

**LEXTA20130829-010 Colon Reyes v. Oficina del Panel Sobre el
Fiscal Especial Independiente**

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

LINDA COLON REYES Demandante-Apelante v. OFICINA DEL PANEL SOBRE EL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE; NYDIA M. COTTO VIVES, en su carácter de Presidenta del Panel Demandado-Apelado	KLAN201201972	APELACIÓN procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan CASO NÚM.: K PE2012-3095 (904) SOBRE: Mandamus
--	---------------	--

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Fraticelli Torres, el Juez Hernández Sánchez y el Juez Ramos Torres

Ramos Torres, Juez Ponente

S E N T E N C I A

En San Juan, Puerto Rico a 29 de agosto de 2013.

Comparece ante este Tribunal de Apelaciones, Linda Colón Reyes (señora Colón Reyes) quien nos solicita que revoquemos la Sentencia emitida el 25 de octubre de 2012, notificada el 1ro de noviembre, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Con el referido dictamen, el TPI desestimó la demanda

incoada por estimar que la información solicitada es confidencial, por lo cual determinó que no existe un deber ministerial de producir la misma.

Por los fundamentos que exponemos a continuación, confirmamos el dictamen apelado.

I

El 3 de julio de 2012, la Lcda. Iris Meléndez Vega, Fiscal Especial Independiente, asignada a la investigación de dos casos referidos por el Departamento de Justicia sobre la Dra. Linda Colón Reyes, ex Coordinadora General de la Oficina para el Financiamiento Socioeconómico y Autogestión, y contra el Hon. Marcelo Trujillo Panisse, Alcalde del Municipio de Humacao, rindió su Informe Final, con el cual recomendó el archivo del caso por considerar que la prueba recopilada no establecía conducta criminal alguna tipificada como delito por nuestro ordenamiento jurídico[1]. Posteriormente, el 6 de septiembre de 2012, notificada al día siguiente, el Panel del Fiscal Especial Independiente (PFEI) emitió resolución acogiendo el Informe Final y ordenando el archivo definitivo de ambos casos.

El 17 de septiembre de 2012, la Dra. Colón Reyes, por medio de su representación legal, cursó carta al FEI solicitando copia de unas declaraciones juradas junto a copia del Informe de Investigación del Departamento de Justicia, a los cuales se hace alusión en el referido Informe Final. El 19 de septiembre, el PFEI, por voz de su Presidenta, Hon. Nydia M. Cotto Vives, denegó la solicitud al amparo de la discreción que le concede la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 99h y ss., (Ley Núm. 2) por entender que los documentos solicitados son confidenciales al formar parte del sumario fiscal.

Así las cosas, el 21 de septiembre la señora Colón Reyes presentó un recurso de Mandamus contra la Oficial del FEI y su Presidenta. Por medio de dicho recurso,

solicitó ordenarle a la Presidenta del PFEI cumplir con el deber ministerial de entregarle los documentos requeridos toda vez que los mismos son documentos públicos. El 24 del mismo mes, el TPI emitió Orden al PFEI concediéndole 10 días para mostrar causa por la cual no se debía expedir el remedio solicitado.

El 8 de octubre, el PFEI presentó “Solicitud de Desestimación y/o Sentencia Sumaria” en la que arguyó, en síntesis, que la solicitud de Mandamus es improcedente en derecho toda vez que no existe un deber ministerial claro, no discrecional, a entregar los documentos solicitados, y por existir un remedio adecuado en ley para obtener dicha información. El 11 de octubre, el TPI emitió Orden concediendo dos (2) días a la señora Colón Reyes para que expusiera su posición sobre el escrito presentado por el PFEI. En cumplimiento con dicha orden, el 15 de octubre esta presentó una réplica reiterando su argumento de que los documentos requeridos, a los cuales se hace referencia en el Informe Final, son anejos de dicho informe que a su vez es público. Alegó, además, que la referida información no está cobijada por las excepciones contempladas por ley, por lo cual no son confidenciales y deben ser divulgadas.

Considerados los argumentos por ambas partes, el 25 de octubre de 2012 el TPI dictó sentencia en la que desestimó con perjuicio la demanda tras concluir que las investigaciones que realiza el PFEI son confidenciales y forman parte del sumario fiscal. Señaló, además, que la señora Colón Reyes debía cumplir con el trámite administrativo correspondiente para tramitar su reclamo.

Inconforme con dicho dictamen, el 30 de noviembre de 2012 la señora Colón Reyes acudió ante nos mediante recurso de Apelación, alegando la comisión del siguiente error:
Erró el Honorable Tribunal de Instancia al desestimar la demanda de epígrafe y negarle así a la compareciente el derecho constitucional de acceso a la información pública.

El 28 de diciembre, el PFEI presentó su alegato en oposición. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver.

II

-A-

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso a información pública en poder del Estado nace en virtud del Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 1781^[2]. Surge, además, como “corolario necesario al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación explícitamente consagrados en el Art. II, Sec. 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado, L.P.R.A., Tomo 1”. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 D.P.R. 161 (2000). Como tal, el acceso a información es un componente importante de una sociedad democrática en la cual el ciudadano puede emitir un juicio informado sobre las actuaciones del gobierno. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 D.P.R. 582, 590 (2007); *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982); *Noriega v. Gobernador*, 130 D.P.R. 919 (1992). Ello así, nuestro Tribunal Supremo ha clasificado el derecho de acceso a información pública como uno fundamental, mas no es absoluto ni ilimitado. *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 D.P.R. 219 (1987).

En vista de la importancia que tiene el derecho a información pública, “el Estado no puede negarse caprichosamente y de forma arbitraria a permitir su acceso”. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 590; *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra; *Silva Iglecia v. F.E.I.*, 137 D.P.R. 821 (1995); *López Vives v. Policía de P.R.*, supra; *Soto v. Srio. de Justicia*, supra. Quiere decir que la negativa por el Estado debe estar fundamentada y justificada. Id.

Ahora bien, el derecho de acceso a cierta información en poder del Estado depende, en primer lugar, a si la información solicitada es en efecto información pública. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra; *Pueblo v. Tribunal*, 96 D.P.R. 746, 755 (1986). Así, el Artículo 1(b) de la Ley de Documentos Públicos define

documento público como “[t]odo 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 permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones por su valor legal”. 3 L.P.R.A. 1001 (b).

Como norma general, el Estado puede reclamar la confidencialidad de documentos en su poder en limitadas instancias, a saber, cuando: 1) una ley o reglamento así lo declara; 2) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios; 3) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; 4) se trate de la identidad de un confidente; y 5) se considere información oficial en virtud de la Regla 514 de Evidencia, antes la Regla 31, 32 L.P.R.A. Ap. VI. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591; *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 D.P.R. 10 (2000); *López Vives v. Policía de P.R.*, supra; *Santiago v. Bobb*, 117 D.P.R. 153, 159 (1986). Por tanto, el examen judicial para analizar cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado como fundamento versus el pedido de información. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra.

Cuando el reclamo de confidencialidad por el Estado surge al amparo de una ley, la misma estará sujeta a un análisis de escrutinio estricto. Ello así, la legislación debe cumplir los siguientes requisitos: (a) caer dentro del poder constitucional del gobierno; (b) propulsar un interés gubernamental apremiante; (c) que el 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. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 593; *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra; *Angueira v. J.L.B.P.*, supra; *Soto v. Srio. de Justicia*, supra.

El Artículo 15(2) de la Ley Núm. 2, supra, dispone que luego de terminada su encomienda, todo Fiscal Especial rendirá un informe final al Panel, el cual será público. Dicho informe deberá contener una descripción completa y detallada de las gestiones realizadas, una relación de los casos investigados y tramitados, y expondrá las razones que lo motivaron a no incoar acción alguna sobre la conducta o hechos con referencia a la investigación encomendada. 3 L.P.R.A. sec. 99v.

Por otro lado, conforme el Artículo 16 de la Ley Núm. 2, supra, los miembros del PFEI tienen el deber de no divulgar la información que le ha sido sometida y de prohibir el acceso público a los procesos que allí se ventilen, siendo la divulgación sujeta a la discreción del Panel cuando así hacerlo no afecte los intereses claramente dispuestos en dicho artículo. A tales fines, el antes citado artículo dispone lo siguiente:

(1) Con anterioridad a la radicación del informe final el Fiscal Especial no podrá divulgar, excepto al Panel, cualquier información obtenida durante el curso de su investigación.

(2) A fin de preservar la confidencialidad de las investigaciones y los derechos de las personas imputadas, el Panel no podrá divulgar la información que le haya sido sometida y prohibirá el acceso del público a los procesos que ventile. Por vía de excepción, en los casos en que le sea requerido, el Panel podrá divulgar información o datos bajo su control cuando tal divulgación:

(a) No interfiere indebidamente con alguna acción judicial o investigación pendiente;

(b) no priva a la persona del derecho a un juicio justo o a una sentencia imparcial;

(c) no constituye una intromisión irrazonable en la privacidad;

(d) no revela la identidad de una fuente confidencial de información;

(e) no expone al público técnicas o procedimientos investigativos que afecten el curso de estas investigaciones, y

(f) no expone la vida o la seguridad física de funcionarios, personas o testigos.

3 L.P.R.A. 99w.

Cabe señalar que la Ley Núm. 2, supra, pone especial énfasis en la información confidencial al disponer que será causa para destitución del Fiscal Especial y los miembros del Panel el hacer público un informe cuya divulgación no está autorizada por la referida Ley. 3 L.P.R.A. sec. 99x.

Por su parte, el Reglamento Núm. 8139 de 17 de enero de 2012, Reglamento para la Administración, Conservación y Disposición de Documentos Públicos del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Reglamento Núm. 8139), define el término “documento confidencial” como:

[a]qué así declarado por ley; el que está protegido por alguno de los privilegios del Derecho Probatorio; el que, si se revela, puede lesionar los derechos fundamentales de terceros o el derecho a la intimidad y a la vida privada; cuando revelarlos pueda constituir una violación del privilegio ejecutivo; cuando se trate de la identidad de un confidente; cuando su divulgación pueda afectar investigaciones u otros procesos; cuando el documento o la información sea parte del proceso deliberativo en la formulación de la política pública y, cuando divulgarla, pueda poner en peligro la vida o la integridad física de personas, la seguridad del País o afectar transacciones o gestiones oficiales del Estado que están en proceso durante la solicitud. Incluye informes, memorandos o cualquier escrito preparado por un servidor público en el ejercicio de su cargo o empleo para su superior o para fines internos de las decisiones y de las actuaciones departamentales.

Art. 5(13) del Reglamento Núm. 8139, supra.

Por otra parte, el Artículo 5(15) del Reglamento define documento público como:

[t]odo documento que se origine, conserve o se reciba en cualquier organismo cubierto por legislación estatal, contrato con dependencias federales, y otras personas jurídicas donantes de fondos para beneficio de programas públicos del país y que se haya de conservar permanente o temporeraamente como prueba de las transacciones o por su utilidad administrativa, valor legal, fiscal, cultural o informativo, según sea el caso o se fuese a destruir por no tener valor permanente ni utilidad administrativa, legal, fiscal, cultura o informativa y una copia de todas las publicaciones de las dependencias gubernamentales. Incluirá todo documento que expresamente así se declare por cualquier ley vigente o que en el futuro se apruebe.

El Artículo 21(a) del referido Reglamento dispone que la autoridad para determinar la confidencialidad de un documento será ejercida por el PFEI. El antes mencionado artículo dispone, además, las reglas para la administración de documentos confidenciales. De igual forma, el Artículo 22 establece los requisitos que debe cumplir un individuo al solicitar documentos confidenciales al PFEI. El citado artículo reza de la siguiente forma:

1. Toda solicitud para tener acceso a documentos confidenciales deberá tramitarse por escrito y dirigirse al Panel, para su aprobación.
2. En la solicitud de información confidencial, deberá exponerse por escrito el propósito para el cual se solicita dicha información e incluirá una certificación de que la información solicitada, de ser suministrada, será para uso exclusivo del solicitante y no será transferida a otras personas o utilizada para otro propósito no expuesto en la solicitud.

-C-

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A sec. 3421, define el recurso de Mandamus de la siguiente manera:

[E]s un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 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.

Por ende, para la expedición del aludido recurso es necesario que el promovente demuestre que el funcionario está obligado al cumplimiento de un acto que la ley particularmente ordena como un deber resultante de un empleo, cargo o función pública. D. Rivé Rivera, Recursos Extraordinarios, 2da Ed., San Juan, Programa de Educación Jurídica Continua Facultad de Derecho Universidad

Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 103; *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 D.P.R. 253, 263 (2010); *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 D.P.R. 359, 364-365 (2006). Ello significa que la ley debe definir dicho acto con precisión y certeza que nada deja al ejercicio de juicio o criterio alguno. Rivé Rivera, *op cit.*, pág. 107; *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, *supra*, a la pág. 264; *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, *supra*, pág. 365. No obstante, el auto de mandamus no podrá expedirse cuando exista otro recurso adecuado y eficaz en ley. Artículo 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3423.

Por otro lado, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V. R. 54, dispone que el mandamus solo procede cuando “el derecho a exigir la inmediata ejecución de un acto sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo...” El aludido recurso extraordinario no prosperará cuando el promovente no haya agotado los remedios disponibles en ley para resolver la controversia planteada en su solicitud. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, *supra*, págs. 454-455; *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 D.P.R. 235, 242 (1975).

En síntesis, el tribunal cuenta con discreción para expedir un auto de mandamus, cuando el reclamante demuestre tener un derecho claro y definido, respecto al cual el promovido no tiene discreción para denegarlo debido que existe un deber ministerial. *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, *supra*; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 448 (1994). Un acto se considera ministerial cuando la ley prescribe el deber que tiene que cumplirse con tal exactitud que no deja nada al ejercicio de la discreción o juicio. Rivé Rivera, *D.*, *op.cit.*, pág. 107.

De aplicación al caso de marras, nuestro Tribunal Supremo ha indicado que las controversias sobre el acceso a información pública tiene dos vertientes: 1) los casos en que el asunto de acceso a información pública surge como un asunto incidental; y 2) en los casos en que el acceso a información pública es el asunto exclusivo. Ortiz

v. Panel F.E.I., 155 D.P.R. 219. En la segunda de las modalidades, el foro con competencia son los tribunales de justicia, toda vez que se trata de una cuestión estrictamente jurídica. Id. Ello así, el recurso adecuado para inspeccionar y obtener copia de documentos públicos es el mandamus. Id.; Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra, pág. 274; Prensa Insular de P.R. v. Cordero, Auditor, supra, pág. 104; Hernández Colón, op. cit. § 5803, pág. 434 (1997). Cf. Soto v. Srio. de Justicia, supra.

III

En el caso de autos, la señora Colón Reyes solicita obtener copia de las declaraciones juradas a las que se hacen referencia en el informe final del FEI, así como copia del Informe de Investigación Preliminar remitido por el Secretario del Departamento de Justicia, el cual también es analizado en el informe final. Alega que dichos documentos son parte integral del informe final y, por tanto, públicos.

Para atender el planteamiento de acceso a información pública, en primer lugar debemos analizar si los documentos solicitados por la señora Colón Reyes son documentos públicos a los cuales tendría acceso al amparo de dicha doctrina. Según el Art. 1(b) de la Ley de Documentos Públicos, supra, los documentos que se originan, conservan o reciben en cualquier dependencia del Estado de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos se consideran como tal. De conformidad con este artículo, concluimos que el Informe de Investigación Preliminar que emite el Secretario es un documento público. Por tanto, procede analizar la solicitud al amparo de la doctrina de acceso a información pública. Ahora bien, coincidimos con el PFEI que las declaraciones juradas solicitadas forman parte del sumario fiscal. Se considera el sumario fiscal el expediente del Ministerio Público, o en este caso del fiscal especial independiente, compuesto por las declaraciones juradas y la prueba del Fiscal, el cual es privado y secreto. Silvia Iglecia v. F.E.I., supra, pág. 834; Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc., 117 D.P.R. 153, 163 (1986).

Por su parte, el PFEI arguye que la información aquí solicitada es confidencial al amparo de la Ley Núm. 2, supra, la cual establece que la divulgación de información o datos bajo su control es la excepción. Además, señala que bajo el Reglamento Núm. 8139, supra, es el PFEI quien tiene autoridad para determinar la confidencialidad de un documento en su poder. Puesto a que el reclamo de confidencialidad de los documentos surge al amparo de la Ley Núm. 2, supra, procede analizar la misma bajo un escrutinio estricto, toda vez que el derecho de acceso a información pública es de carácter fundamental. Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra, pág. 592. Así pues, debemos determinar si el interés del Estado es lo suficientemente apremiante de forma que se pueda justificar el aspecto de confidencialidad provisto en la Ley Núm. 2, supra.

El PFEI señala que mantener la información confidencial responde al interés apremiante de asegurar la transparencia y éxito de las investigaciones que esta realiza. Aduce, que la divulgación de la información reclamada, “y hasta la mera confirmación de su existencia”, podría afectar los resultados de la investigación y otras relacionadas en curso, además de alertar sobre las estrategias de investigación utilizadas. Por último, señala que conferiría una ventaja indebida a los imputados de delito al anticiparles posibles defensas y la naturaleza de la evidencia recopilada. Ciertamente, estamos de acuerdo que estos fundamentos constituyen un interés apremiante por el Estado para mantener la confidencialidad de la información. Además, la restricción que impone la Ley Núm. 2, supra, no es mayor de lo necesario toda vez que concede el acceso a tales documentos vía excepción. Por lo tanto, el reclamo de confidencialidad que establece la Ley Núm. 2, supra, cumple el crisol constitucional.

El Artículo 16, supra, establece claramente las instancias en las que el PFEI “podrá divulgar información o datos bajo su control” cuando cumpla con todos los supuestos que dicho artículo dispone. En el caso ante nuestra consideración,

concluimos que la información solicitada no puede ser divulgada a pesar de concluida la investigación sobre la señora Colón Reyes. Señala el PFEI en su alegato que aún quedan asuntos pendientes sobre el Programa de Comunidades Especiales que podrían culminar en referidos adicionales^[3]. Alegato del PFEI, pág. 8. La divulgación de dicha información podría entorpecer las mismas, en contravención del claro interés del Estado en proteger la confidencialidad de las investigaciones que realiza el PFEI.

De conformidad con la Ley Núm. 2, supra, confirmamos el dictamen del foro de instancia a los efectos de que procedía desestimar el auto de mandamus.

IV

Por los fundamentos expuestos, confirmamos la Sentencia recurrida.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres disiente con opinión escrita.

DIMARIE ALICEA LOZADA
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

^[1] Apéndice de la Apelación, pág. 70.

^[2] Dicha disposición establece que “todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente contrario dispuesto en ley”.

^[3] Aun cuando el PFEI no señala con especificidad las investigaciones en curso, entendemos que así hacerlo sería divulgación de información contrario al interés del Estado que pretende proteger la Ley Núm. 2, supra. De conformidad con las Reglas de Procedimiento Civil, presumimos que las expresiones del PFEI son ciertas y fundadas en los hechos. Regla 9.1 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V.