

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

CENTRO DE PERIODISMO
INVESTIGATIVO, INC.

Parte Demandante

v.

WANDA LLOVET DÍAZ, en su
capacidad oficial como Directora del
REGISTRO DEMOGRÁFICO DE
PUERTO RICO; ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO RICO

Parte Demandada

THE CABLE NEWS NETWORK, INC.

Parte Demandante

v.

WANDA LLOVET DÍAZ, en su
capacidad oficial como Directora del
REGISTRO DEMOGRÁFICO DE
PUERTO RICO; ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO RICO

Parte Demandada

CIVIL NÚM.: SJ2018CV00561,
consolidado con SJ2018CV00843

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

MANDAMUS;
acceso a la información

CIVIL NÚM.: SJ2018CV00843,
consolidado con SJ2018CV00561

SALÓN DE SESIONES: 907

SOBRE:

Recurso Extraordinario
(*MANDAMUS*)

“[T]he primary purpose of the
constitutional guarantee of a free press
was [to] create a fourth institution outside
the Government as an additional check on
the three official branches.”¹

SENTENCIA

I.

En esta ocasión tenemos ante nuestra consideración una controversia revestida de alto interés público. Nos corresponde establecer un delicado balance entre dos derechos de la más alta jerarquía constitucional, el derecho al acceso a la información pública y los reclamos de confidencialidad levantados por el Estado. De esta forma, nos corresponde determinar si el Estado sustentó su interés apremiante para negar el acceso a los

¹ Expresión del Juez Asociado del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, Honorable P. Stewart, en un discurso para *Yale Law School Sesquicentennial Convocation* en noviembre de 1974. Stewart, *Or of the Press*, 26 Hastings L.J. 631, 633-634 (1975).

certificados de defunción y la data recopilada luego del paso del huracán María. En síntesis, nos corresponde adjudicar si el Estado cumplió con su carga probatoria para sustentar los privilegios reclamados y, en consecuencia, colocó a este Tribunal en posición de determinar que no procede el acceso a los certificados de defunción de las personas fallecidas desde septiembre de 2017 hasta enero de 2018.

Recibidos los memorandos de derechos presentados por las partes, este Tribunal determina que, en primer término, los certificados de defunción y la información adicional solicitada por los demandantes son de naturaleza pública y, en segundo término, el Estado no tiene un interés apremiante para justificar negar el acceso a éstos.

Este Tribunal concluye que, con excepción de los números de seguro social, la información contenida en los certificados de defunción y la información adicional solicitada no es privilegiada. Por lo tanto, este Tribunal ordena que se permita el acceso a las partes demandantes a los certificados de defunción, por inclinarse la balanza a favor del derecho constitucional de acceso a la información.

II. TRASFONDO PROCESAL

El 7 de febrero de 2018, el Centro de Periodismo Investigativo, Inc. (CPI), presentó una petición de *Mandamus* contra la Directora del Registro Demográfico de Puerto Rico, Wanda Llovet Díaz y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (Estado) por conducto de la Secretaria de Justicia. En síntesis, solicitaron que se produzca: (1) las defunciones registradas en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta la fecha más reciente entrada en el sistema del Registro Demográfico de Puerto Rico, en formato de base de datos completa, desglosadas conjuntamente por día y municipio; (2) copia de los certificados de defunción emitidos en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente; (3) copia de los permisos de enterramiento otorgados en Puerto Rico para el mismo periodo; (4) copia de los permisos de cremación otorgados en Puerto Rico para el mismo periodo; (5) autorización para acceder la libreta manual en el que se registran los permisos otorgados a cada funerario y casa de cremación en cada una de las oficinas del Registro Demográfico de Puerto Rico y; (6) acceso a la base de datos sobre causas de muerte que mantiene el Registro Demográfico de Puerto Rico.

El 22 de febrero de 2018, luego de haber sido emplazadas, la parte demandada presentó una *Moción de desestimación* en la cual alegó que habían provisto toda la información pública no confidencial requerida y que las solicitudes de copias de certificados de defunción, permisos de enterramiento, permisos de cremación, acceso a la libreta manual y a la base de datos de causas de muerte son improcedentes por tratarse de información confidencial.

El 5 de marzo de 2018, el CPI presentó una *Oposición a Solicitud de Desestimación* expresando que, aunque el Estado ha entregado parte de la información solicitada, la misma no cumple con la totalidad de los requerimientos de información. Asimismo, destacaron que, conforme a la normativa de derecho constitucional al acceso a la información, se requiere que la clasificación de un documento como confidencial surja de un estatuto o disposición normativa, lo que no ocurre en este caso. Además, el CPI manifestó que la contención del Estado es improcedente, pues este tiene el peso de la prueba para justificar cualquier reclamo de confidencialidad y tiene que demostrar que dicha restricción al derecho de acceso a la información satisface un interés apremiante.

Por otro lado, el 21 de febrero de 2018, The Cable News Network, Inc. (CNN) también presentó una *Petición Jurada de Mandamus* mediante la cual solicitó al Estado copia digital de la base de datos que se utiliza para mantener récords de los certificados de defunción que se emiten en Puerto Rico en el periodo del 20 de septiembre de 2017 al 20 de enero de 2018 o copia digital de todos los certificados de defunción emitidos en Puerto Rico para ese mismo periodo. Por tratarse de los mismos asuntos, esta petición fue consolidada con el caso de CPI, SJ2018CV00561 el 5 de marzo de 2018. Así las cosas, el 16 de marzo de 2018 el Estado presentó su moción responsiva titulada *Moción en cumplimiento de Orden y Reiterando solicitud de desestimación* en la cual insistió en sus planteamientos de confidencialidad de la información y la improcedencia del *mandamus*. Alegó, además, que modificar las actas de defunción para no divulgar información sensible no procedía pues sería crear un documento nuevo, lo cual no está comprendido en el derecho constitucional que se reclama.

El 22 de marzo de 2019, CNN presentó una *Oposición a Moción en cumplimiento de Orden y Reiterando solicitud de desestimación* en la cual aseveró, entre otras cosas, que el Estado no puede negarse a proveer la información pública basándose en que la misma incluye información confidencial o altamente sensible. Evaluadas las mociones presentadas, el Tribunal dictó una *Orden*, el 25 de abril de 2018, en la cual señaló una vista para el 21 de mayo de 2018 a las 10:00am y ordenó a las partes a presentar memorandos de derecho el 14 de mayo de 2018, en los cuales discutirían sus teorías legales, en particular: los criterios sobre el deber ministerial; si los documentos solicitados son de naturaleza pública; acreditar si, conforme a derecho, la información es confidencial y; el interés apremiante del Estado *vis a vis* el derecho constitucional de acceso a la información. También las partes debían acreditar si existen mecanismos menos onerosos para evitar la restricción absoluta a la información. Todas las partes presentaron los respectivos memorandos de derecho en cumplimiento con la *Orden*.

El 21 de mayo de 2018, antes de comenzar la *Vista*, la parte demandada presentó una *Moción de Paralización y/o Desestimación por falta de fianza de no residente*. El Tribunal atendió la referida moción en el comienzo de la vista y dictó una *Resolución* imponiendo una Fianza de No Residente de \$1,000.00 a CNN según dispuesto en al Regla 69.5 de Procedimiento Civil.² Ese mismo día, CNN presentó una *Moción de Consignación de Fianza de No Residente* notificando que había prestado la fianza de conformidad con la *Resolución* del Tribunal, por lo que el Tribunal prosiguió con los procedimientos. Las partes presentaron una moción titulada *Hechos Estipulados por las Partes* y solicitaron al Tribunal que luego de exponer sus argumentos en derechos se diera el caso por sometido.

² 32 LPRA Ap. V, R. 69.5.

III. DETERMINACIONES DE HECHOS

1. El 20 de septiembre de 2017 el huracán María pasó por Puerto Rico causando grandes estragos.³
2. Tras el paso del huracán María por Puerto Rico, el CPI, comenzó una investigación en torno a las muertes vinculadas a ese fenómeno atmosférico.⁴
3. El 4 de octubre de 2017, el CPI, solicitó al Registro Demográfico información sobre las defunciones registradas en Puerto Rico y los certificados de defunción expedidos por el Registro Demográfico desde el 18 de septiembre de 2017. La información fue requerida, en detalle y en formato de datos.⁵
4. El CPI, es una corporación sin fines de lucro debidamente organizada bajo las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Su Directora ejecutiva es la periodista Carla Minet Santos Santiago.⁶
5. El CPI se dedica, entre otras cosas, a la realización de investigaciones periodísticas y a la publicación de reportajes producto de tales investigaciones. Su página web es <http://periodismoinvestigativo.com/>.⁷
6. El CPI ha publicado varios reportajes cuestionando y poniendo en entredicho la información provista por el Estado en torno a este asunto.⁸
7. Wanda Llovet Díaz es la Directora Ejecutiva del Registro Demográfico de Puerto Rico.⁹
8. El Registro Demográfico de Puerto Rico fue creado en virtud de la Ley Núm. 24 de 22 de abril de 1931, según enmendada, 24 LPRA secs. 1041-1302 (2016), está adscrito al Departamento de Salud del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y tiene a su cargo, entre otros, “el registro, colección, custodia, preservación, enmiendas y certificación de récords vitales; la colección de otros informes requeridos por esta

³ Hechos pertinentes a la Solicitud de *Mandamus, Moción de Desestimación*, presentada el 22 de febrero de 2018 por el Estado.

⁴ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

⁵ Íd.

⁶ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

⁷ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

⁸ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018. Véase, Listado de Artículos.

⁹ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

parte; actividades relacionadas a ella, incluyendo la tabulación, análisis y publicación de estadísticas vitales".¹⁰

9. Durante los meses de octubre y noviembre de 2017, el CPI cursó varios requerimientos previos a la Sra. Llovet Díaz, mediante los cuales solicitó la siguiente información:

- a. Las defunciones registradas en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta la fecha más reciente entrada en el sistema del Registro Demográfico de Puerto Rico, en formato de base de datos completa, desglosadas conjuntamente por día y municipio.
- b. Copia de los certificados de defunción emitidos en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.
- c. Copia de los permisos de enterramiento otorgados en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.
- d. Copia de los permisos de cremación otorgados en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.
- e. Autorización para acceder la libreta manual en el que se registran los permisos otorgados a cada funerario y casa de cremación en cada una de las oficinas del Registro Demográfico de Puerto Rico.
- f. Acceso a la base de datos sobre causas de muerte que mantiene el Registro Demográfico de Puerto Rico.¹¹

10. La División de Garantía de Calidad del Registro Demográfico comenzó a elaborar gráficas preliminares comparativas con los datos estadísticos de los certificados de defunción registrados en dicho programa luego del paso del huracán María, con los de los años 2015 y 2016. Estas estadísticas preliminares fueron facilitadas a varios medios de prensa, incluyendo al CPI.¹²

11. El 13 de noviembre de 2017, el Departamento de Salud, agencia bajo la cual se encuentra el Registro Demográfico, brindó al CPI información referente a la

¹⁰ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹¹ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹² Hechos pertinentes a la Solicitud de *Mandamus*, *Moción de Desestimación*, presentada el 22 de febrero de 2018 por el Estado.

cantidad de certificados de defunción emitidos por el Registro Demográfico desde el 18 de septiembre de 2017. Ese mismo día, el Departamento de Salud remitió al CPI cuatro (4) tablas en las cuales se desglosaban las defunciones registradas durante los meses requeridos, septiembre y octubre de 2017. Las tablas, de carácter preliminar, además proveían los municipios en los cuales habían ocurrido las defunciones.¹³

12. Luego de que el CPI reiterara su requerimiento, el 22 de enero de 2018, el Registro Demográfico remitió al CPI la información preliminar actualizada sobre las estadísticas relacionadas con los eventos vitales promulgados por la agencia.¹⁴

13. Cable News Network, Inc. (CNN), es una corporación con fines de lucro, incorporada en el Estado de Delaware y con oficinas principales en One CNN Center, en Atlanta, Georgia.¹⁵

14. CNN se dedica, entre otras cosas, a la publicación de noticias e información a través de los distintos medios de comunicación y las redes sociales.¹⁶

15. La única respuesta que CNN recibió, de parte del Registro Demográfico, fue un correo electrónico del 22 de enero de 2018, el cual indica que “[s]u mensaje ha sido recibido, de ser necesario/requerida alguna otra información nuestro personal se estate [sic] comunicando por este medio”.¹⁷

16. “regdem@salud.pr.gov” es una dirección de correo electrónico del Registro Demográfico.¹⁸

17. John Sutter, periodista investigativo *Senior* de CNN, publicó un artículo referente a las muertes vinculadas al paso del huracán María.¹⁹

18. En febrero de 2018, el Gobierno de Puerto Rico comisionó un estudio, a ser realizado por el *Milken Institute School of Public Health* de la Universidad de George

¹³ Hechos pertinentes a la Solicitud de *Mandamus, Moción de Desestimación*, presentada el 22 de febrero de 2018 por el Estado.

¹⁴ Hechos pertinentes a la Solicitud de *Mandamus* y los Anejos 1 y 2, *Moción de Desestimación*, presentada el 22 de febrero de 2018 por el Estado.

¹⁵ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹⁶ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹⁷ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹⁸ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

¹⁹ *Hechos Estipulados por las Partes*, presentado en la vista del 21 de mayo de 2018.

Washington, para determinar el exceso de mortalidad desde el paso del huracán María.²⁰ Dicha investigación emanó de la Orden Ejecutiva 2018-1, que dispone que el Secretario del Departamento de Seguridad Pública, en coordinación con el Registro Demográfico y el Negociado de Ciencias Forenses establecerán un procedimiento de revisión de las muertes para hacer una investigación y presentar un informe.²¹

IV. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. EL REGISTRO DEMOGRÁFICO DE PUERTO RICO Y LOS CERTIFICADOS DE DEFUNCIÓN

La Ley del Registro Demográfico de Puerto Rico²², crea un Registro General Demográfico establecido en la División de Registro Demográfico o Estadísticas Vitales del Departamento de Salud de Puerto Rico. Este Registro se estableció con el propósito de registrar, coleccionar, custodiar, preservar, enmendar y certificar récords vitales de las personas nacidas en Puerto Rico, así como la colección de otros informes requeridos por esta parte y tendrá a su cargo la tabulación, análisis y publicación de estadísticas vitales.²³ Las estadísticas vitales son la información derivada de los récords vitales, o sea, los certificados e informes de nacimientos, defunciones, casamientos, divorcios, disoluciones o anulaciones de casamientos e informes relacionados.²⁴

De esta forma, el Registro Demográfico es principalmente un registro estadístico confiable y formal que permite el estudio de estadísticas vitales de la población puertorriqueña.²⁵ El Registro Civil es un mecanismo que, al garantizar seguridad, constancia y certeza en la información a que da publicidad, evita entre otros, el fraude y la simulación en las relaciones que establecen los individuos entre sí y que el derecho

²⁰ El Nuevo Día, *Universidad de George Washington estudiará las muertes asociadas a María: El gobernador Rosselló hizo el anuncio.*

<https://www.elnuevodia.com/noticias/locales/nota/universidaddegeorgewashingtonestudiaralasmuertetasociadasamaria-2401074/> (accedido por última vez el 1 de junio de 2018).

²¹ *Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rossello Nevares, estableciendo el equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al paso del huracán María*, OE-2018-001 del 3 de enero de 2018.

²² 24 LPRA sec. 1041 *et seq.*

²³ 24 LPRA sec. 1042(1).

²⁴ 24 LPRA sec. 1042(9) y (10).

²⁵ Véase: *Alexis Delgado, Ex parte*, 165 DPR 170, 186 (2005).

regula.²⁶ Por lo tanto, es un medio de conocer la exacta y auténtica situación jurídica de las personas.²⁷

En relación con las defunciones, la ley establece que ningún cadáver podrá ser enterrado, ni depositado en nicho o tumba, ni incinerado, ni de ningún otro modo eliminado o trasladado fuera del municipio donde ocurrió la muerte, sin que previamente se haya inscrito la defunción en el registro de lugar en que ésta ocurrió o de aquel en que haya sido encontrado el cadáver y se haya librado por el encargado del registro el correspondiente permiso de enterramiento.²⁸ Así, la Ley dispone que la inscripción del fallecimiento se hará en virtud de la presentación del certificado de defunción, que deberá ser presentada por los deudos del difunto, los residentes de su misma casa, el agente de pompas fúnebres o el encargado del entierro y en su defecto por los vecinos, los jefes del establecimiento en que haya ocurrido la defunción o los directores de la entidad a que haya pertenecido el difunto.²⁹

Los certificados de defunción contienen información declarada necesaria por la ley, para los propósitos legales, sociales y sanitarios que han de servir los documentos que se inscriban.³⁰ Entre la información se encuentra: lugar de la defunción; nombre y apellidos del fallecido; residencia del fallecido; tiempo de residencia en el municipio donde ocurrió la defunción; si es extranjero, el tiempo de residencia en Puerto Rico; sexo; color o raza; estado civil; fecha del nacimiento; edad; ocupación y los detalles de su trabajo; sitio de nacimiento; nombres del padre y la madre y los lugares de nacimientos de estos; firma y dirección del declarante de la defunción; cementerio donde será enterrado; nombre y dirección del agente funerario; firma oficial del encargado del registro; fecha de la defunción; certificación sobre asistencia médica prestada al fallecido, entre otros detalles.³¹

²⁶ Íd.

²⁷ Íd., pág. 185.

²⁸ 24 LPRA sec. 1101.

²⁹ Íd.

³⁰ 24 LPRA sec. 1103.

³¹ Íd.

En la jurisdicción estatal, todos los estados requieren que se registre cualquier muerte dentro de su jurisdicción mediante la creación de los certificados de defunción.³² Así, los certificados de defunción son récords legales permanentes y un componente medular del sistema de registros vitales de los Estados Unidos.³³ Los récords de muertes recopilados por el gobierno caen fácilmente en la esfera de las leyes relacionadas al acceso a la información, pues los gobiernos son los que crean y mantienen estos documentos que sirven como récords permanentes del hecho de la muerte.³⁴ Los ciudadanos solicitan acceso a los certificados de defunción pues *“the certificates may provide clues to journalists and other investigators in uncovering specific instances of medical malpractice and other types of harmful health practices, raw data to researchers analyzing public safety trends, and ancestry guidance to individuals and groups conducting genealogical research.”*³⁵ El acceso a estos récords con contenido sensible muchas veces choca con las nociones de privacidad, por lo que mientras algunas jurisdicciones permiten el completo acceso a los certificados de defunción, algunos estados permiten el acceso sólo a ciertas personas con intereses particulares.³⁶ Más allá de su importancia legal y médica, un certificado de defunción tiene valor genealógico, estadístico e investigativo.³⁷

Varios tribunales estatales se han expresado sobre la naturaleza pública de los certificados de defunción y la inclinación al acceso a la información contenida en ellos.³⁸ Así, el Tribunal Supremo de Indiana, al permitir el acceso de la prensa a la información de un certificado de defunción, expresó que *“[i]n our society, death is an intimate and personal matter. We recognize that public disclosure of the details of a decedent's death may cause pain to his family and friends. We are also mindful of the importance of open and transparent government to the health of our body politic. Our General Assembly has considered these*

³² Jeffrey R. Boles, *Documenting Death: Public Access to Government Death Records and Attendant Privacy Concerns*, 22 Cornell J.L. & Pub. Pol'y 237, 254-255 (2012).

³³ *Íd.*

³⁴ *Íd.*, pág. 240 citando al *Medical Examiner's and Coroners' Handbook on Death Registration and Fetal Death Reporting 2* (2003) del Dpt. Health & Human Serv. Pub. No. 2003-1110.

³⁵ *Íd.*

³⁶ *Íd.*, pág. 241.

³⁷ *Íd.*, pág. 257.

³⁸ Véase de manera persuasiva, *Society of Professional Journalist v. Sexton*, 324 S.E.2D 313 (S.C. 1984); *Meriden Record Co. v. Browning*, 294 A.2d 626 (7th Cir. Ct. Conn. 1971); *Randolph v. Supreme Liberty Life Ins. Co.*, 221 S.W.2d 155 (Mo. 1949); *Life & Casualty Ins. Co. v. Walters*, 177 So. 47 (Miss. 1937); *Scott v. Culpepper*, 125 So. 643 (Ala. 2930).

competing interests and, insofar as we can determine, concluded that the public interest outweighs the private. Indeed, in recent history, it has rejected three bills that would have exempted death certificates from APRA. [...] Even if we wished to rebalance the scales, it is beyond our power to do so.”³⁹

Asimismo, la Corte Suprema de New Jersey, permitió que la prensa obtuviera una copia del certificado de defunción de un menor alegadamente asesinado. En particular, expresó que:

Favoring disclosure to the press is the public's interest in the Wiltsey case. We do not imply that Home News's motive for obtaining the cause-of-death information possesses the same socially important attributes often associated with the term “public interest.” Unlike Shuttleworth v. City of Camden, 258 N.J.Super. 573, 577, 610 A.2d 903 (App.Div.), certif. denied, 133 N.J. 429, 627 A.2d 1135 (1992), where the press sought information concerning a suspect who died in police custody, or Red Bank Register, Inc. v. Board of Educ., 206 N.J.Super. 1, 5, 501 A.2d 985 (App.Div.1985), where the press sought evidence of mismanagement by school officials, here Home News appears chiefly interested in satisfying the more mundane curiosity of its readers for the details of a tragedy. However, as we said in McClain, the interest in a public record need not be compelling to justify disclosure when the rationale for maintaining confidentiality does not apply or applies in only an insignificant degree. [...] We hold that Home News's interest in receiving the cause-of-death information outweighs the importance of preserving the confidentiality of the death certificate it seeks, and that the complete death certificate must be disclosed.⁴⁰

Al así concluir, dichos tribunales razonaron que el interés público en promover el acceso a la información de datos con valor noticioso prevaleció sobre el interés privado en evitar la diseminación de información sobre las muertes de personas, y en varios casos lo hicieron ante esquemas estatutarios similares al de autos, que también parecían limitar el acceso a dichos documentos a solicitudes de “partes interesadas”.

En la Ley del Registro Demográfico de Puerto Rico se dispone quienes tienen derecho a obtener copia de los certificados de defunción. Así, la definición de “parte interesada” incluye, entre otras, “la señalada mediante orden del tribunal”.⁴¹ Por lo tanto, una Orden del Tribunal requiriendo la entrega de estos documentos cumpliría con dicha disposición legal.

³⁹ *Evansville Courier & Press v. Vanderburgh County Health Department*, 17 N.E.3d 922 (Ind. 2014).

⁴⁰ *Home News v. State of New Jersey*, 677 A.2d 195 (N.J. 1996).

⁴¹ 24 LPRA sec. 1042.

B. DERECHO CONSTITUCIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

1. ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

No existe un derecho constitucional federal a acceso a información en manos del gobierno.⁴² Es por esto que, en los Estados Unidos, la determinación de cómo, cuándo y bajo qué condiciones debe divulgarse información en manos del gobierno, se rige por legislación y no por principios constitucionales derivados caso a caso.⁴³ En el 1966, el Congreso de los Estados Unidos creó derechos, deberes y recursos procesales en torno al acceso a información mediante la ley llamada *Freedom of Information Act* (FOIA).⁴⁴ Conforme a la FOIA, el gobierno federal tiene un deber general de divulgación, por lo que la agencia federal tiene el peso de probar que los documentos en cuestión no son divulgables.⁴⁵ Así, la ley establece nueve (9) excepciones que son interpretadas restrictivamente a favor del acceso a información.⁴⁶

Hay dos (2) excepciones en la ley que específicamente protegen la privacidad de las personas. Estas son las excepciones 6⁴⁷ y 7(C)⁴⁸, las cuales permiten que el gobierno no otorgue acceso a récords gubernamentales para prevenir una invasión a la privacidad. Ahora bien, cuando se levanta la excepción, el tribunal hará un balance de intereses sopesando los derechos de privacidad del individuo ante el derecho de acceso a la información del público.⁴⁹ Asimismo, si una excepción aplica al récord público solicitado, la FOIA ordena que “[a]ny reasonable segregable portion of [the] record be disclosed”.⁵⁰ De esta forma, una agencia no puede negarse a proveer la totalidad del

⁴² J. J. Álvarez González, *Derecho Constitucional de Puerto Rico y Relaciones Constitucionales con los Estados Unidos*, Ed. Temis S.A., Colombia, 2010, pág. 1172.

⁴³ *Íd.*, pág. 1173.

⁴⁴ 5 USC sec. 552.

⁴⁵ 5 USC sec. 552(a)(4)(B). Véase también, Álvarez González, *op. cit.*, pág. 1174.

⁴⁶ Álvarez González, *op. cit.*, pág. 1174.

⁴⁷ 5 USC sec. 552(b)(6): Expedientes de personal, médicos o similares, cuya divulgación invadiría la intimidad de las personas a quienes se refieren. Véase, además, Álvarez González, *op. cit.*, págs. 1174-1175.

⁴⁸ 5 USC sec. 552(b)(7): Documentos para hacer cumplri las leys, según varios criterios. Véase además, Álvarez González, *op. cit.*, pág. 1175.

⁴⁹ *Department of Air Force v. Rose*, 425 U.S. 352, 372 (1976). “Rather, Congress sought to construct an exemption that would require a balancing of the individual's right of privacy against the preservation of the basic purpose of the Freedom of Information Act “to open agency action to the light of public scrutiny.” The device adopted to achieve that balance was the limited exemption, where privacy was threatened, for “clearly unwarranted” invasions of personal privacy.”

⁵⁰ 5 USC. Sec. 552(b).

récord simplemente porque contiene información confidencial.⁵¹

La FOIA solo aplica al poder ejecutivo federal, no a los gobiernos estatales ni a Puerto Rico.⁵² Sin embargo, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha establecido que la FOIA, por su valor ilustrativo, puede usarse como fuente persuasiva para la solución de disputas bajo el derecho puertorriqueño.⁵³ Cónsono con la regulación federal, los estados de EE.UU han aprobado leyes sobre acceso a la información, permitiendo el acceso a la mayoría de sus documentos internos.⁵⁴

2. PUERTO RICO

En el contexto particular de Puerto Rico, no contamos al presente con una legislación que regule el acceso a la información pública. Sin embargo, en el 1982 el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció el derecho de la prensa y de los ciudadanos en general a tener acceso a la información pública como un derecho fundamental de estirpe constitucional. En *Soto v. Srio. de Justicia*⁵⁵, se elevó a rango constitucional el derecho de acceso a la información al estar firmemente ligado al ejercicio de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación formalmente consagrados en el Art. II, Sec. 4 de la Constitución de Puerto Rico.⁵⁶

El propósito primordial de esa sección de la Constitución de Puerto Rico es garantizar la libre discusión de los asuntos de gobierno.⁵⁷ Por consiguiente, en toda sociedad democrática, el conocimiento de la información pública 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 el entorno social.⁵⁸ De esta forma, es necesario facilitar a todos los ciudadanos el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de

⁵¹ Íd.

⁵² 5 USC secs. 551(1) y 552b(c)(4).

⁵³ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 2017 TSPR 173, pág. 15. Véase además, Álvarez González, *op. cit.*, pág. 1175.

⁵⁴ Boles, *op. cit.*, pág. 251.

⁵⁵ *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477 (1982).

⁵⁶ LPRA, Tomo 1.

⁵⁷ *Ortíz v. Dir. Adm. De los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000); Véase además, *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 2017 TSPR 173, pág. 20 (Opinión de Conformidad emitida por el Juez Asociado Señor Kolthoff Caraballo).

⁵⁸ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 7 (2017); *Trans Ad. De P.R. v. Junta de Subastas*, 174 DPR 56 (2008).

gobierno.⁵⁹ Ahora bien, tal derecho no es uno absoluto ni ilimitado, ya que el acceso a la información solo se circunscribe al que tenga el carácter de público.⁶⁰

El Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, el cual establece el derecho a inspeccionar y copiar documentos públicos, dispone 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”.⁶¹ A esos efectos, el Tribunal Supremo ha establecido que el primer paso es determinar si la información es pública.⁶² Existen varias disposiciones legales que definen lo que es un documento público.

El Artículo 1170 del Código Civil de Puerto Rico reconoce que “[s]on documentos públicos los autorizados por un notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley”.⁶³ Por otra parte, la Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, dispone que un documento público:

Es todo documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 4 de esta ley se haga conservar que se requiera conservar permanente 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.⁶⁴

Así mismo, el Tribunal Supremo ha razonado que “un documento público es el que un organismo estatal recibe en el curso de sus procedimientos y que está obligado a preservar”.⁶⁵ Es necesario que el documento que se pretende divulgar goce de esa condición pública.⁶⁶

Dado que con el acceso a la información pública se abona a la transparencia en la función gubernamental y se promueve una sana administración pública⁶⁷, las restricciones gubernamentales a tal acceso deben estar debidamente justificadas. **No**

⁵⁹ *Ortíz v. Dir. Adm. De los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000); Véase, además, *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 20 (Opinión de Conformidad emitida por el Juez Asociado Señor Kolthoff Caraballo).

⁶⁰ *Trans Ad. De P.R. v. Junta de Subastas*, supra, pág. 69.

⁶¹ 32 LPRA sec. 1781.

⁶² *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582, 589 (2007).

⁶³ 31 LPRA sec. 3271.

⁶⁴ Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, 3 LPRA sec. 1001 (b).

⁶⁵ *Trans Ad. De P.R. v. Junta de Subastas*, supra, pág. 69 (2008).

⁶⁶ *Ortíz v. Dir. Adm. De los Tribunales*, supra.

⁶⁷ *Bathia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 10, citando a C. F. Ramos Hernández, *Acceso a la información, transparencia y participación política*, 85 Rev. Jur. UPR 4, 1015 (2016).

puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria.⁶⁸

El derecho puede ser limitado por el Estado si existe un **interés apremiante** que lo justifique.⁶⁹ Cuando el Gobierno niega injustificadamente el acceso a la información, lesiona el derecho fundamental de estar informado.⁷⁰

De esta forma, existen circunstancias excepcionales en las cuales estos derechos pueden ceder por imperativo del interés público y se justifica que la información se mantenga confidencial. El reclamo de confidencialidad del Gobierno sólo debe prosperar, a modo de excepción, en los siguientes supuestos: (1) cuando una ley así lo declara; (2) la comunicación está protegida por algún privilegio evidenciario que puedan invocar los ciudadanos; (3) revelar la información puede lesionar los derechos fundamentales de terceros; (4) se trata de un confidente, según la Regla 515 de Evidencia de 2009 y; (5) es información confidencial, según la Regla 514 de Evidencia de 2009.⁷¹ Para mantener la confidencialidad, el Estado tiene la carga de probar que satisface cualquiera de las excepciones antes enumeradas.⁷²

Por todo lo cual, el examen judicial al cual deberá someterse cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado *vis-á-vis* el pedido de información.⁷³ **Entre ambos derechos, el Tribunal Supremo ha reconocido que la balanza debe inclinarse a favor del reclamante de la solicitud y en contra del privilegio.**⁷⁴

3. RECLAMO DE CONFIDENCIALIDAD DEL GOBIERNO: EL NÚMERO DE SEGURO SOCIAL EN EL CERTIFICADO DE DEFUNCIÓN

El Estado ha argumentado que del Registro Demográfico divulgar la información solicitada, se podrá identificar a la persona difunta y aquellos terceros que además brindaron información del evento vital.⁷⁵ Específicamente, el Estado ha reiterado que el

⁶⁸ *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 590.

⁶⁹ *Íd.*

⁷⁰ *Ortíz v. Dir. Adm. De los Tribunales*, supra, pág. 177.

⁷¹ *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, supra, pág. 591.

⁷² *Íd.*

⁷³ *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97, 104 (2003); *Ortíz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra, pág. 178.

⁷⁴ Énfasis suplido. *Íd.*

⁷⁵ Para fundamentar esto, cita la definición de “divulgación indebida” de la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, Ley 162-2016 LPRA. Sin embargo, esta ley no es de aplicación al Registro Demográfico por ser entidades gubernamentales distintas y reguladas por legislaciones distintas. La divulgación indebida

Privacy Act de 1974⁷⁶ reglamenta la utilización del número de Seguro Social como identificación del ciudadano y se establece que cuando una agencia requiere a una persona su número de Seguro Social para fines gubernamentales, lo deben mantener como dato confidencial para uso interno de referencia, tomando medidas de seguridad en todo momento.

En el 2006, se aprobó en Puerto Rico la Ley de la Política Pública sobre el uso del número de Seguro Social como verificación de identificación.⁷⁷ Esta ley dispone que el número de seguro social es confidencial y no se podrá mostrar o hacer despliegue de éste en ningún documento de circulación general. Ahora bien, la Ley dispone que “[c]uando se requiere hacer público un documento que contenga el número de seguro social, el mismo será hecho ilegible, sin que por ello se entienda que incurre en alteración del contenido del documento”.⁷⁸

4. RECLAMO DE CONFIDENCIALIDAD DEL GOBIERNO: REVELAR LA INFORMACIÓN PUEDE LESIONAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE TERCEROS.

En lo relativo a la invocación de reclamos de confidencialidad para vindicar derechos fundamentales de terceros, el Estado debe demostrar, en primer lugar, que posee legitimación activa para vindicar dichos derechos.⁷⁹ Cuando un litigante invoca los derechos constitucionales de terceros tienen que evaluarse cuatro (4) factores: (1) el interés del litigante; (2) la naturaleza del derecho invocado; (3) la relación existente entre el litigante y las terceras personas y; (4) la factibilidad de que los terceros puedan hacer vales tales derechos en una acción independiente.⁸⁰ Así, cuando el Tribunal entienda razonablemente que el Estado no representa adecuadamente el interés de los terceros cuyos derechos reclama, el Estado estará impedido de levantar este reclamo en oposición a dar acceso a la información. No obstante, el principio rector es que el Tribunal ejercitará

mencionada en la referida ley se refiere a la publicación de estadísticas de dicha institución y la obligación de proteger la información correspondiente bajo la custodia del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

⁷⁶ 5 USC sec. 552a

⁷⁷ Ley 2043-2006, 29 LPRA sec. 621(b).

⁷⁸ Énfasis suplido. 29 LPRA sec. 621(b)(f)(2).

⁷⁹ *Noriega v. Gobernador*, 130 DPR 919, 956 (1992).

⁸⁰ Íd.

su discreción, dependiente de la trascendencia del derecho afectado y la importancia de los intereses en conflicto.⁸¹

Las Secs. 1, 8 y 10 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado⁸² protegen el derecho de intimidad de nuestros ciudadanos. Estos derechos ocupan un lugar privilegiado en la gama de derechos que la Constitución ampara. El caso de autos envuelve un choque entre el interés de la prensa en obtener acceso a información pertinente en manos del a una investigación y la invocación del Estado de la confidencialidad de dicha información para el derecho de los individuos a su intimidad.

Sin embargo, este Tribunal deberá realizar un balance de intereses entre estos dos derechos constitucionales: la intimidad de los individuos cuya información se encuentran en los documentos solicitados y el derecho al acceso de la información, ya que conforme lo antes discutido, estos derechos no son absolutos.

5. RECLAMO DE CONFIDENCIALIDAD DEL GOBIERNO: PRIVILEGIO DE INFORMACIÓN OFICIAL

La Regla 514 de Evidencia⁸³ trata sobre el privilegio sobre información oficial. Según dispuesto en la regla, información oficial significa “aquella adquirida en confidencia por una persona que es funcionaria o empleada pública en el desempeño de su deber y que no ha sido oficialmente revelada ni está accesible al público hasta el momento en que se invoca el privilegio”.⁸⁴ Por su parte, la Regla 514(b) de Evidencia dispone que “[u]na persona que es funcionaria o empleada pública tiene el privilegio de no divulgar una materia por razón de que constituye información oficial. No se admitirá evidencia sobre la misma si el tribunal concluye que la materia es información oficial y su divulgación está prohibida por ley, o que divulgar la información la acción sería perjudicial a los intereses del gobierno”.⁸⁵ Al reclamar la confidencialidad de información oficial, le corresponde al Gobierno probar, de manera precisa e inequívoca, la aplicabilidad del privilegio.⁸⁶

⁸¹ *Zachry International v. Tribunal Superior*, 104 DPR 267, 273 (1975).

⁸² LPRA, Tomo 1.

⁸³ 32 LPRA Ap. VI, R. 514.

⁸⁴ *Íd.*

⁸⁵ *Íd.*

⁸⁶ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, *supra*, pág. 12.

Ahora bien, el privilegio de información oficial debe interpretarse restrictivamente y en consonancia con la importancia del derecho de acceso a la información.⁸⁷ El perjuicio que pueda invocar el gobierno habrá que balancearlo con la necesidad de la parte con que se admita la información y, sobre todo el derecho constitucional del pueblo de acceso a información de lo que ocurre en el gobierno.⁸⁸ Así pues, ante un balance inclinado en contra del privilegio, **el gobierno, en su momento, tendrá la obligación de presentar prueba y demostrar la existencia de intereses apremiantes de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de información de los ciudadanos.**⁸⁹

C. MANDAMUS

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reconocido que, de ordinario, el *mandamus* resulta el mecanismo indicado para lograr la inspección y para obtener copia de documentos públicos.⁹⁰ El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil⁹¹, define los contornos del recurso de *mandamus* y dispone que:

El auto de *mandamus* es 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 *mandamus* es un recurso discrecional y altamente privilegiado.⁹² Al 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.⁹³ Su expedición depende inexorablemente del carácter del acto que se pretende compeler.⁹⁴ Éste solo procede “para exigir el cumplimiento con un deber impuesto por la ley; es decir, de un deber calificado de ‘ministerial’ y que, como

⁸⁷ R. Emanuelli Jiménez, *Prontuario de Derecho Probatorio Puertorriqueño*, 4ta ed., 2015, pág. 321.

⁸⁸ E. Chiesa Aponte, *Reglas de Evidencia Comentadas*, 2016, pág. 164. Véase, además, *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 12.

⁸⁹ Énfasis suplido. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 12 citando a Chiesa Aponte, *op. cit.*, pág. 308.

⁹⁰ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 7 (2017); *Ortiz v. Panel FEI*, 155 DPR 2019 (2001).

⁹¹ 32 LPRA sec. 3421.

⁹² *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253, 263 (2010).

⁹³ Íd.; *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra.

⁹⁴ *Acevedo Vilá v. Aponte Hernández*, 168 DPR 443, 454 (2006).

tal, **no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo**".⁹⁵ De otra parte, el Tribunal Supremo ha reconocido que, de ordinario, el *mandamus* resulta el mecanismo indicado para lograr la inspección y para obtener copia de documentos públicos.⁹⁶

Un deber es ministerial cuando la ley lo prescribe y define **con tal precisión y certeza que no admite el ejercicio de la discreción o juicio**.⁹⁷ "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".⁹⁸ Además, el deber ministerial "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".⁹⁹ El remedio a otorgarse mediante el recurso de *mandamus* 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".¹⁰⁰

De otra parte, uno de los requisitos del *mandamus* es que la parte peticionaria debe demostrar que hizo un **requerimiento previo** y este no fue debidamente atendido por el demandado.¹⁰¹ En la petición sobre *mandamus* el peticionario debe precisar en detalle el acto que requiere del demandado, **la fuente legal que le impone al demandado esa obligación y el requerimiento previo que se le ha hecho**.¹⁰²

Por último, no procede la expedición de un *mandamus* cuando el peticionario tenga en su haber un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley.¹⁰³ En este sentido, es dudoso si procede o no la expedición de un *mandamus* cuando el peticionario no agotó los remedios disponibles en ley para ventilar las cuestiones que plantea en su solicitud de *mandamus*.¹⁰⁴ En síntesis, surge claramente de las determinaciones de

⁹⁵ *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., *supra*, pág. 263.

⁹⁶ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, 2017 TSPR 173, pág. 7 (2017); *Ortiz v. Panel FEI*, 155 DPR 2019 (2001).

⁹⁷ (Énfasis nuestro). *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., *supra*, pág. 264.

⁹⁸ (Énfasis nuestro). *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982).

⁹⁹ *AMPR v. Srio. Educación*, E.L.A., *supra*, pág. 265.

¹⁰⁰ Íd.

¹⁰¹ Íd., pág. 267; *Noriega v. Hernández Colón*, *supra*, págs. 448-449; *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 DPR 264 (1961).

¹⁰² *Noriega v. Hernández Colón*, *supra*, págs. 448-449.

¹⁰³ Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423.

¹⁰⁴ *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior de P.R.*, 103 DPR 235, 242 (1975).

hechos estipuladas entre las partes, que los demandantes cumplieron con realizar un requerimiento previo y que conforme a derecho el *mandamus* es el mecanismo idóneo para lograr la inspección y obtener copia de documentos públicos.¹⁰⁵

V.

Recibidos los memorandos de derechos presentados por las partes, en los cuales éstas debieron colocar al Tribunal en posición de resolver si los documentos solicitados por los demandantes son de naturaleza pública y, de ser así, si proceden los privilegios alegados, el Tribunal concluye en primer término que los documentos en cuestión son públicos y, en segundo término, que la parte demandada no cumplió con la carga probatoria para sustentar los privilegios alegados.

No existe controversia entre las partes en cuanto a que la información aquí solicitada es un documento público de acuerdo con las leyes antes discutidas. Todos los documentos e información solicitados son originados, expedidos y conservados en el Registro Demográfico de Puerto Rico. La controversia principal estriba en si el Estado puede negar el acceso a los referidos documentos por entender que éstos son confidenciales, ya que contienen información sensitiva de ciudadanos como, por ejemplo, el número de seguro social. El Estado fundamenta no permitir el acceso a la información por varias razones: (1) la información es preliminar; (2) los documentos contienen información de ciudadanos, incluyendo el seguro social del fallecido, y divulgarla violaría sus derechos a la intimidad; y (3) la información es privilegiada conforme a la Regla 514 de Evidencia.

Es la posición de la parte demandada que los documentos que se solicitan y las bases de datos cuya divulgación se solicita es confidencial por ser información preliminar. Esto, porque el documento estaba sujeto a análisis y procesos estadísticos por el *Centers for Disease Control and Prevention* (CDC), agencia federal. De esta forma, la parte demandada argumenta que al ser parte del *Vital Statistics Cooperative Program* de la agencia federal de estadísticas, *National Center for Health Statistics* (NCHS) del CDC¹⁰⁶,

¹⁰⁵ Véase Determinaciones de Hechos #9 y 15.

¹⁰⁶ “*The National Vital Statistics System (NVSS) provides the Nation's official vital statistics data based on the collection and registration of birth and death events at the state and local levels. NCHS works in partnership with the*

es la información que esta entidad pública la que es final. Los demandados manifestaron, tanto en sus escritos como en la vista, que los informes estadísticos de la agencia federal serán divulgados en noviembre y diciembre de 2018 y que estos son los que contienen la información final.¹⁰⁷ **No tiene razón.**

Este Tribunal entiende los beneficios de colaborar con las agencias federales de estadísticas, para poder crear un sistema unificado de información y prevención de enfermedades para todos los Estados Unidos. Sin embargo, la colaboración con dichas agencias no es incompatible con el derecho constitucional al acceso a la información que tienen los demandantes bajo el ordenamiento jurídico.¹⁰⁸ Tampoco hace que la información bajo la custodia del Registro Demográfico sea preliminar, pues la certificación de la muerte emitida por el estado correspondiente es un documento legal con efectos jurídicos tanto para el estado como para quien ha fallecido y sus familiares. Los certificados de defunción, permisos de enterramiento, permisos de cremación, así como la libreta manual en la que se registran los permisos otorgados a cada funerario y casa de cremación en cada una de las oficinas del Registro, una vez expedidos, son finales. Incluso, la NCHS utiliza como fuentes de información para sus análisis y métodos estadísticos precisamente la información que solicitan las partes demandantes.¹⁰⁹

Asimismo, el Estado contrató a una entidad privada, la Universidad de George Washington, para llevar a cabo un estudio de las muertes por el huracán Maria. En la vista del 21 de mayo de 2018, este Tribunal preguntó a las partes demandadas si era

vital registration systems in each jurisdiction to produce critical information on such topics as teenage births and birth rates, prenatal care and birth weight, risk factors for adverse pregnancy outcomes, infant mortality rates, leading causes of death, and life expectancy". NCHS Data Collection Programs, https://www.cdc.gov/nchs/about/50th_anniversary.htm (accedido por última vez el 1 de junio de 2018).

¹⁰⁷ CDC, Office of Public Health Preparedness and Response, *Fact Sheet for Puerto Rico*, <https://www.cdc.gov/phpr/partnerships/state-pages/puerto-rico.htm> (accedido por última vez el 1 de junio de 2018). Véase además, TIME, *The CDC has Less Power Than You Think, and Likes it That Way*, <http://time.com/3516827/cdc-constitution-quarantine/> (accedido por última vez el 31 de mayo de 2018).

¹⁰⁸ CDC, *National Center for Health Statistics: Overview*, https://www.cdc.gov/nchs/data/factsheets/factsheet_overview.htm (accedido por última vez el 31 de mayo de 2018).

¹⁰⁹ CDC, *"Collaborating with other public and private health partners, NCHS uses a variety of data collection mechanisms to obtain accurate information from multiple sources. This process provides a broad perspective to help us understand the population's health, influences on health, and health outcomes. Sources of data collection include: [...] death certificates [...]"*.

https://www.cdc.gov/nchs/data/factsheets/factsheet_overview.htm (accedido por última vez el 1 de junio de 2018).

posible entregar la información que se le entregó a la referida entidad privada, a las partes demandantes en este caso. Sin embargo, la representación legal de la parte demandada contestó que no era posible pues su representada, el Registro Demográfico, no había sido parte del contrato y no sabían los pormenores de los acuerdos de confidencialidad alcanzados con la Universidad de George Washington. Así, el Estado invoca la confidencialidad de la información para los demandantes, pero utiliza esta información para llevar estudios independientes con instituciones privadas que contrata. Además, como el Estado reconoce en su *Solicitud de Desestimación*, éste ha compartido la “información preliminar” sobre las muertes ocurridas en los meses de septiembre y octubre de 2017 con el CPI. Por consiguiente, resulta problemático y en contravención del derecho constitucional en cuestión, que el Estado limite el acceso a dicha información sólo a quien ha seleccionado para evaluar estos asuntos, evitando cualquier posibilidad de que otra entidad, como los demandantes, puedan obtener información para realizar estudios independientes e informar al pueblo de sus hallazgos.

Por otro lado, la parte demandada también menciona que, dado que los documentos identifican al fallecido y a los informantes de la muerte, dicha información es confidencial. **No tiene razón.** Este Tribunal entiende que, en este caso, no existe similitud de intereses entre el Estado y los terceros que intenta proteger. Sin embargo, incluso si el Estado tuviera legitimación activa para reclamar los derechos de intimidad de los informantes de muertes y las personas que entregan su información al Registro Demográfico, este Tribunal entiende que, ante el balance de intereses, el interés público en promover el acceso a la información de datos con tanto valor como el caso de autos prevalece sobre el interés privado en evitar la diseminación de información sobre las muertes de personas. Comenzada ya la temporada de huracanes de 2018, aún la ciudadanía no tiene un panorama claro en torno a cuántas vidas se perdieron como resultado del paso del huracán María, incluyendo cuántas vidas se perdieron por falta de alimentos, de medicamentos, de servicios de salud, o simplemente por falta de una respuesta efectiva a una emergencia. Por tal razón, urge arrojar luz sobre todos los

componentes de la preparación y respuesta gubernamental. La ciudadanía, por conducto de una prensa libre, tiene derecho a saber la verdad, por no resultar la información solicitada perjudicial al interés público ni al funcionamiento del Estado.

Además, el Estado provee rutinariamente información sobre la identidad de personas fallecidas a medios de comunicación. El hecho de que dichos documentos identifiquen a la persona fallecida no convierte dichos documentos en confidenciales. Con excepción del número de seguro social de la persona fallecida, el resto del documento, aunque contiene información de ciudadanos, no es confidencial. Sabido es, que cierta información contenida en un documento puede ser de carácter confidencial o privilegiada, pero ello no necesariamente conlleva que la totalidad del documento sea confidencial o privilegiado.

Por último, la parte demandada argumentó que aplicaba el privilegio de información oficial. Por lo tanto, tenía el deber de probar y demostrar que la información contenida en el documento era información oficial y que su divulgación sería perjudicial a los intereses del Gobierno. El gobierno no puede invocar el privilegio de manera generalizada, pues “[E]l derecho del ciudadano a acceso a información de los asuntos del gobierno justifica poner una **seria carga de persuasión en el gobierno cuando reclama el privilegio de información oficial**”. Los tribunales debemos ser cautelosos en conceder livianamente cualquier pedido de confidencialidad del Estado y hacer el balance de intereses correspondiente.

La parte demandada invocó el privilegio sobre la información oficial argumentando que la información recopilada en estos documentos es información que la parte promovente (un informante, médico, forense o funerarios) provee al Registro para fines de informar un evento vital y proveer información que permita que la agencia pueda realizar estadísticas vitales que sean confiables y útiles a los ciudadanos y dicha información no se publica o utiliza para otros fines que no sean estadísticos. El interés apremiante invocado por el Estado es que “las personas continúen libre y voluntariamente brindando esta información sobre eventos vitales para la confección

de las estadísticas del Registro”.¹¹⁰ Asimismo, el Estado invocó el alto interés público de proteger el protocolo de estadísticas, de mantener un registro de data y estadísticas vitales que refleje la realidad del país y que dar acceso a dicha información menoscabaría dicha confiabilidad. **No tiene razón.** Luego de “escudriñar con recelo”¹¹¹ este Tribunal concluye que los intereses invocados por el Estado no son de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de libertad de información de los ciudadanos.

Pocos asuntos tienen más valor noticioso o cobran mayor importancia pública que conocer la información sobre las personas fallecidas en Puerto Rico con posterioridad a un evento catastrófico como lo fue el huracán María, y dentro del contexto de controversias sobre el número de muertes certificadas por el Estado como vinculadas al evento, así como de señalamientos en torno a deficiencias en la preparación y la respuesta gubernamental al huracán. De eso se trata el derecho constitucional de acceso a la información, pues “[l]a 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”.¹¹² Como surge de la Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, **“como parte del proceso de recuperación, es importante garantizar la transparencia en los daños ocasionados a la vida y a la seguridad de nuestros ciudadanos.”**¹¹³

La parte demandada no logró demostrar de forma específica al Tribunal cómo se menoscabaría la confiabilidad de la información solicitada al permitir su divulgación. Asimismo, es de conocimiento general que se ha puesto en entredicho la cifra oficial informada por el Gobierno de Puerto Rico de 64 muertes. Recientemente, la Universidad de Harvard, mediante un estudio independiente publicado en el *New England Journal of*

¹¹⁰ *Moción en cumplimiento de Orden* presentada el 22 de mayo de 2018 por el Gobierno de Puerto Rico.

¹¹¹ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág.12.

¹¹² Énfasis suplido. *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 11 citando a *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, supra, pág. 175.

¹¹³ Énfasis suplido. *Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico*, Hon. Ricardo A. Rossello Nevares, estableciendo el equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al paso del huracán María, OE-2018-001 del 3 de enero de 2018. Véase Determinación de Hechos 18.

Medicine, estimó que las muertes relacionadas al huracán son al menos 4,645.¹¹⁴ Por consiguiente, ante la alta jerarquía del derecho constitucional de acceso a información, se hace difícil el reclamo gubernamental de confidencialidad, particularmente ante la ausencia de un estatuto regulador y en las circunstancias particulares de este caso, donde ya se encuentra en controversia la confiabilidad de la información brindada por las entidades gubernamentales en relación con las muertes tras el paso del huracán María. Es ejerciendo el derecho constitucional de acceso a la información una de las formas mediante la cual la ciudadanía puede fiscalizar adecuadamente la función gubernamental. El acceso a la información pública constituye un pilar fundamental en toda sociedad democrática.¹¹⁵

Por tratarse de un asunto de alto interés público y habiendo este Tribunal realizado el balance de intereses ante el tipo de documento, concluimos que el Estado no esgrimió justificación válida alguna que sustente la confidencialidad del documento. Es decir, el Estado falló en demostrar que la divulgación de la información podría afectar o ser perjudicial al interés público y al funcionamiento del Estado. Al contrario, de los documentos evaluados y los argumentos esbozados en la vista, este Tribunal entiende que será perjudicial al interés público la no divulgación de la información solicitada.

Recapitulando, el Estado tenía que haber realizado un gran esfuerzo por lograr presentar prueba que demuestre la existencia de intereses de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de libertad de información.¹¹⁶ Por ello, examinadas con gran detalle todas las alegaciones de las partes, este Tribunal concluye que revelar la información solicitada por la parte demandante no resulta perjudicial a algún interés público o gubernamental, por el contrario, el Estado no esbozó razón alguna que justifique la secretividad de los documentos en cuestión.¹¹⁷ El permitir que se conozca

¹¹⁴ The Washington Post, *Harvard study estimates thousands died in Puerto Rico because of hurricane Maria*, https://www.washingtonpost.com/national/harvard-study-estimates-thousands-died-in-puerto-rico-due-to-hurricane-maria/2018/05/29/1a82503a-6070-11e8-a4a4-c070ef53f315_story.html?utm_term=.684d68231888 (accedido por última vez el 1 de junio de 2018).

¹¹⁵ *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, supra, pág. 10.

¹¹⁶ Véase *ELA v. Casta*, 162 DPR 1 (2004).

¹¹⁷ “El acceso a la información constituye una herramienta esencial para combatir la corrupción, hacer realidad el principio de transparencia en la gestión pública y mejorar la calidad de nuestras democracias, signadas por una cultura de secretismo y por organismos públicos cuyas políticas de manejo físico de la información no están orientadas a facilitar el acceso de las personas a la misma.” Véase: *Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares*, *Opinión Disidente emitida por el Juez Asociado señor Colón Pérez*, supra, a la pág. 1, citando a

la verdad contribuiría y allanaría el camino para el proceso de recuperación del gran dolor que ocasionó el huracán María a miles de familias puertorriqueñas.¹¹⁸ “[P]ermitir la secretividad gubernamental invita y propicia a la arbitrariedad y a la indiferencia gubernamental.”¹¹⁹

SENTENCIA

Por los fundamentos antes expuestos, habiéndose sometido todos los asuntos ante la consideración del Tribunal con los memorandos de derecho, y en vista de que el Estado no demostró la existencia de intereses de mayor jerarquía que el derecho constitucional al acceso a la información, se declara **CON LUGAR** la solicitud de las partes demandantes y se **ORDENA** al Estado a, en un término de **7 días**, divulgar la información solicitada, **tomando las precauciones necesarias para que sean ilegibles los números de seguro social contenidos en los documentos.**

Es específico, se ordena al Estado que de acceso al CPI a la siguiente información:

- a. Las defunciones registradas en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta la fecha más reciente entrada en el sistema del Registro Demográfico de Puerto Rico, en formato de base de datos completa, desglosadas conjuntamente por día y municipio.
- b. Copia de los certificados de defunción emitidos en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.
- c. Copia de los permisos de enterramiento otorgados en Puerto Rico 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.
- d. Copia de los permisos de cremación otorgados en Puerto Rico desde el 18 de septiembre de 2017 hasta el presente.

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información, Org. Estados Americanos, Washington, D.C. 2007, pág. 6.

¹¹⁸ Véase *Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rossello Nevaes, estableciendo el equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al paso del huracán María*, OE-2018-001 del 3 de enero de 2018.

¹¹⁹ Juez Asociado del Tribunal Supremo, Hon. Luis F. Estrella Martínez, *Acceso a la Justicia: Derecho Humano Fundamental*, 1ra Edición, Puerto Rico, Ediciones SITUM, 2017, pág. 238.

- e. Autorización para acceder la libreta manual en el que se registran los permisos otorgados a cada funerario y casa de cremación en cada una de las oficinas del Registro Demográfico de Puerto Rico.
- f. Acceso a la base de datos sobre causas de muerte que mantiene el Registro Demográfico de Puerto Rico.

De igual modo, se ordena al Estado que de acceso a CNN a la siguiente información:

- a. Copia digital de la base de datos que se utiliza para mantener récords de los certificados de defunción que se emiten en Puerto Rico, esto limitado al período del 20 de septiembre al 20 de enero de 2018, o
- b. Copia digital de todos los certificados de defunción emitidos en Puerto Rico durante el periodo del 20 de septiembre de 2017 al 20 de enero de 2018.

Al proveer esta información, “[e]l Gobierno realizará todas las medidas que entienda necesarias para procurar el mayor nivel de transparencia tanto en la recuperación de nuestra Isla, como en los daños a la vida de nuestros ciudadanos causados por este fenómeno atmosférico.”¹²⁰

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE

Dada en San Juan, Puerto Rico, a 4 de junio de 2018.

F/LAURACELIS ROQUES ARROYO
JUEZA SUPERIOR

¹²⁰ Orden Ejecutiva del Gobernador de Puerto Rico, Hon. Ricardo A. Rossello Nevares, estableciendo el equipo de trabajo para revisar el número de muertes relacionadas al paso del huracán María, OE-2018-001 del 3 de enero de 2018.