Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

MANUEL MARTÍNEZ UMPIERRE Peticionario-Apelado V. OFICINA DEL COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE PUERTO RICO; COMISIONADO DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE PUERTO RICO, LCDO. RAFAEL BLANCO LATORRE Demandados UBS FINANCIAL SERVICES INCORPORATED OF PR Demandada-Apelante EDGARDO O. DÍAZ FERNÁNDEZ Y GLADYS BOBÉ; IRIS AMADOR PARÉS; LA CASITA DE MONSERRATE GONZÁLEZ LORENZO Y ANA DE JESÚS; ASOCIACIÓN DE PERIODISTAS DE PR, INC. Y SU PRESIDENTE RAFAEL LENÍN LÓPEZ Peticionarios-Apelados	KLAN201500877 KLAN201500881 KLAN201500962	***Apelación*** procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan Caso Núm. SJ-2014-CV-00210 (904)

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa

Ramírez Nazario, Erik Juan, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 24 de junio de 2016.

Nos corresponde revisar la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia (TPI), Sala Superior de San Juan, el 22 de mayo de 2015, mediante la cual se declaró con lugar **parcialmente** la Petición de

Mandamus en que se solicitó la entrega de ciertos documentos obtenidos y generados por la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras (OCIF) en el curso de la investigación administrativa que culminó en la firma de un acuerdo transaccional entre la OCIF y UBS Financial Services Incorporated of Puerto Rico (UBS). Luego de evaluar en cámara los documentos solicitados, el foro de primera instancia le ordenó a la OCIF "entregar la información y documentación solicitada con excepción de la documentación que está protegida por los privilegios evidenciarios y que es materia confidencial, según pormenorizada".

De dicha *Sentencia* apelaron por separado las codemandadas OCIF (KLAN201500877) y UBS Financial Services Incorporated of Puerto Rico (KLAN20150881) por entender que **toda** la información solicitada era confidencial, según la Ley Núm. 4 de 11 de octubre de 1985, conocida como la Ley de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras; la Ley Núm. 60 de 18 de junio de 1963, conocida como la Ley Uniforme de Valores; y el Reglamento Núm. 6078 de 19 de enero de 2000, conocido como el Reglamento de la Ley Uniforme de Valores. Al mismo tiempo, plantearon que se trata de información privilegiada conforme a las Reglas 510 y 519 de las Reglas de Evidencia de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. Ap. VI, Rs. 510 y 519.

Por otro lado, los demandantes e interventores Manuel Martínez Umpierre, Edgardo O. Díaz Fernández, Gladys Bobé, Iris Amador Parés, La Casita de Monserrate González Lorenzo, Ana De Jesús y la

Asociación de Periodistas de Puerto Rico, Inc. también apelaron de la *Sentencia* (KLAN20150962) por entender que además procede la entrega de toda la información elaborada y generada por la OCIF en el transcurso de su investigación, porque está sujeta a la doctrina de acceso a la información pública y lo resuelto por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 D.P.R. 582 (2007).

El 10 de junio de 2015, a solicitud de la OCIF y UBS, ordenamos la paralización de los procedimientos ante el TPI, de conformidad con *Mun. de Rincón v. Velázquez Muñiz*, 2015 TSPR 52, pues los demandantes e interventores presentaron una solicitud de reconsideración ante dicho foro pocas horas después de que los primeros presentaran sus recursos apelativos. Además, consolidamos el recurso KLAN201500881 con el KLAN201500877. El 20 de julio de 2015 también ordenamos la consolidación del KLAN201500962.

Concedido un término, las partes presentaron sus respectivos alegatos en oposición. Comparecieron también la *North American Securities Administrators Association* (NASSA) y la Asociación de Bancos de Puerto Rico (ABPR), como *amicus curiae*, quienes apoyan la postura de la OCIF para que revoquemos la *Sentencia* apelada y ordenemos la no divulgación de los documentos en cuestión.

Considerados los escritos de todas las partes y los documentos que obran en el expediente apelativo,

estamos en posición de resolver. Adelantamos que se confirma la determinación apelada.[1]

I.

Los hechos del caso no están en controversia. Allá para octubre de 2013 la OCIF realizó una investigación de las operaciones de UBS que se extendió hasta junio de 2014. Durante el transcurso de la investigación, la OCIF generó voluminosos expedientes en papel y en formato digital.[2] Al concluir la investigación, la OCIF determinó que algunos agentes de UBS "pudieron haber incurrido" en la práctica de recomendar la compra de valores en fondos cerrados ("*closed end funds*"), financiando la compra mediante préstamos sin propósito ("*non purpuse loans*") gestionados por UBS. También se determinó que algunos agentes "pudieron haber incurrido" en la práctica de recomendar la compra de cantidades altas de fondos cerrados con características similares y que la razonabilidad de dichas recomendaciones podía ser cuestionada si se tomaban en consideración los activos

---

[1] Los demandantes e interventores nos han solicitado tomar conocimiento de la *Sentencia* emitida por un Panel Hermano del Tribunal de Apelaciones en el recurso KLAN201501585, con fecha del 8 de abril de 2016. Así lo hemos hecho. No obstante, aclaramos que las circunstancias del presente caso son distinguibles de aquel. Primero, en este caso la OCIF ha invocado una disposición reglamentaria que alegadamente le otorga naturaleza confidencial a los documentos solicitados. Además, en este caso el TPI evaluó los documentos en cámara y pasó juicio sobre su naturaleza y balanceó los intereses en disputa. Como resultado, emitió una *Sentencia* fundamentada que indica, documento por documento, las razones para su divulgación y las razones para proteger su confidencialidad.

[2] Los documentos que constan en expedientes en papel relacionados a la investigación incluyen: el Informe de Examen dirigido a la División Legal y sus *Exhibits*, comunicaciones, módulos o guías que fueron sometidos electrónicamente por UBS, hojas de trabajo de los examinadores, entre otros. Los documentos en formato digital incluyen: CD´s y memorias externas de computadoras sometidas a la OCIF por UBS, que incluyen estados de cuenta, formularios, correos electrónicos, contratos de clientes, entre otros. Recurso KLAN201500877, pág. 4.

líquidos del cliente, sus objetivos de inversión, una tolerancia de riesgo conservadora, la edad y un perfil financiero modesto. Como resultado de ello, el Área de Exámenes de Valores preparó un Informe de Referido a la División Legal de la OCIF, con la descripción de los hallazgos, conclusiones y recomendaciones con el propósito de que la agencia evaluara las acciones correspondientes.[3]

Luego de que la OCIF se reuniera con los altos funcionarios de UBS y le informara sus hallazgos, el 9 de octubre de 2014 se logró la firma de un "*Settlement Agreement*" mediante el cual UBS restituyó las pérdidas económicas de los 34 clientes cuyos expedientes fueron investigados ascendentes a $1,681,742 a cambio de un relevo de responsabilidad y realizó una "aportación" de $3,500,000 al Fondo de Educación al Inversionista, entidad adscrita a la OCIF. Además, la OCIF publicó el "*Settlement Agreement*" en los medios noticiosos del país.[4] **Sin embargo, la OCIF mantuvo en confidencialidad los *Exhibits* a los que el acuerdo de transacción hace referencia.**[5]

El 15 de octubre de 2014, el señor Manuel Martínez Umpierre, como ciudadano y además como cliente de UBS, le solicitó a la OCIF la divulgación de los *Exhibits* A, B y C del "*Settlement Agreement*",

---

[3] El Informe incluye, entre otras cosas, los nombres y apellidos o nombres comerciales de los clientes incluidos en la muestra que los examinadores consideraron como potencialmente afectados; las prácticas por parte de agentes de la institución o sus agentes que los examinadores consideraron que podían ser contrarias a la ley o reglamentos; los hechos y la prueba en los cuales los examinadores basaron sus recomendaciones; el análisis técnico aplicable de acuerdo a los examinadores y la información personal de los clientes de UBS.

[4] Apéndice del Recurso KLAN201500962, págs. 33-34.

[5] Recurso KLAN201500877, pág. 5.

así como de todos y cada uno de los informes rendidos por sus examinadores, que resultaron en los hallazgos que se describen en el referido acuerdo. La solicitud se basó en que el demandante, a pesar de que también sufrió pérdidas económicas, no se benefició del acuerdo transaccional. El 17 de octubre de 2014 la OCIF denegó la solicitud de producción de documentos bajo el fundamento de confidencialidad de sus investigaciones.

El 31 de octubre de 2014, el señor Manuel Martínez Umpierre, presentó ante el TPI la *Petición de Mandamus* de epígrafe, en la cual solicitó que se ordenara a la OCIF entregar copia fiel y exacta de los mencionados documentos relacionados con el "*Settlement Agreement*", así como los informes y hallazgos producto de la investigación realizada por la agencia. Además, solicitó copia de todo documento o comunicación electrónica producida por UBS y OCIF en el curso de la investigación realizada.[6] Además de plantear que tenía derecho a la información solicitada para determinar si tenía una acción legal contra UBS por sus pérdidas, el demandante planteó como fundamento el derecho que tiene la ciudadanía en general de tener acceso a los documentos públicos.

El 17 de noviembre de 2014, la OCIF compareció y solicitó que se acumulara a UBS como parte indispensable y que luego de los trámites de rigor se denegara la *Petición de Mandamus*. Posteriormente, UBS

---

[6] Posteriormente, se unieron como demandantes e interventores: Edgardo O. Díaz Fernández, Gladys Bobé, Iris Amador Parés, La Casita de Monserrate González Lorenzo, Ana De Jesús y la Asociación de Periodistas de Puerto Rico, Inc.

compareció y solicitó la desestimación de la demanda. La postura de ambas consistió en que los documentos solicitados no son divulgables por ser confidenciales según establecen las leyes y reglamentos aplicables, y porque fueron solicitados por la OCIF y provistos por UBS mediante un acuerdo de confidencialidad. Además sostienen que la información no es divulgable porque contiene: (1) nombres completos, direcciones y otra información personal; (2) información relacionada a investigaciones no cerradas; (3) técnicas de investigación; (4) comunicaciones internas de la OCIF y procesos deliberativos; (4) materia privilegiada que incluye información oficial, comunicaciones abogado-cliente, comunicaciones originadas en anticipación al litigio ("*work product*"), secretos de negocio, entre otros.[7]

Luego de otros trámites, que incluyeron las denegatorias del Tribunal de Apelaciones de dos *Recursos de Certiorari* para revisar las órdenes interlocutorias emitidas por el TPI sobre la denegatoria a desestimar la *Petición de Mandamus* y la orden de producción de documentos para su examen en cámara (KLCE201500232 y KLCE20150388), **el TPI examinó en cámara los documentos solicitados**. Además, el foro sentenciador les concedió un tiempo a las partes para que sometieran sus memorandos de derecho en cuanto a la única controversia a resolver: "la procedencia de

[7] Recurso KLAN201500877, pág. 7.

la divulgación de los documentos que han sido consignados para examen en cámara".[8]

Así las cosas, el 22 de mayo de 2015 el TPI dictó la *Sentencia* apelada. Luego de realizar un análisis minucioso de los documentos sometidos, el TPI determinó e identificó de cuáles documentos procedía su divulgación y de cuáles no. En resumen, ordenó la divulgación de los Exhibits B y C, así como de los expedientes de los demandantes interventores. No se autorizó la divulgación del Exhibit A, ni de los demás documentos relacionados a terceros que no son partes del pleito, que contienen materia privilegiada o impresiones mentales de los investigadores de la OCIF.

Específicamente, se ordenó la entrega de los documentos relacionados a tres de los demandantes-interventores cuyos expedientes la OCIF examinó: Edgard O. Díaz, Gladys Bobé y la Casita de Monserrate González Lorenzo, Inc. En cuanto a estos, el TPI expresó que procedía la entrega de los "análisis de la cuenta, entrevistas a los clientes, copia de la citación, cuestionario y resumen de hechos, copia de cheques", pero no de "las notas a manuscrito de los investigadores de la OCIF (contiene información privilegiada e impresiones mentales de los investigadores)". Además, el TPI ordenó la entrega de "las cartas enviadas a UBS requiriendo documentos para evaluar las cuentas de sus clientes", mas no los sometidos por UBS. También, se ordenó la entrega de "una copia en blanco del documento que suscribieron

[8] Apéndice del Recurso KLAN201500877, págs. 1198-1199.

los clientes de UBS que aceptaron la transacción intitulado *´Certificación y Relevo´*". Asimismo, se ordenó la entrega de "unas tablas y documentos de las cuentas del demandante y de los interventores, si existen" y "los contratos de préstamo y formularios complementarios al mismo de las cuentas del demandante y de los interventores". Por último, como ya adelantamos, se ordenó la entrega de los *Exhibits* B y C del "*Settlement Agreement*" por ser "información que debe ser pública debido a lo allí expuesto", pero no del *Exhibit* A por "contener información personal y financiera que es confidencial de terceros que no son parte del caso ni han autorizado su divulgación".[9]

De ahí, que la OCIF acudió ante nos el 8 de junio de 2015 mediante su Recurso de Apelación **KLAN201500877**. Plantea que el foro inferior cometió los siguientes errores:

> Erró el Tribunal de Instancia al no evaluar y no determinar la constitucionalidad de las disposiciones de ley y reglamento que prohíben la divulgación de la información producto del examen realizado por la OCIF.
>
> Erró el Tribunal de Instancia al resolver que "la información solicitada por la parte demandante podrá ser divulgada de forma confidencial relacionada a información financiera y personal sensitiva de terceros, así como técnicas internas de investigación de la OCIF e impresiones mentales de sus investigaciones", sugiriendo así que podría estar sujeta a divulgación información que el propio Tribunal previamente había indicado que no era divulgable por ser privilegiada.

[9] Apéndice del Recurso KLAN201500962, págs. 333-336.

El mismo día UBS también presentó su Recurso de Apelación **KLAN201500881**, en el cual expuso los siguientes señalamientos de error:

> Erró el TPI al emitir el auto de *mandamus* y ordenar la divulgación de ciertos documentos que forman parte del expediente investigativo de la OCIF, y que son confidenciales de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Ley Uniforme de Valores, el Reglamento 6078 y las Reglas de Evidencia. Dicho curso decisorio es procesalmente improcedente, toda vez que el Comisionado de Instituciones Financieras no tiene ningún deber ministerial de entregar dicha información.
>
> Erró el TPI al no denegar en sus méritos el *mandamus*, pues independientemente del mecanismo procesal de que utilice, la información solicitada no puede ser divulgada por imperativo de la Ley Uniforme de Valores, el Reglamento 6078 y las Reglas de Evidencia.

Por otro lado, los demandantes e interventores Manuel Martínez Umpierre, Edgardo O. Díaz Fernández, Gladys Bobé, Iris Amador Parés, La Casita de Monserrate González Lorenzo, Ana De Jesús y la Asociación de Periodistas de Puerto Rico, Inc. también acudieron ante nos mediante el Recurso de Apelación **KLAN201500962**. Plantearon el siguiente señalamiento de error:

> Erró el TPI en cuanto a que, luego de determinar que la información es pública, no ordenó divulgar la documentación elaborada por la agencia, de conformidad con la Ley de Documentos Públicos, infra, y lo resuelto por el Tribunal Supremo en el caso de *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, infra*.

En esencia, las codemandadas OCIF y UBS nos solicitan revocar la *Sentencia* porque a su entender no existe un deber ministerial de divulgar la información solicitada y además debe prevalecer la norma de absoluta confidencialidad de dichos documentos en

virtud de las leyes aplicables y el interés público que las mismas persiguen proteger. Por su parte, los demandantes e interventores nos solicitan modificar la *Sentencia*, para que la OCIF se vea obligada a divulgar el resto de los documentos que elaboró durante su investigación, particularmente el *Exhibit* A y las Carpetas I y II que contienen las identidades de los agentes ("*brokers*") de UBS, puestos bajo estricta supervisión a raíz del acuerdo, y el Informe de Referido a la División Legal que prepararon los agentes de la OCIF.

A continuación exponemos el derecho aplicable para resolver las cuestiones planteadas.

II.

-A-

En nuestra jurisdicción se ha reconocido el derecho de acceso a la información pública como corolario necesario de los derechos de libertad de expresión, prensa y asociación expresamente dispuestos en la Sec. 4 del Art. II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, L.P.R.A., Tomo I, y la Primera Enmienda de la Constitución federal. *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 D.P.R. 56 (2008*); Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum,* 170 D.P.R. 582 (2007); *Nieves v. Junta*, 160 D.P.R. 97 (2003). Acorde a ello, el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil establece, en lo atinente, que "[t]odo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo

expresamente dispuesto en contrario por la ley". 32 L.P.R.A. sec. 1781.

Para ser efectivo tal derecho, es menester, en primer término, que la información sea propiamente de carácter público. *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, *supra*. Por ello, el Art. 3 (b) de la Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada, establece 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. 3 L.P.R.A. sec. 1001. (Énfasis suplido).

Una vez un documento se ubica dentro de una de las clasificaciones antes referidas, se convierte en un documento de naturaleza pública y se puede requerir su inspección. *Nieves v. Junta*, *supra*. **Empero**, **este derecho no es absoluto ni ilimitado**. Existen situaciones apremiantes en que el mismo cede ante circunstancias de imperativo interés público que justifican un reclamo de confidencialidad por parte del Estado. *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas, supra*; *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra.*

En *Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc.*, 117 D.P.R. 153 (1986), el Tribunal Supremo de Puerto Rico señaló que ha quedado rezagada la época en que el Estado podía cubrir con el manto del misterio y el silencio sus asuntos arbitraria y caprichosamente. La erosión a la inaccesibilidad de información en manos del

Gobierno y sus funcionarios fue precipitada por imperativos constitucionales y de justicia, inherentes a un verdadero sistema democrático apuntalado en el libre fluir de las ideas.

De esta forma, nuestra doctrina jurisprudencial ha establecido que, hoy día un reclamo de confidencialidad por parte del Estado sólo puede prosperar en un limitado número de supuestos, a saber, cuando:

> (1) **una ley así lo declara**; (2) **la comunicación está protegida por alguno de los privilegios evidenciarios que pueden invocar los ciudadanos** --*Sierra v. Tribunal Superior*, 81 D.P.R. 554 (1959)--; (3) **revelar la información pueda lesionar derechos fundamentales de terceros**, --*E.L.A. v. P.R. Tel. Co.*, 114 D.P.R. 394 (1983)--; (4) **se trate de la identidad de un confidente --Regla [515] de Evidencia**-- y (5) **sea información oficial conforme la Regla [514] de Evidencia**. *Santiago v. Bobb y El Mundo*, 117 D.P.R., a la pág. 159; reiterada en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, *supra*, en la pág. 591. (Énfasis suplido). Véase además, *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 D.P.R. 10, 24 (2000) y Wright & Miller, Federal Practice & Procedure, Civil 2d § 2019 (Supl. 2006).

Desde esta perspectiva, los tribunales deben ser cautelosos en conceder cualquier pedido de confidencialidad del Estado. Así pues, en favor del derecho de acceso a la información gubernamental y a la igualdad entre el Estado y los ciudadanos particulares, **el Estado deberá demostrar precisa e inequívocamente, la aplicabilidad de cualquiera de las excepciones antes expresadas**. *Santiago v. Bobb y El Mundo, supra*.

Para que el Estado prevalezca, éste debe presentar prueba y demostrar la existencia de intereses apremiantes de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de libertad de

información de los ciudadanos. *López Vives v. Policía de P.R.*, 118 D.P.R. 219 (1987). Sobre el particular, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió en *Globe Newspaper v. Superior Court*, 457 U.S. 596 (1982):

> *Where, as in the present case, the State attempts to deny the right of access in order to inhibit the disclosure of sensitive information, it must be shown that the denial is necessitated by a compelling government interest, and is narrowly tailored to serve that interest.*

Asimismo, cuando la confidencialidad surge al amparo de una ley el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que "la clara intención **del legislador** de mantener ciertos documentos bajo el palio de la confidencialidad no es suficiente". *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, en la pág. 592. Aun en esos casos, debe hacerse un balance de intereses entre la secretividad que invoca el Estado y el interés del ciudadano en solicitar el acceso a los documentos:

> **Así, toda etiqueta legislativa de confidencialidad debe evaluarse frente al derecho de acceso a información invocado por el ciudadano.** *Soto v. Giménez, supra*. **En vista de que tal derecho es de carácter fundamental, la legislación debe someterse a un análisis de escrutinio estricto. Al mismo tiempo, debe ser interpretada restrictivamente a favor del acceso. En síntesis, toda ley que pretenda ocultar información a un ciudadano bajo el palio de la confidencialidad tiene que justificarse a plenitud. Ello se satisface si la legislación (1) cae dentro del poder constitucional del gobierno; (2) propulsa un interés gubernamental importante o sustancial; (3) el interés gubernamental no está relacionado con la supresión de la libre expresión; y (4) la restricción concomitante del derecho a la libre expresión no es mayor que la esencial para propulsar dicho interés.** *Ortiz v. Bauemeister, supra; Angueira v. J.L.B.P, supra; Soto v. Giménez, supra*. **Así pues, el Estado puede invocar el manto de**

> **secretividad en casos de imperativo interés público**. ***Id.*** **Por tanto, debemos examinar si el interés del Estado en este caso es lo suficientemente apremiante para justificar la norma de confidencialidad dispuesta** en la Ley Núm. 77, *supra*.

Id., en las págs. 592-593. (Énfasis suplido).

Precisamente, en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se enfrentó a la tarea de interpretar el alcance del Art. 15 de la Ley Núm. 77 de 25 de junio de 1964, 10 L.P.R.A. sec. 271, conocida como la Ley de Monopolios y Restricción del Comercio, que dispone que "[l]a información obtenida en el uso de las facultades otorgadas en esta sección se mantendrá en estricta confidencialidad, excepto en tanto sea necesaria para usarla para fines de cualquier acción judicial por parte del Estado" (énfasis suplido). Por su particular **similitud** con el estatuto que nos concierne, según veremos más adelante, citamos *in extenso* el análisis del Tribunal Supremo en aquella ocasión:

> Tomando en cuenta la dimensión del problema que quiso resolver la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de la Ley Núm. 77 y, además, considerando que se trata de un asunto que incide sobre los cimientos de nuestra sociedad democrática, entendemos que los propósitos que subyacen dicha legislación son de la más alta jerarquía y constituyen un interés apremiante del Estado.
>
> En su comparecencia, el Estado aduce como fundamento para oponerse al reclamo de acceso a información que revelar la misma obstaculizaría las investigaciones futuras de la Oficina de Monopolios. Sostiene que tal conclusión se deriva del hecho de que las personas privadas, de ordinario, someten voluntariamente la información, que de otra manera no estaría accesible por ser en su mayoría privilegiada, bajo la expectativa de que se mantendrá en confidencia. Entendemos dicha preocupación.

Consideramos que al Estado le sería sumamente oneroso conseguir dicha información por otros medios. Sin la información que obtiene la Oficina de Monopolios como parte de una investigación, no se pueden lograr los objetivos de la Ley Núm. 77, los cuales -como mencionamos anteriormente- son de la más alta jerarquía. En otras palabras, un menoscabo a la facultad investigativa de la Oficina de Monopolios, como el contemplado en este caso, incide sobre el interés apremiante de evitar la concentración económica en nuestro país al no poder el Estado poner en vigor las disposiciones de la Ley Núm. 77 con la efectividad y rapidez que se requiere.

En adición, la confidencialidad se sostiene en atención a que la información obtenida contiene datos sensitivos sobre las prácticas y métodos de mercadeo de las personas privadas sujetas al poder de investigación de la Oficina de Monopolios que, como norma general, no está accesible al público. En otras palabras, dichas personas revelan sus secretos de negocio bajo la certeza de que se mantendrán en estricta confidencialidad. En *Fulana de Tal v. Demandado A*, 138 D.P.R. 610 (1995) sostuvimos que la preservación de secretos de negocio constituye un interés apremiante del Estado. Por ende, si permitimos el acceso a la información obtenida por la Oficina de Monopolios se vería menoscabado dicho interés.

En vista de lo anterior, el legislador ordenó mantener fuera del escrutinio público la información obtenida por la Oficina de Monopolios en el curso de una investigación. De una lectura del Art. 15, *supra*, surge que la confidencialidad establecida por virtud de dicha disposición se limita a la información que voluntariamente someten personas privadas a la Oficina de Monopolios bajo el palio de confidencialidad.

Ahora bien, en el expediente o informe producto de una investigación efectuada por la Oficina de Monopolios puede haber otro tipo de información, ya sea información proveniente de otras fuentes o información elaborada por la Oficina de Monopolios, que no está cobijada por la confidencialidad del Art. 15, *supra*, y es, por consiguiente, divulgable. Por "información elaborada" debe entenderse el producto o resultado de la investigación efectuada por la Oficina de Monopolios, como por ejemplo, las conclusiones, impresiones o interpretaciones hechas a partir de ella. Es decir, la

> información contenida en cualquier documento, en el expediente o informe que sea resultado de un análisis atribuible a la propia Oficina de Monopolios.
>
> En vista de lo anterior, el Tribunal de Primera Instancia debe realizar un examen en cámara y en ausencia de las partes con el fin de determinar lo que puede estar sujeto a divulgación. Así, el tribunal permitirá la divulgación de toda información pertinente, no privilegiada y que no revele técnicas de investigación del Departamento de Justicia o la identidad de informantes. El tribunal tampoco divulgará la información que haya sido **obtenida** por la Oficina de Monopolios de personas privadas bajo el palio de confidencialidad. En el caso de que dicha información conste en el informe final o en el expediente producto de la investigación, el tribunal deberá tomar las medidas cautelares necesarias para salvaguardar la norma de confidencialidad que, como mencionamos anteriormente, contribuye a lograr los objetivos de la legislación anti-monopolística.
>
> En conclusión, resolvemos que el objetivo que promueve la Ley Núm. 77 constituye un interés apremiante capaz de sostener la norma de confidencialidad con respecto a la información obtenida de personas privadas durante una investigación efectuada por la Oficina de Monopolios.

Id. en las págs. 595-597. (Énfasis original).

-B-

Atenderemos ahora cuáles son las normas que crean la OCIF, a modo de estar en mejor posición de atender cuáles son sus razones para invocar la excepción de confidencialidad al derecho de acceso a la información pública y, en particular, su alegado interés apremiante en mantener la confidencialidad de los documentos solicitados en la *Petición de Mandamus*.

Como es sabido, el Comisionado de Instituciones Financieras tiene la responsabilidad primordial de fiscalizar y supervisar las instituciones financieras que hacen negocios en nuestra jurisdicción. 7 L.P.R.A.

sec. 2003. Estas incluyen a toda institución bancaria que haga negocios en Puerto Rico conforme a las disposiciones de la Ley de Bancos de Puerto Rico, 7 L.P.R.A. sec. 1 *et seq.*, a cualquier corporación o persona que haga negocios en Puerto Rico que esté sujeta a los requisitos de licencia exigibles bajo las disposiciones de la Ley de Instituciones Hipotecarias, 7 L.P.R.A. sec. 1051 *et seq.*, y a cualquier otra institución o persona que se dedique a negocios de intermediación financiera como prestamista, agente, corredor o intermediario de inversiones, depósitos, préstamos o financiamientos con un volumen combinado de negocios en exceso de diez mil dólares ($10,000), sin estar específicamente autorizado a tales fines por ley y reglamento. 7 L.P.R.A. sec. 2004(a).

Entre las facultades del Comisionado se encuentra el atender, investigar y resolver las querellas presentadas a la Junta o a la Oficina del Comisionado; imponer multas administrativas por las violaciones a las leyes que administra o las reglas, reglamentos y órdenes aprobados o dictados por él. 7 L.P.R.A. 2010. En este menester, el Comisionado podrá, según dispuesto por la Ley, emitir previa notificación y vista, órdenes para cesar y desistir y prescribir los términos y determine son para el beneficio del público [sic]. Cuando de acuerdo al Comisionado la referida violación causa o puede causar un grave daño inmediato a la industria, ciudadanía o personas en particular, éste podrá emitir dicha orden de carácter sumario, obviando el requisito de notificación y celebración de

la vista, hasta tanto se disponga en forma final cualquier procedimiento instituido de acuerdo con esta sección. 7 L.P.R.A. sec. 2010.

Igualmente el Comisionado está facultado para llevar a cabo toda clase de estudios e investigaciones sobre asuntos que afecten a cualquier rama de la industria bancaria, financiera y valores para los cuales podrá requerir la información que sea necesaria, pertinente y esencial para lograr tales propósitos. 7 L.P.R.A. sec. 2010. El Comisionado podrá además, en los casos dispuestos por ley, imponer multas administrativas. 7 L.P.R.A. sec. 2020. Dentro de esas facultades delegadas por ley, la OCIF puede:

> (15) (A) Otorgar contratos o convenios de cooperación con otras jurisdicciones para, entre otras cosas, llevar a cabo exámenes conjuntos y compartir información confidencial, no obstante lo dispuesto en la sec. 2020(d) de este título, recopilada en dichos exámenes de instituciones financieras, coordinar y compartir información con cualquier otra agencia supervisora de instituciones financieras de cualquier otra jurisdicción, o cualquier organización afiliada con o representando una o más agencias supervisoras de instituciones financieras.
>
> (B) Antes de divulgar cualquier información confidencial a tenor con lo dispuesto en párrafo (A) de esta cláusula, el Comisionado obtendrá de dicha agencia supervisora un compromiso de mantener el carácter **confidencial** de tal información, hasta donde sea permisible bajo ésta o cualquier otra ley aplicable.

7 L.P.R.A. sec. 2010. (Énfasis suplido).

En lo atinente a este recurso, una de las leyes que administra la OCIF es la Ley Núm. 60 de 18 de junio de 1963, conocida como la Ley Uniforme de Valores, 10 L.P.R.A. sec. 851 *et seq*. Precisamente, en

virtud de dicha ley la OCIF inició la investigación de las operaciones de UBS en 2013. Mediante dicha ley, la Asamblea Legislativa dispuso un mecanismo uniforme para prohibir prácticas fraudulentas en relación con el negocio de valores en Puerto Rico. Específicamente, el propósito de la Ley Núm. 60 es:

> [P]roteger a los inversionistas y al público en general mediante la exigencia de ciertos requisitos a las personas que se dediquen al negocio de valores y la creación de un organismo gubernamental con poderes de **supervisión y fiscalización** sobre diversas fases del negocio, a los fines de evitar que se incurra en prácticas fraudulentas en el curso del mismo.

Olivella Zalduondo v. Triple S, 187 D.P.R. 625, 635 (2013). (Énfasis suplido).

La confidencialidad que invoca la OCIF, y que secunda UBS en este caso, surge del Art. 406 de la Ley Núm. 60. **Este artículo está relacionado con las normas generales por las que se rige la OCIF en la administración de la Ley 60.**

> (a) Este capítulo será administrado por el Comisionado de Instituciones Financieras.
>
> (b) Será ilegal para el Comisionado o cualesquiera de sus oficiales o empleados usar para beneficio personal cualquier información que haya sido archivada con u obtenida por el Comisionado y que no haya sido hecha pública. Ninguna disposición de este capítulo autoriza al Comisionado, ni a ninguno de sus oficiales o empleados, a revelar ninguna de esa información **excepto entre ellos mismos o cuando sea necesario o apropiado en un procedimiento o investigación de acuerdo con las disposiciones de este capítulo.** Ninguna disposición de este capítulo crea o deroga ningún privilegio que exista, cuando se requiera evidencia documental o cualesquiera otra clase de evidencia por citación dirigida al Comisionado o cualesquiera de sus oficiales o empleados.
>
> (c) El Comisionado podrá, mediante reglamento u orden, fijar los derechos a ser cobrados por

> los exámenes y radicaciones con arreglo a la sec. 883 de este título, así como por otras radicaciones misceláneas para las cuales no se especifica derecho alguno en ninguna otra disposición del presente capítulo.

10 L.P.R.A. sec. 886. (Énfasis suplido).

Del texto de esta ley, interpretada según su contexto, se desprende que se establece como política institucional la confidencialidad de los documentos administrados, pues se le prohíbe al Comisionado y sus funcionarios su uso "para beneficio personal". **Esta ley es clara en cuanto a su aplicación hacia los funcionarios de la OCIF y no pretende limitar el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.** Pues nada en su texto impide, que "cuando sea necesario" o "apropiado en un procedimiento" o "investigación de acuerdo con las disposiciones" se revele cierta información que institucionalmente pudiera ser confidencial, en cuyo caso, dispone la ley, aplicarán los privilegios evidenciarios. Esta es la única disposición aprobada por la Asamblea Legislativa que la OCIF ha invocado a favor de la confidencialidad.

Por otro lado, la Sección 8 del Reglamento Núm. 6078 de la OCIF, efectivo desde el 18 de febrero de 2000, mejor conocido como el *Reglamento de la Ley Uniforme de Valores de Puerto Rico*, establece lo siguiente en cuanto al carácter público o confidencial de los documentos que administra la OCIF en relación a la Ley 60.

> **Sección 8.1.** Los siguientes son <u>documentos públicos sujetos a inspección por el público</u>:

i. Toda solicitud para inscripción como corredor-traficante, asesor de inversiones, agente o representante de un asesor de inversiones y toda radicación de notificación sometida por un asesor bajo cubierta federal o representante del asesor bajo cubierta federal;

ii. Toda notificación relacionada con el establecimiento de sucursales y todo documento anejo a la misma;

iii. Toda declaración de inscripción de valores por notificación, coordinación, o cualificación, incluyendo todo documento anejo a la misma y toda radicación de notificación de valores bajo cubierta federal.

Sección 8.2. De lo dispuesto en la sección 8.1., arriba, se hace una **excepción** en relación con cualquier documento que el Comisionado, en su discreción, ordene sea clasificado como confidencial después de recibir una petición para que se le brinde tratamiento confidencial a tal documento. Dicha petición deberá explicar detalladamente las razones y necesidad para dicho trato confidencial.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Comisionado podrá rescindir la orden que clasifica cualquier documento como confidencial. La orden que rescinda el trato confidencial de un documento será emitida a tenor con las disposiciones para procedimientos adjudicativos provistos en la Ley 170 y el Reglamento 3920, adoptado por el Comisionado el 23 de junio de 1989, titulado "Para reglamentar los procedimientos adjudicativos bajo la jurisdicción de la Oficina del Comisionado de Instituciones Financieras" ("Reglamento 3920").

Se puede notar que, según el Reglamento Núm. 6078, **promulgado por la OCIF**, el acceso a la información pública es la norma y la confidencialidad es la excepción. Ahora bien, en el presente caso, la OCIF, UBS y los *amicus curiae* que han comparecido, utilizan la siguiente disposición reglamentaria **administrativa** como fundamento para sostener la alegada confidencialidad:

> **Sección 8.3. El producto de las investigaciones y exámenes de los corredores-traficantes, asesores de inversiones, agentes, representantes de asesores de inversiones, agentes de emisores, asesores bajo cubierta federal y representantes de asesores bajo cubierta federal, llevados a cabo por los examinadores del Comisionado o por sus agentes autorizados, sean éstos públicos o privados, y el producto de cualquier otra investigación autorizada por la Ley Número 4 de 11 de octubre de 1985, según enmendada, incluyendo los informes de los examinadores y otros documentos obtenidos durante dichas investigaciones y exámenes, será de naturaleza confidencial.**

(Énfasis suplido).

Según se desprende de la jurisprudencia citada, una disposición de este tipo, que limita el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, aun si fuese aprobada por la Asamblea Legislativa, debe ser considerada bajo un escrutinio estricto y se debe interpretar restrictivamente a favor del acceso a la información. Es decir, aunque está clara la intención **de la OCIF** en mantener la confidencialidad de los documentos obtenidos y de los informes rendidos en el transcurso de su investigación, este Reglamento no fue aprobado por la Asamblea Legislativa. De todos modos, aun reconociéndole fuerza de ley, la aplicación de esta disposición está sujeta a que se demuestre el interés apremiante en mantener la confidencialidad. En el supuesto de que se supere ese requisito, su aplicación estará sujeta a un justo balance entre dicho interés y el derecho de acceso a la información pública.

-C-

Por último, en cuanto a la procedencia de la *Petición de Mandamus* como mecanismo procesal para requerir documentos públicos que el Gobierno se ha negado a proveer en virtud de una ley especial, es preciso exponer lo siguiente.

El auto de *mandamus*, procede para hacer cumplir un deber ministerial claramente establecido por ley o que resulte del empleo, cargo o función pública. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 D.P.R. 406 (1994); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 D.P.R. 407 (1982); 32 L.P.R.A. secs. 3421 y 3422. En *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 D.P.R. 264 (1960), el Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció que las siguientes consideraciones deben ser tomadas en cuenta al adjudicar una solicitud de este tipo:

> (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.

Según se desprende de las normas anteriores, el *mandamus* no es un remedio de primera aplicación, sino

que se trata de un recurso extraordinario que se utiliza como alternativa cuando puede constatarse que otros medios han resultado o habrán de resultar fútiles. Véase, 32 L.P.R.A. sec. 3423 ("[e]ste auto no podrá dictarse en los casos en que se encuentre un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley"); *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*; *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior,* 103 D.P.R. 235 (1975).

El auto de *mandamus* "se dirigirá a cualquier tribunal inferior, corporación, junta o persona obligada al cumplimiento de un acto que la ley particularmente ordene como un deber resultante de un empleo, cargo o [una] función pública". Art. 650 del Código de Enjuiciamiento Civil de 1933, 32 L.P.R.A. sec. 3422. Como requisito de forma, el auto de *mandamus* requiere que se presente la petición jurada por la parte que promueve su expedición. Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 L.P.R.A. Ap. V, R. 54. Igualmente, el recurso requiere que sea dirigido a la persona obligada al cumplimiento de un acto, con el único propósito de compeler a ese cumplimiento. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, *supra*.

El Tribunal Supremo en reiteradas ocasiones ha expresado que el recurso de *mandamus* es un remedio legal de naturaleza privilegiada y extraordinaria que no deberá invocarse cuando exista otro remedio claro en ley, debido a que su objetivo no es el de reemplazar remedios legales, sino suplir la falta de ellos. *Purcell Ahmed v. Pons Núñez*, 129 D.P.R. 711

(1992). Incluso cuando el acto solicitado proceda como cuestión de derecho, la expedición del auto judicial en discusión descansa en la sana discreción del tribunal. Véase Voto Particular de Conformidad en *Asociación de Residentes Piñones, Inc. v. J.C.A.*, 142 D.P.R. 599 (1997). Para favorablemente mover esta discreción, no basta que el promovido tenga el deber de ejecutar el acto ministerial alegado, sino que el promovente también deberá tener un derecho claro y definido a lo reclamado; de otra forma, no procederá su expedición. *Dávila v. Superintendente General de Elecciones, supra*.

En lo atinente a la disposición de este recurso, es pertinente señalar que, en *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, *supra*, en las págs. 279-280, el Tribunal Supremo sostuvo que:

> Para que el derecho a la **inspección de documentos** pueda reclamarse por *mandamus*, no precisa una ley que expresamente imponga deber alguno de permitir la inspección, como una obligación comprendida en las atribuciones de un cargo. Basta que el derecho a la inspección que se reclama exista para que *ipso facto* surja el deber impuesto implícitamente por el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de permitir tal inspección. (Énfasis suplido).

Así pues, no cabe duda de que para ejercer el derecho de acceso a la información pública, cuando una institución del Estado se ha negado bajo una de las excepciones reconocidas en la jurisprudencia, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha encontrado apropiado que tal reclamo se canalice vía un *Recurso de Mandamus*. Ahora bien, su expedición estará sujeta a la consideración de los criterios antes mencionados.

Entre ellos se encuentran: el posible impacto que este 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. En cuanto al primer asunto, el Tribunal Supremo expresó que:

> … en la concesión del auto de *mandamus* deben considerarse no solo los requisitos que imponen los estatutos orgánicos y nuestra jurisprudencia interpretativa al respecto, sino los factores que, sin intención de ser taxativos, se han mencionado. En ese contexto ya antes hemos reconocido que el factor más importante al evaluar la concesión de un auto de *mandamus* es el posible impacto que tal recurso pudiera ocasionar al interés público. A estos efectos expresamos que, "de ordinario", el posible impacto público que tendrá la expedición del *mandamus* será proporcional a la importancia del deber ministerial que se alega ha sido incumplido y que se pretende vindicar mediante el *mandamus*. La "discreción" del auto y su relación con los remedios de equidad implica, entonces, que "el tribunal no está atado a un remedio fijo sino que se puede diseñar un remedio compatible con los intereses públicos envueltos".

AMPR v. Srio. Educación, E.L.A., *supra*, en las págs. 268-269; *Noriega v. Hernández Colón*, *supra*, en la pág. 448.

"En otras palabras, el remedio no se concede *ex debito justitiae* y tan pronto se reconoce el derecho del peticionario, sino únicamente cuando el tribunal esté convencido de que se cumplirán propósitos de utilidad social e individual. Para esos fines, es indispensable estimar qué efectos tendrá la orden en el adecuado cumplimiento de las responsabilidades del funcionario afectado por ella y hasta qué punto habrá de beneficiar al solicitante. Procede, en síntesis, establecer el más fino equilibrio posible entre los

diversos intereses en conflicto". *Dávila v. Superintendente, supra*, en la pág. 284.

III.

-A-

Comenzamos por atender el primer señalamiento de error expuesto por UBS (KLAN201500881) en cuanto a la idoneidad de la *Petición de Mandamus* como mecanismo procesal para solicitar el acceso a los documentos en cuestión, cuando existe, como en este caso, una disposición reglamentaria que sirve como fundamento a la agencia para alegar la confidencialidad de los documentos que administra. La postura de UBS consiste en que no existe en este caso un "deber ministerial" que la OCIF haya incumplido.

Surge del derecho arriba expuesto que el *Mandamus* es el recurso que de ordinario se utiliza para exigir el acceso a documentos públicos que obran en poder del Estado. Basta que exista un derecho claro a lo solicitado para que pueda presentarse la acción de *Mandamus*, independientemente de las defensas que después pueda invocar la parte demandada. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que "[p]ara que el derecho a la inspección de documentos pueda reclamarse por *mandamus*, no precisa una ley que expresamente imponga deber alguno de permitir la inspección, como una obligación comprendida en las atribuciones de un cargo. Basta que el derecho a la inspección que se reclama exista para que *ipso facto* surja el deber impuesto implícitamente por el Art. 409 del Código de Enjuiciamiento Civil de permitir tal inspección".

Dávila v. Superintendente, *supra*, en las págs. 279-280.

A la luz de lo anterior, descartamos que se haya cometido el primer error señalado por UBS (KLAN201500881), pues, lejos de haber demostrado que el recurso de *Mandamus* no es apropiado para instar la solicitud de acceso a información pública en poder de la OCIF, el planteamiento de UBS está más bien relacionado a los méritos de la petición y las posibles defensas que podría plantear de ordinario una agencia, que como en este caso la OCIF, entiende que no ha incumplido algún deber ministerial. Ambas cosas, como veremos más adelante, inciden en la determinación final del tribunal en cuanto a si expide o no el recurso. De hecho, UBS así lo reconoce pues dedica gran parte de la discusión de este señalamiento a exponer las razones por las que entiende que no se cumplen en este caso los criterios para la expedición del recurso.

Aun así, UBS cuestionó que el *Mandamus* sea "procesalmente viable"[10] para entablar la acción judicial en este caso y citó un sinnúmero de casos resueltos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en los que se ha expresado que no procede un *Mandamus* cuando el alegado "deber ministerial" que se pretende exigir es en realidad una función discrecional. Además, entiende que las expresiones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Dávila v. Superintendente de*

[10] Recurso KLAN201500881, pág. 19.

Elecciones, *supra*, no nos obligan en este caso. Atenderemos brevemente este planteamiento.

UBS no citó disposición legal alguna que les impida a los demandantes e interventores utilizar el mecanismo procesal del *Mandamus* para ejercer el derecho de acceso a información pública cuando una ley o disposición reglamentaria, establece **cierta** confidencialidad que podría servirle a la agencia para negarse a producir lo solicitado. Tampoco fundamentó su insinuación de que este tipo de casos, en los que existe una ley o reglamento que sirven como defensa al Estado para negarse a proveer acceso a los documentos públicos, sean comparables con los casos en los que otros demandantes han intentado hacer cumplir un "deber discrecional" al Estado. Nada en nuestro ordenamiento caracteriza el derecho de acceso a la información pública como una facultad discrecional de una agencia administrativa.

En Puerto Rico existe un derecho fundamental de acceso a la información pública, que emerge de la necesidad de que los ciudadanos examinen e investiguen cómo se conducen sus asuntos. *Trans Ad de P.R. v. Junta de Subastas*, 174 D.P.R. 56 (2008*); Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum,* 170 D.P.R. 582 (2007); *Nieves v. Junta*, 160 D.P.R. 97 (2003). A modo de ejemplo, tanto en *Dávila v. Superintendente, supra*, como en *Nieves Falcón v. JLBP, supra*, se utilizó el procedimiento discrecional del *Mandamus* para requerir de las autoridades públicas el acceso a la información. Este derecho, de índole constitucional,

establece que la prensa y el público en general tiene derecho a la información y obliga a los tribunales a su más celosa protección.

-B-

Por estar estrechamente relacionados entre sí, a continuación discutiremos en conjunto el primer error señalado por la OCIF (KLAN201500877), el segundo error señalado por UBS (KLAN201500881) y el único error señalado por los demandantes e interventores (KLAN201500962).

En su primer señalamiento de error, la OCIF planteó que erró el TPI al no expresarse sobre la constitucionalidad de las disposiciones de la Ley Núm. 60 y su Reglamento, que prohíben la divulgación de la información producto del examen realizado por la OCIF a UBS. En la discusión del señalamiento, la OCIF aludió a una supuesta "prohibición absoluta" de divulgación de la información producto de la investigación realizada a UBS. Acto seguido adujo que "[n]ada dispuso el Tribunal sobre la constitucionalidad de las leyes y reglamentación aplicables a la OCIF que prohíben la divulgación de información producto dE sus investigaciones".[11]

Es norma reiterada que las leyes son y se presumen constitucionales hasta tanto un tribunal competente declare lo contrario. Los tribunales tienen la obligación de no adjudicar la constitucionalidad de una ley si no es necesario para resolver la controversia planteada y, más aún, cuando los autos

[11] Recurso KLAN201500877, págs. 15-16.

son inadecuados para tal adjudicación. *Caquías v. Asoc. Res. Mansiones Río Piedras*, 134 D.P.R. 181, 188 (1993).

En el caso de autos, le asiste a los demandantes e interventores un derecho fundamental de acceso a la información pública como bien invocaron en su *Petición de Mandamus*. Esto choca con la alegada confidencialidad que la OCIF y UBS han invocado en su defensa. Nos corresponde entonces armonizar estos intereses en conflicto.

La Ley Núm. 60, *supra*, prevé, aunque en el contexto ético institucional de exigirle confidencialidad a sus propios funcionarios, que de "ser necesario" o "apropiado en un procedimiento" o "investigación" los documentos que administra podrían ser revelados sujeto a los privilegios evidenciarios. En ese sentido, nada impide que un tribunal le ordene a la OCIF, revelar ciertos documentos con las salvaguardas que procedan, pues así lo dispuso la Asamblea Legislativa. El Artículo 406 de la Ley Núm. 60 establece como política institucional de la OCIF el no utilizar los documentos para beneficio personal, pero es clara al hacer la siguiente salvedad: "[n]inguna disposición […] autoriza al Comisionado, ni a ninguno de sus oficiales o empleados, a revelar ninguna de esa información <u>excepto</u> entre ellos mismos o <u>cuando sea necesario o apropiado en un procedimiento</u> o investigación de acuerdo con las disposiciones de este capítulo". 10 L.P.R.A. sec. 886. Por lo tanto, la Ley no impide la divulgación.

Ahora bien, sí existe una disposición reglamentaria que establece la confidencialidad del "producto" de las investigaciones, como por ejemplo los "informes de los oficiales examinadores" y los "documentos obtenidos" durante las investigaciones. Sin embargo, esta disposición, por ser limitativa del derecho de acceso a la información pública y no ser aprobada por la Asamblea Legislativa, debe ser atendida con recelo y debemos interpretarla restrictivamente a favor del acceso a la información. Es nuestro deber ser conscientes de que la propia Ley 60, en virtud de la cual se aprobó dicho reglamento, no establece la confidencialidad que se menciona en el reglamento. Como indicamos, La Ley 60 reconoce que podría ser necesario revelar los documentos. 10 L.P.R.A. sec. 886.

Existen normas jurisprudenciales sobre la interpretación de este tipo de disposiciones y su efecto en la concesión de los remedios que permiten aplicar los estatutos envueltos sin necesidad de hacer una determinación sobre su constitucionalidad. El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que "toda etiqueta legislativa de confidencialidad debe evaluarse frente al derecho de acceso a información invocado por el ciudadano. En vista de que tal derecho es de carácter fundamental, **la legislación debe someterse a un análisis de escrutinio estricto**. Al mismo tiempo, debe ser interpretada restrictivamente a favor del acceso". *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, en la pág. 592, (énfasis suplido).

En atención a lo anterior, resolvemos que actuó correctamente el TPI al no aquilatar la constitucionalidad de la Sección 8.3 del Reglamento 6078, pues los tribunales no deben entrar a considerar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o de una actuación a menos que sea imprescindible y que la controversia bajo consideración no pueda adjudicarse por otros fundamentos. *Pueblo v. Yip Berríos*, 142 D.P.R. 386, 421 (1997).

A lo largo de la discusión del mencionado primer señalamiento de error de la OCIF y de los dos señalamientos de error expuestos por UBS, se discuten los méritos de la decisión del TPI al conceder parcialmente la *Petición de Mandamus*. Plantean que el TPI debió resolver a favor de la "absoluta confidencialidad" y citan en apoyo lo resuelto en *Nieves Falcón v. JLBP*, 160 D.P.R. 97 (2003) y *Angueira Navarro v. JLBP*, 150 D.P.R. 10 (2000).[12] Un análisis de dicha jurisprudencia revela que la norma establecida por el Tribunal Supremo de Puerto Rico cuando se enfrenta a una **ley** que establece la confidencialidad de ciertos documentos es realizar un balance de intereses entre la confidencialidad y el acceso a la información. Así, el alto foro ha concedido "**el remedio de <u>acceso limitado al expediente</u> cuando, a pesar de un reclamo legítimo de confidencialidad estatal, la interpretación restrictiva a favor del solicitante y la totalidad de las circunstancias así lo requieren**". *Nieves Falcón v. JLBP, supra*, en la

[12] Recurso KLAN201500881, págs. 25-26.

pág. 106. De modo que no es correcta la postura de "todo o nada" que han asumido todos los apelantes en este caso.

Enfatizamos que, aun en casos donde se ha reconocido la validez de las normas de confidencialidad establecidas en ley, y el interés público en no divulgar la información, el Tribunal Supremo "balanceando los intereses en conflicto" ha concedido el "derecho a acceder cierta información que obra en los documentos que conserva" el ente gubernamental. *Id.* El Tribunal Supremo ha cualificado que dicho acceso no puede ser "irrestricto o implicar que el [peticionario] tiene derecho a que se le entregue la totalidad del expediente". *Id.*, en las págs. 106-107.

Un análisis correcto de las normas aplicables aquí discutidas, requiere que el TPI evalúe la norma de confidencialidad del Reglamento Núm. 6078 *vis a vis* el derecho de acceso a información pública que reclaman los demandantes e interventores en este caso. Una de las alternativas viables que tenía el TPI era conceder un acceso limitado a los documentos que solicitaron los demandantes e interventores, solo en la medida en que el interés público lo permitiese, protegiendo además los derechos de terceros y respetando los privilegios evidenciarios.

Precisamente, en este caso el TPI evaluó los documentos en cámara, aquilató su naturaleza y ejercicio su sano juicio al determinar cuáles documentos eran necesarios para que los demandantes e

interventores evalúen si tienen algún curso de acción legal contra UBS y les concedió el acceso a sus expedientes y a los *Exhibits* B y C. Pero, protegió los "resultados" de los procesos investigativos de la OCIF y los documentos que demuestran las "técnicas de investigación" de dicha agencia al no revelar el Informe de Referido (Carpetas I y II) ni las hojas que contienen notas a manuscrito de los investigadores. Todo ello, en atención al interés apremiante del Estado en que no se menoscaben las facultades investigativas de la OCIF. Asimismo, excluyó de la divulgación aquellos documentos que a su juicio estaban relacionados con terceros que no son parte del pleito (*Exhibit* A), los que contienen "secretos de negocio" y comunicaciones "abogado cliente" que son de índole privilegiada. Todo esto nos lleva a concluir que el ejercicio que realizó el TPI al evaluar los documentos en cámara y conceder un acceso limitado a los documentos es razonable y se ajusta al derecho aplicable.

Los demandantes e interventores señalan como error que el TPI no aplicó lo resuelto en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, al no ordenar que la OCIF entregara todos los documentos que generó durante el transcurso de su investigación. Sin embargo, como ya señalamos anteriormente, la evaluación que deben realizar los tribunales en este tipo de casos varía según la totalidad de las circunstancias. Debido a que las leyes y reglamentos aquí envueltos son distintos al Art. 15 de la Ley Núm.

77 de 25 de junio de 1964, considerada por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, los demandantes no están en posición de exigir que el resultado sea exactamente igual. El TPI les concedió el remedio, en la medida necesaria, para que determinen que curso de acción seguir contra UBS, si alguno.

No son correctos los argumentos de la OCIF y UBS en cuanto a que proceda la confidencialidad absoluta. Al resolver de este modo el TPI entendió que había un interés apremiante del Estado en mantener la confidencialidad y limitó de cierto modo el derecho de acceso a la información que les reconoció a los demandantes e interventores. Esta determinación nos parece razonable, pues no cabe duda de que para poder ejercer sus facultades fiscalizadoras la OCIF necesita cierto grado de confidencialidad en sus procesos investigativos, en la medida en que ello es necesario para obtener información que de otro modo sería muy oneroso para el Estado conseguir. Por ejemplo, es muy probable que UBS le haya entregado a la OCIF información bajo el palio de confidencialidad del Reglamento 6078. Sobre este aspecto, cabe citar las siguientes expresiones del Secretario del Departamento de Justicia, que aunque en otro contexto, están relacionadas a este asunto:

> […] Vemos, pues, que la ley orgánica de la OCIF confiere autoridad al Comisionado para realizar, particularmente, contratos o acuerdos con instituciones o entidades públicas.
>
> Por otro lado, cabe mencionar que, en vista de que la OCIF tiene el poder para fiscalizar y supervisar las instituciones

> financieras que operen o hagan negocios en Puerto Rico, esta Oficina será considerada una agencia de orden público, a fin de poder recopilar el historial criminal de las personas bajo investigación en el descargo de las funciones que el ordenamiento jurídico vigente le impone, pudiendo solicitar dicha información ante las agencias locales o federales directamente. Art. 3 de la Ley Núm. 4, 7 L.P.R.A. § 2003. A la información así obtenida, la OCIF habrá de otorgarle el mismo grado de confidencialidad que le confiera a dicha información la agencia de investigación y orden público que la hubiere suministrado. Id.
>
> Fíjese que la OCIF debe tener especial cuidado al manejar la información que recibe de las agencias, específicamente, aquellas identificadas como de investigación y orden público. No obstante, observamos que el borrador del acuerdo cooperativo exige que tanto la OCIF como la Oficina del Contralor garanticen la confidencialidad de la información, investigación, auditoría intercambiada y de cualquier documento, comunicación, dato o expediente al cual tengan acceso.

Op. Sec. Just. 2011-16, 14 de septiembre de 2011.

No está en duda que las funciones que realiza la OCIF, al igual que la Oficina de Asuntos Monopolísticos del Departamento de Justicia, persiguen proteger unos intereses de la "más alta jerarquía y constituyen un interés apremiante del Estado". *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, *supra*, pág. 595. La Ley Núm. 60, pretende "evitar que entidades dedicadas a dicho negocio cometan fraude en las transacciones de valores y […] asegurarse de que tanto los valores que se intercambien, como las personas que se dedican a este tipo de transacción estén debidamente registradas". *Olivella Zalduondo v. Triple S*, 187 D.P.R. 625, 646 (2013).

Al igual que en *Colón Cabrera*, en este caso la OCIF ha insistido una y otra vez en que, de verse obligada a revelar todos los documentos de la investigación a UBS, se menoscabarían sus funciones investigativas pues ello sería un disuasivo para que otras instituciones brinden información voluntariamente bajo el palio de confidencialidad y además quedarían expuestas sus técnicas de investigación. También, ha sostenido que los documentos solicitados contienen secretos de negocios y datos sensitivos de terceras personas ajenas al pleito.

Ese interés apremiante debe balancearse con el derecho fundamental de acceso a información de los demandantes e interventores, a la luz de la totalidad de las circunstancias. En ese menester hemos tenido en cuenta que el reclamo de los demandantes e interventores surge precisamente de la actuación de la OCIF al publicar el 9 de octubre de 2014 el "*Settlement Agreement*" con UBS. Además, precisa dejar establecido que la investigación de OCIF sobre las operaciones de UBS está terminada, por lo que la divulgación limitada de los expedientes no afectará alguna investigación en curso. Luego de considerar todas las circunstancias reseñadas, estamos convencidos de que en este caso solamente procede la divulgación de la información que los demandantes e interventores necesitan para determinar si tienen una causa de acción contra UBS, salvaguardando la confidencialidad de los métodos de investigación de la OCIF, de la información suministrada por personas

privadas bajo el palio de confidencialidad y de terceros que no han consentido a su divulgación.

Solo así, hacemos un justo balance entre el derecho a la información de los demandantes e interventores y la confidencialidad necesaria para que la OCIF pueda ejercer en lo sucesivo sus facultades fiscalizadoras y tareas investigativas. Además, protegemos toda aquella información privilegiada, según las Reglas de Evidencia, 32 L.P.R.A. Ap. VI, tal y como lo reconoce la propia Ley Núm. 60.

Por lo tanto, fue razonable la decisión del TPI al permitir el acceso limitado a los documentos solicitados. Más aun, se ajustó a la norma establecida por el Tribunal Supremo al expresar que se "permitirá la divulgación de toda información pertinente, no privilegiada y que no revele técnicas de investigación de [la agencia] ni de sus informantes. El tribunal tampoco divulgará información que haya sido obtenida por la [agencia] de personas privadas bajo el palio de confidencialidad". *Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, supra*, en la pág. 596.

UBS cataloga como arbitraria la decisión del TPI al ordenar la entrega de los *Exhibits* B y C, bajo el razonamiento de "ser información pública debido a lo allí expuesto". La preocupación principal alegada por UBS es que estos contienen información sobre las identidades de los corredores sujetos a medidas de supervisión como producto del acuerdo, sin que se haya demostrado conducta fraudulenta de su parte o sin que ellos hayan tenido la oportunidad de defenderse.

Inferimos que el TPI ordenó la entrega de estos *Exhibits* B y C así como el Formulario de Relevo en blanco porque, distinto al *Exhibit* A, estos son **necesarios** para que los demandantes e interventores determinen si alguno de esos agentes les ha prestado servicios y decidan qué acciones tomar. Claro está el hecho de que el nombre de alguno de esos agentes figure allí no indica que proceda la imposición de responsabilidad automáticamente, pues esto estará sujeto a que en su día se pruebe la conducta imputada. Este argumento tampoco nos mueve a dejar sin efecto el juicio que ejerció el TPI al evaluar la prueba en cámara y determinar cuáles documentos eran susceptibles de divulgación.

La determinación del TPI al no ordenar la divulgación del *Exhibit* A y de las Carpetas I y II también fue razonable. El *Exhibit* A, relacionado con los relevos que firmaron algunos clientes de UBS afectados, como indicó el TPI, contiene información personal y financiera que es confidencial de terceros que no son parte del caso ni han autorizado su divulgación. En beneficio de los demandantes e interventores se autorizó la divulgación de un modelo de formulario en blanco. Las Carpetas I y II contienen el Informe de Referido preparado por los examinadores de la OCIF, es producto o resultado de la investigación y, como tal, revela las técnicas de investigación que el Reglamento 6078 pretende proteger, por lo que tampoco procedía su divulgación.

-C-

Por último, en su segundo señalamiento de error, la OCIF (KLAN20150877) cuestionó la aparente contradicción en la que incurrió el TPI en las páginas 40 a la 41 de la *Sentencia* apelada, en tanto expresó "resolvemos que la información solicitada podrá ser divulgada de forma confidencial relacionada a información financiera y personal sensitiva de terceros así como a técnicas internas de investigación de la OCIF e impresiones mentales de sus investigaciones".[13] Lo que el TPI quiso expresar era que dicha información podrá ser "retenida de forma confidencial" en vez de "divulgada de forma confidencial", pues esa es la única alternativa razonable si miramos las conclusiones que hizo el tribunal en detalle respecto a cada documento que consideró. Al parecer se trata de un error tipográfico, pues se desprende de cada conclusión emitida por el TPI que las denegatorias de acceso a los documentos estuvieron basadas precisamente en esos fundamentos: (1) información financiera y personal sensitiva de terceros; (2) revelan técnicas internas de investigación de la OCIF e impresiones mentales de sus investigaciones; y (3) están protegidas por los privilegios evidenciarios.

Sin embargo, en la lógica que articula la decisión apelada, aunque parece haberse cometido este error el mismo no es trascendental ni afecta las determinaciones detalladas que hizo el TPI respecto a

[13] Apéndice del Recurso KLAN201500962, pág. 336-337.

cada uno de los documentos evaluados. Más aun, la parte dispositiva de la *Sentencia* claramente establece que la OCIF deberá entregar "la información y documentación solicitada **con excepción** de la documentación que está protegida por los privilegios evidenciarios y que es materia confidencial, según pormenorizada".[14] En cuanto a este particular basta señalar que "es preciso recordar que el corolario básico del Derecho apelativo es que la apelación o revisión se da contra la sentencia o decisión apelada; es decir, contra el resultado y no contra sus fundamentos". *Pueblo v. Pérez,* 159 D.P.R. 554, 566 (2003); que cita *Asoc. Pesc. Pta. Figueras, Inc. v. Pto. del Rey,* 155 DPR 906 (2001).

IV.

Por los fundamentos expuestos anteriormente, confirmamos en su totalidad la *Sentencia* emitida por el TPI el 22 de mayo de 2015.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

[14] Apéndice del Recurso KLAN201500962, pág. 337.