

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL III

CENTRO DE PERIODISMO
INVESTIGATIVO, INC.; JOEL
CINTRÓN ARBasetti

APELANTES

v.

ALEJANDRO GARCÍA
PADILLA, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL COMO
GOBERNADOR DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO Y OTROS

APELADOS

KLAN201501585

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de San
Juan

Caso Civil Núm.:
SJ2015CV0019I

Sobre: *Mandamus*;
acceso a información
pública

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Jueza Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Steidel Figueroa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 11 de abril de 2016.

I

En esta ocasión nos corresponde pasar juicio sobre la decisión del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, que desestimó, por varias razones, la petición de *mandamus* que el Centro de Periodismo Investigativo, Inc., y el periodista Joel Cintrón Arbasetti presentaron contra el Gobernador de Puerto Rico y la Presidenta del Banco Gubernamental de Fomento el 13 de julio de 2015. En ella, pidieron acceso a cierta información relacionada a la emisión de bonos de obligaciones generales que el Estado Libre Asociado de Puerto Rico efectuó en marzo de 2014, al tenor de la Ley 34-2014, con la finalidad de repagar ciertas líneas de crédito otorgadas por el Banco Gubernamental de Fomento, refinanciar deuda en circulación que estaba próxima a vencer, y atender, entre otros asuntos económicos y fiscales similares, las necesidades de liquidez del gobierno.

Tras un análisis minucioso del expediente y de los escritos presentados por todas las partes, a la luz de la normativa jurídica aplicable, resolvemos revocar los dictámenes apelados y devolver el caso al foro primario para ciertos procedimientos adicionales que se explican más adelante en esta sentencia.

II

El 13 de julio de 2015 el Centro de Periodismo Investigativo, Inc. (CPI), el periodista Joel Cintrón Arbasetti y la Asociación de Periodistas de Puerto Rico (ASPPRO) presentaron ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, una petición de *mandamus* contra el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (el Estado), el Gobernador de Puerto Rico, el Banco Gubernamental de Fomento (BGF) y la Presidenta de esta corporación pública, en la que solicitaron que estas partes proveyeran cierta información que los primeros aducen es de carácter pública, está en poder del Estado y es necesaria para fiscalizar apropiadamente las decisiones económicas y de política pública del gobierno.

Específicamente, el CPI, el señor Cintrón Arbasetti y la ASPPRO solicitaron la siguiente información: (a) la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron bonos del Estado, sus agencias y corporaciones en la emisión efectuada en marzo de 2014; (b) la cantidad de bonos que cada una de tales empresas adquirió; (c) cierta propuesta que el “Comité Ejecutivo Ad Hoc *Group* de Bonistas de las Obligaciones Generales” envió al Gobernador de Puerto Rico y a la Presidenta del BGF, que según se alega establecía los términos y condiciones que tales bonistas fijaron para negociar con el gobierno y ofrecer el financiamiento requerido para evitar el incumplimiento y el cierre de las operaciones gubernamentales; (d) la identidad de cada uno de los miembros del referido Comité Ejecutivo Ad Hoc; y (e) la totalidad del informe que preparó la señora Anne Krueger sobre la economía

y situación fiscal del país, y cuyo resumen ejecutivo fue divulgado el 29 de junio de 2015.

Luego de los trámites procesales de rigor, de la presentación de mociones de desestimación por parte del Estado y del BGF, y de la celebración de una vista argumentativa que tuvo lugar el 16 de julio de 2015, al siguiente día el Tribunal de Primera Instancia emitió una “sentencia parcial y orden” en la que desestimó, en su totalidad, la reclamación de la ASPPRO¹ y la petición de *mandamus* contra el Estado.

La desestimación de la demanda contra el Estado estaba fundamentada en que los apelantes no hicieron un requerimiento previo de información en cuanto a la identidad de las compañías que adquirieron fondos de cobertura y la cantidad que cada una de ellas obtuvo. También resolvió el tribunal primario que la información sobre quiénes componen el Comité Ejecutivo Ad Hoc no constituye un documento público y que tanto la carta que dicho comité cursó al Gobernador de Puerto Rico y a la Presidenta del BGF, como el informe completo que preparó la señora Krueger, fueron puestos a disposición de los apelantes, por lo que estas dos últimas solicitudes de información se tornaron académicas.²

En ese mismo dictamen, el foro primario desestimó parcialmente la reclamación contra el BGF, pero mantuvo en vigor la petición de *mandamus* respecto a la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron bonos del Estado y la cantidad que cada una de ellas adquirió.³

¹ La reclamación de la ASPPRO fue desestimada porque, en cuanto a ella, la petición de *mandamus* no estaba juramentada y debido a que la ASPPRO no hizo un requerimiento previo de información al Estado y al BGF.

² De ese primer dictamen, y en lo que concierne a la referida “propuesta” que los apelantes solicitaron al Estado, mediante comunicación telefónica y correo electrónico, según surge del expediente, el foro de primera instancia nada dispuso. Ello, a pesar de que la solicitud específica de esa información fue incluida en la petición de *mandamus* que se instó el 13 de julio de 2015.

³ El foro primario también resolvió que los apelantes no hicieron un requerimiento de información previo al BGF sobre quiénes componen el referido Comité Ejecutivo Ad Hoc. Por ello, y en lo concerniente al BGF, en la sentencia

No obstante, y por entender que la solicitud de información en torno a esos dos asuntos “era amplio e impreciso”, el tribunal *a quo* ordenó al CPI y al señor Cintrón Arbasetti que, en un término de 10 días, **enmendaran la demanda original** “a los efectos de realizar una exposición más definida”. Les dijo que debían “delimitar la información que requieren con especificidad de datos en tiempo y espacio, a los fines de evaluar el planteamiento del BGF en cuanto a la onerosidad de proveer acceso a los mismos y si esta información está en control o custodia del BGF.”

Oportunamente, el 3 de agosto de 2015, el CPI y el señor Cintrón Arbasetti solicitaron, sin éxito, la reconsideración de la referida sentencia parcial y orden.⁴ Antes, y en cumplimiento de la orden del tribunal en el término intimado, ambas partes precisaron del siguiente modo la información que interesaban obtener del BGF: “La identidad de las compañías de Fondos de Cobertura que adquirieron bonos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico **en el mercado primario** en la que se entiende que ha sido la única emisión que se hiciera a principios del año 2014”, y “La cantidad de bonos que posee cada una de las referidas compañías”. El CPI y el señor Cintrón Arbasetti adujeron que la emisión de tales bonos ascendió a \$3.5 mil millones de dólares y que fue realizada el 11 de marzo de 2014.

Tras ciertos trámites procesales adicionales, el 9 de septiembre de 2015 el foro de primera instancia emitió, y notificó ese mismo día, otra sentencia en la que declaró no ha lugar “**la demanda incoada el 13 de julio de 2015**” por el CPI y el señor Cintrón Arbasetti contra el BGF. En este segundo dictamen, sobre

parcial de 17 de julio de 2015 el tribunal también desestimó la petición de *mandamus* en cuanto a ese aspecto.

⁴ La ASPPRO no fue incluida como parte en la moción de reconsideración (e incluso fue eliminada del epígrafe de ese escrito), por lo que se entiende que no solicitó la reconsideración del fallo desestimatorio que el foro primario emitió en su contra. La moción de reconsideración que los apelantes presentaron fue resuelta el 10 de agosto de 2015 y ese mismo día se archivó en los autos copia de su notificación. Ap. del recurso, en las págs. 133 y 145.

los dos aspectos que habían quedado pendientes de resolución final (la identidad de los fondos de cobertura que adquirieron bonos en el mercado primario y la cantidad de bonos que posee cada uno de esos fondos), el tribunal acogió los planteamientos del BGF.

En síntesis, el Tribunal de Primera Instancia sostuvo que la información que los apelantes les solicitaron al BGF no se encontraba recopilada “en un documento público según definido por la Ley de Administración de Documentos Públicos” y que no se demostró que tal información esté en poder del Estado y sea susceptible de divulgación al amparo del derecho ciudadano de acceso a información pública. También resolvió el tribunal *a quo* que la información solicitada se encuentra en manos de terceros y que no está bajo el control del BGF.

Inconformes con este último dictamen y la sentencia parcial emitida el 17 de julio de 2015, el CPI y el señor Cintrón Arbasetti acudieron oportunamente ante este foro apelativo intermedio.⁵ Le imputan al Tribunal de Primera Instancia la comisión de los siguientes cinco errores:

1. Erró el TPI al desestimar el requerimiento de información sobre la carta y la propuesta del Comité Ad Hoc por entender que el mismo había advenido académico.
2. Erró el TPI al desestimar el requerimiento de información sobre la composición del Comité Ad Hoc por entender que no se trataba de “documento público o información en poder del Estado”.
3. Erró el TPI al desestimar el requerimiento de información sobre la identidad de las compañías que

⁵ El Estado y el BGF solicitaron la desestimación del recurso apelativo de autos, por entender que este foro carecía de jurisdicción para resolverlo. Sus solicitudes de desestimación, que estaban fundamentadas en lo que el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió en *M-Care Compounding et al. v. Depto. Salud*, 186 D.P.R. 159 (2012), sobre la consolidación de recursos apelativos y el pago de aranceles de presentación, fueron declaradas No Ha Lugar el 22 de enero de 2016. Posteriormente, el Estado y el BGF acudieron por separado ante el Tribunal Supremo para cuestionar nuestra determinación sobre el asunto jurisdiccional. Mediante las resoluciones de 4 de marzo de 2016, dicho foro denegó la expedición de los autos de *certiorari* solicitados y rechazó emitir una orden de paralización dirigida a este foro apelativo intermedio. El 15 y 29 de marzo de 2016 el Secretario del Tribunal Supremo remitió a este foro los mandatos correspondientes.

adquirieron bonos del ELA en la emisión de principios del 2014 y las cantidades correspondientes por entender que no se trata de información recogida en un documento público o información en poder del Estado.

4. Erró el TPI en su análisis de lo que constituye en nuestra jurisdicción información pública susceptible de ser divulgada.
5. Erró el TPI al acoger las solicitudes de desestimación de las codemandadas apeladas en ausencia de prueba que sostuviera de forma alguna sus alegaciones.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, estamos listos para resolver las controversias planteadas, pero no necesariamente en el mismo orden en que fueron expuestas y discutidas.

III

-A-

En *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 D.P.R. 264, 280-281 (1960), el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 1781, “es en nuestro sistema el medio legal de mayor eficacia para proteger el derecho del ciudadano a enterarse de lo que su gobierno hace”. Sostuvo, asimismo, que “[l]os custodios de documentos públicos en nuestro país tienen, por lo tanto, el deber de permitir a las personas interesadas inspeccionar y sacar copia de esos documentos, **aunque la ley pertinente no les imponga esa obligación de modo expreso**”.

Dos décadas después, en *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477 (1982), dicho foro tuvo nuevamente la oportunidad de considerar los límites y contornos del derecho de la ciudadanía al acceso a la información pública en Puerto Rico. Específicamente, analizó las fuentes de ese derecho y los criterios que deben cumplirse para que las agencias y funcionarios del Estado estén obligados a suministrar la información o los documentos y materiales de naturaleza pública que una persona reclama. En esa ocasión, el Tribunal Supremo refrendó la dimensión constitucional

del “derecho de acceso e información” de la prensa y el público en general, por estar enraizado en el Artículo II, Sección 4 de la Constitución del E.L.A. Concluyó que “existe una estrecha correspondencia entre el derecho a la libre expresión y la libertad de información”. *Id.*, en la pág. 486.⁶ También expresó el Tribunal Supremo que:

No basta con que se reconozca meramente la importante justificación política de la libertad de información. Los ciudadanos de una sociedad que se gobierna a sí misma deben poseer el derecho legal de examinar e investigar cómo se conducen sus asuntos, sujetos solo a aquellas limitaciones que impone la más urgente necesidad pública.⁷

Para el Tribunal Supremo de Puerto Rico “[l]a premisa [de esa correspondencia] es sencilla. Sin conocimiento de hechos no se puede juzgar; tampoco se puede exigir remedios a los agravios gubernamentales mediante los procedimientos judiciales o a través del proceso de las urnas cada cuatro (4) años.” *Id.*, en la pág. 485.

Al evaluar la trayectoria norteamericana sobre el reconocimiento del derecho de acceso a la información en la esfera federal, el Tribunal Supremo concluyó, en esa importante opinión, que “es detectable una preferente inclinación hacia el reconocimiento gradual de ese derecho”, bajo el palio de la Primera Enmienda de la Constitución federal, aunque **sujeto a limitaciones apremiantes de interés público**. *Id.*, en las págs. 487-488. Asimismo, puntualizó:

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**. [...] [A]l recibir del Pueblo soberano la función de gobernar, el Estado no quedó en libertad de decidir cuáles papeles y documentos resultantes de su gestión pública estarían fuera del escrutinio de quienes son,

⁶ En apelación ante el Tribunal Supremo, los demandantes señalaron que el Tribunal Superior cometió error al: (1) negarle copias de los documentos y grabaciones en violación a sus derechos a la libertad de expresión; (2) resolver que no constituye daño irreparable la pérdida de tal derecho; (3) decidir acceder a la entrega de algunos documentos y otros no, sin “base racional para ello”; (4) interpretar restrictivamente el derecho ciudadano a inspeccionar y copiar documentos públicos en este caso bajo el Art. 47 de la Ley de Evidencia, 32 L.P.R.A. sec. 1781; (5) entender que era menester un decreto previo de inconstitucionalidad antes de poder emitir el *injunction* solicitado; y (6) sostener la constitucionalidad del Art. 13 de la Ley Núm. 38 de julio de 1978.

⁷ *Id.*, en la pág. 485.

en esencia, la fuente misma de la soberanía. Únicamente es admisible que el Estado pueda invocar el manto de secretividad para sus propias actuaciones en casos de imperativo interés público.

Id., en la pág. 489.

Claro está, “el derecho de acceso y de recopilar información, al igual que otros, no puede ser absoluto”, por lo que “la Asamblea Legislativa puede aprobar legislación para sustraer del escrutinio público determinados documentos e informes que estén ligados a la fase investigativa o preventiva del crimen y que por su naturaleza pongan innecesariamente en riesgo los resultados de una investigación en curso, la vida de informantes, confidentes y testigos, así como la de los propios empleados y funcionarios del Estado, o que de cualquier otro modo afecten verdaderamente la seguridad pública.” *Id.*, en las págs. 494-495.

Con posterioridad al caso de *Soto*, varias opiniones reafirman iguales principios.⁸ Destaca, en particular, para este recurso, lo señalado en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 D.P.R. 582, 589-590 (2007): “una vez un documento sea catalogado como público, cualquier ciudadano tiene derecho a solicitar su acceso sujeto a determinadas excepciones”.

Así pues, el primer criterio que se debe considerar en un pleito en el que se reclame “acceso a información” es si la información es pública. Luego, procede determinar si la información solicitada no está vedada por alguna de las excepciones que contiene la legislación. En ese análisis es esencial lo dispuesto en el citado artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, que 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.” 32 L.P.R.A. sec. 1781.

⁸ Véanse, como ejemplo, *Santiago v. Bobb*, 117 D.P.R. 153, 159 (1986); *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 D.P.R. 217 (1987); *Noriega v. Hernández Colón*, 130 D.P.R. 919, 938 (1992); *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 D.P.R. 10 (2000), entre otros.

El Artículo 1(b) de la Ley de Administración de Documentos Públicos, 3 L.P.R.A. 1001(b), define *documento público* como:

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 permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones por su valor legal.

3 L.P.R.A. sec. 1001(b) (énfasis suplido.)

Lo que constituye un “documento público”, de conformidad con la referida acepción, no puede interpretarse de forma separada de lo que dispone esa misma legislación sobre lo que comprende el término “documento”, esto es:

...todo papel, libro, folleto, fotografía, película, microforma, cinta magnetofónica, mapa, dibujo, plano, cinta magnética **y cualquier otro material informativo sin importar su forma o características físicas. Incluye también los generados de forma electrónica, aunque nunca sean impresos en papel u otro medio distinto al creado originalmente.** El material bibliográfico, o de museo, adquirido para propósitos de exposición, consulta u otros relacionados y las publicaciones, no están incluidos en la definición de la palabra documento.

3 L.P.R.A. sec. 1001(a) (énfasis suplido.)

Al interpretar el alcance de estas disposiciones se ha señalado que “[u]na vez un documento **cae bajo alguna de estas definiciones**, el ciudadano común tiene derecho a solicitar acceso a la información [...]” y “en principio, todo ciudadano, por el solo hecho de serlo, tiene el ‘interés especial’ necesario para solicitar examinar documentación pública”. *Ortiz v. Dir. Adm de los Tribunales*, 152 D.P.R. 161,177 (2000).

Ahora bien, aunque no existe una “legislación especial que disponga las excepciones en las que el Estado puede mantener ciertos documentos fuera del escrutinio público”, se excluyen de ese canon algunas categorías de documentos públicos. Esta relación de excepciones se adoptó en *Angueira v. J.L.B.P., supra*, en la pág. 24, que fue luego reiterada en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, en la pág. 591 y ss:

[E]ste Tribunal ha afirmado los supuestos en los que el estado válidamente puede reclamar la confidencialidad, a saber: (1) cuando una ley así lo declara; (2) cuando la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (3) cuando revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) cuando se trate de la identidad de un confidente; y (5) cuando sea información oficial conforme la Regla [...] de Evidencia [2009].

Si el Estado se niega a proveer la información pública solicitada, tiene la carga de justificar su posición a la luz de cualquiera de las excepciones enumeradas.

En fin, “en la medida en que todo ciudadano tiene el derecho a inspeccionar cualquier documento público, el acto de denegar el acceso, por sí mismo, causa al solicitante un daño claro, palpable y real. [...] [Si] el Estado injustificadamente impide al ciudadano inspeccionar un récord público, lesiona su derecho fundamental a estar informado.” *Ortiz v. Dir. Adm de los Tribunales*, 152 D.P.R., en la pág. 177.

-B-

La expedición del auto de *mandamus* está regulado por varias disposiciones legales: la Ley de Mandamus, contenida en el Código de Enjuiciamiento Civil, Arts. 649-651, 32 L.P.R.A. secs. 3421-3423;⁹ la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 54;¹⁰ y la Regla 55 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 55.¹¹

⁹ El Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, ya citado, 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 y deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

¹⁰ La Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V., R. 54, regula el procedimiento para la expedición de un *mandamus* por el Tribunal de Primera Instancia:

El auto de *mandamus*, tanto perentorio como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto. Cuando se solicite dicho remedio y 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 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

El recurso de *mandamus* es un auto altamente discrecional y privilegiado que se expide para ordenar a cualquier persona natural, agencia, junta, corporación o a un tribunal de inferior jerarquía, que cumpla o ejecute un acto que forma parte de sus deberes y atribuciones. Este recurso solo se utiliza para exigir el cumplimiento de 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. 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. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 D.P.R. 253, 263 y 265 (2010).

El requisito fundamental para expedir el auto de *mandamus* reside en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado. Es decir, la ley no solo debe autorizar, sino exigir la acción requerida. Ahora bien, este deber **no tiene que surgir expresamente** de un estatuto, ya que es a los tribunales a los que corresponde interpretar la ley para determinar la presencia o ausencia de un acto ministerial. *Id.*, en las págs. 264 y 265; *Báez Galib y Otros v. C.E.E. II*, 152 D.P.R. 382, 391-392 (2000); *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 D.P.R. 359, 365 (2006) (Sentencia),

prontamente. Se obtendrá el cumplimiento de las órdenes dictadas por el tribunal del mismo modo en que se exige el cumplimiento de cualquier otra orden.

¹¹ El texto claro de la anterior Regla 55 de las Reglas de Procedimiento Civil de 1979, disipaba toda duda sobre tal disposición sumaria:

El remedio anteriormente asequible por el auto de *mandamus*, tanto *perentorio* como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto. Cuando se solicitare dicho remedio y *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 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 fuere necesario, y dictará su decisión prontamente. Se obtendrá el cumplimiento de las órdenes dictadas por el tribunal del mismo modo en que se exige el cumplimiento de cualquiera otra orden. El Tribunal Supremo y el Tribunal de Circuito de Apelaciones podrán expedir autos de *certiorari*, de *mandamus* y de *hábeas corpus*, así como otros recursos y causas que se determinen por ley. El Tribunal Supremo podrá expedir autos inhibitorios y de *quo warranto* según lo dispuesto en las leyes especiales aplicables. La expedición de un *injunction* se regirá por lo dispuesto en la Regla 57 y en las leyes especiales aplicables.

que cita a *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 D.P.R. 407 (1982).

En lo atinente a las controversias planteadas en el recurso que nos ocupa, en *Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra*, en las págs. 279-280, el Tribunal Supremo sostuvo que:

Para que el derecho a la inspección de documentos pueda reclamarse por *mandamus*, no precisa una ley que expresamente imponga deber alguno de permitir la inspección, como una obligación comprendida en las atribuciones de un cargo. Basta que el derecho a la inspección que se reclama exista para que *ipso facto* surja el deber impuesto implícitamente por el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de permitir tal inspección.

En todo caso, el *mandamus* es un recurso discrecional y altamente privilegiado, por su carácter extraordinario. *C.R.I.M. v. Méndez Torres*, 174 D.P.R. 216, 227-228 (2008); *Báez Galib y Otros v. C.E.E. II*, 152 D.P.R., en la pág. 391. Su expedición está sujeta a que se cumplan cuatro requisitos: (1) que no exista otro remedio legal disponible para que el peticionario haga valer su derecho de que el funcionario cumpla con un deber ministerial; (2) **que se haya realizado una solicitud previa al funcionario en cuestión**; (3) que el deber del funcionario y el derecho del peticionario surjan de forma clara y patente; y (4) que el peticionario tenga un interés especial en el derecho que reclama. David Rivé Rivera, *El mandamus en Puerto Rico*, 46 Rev. C. Abo. P.R. 15, 19 (1985); Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme* 589 (2da ed., Forum 2001); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406, 447-448 (1994); *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 D.P.R. 443, 454-455 (2006).

Entre los factores que se deben considerar cuando se solicita que un tribunal expida un auto de *mandamus* se encuentran: **el posible impacto que este pueda tener sobre los intereses públicos involucrados**; evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo; y que el auto no se preste a

confusión o perjuicio de los derechos de terceros. En cuanto al primer asunto, el Tribunal Supremo expresó que:

... en la concesión del auto de *mandamus* deben considerarse no solo los requisitos que imponen los estatutos orgánicos y nuestra jurisprudencia interpretativa al respecto, sino los factores que, sin intención de ser taxativos, se han mencionado. En ese contexto ya antes hemos reconocido que **el factor más importante al evaluar la concesión de un auto de *mandamus* es el posible impacto que tal recurso pudiera ocasionar al interés público**. A estos efectos expresamos que, “de ordinario”, el posible impacto público que tendrá la expedición del *mandamus* será proporcional a la importancia del deber ministerial que se alega ha sido incumplido y que se pretende vindicar mediante el *mandamus*. La “discreción” del auto y su relación con los remedios de equidad implica, entonces, que **“el tribunal no está atado a un remedio fijo sino que se puede diseñar un remedio compatible con los intereses públicos envueltos”**.

AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., 178 D.P.R., en las págs. 268-269. (énfasis suplido); *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R., en la pág. 448.

En cuanto al contenido de la solicitud de *mandamus*, la jurisprudencia ha establecido que el peticionario debe precisar en detalle el acto que requiere del demandado, la fuente legal que le impone al demandado esa obligación **y el requerimiento previo que se le ha hecho**. David Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios* 129 (U.I.P.R. 1996); *Carro v. Matos*, 67 D.P.R. 464, 468 (1947); *Medina v. Fernós, Comisionado*, 64 D.P.R. 857, 860 (1945).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que, salvo algunas excepciones, debe existir un requerimiento previo del peticionario hacia el demandado para que este cumpla con el deber ministerial exigido. Respecto al cumplimiento de este requisito, en *AMPR v. Srio. Educación, supra*, el Tribunal Supremo citó con aprobación las siguientes expresiones del profesor Rivé Rivera:

... debe alegarse en la petición, tanto el requerimiento como la negativa, o la omisión del funcionario en darle curso. **Solo se exime de este requisito:** 1) cuando aparece que el requerimiento hubiese sido inútil e infructuoso, pues hubiese sido denegado si se hubiera hecho; o 2) **cuando el deber que se pretende exigir es uno de carácter público, a diferencia de uno de naturaleza particular, que afecta solamente el derecho del peticionario**.

AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra, en la pág. 267. Véanse además: *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R., en las págs. 447-448 y David Rivé Rivera, *op. cit.*, en la pág. 125.

Por lo tanto, cuando se utiliza el remedio de *mandamus* para obligar el cumplimiento de una función que redunda en el beneficio del público en general, y no se solicita en beneficio de una persona privada, “no es necesario hacer un requerimiento previo al funcionario encargado de ejecutar el acto”. *Id.*¹²

La persona que solicita la expedición de un auto de *mandamus*, tiene la obligación de demostrar la existencia de un deber ministerial que no ha cumplido el funcionario público contra quien se ha presentado el recurso. Ahora bien, aun cuando se demuestre que existe un deber ministerial que no se ha ejecutado, aun así el *mandamus* puede denegarse si, entre otros factores, su expedición causaría **un impacto negativo al interés público, superior al impacto positivo, o por la imposibilidad de cumplir dicho deber ministerial**. *Id.* (énfasis suplido).

También se ha resuelto que no es suficiente que el peticionario tenga un derecho claro a lo que solicita y que el demandado tenga la obligación correspondiente de permitir el ejercicio de ese derecho, para que deba expedirse un auto de *mandamus*. “Se trata de un auto altamente privilegiado, según expresa la ley de su creación [...], y los tribunales tienen necesariamente que medir todas las circunstancias concurrentes, tanto al determinar si debe o no expedirse el auto como **al fijar el contenido de la orden**, una vez resuelva en la afirmativa la cuestión inicial”. *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82

¹² Al evaluar los hechos que el Tribunal Supremo de Puerto Rico tuvo ante su consideración en *AMPR v. Srio. Educación, supra*, se sostuvo que **el requerimiento previo era innecesario**, toda vez que “en el caso de autos nos encontramos ante **un deber de carácter público**, que afecta no solo a los maestros de educación física, sino también a los estudiantes del Sistema de Educación Pública de Puerto Rico”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 D.P.R., en la pág. 267 (nota al calce 34.)

D.P.R., en las págs. 283 y 284; *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, *supra*, en la pág. 266.

“En otras palabras, el remedio no se concede *ex debito justitiae* y tan pronto se reconoce el derecho del peticionario, sino únicamente cuando el tribunal esté convencido de que se cumplirán propósitos de utilidad social e individual. Para esos fines, es indispensable estimar qué efectos tendrá la orden en el adecuado cumplimiento de las responsabilidades del funcionario afectado por ella y hasta qué punto habrá de beneficiar al solicitante. Procede, en síntesis, establecer el más fino equilibrio posible entre los diversos intereses en conflicto”. *Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra*, en la pág. 284.

Cuando la parte demandante prueba la existencia de un deber ministerial y que este no se ha cumplido, **le corresponde al funcionario sobre quien recae tal deber ministerial la carga probatoria de demostrar que la concesión del auto afectaría negativamente un interés público mayor o que simplemente se le hace imposible cumplir.** Además, el funcionario, en su obligación de probar el detrimento al interés público que pudiera eximirlo de cumplir con el deber impuesto, no puede descansar meramente en sus alegaciones, sino que deberá presentar evidencia preponderante que coloque al tribunal en posición de constatar el impacto o perjuicio alegado. Solo así podrá colocar al foro primario en posición de decidir si deniega el recurso conforme a la evidencia demostrativa del impacto perjudicial al interés público. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 D.P.R., en las págs. 269 y 270. (énfasis suplido.)

IV

No está en controversia que los apelantes obtuvieron copia de la misiva que el aludido Comité Ejecutivo Ad Hoc cursó al Gobernador de Puerto Rico y a la Presidenta del BGF. De igual

modo, los apelantes recibieron la totalidad del informe sobre la situación fiscal y la economía de Puerto Rico que preparó la señora Krueger.

Por consiguiente, la solicitud de información presuntamente no recibida por ellos se circunscribe a la siguiente: (a) la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron bonos del Estado en la emisión de marzo de 2014 y la cantidad específica de bonos que cada una de ellas obtuvo; (b) la identidad de cada uno de los miembros del aludido Comité Ejecutivo Ad Hoc, con quien el Estado y el BGF negociaron los términos de la emisión; y (c) la propuesta que este comité cursó al Estado en la que se alega que los bonistas establecieron los términos y las condiciones para negociar con el gobierno la emisión de bonos.

Es preciso determinar que, para fines de los hechos de este caso, y al evaluar la procedencia de la petición de *mandamus*, si los apelantes hicieron o no un requerimiento previo de información al Estado o al BGF, es irrelevante, toda vez que consideramos que el deber que los apelantes pretendieron exigir es uno de carácter público, que, como explicaremos de inmediato, no solo afecta su derecho de acceso a la información, sino el derecho de acceso a información pública que tienen todos los miembros de la sociedad puertorriqueña.¹³

De todos modos, y en cuanto a la información gubernamental objeto del recurso de autos, surge del expediente que los apelantes realizaron un requerimiento previo o al Estado o al BGF. Y así también se desprende de los dos dictámenes apelados y de otros documentos que forman parte del expediente apelativo.

¹³ Véase el análisis jurisprudencial que antecede, en las páginas 13 y 14 de esta Sentencia.

Debemos puntualizar, también, que ni el Estado ni el BGF reclamaron o probaron que la información solicitada por los apelantes sea de carácter confidencial, esté protegida por algún privilegio evidenciario o que su divulgación lesione derechos fundamentales de terceros.

Con esto en perspectiva, y como cuestión de umbral, debemos analizar si la información identificada en los incisos “a”, “b” y “c”, antes relacionados, puede catalogarse o clasificarse como “documento público”.

-A-

Destacamos, de entrada, que no coincidimos con la determinación del foro apelado y las posturas del Estado y el BGF, de que para determinar si la información solicitada constituye “un documento público”, es necesario que esté “recogida” en un soporte material o en un formato tangible (susceptible de fotocopiar, como sugiere el BGF en su escrito¹⁴) o que contenga “características físicas tangibles”, o que no puede tratarse de información que surja de “cualquier formato”, como sentenció el tribunal primario.

Ciertamente, esa apreciación escapa a lo que dispone expresamente el Art. 1(a) de la Ley de Administración de Documentos Públicos, que versa sobre lo que comprende un documento en el contexto público o gubernamental, esto es, entre otras cosas, “cualquier material informativo *sin importar su forma o características físicas*”. También, “**los generados de forma electrónica, aunque nunca sean impresos en papel** u otro medio distinto al creado originalmente”. Como adelantamos, lo que constituye un “documento público”, no puede interpretarse de forma separada de lo que esa misma legislación dispone sobre lo que comprende el término “documento”.

¹⁴ Escrito en oposición del BGF, en la pág. 14.

Las múltiples formas en las que hoy día se genera, recibe e incluso se almacena o conserva información, y que no se limita, como hemos dicho, a información recogida **en un formato de papel**, no puede impedir, **como norma general**, que la información de carácter pública pueda ser divulgada, que el Estado la ponga a disposición del ciudadano que la solicite o que, de algún modo, permita su acceso, aunque este tenga que sufragar el costo razonable de su reproducción o inspección, cuando esto no represente una carga indebida o tan onerosa que anule el derecho que el ciudadano reclama.

Resolvemos, por consiguiente, que el Tribunal de Primera Instancia se equivocó al circunscribir o limitar, del modo intimado en su sentencia, lo que en nuestra jurisdicción constituye un documento público o **información pública** susceptible de ser divulgada. Se cometió el error número cuatro que los apelantes le imputaron al foro primario.

-B-

A la luz de la normativa jurídica examinada, ¿son “documentos públicos” o información pública, susceptible de divulgación, la composición del aludido Comité Ejecutivo Ad Hoc, la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron los bonos que el Estado emitió en marzo de 2014, y los términos y las condiciones de la transacción gubernamental final? Resolvemos que sí, por lo que sobre esa información pública **existe un derecho de acceso por parte de cualquier ciudadano con interés en ella.**¹⁵ Nos explicamos.

¹⁵ Entre la información que los apelantes solicitaron en la petición de *mandamus* se encuentra la concerniente a una supuesta propuesta que establecía los términos y las condiciones que los miembros del Comité Ejecutivo Ad Hoc impusieron para negociar con el Estado la emisión de marzo de 2014. Resolvemos que, en este aspecto, la información pública susceptible de divulgarse es aquella relacionada a la contratación final, pues este negocio jurídico es el que establece los términos y condiciones reales a los que el Estado se obligó contractualmente. De todos modos, y como discutiremos más adelante, el tribunal primario nada dispuso sobre esta solicitud de información que los apelantes incluyeron en la demanda de *mandamus*.

Nótese que la información aludida guardaría tangencia y relación estrecha y directa con las gestiones que el Poder Ejecutivo habría de llevar a cabo para darle vigencia a la referida Ley 34-2014 y obtener el financiamiento requerido para resolver, en cierta medida, los problemas de liquidez del gobierno central y de sus corporaciones públicas. En esa gestión gubernamental, era lógico e imprescindible que el Estado supiera con certeza con qué entidades o personas estaba realizando negocios.

También era indispensable que, antes de efectuar cualquier transacción de negocio que comprometiera las finanzas y estabilidad económica del gobierno, el Estado conociera los términos y las condiciones de ese negocio y sus implicaciones para el país. De hecho, en el Art. 3 de la Ley 34-2014, se autorizó al Secretario de Hacienda, puesto gubernamental que para entonces ocupaba la hoy Presidenta del BGF, a negociar y otorgar, entre otras cosas, “aquellos [...] acuerdos de compra y otros acuerdos de financiamiento que sean necesarios para la venta de los bonos y pagarés autorizado por esta Ley, *bajo aquellos términos y condiciones que el Secretario de Hacienda, con el asesoramiento del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, determine sean los más convenientes para los mejores intereses del Estado*”.

Tomamos conocimiento judicial de las circunstancias que rodearon la emisión de bonos de obligaciones generales que autorizó la referida legislación. Según trascendió en los medios de comunicación, algunos funcionarios públicos, entre ellos la Presidenta del BGF y el Secretario de la Gobernación, expresaron su preocupación de que las compañías de fondos de cobertura, tomaran ventaja de las circunstancias fiscales y económicas precarias del país y el negocio final, de este concretarse, perjudicará más la economía de Puerto Rico. La misiva que el aludido Comité Ejecutivo Ad Hoc remitió al Gobernador de Puerto

Rico y a la Presidenta del BGF, y que estos pusieron a disposición de los apelantes, también da cuenta de ese hecho.¹⁶ Estas circunstancias dan relevancia pública a la información en torno a cuántos fondos de cobertura participaron de la emisión de bonos efectuada en marzo de 2014 y el alcance de la deuda pública que el Estado contrajo con estas empresas en particular o, lo que es lo mismo, la cantidad de bonos que estas adquirieron.

En este contexto tan particular, es difícil escapar a la conclusión de que la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron bonos del Estado, la identidad de los miembros del Comité Ejecutivo Ad Hoc, con quien el Estado negoció, y las condiciones y términos de la transacción gubernamental *final*, **ciertamente constituya información pública que, sin duda, se originó, generó recibió o compartió en alguna dependencia del gobierno central**, aunque la información no esté recogida o no se haya conservado en un formato en particular.

Verdaderamente, esta información pública sobre la gestión del gobierno, interesa, no solo a la prensa del país, o a los apelantes, sino a todos los miembros de la sociedad puertorriqueña. Véanse: *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, *supra*, en la pág. 175¹⁷ y las expresiones de la Juez Asociada del Tribunal Supremo, Honorable Anabelle Rodríguez Rodríguez, en la opinión disidente que suscribió en *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 D.P.R. 920, 954-955 (2011)¹⁸, que explican con mucho acierto

¹⁶ Ap. del recurso, en las págs. 15 y 16.

¹⁷ Expresó el Tribunal Supremo: “El propósito primordial de los derechos reconocidos en la Sec. 4 del Art. II, *supra*, es garantizar la libre discusión de los asuntos de gobierno. Ello conlleva intrínsecamente asegurar y facilitar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de gobierno, y que constan en las agencias del Estado. La premisa es sencilla, si el Pueblo no está debidamente informado del modo en que se conduce la gestión pública, se verá coartada su libertad de expresar, por medio del voto o de otra forma, su satisfacción o insatisfacción con las personas, reglas y procesos que le gobiernan”.

¹⁸ Expresó la Juez Asociada Rodríguez Rodríguez: “La libertad de informar y ser informado determina el grado de respeto que nuestra sociedad le reconoce a los

el rol indispensable de la prensa libre en una sociedad democrática que se gobierna a sí misma.

V

-A-

Ahora bien, los apelantes obtuvieron copia de ciertos documentos de los que surge alguna información sobre las entidades que adquirieron bonos de la emisión de marzo de 2014. Específicamente, se les dio copia del contrato de compra (*purchase contract*) que el Estado y 14 suscriptores representados por Barclays Capital, Inc., suscribieron el 11 de marzo de 2014. De este arreglo contractual se desprende que el Estado se comprometió a venderle al siguiente grupo de suscriptores, **todos** los bonos de obligaciones generales a un precio final descontado de \$3,226,869,539.33:

Barclays Capital Inc.; Morgan Stanley & Co. LLC; RBC Capital Markets, LLC; BofA Merrill Lynch; Goldman, Sachs & Co.; J.P. Morgan Securities, Inc.; Samuel A. Ramírez & Co., Inc.; Firstbank Puerto Rico Securities Corp.; Mestrow Financial, Inc.; Jefferies & Company; Oriental Financial Services Corp.; Popular Securities, Inc.; Santander Securities Corporation; y USB Financial Services Incorporated of Puerto Rico.¹⁹

La información que los apelantes desean obtener, y que aducen no han recibido o no tienen, está relacionada con la participación o venta de esos valores a los fondos de cobertura en el mercado primario:

El 26 de marzo de 2015 una funcionaria del BGF le comunicó a la parte demandante que dicha entidad no controla el mercado secundario sobre los fondos de cobertura e indicó que no tenía la información del universo de fondos que pudieran tener deuda de Puerto Rico ni qué cantidades de bonos poseía en ese momento cada

derechos humanos. El periodismo vigila las acciones de los gobernantes y la información que disemina permite que los gobernados abandonen el papel de espectadores acrílicos de pseudorealidades, para convertirse en individuos deliberantes, reflexivos y con conocimientos, cualidades todas indispensables del ámbito democrático. **Es decir, el periodismo, al brindar información ayuda al ciudadano a ejercer su ciudadanía y a participar, de manera efectiva, en las decisiones de su gobierno.** En una sociedad democrática, la prensa libre sienta las bases del debate público y la participación ciudadana. Para que la prensa pueda ejercer ese rol fundamental, es indispensable que no pueda ser controlada por el gobierno o manipulada para servir a los intereses de aquellos en el poder”.

¹⁹ Ap. del recurso, en la pág. 180.

compañía. A raíz de la referida aclaración, la parte apelante delimitó su solicitud a fines de que se le proveyera la información específicamente en relación con aquella emitida en el mercado primario al que el BGF sí tiene acceso. La información solicitada fue delimitada a tal nivel que se circunscribió a la emisión de \$3.5 mil millones de dólares que hizo el gobierno de Puerto Rico el 11 de marzo de 2014. [...].²⁰

El BGF arguye, esencialmente, que “no participó activamente en el mercadeo y venta de dichos bonos”, ya que ni el Estado ni el BGF acuden *directamente* al mercado. Sostiene el BGF que por eso se estructuró esta transacción con Barclays, y se le otorgó a esta un descuento en el precio de venta de los bonos, para que Barclays y los demás suscriptores se encargaran de mercadearlos y revenderlos.

Plantea el BGF que “la identidad de las compañías de Fondos de Cobertura que en aquel momento adquirieron bonos del ELA *en el mercado primario* en la emisión del mes de marzo de 2014 y las cantidades adquiridas por dichas compañías[,] estaría en manos de los suscriptores que se encargaron de vender los bonos al público en general”.²¹ Aduce, por consiguiente, que son los aludidos suscriptores, quienes deben tener información precisa sobre los fondos de cobertura que adquirieron los bonos del Estado, por lo que la información requerida debe ser solicitada a ellos, y no al BGF.

En su alegato en oposición el Estado recalca prácticamente lo mismo que el BGF, aunque sostiene que la información solicitada ya los apelantes la tienen, por cuanto **la transacción con Barclays constituyó “la transacción inicial en el mercado primario”**. Así, el Estado alega que esta solicitud de información se tornó en académica, toda vez que el BGF puso a disposición de los apelantes tal información cuando les suministró copia del *purchase contract* e identificó los principales suscriptores que

²⁰ Escrito de apelación, en la pág. 5.

²¹ Alegato del BGF, en las págs. 21 a 24.

participaron en la emisión de marzo de 2014 (a saber, Barclays, Morgan Stanley y RBC Capital Markets.)²²

Del contrato de compra surge que la transacción entre el Estado y Barclays constituyó lo que en inglés se denomina como “Initial Public Offering”.²³ Esta transacción inicial se desarrolla en el mercado primario y ocurre como resultado de una interacción directa entre el emisor original del valor (en este caso, el Estado), y el que adquiere el valor mediante compra (en este caso, los suscriptores representados por Barclays.) Esta transacción inicial en el mercado primario, el emisor original del valor también puede efectuarla mediante intermediarios.²⁴

En cuanto a la diferencia entre el mercado primario y el mercado secundario, se ha afirmado que:

The primary and secondary markets are both platforms in which corporations [or government institutions] fund their capital requirements. While the functions in the primary stock exchange are limited to first issuance, a number of securities and financial assets can be traded and re-traded over and over again. The main difference is that **in the primary market**, the company [or government institutions] **is directly involved in the transaction**, whereas **in the secondary market**, the company [or government institutions] **has no involvement since the transactions occur between investors**.²⁵

Así pues, tienen razón los apelados al plantear que el Estado, como el emisor original de los bonos de obligaciones generales, no acudió directamente al mercado secundario, es decir, no le vendió directamente a los inversionistas. Fue Barclays y los principales suscriptores del sindicato, quienes se encargaron de la distribución de la aludida emisión.

²² Alegato del Estado, en las págs.19-20; Ap. del recurso, en la pág. 181.

²³ En el aludido contrato de compra que el Estado suscribió con Barclays, se distingue entre *initial public offering* y *public offering*. Véase, por ejemplo, la página 169 del apéndice del recurso.

²⁴ Véase: Gary L. Gastineau, *The Dictionary of Financial Risk Management* 221(F.J. Fabozzi Associates 1996.)

²⁵ Consúltese <http://www.differencebetween.com/difference-between-primary-and-vs-secondary-markets/> (última visita del 19 de febrero de 2016.) Véanse también: Gary L. Gastineau, *op. cit.*, en la pág. 248; John C. Coffee, Jr., *Securities Regulation, Cases and Material* 22 (10ma. Ed., Thomson West 2007.)

Ahora bien, concurrimos con los apelantes en que “la contratación de terceros para la distribución y venta de los bonos emitidos en marzo de 2014 no elimina el carácter público de la información solicitada”. En sentido general, si lo contrario fuera cierto, nunca sería de naturaleza pública la información sobre las transacciones o gestiones que lleva a cabo el gobierno, específicamente cuando se utiliza este tipo de arreglos.

Ciertamente, el Estado no puede estar totalmente desvinculado de las transacciones posteriores que Barclays o los otros suscriptores realicen o hayan efectuado como parte de la “transacción [de venta] inicial” de los aludidos bonos en el mercado primario, a pesar de que Barclays y los otros suscriptores no actuaron como agentes o asesores del Estado cuando adquirieron los bonos, y tenían o poseen intereses financieros propios e independientes a los del Estado.²⁶

Adviértase que el ofrecimiento público que Barclays habría de realizar en el mercado tendría que respetar el acuerdo hecho con el Estado. Así, por ejemplo, en el *purchase contract* se estableció que, en principio, “[t]he underwriters **agree to make a bona fide public offering of all the Bonds at prices not in excess of the initial public offering** (or not less than the yields) **set forth** (or derived from information set forth) **on the inside cover page of the Official Statement**”. Si el Estado no tuviera información sobre ese ofrecimiento o venta de los bonos al público en general, ¿cómo podría fiscalizar, entre otros asuntos de interés, el cumplimiento de esta cláusula contractual?²⁷ Nótese también que la gestión de mercadeo y distribución que el Estado encargó a

²⁶ Ap. del recurso, en las págs. 166 y 169.

²⁷ La cláusula contractual aludida también establece que la fijación del precio de venta por parte de los suscriptores dependería del comportamiento o las condiciones del mercado de valores, pues, a renglón seguido, se dispuso que: “*The Underwriters reserve the right to change such initial public offering prices or yields as they deem necessary in connection with the marketing of the Bonds*”. *Id.*

Barclays tenía su razón de ser: ellos adquirieron la totalidad de la emisión de bonos de obligaciones generales del Estado con un descuento millonario sustancial.²⁸

De igual modo, y aunque el Estado no interviene **directamente** en el mercado secundario, no podría estar desligado de la reventa de los aludidos valores en ese mercado – y así surge de la Ley 34-2014 –, pues tendría que cumplir con los términos de la emisión original, particularmente el pago del principal y de los intereses que los bonos generen a la fecha de su vencimiento. También, y en caso de surgir algún impago o incumplimiento (*default*) o cualquier disputa relacionada a la emisión, el Estado tendría que comparecer ante el foro jurisdiccional correspondiente.²⁹

Así pues, los pormenores de este **contrato gubernamental** crean una robusta impresión contraria a las alegaciones de los apelados de que no poseen o *no tienen acceso* a la información pública que los apelantes interesan obtener, o que el Estado o el BGF no la hayan recibido (o generado) y conservado.

Es oportuno destacar que la información que los apelantes solicitaron es muy precisa y definida. Ellos no piden acceso al universo de todas las entidades o personas naturales que adquirieron o pudieron adquirir bonos del Estado. Tampoco piden el tracto *ad infinitum* de las transacciones de venta y reventa que puede darse entre diversos inversionistas en una interacción amplia y abierta en el mercado secundario. Lo único que solicitan los apelantes es que el Estado identifique o divulgue cuáles y cuántos **fondos de cobertura** participaron de la emisión de marzo de 2014. ¿Cuán oneroso puede ser eso para el Estado? Aunque el

²⁸ Alegato del BGF, en la pág. 21.

²⁹ En el *purchase contract* que el Estado y el sindicato de suscriptores formalizaron, también se estableció una **cláusula de divulgación continua** de información en conexión con las operaciones fiscales del Estado. El Estado se comprometió a suministrar esta información a Barclays, a través de un sistema electrónico especializado. Ap. del recurso, en las págs. 168 y 169.

foro primario debió evaluar este asunto, lo cierto es que sobre este aspecto no se aportó prueba fehaciente. Veamos.

-B-

Es un hecho cierto, y así se desprende del dictamen apelado, que el BGF estableció que la información requerida **no** surge del informe mensual sobre la deuda pública que, conforme al artículo 11 de la Ley 34-2014, esa corporación tiene que presentar ante las cámaras legislativas.³⁰ En efecto, y contrario a lo que los apelantes plantearon, el BGF probó que ese informe no incluye un desglose o detalle de los tenedores de la deuda y tampoco especifica cuáles de esos tenedores son fondos de cobertura.

No obstante, es persuasivo el planteamiento de los apelantes de que para preparar y generar ese informe mensual, el BGF debe poseer información pormenorizada sobre los renglones generales que comprenden ese informe, a saber, los detalles de la deuda pública. Como mínimo, tal circunstancia genera dudas legítimas en cuanto a que el Estado no posea información relevante a la solicitada.³¹

El BGF argumenta, sin embargo, que la recopilación de “la información solicitada por la parte apelante implicaría dedicar los

³⁰ Al respecto, el Tribunal de Primera Instancia expresó en la segunda sentencia que: “en cuanto a la preparación de los informes mensuales requeridos por la Ley 34-2014, el artículo 11 de la ley no precisa el contenido de dicho desglose, ni dispone que la información aquí solicitada (la identidad de los fondos de cobertura que adquirieron bonos en el mercado primario y la cantidad de bonos que posee cada uno de esos fondos), deba surgir de los referidos informes”. Ap. del recurso, en las págs. 210 y 211.

³¹ En esta coyuntura es pertinente abundar sobre la interrelación que existe entre el mercado primario y el secundario y lo indispensable que resulta conocer de antemano si habrá un determinado mercado secundario que garantice de algún modo la liquidez que se procura mediante una nueva emisión de valores:

Of course, there must first be issuances in the primary market before a secondary market can arise. **Interestingly, the reverse is also generally true: the promise of a secondary market is needed to facilitate primary issuances. As a practical matter, before an issuer can sell its shares to a broad spectrum of the public, it will usually need to be able to assure its prospective investors that some secondary market will provide them with liquidity.** When no such secondary market exists [...], the corporate [or government institutions] issuer will usually find it easier to make instead a “private placement” of its securities to a small, select group of sophisticated investors (which group will largely consist of institutional investors.) [...]

recursos gubernamentales” para “completar labores investigativas que no le corresponden”. También aduce que el “interés público en utilizar los recursos gubernamentales eficientemente supera cualquier interés que pudiera tener la parte apelante en convertir a las dependencias gubernamentales en sus brazos investigativos”.

Argumenta también, y así se desprende del expediente apelativo, que desde el 10 de abril de 2015 los apelantes conocen la identidad de los principales suscriptores que participaron en la emisión de marzo de 2014 e incluso llegaron a contactar a algunos de ellos con la finalidad de obtener información adicional, aunque presuntamente no tuvieron mucho éxito en esa encomienda.³² De igual forma, el 15 de julio de 2015 los apelantes publicaron una nota periodística en la que afirmaron que habían recopilado o identificado, por cuenta propia, 26 fondos de cobertura con los que el Estado negoció en marzo de 2014. Esa lista fue catalogada por ellos como “la más completa” hasta entonces.

Como fue discutido, uno de los criterios que debe guiar la discreción judicial al evaluar si debe expedirse o no el auto discrecional y altamente privilegiado del *mandamus*, es el efecto que la orden judicial tendrá en el adecuado cumplimiento de las responsabilidades del funcionario y hasta qué punto la orden habrá de beneficiar al solicitante. Antes de expedir el auto, el tribunal también tiene que estar convencido de que se cumplirán propósitos de utilidad social e individual, aun cuando se reconozca el derecho del peticionario.

Claro está, una vez la parte demandante prueba la existencia de un deber ministerial (en este caso, el de proveer acceso a información o documento de carácter público), el Estado entonces tiene que demostrar que la concesión del auto afectaría negativamente un interés público. Para ello, no puede descansar

³² Ap. del recurso, en la pág. 181.

meramente en sus alegaciones, sino que deberá presentar evidencia preponderante que ponga al tribunal en posición de ***constatar*** el impacto o perjuicio alegado. “Solo así [el Estado] podrá colocar al foro primario en posición de decidir si deniega el recurso, conforme a la evidencia demostrativa del impacto perjudicial al interés público”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, *supra*, en las págs. 269 y 270.

Al resolver concluyentemente el recurso extraordinario ante su consideración, a favor del Estado y el BGF, el foro primario no celebró una vista probatoria, a pesar de que el Estado tenía que demostrar, de forma concreta, en qué consiste el alegado perjuicio que la producción de esta información le ocasionaría, así como su grado y magnitud. Ese impacto en el interés público fue circunscrito de forma muy general por el BGF, en el aspecto de la “eficiencia en la gestión gubernamental” y la alegada utilización y dedicación de los recursos públicos para “completar labores investigativas”.

Como anticipamos, el Estado no alegó ni probó que la información que los apelantes solicitaron fuera de carácter confidencial. Tampoco probó que no la tuviera, ni invocó sobre ella ningún privilegio probatorio o que su divulgación lesionara derechos fundamentales de terceros. Únicamente adujo que esa información no constituye un “documento público” porque, según alegó, no está en su poder, le resultaría ‘oneroso’ proveerla y que involucrarse en “conseguirla” implicaría efectuar gestiones investigativas que no le corresponden.

En “el más fino equilibrio posible entre los diversos intereses en conflicto”, y de conformidad con las normas jurídicas discutidas, procede que el Tribunal de Primera Instancia celebre una vista probatoria en la que el Estado tenga la oportunidad de demostrar, por preponderancia de la prueba, en qué consiste el

alegado perjuicio en la eficiencia y mejor uso de los recursos gubernamentales, esto es, la onerosidad o imposibilidad de producir la información pública solicitada que esté en su poder.

En esta encomienda, el foro primario deberá evaluar las dificultades específicas que el Estado pueda demostrar, que impiden la divulgación de dicha información, y *la necesidad y razonabilidad* de que los apelantes sufraguen, todo o en parte, la producción de la información solicitada. Antes, el tribunal primario deberá pasar juicio y determinar el beneficio o la utilidad social o individual, si alguna, que obtendrán los apelantes, y si estos pueden acceder a esa información por otras vías o canales, como *parece* surgir de los documentos que fueron incluidos en el expediente apelativo.

Ahora bien, la información gubernamental que será objeto de la vista probatoria es **la identidad de los fondos de cobertura** que, a través de Barclays y los demás suscriptores identificados en el *purchase contract*, negociaron y compraron del Estado los bonos emitidos en marzo de 2014. De igual modo, las cantidades de bonos que cada uno de esos fondos adquirió.

La vista probatoria no se extenderá a auscultar información sobre la identidad del universo de todas las entidades o personas naturales que finalmente adquirieron o adquieran bonos de la emisión de marzo de 2014. En su acepción más dilatada, esta información tan amplia no puede constituir un “documento público”, que esté en poder del Estado y sea susceptible de divulgación. Concluir lo contrario sería irrazonable y un desconocimiento básico del comportamiento de los mercados financieros y de valores, que principalmente se caracterizan por su inestabilidad y cambios rápidos y constantes.

VI

Contrario a lo que plantea el Estado, de la demanda de *mandamus* original surge diáfananamente que los apelantes pidieron conocer los términos y las condiciones que rodearon la emisión de bonos que autorizó la Ley 34-2014 y que se concretó en marzo de 2014.³³ Sobre la divulgación de esta información, que ya resolvimos es de carácter pública, el foro de instancia nada dispuso.

Como se ha podido advertir, esta información se encuentra recogida, en cierta medida, en las leyes que delimitaron esta transacción gubernamental, particularmente la Ley 34-2014, y en el contrato de compra (*purchase contract*), mediante el cual se materializó la venta de la aludida emisión a Barclays y al grupo de suscriptores a quien esta entidad representó.³⁴

Como ya puntualizamos, el Estado puso a disposición de los apelantes el aludido *purchase contract*. Sin embargo, este negocio jurídico hace referencia a otros documentos, que arrojan más luz sobre **los términos y las condiciones** de la emisión de los bonos en cuestión. Por ejemplo, de su faz, el contrato no especifica la tasa de interés que devengarían los bonos y que el Estado vendría obligado a pagar, aunque señala que esa información estaría determinada *on the inside of the cover page of the Official Statement*. No surge del expediente que este documento esencial, *the Official Statement* (o el *preliminary official statement*, al que también se hace alusión en el contrato de compra, entre otros documentos), se haya puesto a disposición de los apelantes.

³³ Ap. del recurso, en las págs. 3 y 4.

³⁴ En la Ley 34-2014 la Asamblea Legislativa también dispuso que “todos los bonos y pagarés emitidos bajo las disposiciones de esta Ley, así como los intereses por ellos devengados, estarán exentos del pago de toda contribución impuesta por el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus instrumentalidades”. El Estado también consintió en someterse a las leyes de Nueva York y a la jurisdicción de cualquier tribunal estatal o federal localizado en el Condado de Manhattan de la ciudad de Nueva York, “en caso de cualquier demanda relacionada a dichos bonos o pagarés”.

El foro apelado deberá evaluar en primera instancia la procedencia de esta solicitud de información, a la luz de los parámetros que se discuten en esta sentencia. Deberá resolver, específicamente, si procede la divulgación de los documentos que el Estado generó y que arrojan más luz sobre los términos y condiciones de la emisión y venta de los bonos de obligaciones generales, hecha en marzo de 2014. La oposición del Estado a proveer esta información, que forma parte del *purchase contract*, deberá apoyarse en prueba preponderante que así lo justifique, a la luz de los criterios expuestos en esta sentencia.

Ya resolvimos que, en este renglón, la información pública susceptible de divulgarse es aquella relacionada a la contratación **final**, pues este negocio jurídico es el que establece los términos y las condiciones reales a los que el Estado se obligó contractualmente.

VII

En conclusión, la identidad de las compañías de fondos de cobertura que adquirieron bonos en la emisión de marzo de 2014 y la cantidad de bonos que cada una de ellas obtuvo; así como la identidad de los miembros del aludido Comité Ejecutivo Ad Hoc, con quien el Estado y el BGF *originalmente* negociaron los términos de la emisión; y los pormenores de la contratación final, constituyen información pública, *susceptible* de ser divulgada. Erró el foro de primera instancia al resolver lo contrario y desestimar el recurso ante su consideración.

También erró el tribunal *a quo* al limitar del modo intimado en su sentencia lo que en nuestra jurisdicción constituye información pública, susceptible de ser divulgada, y al sostener que era necesario que los apelantes realizaran un requerimiento previo.

Resolvemos que el Tribunal de Primera Instancia deberá celebrar una vista probatoria en la que el Estado tenga la oportunidad de demostrar en qué consiste el perjuicio que conlleva divulgar la identidad de los **fondos de cobertura** que participaron de la emisión de marzo de 2014, y evaluará qué documentos el Estado posee o puede obtener sin que ello le represente una carga onerosa. En esa vista, el foro apelado también pasará juicio sobre la solicitud de divulgación de los documentos que el Estado o el BGF generaron, que forman parte del *purchase contract*, y que establecen todos los términos y condiciones de la contratación gubernamental final. De ser necesario, estos documentos pueden ser presentados por los apelados en un sobre sellado para que el foro primario los evalúe de antemano y tome cualquier medida cautelar que sea apropiada.

El Estado plantea que, por razón de su naturaleza “variable”, “no se puede divulgar con **precisión** los componentes del Comité Ad Hoc”. A este respecto, es suficiente con aclarar que la información que sobre este aspecto el Estado o el BGF deberá proveer, se circunscribe a la identidad de los miembros del comité con los que el Estado **originalmente** negoció los términos de la emisión de marzo de 2014.

En fin, se cometieron todos los errores que los apelantes plantean en el recurso de autos. Por consiguiente, resolvemos dejar sin efecto los dos dictámenes apelados y devolver el caso al Tribunal de Primera Instancia para los procedimientos ulteriores que se ordenan en esta sentencia.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones