

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL III

KILÓMETRO O, INC.
Apelado

v.

HÉCTOR M. PESQUERA LÓPEZ,
en su capacidad oficial como
Secretario del DEPARTAMENTO DE
SEGURIDAD PÚBLICA DE
PUERTO RICO; HENRY
ESCALERA, en su capacidad oficial
como COMISIONADO DEL
NEGOCIADO DE LA POLICÍA DE
PUERTO RICO; WANDA LLOVET
DÍAZ, en su capacidad oficial como
DIRECTORA DEL REGISTRO
DEMOGRÁFICO DE PUERTO
RICO; ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO
Apelantes

KLAN201900624

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

Número:
SJ2019CV02706

Sobre:
Mandamus

Panel integrado por su presidenta, la Juez Ortiz Flores, el Juez Rivera Colón y la Juez Lebrón Nieves

Ortiz Flores, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de octubre de 2019.

Comparecen los apelantes del epígrafe (Gobierno de Puerto Rico) y solicitan que se revoque la Sentencia emitida y notificada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI), el 3 de junio de 2019, la que declaró con lugar una petición de *mandamus* presentada por Kilómetro O, Inc. (KMO; parte apelada) y ordenó al Gobierno de Puerto Rico “entregar las copias de todos los Informes sobre Uso de Fuerza (PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente”, dentro de un término de cinco (5) días.

Adelantamos que, por los fundamentos que vamos a exponer, se revoca la sentencia apelada.

I

KMO presentó, el 18 de marzo de 2019, una *Petición de mandamus*¹ contra el Gobierno de Puerto Rico y los siguientes funcionarios, en su capacidad oficial: el Secretario del Departamento de

¹ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo II.

Seguridad Pública, Héctor M. Pesquera López; el Director del Negociado de la Policía de Puerto Rico, Henry Escalera Rivera; y la señora Wanda Llovet Díaz, Directora del Registro Demográfico, dependencia gubernamental adscrita al Departamento de Salud. Expone que “es una corporación sin fines de lucro organizada bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, que “[s]u Directora Ejecutiva es la Sa. María Mari Narváez (en adelante Sa. Mari Narváez) y que “promueve una reducción de la brecha de poder que facilita los excesos del estado contra la ciudadanía, especialmente los que ejerce la Policía de Puerto Rico”.² Solicita en su petición que se expida un auto extraordinario de *mandamus*, a los efectos de que la Policía de Puerto Rico (Policía) y el Registro Demográfico (Registro) le hicieran entrega de cierta información.

Desde agosto de 2018, por conducto de la Sa. Mari Narvaéz, KMO ha presentado varios requerimientos de información a la Policía y al Registro. Luego de varias gestiones entre las partes en cuanto a esos requerimientos, KMO envió el 1 de octubre de 2018 una nueva solicitud a la Policía sobre la siguiente información: (1) la nueva base de datos actualizada sobre usos de fuerza desde el 2014 al presente, en un formato procesable, tipo Excel, que no incluya datos agrupados; (2) los datos sobre uso de fuerza, estadísticas de muertes, heridas graves y mutilaciones causadas por usos de fuerza en la [Policía] desde el 2014 al presente; y (3) las copias de todos los Informes sobre uso de fuerza (Formulario PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente.³

En cuanto al Registro, KMO “solicitó copia de los certificados de defunción de 21 personas fallecidas e identificadas en los informes sobre uso de fuerza [de la Policía] en formato procesable y sin datos ni cifras agrupadas” y “copia de la base de datos sobre causas de muerte actualizada al presente, también en formato procesable, sin datos ni cifras agrupadas.”⁴

² Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo II, pág. 13.

³ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo II, pág. 16.

⁴ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo II, pág. 17.

KMO alegó que la información solicitada es de interés público y no es confidencial, ni está protegida por excepción alguna al derecho de acceso a la información. Añade que agotó los remedios administrativos disponibles para obtener la información sin lograr resultados positivos, y que cumplió con el deber de hacer un requerimiento previo a las partes promovidas.⁵

Luego de los trámites de rigor, el 29 de marzo de 2019, la parte apelante presentó una *Moción de desestimación*⁶, en la que expone que cumplió con proveer la siguiente información: (1) la nueva base de datos actualizada sobre usos de fuerza desde el 2014 al presente, en un formato procesable, tipo Excel, que no incluya datos agrupados; y (2) los datos sobre uso de fuerza, estadísticas de muertes, heridas graves y mutilaciones causadas por uso de fuerza en la [Policía] desde el 2014 al presente. En cuanto a **las copias de todos los Informes sobre uso de fuerza (Formulario PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente**, el Gobierno **alegó que no existe un deber de producir dicha información por no ser ese informe un documento público**; también argumentó que KMO carecía de legitimación activa para solicitar estos documentos.

El 10 de abril de 2019, la parte apelada presentó su *Oposición a moción de desestimación*⁷, en la que argumentó que KMO ostentaba legitimación activa para solicitar la información en controversia, y que los Informes sobre Uso de Fuerza son documentos públicos que no están cobijados bajo alguna de las excepciones que restringieran su acceso. También señaló que cualquier restricción de acceso a dichos documentos no sobreviviría el escrutinio estricto, y que el interés público en fiscalizar el uso de fuerza por parte de la Policía de Puerto Rico prevalece sobre cualquier interés de dicho cuerpo en mantener privado el reporte de los/as oficiales del orden público sobre sus usos de fuerza, particularmente, en tiempos en el que dicho proceder ha sido cuestionado. Además, en la alternativa, KMO expresó que aún si existiera información que fuera

⁵ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo II, pág. 18.

⁶ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo IV, pág. 156.

⁷ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo VI, pág. 182.

clasificada como confidencial en dichos informes, ello solo significaba que procedía tachar esas partes, previo a hacer públicos los documentos, en lugar de negarse totalmente a su acceso. El Gobierno presentó, el 12 de abril de 2019, una *Moción en cumplimiento de orden y réplica reafirmando desestimación*⁸ y el caso quedó sometido para adjudicación.

Por otro lado, en cuanto al Registro, esta entidad proveyó la información que le fue solicitada, por lo que el 26 de abril de 2019, el TPI emitió una *Sentencia Parcial* que declaró ha lugar el *Aviso de Desistimiento Parcial* presentado por KMO.⁹

El 3 de junio de 2019, el TPI emitió su *Sentencia*,¹⁰ en la que declaró con lugar la *Petición de mandamus* presentada por KMO y, en consecuencia, ordenó al Gobierno, por conducto del Departamento de Seguridad Pública, del Negociado de la Policía de Puerto Rico y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, a entregarle a la parte apelada las copias de todos los Informes sobre Uso de Fuerza (Formulario PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente, dentro de un término de cinco (5) días.

Inconforme, el 7 de junio de 2019, el Gobierno presentó un *Escrito de apelación* ante este Tribunal, en el que expuso los siguientes señalamientos de errores:

1. Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir el auto de *mandamus* solicitado en este caso, concluyendo equivocadamente que los Informes sobre Uso de Fuerza que los miembros de la Policía someten a sus supervisores exclusivamente para fines internos en el curso de sus cargos no son documentos públicos, a la luz de lo resuelto en el caso de *Pueblo v. Tribunal Superior*, 96 [DPR] 746 (1968), por lo que no existe deber ministerial alguno que exija su divulgación.
2. Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir el auto de *mandamus* solicitado en este caso, a pesar del impacto negativo a un interés público - superior al interés individual de la parte apelada - que producirá la ejecución de la orden de divulgar los Informes en controversia.

⁸ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo VII, pág. 200.

⁹ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo X, pág. 235.

¹⁰ Apéndice del *Escrito de apelación*, Anejo XI, pág. 236.

El *Escrito de apelación*, fue acompañado por una *Urgente moción en auxilio de jurisdicción*, mediante la cual el Gobierno solicitó la paralización de la orden de entrega de documentos que se dictó en la sentencia apelada hasta tanto este Tribunal dispusiera del recurso de apelación. Mediante una *Resolución*, emitida y notificada el 7 de junio de 2019, este Tribunal decretó la paralización de los procedimientos ante el TPI y concedió un término a la parte compareciente para someter su alegato. En cumplimiento con lo ordenado, la parte apelada presentó su alegato.

Con el beneficio de los escritos de las partes, resolvemos.

II

A. El auto de *mandamus*

El artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil define al *mandamus* como “un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal Superior de Puerto Rico, a nombre de 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”. 32 LPRA sec. 3421. Es decir, se trata de “un recurso extraordinario ‘altamente privilegiado’, dirigido a una persona natural o jurídica con el propósito de exigirle judicialmente el cumplimiento de un deber ministerial en función del cargo que ocupa.” *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 75 (2017), que cita el Art. 650 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3422. La frase “altamente privilegiado” contenida en el artículo 649, *supra*, se refiere a que la expedición del auto no se invoca como cuestión de derecho, **sino que descansa en la sana discreción del foro judicial.** *Asoc. Res. Piñones, Inc. v. J.C.A.*, 142 DPR 599, 604 (1997).

Un deber ministerial es un deber impuesto por la ley que no permite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. El

acto es ministerial cuando la ley prescribe y define el deber que debe ser cumplido con tal precisión y certeza que no da margen al ejercicio de la discreción o juicio. *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 DPR 235, 242 (1974).

La Regla 54 de Procedimiento Civil, dispone que solo procede expedir el auto de *mandamus* 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 [...]”. (Énfasis nuestro.) 32 LPR Ap. V, R. 54. Es decir, el auto de *mandamus* no podrá dictarse en los casos en que se encuentre un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley. 32 LPR sec. 3423.

Se ha “reconocido que, de ordinario, el *mandamus* es el mecanismo indicado para lograr la inspección y para obtener copia de documentos públicos.” *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, que cita a *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219 (2001). Los tribunales, ante una petición de *mandamus*, deben evaluar “el posible impacto de su determinación en los intereses públicos implicados y procura[r] evitar una intromisión indebida en las gestiones del poder ejecutivo.” *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, págs. 75-76, que cita a: *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, [178 DPR 253] (2010); *Báez Galib y otros v. C.E.E. II*, [152 DPR 382]; *Noriega v. Hernández Colón*, [135 DPR 406, (1994)].

La parte peticionaria de un *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” y “[u]na vez el tribunal entiende que el deber ministerial no ejecutado ha sido probado, aun así, el *mandamus* se puede denegar.” *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra*, pág. 269. La denegatoria del auto de *mandamus*, “**puede fundamentarse**, entre otros, **por factores como son la existencia de un impacto negativo al interés público superior al impacto positivo, si alguno**, que producirá la concesión del auto o por la imposibilidad de cumplir con dicho deber ministerial.”

(Énfasis nuestro.) *Id.* Se requiere la presentación de “evidencia preponderante que coloque al tribunal en posición de constatar el impacto o perjuicio alegado”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., supra*, pág. 270.

B. El derecho de acceso a la información pública

El artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil dispone, en lo pertinente, 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.” 32 L.P.R.A. sec. 1781. Se trata del derecho de acceso a la información pública (derecho a la información) que, según ha reconocido el Tribunal Supremo de Puerto Rico, es un corolario necesario de los derechos de libertad de expresión, prensa y asociación establecidos en la Sección 4 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Nieves v. Junta*, 160 D.P.R. 97, 102 (2003).

El derecho a la información antes mencionado depende de que la información solicitada sea propiamente pública. A esos efectos, el Artículo 1 (b) de la Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, dispone que se considerará público 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 acuerdo con lo dispuesto en... [esta Ley] se haga conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal.” 3 L.P.R.A. sec. 1001(b). Una vez un documento se ubica dentro de una de las categorías mencionadas, se convierte en un documento público y puede solicitarse su inspección. *Nieves v. Junta, supra*, págs. 102-103; *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 D.P.R. 161, 176 (2000).

Ahora bien, **el derecho de acceso a la información pública no es absoluto. Existen situaciones en que este derecho debe ceder en atención a otros imperativos de interés público.** *Colón Cabrera v.*

Caribbean Petroleum, 160 D.P.R. 582, 591 (2007); *Nieves v. Junta*, *supra*, pág. 103. **No hay un derecho general de inspección de documentos que, aunque de naturaleza pública, tengan que ser mantenidos en secreto y fuera de la inspección ordinaria.** *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 D.P.R. 477, 494 (1982). El peso corresponde al Estado para justificar cualquier reclamo de confidencialidad. *E.L.A. v. Casta Developers*, 162 D.P.R. 1, 11 (2004).

El Estado puede reclamar válidamente que cierta información pública es confidencial cuando: (1) una ley o un reglamento así específicamente lo declara; (2) la comunicación está protegida por algún privilegio evidenciario; (3) **revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros**; (4) se trate de la identidad de un confidente conforme a la Regla 515 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 515; (5) es información oficial bajo la Regla 514 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. VI, R. 514. Véase: *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, *supra*, pág. 59; *Nieves v. Junta*, *supra*, pág. 103; *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, *supra*, pág. 177; *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 D.P.R. 10, 24 (2000).

El examen judicial al cual deberá someterse cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado como fundamento *vis-à-vis* el pedido de información. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, *supra*, pág. 178.

III

El Gobierno, en su primer señalamiento, expuso que el TPI se equivocó al expedir el auto de *mandamus* solicitado por KMO y resolver que los Informes sobre Uso de Fuerza que los miembros de la Policía someten a sus supervisores, exclusivamente para fines internos en el curso de sus cargos, **no son documentos públicos**, y al fundamentar su decisión en lo resuelto en el caso de *Pueblo v. Tribunal Superior*, 96 DPR 746 (1968). En su segundo señalamiento, sostiene que el foro apelado

erró al expedir el auto de *mandamus*, a pesar del **impacto negativo a un interés público - superior al interés individual de la parte apelada** - que producirá la ejecución de la orden de divulgar los informes en controversia. Por estar íntimamente relacionados, discutiremos en conjunto ambos señalamientos.

Se recurre de una sentencia que declara ha lugar una petición de *mandamus* y ordena al Gobierno entregar los Informes sobre Uso de Fuerza (PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente.

El Gobierno argumenta que los referidos informes se preparan para fines internos de investigación. Añade que bajo el *Acuerdo para la Reforma Sostenible de la Policía de Puerto Rico* aprobado en el caso *United States of America v. Commonwealth of Puerto Rico*, Civil No. 3:12-cv-2039 (GAG) se obliga a los miembros de la Policía a notificar a sus supervisores inmediatos sobre cualquier incidente de uso de fuerza, de lesión a un arrestado o de alegación de uso de fuerza excesiva, con el objetivo de mantener los controles internos. Así, sostiene que el derecho de acceso a la información pública, aunque es fundamental, no es absoluto ni ilimitado. Expone que ese derecho de acceso a la información que está en poder del Gobierno cede ante un interés estatal apremiante que justifica preservar la confidencialidad, bajo lo dispuesto en *Pueblo v. Tribunal Superior*, 96 DPR 746 (1968).

La parte apelada alega que, aun cuando se pueda interpretar que en este caso impera un interés gubernamental superior al derecho de acceso a la información reclamado por KMO en cuanto a los referidos informes, este debe ceder ante el interés público de fiscalizar las acciones de los miembros de la Policía. Sostiene que el *Acuerdo para la Reforma Sostenible de la Policía de Puerto Rico*, antes citado, es el resultado de unos procesos motivados por eventos de alegado uso abusivo de la fuerza por la Policía.

En *Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, se atiende la controversia en cuanto la producción de un documento descrito como un *Informe de*

un Inspector o Inspectores del Negociado de Contribuciones sobre Ingresos durante el proceso de descubrimiento de prueba en un caso bajo la Regla 95 de Procedimiento Criminal de 1963. Al dirimir sobre la naturaleza del informe, es decir, si era de acceso público o no lo era, por ser preparado y circulado “en el curso del cargo o empleo por un funcionario o empleado para fines internos de la agencia o departamento gubernamental”, el Tribunal Supremo resolvió como sigue:

Por razones de orden público; porque ello afectaría el efectivo funcionamiento del gobierno e impediría que los funcionarios actuaran con entera libertad y entereza, sin temor o inhibición alguna en la preparación de informes, memorandos u otras expresiones o comunicaciones en el curso de sus cargos, para fines departamentales, debemos concluir que el Informe que aquí se interesa, como tal, no está sujeto a inspección bajo la Regla 95 como un ‘documento’ o ‘papel’ obtenido por El Pueblo, de otra persona. *Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, pág. 757.

La jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo amplía la norma de *Pueblo v. Tribunal Superior, supra*, a los fines determinar si un documento puede ser identificado como público. Se ha pautado que el derecho de acceso a la información no es absoluto, pues, aunque un documento sea público, en ocasiones este derecho debe ceder en atención al interés público. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*; *Nieves v. Junta, supra*. Por otro lado, aunque un documento sea público, se puede reclamar que cierta información sea confidencial. En consecuencia, el reclamo de producción de documentos públicos mediante el recurso de *mandamus* debe ceder ante el interés público de proteger a la ciudadanía en general para evitar que se lesionen derechos fundamentales de terceros en procesos criminales, por privilegios probatorios y sobre reclamos de confidencialidad. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, supra*.

Estamos conscientes que el **acceso a la información** pública coloca al ciudadano en posición de fiscalizar las actuaciones gubernamentales y le faculta para defender sus intereses frente a

actuaciones agravantes del estado. Por otro lado, debemos salvaguardar los derechos de terceros y cualquier otra información confidencial de los documentos solicitados. Es meritorio destacar que estos informes contienen información personal de testigos y de las personas afectadas por los hechos a los que se refieren dichos informes. No menos importante, es el impacto que dicha divulgación pueda tener sobre las investigaciones en curso, así como el efecto adverso en la Reforma de la Policía que se ventila ante el foro federal.

Bajo los hechos particulares del presente caso, puntualizamos que, el Gobierno ha provisto toda la información requerida y solicitada a KMO, excepto los Informes sobre Uso de Fuerza (PPR-854) emitidos desde el 2014 al presente. Conforme al derecho aplicable antes citado y, luego de examinar los escritos de las partes y sus anejos, resolvemos que el reclamo de confidencialidad del Gobierno en cuanto a esos informes, supera el pedido de información por KMO, por lo que el TPI cometió los errores señalados. En consecuencia, procede revocar la sentencia apelada y dejar sin efecto la orden de *mandamus*.

IV

Por lo antes expuesto, se revoca la Sentencia apelada y se deja sin efecto el auto de *mandamus* expedido

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones