

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

SURIMA QUIÑONES SUÁREZ	CIVIL NÚM.: SJ2020CV03904
Peticionaria	
V.	SALA: 904
ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO, por conducto de la Secretaría de Justicia designada, INÉS DEL C. CARRAU MARTÍNEZ; ORLANDO LÓPEZ BELMONTE, en su capacidad oficial como Secretario del Departamento de la Familia de Puerto Rico; y MARÍA DE LOS ÁNGELES BARRETTO, en su capacidad oficial como Directora Interina de la Oficina de Asesoramiento Legal; OFICINA DEL PANEL DEL FISCAL INDEPENDIENTE, por conducto de su Presidenta, NYDIA COTTO VIVES	SOBRE: MANDAMUS; DERECHO DE ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA
Peticionados	

SENTENCIA

I. Breve resumen del tracto procesal y fáctico

Tenemos ante nuestra consideración una *Petición de mandamus enmendada*, presentada por la Sra. Surima Quiñones Suárez (Sra. Quiñones) contra el Estado Libre Asociado, el Departamento de la Familia (Gobierno) y la Oficina del Panel Sobre el Fiscal Independiente (OPFEI) (en conjunto, los Demandados) basado en la Regla 54 de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRA Ap. V, R. 54. Estos alegaron que la Sra. Quiñones le solicitó al Secretario del Departamento de la Familia, el Sr. Orlando López Belmonte, la entrega de varios documentos públicos relacionados con una investigación preliminar y final que fueron el fundamento para el despido de la Sra. Quiñones de su puesto como Administradora de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF). Entre los documentos solicitados se encuentran: los informes o memorandos de investigación preliminar y final relacionados a la determinación del cargo de la Sra. Quiñones; la evidencia, documentos, declaraciones juradas y/o escritos que sirven de base para los informes; y el expediente relacionado a la separación de la Sra. Quiñones de su puesto. El Departamento de la Familia denegó la solicitud y alegó que estos documentos son confidenciales. La Sra. Quiñones nos solicita que se le ordene al Departamento de la Familia a entregar los documentos públicos solicitados.

El 22 de agosto de 2020, la OPFEI presentó una *Moción de desestimación*. En su escrito, se levantó que no procede la entrega de la información, ya que la Ley Núm. 2, *infra*, prohíbe la divulgación de la información que surge durante los procesos de una investigación criminal que se llevan a cabo por el FEI. En el momento de la presentación de la demanda, la jurisdicción de la investigación criminal se encuentra ante un FEI y no ante la OPFEI. Por lo tanto, el Panel no tiene la capacidad para participar en procesos decisionales de si se radica o no una acción criminal. En estos momentos, la investigación criminal no ha culminado. Por lo tanto, cualquier información solicitada sobre informes preliminares que se llevaron a cabo por el Departamento de Justicia o por el FEI son confidenciales pues son parte del sumario fiscal de una investigación en curso. A pesar de lo anterior, la OPFEI aclaró que los procedimientos de descubrimiento de prueba son distintos en el ámbito administrativo y en el penal. Para el momento en que se lleva a cabo la investigación administrativa, ni el FEI ni la OPFEI tenían relación con tal caso, por lo que cualquier solicitud o reclamo sobre tales investigaciones tiene que hacerse ante tal foro.

El 25 de agosto de 2020, el Gobierno presentó una *Moción de desestimación a petición de mandamus enmendada*. Estos argumentaron que las solicitudes de información no proceden bajo la protección de la información confidencial que se mantiene en el sumario fiscal como parte de una investigación criminal.

El 9 de septiembre de 2020, la Sra. Quiñones presentó una *Réplica a mociones de desestimación*. Esta arguyó que los documentos solicitados surgieron con antelación a ser producidos al Departamento de Justicia como parte del subpoena duces tecum que se le cursó al Departamento de la Familia. Además, esta información fue producida por el Departamento ante la Asamblea Legislativa. Los documentos que se solicitan son parte del trámite administrativo-laboral al tomar la determinación de separar a la Sra. Quiñones de su puesto y no tienen que ver con la investigación criminal que se está llevando a cabo por el FEI. Por tal razón, la información solicitada no le aplica las disposiciones sobre confidencialidad que se establecen en la Ley Núm. 2. En adición, en este caso no se trata de cualquier ciudadano solicitando la información, sino la persona sujeta de la investigación.

El 10 de septiembre de 2020, a la 10:00 a.m., se celebró una *Vista argumentativa* en la cual todas las partes tuvieron oportunidad de presentar sus argumentos.

Evaluada las mociones de ambas partes y aquilatada la prueba presentada en apoyo a los respectivos escritos, este Tribunal se encuentra en posición de resolver. En consecuencia, este Tribunal formula las siguientes:

II. Determinaciones de hechos¹

1. El 10 de julio de 2020, la demandante, por conducto de su representación legal, cursó una comunicación al Secretario del Departamento de la Familia, Orlando López Belmonte, requiriéndole la entrega de ciertos documentos públicos relacionados con una investigación preliminar y una investigación final que sirvieron de fundamentos para la separación de la Lcda. Quiñones Suárez del puesto ocupado como Administradora de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF).
2. Se solicitaron los siguientes documentos: 1) Copia fiel, exacta e íntegra de los informes y/o memorandos de investigación preliminar e investigación final relacionadas a la determinación del cargo de la Lcda. Surima Quiñones Suárez; 2) Copia fiel, exacta e íntegra de toda la evidencia, documentos, declaraciones juradas y/o escritos, que sirven de base o fundamento al contenido de los informes antes dichos; 3) Copia fiel, exacta e íntegra de todo expediente, documento o escrito (incluyendo evidencia electrónica), relacionada a la decisión de separación de su puesto de la Lcda. Surima Quiñones Suárez, que obren bajo la tutela o control de la agencia a su cargo y/o cualesquiera de sus funcionarios, empleados, agentes o representantes.
3. El 20 de julio de 2020, la Lcda. María de los A. Barreto Sosa remitió una misiva en atención al requerimiento de documentos públicos cursado mediante la cual, en síntesis, denegó la producción de los documentos por ser “confidenciales”.
4. A la presentación de esta Petición, la parte demandada no ha hecho entrega de los documentos solicitados.

III. Exposición de Derecho

A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las

¹ Al tener en nuestra consideración una moción de desestimación, tomamos como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda, para efectos de la resolución de la moción dispositiva.

siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001). Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda

establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, *supra*, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, *supra*.

B. Mandamus

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el recurso de *mandamus* y dispone que:

[E]s 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.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al analizar la procedencia de este recurso extraordinario, lo ha descrito como un **recurso discrecional y altamente privilegiado**. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., 178 DPR 253, 263 (2010). Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). El *mandamus* solo debe proceder cuando se exige “el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ‘ministerial’ y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo”. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 263.

Los tribunales han interpretado que un deber se considera ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 264. Por lo tanto, “[s]i 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”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). Este deber ministerial debe emanar de algún empleo, cargo o función pública, por lo que procede contra cualquier funcionario de la rama ejecutiva, cualquier agencia, junta o tribunal inferior del sistema judicial. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 265. En cuanto al análisis sobre el deber ministerial, el Tribunal Supremo, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982), ha expresado lo siguiente:

Hemos resuelto que el auto de *mandamus* es el recurso apropiado para compeler al cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley---en este caso la Constitución del Estado Libre Asociado--- cuando no se dispone de otro remedio legal adecuado. [cita omitida]. Por supuesto, el deber cuyo cumplimiento se requiere mediante el auto debe estar dentro de las atribuciones o deberes que la ley le impone al funcionario concernido. Art. 649, Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421. La jurisprudencia establece, además, el requisito de que el derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Balasquide v. Luján*, 45 D.P.R. 563, 576 (1933); *Santiago v. Tilén*, 71 D.P.R. 754 (1950); *Espina v. Calderón*, Juez, y Sucn. *Espina, Int.*, 75 D.P.R. 76 (1953). De ahí que el demandado argumente con alguna vehemencia que el deber tiene que ser expreso, con lo cual no podemos estar de acuerdo porque reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. 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. Tal determinación ha de surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del “examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y evalúa todos los elementos de juicio disponibles para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal”. Banco de Ponce v. Srio. Hacienda, 81 D.P.R. 442, 450 (1959). Al respecto advierte el Profesor Jaffe:

Anteriormente mencionamos que una alternativa a la regla de “discreción--ministerial” era la regla del “deber claro de actuar”. Esta regla también puede ser criticada, pero si se entiende y aplica con propiedad, se acerca a una expresión correcta y válida. Si significa que no se expedirá el mandamus hasta que el tribunal resuelva que hay un deber legal de actuar, es, por supuesto, una propuesta perfectamente obvia a la cual nada se le añade al describirse el deber como “claro”. Puede, no obstante, tomarse como que significa que si la norma de derecho aplicable es controvertible (en la opinión del juez), entonces el tribunal no hará una determinación independiente de la ley en la cual basar el auto contra el funcionario.... Jaffe, L., *Control of Administrative Action*, Little Brown & Co., 1965, pág. 183.

En conclusión, el argumento del demandado de que el deber tiene que surgir expresamente de la disposición aplicable para que proceda el auto de mandamus es inaceptable.

Más adelante, en *AMPR v. Sec. de Educación*, 178 DPR (2010), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Por otro lado, hemos resuelto que este deber ministerial, aunque inmanente al auto de mandamus, no tiene que ser necesariamente expreso, pues tal supuesto reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es una cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación tiene que surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y de la evaluación de todos los elementos de juicio disponibles, para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal. Por tal razón, la determinación final dependerá de la interpretación que del estatuto orgánico de la agencia hagan los tribunales, sobre el grado de discreción conferido por la Asamblea Legislativa.

Además, el deber ministerial que exige el recurso de *mandamus* 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. Este recurso puede aplicarse, no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que éstos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley.

Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. Sin embargo, en cuestiones de interés público el reconocimiento de legitimación activa es sumamente liberal. Así, reconocimos que “cuando la cuestión envuelta es de interés público y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público. (Énfasis suplido).

Ahora bien, para que proceda un recurso de *mandamus*, la parte peticionaria debe cumplir con varios requisitos: incluir en su petición el acto que requiere que lleve a cabo el peticionado; la fuente legal que le impone la obligación de actuar al peticionado; y, demostrar que hizo un requerimiento previo y este no fue debidamente atendido por el demandado. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448-449 (1994). Así pues, la jurisprudencia requiere que el peticionario le haya requerido al demandado que cumpla con su deber ministerial. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125. Por tanto, el peticionario está obligado a establecer en su petición el hecho de que le requirió al demandado el cumplimiento y el hecho de que este se negó u omitió cumplir con tal deber. Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 125. Finalmente, el Tribunal Supremo ha expresado que el *mandamus* solo procede cuando no existe otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El tribunal, al atender un recurso de *mandamus*, debe estar convencido de que expedir el auto cumple con su propósito y con la utilidad social e individual como un recurso altamente privilegiado. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 367 (2006). Esto, ya que este recurso se considera altamente privilegiado. Íd. A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, dispone que “el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo ordenará que se presente una contestación y tan pronto sea conveniente, celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente”.

C. El acceso a la información pública

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho al acceso a la información es uno fundamental de estirpe constitucional, que está firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación consagrados en el Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nuestro Tribunal Supremo reiteradamente así lo ha resuelto. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 199 DPR 59 (2017); *Trans Ad PR v. Junta Subastas*, 174 DPR 56, 67 (2008); *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477 (1982). Ello, pues el acceso a la información pública “constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática”. *Bhatia Gautier*, supra, pág. 80.

Por tanto, y aunque el Tribunal Supremo ha aclarado que el derecho de acceso y a recopilar información, al igual que otros derechos de orden constitucional, no pueden ser absolutos, el 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. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra,

pág. 496. Así pues, como excepción, toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado. Id., pág. 495.

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. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra. 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, las restricciones gubernamentales a tal acceso deben estar debidamente justificadas. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 81 (2017); citando a C. F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 Rev. Jur. UPR 1015 (2017). Pues, cuando el Gobierno niega injustificadamente el acceso a la información lesiona el derecho fundamental de los ciudadanos a estar informados. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 177 (2000). No puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria, sino que el Estado solo puede limitarlo si existe un interés apremiante que lo justifique. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007).

El Tribunal Supremo reconoce que el derecho constitucional de acceso a información pública puede ceder por imperativo del interés público. En términos generales, el Gobierno puede mantener la confidencialidad de documentos e información pública, o restringir su acceso o divulgación, 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. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591. No obstante, para mantener la confidencialidad, el Estado tiene la carga de probar que satisface cualquiera de las excepciones antes enumeradas. Id.

Por tanto, cuando se invoca una ley o un reglamento como fundamento para negar al ciudadano el acceso a información pública, **la regulación debe satisfacer un escrutinio judicial estricto**. *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10, 26 (2000). En concreto, deben cumplirse los siguientes requisitos: (a) caer dentro del poder constitucional del Gobierno; (b) propulsar un interés gubernamental apremiante; (c) que tal interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y (d) que la restricción a la libertad de expresión no sea mayor de lo necesario para propulsar dicho interés. *Ortiz v. Dir. Adm. De Los Tribunales*, 152 DPR 161, 178 (2000).

Por ende, dicha legislación, 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 al cual, y las circunstancias en las cuales, habrá de aplicarse la norma de accesibilidad. Es decir, ninguna 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, puede superar el rigor de la cláusula constitucional en discusión. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra, pág. 495.

Es por ello que la Ley Núm. 141-2019 estableció unas guías que las entidades públicas deben seguir para garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos e incorpora el artículo 12 que dispone en lo pertinente:

Esta Ley deberá interpretarse en la forma más liberal y beneficiosa para la persona solicitante de información pública. **En caso de conflicto entre las disposiciones de esta Ley y la de cualquier otra legislación, prevalecerá aquella que resulte más favorable para la persona solicitante de información y documentación pública.** (Énfasis suplido.)

De modo que la Ley Núm. 141-2019 y la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo en la que se discute el derecho al acceso a la información, ha reconocido que la balanza debe inclinarse a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio. *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97 (2003); *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 DPR 219, 233 (1997). Es decir, “[l]a balanza debe inclinarse hacia un reconocimiento mayor del derecho a la información”. A.M. López Pérez, *El privilegio ejecutivo frente al derecho a la información pública*, 34 (Núms. 2–3) Rev. Der. Pur. 345, 359 (1994). Por ello, la Ley Núm. 141-2019 estableció normas claras para que el poder del Estado no sea desproporcional ante alegaciones de confidencialidad sobre documentos públicos. De esta manera, se fomenta la transparencia de la gestión pública y el derecho democrático que tiene todo ciudadano de conocer, fiscalizar y pasar juicio sobre las decisiones del Estado. Véase, además, Exposición de Motivos de la Ley 141-2019. Esta interpretación también es cónsona con las disposiciones del *Freedom of Information Act* (“FOIA”), 5 USC sec. 522, a raíz de la cual fue creada la Ley 141-2019.

FOIA reconoce el derecho del ciudadano a la información y se rige por una filosofía general de divulgación completa de las agencias gubernamentales. *U.S. Dept. of Justice v. Tax Analysis*, 492 U.S. 136, 142 (1989) (*in enacting the FOIA, Congress sought “to open agency action to the light of public scrutiny” and did so by requiring agencies to adhere to “a general philosophy of full agency disclosure.”*) Es por ello que una vez solicitados, FOIA impone la divulgación de récords, salvo cuando dichos documentos caigan bajo alguna de las excepciones enumeradas en la ley. No obstante, consistente con el propósito de la ley de proveer una divulgación

amplia, dichas excepciones se interpretan de manera restrictiva. Véanse *Milner v. Dept. of Navy*, 562 U.S. 562, 571 (2011) (“[w]e have often noted ‘the Act’s goal of broad disclosure’ and insisted that the exemptions be ‘given narrow compass.’”); *Dept. of Interior v. Klamath Water Users Protective Ass’n*, 532 U.S. 1, 7-8 (2001) (stating the limited exemptions of the Act “do not obscure the basic policy that disclosure, not secrecy” is its dominant objective); *N.L.R.B. v. Robbins Tire & Rubber, Co.*, 437 U.S. 214, 220 (1978) (“the Act is broadly conceived and its basic policy is in favor of disclosure”).

D. La Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente

La Ley de la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988 (“Ley Núm. 2”), crea la OPFEI con el propósito de garantizar la absoluta objetividad de investigaciones contra altos funcionarios del Gobierno. Exposición de Motivos, Ley Núm. 2. La primera etapa en el proceso es la investigación preliminar, la cual es llevada a cabo por la Secretaría de Justicia “en todo caso en que obtenga información bajo juramento que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si se ha cometido cualquier delito grave y menos grave incluido en la misma transacción o evento, o cualquier delito contra los derechos civiles, la función pública o el erario”. Ley Núm. 2, Arts. 4 & 5. Luego de completada la investigación preliminar de la Secretaría de Justicia, esta rendirá “un informe detallado de tal investigación al Panel sobre el Fiscal Especial [...] Dicho informe contendrá recomendaciones del Secretario sobre si procede o no la designación de un Fiscal Especial”. Art. 4(2) de la Ley Núm. 2.

La segunda etapa en el proceso es la determinación de procedencia de la investigación preliminar, la cual es efectuada por la OPFEI a base de la recomendación que la Secretaría de Justicia realizó en la investigación preliminar, para decidir si procede el nombramiento de un fiscal especial que lleve a cabo una investigación más profunda. Ley Núm. 2, Art. 8. Durante esta etapa, el artículo 17, establece que antes de la radicación del informe final “el Fiscal Especial no podrá divulgar, excepto al Panel, cualquier información obtenida durante el curso de su investigación”.

La última etapa es la decisión, la cual consiste en el archivo de la investigación por entender que no existe causa o la presentación de denuncias o acusaciones. Ley Núm. 2, Art. 8. Así pues, se desprende diáfananamente que las investigaciones que realiza el Departamento de Justicia en virtud de la Ley Núm. 2 corresponden a la primera etapa de un proceso de investigación penal continuo que culmina con la decisión de la OPFEI, ya sea de archivar el referido o presentar una denuncia o acusación en contra de algún funcionario público bajo su jurisdicción. Id.

El sumario fiscal es el producto del trabajo del Ministerio Público y su divulgación dejaría al descubierto los objetivos, métodos, técnicas investigativas empleadas y el análisis legal de la controversia. Véase Ernesto L. Chiesa Aponte, *Derecho Procesal Penal de Puerto Rico y Estados Unidos*, Vol. III, Ed. Forum, 1993, sec. 28.2, pág. 337. Por tal razón, el sumario fiscal ha sido clasificado confidencial por diversos estatutos, pues “revelar la información que contiene, inclusive la confirmación de su existencia podría acarrear serias y graves consecuencias”. *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 DPR 153, 164 (1986).

Específicamente, el Artículo 13 de la Ley Orgánica del Departamento de Justicia, Ley Núm. 205-2004, dispone lo siguiente sobre la confidencialidad de la información recopilada como parte de una investigación:

La información obtenida como resultado de la investigación realizada es confidencial y debe mantenerse en un expediente investigativo, el cual no puede ser objeto de inspección, examen ni divulgación mientras se conduce la investigación. La información así recopilada puede ser divulgada una vez concluida la investigación conforme las normas que adopte el Secretario mediante reglamento, excepto en aquellos casos en que surjan las siguientes situaciones: (a) una ley o reglamento declare la confidencialidad de la información; (b) se revele información que pueda lesionar derechos fundamentales de terceros; (c) la comunicación esté protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (d) se trate de la identidad de un confidente; (e) sea información oficial conforme a las Reglas de Evidencia; (f) se revelen técnicas o procedimientos de investigativos. Ley Núm. 205-2004, Art. 13 (énfasis suplido).

Asimismo, el Reglamento para establecer las normas de divulgación de información obtenida como resultado de investigaciones realizadas por el Departamento de Justicia, Reglamento Núm. 7450-2000 (“Reglamento Núm. 7450”), establece la confidencialidad de información sobre una investigación en curso. Específicamente, el artículo 7 del Reglamento Núm. 7450 establece que “[t]oda información recopilada para fines investigativos por el Departamento de Justicia será confidencial, y no podrá ser objeto de inspección o examen por, ni divulgación a, personas que no sean funcionarios, empleados, contratistas o agentes del Departamento de Justicia debidamente autorizados por el Secretario de Justicia, o la persona en quien éste delegue, para realizar tareas relacionadas con la investigación, o víctimas o testigos debidamente autorizados por el Secretario de Justicia, o la persona en quien éste delegue, para tener acceso a la información, aun cuando haya concluido la investigación”.

De otra parte, la Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019 (Ley Núm. 122-2019), aplica a todos los organismos gubernamentales y propicia la divulgación de información pública para fomentar la transparencia administrativa. El artículo 4 de la Ley Núm. 122-2019 establece una lista de excepciones a la divulgación de datos públicos. Particularmente, se excluyó del dominio público el “[s]umario del ministerio público, el cual es privilegiado, o el (work product) que obre en el

expediente investigativo, o que contenga información y/o documentación relacionada a una investigación en curso”. Ley Núm. 122-2019, Art. 4 (viii).

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración 2 mociones de desestimación presentadas por el Gobierno y por el OPFEI. En su escrito, la OPFEI entiende que cualquier solicitud que se haga sobre información que es parte de la investigación criminal que está llevando a cabo el FEI es confidencial, pero que, la solicitud de información que se está haciendo es de naturaleza administrativa-laboral, por lo que no está protegida por lo establecido por la Ley Núm. 2. Estos entienden que se debe desestimar la demanda contra el OPFEI porque los informes fueron elaborados por el Departamento de la Familia y son parte de una investigación interna de tal agencia, por lo que el OPFEI no tiene injerencia. Por su parte, el Gobierno entiende que no procede el mandamus pues estos forman parte del sumario fiscal de una investigación que se encuentra en estos momentos en curso bajo un FEI. Los documentos solicitados, según los peticionados, son confidenciales, por lo que la Sra. Quiñones no tiene derecho a acceso a estos.

Por su parte, la Sra. Quiñones reclama que tiene un derecho al acceso a la información, ya que se tratan de informes que fueron llevados a cabo por el Departamento de la Familia y que fueron el resultado de la separación de esta de su puesto. Además, esta entiende que una información que debe ser pública, no pierde su naturaleza pública por el hecho de que sea uno de muchos documentos que se solicitaron por el Departamento de Justicia al comenzar la investigación criminal. La investigación administrativa concluyó antes de que se comenzara a investigar por el FEI y la Sra. Quiñones tiene derecho a revisar los documentos que causaron su despido.

En primer lugar, debemos mencionar que, al resolver una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se interpretaron conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante.

En cuanto a la controversia sobre la procedencia del mandamus, le recordamos a las partes que históricamente el recurso del mandamus era el recurso que se utilizaba cuando una persona requiere a una agencia del gobierno información pública y el gobierno se negaba a entregarla. El deber ministerial de la agencia se encuentra en el artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 1781, el cual expresa que “[t]odo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley”, y en la jurisprudencia interpretativa del derecho al acceso a la información pública.

Resuelta la controversia procesal, debemos analizar la naturaleza confidencial de los documentos solicitados por los Peticionarios. El Departamento de la Familia llevó a cabo una investigación

administrativa-laboral la cual se centró en lo ocurrido durante la distribución de alimentos realizada por la ADSEF luego de los terremotos que ocurrieron en enero de 2020. Como resultado de tal investigación interna, el Departamento de la Familia determinó que procedía la remoción de la Sra. Quiñones de su puesto como Administradora de la ADSEF. La investigación laboral interna del Departamento de la Familia concluyó en el momento en que se determinó que la Sra. Quiñones debía ser removida de su puesto. No cabe duda de que los informes sobre la investigación llevada a cabo son documentos públicos, pues se trata de documentos creados utilizando fondos públicos, sobre actuaciones llevadas a cabo por empleados públicos, custodiados por una agencia de Gobierno y sobre actuaciones públicas. Ahora bien, luego de culminado el procedimiento, el Departamento de Justicia llevó a cabo una investigación sobre la distribución de alimentos realizada por la ADSEF y le solicitó al Departamento de la Familia la documentación e información relacionada a tal evento. Como parte de tal solicitud, el Departamento de la Familia le entregó a Justicia los informes y la información solicitada. El Gobierno entiende que, al momento en Familia le entregó tal información a Justicia, esta pasa a formar parte del sumario fiscal y aplica las prohibiciones de la entrega de documentos que se encuentran en el sumario fiscal.

Debemos recordar que, “las restricciones impuestas por el Estado para negar el acceso a la información deben satisfacer los criterios de un escrutinio estricto” y “toda negativa del Estado a divulgar asuntos públicos debe estar debidamente fundamentada y justificada”. *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR __, 2020 TSPR 103, pág. 11. Por lo tanto, al hacer nuestro análisis, debemos tener en cuenta que la política pública y la jurisprudencia ha sido clara en cuanto a que la confidencialidad de la información pública es excepcional.

Ahora bien, dentro de tal marco de análisis, el Gobierno no demostró que existe estatuto aplicable a las investigaciones laborales administrativas que hace los informes confidenciales. El Gobierno se limita a citar la confidencialidad de los documentos y la prueba que surgen de una investigación criminal bajo la Ley Núm. 2 de la OPFEI. No cabe duda que el sumario fiscal es uno de los pocos documentos que crea el Gobierno que la Asamblea Legislativa ha entendido debe ser protegido, para, de tal manera, proteger las investigaciones en curso. Art. 4(viii) de la Ley Núm. 122-2019. A pesar de lo anterior, las disposiciones de tal ley no le son aplicables a las investigaciones administrativas-laborales hechas por una agencia. Entendemos importante puntualizar que, tan pronto culminó la investigación que se llevó a cabo que resultó con la remoción de la Sra. Quiñones, tales documentos eran públicos. El mero hecho de que los informes se hayan incluido dentro de la información que se solicitó por el Departamento de Justicia sobre la entrega de los alimentos, no les quita la naturaleza pública a tales documentos. Esto lo reitera la OPFEI en sus mociones y argumentaciones orales. Según la OPFEI, la solicitud de la Sra. Quiñones no incluye

solicitud de obtener el sumario fiscal o información que intervenga en el procedimiento criminal que lleva a cabo el FEI, puesto que no fue información que se produjo durante la investigación preliminar del Departamento de Justicia o por la investigación criminal del FEI. Además de esto, el Gobierno no demuestra que existe algún estatuto o reglamento del Departamento de la Familia que establezca que los informes que surgen de investigaciones administrativas-laborales concluidas son confidenciales.

El Gobierno nos solicitó, en la alternativa, que se entregara el documento editado o *redacted* según un balance de intereses basado en el caso de *López Vives v. Policía*, 118 DPR 219 (1987). Por tal razón, este Tribunal le solicitó al Gobierno que sometiera los informes y la información solicitada para un análisis de la información contenida. Luego de un análisis minucioso de la información contenida en los informes, debemos concluir que procede la entrega de los documentos solicitados sin edición alguna. Los informes y documentos anejados a estos no contienen confidencias ni información que caiga bajo algunas de las excepciones que ha establecido la ley. El Gobierno, además de recurrir a la protección que establece la Ley Núm. 2 a las investigaciones criminales, no establece que le aplique alguna otra protección de confidencialidad a los documentos solicitados. En ausencia de alguna otra razón para la edición de estos informes, y debido a su naturaleza como documentos públicos, entendemos que no procede que se editen.

Considerado el mandamus presentado por la Sra. Quiñones, las mociones presentadas, el análisis de las alegaciones y evidencia sometida, a la luz más favorable a la recurrente, y conforme al derecho aplicable, se declara No Ha Lugar la Moción de Desestimación del Gobierno.

V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expuesto, este Tribunal declara Ha Lugar la moción de desestimación presentadas por la OPFEI y, como consecuencia, se desestima el caso solo en cuanto a la OPFEI. Además de lo anterior, se declara No Ha Lugar la moción de desestimación presentada por el Gobierno. En su consecuencia, se ordena al Gobierno de Puerto Rico y al Departamento de la Familia a entregar, en el término final de 24 horas y sin edición alguna, los documentos solicitados por la Sra. Suríma Quiñones Suárez.

Regístrese y Notifíquese.

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

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR