

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
 TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
 TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
 SALA MUNICIPAL DE SAN JUAN

CIUDADANOS DEL KARSO, INC. Y OTROS Parte Demandante v. JUNTA DE PLANIFICACION DE PUERTO RICO, SECRETARIA DE JUSTICIA Parte Demandada	CIVIL NUM: SJ2019CV09993 SOBRE: MANDAMUS
--	---

MEMORANDUM EN APOYO A SOLICITUD DE MANDAMUS

AL HONORABLE TRIBUNAL:

I. INTRODUCCION:

La parte demandante solicita respetuosamente la autorización para presentar este *Memorandum*, por entender que pudiera ser de asistencia al Honorable Tribunal en su evaluación y adjudicación actual de la Solicitud de *Mandamus* de epígrafe.

El presente caso reviste un interés público extraordinario por ser extraordinario el actuar administrativo. Dicho actuar consiste en la no divulgación de información pública vital relativa a la aplicación de nuevos distritos de calificación¹ a la casi totalidad de la Isla.

La Junta de Planificación propone aplicar dichos nuevos distritos, pero no ha divulgado información pública esencial respecto ello, como, por ejemplo, aquella que permita comparar los usos o distritos actuales con los propuestos. Se pretende alterar los distritos de zonificación o calificación de casi todo Puerto Rico pero sin divulgar información crítica en cuanto ello por vía de un propuesto Mapa de Calificación.

La Junta de Planificación dio cuenta por primera vez de dicho Mapa mediante un confuso y ambiguo aviso público del 28 de junio del 2019 y el cual anejamos. (**Anejo A**) Se estima que, calculadas conservadoramente, el Mapa afectará 1.38 millones de cuerdas o el 61% de los terrenos de Puerto Rico.²

El mapa impacta adversamente áreas residenciales, planes de ordenamiento territoriales áreas naturales, áreas naturales, el Plan de Uso de Terrenos y zonas y reservas

¹ Calificación es sinónimo de zonificación.

² Fernando Lloveras San Miguel, Comentarios al borrador del *Mapa de Distritos de Calificación de suelos de Puerto Rico y su equivalente geodato de calificación de suelos*, Junta de Planificación de Puerto Rico (23 de septiembre de 2019). Véase anejo B por su relevancia.

agrícolas y el correspondiente bienestar social y el uso ordenado del territorio. A pesar de su vastedad e implicaciones, la Junta no ha hecho pública información vital relacionada al mapa, sus objetivos, lo que implementa y sus implicaciones. La presente solicitud reclama con urgencia la intervención judicial con el objetivo fundamental que se divulgue dicha información ya que, en primer lugar, la misma es pública de por sí, no privilegiada, por lo cual le asiste a los demandantes y a la ciudadanía el poder tener acceso a la misma. El carácter público de esta información y el deber de divulgarla fluye del carácter público de la misma, independientemente de su pertinencia o vínculo al trámite formal de la aprobación del Mapa, como reglamento propuesto que es. Como se sabe, el acceso a información pública, no privilegiada, está mandado por la Constitución de Puerto Rico, como un derivado de su Carta de Derechos, concretamente de los Derechos de Expresión y Prensa del Artículo II, sección 4. Soto v. Secretario de Justicia, 112 DPR 477 (1982). Sobra decir que las bases constitucionales son más que suficientes para la concesión del *Mandamus*. Ahora bien, existen otras fuentes de derecho que hacen obligatorio la divulgación de la información en cuestión, es decir, crear el deber ministerial de dicha divulgación. Esas otras bases también establecen y aclaran la convivencia y necesidad pública de la divulgación que se solicita. Así, invocamos la propia Ley Orgánica de la Junta, la cual crea un claro deber en ésta de que la ciudadanía sepa de y sea partícipe de la planificación en Puerto Rico.³ Se verá que se trata de una obligación afirmativa que esa Ley le impone a la Junta “de proveer ... a la ciudadanía de toda aquella información necesaria ... para su participación efectiva en los procesos de planificación”. 23 LPRA sec. 62v.

Por otro lado, la propia Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (“LPAU”) en su sección 2.5 le exige a las agencias explicar la reglamentación que se propone en la sección 2.6 y de tener un expediente disponible con la información necesaria.

Por último, la reciente Ley Núm. 141-2019, *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública*, reitera en el artículo 3 el que, entre otras

³ Véase Parte III, C, *infra*.

cosas, que: “El derecho constitucional de acceso a la información requiere la transparencia gubernamental”, sobre lo cual abundamos también en este escrito.⁴

La información es objeto de este caso no ha sido divulgada por la Junta y es una pública, no privilegiada, pero también esencial para poder conocer y aquilatar lo propuesto en el Mapa. Se trata de información que la Junta no hizo disponible durante el tiempo que lo tuvo en su portal del internet para comentarios, no ahora tampoco (Una ventana dedica al Mapa de Calificación, pero esa ventana se eliminó del Portal de la Junta el viernes 27 de septiembre del 2019, por razones que desconocemos y se restableció parcialmente luego). La información no incluida en la ventana en cuestión incluye: (i) aquella que habría permitido comparar los distritos existentes con los propuestos; (ii) los geodatos que permitieran confirmar y entender los distritos propuestos en el mapa; (iii) mapas con los distintos instrumentos de planificación y con los distritos existentes y los propuestos; (iv) los cambios que, sin anunciar y de facto, se hacen al Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico, y otros.

Terminamos esta parte señalando que entendemos, respetuosamente, que se beneficiaría el interés público si se expide el Auto, pues ello contribuiría a dar más seguridad y claridad al proceso masivo de recalificación, pero no transparente que inició la Junta.

II. EL AUTO DE MANDAMUS

A. NORMATIVA GENERAL APLICABLE A UN AUTO DE MANDAMUS

El mandamus es un recurso extraordinario “altamente privilegiado” que se expide para “ordenar a cualquier persona natural, corporación o a un tribunal de inferior jerarquía que cumpla o ejecute un acto que forma parte de sus deberes y atribuciones”. AMPR v. Secretario de Educación, 178 DPR 253, 263 (2010) (citando al Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA § 3421). El mandamus es un remedio en ley de la misma índole que los de equidad, y, consecuentemente, algunos de los principios rectores de los recursos de equidad aplican al auto de mandamus. Véase Rodríguez v. Corte, 53 DPR

⁴ Véase parte III, D.

575, 577 (1938). A esos efectos, la Regla 54 de Procedimiento Civil de 2009, 32 LPRA Ap. V, R. 54) dispone:

El auto de mandamus, tanto perentorio como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto. Cuando se solicite dicho remedio y el derecho a exigir la inmediata ejecución de un acto sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo, el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo, ordenará que se presente una contestación y tan pronto sea conveniente, celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente. Se obtendrá el cumplimiento de las órdenes dictadas por el tribunal del mismo modo en que se exige el cumplimiento de cualquier otra orden.

En síntesis, un tribunal toma en cuenta las siguientes consideraciones al adjudicar una solicitud de mandamus:

- (1) El mandamus es el recurso apropiado cuando el peticionario no dispone de otro remedio legal adecuado para hacer valer su derecho y cuando se trate del incumplimiento de un deber ministerial que se alega ha sido impuesto por ley.
- (2) La solicitud de mandamus tiene que ir dirigida contra el funcionario principal encargado del cumplimiento del deber, se levantan cuestiones de interés público y el problema planteado requiere una solución pronta y definitiva.
- (3) El peticionario establece que hizo un requerimiento previo al funcionario para que éste realizase el acto cuyo cumplimiento se solicita.
- (4) El peticionario tiene un interés indiscutible en el derecho que se reclama, distinto al que pueda tener cualquier otro ciudadano.

Inversiones Comerciales Inc. v. Estado Libre Asociado de Puerto Rico, 2014 WL 7368848 en la pág. 3 (resumiendo los factores esbozados en Dávila v. Superintendente de Elecciones, 82 DPR 264, 274-275 (1960)). Por otro lado, el Tribunal Supremo ha aclarado que no es esencial el incluir en la solicitud de Mandamus a los integrantes de una junta o agencia que está sujeta al cumplimiento del deber en cuestión. Alonso v. Tribunal Examinador de Médicos, 74 DPR 158 (1952); véase también Castillo v. Tribunal Examinador de Médicos, 81 DPR 746 (1960) y David Rivé Recursos Extraordinarios, Págs. 117-118. Publicador, Programa de Educación Continua, UPR, Facultad de Derecho.

El deber cuyo cumplimiento se busca exigir mediante un *mandamus* es aquel que típicamente puede ser calificado como “ministerial”. Es decir, que sea un deber impuesto por ley y emane de un empleo, cargo o función pública. Un deber ministerial “no se trata de una mera directriz o de una disposición que requiere hacer algo, sin más”. AMPR, 178 DPR en la pág. 263 (2010). Más bien, el deber ministerial propio de un *mandamus* se trata de un mandato específico que la parte demandada tiene que cumplir. Por lo tanto, el

deber ministerial es aquel que no admite discreción en su ejercicio por ser mandatorio e imperativo. Sin embargo, la existencia de un deber ministerial no tiene que surgir expresamente de la ley. El análisis de si un deber ministerial surge o no claramente de las disposiciones de una ley le corresponde a los tribunales, y “no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto”. *Id.* en la pág. 264. Como se verá, uno de los deberes susceptibles al Auto de Mandamus es el de entregar o hacer disponible información pública y anteriores normas deben apuntarse a situaciones en que se solicita información pública y las anteriores normas deben ajustarse a situaciones en que solicita información pública.

Aunque es cierto que, como regla general, la parte interesada, previo a acudir al tribunal, debió haber interpelado al funcionario responsable de cumplir con el deber ministerial exigido, se ha reconocido dos excepciones a esta norma. Específicamente, “[s]e exime del requisito de interpelación cuando hacerlo resultase inútil o cuando el deber que se reclama es de carácter público, es decir, que afecta al público en general y no exclusivamente a la parte promovente de la acción instada”. Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 75 (2017) (énfasis suplido). Consecuentemente, no es necesario hacer un requerimiento previo al funcionario encargado de ejecutar el acto solicitado mediante *mandamus* cuando este busca obligar el cumplimiento de una función que sea en beneficio del público en general, y no solo a beneficio del demandante como persona privada. Véase Centro de Periodismo Investigativo, Inc. v. García Padilla, 2016 WL 3038915 en la pág. 8. Pero aclaramos que en este caso se formularon varios requerimientos previos a la Junta demandada, sin éxito.

Además, se debe recalcar que el reconocimiento de legitimación activa en el contexto de un auto de *mandamus* es sumamente liberal, reconociéndose que “cuando la gestión involucrada es de interés público y el *mandamus* tiene por objeto conseguir la ejecución de un deber público, el pueblo es considerado como la parte especialmente interesada y el demandante no tiene que probar que tiene interés especial en el resultado del caso.” *Id.* en la pág. 265 (citando a Asociación de Maestros v. Pérez, Gobernador Int., 67 DPR 848, 851 (1947)). Es suficiente mostrar que el que solicita el *mandamus* es un

ciudadano quien está interesado, en su calidad como tal, en la ejecución y protección de un derecho público.

Por último, los tribunales han enfatizado que la expedición de un auto de *mandamus* “no debe ser el producto de un ejercicio mecánico”. AMPR v. Srio. Educación, ELA, 178 DPR 253, 268 (2010). Una vez el peticionario demuestra la existencia de un deber ministerial con el cual el funcionario público contra quien se presentó el recurso ha incumplido, la carga probatoria se transfiere a la parte demandada. Una vez se transfiere la carga probatoria, le corresponde al demandado demostrar que la concesión del auto afectaría negativamente un interés público de mayor jerarquía que el reclamado por el demandante, o, en la alternativa, que sea imposible cumplir con lo requerido. Véase *id.* en la pág. 269. Vale la pena señalar que el funcionario, al intentar establecer que lo requerido por el auto de *mandamus* lesionaría un interés público, “no puede descansar meramente en sus alegaciones, sino que deberá presentar evidencia preponderante que coloque al tribunal en posición de constatar el impacto o perjuicio alegado. *Id.* en la pág. 270. Al llevar a cabo el balance de los intereses envueltos, el tribunal puede considerar factores tales como: “el posible impacto que [el *mandamus*] pueda tener sobre los intereses públicos involucrados; evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo, y que el auto no se preste a confusión o perjuicio de los derechos de terceros”. *Id.* en la pág. 268 (alteración nuestra).

Habiendo establecido la normativa aplicable a todo auto de *mandamus* en general, se debe tomar en cuenta la jurisprudencia que reconoce el derecho constitucional que se busca proteger mediante el *mandamus* aquí solicitado. Es decir, el derecho constitucional que tiene todo ciudadano de tener acceso a información pública que esté en manos del Estado. Además, se resaltarán, de manera particular, aquella jurisprudencia regulando el uso de un auto de *mandamus* como vehículo para salvaguardar este derecho constitucionalmente protegido.

B. EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE TENER ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

En nuestra jurisdicción, los derechos de libertad de palabra, prensa, y asociación consagrados en el Art. II, Sec. 4 de nuestra Constitución le confieren a todo ciudadano un derecho de tener acceso a aquella información pública que esté en manos del Estado. Véase, Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 75 (2017); Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas, 174 DPR 56 (2008); Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 DPR 161 (2000). Este derecho de acceso a información pública es un “pilar fundamental de toda sociedad democrática” ya que, sin ella, los ciudadanos no podrían evaluar y fiscalizar adecuadamente el desempeño de sus funcionarios públicos, y carecían de la información necesaria para poder participar efectivamente “en los procesos gubernamentales que impactan su entorno social”. Bhatia Gautier, 199 DPR en las págs. 80-81. El no reconocer este derecho menoscabaría la transparencia en la función gubernamental y atentaría contra la sana administración pública.

Nuestro ordenamiento define un documento público como:

[T]odo documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de acuerdo con la ley o en relación con el manejo de los asuntos públicos y que de conformidad con lo dispuesto en la sec. 1002 de este título se haga conservar [...] permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal. Incluye aquellos producidos de forma electrónica que cumplan con los requisitos establecidos por las leyes y reglamentos.

Bhatia Gautier, 199 DPR en la pág. 82 (citando al Art. 3(b) de la Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, 3 LPRA § 1001(b)). Aunque el derecho a la información está sujeto a aquellas limitaciones que el Estado imponga por necesidad imperiosa, estas “deben estar debidamente justificadas, puesto que no puede negarse el acceso a la información pública de manera caprichosa y arbitraria”. *Id.* Una restricción de esta índole, por lesionar un derecho constitucional fundamental, debe responder a un interés apremiante del Estado. Véase, *id.*; Nieves v. Junta, 160 DPR 97 (2003); Noriega v. Gobernador, 130 DPR 919 (1992).

Así las cosas, nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido por lo menos cuatro supuestos donde al Estado se le permite válidamente reclamar la confidencialidad de información pública, estos siendo cuando: “(1) una ley lo declara así; (2) la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los

ciudadanos; (3) revelar la información puede lesionar los derechos fundamentales de terceros; (4) se trate de la identidad de un confidente, y (5) sea 'información oficial' conforme a la regla 514 de Evidencia de 2009". Bhatia Gautier, 199 DPR en la pág. 83.

El Tribunal Supremo ha enfatizado que "el *mandamus* es el mecanismo indicado para lograr la inspección y para obtener copia de documentos públicos". *Id.* en la pág. 75 (citando Ortiz v. Panel F.E.I., 155 DPR 219 (2001)). Esto se debe a que el derecho de acceso a información pública, por ser un derecho fundamental, le impone a todo funcionario público un deber ministerial a hacer disponible dicha información. Un ciudadano a quien se le niega, injustificadamente, acceso a información pública tiene legitimación activa para cuestionar la validez del obstáculo que el Estado le ha impuesto al ejercicio de su derecho. Es así, ya que "[e]n la medida en que todo ciudadano tiene el derecho a inspeccionar cualquier documento público, el acto de denegar el acceso, por sí mismo, causa al solicitante un daño claro, palpable y real". Ortiz v. Dir. Adm. De Los Tribunales, 152 DPR 161, 177 (2000). En el caso presente no puede alegarse en forma alguna que la información objeto de este caso, relativa a la pretendida aplicación de los nuevos distritos de calificación, es privilegiada.

Enfatizamos como la información aquí solicitada es necesaria para promover la comprensión pública de los cambios que la Junta de Planificación ha propuesto para los Mapas de Calificación de nuestra Isla. Sin esta información, la ciudadanía, y no solo la parte aquí demandante, se colocaría en una posición permanente de indefensión con respecto a estos cambios al no poder orientarse debidamente sobre los mismos. Consecuentemente, los ciudadanos no tendrían el conocimiento necesario para poder vigilar por el fiel cumplimiento de las funciones públicas de la Junta de Planificación, como tampoco podrían defenderse ante los posibles cambios a sus derechos a usar y disfrutar sus propiedades.

III. FUENTES DE DERECHO RELEVANTES A LA PRESENTE SOLICITUD

A. LA CONSTITUCIÓN

Como se ha dicho, en Puerto Rico nuestro foro más alto desde el siglo pasado, ha reconocido el derecho que tiene la prensa y los ciudadanos en general a tener acceso a la

información pública como uno fundamental; basado en el Art. II, sec. 4 de nuestra Carta Magna. Véase, Soto v. Srio de Justicia, 112 DPR 477 (1982); López Vives v. Policía de P.R., 118 DPR 219 (1987).

Este derecho consiste en "... asegurar y facilitar a todos los ciudadanos de nuestro país el derecho a examinar el contenido de los expedientes, informes y documentos que se recopilan en la gestión de gobierno, y que constan en las agencias del Estado". Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 DPR 161, 165 (2000).

Por ende, basta con que un documento sea catalogado como público para que cualquier ciudadano tenga derecho a tener acceso a él, claro, esto está sujeto a ciertas excepciones. Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum Corporation, 170 DPR 582 (2007).

En nuestra jurisprudencia la información pública o documentos públicos pueden ser "... aquellos documentos descritos en el Art. 1(b) de la Ley de la Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, 3 L.P.R.A. sec. 1001(b). Allí se define "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 la sec. 1002 de este título se haga ... conservar permanentemente o temporalmente como prueba de las transacciones o por su valor legal. Art. 1(b) de la Ley de la Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, supra." Ortiz, 152 DPR en la pág. 176.

Los documentos solicitados en este son públicos por lo que cabe se debe declarar con lugar el *mandamus* aquí solicitado.

B. CODIGO DE ENJUICIAMIENTO

El Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil reconoce el derecho de todo ciudadano a inspeccionar y copiar cualquier documento público de Puerto Rico. 32 LPRA § 1781, relevante también a la presente Solicitud.

C. LEY ORGÁNICA DE LA JUNTA DE PLANIFICACIÓN LEY NÚM. 75 DE 24 DE JUNIO DE 1975.

La Ley Orgánica de la Junta de Planificación de Puerto Rico establece en su artículo 23 lo siguiente:

“Artículo 23. – Participación ciudadana e iniciativa de la Junta. (23 L.P.R.A § 62v)
(a) Se declara que es política pública del Estado Libre Asociado de Puerto Rico fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso de planificación de Puerto Rico.

(b) A los fines del inciso anterior la Junta deberá promover la comprensión pública de dicho proceso, empleando aquellos medios de información que considere adecuados. Asimismo, la Junta proveerá a la ciudadanía de toda aquella información necesaria que coloque a todo ciudadano en una posición de igualdad para su participación efectiva en los procesos de planificación.

(c) En adición al requisito de vista pública que esta ley impone a la Junta en determinados casos, será deber de ésta ofrecer el máximo de participación posible a la ciudadanía en el proceso de planificación. A estos efectos la Junta deberá fomentar y estimular, entre otros mecanismos, Comisiones Locales y Regionales de Planificación, nombrar un Consejo Asesor de Ciudadanos, que permitan y propendan a una mayor participación de la ciudadanía en dicho proceso.

(d) La Junta tendrá poderes para actuar por su propia iniciativa o discrecionalmente, a solicitud de cualquier funcionario, organismo o ciudadano interesado. La Junta indicará, mediante reglamento, en qué forma y en cumplimiento de qué disposición de notificación previa aceptará proposiciones para su consideración. La Junta podrá aplicar todos o parte de sus poderes en todo o parte del Estado Libre Asociado de Puerto Rico tal como determina su jurisdicción la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico.” (Énfasis nuestro).

Id.

Podrá apreciarse que el artículo citado impone un deber afirmativo claro a la Junta, derivado a su vez de una política pública de fomentar la participación ciudadana en los procesos de planificación de proveer “información necesaria a la ciudadanía” para hacer efectiva dicha participación. En el caso ante nos, la Junta ha incumplido ese deber ya que no ha provisto la información necesaria para poder conocer y aquilatar cabalmente el increíble y vasto ejercicio de aplicar un Mapa los distritos en cuestión a las miles y miles de cuerdas de terreno en Puerto Rico.

Recordemos que cuando el estado se niega a dar información pública (sin que medie las excepciones antes discutidas de información confidencial), su negativa debe cumplir con un escrutinio judicial estricto, esto es, debe demostrar que la negación al acceso de los documentos cumple con los siguientes requisitos: (a) caer dentro del poder constitucional del Gobierno; (b) propulsar un interés gubernamental apremiante; (c) que tal interés no esté directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión, y (d) que la restricción a la libertad de expresión no sea mayor de lo necesario para propulsar dicho interés. Esto va dirigido especialmente, cuando el estado fundamenta su negación al acceso de información en alguna ley o reglamento. Véase, Angueira v. J.L.B.P., 150 DPR 10 (2000). Esto es así porque el derecho de la prensa y el pueblo a obtener

información pública es un derecho fundamental. Soto v. Srio de Justicia, 112 DPR 477 (1982).

D. LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME DEL GOBIERNO DE PUERTO RICO, LEY NÚM. 38-2017.

La LPAU establece en su Sección 2.6. (Expediente) que:

“La agencia mantendrá disponible para inspección pública un expediente oficial con toda la información relacionada a una propuesta adopción de regla o reglamento, así como el adoptado o enmendado incluyendo, pero sin limitarse a: (a) Copias de toda publicación en relación a la regla o al procedimiento. (b) Toda petición, requerimiento, memorial o comentario escrito radicado ante la agencia y cualquier material escrito considerado por la agencia en relación a la adopción de la regla y al procedimiento seguido. (c) Cualquier informe preparado por el oficial que presida la vista resumiendo el contenido de las presentaciones. (d) Una copia de cualquier análisis regulatorio preparado en el procedimiento para la adopción de la regla. (e) Una copia de la regla y una explicación de la misma.” (3 L.P.R.A. §9616). Véase Demetrio Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme p. 155 (citando a Asoc. Fcias. Com. v. Depto. de Salud, 156 DPR 105, 126-127 (2002)).

Id.

Por su parte la sección 2.5 de la LPAU le exige también a las agencias que promueven una reglamentación que:

Sección 2.5. — Contenido, Estilo y Forma de la Regla o Reglamento. (3 L.P.R.A. § 9615) Toda regla o reglamento que sea adoptado o enmendado por una agencia deberá contener, además del texto, la siguiente información: (a) Una cita de la disposición legal que autoriza su adopción o enmienda; (b) una explicación breve y concisa de sus propósitos o de las razones para su adopción o enmienda que incluya un resumen ejecutivo disponiendo de forma clara y precisa el propósito, la justificación y los costos y beneficios de la reglamentación propuesta; (c) una referencia a todas las reglas o reglamentos que se enmienden, derogan o suspendan mediante su adopción; (d) la fecha de su aprobación; y (e) la fecha de vigencia.

Surge de lo anterior que, en síntesis, toda agencia que promulgue un reglamento debe dar una explicación de sus propósitos (secc. 2.5) y de hacer “disponible para inspección pública” el “expediente oficial con toda la información relacionada a la ...propuesta” (secc. 2.6). Al aplicar esta normativa, resulta que la Junta ha incumplido debido a que dejó fuera y ha dejado fuera información esencial relativa al Mapa, incluyendo una explicación de lo que pretende, concretamente un Memorial Explicativo de la metodología y las consecuencias de la aplicación de los distritos.

E. LEY DE TRANSPARENCIA Y PROCEDIMIENTO EXPEDITO PARA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, LEY NÚM. 141-2019.

La Ley 114-2019 del 1 de agosto del 2019 establece una clara política judicial de acceso a toda la “información y documentación que produce el gobierno” Art. 3(1) y crea un procedimiento de solicitud de información (Art. 6) las agencias, que, en todo caso, es suplementario a los recursos de mandamus que se presenten reclamando información pública (art. 12). Aunque el anuncio del Mapa (aún no aprobado) antecedió a la vigencia de esta Ley, su mandato de transparencia y normas de acceso a “información y documentación” son aplicables a este caso. Procede citar algunas de sus disposiciones.

Su artículo 3 establece la política pública la cual es la siguiente:

“Se establece como política pública del Gobierno de Puerto Rico lo siguiente:

- 1) La información y documentación que produce el gobierno se presume pública y accesible a todas las personas por igual.
- 2) La información y documentación que produce el gobierno en sus estudios, transacciones y en el ejercicio de la autoridad pública, de manera directa o delegada, son patrimonio y memoria del pueblo de Puerto Rico.
- 3) El derecho constitucional de acceso a la información requiere la transparencia gubernamental.
- 4) Toda información o documento que se origine, conserve o reciba en cualquier dependencia del Gobierno, aunque se encuentre bajo la custodia de un tercero, se presume público y debe estar accesible al Pueblo y la prensa.
- 5) El derecho de acceso a la información pública es un pilar constitucional y un derecho humano fundamental.
- 6) El acceso a la documentación e información pública tiene que ser ágil, económico y expedito.
- 7) Toda persona tiene derecho a obtener la información y documentación pública, sujeto a las normas y excepciones aplicables.
- 8) El Gobierno de Puerto Rico establece en la presente Ley una política de apertura a la información y documentación, que incluya la disponibilidad de la tecnología y de los avances necesarios para hacer valer el derecho de los solicitantes a acceder a la información y documentación pública de forma oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y disponible en formatos accesibles, inalterados e íntegros.” *Id.* (subrayado nuestro).

También su artículo 4 dispone que:

“Divulgación rutinaria de la información:

En el Gobierno de Puerto Rico se facilitará el acceso a la información pública y se divulgará rutinariamente a través de sus páginas electrónicas oficiales y mediante otros medios de comunicación la información sobre su funcionamiento, acciones y los resultados de su gestión. La entidad gubernamental tiene el deber de divulgar en su página electrónica oficial, de forma periódica, proactiva y actualizada, la información sobre su funcionamiento, la ejecución y control de las

funciones delegadas, así como toda documentación pública que sea realizada por la entidad de forma rutinaria. No serán información pública los expedientes de personal o cualquier información de esta índole.

Además, establecerá mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, calidad y reutilización de la información publicada electrónicamente, así como su identificación y localización." *Id.*

En conclusión, la recién aprobada Ley Núm. 114-2019 reconoce y amplía el acceso del público a "información y documentación" tanto como al valor de la "transparencia" vinculada a ello y fortalece el reclamo de los aquí peticionarios y del público en general.

IV. LA INFORMACIÓN CUYA DIVULGACIÓN SE SOLICITA

- a. Como necesario antecedente, debe aclararse que la información que hizo disponible la Junta sobre las calificaciones propuestas del Mapa fue exclusivamente por la vía electrónica en su portal del internet, mediante una ventana o lugar dedicado para ello. En una porción de esa ventana el público podía colocar comentarios en torno al mapa y solicitar cambios de zonificación. (Esa ventana súbitamente cerrada totalmente el mismo el día que la solicitud y orden de este caso fue emplazada, a saber, el día 26 de septiembre del 2019, pero se colocó parcialmente el lunes 30 de septiembre de 2019). Señalamos que las peticiones individuales de cambio de calificación contradicen el Aviso del Mapa.
- b. En segundo lugar, es necesario también señalar que la Junta empleó una tecnología en particular para presentar en su portal el Mapa con las calificaciones propuestas, cuya tecnología se le conoce como Sistema de Información Geográfica ("SIG"). El "SIG" permite, en esencia, combinar el poder de las computadoras con datos geográficos y, de ahí, producir una imagen o visualización en un mapa, ya fuera digital o en papel. "Básicamente un SIG es una herramienta para el manejo de información geográfica." Arq. Rafael Marrero, Análisis de la Calificación Vigente vs. la Calificación Propuesta por la Junta de Planificación para las Reservas Agrícolas de Añasco, Coloso, Guanajibo, Lajas, Maunabo, Vega Baja y Yabucoa, p. 26 septiembre de 2019. Geodato se define como "la información acerca de ubicaciones geográficas

- almacenadas en un formato que se puede usar con un sistema de información geográfica (SIG)". *Id.*, pág. 6.
- c. Por otro lado, un SIG se nutren de información básica de índole geográfica conocido geodatos cuya evaluación y corrección es esencial para poder juzgar si un mapa preparado con SIG es correcto o no. "Los datos son la materia prima necesaria para el trabajo en un SIG, y los que contiene la información geográficamente para la propia existencia de los SIG." VÍCTOR OLAYA, SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (2014) P. 15. <https://volaya.github.io/libro-sig/>. La nueva tecnología no necesariamente excluye o elimina los mapas en papel. "Sin embargo, el SIG es mucho más que una nueva forma de cartografía, y no invalida en absoluto formas anteriores en papel. De hecho, una función muy importante de los SIG es ayudar a crear mapas en papel, y estos se siguen utilizando hoy en día en todos los ámbitos. Y junto con esta funcionalidad, encontramos otras que hacen que en su conjunto un SIG sea una herramienta integradora y completa para el trabajo con información georeferenciada". VÍCTOR OLAYA, SISTEMA DE INFORMACIÓN GEOGRÁFICA (2014). P. 8 <https://volaya.github.io/libro-sig/>.
- d. El aviso que la Junta emitió el 28 de junio del 2019 anunciaba la: "Presentación del Mapa de Distritos de Calificación de Suelos de Puerto Rico y su Equivalente Geodato de Calificación de Suelo". Énfasis nuestro. **Anejo A.** pág. 1. Sin embargo, en ningún momento se puso a disposición del público o a los aquí demandantes los geodatos que nos que son esenciales para conocer y aquilatar adecuadamente el Mapa. Esta información está en posesión de la Junta, no es privilegiada en forma alguna y debe hacerse disponible conforme a las normas de derecho aquí discutidas sobre acceso a la información pública, en particular aquellas que emanan de la Constitución de Puerto Rico.
- e. Pero, además, la Junta tampoco ha puesto a disposición de la ciudadanía los mapas en papel que le permitirían a aquellas miles y miles de personas en Puerto Rico que carecen de acceso al Internet.

- Recordemos que los medios tecnológicos como SIG no contradice o es opuesto a tener también versiones en papel sino, todo lo contrario, los facilita, máxime cuando ello permitirá una mejor y más asequible participación ciudadana y transparencia.
- f. Tampoco la Junta la colocó o ha colocado la información, que tiene carácter público también de la comparación los distritos existentes en los mapas o áreas actuales con los propuestos. Esto es de crítica importancia para que la ciudadanía pueda cotejar la calificación existente con la propuesta en el mapa. A riesgo de repetimos: el Mapa presentado por la Junta se refiere únicamente a la aplicación de calificaciones propuestas, pero no hay manera razonablemente de conocer en qué consiste el cambio y sus implicaciones. Esto sin duda es una de las fallas más graves de falta de información y que, si se divulgan, permitiría a todas y todos conocer del Mapa y sus complicaciones.
- g. Otra información que la Junta ha retenido es la de presentar mapas en SIG y en papel aquellos múltiples instrumentos de planificación que se alteraran con la calificación propuesta por ella. Ese listado de instrumentos que sufrirá cambios se encuentra en la pág. 2 del Aviso (Anejo A), y entre ellos se encuentran mapas de calificación municipales y áreas de reservas naturales y agrícolas.
- h. Otra información pública y de gran importancia también que la Junta no ha divulgado consiste en aquellos cambios que las calificaciones del mapa hacen el Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico ("PUT"). Este se aprobó en el 2015 conforme al mandato de la Ley Núm. 550-2004, luego de más de una década de tardanza, dificultades y controversias. La Junta debe enumerar e informar las modificaciones e inconsistencias del Mapa propuesto con el PUT.

V. BORRADOR DE HECHOS A ESTIPULAR

En cumplimiento con la orden emitida por este Honorable Tribunal y en ánimos de reducir controversias que solucionen el caso, ofrecemos la lista tentativa de hechos por estipular:

1. El 28 de junio de 2019 la Junta de Planificación emitió un Aviso Público sobre la Presentación del Mapa de Distritos de Calificación de Suelos de Puerto Rico y su

Equivalente Geodato de Calificación de Suelos. Se incluye como Anejo A a la estipulación.

2. El Aviso Público se incluyó en el portal electrónico de la Junta de Planificación.
3. En dicho portal el Aviso consistía en lo siguiente: aviso como tal, mapa interactivo, y copias PDF de los mapas con las nuevas calificaciones de todos los municipios, excepto Culebra.
4. El 12 de julio se incluyó en la ventana del Mapa la publicación de la versión del Mapa Propuesto de Calificación de todo Puerto Rico, más no antes.
5. El Aviso publicado en el portal de la Junta no incluyó ni incluye los geodatos.
6. La Junta no incluyó los geodatos referentes a los cambios propuestos, ni de los que se están modificando en los distintos instrumentos de planificación. Es decir, no se incluyó los: geodato del mapa de calificación de Puerto Rico; geodato y sus correspondientes memoriales y reglamentos de todos los planes especiales adoptados por la Junta de Planificación; geodato y sus correspondientes memoriales de los Planes Territoriales municipales y geodato y su correspondiente memorial del Plan de Uso de Terrenos de Puerto Rico.
7. El Aviso en el portal de la Junta no incluye un mapa conteniendo información comparativa de los distritos existentes y los propuestos.
8. El viernes, 27 de septiembre la Junta removió de su portal la ventana relacionada al Mapa, pero se restauró parcialmente el miércoles 2 de octubre.
9. La Junta no ha hecho disponible una versión en papel del Mapa de Calificación propuesto.
10. El Mapa de Calificación propuesto no se acompaña de un Memorial Explicativo.
11. Los mapas municipales incluidos en el Aviso están incluidos en PDF. El formato PDF incluidos en el Aviso no permite su comparación activa con las calificaciones en el Mapa propuesto.
12. En el portal de la Junta no se incluyó los instrumentos de planificación aludidos en la página 2 del Aviso, con sus distritos propuestos.

13. Los Demandantes hicieron requerimientos previos de información objeto de la solicitud de *Mandamus*.
14. Las Vistas Pública anunciadas en el Aviso Público se celebraron entre el 15 de julio de 2019 y el 24 de julio de 2019. Estas se celebraron en diez (10) municipios, incluyendo: Ponce (15 de julio), Barranquitas (16 de julio), Cidra (17 de julio), Bayamón (18 de julio), San Juan (18 de julio), Fajardo (19 de julio), Guaynabo (22 de julio), Aguadilla (22 de julio), Carolina (23 de julio) y Manatí (24 de julio).
15. El Plan de Uso de Terreno (PUT) vigente se aprobó en el 2015 bajo la Ley Núm. 550-2004.
16. El Plan de Usos de Terrenos de Puerto Rico establece las clasificaciones de uso de terrenos y está vigente.
17. El 30 de julio la Junta de Planificación en la “Resolución GC-PR-2019” extendió el periodo de comentarios al Mapa de Calificación hasta el 9 de septiembre de 2019⁵.

EN MERITO DE TODO LO CUAL, que permita la presentación del presente Memorandum que en su día declare con lugar la Solicitud de Mandamus de epígrafe y ordene a la Junta de Planificación poner a disposición del público y los peticionarios toda la información solicitada.

CERTIFICO: Haber remitido copia del presente escrito por correo regular y a la dirección electrónica de la Junta de Planificación: comentariosjp@jp.pr.gov y al Departamento de Justicia y que se entregará copia personalmente a la Junta o sus representantes previo a la vista pautada para el 4 de octubre de 2019 a las 2:00 p.m.

f/ Pedro J. Saadé Lloréns
PEDRO J. SAADE LLORENS
RUA Número 4182
Clínica de Asistencia Legal
Escuela de Derecho UPR
7 Ave. Universidad Ste. 701
San Juan, PR 00925-2527
Tel. (787) 999-9570
Fax (787) 999-9580
pedrosaade5@gmail.com

⁵ Los demandantes se reservan el derecho de ofrecer o presentar hechos a estipular adicionales o modificaciones de los anteriores según el caso.