

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

HON. JOSÉ ÁNGEL
VEGUILLACARTAGENA EN
SU CARÁCTER PERSONAL Y
COMO LEGISLADOR
MUNICIPAL DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE AIBONITO

Apelados

v.

HON. WILLIAM ALICEA
PÉREZ EN SU CARÁCTER
PERSONAL Y COMO
ALCALDE DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE AIBONITO;
SRA. SANDRA E. RIVERA
SANTOS, EN SU CARÁCTER
PERSONAL Y COMO
SECRETARIA MUNICIPAL
DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE AIBONITO;
SR. TOMÁS COLÓN
VÁZQUEZ EN SU
CARÁCTER PERSONAL Y
COMO DIRECTOR DE
FINANZAS DEL MUNICIPIO
AUTÓNOMO DE AIBONITO;
EL MUNICIPIO AUTÓNOMO
DE AIBONITO

Apelante

APELACION
procedente del
Tribunal de
Primera Instancia,
Sala de Aibonito

Civil Núm.:
AI 2019CV0229

KLAN202000333

Sobre:
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Brignoni Mártir y la Jueza Reyes Berríos¹

Reyes Berríos, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de octubre de 2020.

Comparece ante nos el Municipio Autónomo de Aibonito, representado por el Hon. William Alicea Pérez quien comparece también en su carácter personal, el Sr. Tomás Colón Vázquez, en su carácter personal y oficial como Director de Finanzas de dicho

¹ Mediante Orden Administrativa Núm. TA-2020-113 se designa a la Hon. Noheliz Reyes Berríos en sustitución de la Hon. Grace Grana Martínez.

municipio y la Sra. Sandra E. Rivera Santos, en su carácter personal y oficial como Secretaria Municipal, mediante el presente recurso de apelación y nos solicitan que revoquemos la *Sentencia* dictada por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Aibonito, el 1 de mayo de 2020, debidamente notificada el 4 de mayo de ese mismo año. Mediante esta, el foro a quo ordenó la divulgación del informe de horas que trabajaron en exceso como resultado de los estragos causados por el paso del Huracán María.

Contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, el Derecho y la Jurisprudencia aplicable, resolvemos.

I

El 29 de mayo de 2019, el Hon. José Ángel Veguilla Cartagena, Legislador Municipal del Municipio de Autónomo de Aibonito (“Veguilla Cartagena” o “apelado”) presentó ante el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Aibonito, un recurso extraordinario de *Mandamus* en contra del Hon. William Alicea Pérez (“alcalde”), la Sra. Sandra E. Rivera Santos (“Secretaria Municipal”) y del Sr. Tomás Colón Vázquez (“Director De Finanzas”) del Municipio Autónomo de Aibonito (“Municipio”) (en adelante “los apelantes”). Mediante su recurso, el apelado solicitó a los apelantes que publicaran de manera inmediata ciertos documentos, a saber:

- a) los expedientes de los contratos que contrajo el Municipio de Aibonito como parte de su respuesta al Huracán María en septiembre de 2017;
- b) el informe de gastos detallados por concepto de pagos y reembolsos recibidos de parte de las agencias pertinentes (locales y federales);
- c) el informe de horas extras y cantidades pagadas a los funcionarios ejecutivos y empleados de confianza del Municipio; y
- d) los estudios y recomendaciones hechas por funcionarios municipales y/o asesores que sirvieron de base para el incremento aprobado en las tasas de contribución sobre la propiedad aprobadas por la Legislatura Municipal en febrero de 2017.²

² Véase escrito de *Apelación* a la pág. 3

En lo pertinente, el apelado, alegó que envió al alcalde del Municipio una carta el 29 de enero de 2018, en la que requirió la entrega de los informes relacionados con la respuesta del Municipio a la emergencia ocasionada por el Huracán María, a saber:

- El informe de los gastos incurridos por el Municipio y los reembolsos solicitados.
- El informe de los pagos de horas extras a los empleados de confianza del Municipio.

La Secretaria Municipal, mediante carta de 5 de febrero de 2018³, en síntesis, notificó al apelado que el Municipio suministraría los contratos solicitados, una vez la Asamblea Legislativa de dicho municipio aprobara una resolución ordenando una investigación sobre dicho particular, al amparo del Artículo 5.005, inciso (p) de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, mejor conocida como la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991.⁴ Por tal razón, no se produjo en principio los informes solicitados por el apelado, provocando que este último presentara, como indicáramos, un recurso de *mandamus* ante el Tribunal de Primera Instancia.

El 7 de agosto de 2019, el foro *a quo* celebró oportunamente una *Vista Argumentativa*. En dicha vista, las partes informaron al Tribunal que llegaron a un acuerdo relacionado al examen de los expedientes sobre los contratos reclamados por el Municipio como parte de su respuesta al Huracán María en septiembre de 2017. Asimismo, informaron sobre la inexistencia de los documentos relacionados a los estudios y recomendaciones hechas por funcionarios municipales y/o asesores que sirvieron de base para el incremento en las tasas de contribución sobre la propiedad que aprobó la Legislatura Municipal en febrero de 2017.

³ Véase Apéndice, página 45 del escrito de Apelación presentado el 20 de junio de 2020.

⁴ *Infra*.

Durante la *Vista Argumentativa*, el foro primario, escuchó los argumentos de las partes con relación a la solicitud de desestimación de los apelantes, así como su oposición a la desestimación del recurso de *mandamus* del apelado. La controversia ante dicha vista adversativa fue determinar la procedencia de la solicitud sobre los informes de gastos detallados por concepto de pagos y reembolsos recibidos de parte de las agencias pertinentes (locales y federales), así como el informe de horas extras y cantidades pagadas a los empleados de confianza y funcionarios ejecutivos del Municipio.

Sometido el asunto, el 16 octubre de 2019, notificada el 17 de octubre de 2019, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Resolución* que advino final y firme.⁵ En la misma resolvió, en apretada síntesis, que en términos generales, al aplicar el derecho en cuanto a las alegaciones sobre los documentos en cuestión, los apelantes no cuestionaron el **carácter público** de la información solicitada. Asimismo, determinó que no les asistió la razón a los apelantes, al determinar que el apelado tenía un remedio adecuado para solicitar dicha información mediante una resolución de la Legislatura Municipal. Cónsono con lo anterior, el foro *a quo* expresó que:

[a]ceptar este argumento, significaría que, un ciudadano, sea o no miembro de dicha Legislatura, dependería de un voto mayoritario para tener acceso a documentos públicos. Como hemos visto el Tribunal Supremo, ha dicho que cualquier ciudadano tiene derecho a la información pública, el cual está vinculado entre otros, al derecho constitucional de la libre asociación. Por tanto, el ejercicio de un derecho por parte de un ciudadano que forma parte de la Legislatura Municipal no puede depender de que ese

⁵ Hacemos referencia a la *Resolución* del 16 de octubre de 2019, notificada el 17 de octubre de 2019, ya que el TPI señala en su *Sentencia* (de cuya determinación se apela en el caso ante nos) del 1 de mayo de 2020, notificada el 4 de mayo de 2020, que se remite a la misma.

ciudadano consiga un respaldo de la mayoría que predomina en esa Legislatura para obtener el acceso.⁶

Con relación a la solicitud del apelado, sobre el informe de gastos detallados por concepto de pagos y reembolsos recibidos de parte de las agencias pertinentes (locales y federales), el Tribunal de Primera Instancia declaró Con Lugar la desestimación del recurso. A esos efectos, entre otras cosas, determinó que el propio apelado admitió que no existía un informe como el que describe en su petición de *mandamus*. Por lo tanto, concluyó correctamente que “el mecanismo de *mandamus* no puede utilizarse para compeler a un funcionario a recopilar y producir información que no está ya recopilada en un documento sea físico o electrónico pues su deber ministerial sólo se extiende a dar acceso a lo que en efecto existe.”⁷

De otra parte, con relación al reclamo del informe de horas extras y cantidades pagadas a los funcionarios ejecutivos y empleados de confianza del municipio, dicho foro declaró No Ha Lugar la *Moción de Desestimación* presentada por los apelantes. Notamos que el Tribunal de Primera Instancia atendió el planteamiento de los apelantes a los efectos del carácter confidencial que albergan los expedientes de dicho personal del Municipio en virtud del artículo 11.023 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, también conocida como Ley de Municipios Autónomos.⁸

A esos efectos, el Tribunal de Primera Instancia, puntualizó que, el apelado, no cuestionó la confidencialidad de los expedientes del personal antes dicho. Tampoco derrotó que no se cumplieran con los criterios de escrutinio estricto establecidos por el Tribunal Supremo. Sino que su reclamo era tener acceso sólo a la

⁶ Véase *Resolución* de 16 de octubre de 2019, notificada el 17 de octubre de 2019, pág. 89.

⁷ Véase *Resolución* de 16 de octubre de 2019, notificada el 17 de octubre de 2019, pág. 89-90.

⁸ *Infra*.

información o documentación relacionada a los pagos por las labores realizadas por empleados ejecutivos y de confianza del Municipio, relacionados al huracán María. Además, concluyó el foro primario, que los referidos documentos formaban parte de la información compartida con “G P Strategies” y “FEMA”, como parte de los reclamos de reembolso. A causa de ello determinó, que no podía coincidir con la posición de los apelantes a los fines de que **todo documento o informe** que forme parte del expediente de personal de un empleado municipal y, que sea relativo a pagos efectuados por labores realizadas en relación con la respuesta al Huracán, en particular al pago de horas extras o al pago a empleados de confianza o funcionarios ejecutivos, sea confidencial. Pues, no lograron demostrar de qué manera la confidencialidad de los pagos por horas extras a los empleados prevalece sobre un asunto que reviste de gran interés público, como lo es la salud fiscal de los municipios y el buen manejo de los fondos públicos.

Por último, el Tribunal de Primera Instancia en su *Resolución*, señaló una *Vista Evidenciaria* para el 5 de noviembre de 2019. El propósito de la vista fue determinar la existencia o disponibilidad del informe de horas extras y cantidades pagadas a los funcionarios ejecutivos y empleados de confianza del municipio, según fue solicitada por el apelado. En otros términos, si el municipio produjo o tiene en su poder o en manos de terceros, una recopilación de las horas extras u otras cantidades pagadas a sus funcionarios ejecutivos o empleados de confianza, por razón de las labores realizadas por la emergencia causada por el paso del Huracán María.

Consideradas las posturas de ambas partes, en conjunto con el Derecho aplicable, el 1 de mayo de 2020, debidamente notificada el 4 de mayo de 2020, el Tribunal de Primera Instancia dictó

Sentencia en la que declaró No Ha Lugar la solicitud de desestimación. A su vez, dictó la procedencia de la solicitud del *mandamus*, respecto al informe de horas extras y cantidades pagadas a los funcionarios ejecutivos y empleados de confianza del municipio durante la emergencia del Huracán María. Por entender pertinente la determinación del foro primario al asunto ante nuestra consideración, exponemos un fragmento del dictamen en el pleito de epígrafe:

[a]l margen de la confidencialidad de la que gozan los expedientes de personal de cada empleado, **la prueba recibida** nos ha demostrado que existen otros documentos que recogen los nombres de los empleados de confianza que trabajaron y cobraron horas en exceso de la jornada laboral regular, atribuibles a las labores post huracán, el registro de la asistencia, las horas regulares, y extras y los pagos recibidos, eventualmente reembolsados por FEMA. En vista de la norma de que los decretos de confidencialidad de información pública deben de interpretarse de manera restrictiva, no expansiva, no podemos atribuir a estos documentos, que incluso forman parte de la información compartida con *GP Strategies* y FEMA como parte de los reclamos del reembolso, el carácter de confidencial que tienen los documentos individuales de cada empleado que van a su expediente de personal. **Concluimos que los demandados (los apelantes) tienen el deber ministerial de dar acceso al demandante (al apelado) a estos documentos, obliterando cualquier otra información que contengan más allá del nombre del empleado, su puesto, las horas trabajadas en exceso de la jornada regular y la remuneración pagada por ese concepto en cada periodo aplicable.** Por tanto, dictamos sentencia declarando no ha lugar a la desestimación y ha lugar a la demanda en cuanto a esta información, ordenado a la parte demandada (los apelantes) a comunicarse con la parte demandante (el apelado) para acordar la manera en que se proporcionará el acceso, tomando en consideración las medidas en vigor sobre distanciamiento social por razón del COVID-19. Como parte de las gestiones de ejecución de sentencia conservamos jurisdicción para dilucidar cualquier controversia sobre la manera que se habrá de cumplir.”⁹ (Énfasis nuestro).

Inconformes con tal dictamen, los apelantes presentaron ante el foro *a quo* una *Solicitud de Reconsideración* el 12 de mayo de

⁹ Véase *Sentencia* de 1 de mayo de 2020, notificada el 4 de mayo de 2020, págs. 5-6.

2020, a la que el apelado replicó con una *Moción en Cumplimiento de Orden y En Oposición a Solicitud de Reconsideración*. Atendidos ambos planteamientos, el Tribunal de Primera Instancia emitió una *Resolución* el 10 de junio de 2020, notificada el 11 de junio de 2020, declarando No Ha Lugar la *Solicitud de Reconsideración*.

De dicha *Sentencia y Resolución*, los apelantes acuden ante nos con los siguientes señalamientos de error:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al resolver que los codemandados deben ofrecer al demandante las nóminas del pago de tiempo extra trabajado, con nombres y apellidos, en nuestro entendimiento de que dicha información es confidencial y en vista de que los empleados afectados no fueron incluidos como parte indispensable en el pleito.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al emitir una Sentencia que es contraria a los hechos esgrimidos por el mismo tribunal.

II

Destacamos que los apelantes arguyen que no existe controversia con relación a los hechos del caso determinados por el Tribunal de Primera Instancia, sino en la aplicación del derecho a los hechos establecidos por dicho tribunal. Es decir que conforme con lo dispuesto en el artículo 11.023 de la Ley Núm. 81-1991¹⁰, los expedientes de los empleados del Municipio no pueden considerarse como documentos públicos. *Ergo*, no procede la divulgación de su contenido.

Además, los apelantes plantean por primera vez en su recurso de Apelación, que los empleados, cuya información privada se pretende hacer pública no fueron acumulados en el recurso extraordinario de *Mandamus*, conforme a las disposiciones de la Regla 16.1 de Procedimiento Civil.¹¹ De esta forma, sostienen que la *Sentencia* apelada no podía ser dictada. Por tratarse de un asunto

¹⁰ 21 LPRA § 4572,

¹¹ 32 LPRA Ap. V, R. 16.1.

que puede afectar la jurisdicción de este Tribunal de Apelaciones, atenderemos este planteamiento en primer orden.

La jurisdicción es el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos y controversias.¹² En atención a ello, es norma reiterada que las cuestiones sobre jurisdicción son de carácter privilegiado.¹³ Ello exige que los tribunales seamos fieles guardianes de nuestra jurisdicción, independientemente el asunto haya sido planteado anteriormente.¹⁴ Además, en nuestro ordenamiento legal la jurisdicción no se presume, pues previo a la consideración en los méritos de un recurso, o una vez cuestionada su jurisdicción, es nuestro deber ministerial evaluar si poseemos jurisdicción, toda vez que ello incide directamente sobre nuestro poder para adjudicar una controversia.¹⁵ La ausencia de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada, pues las partes ni el tribunal pueden asumirla.¹⁶

Por último, los tribunales no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. Conforme a ello, el inciso (c) de la Regla 83 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones dispone que el Tribunal de Apelaciones “[p]odrá desestimar un recurso de apelación o denegar un auto discrecional por cualquiera de los motivos consignados en el inciso (b) precedente”.¹⁷ Uno de los motivos para que el Tribunal de Apelaciones desestime un recurso motu proprio un recurso es por carecer de jurisdicción.¹⁸

La Regla 16.1 de Procedimiento Civil¹⁹, dispone:

Las personas que tengan un interés común sin cuya presencia no pueda adjudicarse la controversia, se

¹² *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014).

¹³ *Junta de Planificación v. Frente Unido Pro Defensa Del Valle de Lajas*, 165 DPR 445 (2005).

¹⁴ *Íd.*

¹⁵ *Carattini v. Collazo Systems*, 158 DPR 345 (2003); *Sociedad de Gananciales v. A.F.F.*, 108 DPR 644 (1979).

¹⁶ *Vázquez v. A.R.P.E.*, 128 DPR 513 (1991).

¹⁷ 4 LPRA Ap. XXII-B, R. 83.

¹⁸ *Íd.*

¹⁹ 32 LPRA Ap. V, R. 16.1.

harán partes y se acumularán como demandantes o demandadas, según corresponda. Cuando una persona que deba unirse como demandante rehúse hacerlo, podrá unirse como demandada.²⁰

La precitada regla descansa en dos preceptos: por un lado, la protección constitucional que impide que las personas sean privadas de su libertad o propiedad sin un debido proceso de ley; por otro lado, en la necesidad de que la sentencia o decreto de un tribunal sea completo.²¹ Es decir, si los intereses de ese tercero ausente se verían afectados por la determinación que tome un tribunal en el pleito en el cual está ausente.²²

En términos generales, la defensa de parte indispensable es de naturaleza privilegiada. Esto se debe a que la misma es irrenunciable, por lo que puede ser presentada en cualquier etapa procesal, incluso en etapas apelativas.²³ La naturaleza de la defensa misma es de vital importancia al nivel que su aplicación no depende de la iniciativa de las partes para atender un problema de parte indispensable, pues los tribunales pueden actuar *sua sponte* para considerarla. Pues el efecto que tiene la ausencia de parte indispensable resulta en privar al tribunal de jurisdicción para adjudicar las controversias ante sí.²⁴

Particularizamos a continuación los elementos que componen la Regla 16.1 de Procedimiento Civil. Por un lado, el “interés común” al que se refiere la regla no es cualquiera, sino de un interés “de tal orden que impida producir un decreto sin afectarlo.”²⁵ Por tal razón, la acumulación indispensable de partes requiere un enfoque

²⁰ *Íd.*

²¹ *Colón Negrón et al. v. Mun. Bayamón*, 199 DPR 499, 510 (2015).

²² *Íd.*

²³ *Colón Negrón et al. v. Mun. Bayamón*, *supra*, pág. 511.

²⁴ *Íd.* Décadas atrás el Tribunal Supremo identificó una parte indispensable como “aquella persona cuyos derechos e intereses podrían quedar destruidos o inevitablemente afectados por una sentencia dictada estando esa persona ausente del litigio.” *Fuentes v. Tribl. de Distrito*, 73 DPR 959, 981 (1952).

²⁵ *Colón Negrón et al. v. Mun. Bayamón*, *supra*, pág. 511; *Hernández Agosto v. López Nieves*, 114 DPR 601, 607 (1983). Véase, además, *Romero v. S.L.G. Reyes*, 164 DPR 721, 733 (2005).

pragmático.²⁶ Ello exige la distinción entre diversos géneros del caso.²⁷ Es decir, requiere una **evaluación individual de los intereses envueltos a la luz de las circunstancias particulares de cada caso** y no de una fórmula rígida para determinar su aplicación.²⁸

Por otro lado, la frase “sin cuya presencia no pueda adjudicarse la controversia” —a los fines de determinar lo que es una parte indispensable—, a tenor de la Regla 16 de Procedimiento Civil, se refiere a la persona o entidad que debería hacerse parte en el pleito para no afectar su interés en el mismo.²⁹ A su vez, dicho interés afectado tiene que ser real e inmediato, al extremo de impedir la preparación de un decreto judicial adecuado. La frase “remedio completo” alude al remedio que tienen entre sí las personas y las entidades que ya son parte en el pleito, más no incluye el remedio obtenible entre una parte en la acción y una persona o entidad ausente del litigio.³⁰ En otros términos, el interés común no es cualquier interés, sino a un interés de tal orden que impida la preparación de un decreto judicial sin afectarlo. Por consiguiente, se ha resuelto que “los tribunales tienen que hacer un juicioso análisis que considere la determinación de los derechos de un ausente y las consecuencias de no ser unido como parte en el procedimiento.”³¹ Por ello, debemos determinar si es viable hacer justicia mediante la concesión de un remedio final y completo sin que se afecten los intereses del ausente.³²

²⁶ *Colón Negrón et al. v. Mun. Bayamón*, supra, pág. 511 citando a J.A. Cuevas Segarra, Tratado de derecho procesal civil, 2da ed., San Juan, Pubs., JTS, 2011, pág. 691.

²⁷ *Hernández Agosto v. López Nieves*, supra, pág. 606.

²⁸ *Colón Negrón et al. v. Mun. Bayamón*, supra, pág. 511; *Romero v. S.L.G. Reyes*, supra, pág. 732.

²⁹ *Hernández Agosto v. López Nieves*, supra, pág. 607-608.

³⁰ *Hernández Agosto v. López Nieves*, supra, pág. 607.

³¹ *Romero v. S.L.G. Reyes*, supra, pág. 732-733.

³² *Íd.*, pág. 733.

Como mencionáramos, la defensa de falta de parte indispensable se ve caso a caso, de acuerdo a las particulares alegaciones, circunstancias y razón de pedir. Sin embargo, en el pleito de epígrafe, el planteamiento sobre la falta de parte indispensable se formula como una defensa promovida por el Municipio, es decir, la parte contra quien se reclama. Atendido dicho planteamiento, resolvemos que resulta difícil concebir el escenario en el que pudiera existir una parte indispensable más allá que el propio Estado.

Destacamos lo resuelto por nuestro Tribunal Supremo en *Hernández Agosto v. López Nieves*³³, en cuanto a que establece que:

[c]uando el Estado o una de sus agencias o **funcionarios** es un tercero ausente en un litigio, **la tendencia moderna es evitar dificultar la labor del demandante con planteamientos sobre partes indispensables**, pues éstos no son litigantes comunes, sino litigantes que deben estar guiados ante todo por el deseo de allanar el camino de la justicia.³⁴

Dicho esto, cabe resaltar que, en este caso, interpuesto en el marco de la divulgación de sueldos pagados con fondos públicos a funcionarios públicos, concluimos que los funcionarios públicos a los que aluden los apelantes no son partes indispensables, en conformidad con la Regla 16.1 de Procedimiento Civil³⁵. Es decir, la controversia que el foro sentenciador tuvo ante sí fue determinar si el municipio tiene la obligación de divulgar **específicamente del expediente de personal de los empleados ejecutivos y de confianza**, los sueldos en horas extras pagados con **fondos públicos** durante la emergencia post huracán María, que están contenidos en sus expedientes de personal.

Resuelto este asunto, nos resta por resolver los señalamientos de error presentados en el recurso de *Apelación*.

³³ *Supra*.

³⁴ *Íd.*, pág. 611.

³⁵ *Supra*.

III**A**

El Tribunal Supremo en *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*³⁶ resolvió que para que un documento pueda ser cualificado como documento público tiene que contener información pública.³⁷ Además, recientemente dicho foro reiteró que el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública es de rango constitucional, ligado al derecho del ejercicio de la libertad de palabra, prensa y asociación recogidos en el Art. II, Sec. 4 de la Constitución de Puerto Rico³⁸. En lo particular señala que este ejercicio democrático permite a los “ciudadanos evaluar y fiscalizar la función pública adecuadamente a la vez que contribuye a una participación ciudadana efectiva en los procesos gubernamentales que impactan su entorno social”.³⁹

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 expresarse, por medio del voto o de otra forma, sobre cualquier satisfacción o insatisfacción con las personas, reglas y procesos que les gobiernan. Por lo que se abona, de este modo, a la transparencia en la función gubernamental y a la promulgación de una sana administración pública.⁴⁰

Con relación a la definición del término “documento público”, el artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil reconoce el derecho de los ciudadanos a inspeccionar o copiar cualquier

³⁶ 199 DPR 59 (2017).

³⁷ *Íd.*

³⁸ Art. II, Sec. 4 de la Constitución de Puerto Rico, LPRC, Tomo 1 (2016); *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR ____ (2020), 2020 TSPR 103, resuelto el 14 de septiembre de 2020, pág. 7; *Soto v. Srio de Justicia*, 112 DPR 477 (1982); *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008); *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161 (2000).

³⁹ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 80; *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008).

⁴⁰ C.F. Ramos Hernández, Acceso a la información, transparencia y participación política, 85 Rev. Jur. UPR Núm. 4, pág. 1015 (2016).

documento público.⁴¹ El único requisito para ello es que el documento que se pretende divulgar goce de esa condición pública.⁴² El término documento público también se encuentra definido en el artículo 1(b) de la Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, también conocida como Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada.⁴³ A tales efectos, documento público comprende:

[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 o por su valor legal. Incluye aquellos producidos de forma electrónica que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos.⁴⁴

Por lo que cuando una reglamentación gubernamental pretende limitar el derecho de los ciudadanos a obtener una información, debe de cumplir con unos requisitos estrictos: (1) la ley debe de ajustarse dentro del poder constitucional del gobierno; (2) propulsar **un interés gubernamental importante o sustancial**; (3) el interés gubernamental no debe de estar relacionado con la supresión de la libre expresión; y (4) la restricción concomitante del derecho protegido por la libertad de expresión no puede ser mayor que la esencial para propulsar dicho interés.⁴⁵

Ahora bien, el derecho a la información de un ciudadano de información en manos del Estado no es absoluto.⁴⁶ Este derecho ciudadano, va a estar sujeto a las limitaciones que el Estado

⁴¹ *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR ____ (2020), 2020 TSPR 103, resuelto el 14 de septiembre de 2020, pág. 7; *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 81.

⁴² *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR ____ (2020), 2020 TSPR 103, resuelto el 14 de septiembre de 2020, pág. 9; *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 80 citando a *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, *supra*.

⁴³ 3 LPRA § 1001(b) (2011)

⁴⁴ *Íd.*

⁴⁵ *Soto v. Giménez Muñoz*, 112 DPR 477 (1982)

⁴⁶ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 82.

disponga, acorde a las disposiciones de nuestra Constitución.⁴⁷ No obstante, estas limitaciones tienen que estar justificadas en por un interés apremiante del Estado, por lo que no puede negarse de manera caprichosa y arbitraria.⁴⁸

Por otro lado, el reclamo de confidencialidad por parte del Estado de información que tenga en su poder prosperará cuando (1) una ley así lo declara; (2) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos; (3) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente, y (5) sea “información oficial”.⁴⁹

En específico, sobre la excepción a que la información oficial en manos del Estado constituya materia privilegiada, la Regla 514 de las Reglas de Evidencia⁵⁰, nos la define y dispone que “[i]nformación oficial significa aquella adquirida en confidencia por una persona que es funcionaria o empleada pública en el desempeño de su deber y que no ha sido oficialmente revelada ni está accesible al público hasta el momento en que se invoca el privilegio”.⁵¹ Este privilegio se activa si el tribunal concluye que la materia es información oficial y su divulgación está prohibida por ley, o que divulgar la información en la acción sería perjudicial a los intereses del gobierno.⁵²

Por lo tanto, al reclamar la confidencialidad de información oficial, le corresponde al gobierno probar, de manera precisa e

⁴⁷ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 82.

⁴⁸ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 82. Véase: *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, *supra*. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, *supra*; *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97 (2003); *Noriega v. Gobernador*, 130 DPR 919 (1992).

⁴⁹ *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR ____ (2020), 2020 TSPR 103, resuelto el 14 de septiembre de 2020, pág. 10-11; *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 83. Regla 514 de Evidencia, 2009, 32 LPRA Ap. VI (2010) (anteriormente la Regla 31 de Evidencia).

⁵⁰ Regla 514 de Evidencia, 2009, 32 LPRA Ap. VI (2010) (anteriormente la Regla 31 de Evidencia).

⁵¹ *Íd.*

⁵² *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 84.

inequívoca, la aplicabilidad del privilegio.⁵³ Por ello, “[e]l gobierno no puede invocar el privilegio de manera generalizada”.⁵⁴ En este sentido, los tribunales debemos ser cautelosos en conceder livianamente cualquier pedido de confidencialidad del Estado.⁵⁵

El profesor Chiesa Aponte opina al respecto que “[e]l derecho del ciudadano a acceso a información de los asuntos del gobierno justifica poner una seria carga de persuasión en el gobierno cuando reclama el privilegio de información oficial [...]”.⁵⁶ Al evaluar si procede reconocer el privilegio, “[l]ases alternativas de inspección en cámara o **proveer acceso limitado al expediente, confidencial siempre están disponibles**”.⁵⁷ (Énfasis nuestro). Por último, como dispone nuestro ordenamiento jurídico, el peso de la prueba, en casos para probar cualquiera de las excepciones antes numeradas, lo tiene el Estado.⁵⁸ De esta forma y ante la controversia planteada, “[l]e corresponde también a la Rama Judicial en última instancia precisar las fronteras de ese [privilegio]”.⁵⁹ Para ello, como ya indicamos, generalmente se ha utilizado “el método de sopesar los intereses en conflicto”.⁶⁰

B

Por su parte, en lo que concierne al caso ante nos, como regla general, este derecho a acceder información en manos de un municipio está reconocido expresamente en el artículo 8.017 de la Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 1991, Ley Núm. 81-1991⁶¹, al disponerse que “[c]ualquier

⁵³ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 83.

⁵⁴ *Íd.*

⁵⁵ *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 DPR 153 (1986), pág. 159.

⁵⁶ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, citando a Chiesa Aponte, *Tratado de derecho probatorio*, República Dominicana, Ed. Coripio, T. II, págs. 295, 310.

⁵⁷ *Íd.*

⁵⁸ *Bhatia Gautier v. Roselló Nevárez*, *supra*, pág. 80.

⁵⁹ Véase *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 598 (1983); *United States v. Nixon*, 418 US 683 (1974) y Chiesa Aponte, *Tratado de derecho probatorio*, *supra*, pág. 312.

⁶⁰ *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, *supra*, pág. 598; *United States v. Nixon*, *supra*.

⁶¹ 21 LPRA § 4367.

persona podrá solicitar que se le permita inspeccionar, copiar, fotocopiar u obtener copias certificadas de cualquier documento público de naturaleza municipal, salvo que expresamente se disponga lo contrario por cualquier ley al efecto”.⁶² Dicho artículo añade que todo “funcionario municipal bajo cuya custodia obre algún documento público de naturaleza municipal está en la obligación de expedir [...] copia certificada del mismo previo el pago de los derechos legales correspondientes; los aranceles se establecerán por ordenanza”.⁶³

C

En el año 2016, este Tribunal de Apelaciones resolvió el caso *Irizarry Pabón v. Municipio de Ponce*⁶⁴ en el que se enfrentó a una controversia similar. Por tanto, procedemos a hacer referencia a lo allí dispuesto en lo que concierne al caso ante nos. Allí indicamos que “[t]oda ley que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material y las circunstancias en que habrá de aplicarse la norma de accesibilidad”.⁶⁵ Aquella legislación que no contenga estándares apropiados para determinar el tipo de documento e información que habrá de estar sujeta al escrutinio público y que, por el contrario, establezca una norma de confidencialidad absoluta, no puede superar el rigor de la cláusula constitucional que garantiza el derecho a la libre expresión.⁶⁶

Por lo tanto, para determinar si el reclamo del Estado “responde a la existencia de intereses apremiantes de mayor

⁶² *Íd.*

⁶³ 21 LPRA § 4367.

⁶⁴ *KLAN201600602*.

⁶⁵ *Irizarry Pabón v. Municipio de Ponce, supra*.

⁶⁶ *Engineering Services International, Inc. v. AEE*, 205 DPR ____ (2020), 2020 TSPR 103, resuelto el 14 de septiembre de 2020, pág. 11; *Irizarry Pabón v. Municipio de Ponce, supra*.

jerarquía que los valores protegidos por el derecho ciudadano a la información”, se “realizará de forma estricta a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio gubernamental”.⁶⁷

D

La política pública se cimienta en la transparencia de sus los procesos en sus Instituciones. De hecho, la Ley Núm. 141-2019, también conocida como Ley de Transparencia y Procedimiento Expedido para el Acceso a la Información Pública de 1 de agosto de 2019⁶⁸ se establece como política pública que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano fundamental y constituye un pilar fundamental que alberca en nuestro ordenamiento constitucional. Cabe resaltar que las disposiciones de dicha ley le son aplicables, entre otros, a los municipios.⁶⁹

Dicha ley establece un procedimiento administrativo para obtener acceso a documentos públicos, con derecho a revisión judicial. De esta forma, la ley provee un término de seis meses para que todas las agencias instrumentales públicas a las que aplica creen los mecanismos o sistemas dispuestos o requeridos, incluyendo la designación de “Oficiales de Información”. Sin embargo, por ser este caso anterior a esta legislación, resolvemos que la misma no nos priva de jurisdicción para disponer mediante el recurso de *mandamus*.

E

La controversia ante nos, también se centra en que la información solicitada versa sobre los sueldos pagados a funcionarios públicos con fondos públicos. Reiteradamente, de forma abrumadora y prácticamente unánime, la casuística de los tribunales federales —la cual nos resulta persuasiva—, requiere que

⁶⁷ *Irizarry Pabón v. Municipio de Ponce* citando a *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10, 24-25 (2000).

⁶⁸ Ley Núm. 141-2019 de 1 de agosto de 2019.

⁶⁹ *Íd.*

el gobierno provea a cualquier persona interesada el tipo de información sobre salarios de funcionarios públicos pagados con fondos públicos.⁷⁰

Siendo así, no podemos validar la no divulgación de la información aquí solicitada. Lo contrario sería en contra de la política pública firmemente establecida que busca promover la transparencia en el gobierno para evitar la arbitrariedad y atacar la corrupción.⁷¹ La expectativa de intimidad que un individuo pueda tener sobre un salario devengado en el empleo público es reducida, pues los salarios de los empleados del gobierno son costeados con fondos públicos.⁷²

IV

No existe duda que la divulgación de la información solicitada al Municipio contribuye, además, a que la ciudadanía pueda comprender y monitorear el uso de fondos públicos. Además, permite descubrir circunstancias de corrupción, incompetencia, ineficiencia, prejuicio o favoritismo en la administración de un municipio.⁷³ Por lo tanto, aunque entendemos el interés del Municipio en proteger la confidencialidad del expediente de los empleados que maneja, es **el derecho fundamental de acceso a la información y la política pública de transparencia en las operaciones del gobierno** lo que nos obliga determinar la procedencia de la divulgación. Más aún cuando el Municipio no demostró ningún interés apremiante que pudiese justificar una conclusión contraria.

⁷⁰ Véase *Int'l Fed'n of Prof'l & Tech. Engineers, Local 21, AFL-CIO v. Superior Court*, 42 Cal. 4th 319, 331 (2007) y las docenas de casos allí citados, *Int'l Fed'n, supra*, 42 Cal. a las págs. 331 & 332 n. 5. (por ejemplo, "federal regulations require that the salary rates, including special performance awards and bonuses, of most of its employees be made public", y haciendo referencia a que es la práctica generalizada ("widespread") de los gobiernos estatales y locales que su nómina sea pública).

⁷¹ Véase *Soto v. Srio. De Justicia, supra*.

⁷² *Int'l Fed'n of Prof'l & Tech. Engineers, Local 21, AFL-CIO v. Superior Court, supra*, pág. 331.

⁷³ *Íd.*, pág. 333.

Tampoco demostró que la información aquí solicitada, a saber, la información o documento que contenga las horas trabajadas en exceso por funcionarios públicos durante la emergencia del huracán María, sea confidencial dentro del significado del término bajo la Ley de Documentos Públicos de Puerto Rico.⁷⁴

Además, el Municipio no ha intentado controvertir el hecho de que el apelado cumplió con los requisitos para instar la acción de referencia. Tampoco ha intentado refutar el derecho del apelado a instar dicha acción. Al contrario, se ha limitado a argumentar que ha delimitado y condicionado la entrega de la información solicitada por el apelante. Ello, pues, como expresamos anteriormente, es contrario a lo que está firmemente establecido de que “todo ciudadano, por el solo hecho de serlo, tiene derecho a examinar la documentación pública.”⁷⁵ “Resulta claro... que el ciudadano que no logra acceso a un documento público por razón de un reclamo de confidencialidad del Estado tiene, cuando menos, legitimación activa para cuestionar la validez del obstáculo que se interpone al ejercicio de sus derechos constitucionales.”⁷⁶

Por supuesto, en este caso, al ser, además de ciudadano, legislador municipal, el apelado tiene un interés todavía mayor que el usual en acceder la información pública solicitada, pues parte de su trabajo, para el cual fue electo, es, precisamente, **fiscalizar “todas las acciones y determinaciones” del Municipio.**⁷⁷

En fin, si la información es pública, el Municipio tiene el deber de entregarla, ello independientemente de la motivación o razones que pueda tener el solicitante e independientemente de su

⁷⁴ *Supra.*

⁷⁵ *Trans Ad, supra*, 174 DPR a la pág. 68.

⁷⁶ *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, supra*, pág. 177.

⁷⁷ *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas, supra*, pág. 67.

identidad particular u ocupación. De negarse a hacerlo, su reclamo de confidencialidad será sometido al escrutinio judicial estricto, un examen minucioso en que el Estado tiene el peso de probar que existe un interés público apremiante que justifique la no divulgación de la información, que dicho interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión y que la ley o reglamento promueve necesariamente la consecución de ese interés.

Por lo que, contrario a lo argumentado por el Municipio, la disposición de la Ley 81-1991⁷⁸ sobre la confidencialidad del expediente completo del empleado municipal, no tiene el alcance que le atribuye dicha parte. Es decir, aunque no hay duda de que dicha disposición pretende disponer sobre la confidencialidad de la totalidad del expediente de personal del empleado, es irrazonable concluir que la disposición pretendió caracterizar como “confidencial” toda la información en dicho expediente. La única interpretación razonable de dicha disposición es que la misma pretendió proteger información personal del empleado, como lo sería, por ejemplo, su número de seguro social, su dirección física, el nombre de sus familiares cercanos, así como lo relacionado con sus evaluaciones de desempeño o con trámites administrativos o disciplinarios inconclusos.

En cambio, la información básica aquí solicitada, o sea, información o documentación relativa a los pagos por labores realizadas en relación con el Huracán María por empleados ejecutivos y de confianza del municipio, no es información personal o sensitiva cuya divulgación pudiese perjudicar al empleado o los intereses del Municipio. Por tanto, esa información, aunque presumiblemente es parte del expediente que se clasifica, en

⁷⁸ *Supra.*

general, como “confidencial”, no debe entenderse cobijada por dicha clasificación legislativa.

Una conclusión contraria llevaría a determinar que el Municipio no podría ni siquiera confirmar o negar si una persona particular es o no empleado suyo, y si lo fuese, no podría divulgarse tampoco qué puesto tiene, a qué departamento está adscrito, ni cuáles son sus funciones. Como bien concluyó el Tribunal de Primera Instancia:

[...] Aceptar este argumento (el de confidencialidad de los expedientes y la necesidad de una *Resolución* de la Legislatura Municipal para iniciar una investigación y, poder así, dar paso a la divulgación de la información), significaría que un ciudadano, sea o no miembro de dicha Legislatura, dependería de un voto mayoritario para tener acceso a documentos públicos, el cual está vinculado entre otros al derecho constitucional de la libre asociación. Por tanto, el ejercicio del derecho por parte de un ciudadano que forma parte de la Legislatura Municipal no puede depender de que ese ciudadano consiga un respaldo de la mayoría que predomina en esa Legislatura para obtener el acceso... Los funcionarios no han citado ninguna norma que establezca que, estos intereses han de ceder ante un interés de mantener la confidencialidad de los ingresos devengados por los empleados municipales en relación con estas labores.⁷⁹

Además, mediante esta interpretación de la Ley Núm. 81-1991⁸⁰ evitamos tener que adjudicar un asunto constitucional sustancial. Si al adoptarse una interpretación literal y rigurosa del estatuto, se plantean interrogantes y objeciones de carácter constitucional, el tribunal atemperará el estatuto, si ello fuere posible.⁸¹ Los tribunales debemos abstenernos de declarar una ley

⁷⁹ Véase *Resolución*, del Tribunal de Primera Instancia emitida el 16 de octubre de 2019, a la págs. 88-89.

⁸⁰ *Supra*.

⁸¹ *Nadal v. Dep. Rec. Nat.* 150 DPR 715 (2000); *P.S.P. v. Comisión Estatal de Elecciones*, 110 DPR 400 (1980).

inconstitucional, a menos que sea estrictamente necesario y que la controversia no pueda ser adjudicada por otros fundamentos.⁸²

En resumen, el apelante ni siquiera ha intentado formular o articular un interés “apremiante” que pudiese justificar ocultar el nombre y compensación de sus empleados y funcionarios. Tampoco nos colocó en posición de determinar si el referido artículo 11.023 de la Ley Núm. 81-1991 promueve necesariamente la consecución de dicho interés. Por el contrario, se limitó a pretender imponerle al apelado la carga de probar la necesidad de la información para la investigación que realiza mientras que, según mencionáramos, el estándar aplicable claramente requería que el Municipio demostrara la validez de la confidencialidad que alegaba.

Finalmente, el apelante argumenta que el apelado estaba obligado a demostrar que los documentos solicitados estaban sujetos al escrutinio público, conforme con los criterios de *Nieves Falcón, supra*. No tiene razón. Al haber concluido que la información solicitada aquí no está clasificada legislativamente como “confidencial”, no es aplicable el análisis de *Nieves Falcón*, pues allí se trataba de información con carácter confidencial, por lo que procedía determinar hasta qué punto era necesario que el reclamante tuviese acceso a la misma.

Estamos ante un asunto que reviste de gran interés público, pues de un lado tenemos el interés general sobre la salud fiscal de los municipios y el buen manejo de los fondos públicos, mientras que al otro lado está el interés sobre los costos a las entidades gubernamentales de las labores realizadas en respuesta a las consecuencias del huracán y el manejo por parte de FEMA de reclamaciones al respecto. Los apelantes no han demostrado alguna

⁸² Véase, *Pueblo v. Yip Berríos*, 142 DPR 386, 421 (1997); *Domínguez Maldonado v. E.L.A.*, 137 DPR 954 (1995); *Molina v. C.R.U.V.*, 114 DPR 295 (1983).

razón que amerite mantener la confidencialidad de los ingresos devengados por los empleados municipales con relación sus labores de respuesta al huracán María. Por tanto, resolvemos que no se cometió el error señalado.

V

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma la *Sentencia* apelada a los fines de ordenar al Municipio de Aibonito a divulgar la información solicitada por el apelado. Coincidimos con el foro primario al resolver que el Municipio deberá llevar a cabo dicha obligación “[o]bliterando cualquier otra información que contengan más allá del nombre del empleado, su puesto, las horas trabajadas en exceso de la jornada regular y la remuneración pagada por ese concepto, en cada periodo de pago aplicable”. Asimismo, al igual que lo hizo el foro primario, ordenamos a las partes a comunicarse y acordar la manera en que se dará acceso a la información pública que aquí ordenamos, tomando en consideración las medidas recomendadas sobre el distanciamiento social a causa del COVID.19. Por último, la expedición de los documentos solicitados podrá sujetarse a que se satisfagan los derechos arancelarios que el Municipio pueda haber adoptado mediante ordenanza. Así modificada, se confirma la misma y se devuelve el caso al Tribunal de Primera Instancia para procedimientos ulteriores compatibles con lo aquí resuelto.

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

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