

CARTA CIRCULAR NÚMERO 2011-001

6 de mayo de 2011

Directores de Área, Ayudantes Especiales
y Empleados de la Autoridad de Desperdicios Sólidos

Solicitud de Acceso a Información y Autorización para Desarrollar un Estudio sobre los Mercados Dedicados al Reciclaje de Desperdicios Sólidos

I. Introducción

Esta Carta Circular atiende la interrogante de si una entidad privada debe ser autorizada a tener acceso a los informes asociados con los programas de reducción, reuso, reciclaje y composta de los diferentes sectores de Puerto Rico, que son suministrados a la Autoridad de Desperdicios Sólidos. Ello, con el propósito de realizar estudio encaminado a identificar áreas de oportunidad para mejorar y fortalecer las prácticas actuales, a fin de fomentar el crecimiento sustentable de cada sector.

II. Derecho Aplicable

La norma en nuestra jurisdicción es que los ciudadanos tienen un derecho general de acceso a información pública en poder del Estado. Tal derecho surge en virtud del Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 L.P.R.A. 1781. Dicha disposición establece que **“todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente contrario dispuesto en ley.”** (Énfasis suplido)

El derecho de acceso a información pública también surge como corolario del derecho a la libertad de expresión, ya que sin conocimiento de los hechos no hay posibilidad de expresión. Por tanto, resulta innegable que el acceso a información constituye un componente importante de una sociedad democrática en donde el ciudadano puede emitir un juicio informado sobre las actuaciones del gobierno. Colón v. Caribbean, 170 D.P.R. 582 (2007), 2007 J.T.S. 53, a la pág. 1065; Nieves v. Junta, 160 D.P.R. 97, 102 (2003); Noriega v. Gobernador, 130 D.P.R. 919, 937 (1992); López Vives v. Policía de P.R., 118 D.P.R. 219, 227-228 (1987); Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc., 117 D.P.R. 153, 159 (1986); Soto v. Secretario de Justicia, 112 D.P.R. 477, 485 (1982). En vista de la importancia que tiene el derecho a obtener información pública, el Estado no puede negarse caprichosamente y de forma arbitraria a permitir su acceso. Colón v. Caribbean, *supra*, Ortiz v. Bauemeister, 152 D.P.R. 161 (2000); Silva Iglesia v. Panel sobre el F.E.I., 137 D.P.R. 821 (1995); López Vives v. Policía de Puerto Rico, 118

D.P.R. 219 (1987); Soto v. Secretario de Justicia, *supra*. Nuestro más Alto Foro ha reconocido como regla general que al atender una solicitud de acceso a información custodiada por el Estado procede un análisis liberal. No obstante, también ha aclarado que ese derecho de acceso a información no puede ser absoluto. Colón v. Caribbean, *supra* a la pág. 590-591.

Primeramente, el derecho de acceso antes mencionado depende de que la información solicitada sea propiamente pública. A esos efectos, el Artículo 3(b) de la Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, según enmendada, dispone que se considerará público 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 acuerdo con lo dispuesto en ... [esta Ley] 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.**" (Énfasis suplido) 3 L.P.R.A. sec. 1001(b).

Se entiende por dependencia del Gobierno de Puerto Rico "todo departamento, agencia o entidad corporativa, junta, comisión, cuerpo, negociado, oficina y todo organismo gubernamental de las tres ramas del Estado y los municipios." 3 L.P.R.A. sec. 1001(g).

Una vez un documento se ubica dentro de una de las categorías mencionadas, se convierte en un documento público y puede solicitarse su inspección. Nieves v. Junta, *supra*, a las págs.102-103; Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, 152 D.P.R. 161, 176 (2000). Siempre teniendo presente que, tal derecho no es absoluto, puesto existen situaciones en que el mismo cede en atención a otros imperativos de interés público. Colón v. Caribbean, *supra*, a la pág. 1065; Nieves v. Junta, *supra*, a la pág. 103.

En nuestro ordenamiento no contamos con una legislación especial que disponga las excepciones en las que el Estado puede mantener ciertos documentos fuera del escrutinio público. Sin embargo, este Tribunal ha afirmado los supuestos en los que el estado válidamente puede reclamar la confidencialidad, a saber:

- (1) una ley o un reglamento así específicamente lo declara;
- (2) la comunicación está protegida por algún privilegio evidenciario;
- (3) revelar la información puede lesionar derechos fundamentales de terceros;
- (4) se trate de la identidad de un confidente conforme a la Regla 32 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 32; o

- (5) es información oficial bajo la Regla 31 de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. IV, R. 31. Véase, Colón v. Caribbean, supra, a las págs. 1065-6; Nieves v. Junta, supra, a la pág. 103; Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, supra, a la pág. 177; Anqueira v. J.L.B.P., 150 D.P.R. 10, 24 (2000).

El examen judicial al cual deberá someterse cualquier reclamo de confidencialidad de documentos e información pública dependerá de la excepción que invoque el Estado como fundamento vis-à-vis el pedido de información. Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, supra, a la pág. 178. En cualquiera de los casos, el peso de justificar cualquier reclamo de confidencialidad recae sobre el Estado. E.L.A. v. Casta, supra, a la pág. 11; López Vives v. Policía de P.R., supra, a la pág. 233 esc. 19.

La Regla 9 del Reglamento Núm. 6825, según enmendado, conocido como Reglamento para la Reducción, Reutilización y el Reciclaje de los Desperdicios Sólidos en Puerto Rico, según enmendado, dispone que:

1. Toda información recibida en la Autoridad en virtud de este Reglamento, estará disponible al público excepto cuando el Director Ejecutivo haya determinado que la información es confidencial conforme a este Reglamento.
2. Cualquier persona que someta información y documentos a la Autoridad y quiera reclamar confidencialidad para toda o parte de la información o documento sometido, tendrá que solicitarlo por escrito exponiendo las razones. **Solamente se podrá conceder la solicitud de confidencialidad cuando haya secretos de negocios o información que de conocerse pudiera irrazonablemente poner en desventaja a quien la ofrece.** La confidencialidad de alguna información no justificará el que ésta no se le entregue a la Autoridad, sus funcionarios o empleados en el ejercicio legítimo de sus funciones bajo este Reglamento.
3. Si se somete una información o documento a la Autoridad sin reclamación de confidencialidad, los mismos estarán disponibles al público sin necesidad de aviso a la persona o entidad que los sometió.
4. **La Autoridad**, a tenor con sus procedimientos administrativos y cualquier reglamentación aplicable, **podrá adjudicar los reclamos de confidencialidad sobre información relacionada con la producción o con los procesos, volumen de ventas y otros asuntos y al hacerlo tomará en cuenta el efecto que la información o documento puedan tener sobre la capacidad competitiva de quien la provee.** Luego de evaluados los argumentos, la Autoridad notificará su decisión a la parte interesada. **Esta regla no impedirá que el Director Ejecutivo utilice los documentos y la información confidencial que se le suministre**

en análisis o resúmenes relacionados con la condición del mercado, manejo y disposición de los materiales reciclables, siempre que la información no pueda ser identificada con la compañía que la presentó. (Énfasis suplido)

En aquellas instancias en las que un tribunal tiene que dictaminar si la información es confidencial, dicho foro evalúa los documentos en cuestión, tales como memorandos internos, testimonios de las partes, los trámites usuales de la agencia al recibir el tipo de información e inclusive, la propia naturaleza de la información. Para ello, la confidencialidad de la información se deberá determinar mediante un análisis de la totalidad de las circunstancias que rodean la documentación o información, cuyo secreto se reclama, así como su propia naturaleza. Por tanto, ante cuestionamientos de esta naturaleza, se favorece que el Tribunal realice un examen en cámara de los documentos antes de hacer una determinación a tales efectos. E.L.A. v. Casta, *supra*, a la pág. 11 esc. 4 (2004); Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc., *supra*, a la pág. 162.

La calidad de este derecho de acceso a información es tal, que cuando el gobierno invoca una ley o reglamento como fundamento para negar al ciudadano el acceso solicitado, la regulación debe satisfacer un escrutinio judicial estricto o escrutinio constitucional. Los parámetros con los que se debe cumplir son los siguientes:

- (a) la reglamentación debe caer dentro del poder constitucional del gobierno;
- (b) debe propulsar un interés gubernamental apremiante;
- (c) tal interés no debe estar directamente relacionado con la supresión de la libertad de expresión; y
- (d) la restricción concomitante a la libertad de expresión no debe ser mayor de lo necesario para propulsar el interés del gobierno.

Véase, Colón v. Caribbean, *supra*, a la pág. 1066; Nieves v. Junta, *supra*, a las págs. 103-104; Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales, *supra*, a la pág. 178.

Asimismo, varios tribunales estatales que han procedido a adoptar criterios adicionales a los antes enumerados y han determinado que asuntos como (a) la seguridad nacional, (b) la preservación de secretos de negocios, (c) la protección de menores y (d) la preservación de la intimidad constituyen intereses apremiantes que justifican una limitación al derecho de acceso a información. Véanse, e.g. Standard & Poor's Corp. v. Commodity Exchange, 541 F.Supp 1273 (S.D.N.Y. 1982); In re Robert M., 439 N.Y.S. 2d 986 (N.Y. Fam. Ct. 1981); State ex rel English v. McCrary, 328 So.2d 257 (Fla. App. 1976); Barron v. Florida Freedom Newspapers, 531 So. 2d 113 (Fla. 1988).

Para superar el escrutinio constitucional, la legislación que gobierne el manejo de información tiene que contener estándares definidos apropiados para determinar si la información está sujeta o no al examen por el público. Nieves v. Junta, *supra*, a la pág. 104; Soto v. Srio. de Justicia, *supra*, a la pág. 495.

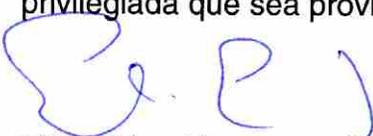
Por último, es necesario resaltar que el derecho de acceso a los documentos públicos implica la obligación correlativa de permitir dicha inspección y ello puede ser reclamado mediante el recurso extraordinario del *mandamus*. Dávila v. Superintendente de Elecciones, 82 D.P.R. 264, 277-279 (1960). Si bien no procede la expedición del auto de *mandamus* cuando el solicitante no ha agotado los remedios disponibles en ley para resolver el asunto que plantea, si demuestra que su derecho a exigir el acto es evidente y no existe excusa para no ejecutarlo. 32 L.P.R.A. Ap. III, R. 55; Noriega v. Hernández Colón, *supra*; Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior, 103 D.P.R. 235 (1975).

III. Conclusión

El Tribunal Supremo ha reconocido un derecho liberal de acceso a información pública en poder del Estado, pero ha reiterado que tal derecho no es absoluto y cede en casos de imperativo interés público. Reconocemos que la documentación sometida, recopilada y conservada por la Autoridad, a tenor con sus funciones y en cumplimiento con las leyes y reglamentos que administra, ya sean: informes trimestrales asociados a los programas de reducción, reuso, reciclaje, composta y residuos generados por diversos sectores; solicitudes para la concesión de fondos PAE; e informes resultantes de las inspecciones de las instalaciones y equipos de la agencia, pudiera satisfacer la definición de documento público, y como tal estaría sujeta a inspección por cualquier ciudadano que justifique su interés mediante solicitud debidamente presentada de manera clara y concisa. Ello, siempre y cuando, dicha información no menoscabe la preservación de aquella información confidencial o que represente un secreto de negocio. Fulana de Tal v. Demandado A, 138 D.P.R. 610 (1995).

Por esa razón es de suma importancia que se evalúe con detenimiento aquellas solicitudes que van dirigidas a la recolección de datos, análisis e inferencias, de forma abarcadora y sin proveer una explicación de qué específicamente se está solicitando y qué beneficios derivaría la Autoridad al participar de ese tipo de iniciativa.

En fin, a tenor con el derecho aplicable y de acuerdo al contenido de la solicitud presentada, recomendamos que se aclaren aquellas dudas y preguntas que puedan haber en cuanto a los beneficios que la Autoridad obtendrá y además que se suscriba un Acuerdo Colaborativo que asegure el manejo adecuado de toda aquella información privilegiada que sea provista por la Autoridad.



Elí E. Díaz Atienza
Director Ejecutivo