidó el Negociado de Investigaciones Especiales en el Departamento de Seguridad Pública, creado por esa la mencionada Ley 20-2017.

2. Con la aprobación de la Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, el NIE quedó adscrito al Departamento de Seguridad Pública y la supervisión directa de dicho Negociado quedó bajo la responsabilidad del Secretario del DSP.

3. La Asamblea Legislativa excluyó al NIE de la aplicabilidad de la normativa legal del Departamento de Justicia mediante la aprobación de la Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017.

4. El 18 de enero de 2020, la Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Wanda Vázquez Garced, ordenó al designado Secretario de Estado, el Sr. Román, a preparar un informe sobre el manejo de los suministros hallados en dicho almacén. Para ello, le concedió un término de 48 horas.

5. El 20 de enero de 2020, el Hon. Elmer L. Román González, designado Secretario de Estado, notificó por escrito a la Gobernadora de Puerto Rico que – en esa misma fecha – el NIE emitió un informe en el que recomienda referir al Departamento de Justicia lo relacionado al manejo del almacén de Ponce.⁹

⁸ Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 94-95 (2017).

⁹ Moción de Desestimación, Anejo 1, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 3 (13 de febrero de 2020).

6. Asimismo, en esa comunicación escrita, el designado Secretario de Estado informó a la Primera Mandataria que el informe preparado por el NIE refleja que no se siguió el protocolo *Joint Operational Catastrophic Incident Plan* durante el manejo de durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020.¹⁰

7. El 20 de enero de 2020, el Comisionado del Negociado de Investigaciones Especiales, Héctor López Sánchez, informó a la Secretaria de Justicia, Hon. Dennise Longo Quiñones, que durante los días 18, 19 y 20 de enero de 2020 el NIE realizó una investigación sobre los hechos relacionados al manejo de los almacenes de suministros del Negociado de Manejo de Emergencias y Administración de Desastres, durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020.¹¹

8. Además, en esa misma comunicación escrita, el Comisionado López Sánchez notificó a la Secretaria de Justicia que el NIE remitió un informe sobre los hallazgos de la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020 y que, como resultado de la misma, se recomendó referir el asunto a la División de Integridad Pública del Departamento de Justicia.¹²

9. Mediante la comunicación escrita cursada por el Comisionado López Sánchez a la Secretaria de Justicia, este también solicitó la asignación de un fiscal para la continuación de la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020.¹³

10. El 21 de enero de 2020, el caso relacionado con la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto fue referido a la Secretaria de Justicia, Hon. Dennise Longo Quiñones, ello mediante un documento oficial de la Oficina del Comisionado del NIE.¹⁴

11. También el 21 de enero de 2020, mediante otro documento oficial de la Oficina del Comisionado del NIE, fue referido a un fiscal del Departamento de Justicia el

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.* Anejo 2.

¹² *Id.* Anejo 2.

¹³ *Id.*

¹⁴ *Id.* Anejo 3.

expediente de la investigación preliminar relacionada con el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020 y solicitada por la Gobernadora de Puerto Rico.

12. Según surge de dicha comunicación escrita, el expediente del NIE sobre la investigación contiene (1) once anejos de documentos relacionados con la investigación preliminar solicitada; (2) copia del *Joint Incident Action Plan* (EM-3426-PR/DR/4473-PR); (3) el *Joint Incident Action Plan* (EM-3426-PR); (4) el *Emergencia Supplies and Donations Distribution Plan*; (5) el *Joint Operational Catastrophic Incident Plan of Puerto Rico*; y (6) el inventario de documentos recibidos hasta el día 20 de enero de 2020 como parte de la investigación sobre el almacén de suministros del NMEAD en el área sur.

13. El 21 de enero de 2020 la ASPPRO cursó una solicitud de información a la Gobernadora de Puerto Rico, requiriendo copia del informe sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020.

14. El 2 de febrero de 2020, el CPI cursó una solicitud de información a la Gobernadora de Puerto Rico, al designado Secretario de Estado y al designado Secretario del Departamento de Seguridad Pública, requiriendo copia del informe sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020.

15. El informe sobre los hallazgos de la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020 solicitado no fue provisto a la ASPPRO ni al CPI.

16. La solicitud de la ASPPRO y el CPI consiste en un solo documento, a saber, el informe preliminar que preparó el NIE donde plasmó los resultados de la investigación ordenada por la Gobernadora de Puerto Rico.

17. La ASPPRO y el CPI no están solicitando documentos que formen parte de la investigación que el Departamento de Justicia pudo comenzar y/o continuar una vez recibió el informe preliminar que preparó el NIE luego de finalizar la investigación ordenada por la Hon. Wanda Vázquez Garced.

IV. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. El auto de *mandamus*.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que, de ordinario, el *mandamus* es el vehículo procesal adecuado para lograr la inspección y obtener copia de documentos públicos.¹⁵ El artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil define los contornos del recurso de *mandamus*, y dispone que:

El auto de *mandamus* es un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción requiriéndoles para el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.¹⁶

El *mandamus* es un recurso altamente privilegiado y discrecional.¹⁷ Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler.¹⁸ Este recurso solo procede “para exigir el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ministerial”.¹⁹ Un deber es ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio, y en consecuencia es mandatorio e imperativo.²⁰ Además, el deber ministerial “debe emanar de un empleo, cargo o función pública, por lo que el recurso procede contra todos los funcionarios del ejecutivo, desde el más alto hasta el último en la escala jerárquica”.²¹ “Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio *a priori* fundado exclusivamente en la letra del estatuto”.²²

El remedio para otorgar mediante el recurso de *mandamus* puede aplicarse, “no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro

¹⁵ *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 75 (2017); citando *Ortiz v. Panel FEL*, 155 DPR 219, 249 n. 2 (2001).

¹⁶ COD. ENJ. CIV. PR art. 649, 32 LPRA § 3421 (2018) (*énfasis suplido*).

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006).

¹⁹ *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 DPR 253, 263 (2010).

²⁰ *Id.* a la pág. 264.

²¹ *Id.* a la pág. 265.

²² *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982).

sistema judicial, siempre que estos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley”.²³ Para que proceda la concesión de un *mandamus*, la parte peticionaria debe demostrar que hizo un requerimiento previo y que este no fue debidamente atendido por el demandado.²⁴ En la petición de *mandamus*, la parte que solicita su expedición debe precisar en detalle el acto que requiere del demandado, la fuente legal que impone al demandado esa obligación y el requerimiento previo que se le ha hecho.²⁵ Por último, no procede la expedición de un *mandamus* cuando el peticionario tenga en su haber un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley.²⁶ En este sentido, es dudoso si procede o no la expedición de un *mandamus* cuando el peticionario no agotó los remedios disponibles en ley para ventilar las cuestiones que plantea en su solicitud de *mandamus*.²⁷ Por ello, en *El Pueblo, et al. v. Arrillaga*, nuestro Tribunal Supremo expresó que: “[e]s un principio unánimemente admitido por la jurisprudencia de los tribunales americanos que para expedir un *mandamus* debe aparecer [*prima facie*] que no existe otro remedio adecuado en ley, porque el objeto del auto no es reemplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos”.²⁸

B. El Gobierno infringió los derechos constitucionales de la ASPPRO y el CPI al negarles injustificadamente acceso al Informe Preliminar toda vez que ese documento no es confidencial por disposición de ley o reglamento.

El acceso a la información pública constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática.²⁹ Cuando un documento es de naturaleza pública, según definido

²³ AMPR v. Srio. Educación, ELA, 178 DPR 253, 265 (2010).

²⁴ *Id.* a la pág. 267; Noriega v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 448-49 (1994); Dávila v. Superintendente de Elecciones, 82 DPR 264 (1961); véase también, Carro v. Matos, 67 DPR 465 (1947).

²⁵ Noriega v. Hernández Colón, 135 DPR 406, 448-49 (1994).

²⁶ COD. ENJ. CIV. PR art. 651, 32 LPRA § 3423 (2018).

²⁷ Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior, 103 DPR 235, 242 (1975).

²⁸ *El Pueblo et al. v. Arrillaga*, 30 DPR 952, 961 (1922).

²⁹ La *Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico* define “documento público” de la siguiente manera:

Es todo documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que de conformidad con lo dispuesto en la sec. 1002 de este título se haga conservar que se requiera conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal. Incluye aquellos producidos de forma electrónica que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos.

Véase, *Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico*, art. 3 (a), Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, 3 LPRA § 1001 (2018). También son documentos públicos aquellos “autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por ley”. COD. CIV. PR art. 1170, 31 LPRA § 3271 (2010), citado en *Ortiz v. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 172 (2000).

en nuestro ordenamiento jurídico, “el ciudadano común tiene derecho a solicitar acceso a la información... [E]n principio, todo ciudadano, por el solo hecho de serlo, tiene el ‘interés especial’ necesario para solicitar examinar documentación pública”.³⁰ Por consiguiente, en toda sociedad democrática, el conocimiento de la información pública permite a los ciudadanos evaluar y fiscalizar la función pública adecuadamente a la vez que contribuye a una participación ciudadana efectiva en los procesos gubernamentales que impactan el entorno social.³¹ Los estatutos que procuran reglamentar todo lo relacionado con el derecho de acceso a la información fueron aprobados recientemente. Estas piezas legislativas establecen la nueva pauta en términos del deber del Gobierno en mantener una divulgación continua –y voluntaria– de documentos públicos y, además, los procedimientos mediante los cuales se tramitarán los requerimientos de ciudadanos para el acceso a información pública presentados en las dependencias gubernamentales del Estado.

Por un lado, la *Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública* (“Ley 141-2019”), persigue establecer el arreglo procedimental para viabilizar la obtención de información y documentos públicos por la ciudadanía.³² Esta aplica “al Gobierno de Puerto Rico, entiéndase la Rama Legislativa, Rama Judicial y Rama Ejecutiva, incluyendo en esta a todas las entidades gubernamentales, corporaciones públicas y los municipios. De igual forma aplica a terceros custodios de información o documentos públicos”.³³ Mientras que, por otro lado, la *Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico* (“Ley 122-2019”) estableció como política pública la publicación de información gubernamental a través de medios y plataformas digitales de forma continua, ello con miras a promover la transparencia en la gestión pública.³⁴ Esta ley exige, entre otras cosas, que “[t]odo Organismo Gubernamental deberá digitalizar el

³⁰ Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 DPR 161, 176 (2000).

³¹ Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 80-81 (2017); Trans Ad. de P.R. v. Junta de Subastas, 174 DPR 56 (2008).

³² Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, Ley Núm. 141 de 1 de agosto de 2019, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/141-2019.pdf>.

³³ *Id.* art. 2.

³⁴ Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122 de 1 de agosto de 2019, <http://www.bvirtual.ogp.pr.gov/ogp/Bvirtual/leyesreferencia/PDF/122-2019.pdf>.

listado de datos que ha sido enumerado en el Artículo 5, conforme lo determine PRITS, a los treinta (30) días de generarse el dato”.³⁵ Según definido en el propio estatuto, el término organismo gubernamental “significa todo departamento, junta, comisión, negociado, oficina, agencia, administración u organismo, corporación pública o subdivisión política de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico”.³⁶

Sin embargo, el esquema estatutario vigente está supeditado a limitaciones de orden constitucional. En *Soto v. Secretario de Justicia*, el Tribunal Supremo elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información al estar firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación formalmente consagrados en el Art. II, § 4 de la Constitución de Puerto Rico.³⁷ El propósito primordial de esa sección persigue garantizar la libre discusión de los asuntos de gobierno.³⁸ En una sociedad democrática, resulta imperativo facilitar a todos los ciudadanos el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de su Gobierno.³⁹ Ahora bien, dado que con el acceso a la información pública se abona a la transparencia en la función gubernamental y se promueve una sana administración pública,⁴⁰ las restricciones gubernamentales a tal acceso deben estar debidamente justificadas. Pues, cuando el Gobierno niega injustificadamente el acceso a la información lesiona el derecho fundamental de los ciudadanos a estar informados.⁴¹ No puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria.⁴² Toda vez que este derecho puede ser limitado por el Estado si existe un interés apremiante que lo justifique.⁴³

La jurisprudencia reconoce que existen circunstancias excepcionales en las cuales este derecho puede ceder por imperativo del interés público y, por tanto, se justifica que

³⁵ *Id.* art. 12.

³⁶ *Id.* art. 13 (g).

³⁷ *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477 (1982).

³⁸ *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000); véase, además, *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 150 (2017) (Estrella Martínez, opinión de disidente).

³⁹ *Id.*

⁴⁰ *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 81 (2017); citando a Carlos F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 REV. JUR. UPR 1015,

⁴¹ *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 177 (2000).

⁴² *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007).

⁴³ *Id.*

la información se mantenga confidencial. En términos generales, el Gobierno puede restringir el acceso o divulgación de documentos e información pública cuando (1) una ley o reglamento declara su confidencialidad; (2) la comunicación está protegida por algún privilegio probatorio que puedan invocar los ciudadanos; (3) revelar la información pueda lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente; y (5) se trate de información oficial conforme a la Regla 514 de las *Reglas de Evidencia*. No obstante, para mantener la confidencialidad, el Estado tiene la carga de probar que satisface cualquiera de las excepciones antes enumeradas.⁴⁴

Ahora bien, cuando el Gobierno invoca una ley o reglamento como fundamento para mantener la secretividad de información pública, la disposición estatutaria o reglamentaria que establece la confidencialidad del documento tiene que someterse a un escrutinio judicial estricto. No podría ser de otro modo, pues el Tribunal Supremo ha reconocido que el derecho de acceso a la información pública no solamente está garantizado por la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, sino que catalogó este derecho como uno fundamental. Por ello, toda ley que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse la norma de accesibilidad.⁴⁵

Como regla general, ello se satisface si la regulación gubernamental: (1) cae dentro del poder constitucional del Estado; (2) propulsa un interés gubernamental importante o sustancial; (3) el interés gubernamental no está relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y (4) la restricción concomitante del derecho a la libre expresión no es mayor que la esencial para propulsar ese interés.⁴⁶ Adviértase que este análisis para determinar la validez de una ley o reglamento que declare la confidencialidad de un documento o información pública es puramente estatutario. Asimismo, el examen judicial al cual

⁴⁴ *Id.*

⁴⁵ Soto v. Secretario de Justicia, 112 DPR 477, 495 (1982) (donde el Tribunal Supremo advierte que toda legislación que pretenda restringir el derecho constitucional de acceso a información pública, “como cualquier otra que incida sobre derechos fundamentales, **tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas** que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse la norma de accesibilidad”) (*énfasis suplido*).

⁴⁶ Angueira v. JLBP, 150 DPR 10, 24-25 (2000).

deberá someterse cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado *vis-á-vis* el pedido de información.⁴⁷ Entre ambos derechos, el Tribunal Supremo ha reconocido que la balanza debe inclinarse a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio.⁴⁸

Igualmente, un reclamo gubernamental de confidencialidad válido debe contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse alguna norma de accesibilidad. En ese sentido, el Tribunal Supremo indicó que, cuando una legislación procura clasificar como confidencial alguna información, el mandato legislativo debe ser claro y terminante.⁴⁹ Aquella legislación que no contenga estándares apropiados para determinar el tipo de documento e información que habrá de estar sujeta al escrutinio público y que, por el contrario, establezca una norma de confidencialidad absoluta, no puede superar el rigor de la cláusula constitucional que garantiza el derecho a la libre expresión.⁵⁰

El Gobierno sostiene que el *Informe Preliminar* de la investigación sobre el manejo de los almacenes de suministros durante la emergencia del terremoto del 7 de enero de 2020 constituye un documento público confidencial porque una ley así lo declara, invocando así la primera de las excepciones a la divulgación de documentos públicos reconocida por el Tribunal Supremo desde *Soto v. Secretario de Justicia*.⁵¹ En su primera comparecencia escrita ante este Tribunal, el argumento principal del Gobierno para sostener la confidencialidad del *Informe Preliminar* estaba predicado en un ejercicio interpretativo de dos (2) disposiciones estatutarias distintas y separadas entre sí. Los estatutos invocados para justificar la confidencialidad del documento objeto de la controversia de epígrafe fueron, por un lado, el artículo 13 de la *Ley Orgánica del*

⁴⁷ Nieves v. Junta, 160 DPR 97, 104 (2003); Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 DPR 161, 178 (2000).

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ Véase, Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, 170 DPR 582, 592 (2007) (“Para resolver que el derecho reconocido en el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil ... no aplica a una clase determinada de documentos, **sólo se le puede exigir a la Asamblea Legislativa una orden clara y terminante**. Esta afirmación descansa en el hecho de que el legislador realizó un balance previo entre los intereses en conflicto: por un lado, el acceso a la información por un ciudadano y, por el otro, el interés del Estado en que determinada información permanezca fuera del escrutinio público.”) (*énfasis suplido*).

⁵⁰ Angueira v. JLBP, 150 DPR 10, 25 (2000).

⁵¹ Véase, Soto v. Secretario de Justicia, 112 DPR 477 (1982).

Departamento de Justicia y, por otro, el privilegio sobre información oficial estatuido en la Regla 514 de las *Reglas de Evidencia*. Por tratarse de asuntos distintos, examinaremos separadamente los fundamentos invocados por el Gobierno. En consecuencia, procedemos a examinar si el documento solicitado por las Peticionarias constituye un documento confidencial en virtud del artículo 13 de la *Ley 205-2004*.

El Gobierno sostuvo que el artículo 13 de la *Ley Orgánica del Departamento de Justicia* y la Regla 514 de las *Reglas de Evidencia* constituyen limitaciones diseñadas por la Asamblea Legislativa que, “sin duda, hacen que la información solicitada por los demandantes no esté sujeta a divulgación a NADIE, ya que forma parte del sumario fiscal”.⁵² De igual modo, en su *Moción de Desestimación*, las partes promovidas añadieron lo siguiente:

La divulgación de la información investigativa del Estado contenida en el sumario fiscal, y en ocasiones hasta la mera confirmación de su existencia colocaría en riesgo los resultados de la investigación en curso. Por lo anterior, la investigación en curso debe mantener su secretividad. Una divulgación prematura pondría en riesgo, incluso, la vida de tanto de informantes, confidentes, testigos y la de los propios funcionarios del Estado. De hecho, alertaría a los delincuentes sobre las estrategias de investigación utilizadas por parte del Estado. Así mismo, la divulgación a destiempo provocaría una ventaja indebida a los posibles imputados de delito ya que les señalaría la naturaleza de la evidencia recopilada en su contra y hasta procurar la destrucción de la prueba.⁵³

El Gobierno planteó en su solicitud de desestimación que mantener la confidencialidad del *Informe Preliminar* está justificada por “uno de los mayores intereses gubernamentales: la investigación y persecución legítima del crimen y la falla en el cumplimiento del deber de unos funcionarios públicos”.⁵⁴ Incluso, durante la vista de *mandamus* y ante preguntas del Tribunal, la representación legal de las partes promovidas indicaron que su *Moción de Desestimación* descansaba principalmente en el artículo 13 de la *Ley 205-2004*.

Sin embargo, el Gobierno abandonó esa teoría en el *Memorando de Derecho* que presentó el 21 de febrero de 2020. Pues, en la vista de *mandamus*, este Tribunal ordenó a las partes del caso de epígrafe a que –entre otras cosas– **presentaran memorandos de**

⁵² Moción de Desestimación, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 3 (13 de febrero de 2020), en la pág. 14.

⁵³ *Id.* en las págs. 14-15.

⁵⁴ *Id.* en la pág. 15.

derechos donde, además de fijar sus posiciones, debían identificar y argumentar las disposiciones legales y fundamentos jurídicos por los cuales son de aplicación al NIE tanto la *Ley Orgánica del Departamento de Justicia* como los reglamentos de esa agencia. Ello, en vista de que la Asamblea Legislativa integró al NIE en el recién creado Departamento de Seguridad Pública y, de esta manera, el NIE quedó fuera del Departamento de Justicia. La *Ley del Departamento de Seguridad Pública* fue aprobada el 10 de abril de 2017 y, desde entonces, el NIE está bajo la supervisión directa e indelegable del Secretario de Seguridad Pública.⁵⁵ Distinto de los fundamentos inicialmente esbozados por el Gobierno, ahora sostiene que “el NIE y el Departamento de Justicia son dos agencias de la Rama Ejecutiva que trabajan en colaboración, y producto de esa colaboración, es que debe analizarse sus respectivas leyes orgánicas”.⁵⁶ Según adujo el Gobierno, lo anterior se debe a que “[a]mbas agencias son parte del Sistema de Justicia Criminal que trabaja en conjunto y como dispone la Ley 20-2017, el NIE recopila la evidencia necesaria para que los fiscales del Departamento de Justicia inicien la acción judicial correspondiente”.⁵⁷ No obstante, esta alegación del Gobierno está huérfana de disposición estatutaria conocida que la fundamente, y las partes peticionados tampoco identificaron ley alguna en apoyo de esta aseveración.

Por su parte, la ASPPRO y el CPI señalaron que el planteamiento del Gobierno en torno a la confidencialidad del *Informe Preliminar* por disposición de la *Ley 205-2004* es incorrecto porque el NIE no está adscrito al Departamento de Justicia. De igual modo, indicaron que el *Reglamento 7450* tampoco es aplicable al NIE, ello por motivo de que el NIE está consolidado en el Departamento de Seguridad Pública y el propio reglamento establece que sus disposiciones solamente son aplicables a las investigaciones del Departamento de Justicia. Asimismo, y para propósitos de la argumentación, las Peticionarias esgrimieron que, aun en el supuesto de que el estatuto orgánico del Departamento de Justicia fuera aplicable al NIE, ello no impide la divulgación del *Informe*

⁵⁵ Ley del Departamento de Seguridad Pública, art. 8.01, Ley Núm. 20 de 10 de abril de 2017, 25 LPRA § 3691).

⁵⁶ Memorando de Derecho del Gobierno, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 8 (21 de febrero de 2020), en la pág. 7.

⁵⁷ *Id.*

Preliminar. Pues, según surge de su *Memorando de Derecho*, la ASPPRO y el CPI sostienen que el reclamo de confidencialidad absoluta del Gobierno sobre ese documento está en conflicto con los precedentes del Tribunal Supremo en su jurisprudencia sobre el derecho de acceso a la información pública.

La *Ley Orgánica del Departamento de Justicia* y el *Reglamento 7450* no son los únicos estatutos en virtud de los cuales el Gobierno reclama la confidencialidad del *Informe Preliminar*. Según surge de su *Memorando de Derecho*, el Gobierno también invoca la *Ley del Departamento de Seguridad Pública* como fundamento para mantener la confidencialidad del informe documento solicitado. El Gobierno arguye que el andamiaje institucional establecido por la *Ley 20-2017* en torno al NIE debe examinarse en el contexto de la operación conjunta de los aparatos de seguridad y orden público del Gobierno y sin perder de vista la función del Negociado en el sistema de justicia criminal del Estado. Sin embargo, no nos persuade. Pues, tampoco surge de las disposiciones legales planteadas por las partes, ni de la jurisprudencia interpretativa del derecho constitucional de acceso a la información pública, que ese es el análisis procedente ante un reclamo de confidencialidad amparado es un estatuto o reglamento. En esencia, el Gobierno propone una especie de análisis funcional – que no ha sido reconocido por el Tribunal Supremo – cuyo punto de partida estriba en la operación histórica del NIE como dependencia adscrita al Departamento de Justicia. No obstante, eso fue lo que precisamente la Asamblea Legislativa rechazó cuando promulgó la *Ley 20-2017* mediante la cual separó al NIE del Departamento de Justicia y lo consolidó en el Departamento de Seguridad Pública.

Por tratarse de un derecho fundamental garantizado constitucionalmente, el acceso a la información pública solamente puede restringirse únicamente cuando existan intereses gubernamentales apremiantes que justifiquen mantener la confidencialidad de la información. Según explicado previamente, los reclamos de confidencialidad del Estado en virtud de disposiciones de ley están sujetos a un escrutinio judicial estricto. El mandato legislativo de confidencialidad **debe ser claro y terminante**. Precisamente por esa razón, el Tribunal Supremo estableció que aquella legislación que no contenga

estándares apropiados para determinar el tipo de documento e información que habrá de estar sujeta al escrutinio público y que, por el contrario, establezca una norma de confidencialidad absoluta, no puede superar el rigor de la cláusula constitucional que garantiza el derecho a la libre expresión.⁵⁸

En apoyo de su tesis, el Gobierno señaló que el artículo 1.16 de la *Ley del Departamento de Seguridad Pública* da cuenta de la clasificación confidencial de las investigaciones realizadas por el NIE, toda vez que ese artículo de la ley ordena que los sistemas de información y bases de datos del Negociado se mantengan separados e independientes de las demás dependencias adscritas al Departamento de Seguridad Pública. También apuntó al artículo 8.10 de la *Ley 20-2017* como otra disposición adicional que sostiene la tesis de que el *Informe Preliminar* es confidencial por disposición de ley. Ese artículo establece responsabilidad penal a las personas que divulguen información confidencial recopilada por el NIE durante el curso de sus investigaciones criminales.

Luego de un examen detenido del lenguaje literal de los artículos 1.16 y 8.10 de la *Ley del Departamento de Seguridad Pública*, no existe margen para duda alguna en el criterio de este Tribunal que el ejercicio interpretativo propuesto por el Gobierno no se ajusta a los parámetros constitucionales que controlan el descargo de la autoridad pública para restringir el derecho de acceso a la información. Pues, claramente se desprende que las disposiciones estatutarias invocadas por el Gobierno –ya sea separadamente o en conjunto– carecen de un mandato legislativo **claro y terminante** que establezca la confidencialidad de información o documentos de la misma naturaleza que aquella del *Informe Preliminar* objeto de la controversia de epígrafe. Simple y sencillamente, esas disposiciones controlan el manejo interno de la información generada por el NIE durante el curso de sus investigaciones e impone responsabilidad penal a la persona que divulgue esa información sin autorización. Nada más.

Por otra parte, cuando el Estado fundamenta su reclamo de confidencialidad en que la información pública solicitada contiene materia privilegiada, tiene el peso de

⁵⁸ Angueira v. JLBP, 150 DPR 10, 25 (2000).

demostrar la existencia del privilegio reclamado y su aplicabilidad.⁵⁹ Nótese que, tal cual indicó el Tribunal Supremo, “[l]os privilegios no son automáticos; el poseedor del privilegio tiene el deber de invocarlo **de manera fundamentada en el primer momento** en que se intente divulgar la comunicación.”⁶⁰ Por ello, quien reclame la existencia de un privilegio tiene que demostrar –oportunamente y conforme a derecho– todos los fundamentos que dotan de privilegiada la comunicación sobre la cual reclama confidencialidad. “En ese quehacer, el poseedor del privilegio tiene que establecer la existencia de los elementos del privilegio que invoca mediante preponderancia de la prueba.”⁶¹ Por todo lo cual, el examen judicial al cual deberá someterse cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado *vis-á-vis* el pedido de información. Cuando el Gobierno reclame la confidencialidad de información o documentos públicos en virtud de un privilegio probatorio, el Tribunal Supremo ha reconocido que la balanza debe inclinarse a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio”.⁶²

El privilegio de procesos deliberativos restringe el acceso a este tipo de comunicaciones con el objetivo de proteger la divulgación prematura de propuestas de política pública y determinaciones gubernamentales antes de que estas hayan sido formuladas y/o adoptadas de manera final.⁶³ Asimismo, para que prospere un reclamo en virtud de este privilegio, el Tribunal Supremo indicó lo siguiente:

Para beneficiarse del privilegio sobre procesos deliberativos, el gobierno debe cumplir con el siguiente proceso: (1) el jefe de la agencia que controla la información debe reclamarlo formalmente, esto luego de ponderarlo; (2) un oficial de la agencia debe proveer las razones precisas por las cuales se reclama la confidencialidad de la información o los documentos, y (3) el gobierno debe identificar y describir la información o los documentos que interesa proteger. [...].

Además, para que se active el privilegio, el gobierno debe demostrar que el documento en cuestión es “deliberativo” y “pre-decisional”. [...]. Una información es deliberativa en la medida en que se relaciona a un proceso en el que se desarrolla o formula política pública.

⁵⁹ Pagán Cartagena *et al.* v. First Hospital Panamericano *et al.*, 189 DPR 509, 519 (2013).

⁶⁰ *Id.*

⁶¹ *Id.*

⁶² *Id.*

⁶³ Pagán Cartagena, 189 DPR en la pág. 31 (*citas omitidas*).

[...]. Un documento es “pre-decisional” cuando es preparado para asistir en la toma de decisiones del gobierno, es decir, previo a tomar las mismas.⁶⁴

En cuanto a la determinación sobre si el reclamo de este privilegio prevalece, el Tribunal Supremo añadió que es necesario realizar un balance de intereses.⁶⁵ También, señaló que “se debe evaluar el impacto que provocaría la divulgación en el proceso de discutir francamente las políticas y decisiones en cuestión”.⁶⁶ Concluyó el Alto Foro que “este privilegio puede ceder cuando se demuestra cabalmente que existe una necesidad particularizada de obtener la información que es de mayor peso que las razones para la confidencialidad”.⁶⁷

En este caso, el reclamo de confidencialidad del Gobierno en virtud del privilegio de procesos deliberativos es inmeritorio. En múltiples ocasiones, el Gobierno ha subrayado que el *Informe Preliminar* es parte de una investigación en curso del Departamento de Justicia. Ello es totalmente incompatible con el reclamo del privilegio de procesos deliberativos, toda vez que un documento que alegadamente es parte de una investigación criminal no puede ser, a su vez, un documento que asista en la toma de decisiones del gobierno. En todo caso, este privilegio “no protege material objetivo ni documentos en los que la agencia adopta su posición sobre un asunto o una controversia”.⁶⁸

La doctrina del privilegio ejecutivo fue reconocida y adoptada por el Tribunal Supremo en el caso *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*. Este privilegio protege las comunicaciones del primer ejecutivo con sus subalternos sobre información oficial sensitiva. El profesor Ernesto Chiesa Aponte indicó que “el Tribunal Supremo reconoció el privilegio del ejecutivo muy tímidamente, como corolario del principio de separación de poderes, haciendo hincapié en que[,] sin apoyo en legislación especial, el privilegio es

⁶⁴ *Id.* en las págs. 31-32 (*citas omitidas*).

⁶⁵ *Id.*

⁶⁶ *Id.* en la pág. 33.

⁶⁷ *Id.*

⁶⁸ *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 88 (2017).

reducido y sólo se reconocerá cuando el balance de intereses claramente lo justifique”.⁶⁹

Asimismo, explicó el Tribunal Supremo en *Bhatia Gautier v. Gobernador* que:

En comparación con el privilegio sobre secretos de estado, el privilegio ejecutivo es de menor jerarquía. [...]. Este último es cualificado, por lo que no le concede a la Rama Ejecutiva una facultad absoluta “de retener información sobre la base de su alegada confidencialidad. [...]. Así pues, debemos reiterar que una alegación desnuda de privilegio público, sin apoyo en legislación adecuada, debe escudriñarse con particular recelo.

Por lo tanto, le corresponde también a la Rama Judicial en última instancia precisar las fronteras de ese privilegio. [...]. Para ello, como ya indicamos, generalmente se ha utilizado el método de sopesar los intereses en conflicto. [...].⁷⁰

La jurisprudencia del Tribunal Supremo reconoce la inspección en cámara como un mecanismo adecuado para auscultar la aplicabilidad de un privilegio reclamado por el Estado. Sin embargo, desde *Bhatia Gautier v. Gobernador*, el examen en cámara de la información o documentos alegadamente privilegiados solamente procede, cuando **en primer lugar**, las partes pongan en posición al tribunal en relación a los intereses en conflicto y, **en segundo lugar**, si surgen razones de peso y el tribunal considera que la inspección del documento es esencial para determinar la procedencia de los privilegios reclamados.⁷¹ El Tribunal Supremo razonó que, ante un reclamo de un privilegio con base constitucional por parte del Gobierno, “los tribunales debemos ser muy cautelosos en el manejo de la información en controversia. Tanto así, que no se debe ordenar la producción del documento para inspección en cámara a menos que sea estrictamente necesario”.⁷²

En fin, tal cual explicó el profesor Chiesa Aponte, en términos generales la casuística del Tribunal Supremo provee un trato muy desfavorable en cuanto al alcance del privilegio de información oficial. También ese autor indicó que la referida jurisprudencia del Tribunal reiteradamente enfatiza que, “en Puerto Rico[,] el Pueblo

⁶⁹ ERNESTO L. CHIESA APONTE, REGLAS DE EVIDENCIA DE PUERTO RICO 2009, ANÁLISIS POR EL PROF. ERNESTO L. CHIESA 171 (2009).

⁷⁰ *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 90 (2017)

⁷¹ *Id.* en la pág. 94 (“Para poder emitir una determinación, en el balance de intereses, en cuanto a si procede o no privilegio alguno en el presente caso, las partes deben *primeramente* poner al tribunal en posición en cuanto a cuáles son los intereses en conflicto. Luego, de surgir razones de peso y si el tribunal entiende que el examen del documento *es esencial* a su análisis, entonces el foro primario podría solicitar el documento para una inspección en cámara. *No antes.*”)

⁷² *Id.* en las págs. 94-95.

tiene un derecho constitucional de acceso a información sobre la cosa pública, como corolario del derecho de libertad de expresión y asociación” y que “[l]a supremacía del derecho a libertad de expresión está asociada al derecho al voto, tan central a la democracia”.⁷³ Así pues, considerando que “[s]in acceso a información, el pueblo no puede estar en condiciones de emitir un voto inteligente”, el citado autor concluyó que, “[a]nte la primacía de este derecho de acceso a información, el reclamo del privilegio de información oficial se ha examinado con desconfianza y ha prevalecido muy pocas veces”.⁷⁴

El Gobierno planteó como argumento **alternativo** que el *Informe Preliminar* debe considerarse como privilegiado al amparo de la Regla 514 de las *Reglas de Evidencia*, ello en vista de que la Secretaria del Departamento de Justicia y el Secretario del Departamento de Seguridad Pública invocaron ese privilegio el 5 de febrero de 2020 durante una vista pública celebrada por la Cámara de Representantes de Puerto Rico.⁷⁵ En apoyo de su contención, el Gobierno planteó que el carácter confidencial del *Informe Preliminar* surge por este contener la siguiente información: (1) una relación de hechos basada en la prueba testifical y documental recopilada por los agentes y corroborada por los testigos con propio y personal conocimiento; (2) identifica los puestos o posiciones de empleo de las personas entrevistadas y documentos examinados; y (3) las conclusiones de hecho de los agentes que fundamentan las recomendaciones que se hacen a los funcionarios que lo evaluarán. En vista de lo anterior, adujo que la divulgación de ese documento tendría el efecto de privar al Estado de su capacidad para procesar personas o incoar las causas de acción correspondiente.⁷⁶ También, sostuvo que la divulgación del informe —además de poner en riesgo la seguridad de agentes investigadores— tendría

⁷³ ERNESTO L. CHIESA APONTE, *REGLAS DE EVIDENCIA DE PUERTO RICO 2009, ANÁLISIS POR EL PROF. ERNESTO L. CHIESA* 172 (2009).

⁷⁴ ERNESTO L. CHIESA APONTE, *REGLAS DE EVIDENCIA DE PUERTO RICO 2009, ANÁLISIS POR EL PROF. ERNESTO L. CHIESA* 172 (2009).

⁷⁵ A tenor con las *Reglas de Evidencia de 2009*, este Tribunal toma conocimiento judicial del caso Méndez Núñez, *Ex parte*, Civil Núm. SJ2020CV01712.

⁷⁶ Memorando de Derecho del Gobierno, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 8 (21 de febrero de 2020), en la pág. 12.

otras consecuencias perjudiciales. En relación con lo anterior, el Gobierno expuso en su *Memorando de Derecho* lo siguiente:

[L]a entrega de la copia solicitada obligaría a colocar en manos de terceros: 1) las teorías de los agentes sobre los hechos investigados[,] así como sus impresiones, 2) la naturaleza de la conducta examinada, 3) evidencia testimonial y documental recopilada y examinada hasta ese momento en el curso de la investigación, 4) los asuntos de derechos que podrían ser examinados en esa encomienda y 5) conclusiones preliminares sobre el curso de acción recomendado y las razones para ello. Peor aún, la divulgación prematura de su contenido revelaría inevitablemente la naturaleza del testimonio ofrecido por los testigos entrevistados. Más aun, con los peligros que ello supone, podría develarse su identidad. Salvo cuatro párrafos introductorios los cuales contienen información general, publicada en los medios, en los párrafos subsiguientes del informe -que forma parte del sumario fiscal- contiene información confidencial directamente relacionada a la investigación en curso. El Informe incluye una relación de hechos basada en la prueba testifical y documental recopilada por los agentes y corroborada por los testigos con propio y personal conocimiento, identifica los puestos o posiciones de empleo de las personas entrevistadas y documentos examinados. Estas decisiones de a quien entrevistar y qué documentos requerir, revelan los pasos y estrategias de investigación adoptados por el NIE para realizar su encomienda. Luego, en el Informe Preliminar se procede a detallar las conclusiones de hecho de los agentes que fundamentan las recomendaciones que se hacen a los funcionarios que lo evaluarán. Por ser un asunto de primer orden, debe reconocerse la confidencialidad reclamada y denegarse el pedido de divulgación prematuro interpuesto por los demandantes.⁷⁷

La información que el Gobierno asevera contiene el *Informe Preliminar* constituye alegadamente un interés gubernamental importante **que podría constituir base suficiente en derecho para justificar la restricción** al acceso del documento objeto de la controversia de epígrafe. **Sin embargo, el Gobierno solamente argumentó la aplicabilidad de los privilegios que invocó.** En ningún momento intentó **demostrar** la existencia de la materia privilegiada en el *Informe Preliminar*. Esto es, el Gobierno no colocó en posición a este Tribunal de aquilatar la procedencia de los privilegios reclamados. Adviértase que **las “restricciones [al derecho de acceso] deben estar debidamente justificadas, puesto que no puede negarse el acceso a la información**

⁷⁷ *Id.* en las págs. 15-16; véase también, R.P. CIV. 9, 32 LPRA Ap. V (2010), *cf.* COMITÉ ASESOR PERMANENTE DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, INFORME DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, en la pág. 117 (Esta regla “establece que la firma de un abogado o de la parte en un escrito equivale a certificar que está hábil y disponible para cumplir con los señalamientos y órdenes del tribunal, que ha leído el escrito y que de acuerdo con su mejor conocimiento, información y creencia está bien fundado en los hechos y respaldado por el derecho vigente, y que no ha sido presentado con el fin de causar injusticia dilación, opresión o aumentar el costo del litigio. Este deber es extensivo tanto al abogado como a la parte y se le impone a ambos un requisito de certificación más riguroso y de efectos más precisos respecto a la firma en los escritos dirigidos al tribunal”).

pública de manera caprichosa y arbitraria”.⁷⁸ Resulta indispensable no perder de vista una obligación fundamental del Estado: cumplir con “el peso de probar la aplicación de alguna de las excepciones antes enumeradas para poder validar su reclamo de confidencialidad”.⁷⁹ **Nótese que el Gobierno solamente alegó de manera generalizada la naturaleza confidencial del Informe Preliminar, pero optó por obviar el cumplimiento con el grado de especificidad que exige la jurisprudencia interpretativa del Tribunal Supremo en cuanto al derecho constitucional de acceso a información pública.**

El privilegio de la Regla 514 “se activa ‘si el tribunal concluye que la materia es información oficial y su divulgación está prohibida por ley, o que divulgar la información en la acción sería perjudicial a los intereses del gobierno’”.⁸⁰ Sin embargo, “este privilegio no es absoluto, sino cualificado, sujeto a un análisis de balance de intereses”.⁸¹ Por ello, el Tribunal Supremo explicó que, “al evaluarlo, se tiene que sopesar, por un lado, la necesidad de que el gobierno mantenga como confidencial cierta información sensitiva y el perjuicio que pueda invocar el gobierno, y, por otro lado, la necesidad de la parte que solicita la información y su derecho a obtenerla”.⁸² En consecuencia, “solo cabe hablar del privilegio cuando se trata de información oficial y si el balance de intereses se inclina a favor de la confidencialidad”.⁸³

A pesar de que el Gobierno ha tenido múltiples oportunidades para aportar prueba para demostrar su reclamo de confidencialidad, ha optado por no hacerlo. **Solamente expone alegaciones generalizadas en cuanto al contenido naturaleza del Informe Preliminar.** La primera oportunidad para ello la tuvo con la presentación de su *Moción de Desestimación* del 13 de febrero de 2020. Tuvo una segunda oportunidad durante la vista de *mandamus* celebrada el 13 de febrero de 2020.⁸⁴ Finalmente, el Gobierno

⁷⁸ Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, 170 DPR 582, 590 (2007) (*énfasis suplido*), citado en Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 82 (2017).

⁷⁹ Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 83 (2017).

⁸⁰ *Id.* en la pág. 84 (*cita omitida*).

⁸¹ *Id.*

⁸² *Id.*

⁸³ *Id.* (*cita omitida*).

⁸⁴ Véase, Orden y Citación, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 2 (7 de febrero de 2020).

tuvo una tercera oportunidad de probar los privilegios que reclama en su *Memorando de Derecho*. Antes de finalizada la vista de *mandamus* del 13 de febrero de 2020, este Tribunal ordenó a las partes a que cada una presentara un **memorando de derecho** donde colocaran al Tribunal en posición de apreciar con certeza la existencia y aplicabilidad de los privilegios invocados y, también, las partes debían exponer y argumentar si existían **razones de peso** – debido a la naturaleza de los privilegios reclamados – que impedirían la inspección en cámara del documento en disputa, en caso de que la inspección fuese necesaria.

Las Peticionarias sostienen que para que pueda prevalecer el reclamo del privilegio de información oficial invocado por el Gobierno, éste “debe demostrar que la información en controversia fue recopilada para fines de la investigación criminal en cuestión”.⁸⁵ En esa línea, plantearon que “propósito del documento en controversia era de informar a la Primera Mandataria sobre el manejo de dicho almacén, y no es hasta recibir el documento y examinar sus hallazgos que esta decide referirlo para investigación al Departamento de Justicia” y que en caso de “que el contenido de ese documento pudiera dar curso a una investigación posterior del Departamento de Justicia sobre si hubo conducta constitutiva de delito tampoco convierte dicho documento en confidencial”.⁸⁶ Asimismo, las Peticionarias indicaron que los planteamiento del Gobierno son incompatibles con el estado de derecho vigente en lo relacionado al derecho constitucional de acceso a la información pública. En ese sentido, aseveraron lo siguiente:

La pretensión del Estado, sin embargo, es que una vez se comienza una investigación criminal, todo documento e información relacionada a la misma es confidencial. Tal aseveración es contradicha por la propia jurisprudencia interpretativa sobre el tema, *Colón Cabrera v. Caribbean*

⁸⁵ Memorando de Derecho de las Peticionarias, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 9 (21 de febrero de 2020), en la pág. 19, *citando* *Bast v. U.S. Department of Justice*, 665 F.2d 1251 (D.C. Cir. 1981); *Western Journalism Center v. Office of Independent Counsel*, 926 F.Supp. 189 (DDC 1996).

⁸⁶ *Id.* Sobre las circunstancias en que surgió la necesidad de preparar el *Informe Preliminar* y su propósito, la ASPPRO y el CPI señalaron lo siguiente:

En el caso de autos, es evidente que los fines para los cuales se solicitó la investigación al NIE y los de la investigación del Departamento de Justicia en curso son diferentes. Al darse a conocer a la luz pública la existencia del almacén de suministros de Ponce, y en medio del revuelo e indignación ciudadana provocada por dicho descubrimiento, la gobernadora Vázquez Garced solicitó una investigación sobre el manejo de dicho almacén. Inicialmente, sus expresiones eran a los efectos que se solicitaba dicho informe al Secretario Designado del Departamento de Estado, Elmer Román. Sin embargo, fue el NIE quien preparó y sometió el documento a la Gobernadora.

Petroleum, 170 DPR 582 (2007) (resolviendo que la información sobre una investigación en curso por parte de la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia no era automáticamente confidencial), sino que parece un vestigio previamente rechazado de tiempos en los que la falta de transparencia en procesos investigativos del Departamento de Justicia tenía consecuencias terribles para el País. Véase Soto v. Srio. Justicia, 112 DPR 477, 485 (1982) (sobre el acceso a documentos e información de la investigación sobre los asesinatos en el Cerro Maravilla).

Por el contrario, la jurisprudencia interpretativa exige que este privilegio se aplique de manera limitada, y solo en casos en los que la consecuencia de la divulgación sea que las personas puedan evadir el cumplimiento de la ley. Hawkes v. IRS, 467 F.2d 787 (6to Cir. 1972). Y, en cualquier caso, es deber del Estado dar una “explicación detallada del privilegio invocado”, Bathia Gautier, 199 DPR en la pág. 91, que ponga al Tribunal en posición de acreditar su validez. Nada de eso ha demostrado el Estado en el caso de autos. No lo hace porque no puede.⁸⁷

Las Peticionarias tienen razón en que el Gobierno no cumplió con su carga probatoria para demostrar la existencia de los privilegios que, según sostuvo, justifican el reclamo de la confidencialidad absoluta del *Informe Preliminar*. En ninguna de sus comparencias escritas antes este Tribunal, ni durante la vista de *mandamus*, el Gobierno no aportó ni una sola justificación detallada que tuviera base en los hechos demostrada mediante algún tipo de prueba suplementaria.

No obstante, a pesar de que el Gobierno no acreditó mediante cualquier tipo de prueba admisible sus reclamos de privilegios, la posible existencia de información de la misma naturaleza de aquella que –de forma generalizada– el Gobierno alega que contiene el *Informe Preliminar*, no debería divulgarse ya que esa materia podría ser privilegiada. Es decir, en caso de que el informe contenga una relación de hechos basada en la prueba testifical y documental recopilada por los agentes del NIE y corroborada por los testigos con propio y personal conocimiento; identificaran tanto la identidad como los puestos o posiciones de empleo de las personas entrevistadas y de documentos examinados; así como las conclusiones de hecho de los agentes que fundamentan las recomendaciones que se hacen a los funcionarios que lo evaluarán, podría haber un interés gubernamental importante en mantener la confidencialidad de esa información.⁸⁸

⁸⁷ *Id.* en las págs. 19-20.

⁸⁸ Nótese que esta es la alegación generalizada que el Gobierno expuso y reiteró en todas sus comparencias ante este Tribunal.

Así que, otorgando la debida deferencia a las representaciones del Gobierno,⁸⁹ y por consideraciones de prudencia judicial, este Tribunal determina que **la inspección en cámara del Informe Preliminar es esencial para que sea posible efectuar el análisis necesario que permita concluir si procede o no la divulgación del documento objeto de controversia en el caso de epígrafe.** Por lo tanto, aun cuando –en este momento– el Gobierno ha fracasado con su obligación ineludible de acreditar la existencia de los privilegios reclamados, por prudencia judicial se ordena la inspección en cámara para corroborar si, en efecto, el *Informe Preliminar* contiene todas las materias privilegiadas cuya existencia aseveró el Gobierno reiteradamente en sus argumentaciones.

Adviértase que este Tribunal toma esta determinación, no por quedar convencido de que el Gobierno haya cumplido con su carga probatoria para demostrar los privilegios invocados, sino porque los representantes legales del Gobierno certificaron en sus comparencias escritas que el *Informe Preliminar* en disputa contiene relaciones de hechos basadas en prueba testifical y documental recopilada por los agentes del NIE durante la investigación y corroborada por testigos con propio y personal conocimiento; la identidad de las personas entrevistadas y sus posiciones de empleo, así como las conclusiones de hecho de los agentes del NIE que fundamentan las recomendaciones que se hacen a los funcionarios que evaluarán el informe en disputa, y las demás alegaciones del Gobierno en torno al contenido de dicho documento.⁹⁰ Finalmente, resulta importante recordar que el Canon 17 del *Código de Ética Profesional* establece que la comparencia de los abogados y abogadas ante los tribunales equivalen a una afirmación sobre su honor de que en su opinión el caso de su cliente es uno digno de la sanción judicial y que “[l]a firma de un abogado en una alegación en un caso equivale a certificar que ha leído la

⁸⁹ Véase, R.P. CIV. 9, 32 LPRA Ap. V (2010); compare con COMITÉ ASESOR PERMANENTE DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, INFORME DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, en la pág. 117 (Esta regla “establece que la firma de un abogado o de la parte en un escrito equivale a certificar que está hábil y disponible para cumplir con los señalamientos y órdenes del tribunal, que ha leído el escrito y que de acuerdo con su mejor conocimiento, información y creencia está bien fundado en los hechos y respaldado por el derecho vigente, y que no ha sido presentado con el fin de causar injusticia dilación, opresión o aumentar el costo del litigio. Este deber es extensivo tanto al abogado como a la parte y se le impone a ambos un requisito de certificación más riguroso y de efectos más precisos respecto a la firma en los escritos dirigidos al tribunal”).

⁹⁰ Véase, Memorando de Derecho del Gobierno, SJ2020CV01091, SUMAC Núm. 8 (21 de febrero de 2020), en las págs. 15-16; cf. R.P. CIV. 9, 32 LPRA Ap. V (2010); COMITÉ ASESOR PERMANENTE DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, INFORME DE REGLAS DE PROCEDIMIENTO CIVIL, en la pág. 117.

alegación y que de acuerdo con su mejor conocimiento, información y creencia está bien fundada".⁹¹

V.

RESOLUCIÓN Y ORDEN

Recibidos los **memorandos de derechos** presentados por las partes, ante la naturaleza pública del documento en cuestión y cuando el expediente y la prueba suplementaria del Estado no justifiquen satisfactoriamente el privilegio gubernamental, entonces procede la inspección en cámara del documento en cuestión.⁹² Por lo antes expuesto, este Tribunal determina que **procede la inspección en cámara del Informe Preliminar, ya que es esencial para que sea posible efectuar el análisis necesario que permita concluir si procede o no la divulgación del referido documento a la parte demandante.** El *Informe Preliminar* deberá presentarse en un sobre sellado de forma física en la Secretaría de este Tribunal o puede marcarse como confidencial en SUMAC, **en o antes del martes, 3 de marzo de 2020, a las 2:00 p.m.** El incumplimiento con lo anterior podrá conllevar desacato civil.

NOTIFÍQUESE.

En San Juan, Puerto Rico a 28 de febrero de 2020.

**F/LAURACELIS ROQUES ARROYO
JUEZA SUPERIOR**

⁹¹ CÓD. ÉTIC. PROF. 17, 4 LPRA Ap. IX, § 17 (2013 & Supl. 2019).

⁹² Véase, *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 92 (2017). Nótese que la prueba suplementaria del Estado se limitó a cinco documentos totalmente contradictorios a su teoría de hechos, por lo que no eran cónsonos con el privilegio invocado.