

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XII

ESPACIOS ABIERTOS, LLC

Apelada

v.

HON. RICARDO ROSELLÓ
NEVARES, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL
COMO GOBERNADOR DEL
ESTADO LIBRE ASOCIADO
DE PUERTO RICO; HON.
TERESITA FUENTES
MARIMÓN, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL
COMO SECRETARIA DEL
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA DE ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO; ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Apelantes

KLAN201801348

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

Caso Núm.:
SJ2018CV09718

Sobre:

Mandamus; Acceso a
la Información

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Méndez Miró.

Brignoni Mártir, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de marzo de 2019.

El 10 de diciembre de 2018, el Honorable Ricardo Roselló Nevares, la Honorable Teresita Fuentes Marimón y el Gobierno de Puerto Rico (la parte Apelante) presentaron ante nuestra consideración un escrito de *Apelación*. En el referido recurso, la parte Apelante nos solicita que revoquemos la *Sentencia* emitida y archivada en autos el 4 de diciembre de 2018 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante el aludido dictamen, el TPI declaró *Con Lugar* el recurso de *Mandamus* presentado por Espacios Abiertos, LLC y, en consecuencia, ordenó al Gobierno de Puerto Rico a divulgar el Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido por la Junta de Supervisión Fiscal en un término de cinco (5) días.

MB

En conjunto con su recurso, la parte Apelante presentó *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción* solicitando la suspensión de los efectos de la referida orden.¹

Por los fundamentos que exponemos a continuación, declaramos *No Ha Lugar* la "Solicitud de la Pharmaceutical Industrial Association of Puerto Rico y de la Asociación de Industriales para que se les autorice comparecer como Amicus Curiae" y *revocamos* en su totalidad la *Sentencia* emitida el 4 de diciembre de 2018.

-|-

El 11 de noviembre de 2018, Espacios Abiertos, LLC (la parte Apelada) presentó una *Petición de Mandamus* ante el TPI. En dicha petición, la parte Apelante solicitó que se le ordenara al Gobernador de Puerto Rico, Honorable Ricardo Roselló Nevaes y a la Secretaria de Hacienda, Honorable Teresita Fuentes Marimón (la parte Apelante), entregarles copia del "Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos ("Tax Abatements"), tablas, informes y otros acuerdos similares sobre concesiones tributarias" ("el Informe"), requeridas por la Junta de Control Fiscal al Gobiernos de Puerto Rico. Dicho informe fue preparado por el Gobierno de Puerto Rico.

Examinado el recurso instado ante su consideración, el TPI expidió *Orden y Citación*: (1) acortando el término que tenía la parte Peticionada, o sea el Gobierno, para presentar su escrito y (2) señalando la celebración de *Vista* para el 15 de noviembre de 2018 a las 3:00 p.m., para dilucidar si procedía o no el remedio solicitado.

Así las cosas, el 14 de noviembre de 2018, el Gobierno presentó una moción solicitando la desestimación de la petición de *mandamus*, en la cual, en esencia, planteó tres (3) argumentos principales: (1) que al Espacios Abiertos no haber diligenciado un emplazamiento en el Departamento de Justicia, no se emplazó adecuadamente al Gobierno de

¹ El 10 de diciembre de 2018, dictamos *Resolución* declarando *Ha Lugar* la *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción*.

MP
f.

Puerto Rico; (2) que no procede la *petición de Mandamus*, pues Espacios Abiertos dirigió única y previamente su requerimiento de la divulgación del Informe a la Secretaria de Hacienda y no al Gobernador; y (3) que el informe solicitado por Espacios Abiertos no debía ser divulgado al público por contener información confidencial de contribuyentes.

Tal y como había sido previamente señalada, el 15 de noviembre de 2018, se celebró la *Vista*. En dicha audiencia, las partes argumentaron sobre la solicitud de desestimación del Estado. Considerados los argumentos esbozados en la solicitud de desestimación presentada por el Gobierno, el foro primario ordenó a Espacios Abiertos a enmendar la petición a los fines de subsanar la controversia en cuanto al emplazamiento correspondiente. A su vez, el TPI ordenó a las partes a presentar por escrito todos sus planteamientos en un término de veinte (20) días.

El 16 de noviembre de 2018, Espacios Abiertos presentó *Escrito al Expediente Judicial* mediante la cual informó al TPI sobre el emplazamiento al Departamento de Justicia, por conducto de su Secretaria, según el foro primario le había requerido. En igual fecha, dicha parte presentó *Oposición a la Moción de Desestimación*.

El 21 de noviembre de 2018, el Gobierno presentó *Réplica a Oposición (Parcial) a Moción de Desestimación*.

Luego de examinadas las posturas presentadas por las partes, el 4 de diciembre de 2018, el TPI dictó *Sentencia* en la que formuló las siguientes *Determinaciones de Hecho*:

1. Espacios Abiertos, LLC la parte demandante de epígrafe, es una organización sin fines de lucro que se dedica a lograr el acceso a información pública.
2. El Honorable Ricardo Roselló Nevares, el Gobernador de Puerto Rico, y la Honorable Teresita Fuentes Marimón, la Secretaria del Departamento de Hacienda, fueron demandados exclusivamente en su carácter oficial.
3. El Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (PROMESA) le exige al Gobernador de Puerto Rico a someter un informe a la Junta desglosando todos los acuerdos de reducción de impuestos discrecionales otorgados por el Gobierno de

MB

Puerto Rico y/o cualquiera de sus instrumentalidades, dentro de un periodo de seis (6) meses tras el establecimiento de la Junta.

4. El 13 de abril de 2018, la parte demandante le entregó una carta al entonces Secretario de Hacienda, solicitando una copia del informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido por el Gobierno de Puerto Rico a la Junta de Supervisión Fiscal, según requerido por la Ley Promesa.
5. El Secretario de Hacienda no entregó el informe solicitado.

Acorde con las determinaciones de hecho anteriormente, el TPI declaró *Con Lugar* la *Petición de Mandamus* presentada por Espacios Abiertos. En consecuencia, ordenó al Gobierno a divulgar -en un término de cinco (5) días - el Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido a la Junta "a tenor con la sección 208 de PROMESA y las tablas, informes y otros acuerdos similares sobre concesiones tributarias."

Inconforme con lo dictaminado, el 10 de diciembre de 2018, el Gobierno de Puerto Rico, el Honorable Ricardo Roselló Nevares y la Honorable Teresita Fuentes Morimón presentaron un *recurso de Apelación* ante nuestra consideración, en el cual señalan los siguientes errores:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir el auto de mandamus solicitado en este caso, concluyendo equivocadamente que el Informe sobre los Acuerdos Discrecionales de Reducción de Impuestos sometido por el Gobierno de Puerto Rico a la Junta de Supervisión Fiscal y sus anejos no son documentos de naturaleza confidencial, a pesar de la existencia de legislación que declara expresamente su confidencialidad.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir el auto de mandamus solicitado en este caso, ante el hecho de que no existe un deber ministerial de divulgar el Informe requerido, sino que, por el contrario, lo que existe es una obligación estatutaria expresa en cuanto a mantener la confidencialidad del contenido de ese documento.

Erró el Tribunal de Primera Instancia al expedir el auto de mandamus solicitado en este caso, a pesar del impacto negativo a un interés público - superior al interés individual de la parte apelada - que

MPB

producirá la ejecución de la orden de divulgar en Informe en controversia.

En conjunto con su recurso, la parte Apelante presentó *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción* solicitando la suspensión de los efectos de la orden de divulgación del Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido por la Junta de Supervisión Fiscal.

Posteriormente, el 8 de enero de 2019, la "Pharmaceutical Industry Association of Puerto Rico" (PIA) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR) presentaron *Solicitud de la "Pharmaceutical Industry Association of Puerto Rico" (PIA) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR) Para Que Se Les Autorice Comparecer Como Amici Curiae y Alegato de los Amici Curiae.*

El 9 de enero de 2019, concedimos a las partes un término de diez (10) días para expresar su posición en torno a la solicitud de la Pharmaceutical Industry Association of Puerto Rico (PIA) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR) para que se les autorice comparecer como "amici curiae". En esa misma fecha, Espacios Abiertos presentó *Alegato de la Parte Apelada.*

Así las cosas, el 17 de enero de 2019, el Gobierno presentó *Escrito en Cumplimiento de Orden* expresando su conformidad en torno a la Solicitud de Pharmaceutical Industry Association of Puerto Rico (PIA) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR) para comparecer como Amici Curiae. Luego, el 22 de enero de 2019, Espacios Abiertos presentó *Moción en Cumplimiento de Orden* mediante la cual expresó su oposición en cuanto a la referida solicitud de Pharmaceutical Industry Association of Puerto Rico (PIA) y la Asociación de Industriales de Puerto Rico (AIPR) para comparecer como Amici Curiae.

Habiéndose perfeccionado el recurso promovido y contando con el beneficio de la comparecencia de las partes, resolvemos las controversias ante nuestra consideración.

MS

-II-

a. Mandamus

El *mandamus* es un recurso extraordinario y sólo procede en situaciones excepcionales. El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el auto de *mandamus* como un recurso altamente privilegiado, dictado por un tribunal de justicia a nombre del Gobierno de Puerto Rico y dirigido a alguna persona, corporación o tribunal de inferior jerarquía dentro de su jurisdicción, requiriéndole el cumplimiento de algún acto dentro de sus atribuciones o deberes ministeriales. Al ser el auto de *mandamus* uno altamente privilegiado su expedición no se invoca como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del foro judicial. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253, 266 (2010). Este auto se expide para hacer cumplir un deber ministerial claramente establecido por ley o que resulte de un empleo, cargo o función pública. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 447-448 (1994). A esos efectos, en un pleito de *mandamus* como cuestión de umbral hay que determinar si la actuación que se exige es de naturaleza ministerial. Un acto o deber es ministerial cuando la ley prescribe y define el deber que tiene que ser cumplido de forma tal que no le permite al funcionario el ejercicio de la discreción o del juicio sobre si cumple o cómo cumple con ese deber impuesto. *Partido Popular v. Junta de Elecciones*, 62 DPR 745, 749 (1994).

Nuestro más alto foro ha señalado que la expedición de un auto de *mandamus* no debe ser producto de un ejercicio mecánico. Los tribunales deben realizar un balance entre los intereses en conflicto, sin obviar la utilidad social o individual de la decisión. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 268; véase también, *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 DPR 264, (1960). Así pues, cuando se solicite la expedición de un auto de *mandamus* se deben considerar los siguientes factores: (1) el posible impacto que éste pueda tener sobre los intereses públicos involucrados; (2) evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo,

MP

y (3) que el auto no se preste a confusión o perjuicio de los derechos de terceros. *Noriega v. Hernández Colón, supra*, pág. 448.

Por otro lado, también debe considerarse (1) si el recurso es el apropiado porque el peticionario **no dispone de otro remedio legal adecuado** y se trata de un deber impuesto por ley; (2) la petición se presenta contra el funcionario principal encargado del cumplimiento del deber, se plantean cuestiones de gran interés público y la controversia planteada requiere una pronta y rápida solución; (3) el peticionario demuestra que le hizo un requerimiento previo al funcionario para que realizara el acto cuyo cumplimiento se solicita; y (4) el peticionario tiene un interés especial en el derecho que reclama, distinto al que pueda tener cualquier otro ciudadano. *Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra*, pág. 247-275.

Pertinente a nuestra controversia, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que, de ordinario, el *mandamus*, es el mecanismo indicado para lograr la inspección y para obtener copia de documentos públicos. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 75 (2017); Véase también, *Ortiz v. Panel F.E.I.*, 155 DPR 219 (2009). Igualmente ha expresado nuestro Más Alto Foro que, “[a]l atender una petición de *mandamus*, los tribunales evalúan el posible impacto de su determinación en los intereses públicos implicados y procuran evitar una intromisión indebida en las gestiones del poder ejecutivo. *Bhatia Gautier v. Gobernador, supra*, pág.75-76.

b. Ley PROMESA

El 30 de junio de 2016, entró en vigor la Ley de Supervisión, Administración, y Estabilidad Económica de Puerto Rico (“Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act”) o “PROMESA” por sus siglas en inglés, 48 USCA sec. 2101, la cual es una ley federal promulgada por el Congreso de los Estados Unidos por virtud de la Cláusula Territorial de la Constitución de los Estados Unidos, enmarcada en su Artículo IV, Sección 3, de la Constitución de los Estados Unidos. La sección 4 de esta Ley, expresamente establece que las provisiones la Ley

MPB

PROMESA prevalecerán sobre cualquier cualquier disposición general o específica de las leyes locales o cualquier otra reglamentación que sea incompatible con esta Ley. 48 USCA sec. 2103.

Igualmente, la Ley PROMESA estableció la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (la Junta de Control Fiscal), al igual que estructuró la organización de dicho cuerpo. Entre las responsabilidades conferidas por virtud de esta Ley a la Junta de Control Fiscal, la sección 208 (B) de la Ley PROMESA dispone lo siguiente:

[...]

(b) INFORME SOBRE LOS ACUERDOS DE REDUCCIÓN DE IMPUESTOS DISCRECIONALES. — Dentro de los seis meses siguientes al establecimiento de la Junta de Supervisión, el Gobernador presentará un informe a la Junta de Supervisión documentando todos los acuerdos existentes de reducción de impuestos discrecionales o similares acuerdos de alivio contributivo en donde el gobierno del territorio, o cualquier instrumentalidad territorial, es una de las partes, siempre y cuando que —

(1) nada de lo dispuesto en la presente Ley se interpretará en el sentido de limitar el poder del gobierno del territorio o de cualquier instrumentalidad territorial para ejecutar o modificar acuerdos de reducción de impuestos discrecionales o acuerdos de alivio contributivo similares, o para hacer cumplir los términos y condiciones de cualquier reducción contributiva discrecional o acuerdo similar de alivio contributivo, en donde el gobierno del territorio o cualquier instrumentalidad territorial es una de las partes; y

(2) los miembros y el personal de la Junta de Supervisión no divulgarán el contenido del informe descrito en el presente inciso y, por el contrario, cumplirán con todas las leyes y reglamentos federales y territoriales correspondientes sobre el manejo de la información confidencial de contribuyentes. (Énfasis nuestro)

Tomamos conocimiento judicial de la misiva que la Junta de Control Fiscal cursó al Gobierno el 17 de agosto de 2018.² En esta comunicación, la Junta de Control Fiscal, aludiendo a la sección 208 (b) (2), exigió que el Gobierno le presentara un informe en el cual se documentaran “todos los

² Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, *Letter to Hon. Teresita Fuentes Marimón*, 17 de marzo de 2018; <https://juntasupervision.pr.gov/documents/>

MB

acuerdos existentes de reducción de impuestos discrecionales o similares acuerdos de alivio contributivo en donde el gobierno del territorio, o cualquier instrumentalidad territorial, es una de las partes...” En vista de ello, dicho ente solicitó al Gobierno que, por conducto del Departamento de Hacienda, se les remitiera copia de todos los contratos, ya fuera en la forma de decretos de incentivos contributivos o en la alternativa, que confieren reducción o exención de impuestos (“tax abatements”) o un alivio contributivo a un contribuyente, del 1ro de julio de 2017 en adelante. Además de exigir que se les proveyeran copias de dichos decretos o acuerdos, la Junta de Control Fiscal solicitó que se le entregara una lista taxativa de información contenida en los Apéndices A, B y C que acompañaron junto con dicha comunicación. Según los mencionados apéndices, la información que tenía contener dicho informe era la siguiente:

Appendix A

Contract Submission Questionnaire

1) Agency

- a) Agency name:
- b) Contact name:
- c) Contact e-mail:
- d) Contact phone number:
- e) Person(s) who will sign the contract on behalf of the agency:
- f) State what statute, regulation, or resolution authorizes such person(s) to execute the contract on behalf of the agency:

2) Contractor

- a) Name:
- b) Parent organization (if applicable):
- c) Principals of the contractor and/or parent organization (if applicable):
- d) State of organization:

3)Contract

- a) Type (disaster relief or other):
- b) Value:
- c) Service or products description:
- d) Timing (e.g., need processing by end of year before benefits expire):
- e) New contract, amendment, or extension:
- f) Language (Spanish or English):
- g) Any related contracts (if applicable):

4) Budget Questions:

- a) Are the funds for the contract included in the budget?
 - i) If yes, in which allotment? Please specify (A) the line item(s) in the budget that this contract will be funded from and (B) what

MB

other expenses have been committed or planned for that budget item.

b) Does the existing budget fully cover the cost of the contract? If multiple line items, please specify the amount against each budget line.

i) If not covered in the budget, which allotments need to be reprogrammed?

c) If the contract extends past the current fiscal year, does the current budget line item include the full cost of the contract or only the portion applicable to the current budget time period?

i) If only the portion applicable to the current budget, how much will be funded from the future budget? Are the budget line items the same and are there sufficient funds within those? Please provide supporting evidence.

5) Fiscal Plan Questions

a) Is the contract consistent with the applicable Fiscal Plan? Please provide some commentary on why or why not.

b) Does the contract constitute separate and additional disaster aid spending?

i) Will the contract be partially or fully federally funded?

ii) RFP information

(1) Name:

(2) Issue date:

(3) Due date:

(4) Award date:

(5) Applicable RFP rules and regulations:

(6) Amendments (Yes or No):

(7) Description of efforts undertaken to advertise the

RFP:

6) Documentation

a) Are all the following documents included in the submission? For any documents not included in the submission, please provide explanation as to why not.

Document	Yes	No	Document Reference
1. Agency Certification Requirement, attached herein as Appendix B	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
2. Contractor Certification Requirement, attached herein as Appendix C	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
A formal estimate of the impact that the contract will have on compliance with the certified Fiscal Plan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
4. Recommendation to award memo or other document containing rationale for the award	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
5. Copy of final contract	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
The following documents are only applicable to contracts relating to funding and reimbursements for disaster aid spending.			
6. Existing procurement policies	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
7. RFP package issued	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
8. Documentation regarding advertising of RFP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

MP

9. Internal independent cost estimate prepared as part of issuing the RFP	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
10. Evaluation criteria	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
11. Copies of the responses to RFP received	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
12. Copies of correspondence with bidder (Q&A BAFO discussions, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
13. Name of individuals who are part of the evaluation team (s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
14. Proposed evaluation and scoring records	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
15. Any other information, communications, or documentation that helps support or explain the procurement and resulting contract.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	

Appendix B
Agency Certification Requirement

The following certification shall be provided to the Oversight Board by each agency submitting contracts for review:

1. [Name of Agency], its officials and employees have complied with all applicable conflicts of interest laws, rules, regulations and policies in connection with the procurement and negotiation of the contract².
2. To the best knowledge of the signatory (after due investigation), no person has unduly intervened in the procurement, negotiation or execution of the contract, in contravention of applicable law.
3. To the best knowledge of the signatory (after due investigation), no person has: (i) offered, paid, or promised to pay money to; (ii) offered, given, or promised to give anything of value to; or (iii) otherwise influenced any public official or employee with the purpose of securing any advantages, privileges or favors for the benefit of such person in connection with the contract.
4. To the best knowledge of the signatory (after due investigation), neither the contractor, nor any of its owners³, directors, officials or employees, or its representatives or sub-contractors, has required, directly or indirectly, from third persons to take any action with the purpose of influencing any public official or employee in connection with the procurement, negotiation or execution of the contract.

The above certification shall be signed by the head or general counsel of the agency submitting the contract for review.

In the event that the agency is not able to provide any of the above certifications, it shall provide a written statement setting forth the reasons therefor.

² As used herein, the term "contract" is inclusive of any amendments, modifications or extensions.

³ For purposes of this certification, a contractor's "owner" shall mean any person or entity with more than a ten percent (10%) ownership interest in the contractor.

Appendix C
Contractor Certification Requirement

The following certification shall be provided to the Oversight Board by each contractor under contracts submitted for review:

MB

1. The contractor's subcontractor(s) in connection with the contract is (are) the following:

2. Neither the contractor nor any of its owners⁵, partners, directors, officials or employees, has agreed to share or give a percentage of the contractor's compensation under the contract to, or otherwise compensate, any third party, whether directly or indirectly, in connection with the procurement, negotiation, execution or performance of the contract, except as follows:

(Name of individual or firm, including names of principals or owners of the latter) (Principal terms and conditions of the compensation sharing arrangement)

3. To the best knowledge of the signatory (after due investigation), no person has unduly intervened in the procurement, negotiation or execution of the contract, for its own benefit or that of a third person, in contravention of applicable law.

4. To the best knowledge of the signatory (after due investigation), no person has: (i) offered, paid, or promised to pay money to; (ii) offered, given, or promised to give anything of value to; or (iii) otherwise influenced any public official or employee with the purpose of securing any advantages, privileges or favors for the benefit of such person in connection with the contract (such as the execution of a subcontract with contractor, beneficial treatment under the contract, or the written or unwritten promise of a gift, favor, or other monetary or non-monetary benefit).

5. Neither the contractor, nor any of its owners, partners, directors, officials or employees or, to the best of its knowledge (after due investigation), its representatives or sub-contractors, has required, directly or indirectly, from third persons to take any action with the purpose of influencing any public official or employee in connection with the procurement, negotiation or execution of the contract.

The above certifications shall be signed by the Chief Executive Officer (or other officer with equivalent position or authority to issue such certifications) of the contractor.

In the event that a contractor is not able to provide any of the above certifications, such contractor shall provide a written statement setting forth the reasons therefor.

⁴ As used herein, the term "contract" is inclusive of any amendments, modifications or extensions.

⁵ For purposes of this certification, a contractor's "owner" shall mean any person or entity with more than a ten percent (10%) ownership interest in the contractor.

c. Acceso a la información

En Puerto Rico existe un derecho general de acceso a la información pública en poder del Estado. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 590 (2007). Tal derecho emana del Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, el cual establece que "[t]odo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley." 32 LPRA sec. 1781. Claro está, "[...] es necesario que el documento que se pretende

MLC

divulgar goce, en efecto, de esa condición pública.” *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, pág. 81.

Incluso, nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que el derecho de acceso de información es un corolario del derecho a la libertad de expresión consagrado en el Artículo II, Sección 4 de la Constitución del Estado Libre Asociado. *López Vives v. Policía de Puerto Rico*, 118 DPR 219, 230 (1987). En cuanto a este derecho, nuestro Tribunal Supremo ha expresado que “[...] constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática. Este conocimiento 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.” *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, págs. 80-81.

Reconocida la importancia que tiene el derecho de acceso a la información pública, se ha establecido que el Estado no puede negarse caprichosamente y de forma arbitraria a permitir su acceso. Véase, *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 590; *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161 (2000). Por ello, la negativa a permitir el acceso a información por parte del Estado debe estar fundamentada y justificada. De darse estas circunstancias, el Estado estaría legitimado para restringir el acceso de los ciudadanos a documentos de carácter público. Véase, *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra.

Tal y como ha expresado nuestro Más Alto Foro “[e]n nuestro ordenamiento no contamos con una legislación especial que disponga las excepciones en las que el Estado puede mantener ciertos documentos fuera del escrutinio público.” *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591. Ahora bien, el Tribunal Supremo ha afirmado los supuestos en los que el Estado válidamente puede reclamar la confidencialidad, a saber, 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

MS

oficial conforme a la Regla 31 de Evidencia, *supra*. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, *supra*, pág. 591; véase también, *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10 (2000). El Estado tiene la carga de probar que satisface cualquiera de las excepciones antes enumeradas. *Íd.*

En este contexto, cabe enfatizar que, cuando el Estado solicita mantener la secretividad de la información pública es necesario aplicar un análisis de escrutinio judicial estricto. *Acevedo Hernández, Ex parte*, 191 DPR 410, 414 (2014); véase también, *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000). Para esto, se deberá analizar la totalidad de las circunstancias y en un balance estricto de intereses determinar si el reclamo del Estado responde a intereses de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho ciudadano a la información. *Acevedo Hernández, Ex parte, supra*; *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97, 104 (2003) (citando a *Angueira v. J.L.B.P.*, [*supra*]); *Noriega v. Gobernador*, 130 DPR 919, 938 (1992)).

d. Documentos públicos

El término “documento público” tiene varias acepciones. *Pueblo v. Millán Meléndez*, 110 DPR 171, 175 (1980). En un pasado, nuestro Tribunal Supremo ha utilizado el antedicho término para referirse a “documentos que están a la disposición de todos; que no son confidenciales.” *Pueblo v. Millán Meléndez, supra*, pág. 176. En otras ocasiones, igualmente, nuestro Más Alto Foro ha utilizado el término “documentos públicos” para referirse a los documentos oficiales preparados por funcionarios públicos en el desempeño de un deber público. *Pueblo v. Millán Meléndez, supra*, pág. 176; véase también, *Cirino v. Fuentes Fluviales*, 91 DPR 608, 614 – 616 (1964).

De otra parte, la *Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico*, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, define “documento público” como:

Todo documento que se origine conserve o reciba de 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 el Artículo 4 de esta ley (3 LPRA sec. 1002) se haga conservar que se requiera 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. 3 LPRA sec. 1001 (b).

En cuanto a lo anterior, resultan pertinentes las expresiones más recientes de nuestro Tribunal Supremo en el caso de *Bhatia Gautier v. Gobernador*, supra, pág. 82:

[...], el derecho a la información no es absoluto y está sujeto a aquellas limitaciones por, por necesidad imperiosa, el Estado imponga. *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra. Sin embargo, estas restricciones deben estar debidamente justificadas, puesto que no puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria. *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra. Y es que, dada su condición de derecho fundamental, para prevalecer, las restricciones impuestas por el aparato gubernamental deben responder a un interés apremiante del Estado. *Nieves v. Junta*, [supra]; *Noriega v. Gobernador*, [supra].

e. Ley del Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico

Con la aprobación y promulgación de la Ley Núm. 187 – 2015, según enmendada, también conocida como la Ley del Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, se revisaron alrededor de treinta (30) leyes de incentivos, créditos, exenciones, deducciones y beneficios contributivos que tienen como objetivo la promoción de actividades económicas de gran impacto en el desarrollo del país. Igualmente, esta legislación, creó el Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, adscrito al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Según enuncia el Artículo 2 de la precitada Ley - el cual declara política pública – que “[a] través del Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, que aquí se establece, se logrará acelerar y agilizar, usando las ventajas tecnológicas, el proceso, evaluación y el trámite que

MB

V

permite la concesión de incentivos y beneficios contributivos [...]” 3 LPRA sec. 9211.

Igualmente, el Artículo 10 de esta Ley, 3 LPRA sec. 9218, enuncia los principios rectores de la Ley, el Portal y los reglamentos creados para su ejecución. En cuanto a ello, el referido artículo dispone como principio rector:

[...]

(d) Confidencialidad –

La información que aparezca en el Portal respecto a la persona natural o jurídica, **no incluirá interioridades respecto al decreto otorgado, el cual por su naturaleza será y permanecerá confidencial.**

La información que reflejará el Portal será estrictamente la dispuesta en esta Ley y aquella que pueda ser pertinente y permisible, según dispuesto en la ley especial que disponga el incentivo o beneficio contributivo que se trate. (Énfasis nuestro)

En cuanto a los decretos, nuestro Tribunal Supremo los ha descrito como “un instrumento que utiliza Puerto Rico, para fomentar la industria y la inversión productiva, todo con el alto objetivo final de hacer posible una vida civilizada, material y espiritual, para los habitantes del país.” *Textile Dye Works, Inc. v. Srio. de Hacienda*, 95 DPR 708, 713 (1968).

De otra parte, la sección 10655 (d) de la Ley de Incentivos Económicos establece lo siguiente:

[...]

(d) *Informe por el Secretario de Hacienda* – Anualmente, e independientemente de cualquier otro informe requerido por ley, el Secretario de Hacienda deberá rendir un informe a la Asamblea Legislativa sobre las tendencias identificadas en cuanto al pago de contribuciones por los negocios exentos, con una comparación respecto del año anterior y una proyección de tal comportamiento para los próximos tres (3) años siguientes a aquél que corresponda el informe. Dicho informe deberá ser sometido entro de los ciento ochenta (180) días después del cierre de cada año fiscal [...]

(f) El Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, adscrito al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, será un

MB

repositorio electrónico de datos que permita la acumulación y la actualización de la información acerca de los negocios exentos, las certificaciones de cumplimiento, así como el acceso por parte de las agencias concernidas, tomando medidas para proteger la confidencialidad de dicha información. Esta información será utilizada para fiscalizar el cumplimiento de las condiciones impuestas a los negocios exentos y desarrollar un sistema de inteligencia promocional que permita a la Compañía de Fomento identificar y ayudar de manera oportuna a negocios exentos en situación precaria, así como establecer estrategias de promoción. 13 LPRA sec. 10655 (d) y (f).

f) Código de Rentas Internas

El *Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico*, Ley Núm.1 – 2011, según enmendada, define el término “contribuyente” como “cualquier persona sujeta a una contribución impuesta por este Subtítulo.” Sección 1010.01 (14).

La sección 30021 de esta Ley contiene la Carta de Derechos del Contribuyente la cual establece que:

Todo contribuyente tendrá derecho en las entrevistas, investigaciones, reclamaciones de reintegro y crédito, y otras gestiones que se realicen en el Departamento de Hacienda, en adelante “el Departamento”, a:

[...]

(b) Que se le **garantice la confidencialidad** de la información sometida al Departamento por el contribuyente o persona autorizada a actuar como su representante ante éste. Ninguna persona ajena al Departamento que no esté autorizada por el contribuyente, a menos que expresamente lo permita el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico, tendrá acceso a dicha información. El contribuyente, además, tiene derecho a saber el propósito para el cual se le solicita dicha información, el uso que se le dará y las consecuencias de no facilitar la misma. En el caso de información solicitada por el Departamento incidental a una investigación con el fin de determinar la responsabilidad contributiva del contribuyente, dicha información será utilizada únicamente para dichos fines, y sólo se le solicitará la información que sea pertinente al caso que se esté investigando.

[...]

MB

V

13 LPRA sec. 30021.

g) Amicus Curiae

El "amicus curie" traducido literalmente significa "amigo de la corte". Véase, *Pueblo ex rel. L.V.C.*, 110 DPR 114, 127 (1980). La Regla 81 de nuestro Reglamento, 4 LPRA Ap. XXII-B R. 81, dispone lo siguiente:

Regla 81 - Comparecencia como "amicus curiae"

El Tribunal de Apelaciones podrá motu proprio solicitar la comparecencia de una persona o entidad como *amicus curiae* en cualquier momento y en cualquier caso ante su consideración.

El Tribunal de Apelaciones podrá solicitar la comparecencia del Procurador General o Procuradora General en aquellos casos que **planteen asuntos de interés público**. (Énfasis suplido).

En *Hernández Torres v. Hernández Colón et al.*, 127 DPR 974, 977 (1991), esbozó las características que la jurisprudencia ha establecido en cuanto a la figura del "amicus curiae":

[S]u comparecencia no es de derecho, *sino que está sujeta a la sana discreción del Tribunal*; (b) se justifica su participación en aquellos casos que estén revestidos de interés público; (c) su comparecencia debe responder principalmente a las necesidades del Tribunal de estar informado más que al mismo interés del amicus curiae, y (d) el amicus curiae, no puede convertirse en una parte del litigio. Véanse: *Pueblo ex rel. L.V.C.*, supra; *Pueblo v. González Malavé*, 116 DPR 578 (1985).

En cuanto a la determinación de autorizar o denegar la comparecencia de un "amicus curiae", nuestro Tribunal Supremo ha expresado que dependerá (1) del interés de la parte en la controversia y la normativa de derecho ante la consideración del tribunal, y (2) de la necesidad del tribunal de estar mejor informado en cuanto a las implicaciones prospectivas o generales de la misma. *Gorbea Vallés v. Registrador*, 133 DPR 308, 313 (1993). En fin, la discreción de los tribunales para aceptar o solicitar la comparecencia de un amigo de la corte es amplia. *Gorbea Vallés v. Registrador*, supra, pág. 312.

MP

Por último, cabe resaltar que, el amigo de la corte nunca será considerado como una parte formal del caso. *Gorbea Vallés v. Registrador*, supra, pág. 314; véase también, *Pueblo ex rel. L.V.C.*, supra, pág. 127.

-III-

Sin lugar a dudas, el caso ante nuestra consideración es de alto interés público, pues se funda en el reclamo de acceso a la información pública. Tan es así que Pharmaceutical Industrial Association of Puerto Rico y la Asociación de Industriales han comparecido solicitando que se les permita ser amigos de la corte al amparo de la Regla 81 de nuestro Reglamento, *supra*. Sin embargo, luego de evaluadas las controversias ante nuestra consideración, en el ejercicio de nuestra discreción, declaramos su solicitud *No Ha Lugar*. Al examinar los escritos presentados por Pharmaceutical Industrial Association of Puerto Rico y la Asociación de Industriales sostenemos que los mismos no abonan elementos de juicio inaccesibles al tribunal.

En el presente caso, el Gobierno de Puerto Rico cuestiona la determinación del foro *a quo* en la cual declaró *Con Lugar* la petición de *Mandamus* presentada por la organización Espacios Abiertos. El propósito específico de dicha petición era obtener copia del "Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos y las tablas, informes y otros acuerdos" que le fue requerido al Gobierno por la Junta de Control Fiscal, a tenor con las disposiciones de la sección 208 de la Ley PROMESA y que el Gobierno entregó a dicho ente. El Gobierno arguye que el foro primario erró en su determinación y, por ende, al ordenar la divulgación del referido Informe con toda la información contenida en éste. De igual modo, se reafirma en la confidencialidad del Informe, así como de los decretos que obran en dicho Informe aludiendo a las diferentes medidas legislativas de incentivos económicos que proclaman dicha confidencialidad. Igualmente, argumenta sobre la inexistencia de un deber ministerial para la divulgación específica del Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido a la Junta.

MPB

Según mencionamos anteriormente, a los fines de conocer sobre el contenido del Informe, tomamos conocimiento judicial de la carta del 17 de agosto de 2018 mediante la cual la Junta de Control Fiscal exigió al Gobierno el cumplimiento con la sección 208 de la Ley PROMESA, *supra*. Tal y como reseñamos, dicha sección requiere al Gobierno entregar un Informe el cual documente todas las exenciones contributivas discrecionales existentes o cualquier acuerdo de alivio contributivo similar en los cuales el Gobierno sea parte. Por requerimiento de la Junta, el Gobierno, por conducto de la Secretaria del Departamento de Hacienda no solo estaba requerida de proveer copia de todos los acuerdos y decretos relacionados a las exenciones contributivas que hubiesen concedido, sino que también estaba obligado a incluir información adicional especificada en los Anejos A, B y C de la misiva.³ A modo de ejemplo, la información solicitada en los anejos mencionados trata desde lo más general, como el nombre de la agencia, la persona contacto en ésta, los nombres de contratistas hasta información más específica y sensitiva como preguntas sobre el presupuesto para los contratos, preguntas específicas sobre el plan fiscal y diferentes certificaciones agenciales y de contratistas. Toda esta información es la que Espacios Abiertos solicita por conducto del auto de *Mandamus*.

Espacios Abiertos argumenta que tanto el Gobierno como el Departamento de Hacienda tienen un deber tanto constitucional, como estatutario de permitir el acceso a los documentos públicos, por lo que existe una obligación por parte del Gobierno de divulgar dicho Informe. Afirma pues que dicho Informe es un documento público al cual los ciudadanos deben tener acceso. Igualmente, la parte Recurrída plantea que, a pesar de haberle requerido copia del Informe tanto a la Secretaria de Hacienda, como al Gobierno, ambos se han negado. Por otra parte, en la *Sentencia* apelada, el TPI indica que, por tratarse de un derecho

³ Financial Oversight and Management Board for Puerto Rico, *Letter to Hon. Teresita Fuentes Marimón*, 17 de marzo de 2018; <https://juntasupervision.pr.gov/documents/>.

constitucional y a su vez estatutario, no se requiere de un deber ministerial específico “para divulgar cada documento público.” Incluso, dicho foro precisó que la limitación de divulgación establecida en la sección 208 (B) (2) de la Ley PROMESA, *supra*, no era de aplicación automática a terceros, entendiéndose, el Gobierno. No podemos avalar dicha interpretación.

De inicio, reconocemos que, en nuestro ordenamiento jurídico, el acceso a la información pública es un derecho reconocido de linaje constitucional que, al ser empleado de forma proporcionada, es un mecanismo fundamental, esencial y necesario que permite a los ciudadanos velar el manejo del erario. Sin embargo, tal derecho – reclamado y concedido - de forma irrestricta, ilimitada y absoluta puede menoscabar las funciones gubernamentales y vulnerar su credibilidad en las relaciones económicas. Dicho lo anterior, la controversia del caso de autos gira en torno a si el Gobierno está obligado a divulgar específicamente el Informe rendido a la Junta. *Entendemos que no. Nos explicamos.*

Como mencionamos, el recurso del *mandamus* se utiliza para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de “ministerial” y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, *supra*, pág. 263. El requisito fundamental para expedir el recurso de *mandamus* reside, pues, en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado. Dicho de otro modo, “la ley no sólo debe autorizar, sino exigir la acción requerida”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, *supra*, págs. 263 – 264. A nuestro juicio, el único deber que resulta claro en la Ley PROMESA es aquel que tiene el Gobierno con la Junta; el de rendir el Informe de conformidad con la sección 208 de la mencionada ley federal. En otras palabras, de la letra de la Ley PROMESA, *supra*, no surge una exigencia dirigida al Gobierno de tener que divulgar, a los ciudadanos, dicho Informe.

MB

Y

En este contexto, cabe mencionar que la sección 208 (B) (2) de la Ley PROMESA, *supra*, expresamente prohíbe tanto a los miembros de la Junta como a su personal divulgar el contenido del referido Informe y les exige dar cumplimiento con todas las leyes estatales y federales en el manejo de información confidencial de los contribuyentes. Hemos de notar que, esta sección federal reconoce que la existencia de estatutos estatales en las que se proclama la confidencialidad de la información que contiene el Informe rendido a la Junta. Espacios Abiertos, de forma generalizada, sostiene que el Gobierno tiene la obligación de divulgar el “Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos (“tax abatements”), tablas, informes y otros acuerdos similares sobre concesiones tributarias”, por el mero hecho de que dicho Informe es de naturaleza pública. *No les asiste la razón.*

No podemos considerar de forma aislada y unilateral la postura de que el Informe, por haber sido formulado y custodiado por la Secretaria de Hacienda, es un documento público y que la limitación de divulgación establecida en la sección 208 (B) (2) aplica únicamente a la Junta y a su personal.

En primer lugar, debemos enfatizar que la sección 101 (e) (3) de la Ley PROMESA, 48 USC 2121, reconoce expresamente al Gobernador o a su representante, como un como miembro ex – oficio sin derecho al voto de la Junta de Control Fiscal.⁴ Por lo tanto, ciñéndonos al texto expreso y claro de la Ley, interpretamos que la prohibición de divulgación del Informe,

⁴ El texto de la sección 101 (e) (3) de la Ley PROMESA, 48 USC 2121, es el siguiente:

[...]

(e) COMPOSICIÓN.—

(1) EN GENERAL.—

(A) La Junta de Supervisión consistirá de siete miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos los cuales deberán cumplir con los requisitos establecidos en el inciso (f) y la Sección 109(a).

[...]

(3) MIEMBRO EX OFICIO. — El Gobernador, o su representante, será un miembro ex oficio de la Junta de Supervisión, sin derecho al voto.

MB

establecida a los miembros de la Junta en la sección 208 (b) (2) de la Ley PROMESA, *supra*, sí cobija al Gobernador y a su representante.

Además, a nuestro juicio, resulta claro que el objetivo de la precitada sección federal es una salvaguarda a que se divulgue información - entre ella, específicamente los acuerdos y/o decretos de exenciones contributivas otorgados - que, a nivel estatal, se han reconocido que son confidenciales.

Espacios Abiertos intenta cuestionar la aplicabilidad de los estatutos a los que alude el Gobierno en su recurso que requieren que se mantenga confidencial la información contenida en el Informe. A modo de ejemplo, véase que el Art. 10 (D) de la *Ley del Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico*, *supra*, protege "las interioridades" respecto a los decretos de incentivos o beneficios contributivos concedidos al amparo de treinta y cinco (35) leyes estatales. Véase, 13 LPRA sec. 9212. De otra parte, la *Ley de Incentivos Económicos de Puerto Rico*, *supra*, permite al Secretario de Hacienda compartir con la Compañía de Fomento, la información que recibe de aquellos negocios que posean un decreto concedido bajo dicha ley, "[...] siempre y cuando se proteja la confidencialidad de dicha información." Véase, 13 LPRA sec. 10658. Por último, la Carta de Derechos del Contribuyente contenida en el Código de *Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico* expresamente reconoce el derecho de cada contribuyente de que "se le garantice **la confidencialidad** de la información sometida al Departamento por el contribuyente o persona autorizada a actuar como su representante ante éste". Incluso, la Carta de Derechos del Contribuyente prohíbe que cualquier persona ajena al Departamento que no esté autorizada por el contribuyente, a menos que expresamente lo permita el Código de Rentas Internas para un Nuevo Puerto Rico, tenga acceso a la información de cualquier contribuyente.

De manera que, interpretamos que la sección 208 (B) (2) no puede ser utilizada como un subterfugio a que se violen las disposiciones de las

leyes especiales que protegen la información **que forma parte** del Informe. Por ello, no cabe hablar aquí de la existencia de un conflicto entre la ley federal y la ley estatal; todo lo contrario. Dicha sección hace extensiva a la Junta y a todo su personal la protección de confidencialidad que a nivel estatal se ha reconocido sobre “las interioridades” de los decretos y acuerdos de exención contributiva otorgados por el Gobierno. Cónsono con todo lo expuesto anteriormente, resolvemos que, como tal, el “Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos (“tax abatements”)”, requerido por la Junta de Control Fiscal en virtud de la sección 208 de la Ley PROMESA es confidencial y por ello, el Gobierno no puede divulgarlo.

Ahora bien, lo expresado anteriormente, no quiere decir que al Gobierno le cobija una libertad absoluta para no tener que rendir cuentas a los ciudadanos y divulgar ningún tipo de información relacionada a los acuerdos de exención contributiva otorgados. En el ejercicio de interpretación de los estatutos locales antes reseñados, apreciamos que el Gobierno por disposición de ley debe emplear mecanismos que propendan con que nuestro sistema sea uno transparente y se incremente el acceso a la información pública en cuanto a este tipo de acuerdos. Véase, que la *Ley de Incentivos Económicos* requiere al Secretario de Desarrollo, en consulta con el Secretario de Hacienda y otros oficiales rindan un informe anual al Gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre el impacto económico y fiscal de dicha disposición. Véase, 13 LPRA sec. 10655 (a). Igualmente, se le requiere al Secretario de Hacienda rendir un informe a la Asamblea Legislativa sobre “las tendencias identificadas en cuanto al pago de contribuciones por los negocios exentos, con una comparación respecto al año anterior y una proyección de tal comportamiento para los próximos tres (3) años a aquél que corresponda el informe [...]” Véase, 13 LPRA sec. 10655 (d). En este sentido, la información solicitada al Gobierno por conducto de los estatutos locales es de carácter cuantitativa y estadística⁵

⁵ § 10655. Informes periódicos al Gobernador y a la Asamblea Legislativa, Portal

[...]

MB

El referido informe contendrá, como mínimo, pero sin que se entienda como una limitación, la siguiente información:

- (1) La cantidad total de empleos generados o retenidos en Puerto Rico por los negocios exentos, en comparación con los empleos que dichos negocios exentos se comprometieron por decreto;
- (2) El por ciento (%) de la necesidad operativa total de los negocios exentos, que es adquirida de materia prima de Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (3) El por ciento (%) de la necesidad operativa total de los negocios exentos, que es adquirida de productos manufacturados en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (4) El por ciento (%) de los materiales de construcción para establecer sus instalaciones o expansiones de los negocios exentos que son adquiridos de empresas con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (5) El por ciento (%) de productos agrícolas de Puerto Rico que son adquiridos;
- (6) El por ciento (%) de la agrimensura, la producción de planos de construcción, así como diseños de ingeniería, arquitectura y servicios relacionados que es contratado por los negocios exentos con empresas o profesionales con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (7) El por ciento (%) de los servicios de consultoría económica, ambiental, tecnológica, científica, gerencial, de mercadeo, recursos humanos, informática y de auditoría que es contratada por los negocios exentos con empresas o profesionales con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (8) El por ciento (%) de la actividad comercial de los negocios exentos que utilizan los servicios bancarios de instituciones bancarias con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (9) El por ciento (%) de la publicidad, relaciones públicas, arte comercial y servicios gráficos que los negocios exentos contratan con empresas o profesionales con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local;
- (10) El por ciento (%) de los servicios de seguridad o mantenimiento de las instalaciones de los negocios exentos que contratan con empresas con presencia en Puerto Rico y cuánto representa en actividad económica local.

(b) Información requerida. - El Secretario de Desarrollo solicitará la información que se dispone a continuación a las agencias del Gobierno, los municipios o a los negocios exentos, según aplique, a los fines de realizar el informe dispuesto en el inciso (a) de esta sección:

- (1) El número de solicitudes de exención sometidas y aprobadas, clasificadas por tipo de negocio y clasificación de actividad industrial;
- (2) el total de la inversión en maquinaria y equipo, el empleo y la nómina proyectada por el negocio exento;
- (3) descripción sobre cualquier incentivo adicional que reciba el negocio exento ya sea de fondos del Gobierno local o municipal;
- (4) el total de activos, pasivos y capital de la firma;
- (5) las contribuciones pagadas por los negocios exentos por concepto de ingresos, regalías, y otros, y la utilización de beneficios, tales y como créditos contributivos y deducciones especiales;
- (6) los pagos de contribuciones municipales;
- (7) comparación de los compromisos contraídos por los negocios exentos con relación al nivel de empleo y otras condiciones establecidas por decreto;
- (8) logros en proveer el ambiente y las oportunidades adecuadas para desarrollar la industria local;
- (9) detalle de las propuestas contributivas implantadas y aplicadas para atraer inversión directa foránea, en especial a las industrias de alta tecnología y de alto valor añadido;

MS

1

que, como vemos en el texto de la ley, no revela información particular de los contribuyentes y, por ende, es pública.⁶

Además, cabe mencionar que en su oposición, Espacios Abiertos aclara que la referencia en su *Petición de Mandamus* al Pronunciamiento Núm. 77 de la Junta de Principios de Contabilidad Gubernamental (GASB), fue “con el único propósito de ilustrar al TPI sobre la práctica de otras jurisdicciones en relación con este tema y la falta de confidencialidad en relación con la información típicamente publicada.”⁷ En respuesta, el Gobierno acreditó ante el TPI que el Informe rendido a la Junta en

(10) logros alcanzados para garantizar una relación de beneficio entre la industria y el Gobierno de Puerto Rico;

(11) qué se ha hecho para atenuar los altos costos operacionales y para flexibilizar las limitaciones reglamentarias;

(12) qué medidas se han tomado para reducir los costos de energía, y (13) cualquier otra información que sea necesaria para informar al Gobernador y a la Asamblea Legislativa los alcances y efectos de la implantación de este capítulo.

(c) Información adicional.- Estos informes deberán incluir una evaluación de factores que inciden sobre el desarrollo industrial de Puerto Rico, tales como: el impacto del trámite gubernamental de permisos, licencias, autorizaciones, concesiones y cualesquiera otros similares; la disponibilidad de propiedades para fines industriales, y mano de obra diestra.

(d) Informe por el Secretario de Hacienda.- Anualmente, e independientemente de cualquier otro informe requerido por ley, el Secretario de Hacienda deberá rendir un informe a la Asamblea Legislativa sobre las tendencias identificadas en cuanto al pago de contribuciones por los negocios exentos, con una comparación respecto del año anterior y una proyección de tal comportamiento para los próximos tres (3) años siguientes a aquél que corresponda el informe. Dicho informe deberá ser sometido dentro de los ciento ochenta (180) días después del cierre de cada año fiscal. El Departamento de Hacienda, en conjunto con la Compañía de Fomento Industrial, deberá establecer los cuestionarios y los reglamentos necesarios para lograr los objetivos de esta sección.

(e) Cooperación entre las agencias.- Las agencias del Gobierno y los municipios deberán proveer la información dispuesta en esta sección al Secretario de Desarrollo y al Secretario de Hacienda. El Secretario de Desarrollo podrá establecer mediante reglamento las formas y procesos necesarios para asegurar el intercambio de información requerido por esta sección.

(f) El Portal Interagencial de Validación para la Concesión de Incentivos para el Desarrollo Económico de Puerto Rico, adscrito al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, será un repositorio electrónico de datos que permita la acumulación y la actualización de la información acerca de los negocios exentos, las certificaciones de cumplimiento, así como el acceso por parte de las agencias concernidas, tomando medidas para proteger la confidencialidad de dicha información. Esta información será utilizada para fiscalizar el cumplimiento de las condiciones impuestas a los negocios exentos y desarrollar un sistema de inteligencia promocional que permita a la Compañía de Fomento identificar y ayudar de manera oportuna a negocios exentos en situación precaria, así como establecer estrategias de promoción.

⁶ Dicho Informe, al igual que muchos otros informes – sobre diferentes asuntos - que las agencias gubernamentales están requeridas por ley a rendir, están publicados y disponibles a la ciudadanía a través de la página cibernética del Senado de Puerto Rico, <https://www.senado.pr.gov/AgencyReports/12897%20-%20Hacienda%20-%20Informe%20Anual%20sobre%20pago%20de%20contribuciones%20de%20empresa%20exentas%20-%20Leyes%20135-1997%20y%2073-2008.pdf>

⁷ Véase, *Alegato de la Parte Apelada Espacios Abiertos, LLC.*, pág. 15.

ALC
/ /

cumplimiento con la sección 208 de la Ley PROMESA, *supra*, contiene información distinta a aquella requerida por la GASB. En este contexto, merece enfatizarse que el Pronunciamiento Núm. 77 de la GASB, exige a los gobiernos estatales y locales, rendir informes financieros de conformidad con los principios generales de contabilidad. Mediante el referido pronunciamiento se reconoce el hecho de que los gobiernos ofrecen reducción de impuestos o exenciones contributivas y que no siempre brindan la información necesaria para evaluar cómo dichas reducciones o exenciones contributivas afectan su capacidad financiera y los resultados de sus operaciones, incluyendo su capacidad de recaudar recursos en el futuro. Mediante el Pronunciamiento No. 77 de la GASB se intima la divulgación de información de reducción de impuestos o exenciones contributivas sobre: (1) los propios acuerdos de reducción de impuestos de un gobierno informante (“a reporting government’s own tax abatement agreements”), y (2) aquellos acuerdos en los que otros gobiernos forman parte y reducen los ingresos tributarios del gobierno (“those that are entered into by other governments and that reduce the reporting government’s tax revenues”). En apretada síntesis, el referido pronunciamiento, requiere que los gobiernos que formen parte de acuerdos de incentivos contributivos o concedan exenciones contributivas divulguen cierta información de los referidos acuerdos, a saber: (1) breve información descriptiva, como la exención contributiva, la autoridad bajo la cual se proporcionan las reducciones de impuestos, los criterios de elegibilidad, el mecanismo por el cual se reducen los impuestos, las disposiciones para recuperar los impuestos reducidos y los tipos de compromisos asumidos por los beneficiarios de la reducción de impuestos; (2) el monto bruto en dólares de los impuestos disminuidos durante el periodo; (3) los compromisos asumidos por el gobierno, aparte de la reducción de los gobiernos que forman parte de los acuerdos de exención contributiva.⁸

⁸https://gasb.org/jsp/GASB/Pronouncement_C/GASBSummaryPage&cid=117616639216
8

En comparativa, coincidimos con el Gobierno en que la información requerida por la Junta y que contiene en el Informe presentado ante dicha entidad de conformidad con la sección 208 de la Ley PROMESA es claramente distinta a aquella que requiere la GASB.⁹ Más aún, colegimos que la información que la Junta requirió que acompañara el contenido del Informe a ser rendido ante sí es patentemente mucho más extensa, específica y sensitiva a la requerida por la GASB. Sobre este particular, precisa recalarse que la Junta requirió hasta copia de los decretos y acuerdos de exención contributiva otorgados por el Gobierno por virtud de las diferentes legislaciones de incentivos contributivos.¹⁰

Luego de analizado el marco estatutario aplicable, este Tribunal resuelve que, contrario a lo establecido por el TPI, la prohibición de divulgación del Informe que obliga a los miembros de la Junta y a su personal, establecida en la sección 208 (B) (2) de la Ley PROMESA, *supra*, es de aplicación al Gobernador o a su representante, ya que éste es un miembro ex – oficio de la Junta de Control Fiscal. Véase, sección 101 (e) (3) de la Ley PROMESA, *supra*. Asimismo, en el caso de autos, quedó establecido que el Gobierno hizo un reclamo expreso de que el “Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos (“Tax Abatements”), tablas, informes y otros acuerdos similares sobre concesiones tributarias” presentado ante la Junta no era un documento público, si no confidencial y así quedó acreditada su naturaleza. De modo que, en este caso particular y a modo de excepción, se inclina la balanza de los intereses envueltos a favor del Estado. En definitiva, al sopesarse los intereses aquí en conflicto, resulta un gran contrasentido el hecho que a nivel estatal se reconozca, por disposición de ley, el deber legal que el Ejecutivo tiene de proteger y garantizar la confidencialidad de la información contenida en el Informe rendido a la Junta y a su vez, se le exija divulgar dicha información bajo el

⁹ En su recurso, el Gobierno ha admitido que producirá un informe de conformidad con los requerimientos del Pronunciamiento Núm. 77 de GASB. Véase, *Apéndice del recurso*, pág. 270.

¹⁰ Véase, Carta del 17 de agosto de 2017 cursada por la Junta de Control Fiscal a la Hon. Teresita Fuentes Morimón; <https://juntasupervision.pr.gov/documents/>.

MP

subterfugio de que la sección 208 (B) (2) de la Ley Federal PROMESA, no cobija al Gobierno, ni al Secretario del Departamento de Hacienda. Determinar lo contrario, no solo sería ignorar el texto claro de la Ley PROMESA, sino reconocer el derecho a la información de forma de forma ilimitada, abnegando las limitaciones estatales de confidencialidad que el Gobierno está obligado a proteger. Por ello, nuestra posición obedece a que se proteja la naturaleza confidencial del "Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos" sometido a la Junta a tenor con la sección 208 de la Ley PROMESA, *supra*.

Por último, nuestra determinación no procura "suprimir el acceso a la información a la que el País tiene derecho". Esta mayoría entiende que, si Espacios Abiertos lo que solicita es el acceso de aquella información sobre la otorgación de acuerdos discrecionales de reducción de impuestos, en la que no se identifiquen contribuyentes particulares y que no está sujeta a confidencialidad, el *recurso del mandamus*, no es el adecuado, ni tan siquiera necesario. Como reseñamos anteriormente en esta sentencia, dicha información, entiéndase, aquella sobre la otorgación de acuerdos discrecionales de reducción de impuestos en la que no se identifican contribuyentes particulares, no solo es de fácil acceso, sino que está publicada y disponible para el escrutinio público.

En vista de lo anterior, *revocamos* la *Sentencia* apelada. En consecuencia, dejamos *sin efecto* la *Orden* emitida al Gobierno, requiriendo la divulgación del Informe, las tablas y otros acuerdos similares.

-IV-

Por los fundamentos anteriormente expuestos: (1) Declaramos *No Ha Lugar* la "Solicitud de la Pharmaceutical Industrial Association of Puerto Rico y de la Asociación de Industriales para que se les autorice comparecer como *Amicus Curiae*", por lo que ordenamos el desglose del *Alegato de los Amici Curiae*, y; (2) *Revocamos* en su totalidad la *Sentencia* emitida el 4 de diciembre de 2018 la cual había declarado *Con Lugar* la *Petición de Mandamus* de Espacios Abiertos y ordenaba al Gobierno a divulgar el

MP

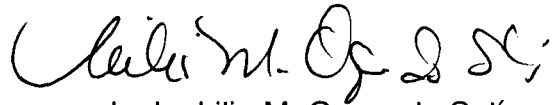
Y

Informe sobre los Acuerdos de Reducción de Impuestos sometido a la Junta a tenor con la sección 208 de PROMESA.

Notifíquese.

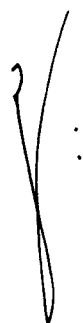
Lo acordó y manda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

La Juez Méndez Miró disiente con opinión escrita.



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

MB



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL XII

ESPACIOS ABIERTOS, LLC

Apelada

Vs.

HON. RICARDO ROSSELLÓ
NEVÁRES, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL COMO
GOBERNADOR DEL ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO;
HON. TERESITA FUENTES
MARIMÓN, EN SU
CAPACIDAD OFICIAL COMO
SECRETARIA DEL
DEPARTAMENTO DE
HACIENDA DEL ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO; ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Apelantes

KLAN201801348

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

Caso Núm.:
SJ2018CV09718

Sobre: *Mandamus*;
Acceso a la
Información

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Juez Brignoni Mártir y la Juez Méndez Miró

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ MÉNDEZ MIRÓ

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de marzo de 2019.

Disiento respetuosamente. El pedido de Espacios Abiertos se da en una coyuntura histórica, en la que el Estado ha pedido sacrificios económicos enormes a la ciudadanía. No es momento, pues, para privar al País de su derecho a conocer cómo el Estado maneja aspectos fiscales tan medulares como la otorgación de acuerdos discrecionales de reducción de impuestos a particulares.

Rechazo que, mediante una expresión sin anclaje legal, el Estado sostenga --con éxito-- que el pueblo no tiene derecho a conocer: (1) el contenido del informe que presentó ante la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (Junta de

Supervisión) sobre los acuerdos discrecionales de reducción de impuestos que ha otorgado; así como (2) los acuerdos *per se*.

La Sección 208 de PROMESA¹ requiere que "el Gobernador present[e] un informe a la Junta de Supervisión documentando todos los acuerdos existentes de reducción de impuestos discrecionales [*Discretionary Tax Abatement Agreements*] o similares acuerdos de alivio contributivo en donde el gobierno [...] es una de las partes" (traducción Oficial) (énfasis suplido).²

Más allá de dicho informe, la Junta de Supervisión le ha exigido al Departamento de Hacienda que, en virtud de las Secciones 104(c)(2) y 204(b)(2) de PROMESA,³ le provea los contratos o acuerdos mediante los cuales el gobierno local confiere tales reducciones de impuestos. Véase, *requerimiento de 17 de agosto de 2018* ("the Oversight Board requires submission by the Department of Treasury of all the contracts, whether in the form of Tax Incentive Decrees or otherwise, that confer tax abatement or tax relief on a taxpayer").⁴

Mediante este caso, Espacios Abiertos procura que el Estado, por conducto del Gobernador y el Departamento de Hacienda, divulgue: (1) el informe, y (2) los acuerdos sobre las concesiones tributarias. El Estado se ha opuesto.

El Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan (TPI), correctamente, ordenó su producción, por considerar que los documentos, resultantes de la gestión

¹ 48 U.S.C. § 2148.

² Véase, además, *Wal-Mart Puerto Rico, Inc. v. Zaragoza Gomez*, 834 F. 3d 110, 124 (1er Circ. 2016) ("section 208(b) requires the Governor to report to the Board all existing discretionary tax abatement or similar tax relief agreements.") (Citas Internas Omitidas).

³ 48 U.S.C. § 104(c)(2) & § 204(b)(2).

⁴ <https://drive.google.com/file/d/181lbwSquG65bhhgZDN6YoZZFHP19LXHP/view>

pública del Estado, están sujetos al derecho constitucional sobre acceso a la información.

En su recurso de *Apelación*, el Estado insiste en que tales documentos no se divulguen. Alude a disposiciones de PROMESA que nada tienen que ver con el gobierno local. Estas atañen a la Junta de Supervisión, ante quien el Estado, irónicamente, ha opuesto reparos adicionales. Véase, *carta de 22 de agosto de 2018 por el Lcdo. Christian Sobrino* ("we would like to inform you that the Government will not be submitting discretionary tax abatement or similar tax relief agreements for prior approval to the Oversight Board.").⁵ También se ampara en reclamos de confidencialidad completamente desasociados de la realidad fáctica, procesal y legal de este caso.

La realidad, sin embargo, es que ninguna de estas objeciones es aquí relevante. Es cierto que la Sección 208 de PROMESA, referente a la no divulgación del contenido de estos informes, sujeta a "los miembros y el personal de la Junta de Supervisión" a "cumpli[r] con todas las leyes y reglamentos federales y territoriales correspondientes sobre el manejo de la información confidencial de contribuyentes." 48 U.S.C. § 2148 (traducción oficial) (énfasis suplido).

Jmm No obstante, esta disposición ni siquiera va dirigida al Estado. Aunque la mayoría parece entender que el Gobernador y la Junta de Supervisión son la misma cosa, por razón de las funciones *ex officio* que ostenta el primero bajo PROMESA, la realidad es que la reglamentación de la Junta de Supervisión es clara en cuanto a que la referencia a "'member' [...] shall

⁵ <http://www.aafaf.pr.gov/assets/aafaf-letter-to-fomb-tax-credits.pdf> (Énfasis suplido).

include **only** the voting members of the Board." Bylaws, Art. 3.2 (énfasis suplido).⁶

Ello abiertamente excluye al Gobernador, quien carece de derecho al voto,⁷ y quien ha preservado su capacidad legal independiente respecto a la Junta de Supervisión, conforme el propio Primer Ejecutivo reiteradamente ha adoptado como posición de litigio ante el Tribunal Federal.⁸ Véase *Aurelius Inv., LLC v. Puerto Rico*, 2019 WL 642328, *14 (1er Cir. 2019) ("in Puerto Rico [...] the Governor is elected by the citizens of Puerto Rico, his position and power are products of the Commonwealth's Constitution[.] [In contrast,] [...] [t]he Board Members are Principal Officers of the United States".).

Debe añadirse que la Sección 208 de PROMESA no sólo es aquí enteramente inaplicable, sino que además el Estado simplemente no puede servirse de esta para desplazar la normativa constitucional local sobre acceso a la información. Véase, *Centro de Periodismo Investigativo v. Fin. Oversight & Mgmt. Bd. for Puerto Rico*, 2018 WL 2094375, *15 (D.P.R. May 4, 2018) ("Puerto Rico law regarding the public's right to access and inspect public documents is not preempted by PROMESA.").

El presente caso no tiene, pues, nada que ver con PROMESA. Es evidente que los documentos que aquí se procuran son resultantes de la gestión pública del Estado. Es decir, los acuerdos de reducción de impuestos

⁶ <https://oversightboard.pr.gov/documents/>

⁷ Véase 48 U.S.C. § 2121(e)(3) ("The Governor, or the Governor's designee, shall be an *ex officio* member of the Oversight Board without voting rights.").

⁸ Véase *Non-debtor Defendants' Supplemental Memorandum of Law in Support of Joint Motion to Dismiss Plaintiff's Complaint Pursuant to Fed. R. Civ. P. 12 (B)(1) and (B)(6)*, pág. 3, 28 de julio de 2017, *Adv. Proc. No. 17-00159, Ambac Assurance Corp. v. Commonwealth of P.R., et al.*

a particulares son otorgados por el Estado al amparo del derecho local. El gobierno no puede inmunizar el acceso público a estos por el simple hecho de haber preparado un informe sobre los mismos en atención a PROMESA, o haber sometido los acuerdos *per se* a la Junta de Supervisión como parte de una rendición de cuentas independiente. Véase, *Bhatia-Gautier v. Rosselló Neváres & Commonwealth of P.R.*, Adv. Proc. No. 17-00136, Dkt. 16 (D.P.R. June 13, 2017) (“[remanding action regarding] rights of access to financial documents developed by the Commonwealth under PROMESA”.)

Nótese que, rutinariamente, la Junta de Supervisión solicita diversa información al Estado para revisar actos que este ha tomado al amparo del derecho local. Así sucede, por ejemplo, con aquellos contratos que exceden cierto umbral económico, conforme a la *Política de Revisión de Contratos* que la Junta de Supervisión ha implementado.⁹ Ello no implica, sin embargo, que tales contratos queden federalizados e inmunes al escrutinio local. Muy por el contrario, cada esfera habrá de ejercer su respectivo rol fiscalizador, lo cual, para fines de este caso, conlleva garantizar la fiscalización última que nuestro ordenamiento constitucional reserva para que el País pueda pasar juicio sobre las actuaciones de su gobierno.

En este sentido, la comunicación de la Junta de Supervisión que extensamente cita la mayoría, con fecha de 17 de agosto de 2018, es una manifestación de lo anterior, pues mediante esta, la Junta de Supervisión ha pretendido revisar los acuerdos de reducción de

⁹ <https://drive.google.com/file/d/1HpG4mTrniBeguHp5iutGP3CnQcDPj8zL/view>

impuestos bajo la misma Política de Revisión de Contratos que ya tenía en vigor. Ello con miras a ejercer una función fiscalizadora independiente que en nada altera, impide o conflagra con el derecho de acceso a la información que aquí se reclama bajo la Ley local.

Así pues, la información que una mayoría hoy pretende vedar, irónicamente, se refiere a una instancia donde la propia Junta de Supervisión, a través de diversas comunicaciones al Estado y el Plan Fiscal certificado el 23 de octubre de 2018, ha respaldado la divulgación de la información que forma parte del informe, en aras de propiciar mayor transparencia en los procesos gubernamentales. Véase, carta de 31 de octubre de 2018 a la Hon. Teresita Fuentes Marimón y el Hon. Manuel Laboy Rivera; *New Fiscal Plan for Puerto Rico Restoring Growth and Prosperity* ("The people of Puerto Rico deserve clarity on the cost to the public budget of, and the controls associated with, any tax credits issued by the Government. With little public disclosure on the topic, however, such visibility is not possible. [...] [W]e believe an increase in public disclosure can be accomplished without violating the privacy of individual tax filer information".).

Inclusive, vale destacar que la otorgación de acuerdos contributivos por parte del gobierno local es un asunto sobre el cual la Junta de Supervisión ha expresado marcada preocupación. Véase comunicación de 31 de octubre de 2018 cursada por la Junta de Supervisión al Departamento de Hacienda y al Departamento de Desarrollo Económico y Comercio. ("Based on financial reporting provided to the Oversight Board, it appears **the Government authorized a large amount of tax credit**

agreements to private companies in May, August, and September despite the Government's continued tenuous fiscal position. The issuance of tax credits at **this volume is concerning** and, if continued, expenditures at this level would further exacerbate the fiscal challenges already faced by Puerto Rico's economy.") (énfasis suplido).¹⁰

Ante ello, no existe razón legal alguna para negar la información que Espacios Abiertos solicita, pues, desde los inicios de este caso, dicha parte incluso ha hecho claro que no solicita aquella información que identifique a contribuyentes particulares y que, por ende, pueda estar sujeta a protecciones de confidencialidad. Así lo reafirmó el TPI en su *Sentencia* de 4 de diciembre de 2018, al señalar que Espacios Abiertos "no tendría objeción a que [la información personal de los contribuyentes] se tache o borre de los documentos solicitados."¹¹ En reconocimiento a esto, el TPI también esbozó que "la presencia de un detalle confidencial, como lo es el número de seguro social, en un documento público no elimina la posibilidad de censurar o tachar esa información específica y divulgar el resto de la información".¹²

Por su parte, la mayoría indica que el recurso de *mandamus* "no es el adecuado, ni tan siquiera necesario", puesto que la información que Espacios Abiertos solicita es "de fácil acceso" y "está publicada y disponible para el escrutinio público".¹³ Provee un enlace a la página cibernética del Senado de Puerto Rico, y sostiene que el

¹⁰ <https://drive.google.com/file/d/1HWNVx0Ce6gkH4Ijy2YJfbbKtttz7MrvR/view>

¹¹ Apéndice de *Apelación*, pág. 276.

¹² Apéndice de *Apelación*, pág. 285. Nota al calce 50.

¹³ *Sentencia*, pág. 29.

Estado ya publicó la información que Espacios Abiertos solicitó.¹⁴ No tiene razón.¹⁵ Ahora bien, si se acepta tal contención, no cabría hablar de que la información solicitada está protegida bajo el manto de confidencialidad de PROMESA y otras leyes contributivas. Dicho de otro modo, si la información ya es pública, ¿por qué protegerla bajo un argumento de confidencialidad? Si ya es pública y el *mandamus* es innecesario, ¿por qué no desestimar el caso por académico? La realidad, sin embargo, es que la información que solicitó Espacios Abiertos no se ha hecho pública. Precisamente, por eso es que el Estado, y ahora la mayoría través de su *Sentencia* revocatoria, insiste en suprimirla.

La realidad es que el derecho de un pueblo a estar informado sobre las acciones que toman las personas escogidas para gobernarles es uno de los pilares de una sociedad democrática. Este derecho es uno fundamental de estirpe constitucional, firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación. *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477 (1982). Esto propicia la participación ciudadana en los procesos gubernamentales y contribuye a la transparencia que debería permear la administración pública: "La

¹⁴ *Íd.*

¹⁵ La información que surge de tal enlace dirige a ciertas tendencias en cuanto al pago de contribuciones por los negocios exentos bajo la Ley Núm. 135 de 2 de diciembre de 1997, conocida como la Ley de Incentivos Contributivos del 1998, según enmendada, 13 LPRA sec. 10113 *et seq.*, y la Ley Núm. 73 de 28 de mayo de 2008, conocida como la Ley de Incentivos Económicos para el Desarrollo de Puerto Rico, 13 LPRA sec. 10641 *et seq.* Si algo, la información que allí se vierte refleja que las contribuciones pagadas en el Año Fiscal 2017 por los negocios exentos fueron las más bajas en 12 años, y que las deducciones especiales reclamadas aumentaron en un 31.6%, de \$632 millones en el Año Fiscal 2016 a \$832 millones en el Año Fiscal 2017. Ello apuntaría, en todo caso, a que se han otorgado más exenciones contributivas a negocios en los últimos años para un ingreso menor en contribuciones y, por ende, la solicitud de Espacios Abiertos es todavía más relevante.

premisa es sencilla, si el Pueblo no está debidamente informado del modo en que se conduce la gestión pública, se verá coartada su libertad de expresar, por medio del voto o de otra forma, su satisfacción o insatisfacción con las personas, reglas y procesos que le gobiernan.” *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000). Por tanto, el Estado lesiona el derecho fundamental de estar informado cuando niega injustificadamente el acceso a la información. Ello concede legitimación activa para cuestionar la validez de esa acción gubernamental. *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 152 (2017).

Como la mayoría toma hoy un rumbo para suprimir el acceso a la información a la que el País tiene derecho, respetuosamente disiento de su proceder.



Gina R. Méndez Miró
Juez de Apelaciones

