

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL VI

NÚÑEZ & GARAY  
CORPORATION

Apelada

v.

ARLENE M. QUESTELL  
AGUIRRE, EN SU  
CAPACIDAD DE  
DIRECTORA EJECUTIVA  
DE LA OFICINA DE  
CANNABIS MEDICINAL Y  
OTROS

Apelante

KLAN202200730

*APELACIÓN*  
procedente del  
Tribunal de  
Primera Instancia,  
Sala de San Juan

Civil número:  
SJ2022CV01071

Sobre:  
Ley de  
Transparencia y  
Procedimiento  
Expedito para Acceso  
a la Información  
Pública (Ley Núm.  
141-2019)

Panel integrado por su presidenta, la jueza Birriel Cardona, los jueces Bonilla Ortiz y Pagán Ocasio.

**Birriel Cardona, Jueza Ponente**

## SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de diciembre de 2022.

Comparecen ante nos la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal y la Lcda. Arlene Questell Aguirre, en su capacidad de directora ejecutiva de la Oficina de Cannabis Medicinal, (JRCM, directora Questell o apelantes) mediante *Apelación Civil* en la que nos solicitan, en síntesis, que revoquemos una *Sentencia* emitida el 27 de junio de 2022, notificada el 28 de junio de 2022, por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de Caguas. En el referido dictamen, el TPI declaró Con Lugar el *Recurso Especial* presentado por Núñez & Garay Corporation (Núñez & Garay o apelados). En lo pertinente, el TPI le ordenó a la JRCM a que devolviese a los apelados (1) las minutas de las reuniones celebradas por la JRCM sobre la solicitud de Núñez & Garay para implementar un dispensario de cannabis

medicinal en Gurabo y (2) las hojas de evaluación del expediente de pre-cualificación y licencia final del dispensario de los apelados.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, se **MODIFICA** la *Sentencia* apelada y así modificada, se confirma.

### I.

El 16 de febrero de 2022, Núñez & Garay presentaron un *Recurso Especial de Revisión para el Acceso a Información Pública (Recurso Especial)* contra los apelantes.<sup>1</sup> En lo pertinente, los apelados adujeron que la JRCM denegó entregarles (1) la minuta y hoja de evaluación donde la JRCM aprobó la pre-cualificación de una licencia para abrir un dispensario de cannabis medicinal en Gurabo y (2) la minuta y hoja de evaluación donde la JRCM denegó dicha licencia.

Luego de varios asuntos procesales, el 4 de marzo de 2022, los apelantes presentaron una *Moción en Oposición a Recurso Especial y en Solicitud de Desestimación* en la que arguyeron que transcurrió el término de treinta (30) días de cumplimiento estricto para que Núñez & Garay presentaran su *Recurso Especial*, conforme a la Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública, según enmendada, Ley Núm. 141-2019 (3 LPRA sec. 9911 *et seq.*).<sup>2</sup> Asimismo, plantearon que los apelados no agotaron los remedios administrativos ante la JRCM.

Finalmente, el 28 de junio de 2022, el TPI emitió una *Sentencia* en la que declaró Con Lugar el *Recurso Especial* presentado por Núñez & Garay.<sup>3</sup> A su vez, ordenó a que la JRCM les entregase a los apelados:

---

<sup>1</sup> Véase, Anejo 1 del Apéndice del Recurso, págs. 1-8.

<sup>2</sup> Véase, Anejo 9 del Apéndice del Recurso, págs. 22-50.

<sup>3</sup> Véase, Anejo 15 del Apéndice del Recurso, págs. 122-131.

- (1) Las minutas de las reuniones celebradas por la Junta Reglamentadora que tengan que ver y/o estén relacionadas con la solicitud de Núñez & Questell [sic] y los trámites, deliberaciones relacionadas; y
- (2) Las hojas de evaluación del expediente de pre-cualificación y licencia final de dispensario de Núñez & Questell [sic].

Inconforme, el 13 de julio de 2022, la JRCM presentó una *Moción de Reconsideración y Solicitud de Enmiendas y Determinaciones de Hechos Adicionales en virtud de las Reglas 47 y 43.1 de las de Procedimiento Civil* en la que arguyó que no procede la entrega de los documentos antes mencionados, ya que estos contienen información privilegiada y/o confidencial, por lo que son una excepción a la regla de que todos los documentos generados por el gobierno son públicos.<sup>4</sup> No obstante, el 15 de julio de 2022, el TPI emitió una notificación en la que declaró No Ha Lugar dicha *Moción*.<sup>5</sup>

Inconforme aun, el 13 de septiembre de 2022, los apelantes presentaron el una *Apelación Civil* ante nos e imputaron la comisión de los siguientes señalamientos de error:

Erró el Tribunal de Instancia al acoger el *Recurso Especial de revisión para el acceso a información pública*, a pesar de haberse presentado el mismo fuera del término de cumplimiento estricto de treinta (30) días establecido en la Ley [Núm.] 141-2019, *supra*, y ante el incumplimiento de la parte Apelada en agotar los remedios administrativos ante la JRCM.

Erró el Tribunal de Instancia en declarar CON LUGAR el *Recurso Especial* presentado por la parte Apelada en virtud de la Ley [Núm.] 141-2019, *supra*, sin tomar en consideración las excepciones contempladas en las [sic] Ley [Núm.] 122-2019, *supra*.

Erró el Tribunal de Instancia al no acoger la *Solicitud de enmiendas y determinaciones de hechos adicionales*, en virtud de [la] Regla 43.1 de las de Procedimiento Civil.

<sup>4</sup> Véase, Anejo 19 del Apéndice del Recurso, págs. 140-171.

<sup>5</sup> Véase, Anejo 21 del Apéndice del Recurso, pág. 174.

Por su parte, el 21 de octubre de 2022, Núñez & Garay presentaron un *Alegato en Réplica a Apelación*. Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver la controversia que nos ocupa.

## II.

### -A-

El Art. 7 de la Ley Núm. 141-2019, *supra*, 3 LPRA sec. 9917, establece que el término para producir información pública para ser inspeccionada, reproducida o ambas, es de **diez (10) días laborables** a partir de la solicitud del peticionario. (Énfasis nuestro).

Dicho artículo dispone, además, que:

[...]

Si la entidad gubernamental no contesta dentro del término establecido, se entenderá que ha denegado la solicitud y el solicitante podrá recurrir al Tribunal. Este término es prorrogable por un término único de **diez (10) días laborables**, si el Oficial de Información notifica la solicitud de prórroga al solicitante dentro del término inicial establecido y expone en la solicitud la razón por la cual requiere contar con tiempo adicional para entregar la información o documentación solicitada. (Énfasis suplido). *Íd.*

Asimismo, si la petición es expresamente denegada, los oficiales custodios de la información deberán especificar **por escrito** los fundamentos jurídicos en los que basan su denegatoria. (Énfasis suplido). *Íd.*

Cabe señalar que el Art. 9 de la Ley Núm. 141-2019, *supra*, dispone el derecho que tiene una persona para presentar un Recurso Especial de Acceso a Información Pública ante el TPI. Para ello, el recurso deberá ser presentado dentro de treinta (30) días, "contados a partir de la fecha en que la entidad gubernamental haya **notificado** su determinación de no entregar la información

solicitada o de la fecha en que **venció el término** disponible para ello si no hubo contestación". (Énfasis nuestro). *Íd.*

**-B-**

En otros términos, la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9672, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), estatuye lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia...

La precitada Sección enuncia lo que se conoce como doctrina de agotamiento de remedios administrativos, la cual se aplica a aquellos casos en los cuales una parte, que instó o tiene instada una acción ante una agencia administrativa acude luego a un tribunal, sin antes haber completado todo el trámite administrativo. *Moreno Ferrer v. Jta. Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, 2022 TSPR 64; *Ortiz v. Panel FEI*, 155 DPR 219, 241 (2001). Se trata de una norma de abstención y autolimitación judicial de origen jurisprudencial. *Íd.*; *SLG Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 916-917 (2002). La doctrina tiene el propósito de evitar una intervención judicial innecesaria que interfiera con el cauce y desenlace normal del proceso administrativo. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318, 331 (1998).

En aquellas instancias donde la doctrina es aplicable, se requiere que los tribunales se abstengan de intervenir hasta tanto la agencia atienda la controversia. Por tanto, usualmente se

invoca el agotamiento cuando una parte ante el foro administrativo solicita la intervención judicial previo a consumir el procedimiento administrativo. *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 408 (2001). De esta manera, la agencia tiene la oportunidad de rectificar sus errores durante el proceso administrativo y permite, además, la compilación de un expediente administrativo completo que facilite el proceso de revisión judicial. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004); *Mercado Vega v. UPR*, 128 DPR 273 (1991).

A través de esta doctrina, los tribunales se abstienen discrecionalmente de revisar la actuación de una agencia gubernamental hasta tanto la persona afectada agote todos los remedios administrativos disponibles y, por lo tanto, la decisión refleje la posición final de la entidad estatal. *Ofic. Reglamentación de la Ind. Lechera v. El Farmer, Inc.*, 204 DPR 229, 239 (2020); *Rivera v. ELA*, 121 DPR 582, 593 (1988).

Asimismo, se ha puntualizado que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no debe soslayarse, a menos que se configuren algunas de las limitadas excepciones reconocidas por nuestro ordenamiento. *AAA V. UIA*, 200 DPR 903, 915 (2018); *Guzmán y otros v. ELA*, 156 DPR 693 (2002). Entre los factores que favorecen la preterición del requisito de agotamiento son: (1) que el dar curso a la acción administrativa haya de causar un daño inminente, material, sustancial y no teórico o especulativo; (2) que el remedio administrativo constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado; (3) cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción sobre el asunto y la posposición conllevaría un daño irreparable al afectado; (4) que el asunto es estrictamente de

derecho; (5) o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales. *Procuradora Paciente v. MCS*, supra.

Por otra parte, en cuanto a la impugnación de actuaciones administrativas por violentar principios constitucionales, la misma está sujeta a la norma de agotar remedios administrativos. *Hipólito Rivera Ortiz v. Municipio de Guaynabo*, 141 DPR 257 (1996). Aunque es a los tribunales a quienes compete toda interpretación constitucional, ello no implica que una simple alegación a tales efectos justifique la exclusión del foro administrativo. Es preciso demostrar que la acción es inefectiva y no ofrece un remedio adecuado y que ha de causar un daño irreparable e inminente. Véase, *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 439 (1983).

-C-

El derecho de acceso a la información pública es un axioma judicial intrínseco de una sociedad democrática, por ello ha sido reconocido como uno de arraigo constitucional. Esto se debe, a su estrecha relación con los derechos de libertad de expresión, prensa y asociación. *Engineering Services v. AEE*, 205 DPR 136, 145 (2020); *Bathia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 126 (2017); *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000); Véase, además, *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477, 486 (1982). Consecuentemente, se ha estatuido que todos los ciudadanos y ciudadanas ostentan el "derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley". Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRA Sec. 1781.

Nuestro Tribunal Supremo ha recalcado que es de suma importancia en nuestra sociedad permitirle a los ciudadanos y ciudadanas el derecho a indagar cómo se conducen los asuntos

gubernamentales. *Engineering Services v. AEE*, supra. Conforme con lo anterior, nuestra más Alta Curia expresó:

Asimismo, el acceso a la información es una herramienta fiscalizadora esencial, pues permite que las personas emitan juicios informados sobre los actos de su gobierno. (citas omitidas). Nuestros principios democráticos "garantizan el derecho del pueblo a pasar un juicio fiscalizador sobre todas las acciones y determinaciones del Gobierno". (citas omitidas). De lo contrario, "[p]ermitir que el gobierno maneje los asuntos públicos bajo el manto de la secretividad es invitar a la arbitrariedad [sic], la mala administración, la indiferencia gubernamental, la irresponsabilidad pública y la corrupción". (citas omitidas). Por tal razón, "[h]oy día la secretividad en los asuntos públicos es excepción y no norma". (citas omitidas). De este modo, el derecho de acceso a la información pública promueve y facilita la transparencia gubernamental. *Íd.*

La restricción del acceso a información pública inequívocamente se ha instaurado en nuestro ordenamiento como una excepción ante el consabido derecho. A estos efectos, se ha indicado que ante la pretensión de mantener confidencial alguna información pública se debe demostrar que la restricción responde a alguna de las siguientes instancias: (1) una ley o reglamento declara la información como confidencial; (2) la comunicación está protegida por algún privilegio evidenciario; (3) divulgar la información podría lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente; o, (5) cuando la información sea confidencial, según la Regla 514 de Evidencia, 32 LPRR Ap. VI. *Bathia Gautier v. Roselló Nevares*, supra.; *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 591 (2007); Véase, además, Art. 4 de la Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico, Ley Núm. 122-2019, 3 LPRR sec. 9894.

Asimismo, las restricciones a este derecho fundamental deben superar un escrutinio estricto. *Engineering Services v. AEE*, supra; *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 593. Vemos pues, que el Estado no puede negar arbitrariamente el



acceso a la información pública, sino que **la negativa debe ser debidamente fundamentada**. (Énfasis nuestro). No es suficiente argumentar "meras generalizaciones". Véase, *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 DPR 153, 159 (1986).

**-D-**

La Regla 43.1 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 43.1, establece el procedimiento que tiene una parte, luego de recaer una sentencia, para solicitar que el TPI consigne o enmiende determinaciones de hechos y conclusiones de derecho adicionales en el caso de que dicho foro no las haya hecho por ser innecesarias. Esto con el propósito de solicitarle al TPI que:

"determine hechos específicos y consigne sus conclusiones de derecho es [sic] para que el juez de instancia quede satisfecho de que ha atendido todas las controversias de forma propia y completa, y demás para permitir a las partes y al foro apelativo estar completamente informados de la base de la decisión". *SLG Szendrey Ramos v. F. Castillo*, 169 DPR 873, 880 (2007) citando a J. Cuevas Segarra, *Tratado de Derecho Procesal Civil*, San Juan, Pubs. JTS, 2000, T. I, pág. 695.

Cabe señalar que dicha Regla 43.1, *supra*, dispone que:

[s]i una parte interesa presentar una moción de enmiendas o determinaciones iniciales o adicionales, reconsideración o de nuevo juicio, éstas deberán presentarse en un solo escrito y el tribunal resolverá de igual manera. En todo caso, la suficiencia de la prueba para sostener las determinaciones podrá ser suscitada posteriormente[,], aunque la parte que formule la cuestión no las haya objetado en el tribunal inferior, no haya presentado una moción para enmendarlas o no haya solicitado sentencia.

A su vez, nuestro Máximo Foro ha expresado que una solicitud de esta naturaleza interrumpe los términos que tienen las partes para acudir en apelación, *certiorari*, reconsideración de sentencia, entre otros. *SLG Szendrey Ramos v. F. Castillo*, *supra*.

**III.**

Mediante el presente recurso de apelación, los apelantes le imputaron al foro primario la comisión de tres (3) señalamientos

de error. Luego de un detenido análisis del caso de epígrafe, somos del criterio que la determinación del foro *a quo* fue una correcta en derecho. Veamos.

En su primer señalamiento de error, los apelantes adujeron que el TPI actuó incorrectamente cuando acogió el *Recurso Especial* de Núñez & Garay (1) en exceso de los treinta (30) días dispuestos en la Ley Núm. 141-2019, *supra*, y (2) sin agotar los remedios administrativos ante la JRCM. No les asiste la razón. Veamos.

Del recurso ante nos surge que, el 28 de diciembre de 2021, Núñez & Garay emitieron, vía correo electrónico, un requerimiento de información y documentos a la directora Questell.<sup>6</sup> Según el derecho esbozado, es en esta fecha que comienza el término de diez (10) días laborables para presentar la información solicitada, por lo que el término vencía el 12 de enero de 2022; tomada cuenta el día festivo de 6 de enero de 2022.<sup>7</sup> Sin embargo, el 7 de enero de 2022, los apelantes solicitaron una prórroga de diez (10) días laborables, por lo que el nuevo término vencía el 27 de enero de 2022, tomada cuenta el día festivo de 17 de enero de 2022.<sup>8</sup>

Consecuentemente, es a partir del 27 de enero de 2022 que comienza a transcurrir el término de treinta (30) días para que Núñez & Garay presentaran su *Recurso Especial*, ya que los apelantes no contestaron la solicitud dentro del término prorrogado. Debido a que los apelados presentaron su *Recurso Especial* el 16 de febrero de 2022, es decir, dentro del término

---

<sup>6</sup> Véase, Anejo 1 del Apéndice del Recurso, pág. 8.

<sup>7</sup> Aclaremos que la Ley Núm. 141-2019, *supra*, establece que el término de diez (10) días, y su prórroga, son **laborables**; asunto que no fue considerado por las partes en sus planteamientos. (Énfasis suplido).

<sup>8</sup> Véase, Anejo 10 del Apéndice del Recurso, págs. 61-63.

establecido por la Ley Núm. 141-2019, *supra*, el TPI no cometió el error señalado.

A su vez, no procede la doctrina de agotamiento de remedios, ya que el *Recurso Especial* antes nuestra consideración y la *Solicitud de Revisión a Denegación de Solicitud de Licencia de Dispensario* presentada ante la JRCM el 28 de enero de 2022, son dos procesos distintos. Los apelados ejercieron su derecho a instar un *Recurso Especial* a tenor con el derecho previamente expuesto, por lo cual el TPI tampoco incurrió en el error señalado.

En otros términos, la JRCM arguyó que el foro *a quo* actuó incorrectamente cuando declaró Con Lugar el *Recurso Especial* de los apelados sin considerar las excepciones contempladas en la Ley 122-2019, *supra*. Luego de un análisis del derecho y los hechos ante nuestra consideración, determinamos que no le asiste la razón.

En el caso de epígrafe, Núñez & Garay acudieron a la Oficina de Cannabis Medicinal para solicitar inspeccionar los expedientes de la JRCM referente a su solicitud para establecer un dispensario de cannabis medicinal. Durante su visita, los oficiales custodios de la información denegaron dicha inspección, debido a que la información era privilegiada y/o confidencial. No obstante, **los apelantes no justificaron su denegatoria por escrito ni expusieron las excepciones aplicables para catalogar la información de tal manera**, conforme a la Ley Núm. 141-2019, *supra*, y Ley Núm. 122-2019, *supra*, respectivamente. (Énfasis suplido). Ante la ausencia de dicha justificación, concluimos que el TPI actuó acertadamente y conforme a derecho en su determinación.

Por último, en su tercer señalamiento de error, la JRCM alegó que el TPI actuó incorrectamente cuando no acogió su

*Solicitud de Enmiendas y Determinaciones de Hechos Adicionales en virtud de la Regla 43.1 de las de Procedimiento Civil.* Luego de evaluar detalladamente dicha *Solicitud*, concurrimos con la determinación del TPI. Sostenemos que las enmiendas propuestas y los hechos adicionales solicitados por los apelantes no cambian los méritos de la determinación del foro *a quo*.

#### **IV.**

Por todo lo antes expuesto, se **MODIFICA** la *Sentencia* apelada a los únicos fines de corregir el nombre de una de las partes en la sección dispositiva del dictamen revisado para que lea Núñez & Garay Corporation y así modificada, se **CONFIRMA**.

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