

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
 SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

<p>EVA L. PRADOS RODRÍGUEZ</p> <p style="text-align: center;">Peticionaria</p> <p style="text-align: center;">V.</p> <p>THOMAS RIVERA SCHATZ, en su capacidad oficial como Presidente del SENADO DE PUERTO RICO; MANUEL A. TORRES TORRES, en su capacidad oficial como Secretario del SENADO DE PUERTO RICO</p> <p style="text-align: center;">Peticionados</p>	<p>CIVIL NÚM.: SJ2020CV05245</p> <p>SALA: 904</p> <p>SOBRE: DERECHO CONSTITUCIONAL; ACCESO A LA INFORMACIÓN</p>
---	--

SENTENCIA

I. Breve resumen del tracto procesal y fáctico

Tenemos ante nuestra consideración una *Petición de mandamus*, presentada por la Sra. Eva L. Prados Rodríguez (Sra. Rodríguez o la Peticionaria), contra el Hon. Thomas Rivera Schatz, en su capacidad oficial como Presidente del Senado de Puerto Rico y el Sr. Manuel A. Torres Torres, en su capacidad oficial como Secretario del Senado de Puerto Rico (en conjunto, los Peticionados) basado en la Regla 54 de Procedimiento Civil de Puerto Rico, 32 LPRA Ap. V, R. 54; y la Ley Núm. 141-2019, “Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública”. La Peticionaria alegó que le solicitó mediante carta a los peticionados la actualización de la información sobre los empleados del Senado de Puerto Rico publicada en su página web, incluyendo los empleados de las oficinas de los legisladores y de las comisiones legislativas y la publicación de los salarios de todos los empleados de dicho cuerpo. Según estos, los peticionados no contestaron la solicitud. La información solicitada es información pública de alto interés para el pueblo y no está protegida por confidencialidad o privilegio alguno, ni está cobijada bajo alguna de las excepciones al derecho de acceso a la información.

El 13 de octubre de 2020, los Peticionados presentaron una *Moción de desestimación*. Estos arguyen que, en cuanto a la solicitud sobre la actualización de la información sobre los empleados del Senado, se ha tornado académica, ya que estos actualizaron la información en la página web. En cuanto a la solicitud sobre la información de los sueldos de los empleados, estos entienden que esta es confidencial por disposición de ley y producir la misma viola el derecho de privacidad de terceros.

El 16 de octubre de 2020, la Peticionaria presentó una *Oposición a moción de desestimación y para que se dicte sentencia*. En su escrito, estos arguyen que no existe un requisito de que la parte que solicita el acceso

a la información pública demuestre el interés particular que tiene en la información solicitada. En cuanto a la aplicación de la Regla 514 de Evidencia, estos entienden que no aplica a los hechos del caso, ya que no se cumplen con los requisitos establecidos. En cuanto a la confidencialidad del expediente de personal, los promoventes reclaman que no han solicitado el expediente de personal completo para su revisión, por lo que no se ha solicitado información confidencial como seguro social, información médica ni las deducciones o descuentos al salario bruto. No toda la información que se encuentra en el expediente de personal se puede entender que es confidencial.

El 16 de octubre de 2020, se celebró una *Vista Argumentativa* en la cual ambas partes tuvieron la oportunidad de exponer sus argumentos.

Evaluada las mociones de ambas partes y aquilatada la prueba presentada en apoyo a los respectivos escritos, este Tribunal se encuentra en posición de resolver. En consecuencia, este Tribunal formula las siguientes:

II. Determinaciones de hechos

1. En su página web, el Senado tiene disponible la información de recursos humanos de sus oficinas administrativas, al igual que la información de recursos humanos de las oficinas legislativas de dicho cuerpo legislativo. Sin embargo, la información publicada en ambos enlaces indica que está actualizada al 6 de septiembre de 2019, es decir, hace más de un (1) año, y no incluye los salarios de los/as empleados/as.
2. El 21 de agosto de 2020, la peticionaria envió una carta a las partes promovidas mediante las cuales les solicitó: (1) la actualización de la información sobre los/as empleados/as del Senado de Puerto Rico publicada en su página web, incluyendo los empleados de las oficinas de los/as legisladores/as y de las comisiones legislativas, y (2) la publicación de los salarios de todos los/as empleados/as de dicho cuerpo.
3. La solicitud fue enviada por correo electrónico al Presidente y al Secretario del Senado a sus direcciones de correo electrónico oficiales.
4. Ninguna de las partes promovidas respondió a la solicitud de la parte peticionaria.
5. El 13 de octubre de 2020, las tablas de referencia que aparecen publicadas en la página web del Senado de Puerto Rico fueron actualizadas hasta el 1 de octubre de 2020.

III. Exposición de Derecho

A. *Moción de desestimación*

De entrada, es preciso señalar que la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, permite que un demandado en una demanda, reconvención, demanda contra coparte o demanda contra tercero, presente una moción de desestimación contra las alegaciones en su contra. La referida regla prescribe:

Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) dejar de acumular una parte indispensable.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en diversas ocasiones que, ante una moción de desestimación, las alegaciones hechas en la demanda hay que interpretarlas conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante. *Rivera v. Jaume*, 157 DPR 562, 584 (2002); *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 96 (2002); *Sánchez v. Autoridad de los Puertos*, 153 DPR 559 (2001).

Por otra parte, es norma reiterada que “la demanda no deberá ser desestimada a menos que se desprenda con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo cualquier estado de hechos que puedan ser probado en apoyo de su reclamación”. *Pressure Vessels P.R. v. Empire Gas P.R.*, 137 DPR 497, 505 (1994). Debemos considerar “si a la luz de la situación más favorable al demandante, y resolviendo toda duda a favor de este, la demanda es suficiente para constituir una reclamación válida”. El Tribunal Supremo expresó que, para disponer de una moción de desestimación, el Tribunal está obligado “a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada”. *Autoridad de Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 429 (2008). “[Esta] doctrina se aplica solamente a los hechos bien alegados y expresados de manera clara y concluyente, que de su faz no den margen a dudas”. *First Federal Savings v. Asoc. de Condómines*, 114 DPR 426, 431-432(1983). El tribunal dará por admitidos todos los hechos propiamente alegados en la demanda, así como todas aquellas inferencias razonables que surjan de los mismos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra; *Rivera v. Otero de Jové*, 99 DPR 189, 195 (1970). De igual manera, “[e]l tribunal debe conceder el beneficio de cuanta inferencia sea posible hacer de los hechos bien alegados en la demanda”. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, supra. Sin embargo, dichas admisiones se toman en consideración únicamente para propósito de resolver la moción de desestimación sin perjuicio de cualquier controversia material que surja de la evidencia presentada en los procedimientos subsiguientes ante el tribunal. *Sepúlveda v. Casanova*, 72 DPR 62, 68 (1951).

Tampoco procede la desestimación de una demanda, si la misma es susceptible de ser enmendada. *Colón v. Lotería*, 167 DPR 625, 649 (2006). “La desestimación procederá solo si es evidente de las alegaciones de la demanda, que alguna de las defensas afirmativas prosperará”. *Trans-Oceanic Life Ins. v. Oracle Corp.*, 184 DPR 689, 701 (2012). Al evaluar la defensa de si la demanda deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio, el tribunal deberá “determinar si a base de éstos [hechos] la demanda establece una reclamación plausible que justifique que el demandante tiene derecho a un remedio, guiado en su análisis por la experiencia y el sentido común”. *Trinidad Hernández v. E.L.A.*, 188 DPR 828, 848 (2013).

Según la doctrina sentada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos en los casos *Bell Atlantic Corp. v. Twombly*, 550 US 544 (2007) y *Ashcroft v. Iqbal*, 129 S.Ct 1937 (2009), el derecho del demandado a recibir una notificación adecuada de las alegaciones en su contra está enraizado en el debido proceso de ley, por lo que es necesario establecer el estándar a utilizar ante una moción de desestimación bajo la defensa de que ésta ha dejado de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio.

En *Ashcroft v. Iqbal*, supra, el Tribunal Supremo Federal aclaró que para determinar si las alegaciones de una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben hacer un análisis contextual de las mismas mediante un proceso de dos pasos. El primer paso comprende el aceptar como ciertas las alegaciones fácticas de la demanda, excepto aquellas alegaciones concluyentes, conclusiones de derecho y los hechos alegados de forma generalizada que reciten de forma trillada los elementos de la causa de acción. El segundo paso comprende el determinar si, a base de las alegaciones bien formuladas en la demanda, el demandante ha establecido que tiene una reclamación factible que amerite la concesión de un remedio.

En esta segunda etapa del análisis, el tribunal debe tomar en cuenta el contexto específico de las alegaciones y, determinar, si de la totalidad de las circunstancias surge que el demandante ha establecido una reclamación válida, o si, por el contrario, la causa de acción debe ser desestimada. De determinarse que no cumple con el estándar de factibilidad antes mencionado, el tribunal debe desestimar la demanda y no permitir que una demanda insuficiente proceda bajo el pretexto de que con el descubrimiento de prueba puedan probarse las alegaciones conclusorias de la misma.

De igual forma, un pleito podrá ser desestimado “únicamente cuando de los hechos alegados no pueda concederse remedio alguno a favor del demandante”. *Torres, Torres v. Torres et al.*, 179 DPR 481, 502 (2010), citando a R. Hernández Colón, *Derecho Procesal Civil*, 4ta ed., San Juan, Ed. LexisNexis, 2007, pág. 231. Así pues, conforme a las disposiciones de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, supra, y la jurisprudencia desarrollada sobre la misma, es forzoso concluir que para que una parte demandada

prevalezca en su moción de desestimación, ésta tiene que demostrar que, aunque el tribunal favorezca totalmente la reclamación del demandante, no puede concederse remedio alguno a favor del demandante.

Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al., 184 DPR 407, 423 (2012); *Torres, Torres v. Torres et al.*, supra.

B. Mandamus

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el recurso de *mandamus* y dispone que:

[E]s 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 o deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico, al analizar la procedencia de este recurso extraordinario, lo ha descrito como un **recurso discrecional y altamente privilegiado**. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., 178 DPR 253, 263 (2010). Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler. *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006). El *mandamus* solo debe proceder cuando se exige “el cumplimiento con 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”. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 263.

Los tribunales han interpretado que un deber se considera ministerial cuando la ley lo prescribe y define con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 264. Por lo tanto, “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). Este deber ministerial debe emanar de algún empleo, cargo o función pública, por lo que procede contra cualquier funcionario de la rama ejecutiva, cualquier agencia, junta o tribunal inferior del sistema judicial. *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., supra, pág. 265. En cuanto al análisis sobre el deber ministerial, el Tribunal Supremo, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407 (1982), ha expresado lo siguiente:

Hemos resuelto que el auto de *mandamus* es el recurso apropiado para compeler al cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley--- en este caso la Constitución del Estado Libre Asociado--- cuando no se dispone de otro remedio legal adecuado. [cita omitida]. Por supuesto, el deber cuyo cumplimiento se requiere mediante el auto debe estar dentro de las atribuciones o deberes que la ley le impone al funcionario concernido.

Art. 649, Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. sec. 3421. La jurisprudencia establece, además, el requisito de que el derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Balasquide v. Luján*, 45 D.P.R. 563, 576 (1933); *Santiago v. Tilén*, 71 D.P.R. 754 (1950); *Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int.*, 75 D.P.R. 76 (1953). De ahí que el demandado argumente con alguna vehemencia que el deber tiene que ser expreso, con lo cual no podemos estar de acuerdo porque reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación ha de surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del “examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y evalúa todos los elementos de juicio disponibles para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal”. *Banco de Ponce v. Srio. Hacienda*, 81 D.P.R. 442, 450 (1959). Al respecto advierte el Profesor Jaffe:

Anteriormente mencionamos que una alternativa a la regla de “discreción--ministerial” era la regla del “deber claro de actuar”. Esta regla también puede ser criticada, pero si se entiende y aplica con propiedad, se acerca a una expresión correcta y válida. Si significa que no se expedirá el mandamus hasta que el tribunal resuelva que hay un deber legal de actuar, es, por supuesto, una propuesta perfectamente obvia a la cual nada se le añade al describirse el deber como “claro”. Puede, no obstante, tomarse como que significa que si la norma de derecho aplicable es controvertible (en la opinión del juez), entonces el tribunal no hará una determinación independiente de la ley en la cual basar el auto contra el funcionario.... Jaffe, L., *Control of Administrative Action*, Little Brown & Co., 1965, pág. 183.

En conclusión, el argumento del demandado de que el deber tiene que surgir expresamente de la disposición aplicable para que proceda el auto de mandamus es inaceptable.

Más adelante, en *AMPR v. Sec. de Educación*, 178 DPR (2010), el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Por otro lado, hemos resuelto que este deber ministerial, aunque inmanente al auto de mandamus, no tiene que ser necesariamente expreso, pues tal supuesto reduciría la función exclusiva de este Tribunal de interpretar la Constitución y las leyes. Si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables es una cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. Tal determinación tiene que surgir del examen y análisis de todos los elementos útiles a la función interpretativa; del examen paciente y riguroso que parte de la letra de la ley y de la evaluación de todos los elementos de juicio disponibles, para así descubrir el verdadero significado y propósito de la disposición legal. Por tal razón, la determinación final dependerá de la interpretación que del estatuto orgánico de la agencia hagan los tribunales, sobre el grado de discreción conferido por la Asamblea Legislativa.

Además, 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. Este recurso puede aplicarse, no sólo a funcionarios públicos, sino a cualquier agencia, junta o tribunal inferior de nuestro sistema judicial, siempre que éstos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley.

Por tal razón, aquella persona que se vea afectada por el incumplimiento del deber podrá solicitar el recurso. Sin embargo, en cuestiones de interés público el reconocimiento de legitimación activa es sumamente liberal. Así, reconocimos que “cuando la cuestión envuelta es de interés público y el mandamus tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no necesita probar que tiene interés especial en el resultado del caso. Basta demostrar que es un ciudadano y como tal está interesado en la ejecución y protección del derecho público.

Ahora bien, para que proceda un recurso de *mandamus*, la parte peticionaria debe cumplir con varios requisitos: incluir en su petición el acto que requiere que lleve a cabo el peticionado; la fuente legal que le impone la obligación de actuar al peticionado; y, demostrar que hizo un requerimiento previo y este no fue debidamente atendido por el demandado. *AMPR v. Srio. Educación*, supra, pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 448-449 (1994). Así pues, la jurisprudencia requiere que el peticionario le haya requerido al demandado que cumpla con su deber ministerial. D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed., San Juan, Ed. Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125. Por tanto, el peticionario está obligado a establecer en su petición el hecho de que le requirió al demandado el cumplimiento y el hecho de que este se negó u omitió cumplir con tal deber. Rivé Rivera, *op. cit.*, pág. 125. Finalmente, el Tribunal Supremo ha expresado que el mandamus solo procede cuando no existe otro mecanismo en ley para conseguir dicho remedio. *Báez Galib y otros v. C.E.E.*, 152 DPR 382 (2000).

El tribunal, al atender un recurso de *mandamus*, debe estar convencido de que expedir el auto cumple con su propósito y con la utilidad social e individual como un recurso altamente privilegiado. *Díaz Saldaña v. Acevedo Vilá*, 168 DPR 359, 367 (2006). Esto, ya que este recurso se considera altamente privilegiado. Íd. A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPR Ap. V, R. 54, dispone que “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 prontamente”.

C. El acceso a la información pública

En nuestro ordenamiento jurídico, el derecho al acceso a la información es uno fundamental de estirpe constitucional, que está firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación consagrados en el Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Nuestro Tribunal Supremo reiteradamente así lo ha resuelto. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 199 DPR 59 (2017); *Trans Ad PR v. Junta Subastas*, 174 DPR 56, 67 (2008); *Soto v. Secretario de Justicia*, 112 DPR 477 (1982). Ello, pues el acceso a la información pública “constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática”. *Bhatia Gautier*, supra, pág. 80.

Por tanto, y aunque el Tribunal Supremo ha aclarado que el derecho de acceso y a recopilar información, al igual que otros derechos de orden constitucional, no pueden ser absolutos, 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. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra, pág. 496. Así pues, como excepción, toda legislación que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad debe ser interpretada restrictivamente a favor del derecho del pueblo a mantenerse informado. *Id.*, pág. 495.

En una sociedad democrática, resulta imperativo facilitar a todos los ciudadanos el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de su Gobierno. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra. Ahora bien, dado que con el acceso a la información pública se abona a la transparencia en la función gubernamental y se promueve una sana administración pública, las restricciones gubernamentales a tal acceso deben estar debidamente justificadas. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 81 (2017); citando a C. F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 Rev. Jur. UPR 1015 (2017). Pues, cuando el Gobierno niega injustificadamente el acceso a la información lesiona el derecho fundamental de los ciudadanos a estar informados. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 177 (2000). No puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria, sino que el Estado solo puede limitarlo si existe un interés apremiante que lo justifique. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007).

El Tribunal Supremo reconoce que el derecho constitucional de acceso a información pública puede ceder por imperativo del interés público. En términos generales, el Gobierno puede mantener la confidencialidad de documentos e información pública, o restringir su acceso o divulgación, cuando (1) **una ley o reglamento declara su confidencialidad**; (2) la comunicación está protegida por algún privilegio probatorio que puedan invocar los ciudadanos; (3) revelar la información pueda lesionar derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente; y (5) se trate de información oficial conforme a la Regla 514 de las Reglas de Evidencia. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591. No obstante, para mantener la confidencialidad, el Estado tiene la carga de probar que satisface cualquiera de las excepciones antes enumeradas. *Id.*

Por tanto, cuando se invoca una ley o un reglamento como fundamento para negar al ciudadano el acceso a información pública, la regulación debe satisfacer un escrutinio judicial estricto. *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10, 26 (2000). En concreto, deben cumplirse los siguientes requisitos: (a) caer dentro del poder constitucional del Gobierno; (b) propulsar un interés gubernamental apremiante; (c) que tal

interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y (d) que la restricción a la libertad de expresión no sea mayor de lo necesario para propulsar dicho interés. *Ortiz v. Dir. Adm. De Los Tribunales*, 152 DPR 161, 178 (2000).

Por ende, dicha legislación, como cualquier otra que incida sobre derechos fundamentales, tiene que justificarse a plenitud y contener normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente el material al cual, y las circunstancias en las cuales, habrá de aplicarse la norma de accesibilidad. Es decir, ninguna 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, puede superar el rigor de la cláusula constitucional en discusión. *Soto v. Secretario de Justicia*, supra, pág. 495.

Es por ello que la Ley Núm. 141-2019 estableció unas guías que las entidades públicas deben seguir para garantizar el acceso a la información pública a todos los ciudadanos e incorpora el artículo 12 que dispone en lo pertinente:

Esta Ley deberá interpretarse en la forma más liberal y beneficiosa para la persona solicitante de información pública. **En caso de conflicto entre las disposiciones de esta Ley y la de cualquier otra legislación, prevalecerá aquella que resulte más favorable para la persona solicitante de información y documentación pública.** (Énfasis suplido.)

De modo que la Ley Núm. 141-2019 y la línea jurisprudencial del Tribunal Supremo en la que se discute el derecho al acceso a la información, ha reconocido que la balanza debe inclinarse a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio. *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97 (2003); *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 DPR 219, 233 (1997). Es decir, “[l]a balanza debe inclinarse hacia un reconocimiento mayor del derecho a la información”. A.M. López Pérez, *El privilegio ejecutivo frente al derecho a la información pública*, 34 (Núms. 2-3) Rev. Der. Pur. 345, 359 (1994). Por ello, la Ley Núm. 141-2019 estableció normas claras para que el poder del Estado no sea desproporcional ante alegaciones de confidencialidad sobre documentos públicos. De esta manera, se fomenta la transparencia de la gestión pública y el derecho democrático que tiene todo ciudadano de conocer, fiscalizar y pasar juicio sobre las decisiones del Estado. Véase, además, Exposición de Motivos de la Ley 141-2019. Esta interpretación también es cónsona con las disposiciones del *Freedom of Information Act* (“FOIA”), 5 USC sec. 522, a raíz de la cual fue creada la Ley 141-2019.

FOIA reconoce el derecho del ciudadano a la información y se rige por una filosofía general de divulgación completa de las agencias gubernamentales. *U.S. Dept. of Justice v. Tax Analysis*, 492 U.S. 136, 142 (1989) (*in enacting the FOIA, Congress sought “to open agency action to the light of public scrutiny” and did so by requiring*

agencies to adhere to “a general philosophy of full agency disclosure.”). Es por ello que una vez solicitados, FOIA impone la divulgación de récords, salvo cuando dichos documentos caigan bajo alguna de las excepciones enumeradas en la ley. No obstante, consistente con el propósito de la ley de proveer una divulgación amplia, dichas excepciones se interpretan de manera restrictiva. Véanse *Milner v. Dept. of Navy*, 562 U.S. 562, 571 (2011) (“[w]e have often noted ‘the Act’s goal of broad disclosure’ and insisted that the exemptions be ‘given narrow compass.’”); *Dept. of Interior v. Klamath Water Users Protective Ass’n*, 532 U.S. 1, 7-8 (2001) (stating the limited exemptions of the Act “do not obscure the basic policy that disclosure, not secrecy” is its dominant objective); *N.L.R.B. v. Robbins Tire & Rubber, Co.*, 437 U.S. 214, 220 (1978) (“the Act is broadly conceived and its basic policy is in favor of disclosure”).

IV. Aplicación del Derecho a los hechos

Tenemos ante nuestra consideración una moción de desestimación presentada por los Peticionados. En su escrito, estos presentan varios argumentos por los cuales no procede la entrega de cierta información. En cuanto a la solicitud sobre la actualización de la información sobre los empleados del Senado, se ha tornado académica, ya que estos actualizaron la información en la página web. Sobre la solicitud de la información de los sueldos de los empleados, estos entienden que esta es confidencial por disposición de ley y producir la misma viola el derecho de privacidad de terceros. Según los peticionados, la Peticionaria no ha puesto al Tribunal en posición para hacer un análisis de balance de intereses puesto que no ha explicado cuál es el interés que se ve afectado. Estos entienden que la información es confidencial puesto que le aplica la excepción sobre que una ley lo declara como confidencial y que revelar la información puede lesionar los derechos fundamentales de terceros.

Por su parte, la Peticionaria arguye que no existe un requisito de que la parte que solicita el acceso a la información pública demuestre el interés particular que tiene en la información solicitada. En cuanto a la confidencialidad del expediente de personal, los promoventes reclaman que no han solicitado el expediente de personal completo para su revisión, por lo que no se ha solicitado información confidencial como seguro social, información médica ni las deducciones o descuentos al salario bruto. No toda la información que se encuentra en el expediente de personal se puede entender que es confidencial. Además de lo anterior, esta entiende que el divulgar la información del salario de un empleado público no violenta el derecho a la intimidad, ya que no existe una expectativa razonable de intimidad sobre la información de los salarios brutos.

En primer lugar, debemos mencionar que, al resolver una moción de desestimación, las alegaciones bien hechas en la demanda se interpretaron conjuntamente, liberalmente y de la manera más favorable posible para la parte demandante.

En cuanto a la controversia sobre la procedencia del mandamus, le recordamos a las partes que históricamente el recurso del mandamus era el recurso que se utilizaba cuando una persona requiere a una agencia del gobierno información pública y el gobierno se negaba a entregarla. A pesar de eso, y para agilizar los procedimientos ante los tribunales, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley Núm. 141. Mediante esta ley, se creó un procedimiento específico, diferente a lo que anteriormente se solicitaba mediante un mandamus. Aun así, el artículo 12 de la Ley Núm. 141 establece que el procedimiento bajo tal ley no excluye el uso de procedimientos pertenecientes a los que solicitan información pública como lo es el recurso de mandamus tradicional. Por lo tanto, no proceden los argumentos de los Peticionados sobre la no procedencia del mandamus.

Sobre el primer requerimiento de información de la demanda, los Peticionados, mediante moción y durante la vista argumentativa, aclararon que la información solicitada en la página web se había actualizado y puesto en la página web nuevamente. Por lo tanto, tal controversia es académica.

Resuelta la controversia procesal y sobre el primer requerimiento de información, debemos analizar la naturaleza confidencial de los documentos solicitados por los Peticionarios. Como explicamos, la Asamblea Legislativa —así como el Tribunal Supremo de Puerto Rico, Tribunal Supremo de Estados Unidos, y el Congreso de los Estados Unidos— reconocen la importancia del derecho constitucional al acceso a la información. Art. 3 de la Ley Núm. 141. La ley y la jurisprudencia sobre el derecho al acceso a la información pública establece que la regla general en estos casos es que los documentos creados y custodiados por las agencias gubernamentales y las demás ramas de gobierno son información pública y 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”. Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 1781.

Ahora bien, el Tribunal Supremo ha establecido ciertas excepciones a la norma general y ha expresado que el Estado puede invocar la confidencialidad de una información, entre otras cosas, si una ley lo declara y si revelar tal información puede lesionar derechos fundamentales de terceros. O sea, recae sobre el Estado el peso de probar que la información pública se debe considerar como confidencial. La legislación que el Estado promulgue, que declare alguna información como confidencial, debe: (1) caer dentro del poder constitucional; (2) propulsa un interés gubernamental importante o sustancial; (3) el interés gubernamental no está relacionado con la supresión de la libre expresión; y (4) la restricción

concomitante del derecho a la libre expresión no es mayor que la esencial para propulsar dicho interés. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, págs 592-593. Ahora bien, en *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, el Tribunal Supremo aclaró que el gobierno tiene que tener un interés apremiante para que las restricciones que le impone al acceso a la información sean válidas.

En el presente caso, los Peticionados argumentan que el artículo XI(2) del *Reglamento de Personal para los Empleados Adscritos a las Oficinas de los Senadores, las Comisiones y Administrativos del Senado de Puerto Rico*; así como al *Personal Pagado por Hora*, Reglamento Núm. 2 de 21 de abril de 2010 establece la confidencialidad de los expedientes de personal:

Los expedientes individuales de los empleados tendrán carácter confidencial y podrán ser examinados únicamente para fines oficiales o cuando lo autorice por escrito el propio empleado para otros fines. El custodio de los expedientes será responsable por la confidencialidad y el uso o divulgación en forma escrita u oral de la información contenida en los expedientes.

Según los Peticionados, este artículo es parecido a otros que se han aprobado por distintas leyes, incluyendo la Ley de Municipios Autónomos. De forma persuasiva, acude a la Resolución del Tribunal Supremo en *Vélez v. Mun. de Quebradillas*, 135 DPR 878 (1994), en el cual el Tribunal Supremo no le permitió al solicitante acceso a los contratos de personal pues estos son parte del expediente de personal y, por lo tanto, confidencial. En adición a tal argumento, los Peticionados arguyen que los empleados del Senado están protegidos bajo la modalidad del derecho a la intimidad sobre la protección de la información personal. Según estos, la información que solicita la parte Peticionaria violentaría tal derecho a la intimidad de estos empleados.

En este caso particular, la Sra. Prados no solicita la revisión del expediente de personal ni del contrato, sino que solicita que se le provea la información sobre el sueldo bruto de todos los empleados del Senado. Como ambas partes expresaron durante las argumentaciones orales, no toda la información contenida en los expedientes de personal es confidencial. De hecho, según el mismo Senado, estos publicaron la información de las personas contratadas con el Senado y la incluyen en su página web. En tales listas se incluyen los nombres, puestos y fechas en que comenzaron sus labores. Toda esta información surge del expediente de personal. Por lo tanto, no cabe duda de que cierta información que se incluye en el expediente es confidencial mientras que otra información no lo es. El llegar a diferente conclusión no sería razonable y violentaría el derecho de las personas al acceso a la información pública.

Ahora bien, debemos entonces determinar si el sueldo de un empleado público debe considerarse como información confidencial y si se violenta el derecho a la intimidad de tales empleados. Veamos. El sueldo de un empleado del Gobierno surge del contrato que este y la entidad para la cual trabaja acuerdan.

Aunque existen ciertas disposiciones que el empleado puede negociar, usualmente los contratos de empleo con el gobierno son originados en la dependencia que actuaría como patrono. Tal contrato se encuentra en el expediente de personal de cada empleado al igual con una gama de información personal que se le requiere a cada empleado, incluyendo: el seguro social, la edad, alguna información sobre condiciones de salud, dirección física y postal, récords universitarios o escolares, documentos de Hacienda sobre el pago de contribuciones, información del empleado de ASUME y del CRIM, entre otra información privada. El sueldo de un empleado de gobierno no es una información inherente de cada persona. A diferencia de otro tipo de información confidencial, como la mencionada anteriormente, que se incluye en el expediente porque el empleado se la concedió a la entidad gubernamental como parte de los requisitos para la contratación, la entidad de gobierno es quien prepara el contrato y lo conserva. No solo esto, sino que el sueldo de un empleado se paga con dinero público. El resto de la información confidencial de un tercero no se origina en la entidad y solo se conserva como un requisito que se le hace al empleado de que la entidad necesita tal información para diferentes asuntos.

Debemos concurrir con el análisis que lleva a cabo el Tribunal de Apelaciones en los casos *Mamery Viñals v. Santiago*, KLAN201401411 (sentencia del 29 de octubre de 2014) y en *Irizarry Pabón v. Municipio Autónomo de Ponce*, KLAN201600602 (sentencia del 30 de agosto de 2016). En ambos casos, el Tribunal de Apelaciones tuvo ante sí una controversia similar a la que nos ocupa en la cual se requirió información que se encuentra en los expedientes de personal del Sistema de Retiro y del Municipio de Ponce, respectivamente. En ambos casos, además de otra información, se solicitaba la información sobre la compensación actual de los empleados. Los paneles en los casos citados concluyeron que la información sobre los salarios de empleados públicos no es confidencial. En específico, en el caso de *Irizarry Pabón v. Municipio Autónomo de Ponce*, supra, el Tribunal de Apelaciones explica que la jurisprudencia persuasiva en los Estados Unidos aclara que las regulaciones federales requieren que se publiquen las escalas de retribución, además de los bonos por desempeño de los empleados de gobiernos estatales y locales.

Además, ambos casos hacen un análisis, el cual encontramos altamente persuasivos, sobre la expectativa de intimidad que puede tener un empleado gubernamental sobre el salario que devenga. La expectativa que pueda tener un empleado del Gobierno tiene que ser reducida puesto que tales salarios se costean con fondos públicos. Aunque en el caso de *Mamery Viñals v. Santiago*, supra, se hicieron públicos los sueldos de los empleados, el Tribunal de Apelaciones decidió que no se debían publicar los nombres de los empleados, sino que los puestos atados del sueldo de estos puestos. A pesar de lo anterior, en *Irizarry Pabón v. Municipio Autónomo de Ponce*, supra, se expresó que información como el nombre, puesto que se

ocupa, sueldo y las funciones que conlleva el puesto no es información personal o sensitiva que pudiera afectar a los empleados o a los intereses del Municipio. Nos parece que la determinación del Tribunal de Apelaciones en *Irizarry Pabón v. Municipio Autónomo de Ponce*, supra, es la más acorde con la política pública del Estado.

El determinar lo contrario sería lacerar la política pública que se ha establecido a través de los años y, más recientemente, por la Asamblea Legislativa en la Ley Núm. 141. Para sustentar su posición, los Peticionados arguyen que el conocimiento público de la información solicitada pudiera tener algún efecto nocivo sobre las vidas y propiedad de los empleados. En cuanto al posible efecto negativo sobre los intereses del Estado, estos solo arguyen que la solicitud de información es muy onerosa y que el devengar la información de terceros pudiera poner en peligro la confidencialidad de la información personal de terceros. Habiendo resuelto que no existe una expectativa de intimidad sobre la información sobre el salario, solo resta el posible efecto sobre las vidas y propiedad de los empleados y lo oneroso de recopilar la información. Ninguno de estos posibles efectos negativos puede derrotar el escrutinio estricto que se le exige al Estado en este tipo de casos. Existe toda una gama de empleados públicos, incluyendo jueces, legisladores, maestros, policías, entre otros, sobre los cuales se conoce o la escala de retribución o el sueldo específico. La onerosidad de recopilar la información no es un interés apremiante que va por encima del derecho fundamental de los ciudadanos a tener acceso a la información pública, menos aún en los tiempos presentes.

V. Sentencia

En vista de lo anteriormente expuesto, este Tribunal declara No Ha Lugar a la moción de desestimación presentada por los Peticionados. En su consecuencia, se declara Ha Lugar el recurso presentado por la Peticionaria y se expide la *Petición de Mandamus*, ordenándole al Presidente del Senado y al Secretario del Senado que procedan inmediatamente, y sin demora alguna, a entregarle a la Peticionaria la información pública solicitada.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

En San Juan, Puerto Rico a 19 de octubre de 2020.

f/ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR