

# DERECHO CONSTITUCIONAL

## ARTÍCULO

EFRÉN RIVERA RAMOS\* & GABRIELA MOROS LUCES\*\*

Introducción.....	40
I. <i>Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica, Apostólica y Romana</i> .....	41
A. Trasfondo procesal .....	41
B. La opinión mayoritaria .....	42
C. Las opiniones disidentes de los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez .....	45
i. Cláusulas de establecimiento y libertad de culto .....	45
ii. Los concordatos, el Tratado de París, el caso de <i>Municipality of Ponce</i> y el Código de Derecho Canónico.....	48
a. La interpretación de la juez asociada Rodríguez Rodríguez .....	48
b. La interpretación del juez asociado Colón Pérez .....	51
iii. Implicaciones prácticas .....	53
D. Análisis.....	57
i. Contexto .....	57
ii. La intromisión indebida bajo la cláusula de separación.....	59
iii. El Derecho Canónico en opiniones de Derecho Civilista .....	65
iv. Comentarios finales .....	67
II. <i>Bhatia Gautier v. Gobernador</i> .....	68
A. Hechos .....	68
B. El camino de la opinión mayoritaria.....	69
i. Derecho de acceso a información pública.....	70
a. Información oficial .....	71
b. Información oficial decisional .....	72
ii. El privilegio ejecutivo y la inspección en cámara .....	73
C. Opinión de conformidad del juez asociado Kolthoff Caraballo .....	74
D. Opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez .....	75
E. Opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez.....	78
F. Opinión disidente del juez asociado Estrella Martínez .....	80
G. Opinión disidente del juez asociado Colón Pérez .....	82
H. Análisis .....	83

---

\* Profesor catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

\*\* Estudiante de cuarto año y directora asociada de la Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico. La estudiante desea agradecer la labor de los editores que colaboraron con este escrito.

## INTRODUCCIÓN

**D**URANTE EL PASADO TÉRMINO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE PUERTO RICO, hallamos dos casos que atienden temas de Derecho Constitucional sobre los que entendemos es importante realizar un análisis. El primero es el caso de *Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica*.<sup>1</sup> En esta decisión, emitida durante el verano del 2018, el Tribunal Supremo debió determinar quién era el responsable por las pensiones de maestros de colegios católicos. Para ello, el Tribunal Supremo cambió el *status quo* que la Iglesia había gozado por más de un siglo. Desde la opinión del Tribunal Supremo federal de *Municipality of Ponce* del año 1908, se había entendido que las Iglesias católicas en Puerto Rico no tenían por qué incorporarse para que se les reconociera su personalidad jurídica, sino que gozaban de ella en virtud del Tratado de París de 1898.<sup>2</sup> A raíz de esa noción, el establecimiento de Iglesias católicas en Puerto Rico proliferó y la gran mayoría de ellas jamás se incorporaron, puesto que se entendía que gozaban de la personalidad jurídica reconocida a la entidad original existente para el 1908. Como consecuencia de lo anterior, cualquier Iglesia establecida por la Iglesia católica podía poseer bienes, pactar contratos y hasta poseer legitimación activa para llevar un pleito hasta el más alto de nuestros foros. No obstante, la decisión objeto de este análisis alteró estas circunstancias. Se determinó que *Municipality of Ponce* reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia católica como ente universal y que cada vez que se ha establecido una nueva Iglesia, parroquia o escuela católica, todas deben comprenderse como entidades *doing business as* de la Iglesia católica universal. Por lo tanto, quien es responsable por las pensiones de los maestros de la Academia del Perpetuo Socorro y demás colegios católicos es la Iglesia católica entera. Es decir, todas y cada una de las diócesis localizadas en Puerto Rico.

El segundo caso objeto de este análisis es *Bhatia Gautier v. Gobernador*.<sup>3</sup> La controversia en cuestión trata sobre si el proyecto de presupuesto que la Rama Ejecutiva debe entregar para la certificación de la Junta de Control Fiscal por mandato de la sección 202 de la *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act* (en adelante, “PROMESA”) es un documento público que debe ser divulgado a la ciudadanía en virtud del derecho constitucional al acceso a la información pública.<sup>4</sup> Al resolver la controversia, el Tribunal Supremo estableció que para que los tribunales de la Isla puedan dirimir este tipo de asuntos, no procede de forma automática el que se le ordene a la parte demandada que haga entrega del material para que sea objeto de una inspección en cámara.

---

<sup>1</sup> *Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica*, 2018 TSPR 106.

<sup>2</sup> *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296 (1908).

<sup>3</sup> *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59 (2017).

<sup>4</sup> *Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.)*, 48 U.S.C. § 2142 (2017).

En cambio, antes de realizar tal determinación, los tribunales en primer lugar deben otorgarle una oportunidad a la parte demandada para que someta un memorando de derecho en el cual especifique por qué el documento *no* es público o por qué —a pesar de ser público— es confidencial y, por ende, no debe ser divulgado. Esto representa un cambio sustancial en cuanto a la forma en que este tipo de pleitos solían dilucidarse y entendemos que también representa, una nueva traba para cualquier ciudadano que desee ejercer su derecho constitucional al acceso a la información pública.

## I. ACEVEDO FELICIANO V. IGLESIA CATÓLICA, APOSTÓLICA Y ROMANA

“It is not to be supposed that the judges of the civil courts can be as competent in the ecclesiastical law and religious faith of all these bodies as the ablest men in each are in reference to their own”.<sup>5</sup>

Por voz del juez asociado Estrella Martínez y recurriendo al poder de la regla 50 de su Reglamento,<sup>6</sup> el Tribunal Supremo de Puerto Rico resolvió que la Iglesia católica, Apostólica y Romana (en adelante, “Iglesia” o “Iglesia católica”) tiene personalidad jurídica propia y, por lo tanto, debe responder por las pensiones de cientos de maestros, empleados y ex empleados de colegios y academias católicas.

### A. *Trasfondo procesal*

A mediados del año 2016, empleados de la Academia del Perpetuo Socorro presentaron una demanda debido a que, el Fideicomiso del plan de pensiones de las escuelas católicas (en adelante, “Fideicomiso”) eliminó el *Plan de pensión para empleados* del cual eran beneficiarios, por no contar con suficientes fondos para sufragarlo.<sup>7</sup> El caso llegó hasta el Tribunal Supremo, el cual dictaminó a través de una sentencia, que la relación entre los empleados y el Fideicomiso consistía de un “vínculo obligacional subsidiario”.<sup>8</sup> Por lo tanto, procedía que los patronos participantes cumplieran con la obligación ya que el Fideicomiso estaba impedido de hacerlo.<sup>9</sup> El Tribunal Supremo ordenó que se celebrara una vista en el Tribunal

---

<sup>5</sup> *Watson v. Jones*, 80 U.S. 679, 729 (1871).

<sup>6</sup> Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 4 LPRA Ap. XXXI-B, R.50 (2012).

<sup>7</sup> El Fideicomiso es administrado por la Junta de Síndicos que cae bajo la Arquidiócesis de San Juan. Solamente los patronos participantes deben aportar a este Fideicomiso, no los empleados.

<sup>8</sup> *Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica*, 2018 TSPR 106, en la pág. 4.

<sup>9</sup> *Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica*, CC-2016-1053 (TSPR, 18 de julio de 2017). Como la opinión mayoritaria se limita a determinar cuál entidad es responsable, no le fue necesario especificar ciertas determinaciones de hechos y conclusiones de derecho contenidas en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia. Por ello, entendemos necesario abordar la resolución de ese foro para poder constatar ciertos detalles pertinentes en cuanto al contrato objeto de la controversia. Por ejemplo, el

de Primera Instancia (en adelante, “TPI”) para que se dilucidara cuáles de los patronos participantes poseían personalidad jurídica y, por ende, les correspondía responder en nombre del Fideicomiso.

Una vez celebrada la vista ordenada, el TPI resolvió que la Iglesia era el único demandado con personalidad jurídica puesto que, la Academia del Perpetuo Socorro y las demás escuelas que luego intercedieron en el pleito, no habían sido debidamente incorporadas y, por lo tanto, quedaban cobijadas por la personalidad jurídica de la Iglesia.<sup>10</sup> Consecuentemente, el TPI ordenó a la Iglesia a responder por la suma de \$4.7 millones adeudada por el Fideicomiso o, de lo contrario, ordenaría “el embargo de sus cuentas bancarias”.<sup>11</sup> Inconformes con la determinación del TPI, la Iglesia recurrió al Tribunal de Apelaciones (en adelante, “TA”) el cual revocó la determinación del TPI por entender que la responsabilidad del pago le correspondía únicamente al Fideicomiso. Es entonces cuando la Iglesia recurre ante el Tribunal Supremo.

### *B. La opinión mayoritaria*

En el caso de *Acevedo Feliciano* hay tres opiniones. La mayoritaria está compuesta por los jueces asociados Estrella Martínez, Kolthoff Caraballo, Pabón Charneco, Rivera García, Martínez Torres y Feliberti Cintrón. A su vez, el caso contiene dos disidencias por parte de la juez asociada Rodríguez Rodríguez — quien en ese momento fungía como juez presidenta interina— y el juez asociado Colon Pérez. La jueza presidenta Oronoz Rodríguez no intervino en el pleito.

La opinión mayoritaria del Tribunal Supremo coincidió con el dictamen del TPI. Inició su discusión estableciendo el contexto histórico entre España y la Iglesia en Puerto Rico antes de la cesión de la Isla a los Estados Unidos en el año 1898. Consecuentemente, recalcó el papel que jugaba la Iglesia para esa época como parte del Estado “*de facto* y *de jure*”.<sup>12</sup> En ese sentido, hizo referencia al rol de la Iglesia en cuanto a funciones públicas en Puerto Rico como colonia

---

contrato sobre la pensión establece que solamente los patronos participantes aportarían a la misma y no los beneficiarios. Por lo tanto, es a ellos a quienes les corresponde cumplir con la obligación que el Fideicomiso ha dejado de cumplir.

<sup>10</sup> *Acevedo Feliciano v. La Santa Iglesia Católica Apostólica en la Isla de Puerto Rico*, Civil Núm. SJ2016CV0131, 7-8 (904) (TPI, San Juan, 16 de marzo de 2018). En específico, el TPI entendió que conforme a la certificación del Departamento de Estado emitida el 22 de febrero de 2016, se constató que el Tratado de París había reconocido la personalidad jurídica de la Iglesia católica y que, por lo tanto, no tiene que registrarse como el resto de las corporaciones. De igual forma, a través de las certificaciones emitidas por la misma entidad el 6 de julio de 2016, se indicó que todas las escuelas y diócesis tampoco tienen que registrarse porque caen bajo la personalidad jurídica de la Iglesia católica. Finalmente, destacó que en una carta de parte de la Arquidiócesis de San Juan a la Academia del Perpetuo Socorro, se constató que la escuela pertenece a la Arquidiócesis y también es parte de la Iglesia católica. *Id.* en las págs. 3-4.

<sup>11</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 5.

<sup>12</sup> *Id.* en la pág. 7.

española.<sup>13</sup> Con ello se estableció lo indistinguible entre el Gobierno español y la Iglesia católica durante aquellos tiempos. Acto seguido, se citó el artículo 8 del Tratado de París, el cual reconoció la personalidad jurídica de la Iglesia y que, por lo tanto, le permitió conservar sus propiedades en la Isla. En particular el Tratado señala lo siguiente:

Queda por lo tanto declarado que esta renuncia o cesión, según el caso, a que se refiere el párrafo anterior, en nada puede mermar la propiedad, o los derechos que correspondan, con arreglo a las leyes, al poseedor pacífico, de los bienes de . . . *corporaciones* civiles o *eclesiásticas* . . . que tienen personalidad jurídica para adquirir y poseer bienes en los mencionados territorios renunciados o cedidos . . .<sup>14</sup>

Al Tratado se le suma la opinión del Tribunal Supremo federal en *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church* de 1908, en donde se confirmó que el Tratado de París había reconocido la personalidad jurídica de la Iglesia en Puerto Rico.<sup>15</sup> De este modo el Tribunal Supremo fundamentó su reconocimiento de personalidad jurídica a la Iglesia en Puerto Rico.

Una vez finalizada esta primera encomienda, el Tribunal Supremo se encargó de enmarcar la controversia como una “de índole puramente contractual”,<sup>16</sup> lo que significó que simplemente podía recurrir a la doctrina de principios neutrales de ley (en inglés *neutral principles of law*) la cual le permite a los tribunales dilucidar asuntos de Derecho Civil en los que la Iglesia es parte.<sup>17</sup> Asimismo, citó el caso de *Mercado, Quilinchini v. Universidad Católica de Puerto Rico* en el que dos profesoras universitarias fueron despedidas por haber contraído segundas nupcias sin antes haber anulado matrimonios anteriores conforme lo requiere el Derecho

---

<sup>13</sup> Históricamente se ha reconocido la función pública de la Iglesia católica en Puerto Rico en áreas como la educación y la salud. Véase JOSÉ JULIÁN ÁLVAREZ GONZÁLEZ, DERECHO CONSTITUCIONAL DE PUERTO RICO 1191 (2010) (*citando a* R.A. LÓPEZ, THE PRINCIPLE OF SEPARATION OF CHURCH AND STATE AS OBSERVED BY THE PUBLIC SCHOOLS OF PUERTO RICO FROM 1898 TO 1952 21-22 (1971)).

<sup>14</sup> Tratado de paz entre los Estados Unidos de América y el Reino de España (Tratado de París), EE.UU.-España, art. 8, 10 de diciembre de 1898, 30 Stat. 1754 (énfasis suplido).

<sup>15</sup> Véase *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296, 323-24 (1908).

<sup>16</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 12.

<sup>17</sup> La doctrina de principios neutrales de ley explícitamente se utilizó en el 1979 con el caso de *Jones v. Wolf*. Hasta el año 1982 las cortes en las jurisdicciones de los Estados Unidos utilizaron esta doctrina exclusivamente para dilucidar controversias sobre bienes inmuebles de las iglesias. Sin embargo, a partir del caso de *Reardon v. Lemoyne*, del Tribunal Supremo de New Hampshire en el 1982, se extendió esta doctrina para que aplicara a un contrato de empleo. Hasta la actualidad, dilucidar pleitos sobre contratos bajo esta doctrina no cuenta con el aval de la Corte Suprema federal. Sin embargo, siete años después de la decisión de *Reardon*, el Tribunal Supremo reconoció este proceder en el caso de *Díaz v. Ntra. Sra. del Pilar*, en donde se señaló lo siguiente: “Aunque los derechos emanantes de un contrato no constituyen necesariamente derechos reales o de propiedad, según los conocemos en nuestro Derecho, se consideran como tales para fines de la aplicación de [la norma de abstención judicial si la controversia trata asuntos internos de la Iglesia]”. *Díaz v. Nuestra Sra. del Pilar*, 123 DPR 765, 783 (1989) (citas omitidas). Véanse *Watson v. Jones*, 80 U.S. 679 (1871); *Reardon v. Lemoyne*, 454 A.2d 428 (N.H. 1982). Véase también Michael W. Galligan, *Judicial Resolution of Intrachurch Disputes*, 83 COLUM. L. REV. 2007 (1983).

Canónico.<sup>18</sup> En esa controversia, el Tribunal Supremo se limitó a verificar si hubo incumplimiento de contrato puesto que “la participación del Estado a través de los tribunales en disputas contractuales no es penetrante e incisiva . . . al punto de constituir una carga sustancial al libre ejercicio del culto ni promover el establecimiento de cualquier religión, según proscriben [ambas Constituciones]”.<sup>19</sup> Sin embargo, el principio anterior tiene una excepción ya que los tribunales no tendrán jurisdicción si para poder examinar el pacto entre ambas partes, es necesario dilucidar cuestiones de doctrina, de fe o de organización eclesiástica interna.<sup>20</sup> El Tribunal Supremo entiende que el presente caso objeto de análisis es similar al de *Mercado, Quilinchini*, puesto que solamente les será necesario evaluar cuestiones contractuales sin inmiscuirse en materia de Derecho Canónico hasta el punto de violentar las disposiciones constitucionales que rigen nuestra jurisdicción.

Una vez se reconoce que la Iglesia tiene personalidad jurídica y que los tribunales cuentan con jurisdicción sobre controversias relacionadas con la Iglesia con tal de que sean puramente contractuales, el Tribunal Supremo procedió a ilustrar por qué su determinación *no* incide en protección constitucional alguna. A esos efectos indicó que: (1) la controversia no versa sobre materias de doctrina y fe; (2) tampoco trata sobre un asunto interno —conocido en inglés como *intrachurch dispute*— porque la controversia solamente comprende asuntos externos de la Iglesia como patrono frente a sus empleados; (3) se trata de una “disputa de índole puramente contractual”;<sup>21</sup> (4) no se está imponiendo una regulación que “pretenda imponer una carga sustancial”,<sup>22</sup> y (5) simplemente se le está reconociendo la personalidad jurídica para sus responsabilidades civiles externas.

Subsiguientemente, el Tribunal señaló que el Derecho Canónico —es decir, las reglas *internas* de la Iglesia— no sustituye a la *Ley general de corporaciones de Puerto Rico*.<sup>23</sup> En específico, la opinión mayoritaria lee: “La contención de que la Iglesia Católica está autorizada a obviar el Derecho Corporativo local y puede establecer entes con personalidad jurídica por decreto o bula papal, desde Roma, es —para todo efecto práctico— el reconocimiento de una religión oficial o privilegiada en Puerto Rico”.<sup>24</sup> En ese sentido, afirmó el Tribunal Supremo, las distintas diócesis y parroquias son “en realidad una fragmentación de un solo ente poseedor de personalidad jurídica”.<sup>25</sup> Consecuentemente “las entidades creadas por la Iglesia Católica [fungen] como *alter egos* o entidades *doing business as* de

---

18 *Mercado, Quilinchini v. Universidad Católica de Puerto Rico*, 143 DPR 610 (1997).

19 *Id.* en la pág. 626.

20 *Id.* en la pág. 627.

21 *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 12.

22 *Id.* en la pág. 13.

23 *Ley general de corporaciones*, Ley Núm. 164-2009, 14 LPRA §§ 3501-3508 (2012).

24 *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 15.

25 *Id.* en las págs. 14-15.

esta, sin someterse independientemente a un proceso ordinario de incorporación”.<sup>26</sup> Con esto último, el Tribunal Supremo descartó el uso del Derecho Canónico y las llamadas *fragmentaciones autónomas* dentro de la Iglesia, puesto que la única entidad con personalidad jurídica es la Iglesia en general.

*C. Las opiniones disidentes de los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez*

Por entender que los argumentos de las dos opiniones disidentes en el caso guardan particular relación entre sí, se habrán de discutir en conjunto. Sin embargo, sépase que existen ciertas diferencias, las cuales se mencionarán a lo largo de la exposición de estos. De entrada, cabe mencionar la más notable: a diferencia de la juez asociada Rodríguez Rodríguez, el juez asociado Colón Pérez trajo a colación argumentos relacionados con el Derecho Procesal Civil.

Advertimos, sin embargo, que no se discutirán a profundidad los argumentos de naturaleza procesal, por encontrarse estos fuera del tema que fuimos convocados a analizar. No obstante, próximamente se mencionarán de forma somera pues, de lo contrario, este artículo quedaría incompleto.

En síntesis, el juez asociado Colón Pérez indicó que las entidades llamadas a responder, a saber, el Fideicomiso y la Academia del Perpetuo Socorro, sí gozan de personalidad jurídica.<sup>27</sup> De igual forma, señaló que respecto a los empleados de la Academia San Ignacio y la Academia San José —que posteriormente se unieron al pleito— responden la Orden de la Compañía de Jesús en Puerto Rico, Inc. (en adelante, “Jesuitas”) y la Parroquia San José respectivamente, ya que están incorporadas bajo la *Ley general de corporaciones de Puerto Rico* y, por ende, gozan de personalidad jurídica. Ahora bien, el que no se incluyera en el pleito a los Jesuitas y a la Parroquia San José significó la ausencia de partes indispensables y, por lo tanto, del Tribunal Supremo federal expedir el recurso de *certiorari* sometido por la Iglesia en ese foro, probablemente revocará la determinación de la opinión mayoritaria.<sup>28</sup>

i. Cláusulas de establecimiento y libertad de culto

En cuanto a la aplicación del Derecho Constitucional, los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez están en desacuerdo con la opinión mayoritaria debido a que el reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia significó una intrusión en asuntos *internos* de esta entidad, en contravención con la

---

<sup>26</sup> *Id.* en la pág. 16.

<sup>27</sup> *Id.* en la pág. 38 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>28</sup> Véase R.P. CIV. 16.1, 32 LPRA Ap. V (2010); *Acedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 22 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a* *López García v. López García* 2018 TSPR 57, *García Colón v. Sucn. González*, 178 DPR 527, 550 (2010) y *Unysis Puerto Rico Inc. v. Ramallo Bros. Printing, Inc.*, 128 DPR 842, 859 (1991)).

Constitución puertorriqueña y la estadounidense.<sup>29</sup> Pasemos a exponer los argumentos de cada Juez sobre este asunto.

Por su parte, la juez asociada Rodríguez Rodríguez señaló que “queda claro que la controversia no implica una posible violación a la libertad de culto, así como tampoco supone el favorecimiento de una religión por parte del Estado”.<sup>30</sup> Concluyó que la verdadera controversia se relacionó con la intromisión del Tribunal Supremo en “los principios que informan la organización, funcionamiento, jerarquía y estructura de la Iglesia . . .”.<sup>31</sup> De esta forma, vemos cómo la opinión disidente está en total desacuerdo con la determinación de la opinión mayoritaria en cuanto a que la controversia es “de índole *puramente contractual*”.<sup>32</sup>

Para fundamentar su punto, la Juez Asociada cita el *Lemon Test*.<sup>33</sup> Este se utiliza para verificar si las actuaciones gubernamentales llegan a convertirse en un “establecimiento indebido de la religión”.<sup>34</sup> En otras palabras, es el *test* convenido para resolver controversias relacionadas con la cláusula de establecimiento. En específico, el *test* consiste en examinar: “(1) si la legislación o actuación persigue un propósito secular, (2) si de alguna forma promueve o inhibe la religión, o (3) *si constituye una intromisión excesiva del Estado en asuntos religiosos*”.<sup>35</sup> Si se encuentra que la actuación gubernamental viola alguno de los preceptos del *test*, entonces se reputa inconstitucional.

Subsiguientemente, la Juez Asociada citó a uno de los autores de este análisis para clarificar qué significa *una intromisión excesiva en asuntos religiosos* y con ello especificó que una de las exigencias del *Lemon Test* es “que el Estado no debe inmiscuirse en los asuntos *internos* de la Religión”.<sup>36</sup> Con la intención de demostrar cómo la opinión mayoritaria precisamente violó el tercer supuesto del

---

<sup>29</sup> U.S. CONST. amend. I; CONST. PR art. II, § 3.

<sup>30</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 12 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente). Como preámbulo a su opinión disidente, la Juez Asociada narró en detalle los vaivenes procesales suscitados a causa de la sentencia del TPI respecto a la personalidad jurídica de la Iglesia. Con ello, dejó claro su disgusto por la premura con la que se llevaron a cabo los procedimientos. A fin de cuentas, esta parte de su opinión disidente plasma una preocupación por el posible descuido que resulta de apresurar asuntos de tan alta complejidad. Una vez realizó este punto, la Juez Asociada expresó de forma clara y sucinta que su opinión en nada se relacionó con resolver los méritos del caso, sino que se limitó al tema de la personalidad jurídica de la Iglesia. A esos efectos, la única forma en la que llegó a tocar el tema de la pensión de los maestros y demás empleados fue cuando expuso la siguiente preocupación: “Asimismo, considero que la decisión que hoy emite una mayoría, en la práctica, podría acarrear la inejecutabilidad de la sentencia que, en su día, pudiese dar fin al reclamo de los peticionarios; reclamo que hoy se somete a un suspenso deplorable”. *Id.* en la pág. 10.

<sup>31</sup> *Id.* en la pág. 12.

<sup>32</sup> *Id.* en la pág. 12 (opinión mayoritaria) (énfasis suplido).

<sup>33</sup> *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, 612-13 (1971).

<sup>34</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 13 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>35</sup> *Id.* en la pág. 14 (*citando a Lemon*, 403 U.S. en las págs. 612-13) (énfasis suplido).

<sup>36</sup> *Id.* (*citando a Efrén Rivera Ramos, Estado, Religión y Derecho: Marco Jurídico*, 84 REV. JUR. UPR 537, 541 (2015) (énfasis suplido)).

*Lemon Test* —en específico, por haberse inmiscuido en asuntos internos de la Iglesia y, por tanto, violado la doctrina de *autonomía eclesiástica*— la Juez Asociada recurrió a jurisprudencia federal.

Recurriendo a diversos casos federales, la Juez Asociada pautó lo siguiente: (1) cuando las cortes se entrometen en asuntos internos de la Iglesia, violentan la *doctrina de autonomía eclesiástica*;<sup>37</sup> (2) la doctrina de autonomía eclesiástica significa que las iglesias deben poseer “un espíritu de libertad . . . una independencia del control o la manipulación secular, en fin, el poder de decidir, libres de la interferencia del estado, asuntos de su gobierno así como los relacionados con doctrina y fe”;<sup>38</sup> y (3) el violentar la doctrina de autonomía eclesiástica a su vez, implica violentar la Primera Enmienda de la Constitución federal por infringir la cláusula de establecimiento.<sup>39</sup>

Finalmente, concluyó la Juez Asociada, “el dictamen de la mayoría viola el principio de separación de Iglesia y Estado al inmiscuirse en la definición misma de quién es la Iglesia católica para efectos de determinar su personalidad jurídica. La mayoría sustituye el criterio sobre este asunto de la propia Iglesia católica, por el suyo”.<sup>40</sup>

De otra parte, a diferencia de la Juez Asociada, quien en primer lugar clarifica que la controversia de marras no versa sobre el derecho a la *libertad de culto*,<sup>41</sup> el juez asociado Colón Pérez entendió que sí era necesario exponer brevemente su desarrollo interpretativo.

En específico, expuso que “el derecho a la libertad de culto no es uno absoluto. La libertad religiosa está limitada por la facultad del Estado para proteger la paz, la moral y el orden público”.<sup>42</sup> A su vez, cuando el Estado se exceda de su facultad, le corresponderá a la parte afectada el demostrar que se le ha impuesto una “carga sustancial al ejercicio de [su] libertad de culto”.<sup>43</sup> Del mismo modo, una de las implicaciones de esto último, es que se debe demostrar que “la actuación gubernamental no es general porque va dirigida únicamente a la entidad religiosa y sus asuntos internos”.<sup>44</sup> Si se llega a demostrar que la actuación gubernamental no es neutral, ello significa que el tribunal deberá evaluar si: “(1) el Estado tiene

---

<sup>37</sup> *Id.* en la pág. 17 (traducción suplida); véase *Prebysterian Church in U.S. v. Mary Elizabeth Blue Hull Mem'l Prebysterian Church*, 393 U.S. 440 (1969).

<sup>38</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 16 (*citando a Kedroff v. St. Nicholas Cathedral of Russian Orthodox Church in N. Am.*, 344 U.S. 94, 116 (1952) (traducción suplida)).

<sup>39</sup> *Id.* en la pág. 18. La primera enmienda de la Constitución federal dispone: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion or prohibiting the free exercise thereof”. U.S. CONST. amend. I.

<sup>40</sup> *Id.* en la pág. 18 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>41</sup> *Id.* en la pág. 12.

<sup>42</sup> *Id.* en la pág. 31 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a Mercado, Quilinchini v. UCPR*, 143 DPR 610, 636 (1997)).

<sup>43</sup> *Id.* en la pág. 32 (citas omitidas).

<sup>44</sup> *Id.*

un interés apremiante; (2) la acción del Estado tiene como fin ese interés, y (3) no hay alternativas menos onerosas para lograr dicho interés”.<sup>45</sup>

Ahora bien, a pesar de haber expuesto la doctrina pertinente al desarrollo jurisprudencial de la cláusula de libertad de culto, el Juez Asociado, a fin de cuentas, amarró su primer argumento a la *cláusula de establecimiento*. Es forzoso concluir entonces, que su exploración inicial de la cláusula de libertad de culto fue con la intención de simplemente —como bien indicó— advertir que los tribunales deben ser cuidadosos a la hora de pasar juicio sobre controversias en las que la Iglesia sea parte y así evitar socavar el equilibrio entre ambas cláusulas: “[la] de no establecer religión alguna y [la] de no inhibir el libre ejercicio del culto religioso”.<sup>46</sup> Es posteriormente que el Juez Asociado trabaja su segundo argumento bajo esta cláusula. Sin embargo, a través de esta estipulación preliminar, el juez asociado Colón Pérez reconoció la complejidad que acarrea el que los tribunales diluciden controversias en las que una entidad religiosa es parte.

ii. Los concordatos, el Tratado de París, el caso de Municipality of Ponce y el Código de Derecho Canónico

a. La interpretación de la juez asociada Rodríguez Rodríguez

En primer lugar, la Juez Asociada recurrió al Derecho Canónico para fundamentar su argumento. Consecuentemente expuso que en el Derecho Canónico existe un binomio conocido como Iglesia universal e Iglesia particular. La Juez Asociada comenzó su solución a la controversia explicando un poco la relación de estas dos figuras para luego concluir que una iglesia particular equivale a una diócesis.<sup>47</sup> Consecuentemente, señaló que, en ese contexto, los términos *diócesis* e *Iglesia particular* son sinónimos. De hecho, “las iglesias particulares ‘en las cuales, y desde las cuales existe la *Iglesia católica una y única*, son principalmente las diócesis”.<sup>48</sup> Sin embargo, las *diócesis*, contrario a la Iglesia universal, están limitadas a su entorno territorial. A su vez, la Iglesia universal obra y existe a través de las distintas Iglesias particulares. Una vez establecidos estos conceptos, la Juez Asociada especificó que, el significado de *Iglesia particular* “no es canónico sino teológico”.<sup>49</sup> En otras palabras, el significado de *Iglesia particular* no proviene de las reglas que rigen la organización de la Iglesia, sino de la doctrina de fe misma.

En cuanto a lo anterior, advirtió que es importante dejar claro que *no* aplica una aseveración en cuanto a que la Iglesia universal es un todo y las Iglesias

---

<sup>45</sup> *Id.*

<sup>46</sup> *Id.* en la pág. 33 (citando Díaz v. Colegio Nuestra Sra. del Pilar, 123 DPR 765, 776 (1989)).

<sup>47</sup> *Id.* en la pág. 20. (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>48</sup> *Id.* (citando a 1983 CÓD. c.368).

<sup>49</sup> *Id.* en la pág. 19 (citando a JAVIER HERVADA, ELEMENTOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL CANÓNICO 288 (2001)).

particulares son subdivisiones de ese todo. Sino lo contrario: “el todo no es, sin más, la suma de las partes, ni las partes una unidad parcial, simple resultado de la división del todo, sino que el todo está a la vez, opera y existe en cada una de las partes”.<sup>50</sup> En otras palabras, la Iglesia universal opera a través de las diócesis y las diócesis, a su vez, son la Iglesia universal.

Finalmente, según la opinión disidente indicó, conforme al canon 373 del Código de Derecho Canónico (en adelante, “CDC”), las diócesis poseen *personalidad jurídica*.<sup>51</sup> Esto significa que estas tienen el derecho a poseer bienes. Es más, la Juez Asociada también señala que, conforme a académicos del tema, la Iglesia universal no tiene titularidad directa del patrimonio eclesiástico, sino que existen diversos titulares. Es decir, en realidad son las diócesis las que poseen la titularidad de diversos patrimonios de la Iglesia universal.<sup>52</sup> Por lo tanto, concluyó la Juez Asociada, la Iglesia universal “no existe propiamente al amparo del Derecho Canónico”.<sup>53</sup>

A manera de recapitulación, tenemos que, conforme al CDC: (1) una diócesis equivale a una Iglesia particular; (2) la Iglesia universal obra y existe a través de las iglesias particulares o diócesis;<sup>54</sup> (3) una diócesis está sujeta a su territorio geográfico; (4) las diócesis poseen personalidad jurídica, y (5) las diócesis poseen la titularidad de los bienes de la Iglesia. La opinión disidente concluyó lo siguiente:

La definición de lo que es, y no es la Iglesia le corresponde hacerla en puridad a dicha institución y no a los tribunales civiles. No puede ser de otra forma; lo contrario sería pasar juicio sobre la organización eclesiástica interna y la jerarquía de la Iglesia Católica, en clara contravención de la total separación entre Iglesia y estado.<sup>55</sup>

Acto seguido, la juez asociada Rodríguez Rodríguez insertó el tema de la relación de la Iglesia con la Corona española hasta la cesión de la Isla a los Estados

<sup>50</sup> *Id.* en la pág. 21 (*citando a* CENALMOR & JORGE MIRAS, EL DERECHO DE LA IGLESIA: CURSO BÁSICO DE DERECHO CANÓNICO 271 (2004) (citas omitidas)).

<sup>51</sup> *Id.* en la pág. 20 (*citando a* 1983 CÓD. c.373).

<sup>52</sup> *Id.* en la pág. 21 (*citando a* CENALMOR & MIRAS, *supra* nota 50, en la pág. 503).

<sup>53</sup> *Id.*

<sup>54</sup> *Id.* (*citando a* CENALMOR & MIRAS, *supra* nota 50, en la pág. 271). A su vez, los autores Cenalmor y Miras citan las palabras de Antonio Rouco Varela, jurista y cardenal español, por lo tanto, véase también Antonio Rouco Varela, *Iglesia Universal-Iglesia Particular*, 22 IUS CANONICUM 221 (1982). De hecho, en ese artículo también están contenidas las siguientes palabras:

No cabe, por tanto, la menor duda de que la Iglesia particular está en posesión *iure divino* de una propia y diferenciada entidad constitucional que le proporcionan tanto el hecho de contar con una base humana propia —es una porción determinada del Pueblo de Dios; ni todo el Pueblo de Dios, ni cualquier porción o parte del mismo . . . .

De igual modo, sin embargo, parece indubitable la unidad de la Iglesia particular con la Iglesia Universal; unidad que se funda en una relación de cierta identidad.

*Id.* en la pág. 235.

<sup>55</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 22 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

Unidos luego de concluida la Guerra Hispanoamericana. Ello, en miras de enfatizar su posición respecto a la personalidad jurídica de las distintas diócesis en Puerto Rico. En síntesis, la Juez Asociada abordó el siguiente trasfondo histórico: A principios del siglo XIX la Corona española expropió los bienes y las propiedades de la Iglesia. A raíz de ello, se litigaron numerosos pleitos en los que la Iglesia buscaba recuperar lo perdido. Ante ese ambiente de tensión entre ambas instituciones, a mediados del siglo XIX, a través de un concordato firmado por la Reina Isabel II y el papa Pío IX, la Corona española acordó con la Iglesia católica que respetaría sus bienes y propiedades.<sup>56</sup> En cierta medida, se puede interpretar el concordato como un *tratado de paz* entre las partes. Como consecuencia del Concordato de 1851, existió en el Código Civil español un artículo que ratificaba lo establecido en el pacto.<sup>57</sup> Esto último y un segundo concordato firmado en 1859, establecieron la personalidad jurídica de la Iglesia.

Tras el triunfo de los Estados Unidos en la Guerra Hispanoamericana, en el 1898 se firmó el Tratado de París, el cual dispone en su artículo 8 que el Gobierno estadounidense respetará la propiedad de las corporaciones eclesiásticas. En cuanto a qué implica el término *corporación eclesiástica*, el caso federal de *Municipality of Ponce* concluyó que solo podía significar la *Iglesia católica en Puerto Rico* ya que no existe otra corporación eclesiástica en la Isla.<sup>58</sup> La Juez Asociada procedió entonces a citar una parte de la opinión de *Municipality of Ponce* en la que se indica que la Iglesia católica posee personalidad jurídica basada en un reconocimiento de Derecho Internacional, las leyes de la Corona española y todos los demás sistemas legales en Europa.<sup>59</sup> A raíz de ello, la Juez Asociada dedujo lo siguiente:

Estas expresiones no se pueden interpretar como un *reconocimiento especial* de personalidad jurídica *en sí* por tratarse de la Iglesia Católica en Puerto Rico, sino más bien como un reconocimiento [de su] peculiaridad . . . y de cómo no se trataba de una entidad incorporada propiamente conforme a las leyes de Derecho Corporativo vigentes en los Estados Unidos para aquella época.<sup>60</sup>

Por ende, determinó la Juez Asociada, lo anterior significa que *Municipality of Ponce* le reconoció la personalidad jurídica al ente religioso a nivel mundial y *no* únicamente a la Iglesia católica en Puerto Rico. Por lo tanto, y utilizando el artículo del profesor Gelpí Barrios, la Juez Asociada estableció que, al reconocérsele personalidad jurídica a la Iglesia universal, ello conllevó que se le reconociera personalidad jurídica a la diócesis que en ese tiempo existía en Puerto

---

<sup>56</sup> *Id.* en las págs. 23-26.

<sup>57</sup> *Id.* en la pág. 26.

<sup>58</sup> *Id.* en la pág. 27 (*citando a Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296, 311 (1908)).

<sup>59</sup> *Id.* en la pág. 28 (*citando a Municipality of Ponce*, en las págs. 323-24).

<sup>60</sup> *Id.*

Rico.<sup>61</sup> Por lo tanto, cada diócesis que desde ese entonces se ha establecido, también tiene personalidad jurídica basada en su relación con la Iglesia universal, a la que el Tribunal Supremo federal ya le reconoció su personalidad jurídica<sup>62</sup>.

En otras palabras, cuando la opinión mayoritaria habla de “[l]a llamada *fragmentación* de la Diócesis de Puerto Rico no puede interpretarse como una rotura de la personalidad jurídica de la Iglesia Universal del pueblo de Dios . . .”.<sup>63</sup> Ello, porque en realidad “de lo que se trata es de la fundación de nuevas diócesis como vehículo que posibilita hacer ‘más eficiente el trabajo pastoral’”.<sup>64</sup> Consecuentemente, cada diócesis posee personalidad jurídica basada en su relación *del todo y la parte* contenida en el Código de Derecho Canónico.<sup>65</sup>

#### b. La interpretación del juez asociado Colón Pérez

La elaboración de esta parte de la opinión disidente del juez asociado Colón Pérez fue a la inversa de la estructura utilizada por la juez asociada Rodríguez Rodríguez. En otras palabras, el Juez Asociado primero recurre a la historia española-puertorriqueña en lo pertinente a la Iglesia, para luego abordar el CDC.

En primer lugar, el juez asociado expone que la Iglesia tiene como encomienda propagarse por todo el planeta.<sup>66</sup> En función de esa misión, se autorizó la creación de la diócesis de Puerto Rico aproximadamente en el 1511.<sup>67</sup> Posteriormente y debido al crecimiento poblacional en la Isla, se crearon nuevas parroquias, mas todavía no fue necesario crear una nueva diócesis.<sup>68</sup> Luego, con la cesión de la Isla a consecuencia de la Guerra Hispanoamericana, la Iglesia se vio vulnerable por ya no contar con las protecciones civiles reconocidas por la Corona española.<sup>69</sup> A raíz

---

<sup>61</sup> *Id.* en las págs. 29-30 (citando a Juan Gelpi Barrios, *Personalidad jurídica de la Iglesia en Puerto Rico: Vigencia del Concordato español a través del Tratado de París*, 33 REV. ESPAÑOLAS DER. CANÓNICO 395, 410 (1977)).

<sup>62</sup> *Id.*

<sup>63</sup> *Id.* en la pág. 31.

<sup>64</sup> *Id.* (citando a SAMUEL SILVA GOTAY, LA IGLESIA CATÓLICA DE PUERTO RICO EN EL PROCESO POLÍTICO DE AMERICANIZACIÓN 282 (2012)).

<sup>65</sup> Diócesis de Arecibo v. Srio. de Justicia, 191 DPR 292 (2014); Diócesis de Mayagüez v. Junta de Planificación, 147 DPR 471 (1999); Díaz v. Colegio Nuestra Sra. Del Pilar, 123 DPR 765 (1989); Academia San Jorge v. Junta de Relaciones de Trabajo, 110 DPR 193 (1980); Agostini Pascual v. Iglesia Católica, Diócesis de Ponce, 109 DPR 172 (1979); Vélez Colón v. Iglesia Católica, Apostólica y Romana, Diócesis de Arecibo, 105 DPR 123 (1976); Camacho v. Iglesia Católica, Apostólica y Romana, Diócesis de Ponce, 72 DPR 353 (1951); Diócesis de San Juan v. Registrador, 61 DPR 246 (1943).

<sup>66</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 22 (Colón Pérez, opinión disidente) (cita omitida).

<sup>67</sup> *Id.* en la pág. 23 (citando a ENRIQUE DUSSEL, HISTORIA GENERAL DE LA IGLESIA EN AMÉRICA LATINA 91 (6ta ed. 1992)).

<sup>68</sup> *Id.* (citando a JOSÉ GARCÍA LEDUC, ¡LA PESADA CARGA! IGLESIA, CLERO Y SOCIEDAD EN PUERTO RICO (SIGLO XIX) 28 (2009)).

<sup>69</sup> *Id.* (citando a Aníbal Colón Rosado, *Relations Between Church and Puerto Rico*, 46 REV. COL. ABOG. PR 51, 51-52 (1985); Gelpi Barrios, *supra* nota 61, en la pág. 411).

de lo anterior, surgió entonces el pleito dilucidado en *Municipality of Ponce*.<sup>70</sup> En el mismo, el Tribunal Supremo federal recurrió al artículo 8 del Tratado de París para fundamentar el reconocimiento de que la Iglesia católica, apostólica y romana cuenta con personalidad jurídica puesto que no existía ninguna otra iglesia en Puerto Rico.<sup>71</sup>

Hasta esta última aseveración, la opinión del Juez Asociado guarda similitud con la de la Juez Asociada. A partir de este momento, ambas opiniones divergen. Por su parte, la Juez Asociada entiende que, al Tribunal Supremo federal reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia universal, cada diócesis tendría personalidad jurídica propia en virtud de su indivisibilidad con el todo según el CDC. No obstante, para el Juez Asociado, el Tribunal Supremo federal, *literalmente* le reconoció personalidad jurídica a la *única* entidad eclesiástica católica en el Puerto Rico de 1908, a saber: la diócesis de Puerto Rico. Por ende, al esta eventualmente haberse dividido en seis entidades diferentes —la Arquidiócesis de San Juan y las diócesis de Arecibo, Ponce, Fajardo-Humacao, Mayagüez y Caguas— en la actualidad, todas gozan de la personalidad jurídica que la opinión de *Municipality of Ponce* le reconoció a la original.<sup>72</sup> En otras palabras, *Municipality of Ponce* indicó que el Tratado de París le reconoció personalidad jurídica a la Iglesia católica, Apostólica y Romana, puesto que no existe ninguna otra Iglesia en Puerto Rico. Sin embargo, las dos opiniones disidentes interpretan estas palabras de formas diferentes.

Así pues, antes de que abordemos la discusión del Juez Asociado en cuanto al CDC, entendemos pertinente señalar que al final del mismo, el Juez Asociado hizo el siguiente señalamiento basándose en un escrito de Derecho Canónico español, el cual expone que, para reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia, “se puede adoptar una de dos posturas: (1) reconocer la personalidad jurídica en virtud del Derecho Civil mediante legislación o (2) reconocer eficacia civil a las personas jurídicas eclesiásticas al amparo de la legislación canónica”.<sup>73</sup> El Juez Asociado entiende que la segunda opción es la que más respeta el derecho a la libertad de culto de la Iglesia.<sup>74</sup> Por ende, recurre entonces a los cánones del CDC para recalcar su punto en cuanto a la personalidad propia de cada diócesis en Puerto Rico.

Basado en los cánones 113, 116, 368, 369, 372, 373, 393, 435-438, 515, 634 y 803, el Juez Asociado concretó los mismos puntos que la juez asociada Rodríguez Rodríguez en su opinión referente a CDC.<sup>75</sup> Con ello, el Juez Asociado

---

<sup>70</sup> *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296 (1908).

<sup>71</sup> *Id.* en la pág. 311.

<sup>72</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 26 (citando a Fremiot Torres Oliver, *Juridical Personality of the Church in Puerto Rico*, 15 REV. DER. PR 307, 308 (1975)).

<sup>73</sup> *Id.* en la pág. 30 (citando a Lourdes Ruano Espina, *La personalidad jurídica civil de las fundaciones canónicas en España*, 15 IUS CANONICUM 155, 157 (2015)).

<sup>74</sup> *Id.* en la pág. 30 (parafraseando a Ruano Espina, *supra* nota 73, en la pág. 157).

<sup>75</sup> 1983 CÓD. c.113, § 1 (Por ordenación divina la Iglesia católica es una persona moral.); *Id.* § 2 (Existen personas jurídicas dentro de la Iglesia católica.); *Id.* c.116, § 1 (Las corporaciones y fundaciones constituidas por autoridad eclesiástica son personas jurídicas para que así cumplan con la misión de la

meridianamente estableció que, en virtud del CDC, las distintas diócesis, parroquias e incluso las escuelas —si su constitución no lo excluye— poseen personalidad jurídica para “adquirir, poseer, administrar y enajenar bienes temporales”.<sup>76</sup>

### iii. Implicaciones prácticas

Finalmente, ambos Jueces Asociados terminan sus respectivas opiniones disidentes planteando cuestionamientos prácticos subyacentes a la determinación mayoritaria de reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia. Primeramente, cuestionaron qué sucederá en adelante con todos los litigios en los que las diversas diócesis en la Isla fueron parte. Al responder esta pregunta, la Juez Asociada indicó que la decisión de la opinión mayoritaria implica que se dan por “no puestas” todas aquellas determinaciones en las que distintas diócesis y colegios católicos eran una de las partes.<sup>77</sup> De otra parte, el Juez Asociado destacó que ya se le había reconocido personalidad jurídica a las distintas diócesis pero que el “Tribunal parece olvidarlo”.<sup>78</sup>

En segundo lugar, según la Juez Asociada, la determinación de la opinión mayoritaria implica que las entidades demandadas fueron relevadas de responder por la obligación que asumieron con los demandantes. Ello puesto que la orden de embargo sostiene que el alguacil deberá embargar la cantidad de \$4,700,000 de la Iglesia católica apostólica y romana. Sin embargo, adolece de total ambigüedad y, en términos prácticos, imposibilita el que los demandantes puedan recibir un remedio.<sup>79</sup>

De otra parte, ambos Jueces Asociados indican que les será imposible a los demandantes poder ejecutar la sentencia puesto que identificar de dónde deben salir los bienes para cumplirla resultará en una tarea sumamente ardua.

---

Iglesia.); *Id.* c.368 (La Iglesia católica existe a través de las iglesias particulares o diócesis.) *Id.* c.369. (La diócesis es una porción del pueblo de Dios y constituye una Iglesia particular a cargo de un obispo y circunscrita a un territorio particular.); *Id.* cc.435-438 (Una arquidiócesis no tiene mayor jerarquía que una diócesis, simplemente tiene mayor población.) *Id.* c.372 (A causa de diversas razones, es posible fundar nuevas Iglesias particulares, o diócesis, dentro de un mismo territorio.); *Id.* c.373 (Erigir nuevas Iglesias particulares le corresponde exclusivamente a la suprema autoridad y, una vez constituidas, “gozan en virtud del derecho mismo de personalidad jurídica”.); *Id.* cc.513, 634, 803, § 1. (Lo anterior incluye a las parroquias y a las escuelas.).

<sup>76</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en las págs. 29, 37 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a* 1983 Cód. c.634) Cabe mencionar que la juez asociada Rodríguez Rodríguez concuerda con que las parroquias también tienen personalidad jurídica. *Id.* en la pág. 20 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>77</sup> *Id.* en la pág. 34 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente); *Id.* en las págs. 37-38 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>78</sup> *Id.* en las págs. 37-38 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>79</sup> *Id.* en las págs. 35-36 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente); *Id.* en las págs. 40-41 (Colón Pérez, opinión disidente).

En conclusión, la Juez Asociada termina su opinión disidente señalando que dejaría sin efecto el embargo,<sup>80</sup> mientras que el Juez Asociado concluye que hubiese modificado la sentencia del Tribunal de Apelaciones para luego confirmarla.<sup>81</sup>

Luego de terminado el resumen de todas las opiniones, queremos dejar plasmada las siguientes tablas, las cuales nos fueron sumamente útiles para comprenderlas:

---

**80** *Id.* en la pág. 36 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

**81** *Id.* en la pág. 41 (Colón Pérez, opinión disidente).

**TABLA 1. ESQUEMA SOBRE LA PRIMERA CONCLUSIÓN A LA QUE LLEGAN LAS OPINIONES DE ACEVEDO FELICIANO**

	Opinión mayoritaria	Opinión disidente de Rodríguez Rodríguez	Opinión disidente de Colón Pérez
Cláusula interpretada	N/A	Establecimiento	Establecimiento
Teoría enaltecida	N/A	Acomodo	Separación
Doctrina utilizada	<i>Neutral Principles of Law Doctrine</i>	<i>Church Autonomy Doctrine</i>	<i>Neutral Principles of Law Doctrine</i> (Sin explícitamente hacer tal calificación)
Materiales interpretados	Concordatos entre la Iglesia católica y la Corona española + Tratado de París + <i>Municipality of Ponce</i>	CDC	Concordatos entre la Iglesia católica y la Corona española + Tratado de París + <i>Municipality of Ponce</i>
1 <sup>era</sup> Conclusión	La Iglesia católica, apostólica y romana tiene personalidad jurídica		La Diócesis de Puerto Rico existente en el 1908 tiene personalidad jurídica y sus subsecuentes divisiones (diócesis) también gozan de esa personalidad.

**TABLA 2. ESQUEMA SOBRE LA SEGUNDA CONCLUSIÓN A LA QUE LLEGAN LAS OPINIONES DE ACEVEDO FELICIANO**

	Opinión mayoritaria	Opinión disidente de Rodríguez Rodríguez	Opinión disidente de Colón Pérez
Cláusula interpretada	N/A	Establecimiento	Libertad de culto
Teoría enaltecida	N/A	Acomodo	N/A
Material interpretado	N/A	Concordatos entre la Iglesia católica y la Corona española + Tratado de París + <i>Municipality of Ponce</i>	CDC
2da Conclusión	N/A	Las diócesis gozan de personalidad jurídica	Las diócesis gozan de personalidad jurídica

*D. Análisis*

## i. Contexto

Debemos comenzar el análisis de este caso destacando su complejidad. Con ello queremos dejar claro que el mismo versa sobre asuntos de Derecho Constitucional, Derecho Contractual, Derecho Corporativo y Derecho Procesal Civil. Todos y cada uno se entrelazan y, por supuesto, únicamente analizar el área de Derecho Constitucional realmente no le hará justicia a la riqueza de un análisis jurídico comprensivo. No obstante, ante este panorama, el siguiente análisis solamente buscará plantear diversos asuntos puntuales que encontramos importantes relacionados al Derecho Constitucional.

De entrada, debemos señalar lo *singular* de la situación puertorriqueña. En cuanto a esta disputa, al Tribunal Supremo le fue imposible acudir a jurisprudencia estadounidense —más allá de *Municipality of Ponce*— que directamente atendiera un tema similar.<sup>82</sup> De la misma manera, estuvo impedido de recurrir a la jurisdicción española como posible paralelo jurídico civilista. Entendemos importante señalar el porqué de esta particularidad.

Durante el dominio inglés en los Estados Unidos, las distintas iglesias eran reconocidas por decreto real.<sup>83</sup> Luego de la descolonización, el gobierno republicano estadounidense no reconoció a las iglesias como instituciones públicas y, por lo tanto, muchas de ellas debieron ajustarse conforme al derecho civil para poder ser jurídicamente reconocidas.<sup>84</sup> En la actualidad no existe una ley homogénea de asociaciones privadas en los Estados Unidos, sino que cada estado trata a las organizaciones eclesíásticas de forma distinta.<sup>85</sup> Algunas iglesias adoptaron el sistema de *fideicomisarios*, otras adoptaron el sistema de *corporation sole*,<sup>86</sup> algunas están reconocidas por ley y, finalmente, varias simplemente están incorporadas como cualquier otra asociación privada.<sup>87</sup> Cabe mencionar que incluso el estado de Nueva York tiene su propia ley de corporaciones

---

<sup>82</sup> Véase *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296 (1908).

<sup>83</sup> HENRY ROBERTS, LAWS RELATING TO RELIGIOUS CORPORATIONS: xii (1908) extracto disponible en <https://www.ccel.org/s/schaff/encyc/encyc09/htm/iv.vii.cxli.htm>.

<sup>84</sup> Aníbal Colón Rosado, *Relations between Church and State in Puerto Rico*, 23 REV. DER. PR 53, 56 (1983).

<sup>85</sup> *Judicial Intervention in Disputes over the Use of Church Property*, 75 HARV. L. REV. 1142, 1144 (1962).

<sup>86</sup> W. COLE DURHAM & ROBERT SMITH, RELIGIOUS ORGANIZATIONS AND THE LAW, § 9:26 (2017).

<sup>87</sup> Para una exploración un poco más detallada sobre este asunto, véase ROBERTS, *supra* nota 83, en las págs. xiii-xiv y Marianne Perciaccante, *The Courts and Canon Law*, 6 CORNELL J. L. & PUB. POL'Y 171, 178 (1996).

eclesiásticas.<sup>88</sup> En conclusión, la normativa jurídica en los Estados Unidos en nada se relaciona con la puertorriqueña.<sup>89</sup>

En España por su parte, “[p]ara que las entidades canónicas puedan gozar de personalidad jurídica civil, es preciso que cumplan los requisitos que la legislación vigente, tanto concordataria o pacticia como estatal, exige para dicho reconocimiento”.<sup>90</sup> En efecto, el Estado español ha realizado diversos pactos con la Iglesia católica para reconocerle su personalidad jurídica (o capacidad para poseer bienes) y a su vez, se han reconocido esos pactos por medio de legislación.<sup>91</sup> Por lo tanto y contrario a Puerto Rico, la relación entre ambas entidades está altamente atendida por el ordenamiento jurídico civilista.

Ahora bien, en Puerto Rico, como ya discutieron las diversas opiniones del caso de *Acevedo Feliciano*, esperamos que haya quedado claro que la transición de la Isla de colonia española a territorio no incorporado estadounidense creó un periodo de confusión jurídica que duró desde 1898 hasta 1908.<sup>92</sup> Esto se debe a que dicha transición implicó el cambio de una jurisdicción altamente relacionada con la Iglesia a través de los concordatos, a una jurisdicción con un principio constitucional de separación entre Iglesia y Estado. En efecto, a partir del 1904 se libraron numerosos litigios en los que la Iglesia buscaba recuperar bienes inmuebles anteriormente perdidos a manos de la Corona e incluso se legisló para que el Tribunal en ese entonces existente en Puerto Rico tuviese jurisdicción original sobre esta clase de pleitos.<sup>93</sup> Finalmente, en el 1908 se decidió *Municipality of Ponce*, caso que le reconoce personalidad jurídica a la Iglesia. “Esta decisión tuvo dos consecuencias importantes: (1) propició una transacción de todos los litigios pendientes sobre la propiedad de la iglesia, que incluyó como parte al gobierno federal; y, (2) significó que la Iglesia católica nunca tuviera necesidad de

---

**88** NY RELIG CORP §§ 1-24. Esta ley no trata a las corporaciones eclesiásticas de forma distinta a otras corporaciones con fines públicos, sino que simplemente buscó organizar todas las reglas pertinentes al asunto en un único material legal.

**89** Véase Juan Fremito Torres Oliver, *Juridical Personality of the Roman Catholic Churches in Puerto Rico*, 15 REV. DER. PR 307, 307 (1975). Es necesario tener presente que gran parte del contenido de este escrito ya no es el derecho vigente en nuestro ordenamiento jurídico luego del caso de *Acevedo Feliciano*. Sin embargo, la introducción del mismo atiende de forma concisa nuestro punto.

**90** Ruano Espina, *supra* nota 73, en la pág. 157. Cabe mencionar que el argumento de este artículo sobre por qué se le reconozca personalidad jurídica a la Iglesia católica basado en su reglamento interno, se realiza dentro del marco jurídico del Derecho Canónico español.

**91** *Id.* en las págs. 159-72. No entraremos en detalle respecto a todos los acuerdos entre la Corona, el Estado español y la Iglesia, ni respecto a toda la legislación que atiende la relación entre ambas entidades. Mucho menos, en el hecho de que en España existe un Registro de Entidades Religiosas como si se tratase del registro de corporaciones en nuestro Departamento de Estado. Sin embargo, entiéndase que —a diferencia de Puerto Rico— la relación entre ambas entidades está altamente tratada por el ordenamiento jurídico civilista de esa nación.

**92** Desde la invasión norteamericana hasta el caso de *Municipality of Ponce*.

**93** *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296, 303-05, 307-08 (1908); José Guillermo Vivas, *La defensa de los bienes temporales de la Iglesia durante los años 1904-1908*, 16 REV. DER. PR 395, 398 (1977).

incorporarse, como debieron hacer otras entidades religiosas”.<sup>94</sup> Desde ese entonces, la Iglesia y sus respectivas entidades nunca se incorporaron. No fue sino hasta el verano del 2016, más de un siglo luego de *Municipality of Ponce*, que el Departamento de Estado emitió dos certificaciones que le reconocieron su personalidad jurídica a la Iglesia basándose en el Tratado de París.<sup>95</sup>

Vemos entonces por qué la situación puertorriqueña entre su Estado y la Iglesia es extremadamente distintiva de las dos posibles jurisdicciones que usualmente vinculan o ilustran el proceder de nuestro Derecho. Lo significativo de esta noción es que estaremos a punto de examinar la creatividad de cada opinión para poder fundamentar sus determinaciones. Con esto presente, pasemos a discutir otros aspectos significativos del caso de *Acevedo Feliciano*.

## ii. La intromisión indebida bajo la cláusula de separación

En primer lugar, el aspecto que entendemos necesario comentar se relaciona con varias partes de la opinión mayoritaria en las que se escribe sobre una supuesta cláusula de separación de Iglesia y Estado en la Constitución norteamericana. Por ejemplo:

[E]l Tribunal de Apelaciones erradamente entró a analizar los argumentos de los recurridos respecto a la *cláusula constitucional que establece la separación de Iglesia y Estado*. Ello pues, según los recurridos, se deben respetar las determinaciones internas de la Iglesia Católica . . . . Interpretando la referida cláusula constitucional, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos estableció lo siguiente: *The “establishment of religion” clause of the First Amendment means at least this . . . .*

. . .

Máxime, cuando actuar de esa forma constituiría en sí misma una violación a la cláusula constitucional que establece la separación de Iglesia y Estado [citas a dos casos federales que versan sobre la cláusula de establecimiento].<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 13, en la pág. 1192.

<sup>95</sup> *Acevedo Feliciano v. La Santa Iglesia Católica Apostólica en la Isla de Puerto Rico*, Civil Núm. SJ2016CV0131, 7-8 (904) (TPI, San Juan, 16 de marzo de 2018).

<sup>96</sup> *Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica*, 2018 TSPR 106, 9-10, 13 (*citando a* *Everson v. Bd. of Ed. of Ewing Twp.*, 330 U.S. 1, 15-16 (1947)) (énfasis suplido). Cabe tener presente que la sentencia del Tribunal de Apelaciones también da a entender que no hay distinción entre las cláusulas religiosas de la Constitución de Puerto Rico y la de los Estados Unidos. Por ejemplo: “Cualquier acción del Estado, por conducto de cualquiera de sus componentes, dirigida a intervenir o pretender alterar el modo en el que internamente [e]sta o cualquier otra religión opera o se organiza, infringe la cláusula de separación de Iglesia y Estado de las Constituciones de los Estados Unidos y de Puerto Rico . . .”. *Acevedo Figueroa v. La Santa Iglesia católica apostólica en la isla de Puerto Rico, Inc.*, KLCÉ201800413, 2018 PR App. Lexis 1281\*, en la pág. \*50 (TA PR 30 de abril de 2018) (Nótese que la sentencia del Tribunal Apelativo designa

Si en lugar de la palabra *cláusula* la opinión indicara *principio* o *política* constitucional federal entendemos que sería más apropiado conforme a nuestra realidad jurídica. La Primera Enmienda de la Constitución norteamericana establece lo siguiente: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof . . .”.<sup>97</sup> Por su parte, la Constitución puertorriqueña dispone que: “No se aprobará ley alguna relativa al establecimiento de cualquier religión ni se prohibirá el libre ejercicio del culto religioso. Habrá completa separación de la iglesia y el estado”.<sup>98</sup> A la primera parte de este estipulado se le conoce como *la cláusula de establecimiento* mientras que a la segunda se le llama *la cláusula de libertad de culto*.<sup>99</sup> Como se podrá notar, distinto a la Constitución de los Estados Unidos, la Constitución de Puerto Rico contiene una tercera disposición al final que impone la separación total entre Iglesia y Estado. Con esto último presente, analicemos la controversia.

Como señalan las opiniones disidentes, la decisión del Tribunal Supremo de reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia católica, Apostólica y Romana fue una intromisión en asuntos internos de la entidad eclesiástica. Por su parte, la opinión mayoritaria se limita a exponer lo siguiente:

Lejos de enfrentarnos a asuntos puramente internos (*intrachurch dispute*), ciertamente la controversia ante nuestra consideración está enmarcada en asuntos externos de la Iglesia Católica, en su rol como patrono, frente a los empleados peticionarios, en una disputa de índole puramente contractual. Y es que cuando los tribunales nos enfrentamos ante controversias seculares, como la que nos ocupa, no podemos otorgarles entera deferencia a las decisiones internas de ésta, por no ser una controversia de organización interna o materia de doctrina y fe.

. . . .

[L]a personalidad jurídica que le reconocemos a la Iglesia Católica no incide sobre la garantía constitucional antes mencionada, pues esa determinación en nada interfiere sustancialmente con su organización interna o alguna “materia de doctrina y fe”. Con nuestro proceder, meramente aclaramos la capacidad jurídica de la Iglesia Católica en Puerto Rico para con sus responsabilidades civiles frente a personas externas a ella.<sup>100</sup>

En definitiva, lo primero que debemos señalar es la falta de sintonía entre las opiniones. Ciertamente entre la mayoritaria y las disidentes, cuando se trata de

---

a la primera parte del pleito como *Acevedo Figueroa* a pesar de que los apellidos de la parte a la que se hace referencia en el epígrafe son *Acevedo Feliciano*).

<sup>97</sup> CONST. EE.UU. enm. I.

<sup>98</sup> CONST. PR art. II, § 3.

<sup>99</sup> Mercado, Quilinchini v. Universidad Católica de Puerto Rico, 143 DPR 610 (1997).

<sup>100</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 10, en las págs. 12-14.

definir cuál determinación constituye o no una intromisión en asuntos internos, no hay concordancia. Por un lado, la opinión mayoritaria indica que el dilucidar un contrato con un tercero *no* es un asunto interno. Es decir, *un contrato puede ser objeto de revisión judicial y eso es lo que este Tribunal atenderá*.<sup>101</sup> Luego, brevemente indica que, el reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia católica *para aclarar cuál es su capacidad jurídica para con su responsabilidad civil con terceros tampoco se trata de una intromisión en asuntos internos*.<sup>102</sup>

Por otro lado, para las disidentes, la intromisión es en sí el reconocerle personalidad jurídica a la Iglesia.<sup>103</sup> Cuando se trata de dilucidar los contratos e identificar cuál entidad es el patrono participante que debe responsabilizarse, las opiniones disidentes entienden que esas determinaciones sí pueden ser objeto de revisión judicial. Al dejar claro que, en cierta medida, *todas* las opiniones del caso están de acuerdo con que los tribunales civiles tienen jurisdicción para dilucidar pleitos contractuales entre la Iglesia y un tercero,<sup>104</sup> nos encaminaremos entonces a únicamente discutir si el reconocimiento de personalidad es una intromisión indebida.

La opinión de *Municipality of Ponce* en definitiva no previó las posibles consecuencias de haberle reconocido personalidad jurídica a la Iglesia sin requerirle que se incorporara o que se legislara para ello. No obstante, eso fue lo que hizo. Sin embargo, no podemos estar de acuerdo con la opinión mayoritaria y la opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez, en cuanto a que tal reconocimiento es a la Iglesia católica universal. No es extraño que los tribunales utilicen el derecho internacional para resolver asuntos de índole local. Es decir, solamente porque *Municipality of Ponce*, como ya se ha mencionado, trazó su determinación a los concordatos entre la Iglesia católica y la Corona española no significa que el Tribunal Supremo federal, en una opinión sobre bienes inmuebles localizados en Ponce, le reconoció personalidad jurídica a la Iglesia católica, Apostólica y Romana. De hecho, si seguimos esa línea de razonamiento por parte de la opinión mayoritaria y la disidente de la Juez Asociada llegamos a otra conclusión.

Gran parte de los concordatos detallan a cabalidad todas las entidades eclesiásticas que tienen derecho a poseer bienes. En efecto, el concordato cumple la función dual de reconocer el reinado de Isabel II y devolverle a la Iglesia todas las propiedades que la Corona todavía tenía bajo su dominio. Opinamos que, cuando el Tratado de París en su artículo 8 reconoce la capacidad de la Iglesia de poseer bienes, de ninguna manera se trata de un reconocimiento de capacidad a toda la Iglesia universal. Recordemos que se trata de un tratado de paz entre Estados Unidos y España. De ninguna manera se trata de una especie de reproducción fidedigna de los concordatos entre España y la Santa Sede. Se trata

---

101 *Id.* en las págs. 11-12.

102 *Id.* en la pág. 14.

103 *Id.*

104 *Id.*

de un pacto que indica que cualquier entidad eclesiástica podrá conservar sus bienes. Cuando *Municipality of Ponce* interpreta el artículo 8, entiende que debe tratarse de la Iglesia católica en Puerto Rico porque, según el Tribunal, no existía otra entidad eclesiástica.<sup>105</sup> Ahora bien, a pesar de que la Iglesia católica no era la única entidad eclesiástica en la Isla, esa fue la interpretación que el Tribunal Supremo federal le dio al Tratado.

En otras palabras, la Corona española y la Iglesia católica firmaron un acuerdo. El mismo le devolvió sus bienes a la Iglesia y les reconoció personalidad jurídica para poseerlos. El Tratado de París es un acuerdo entre la Corona española y los Estados Unidos, en el que la nación estadounidense les reconoce a las entidades eclesiásticas en Puerto Rico la capacidad jurídica para poseer bienes.<sup>106</sup> *Municipality of Ponce* es una decisión del Tribunal Supremo que recoge esta historia y documentación para resolver una disputa *local* sobre un bien inmueble. Esta decisión acarrió serias consecuencias en Puerto Rico ya que, durante un siglo, la Iglesia católica se ha apoyado en esta opinión para nunca incorporarse conforme a las leyes civiles. Es por esto último que estamos de acuerdo con la interpretación secular del juez asociado Colón Pérez, ya que, una vez se crean nuevas Iglesias en Puerto Rico, todas automáticamente poseen personalidades jurídicas separadas en virtud de la reconocida en *Municipality of Ponce* el cual versaba sobre una disputa local.

Finalizado esto último, debemos entonces examinar la controversia a través del *Lemon Test* sobre la cláusula de establecimiento. En particular, lo referente a *si la actuación gubernamental constituye una intromisión excesiva del Estado en asuntos religiosos*.<sup>107</sup>

A base a lo anterior, debemos reiterar que el tener que incorporarse es completamente normal para las iglesias en los Estados Unidos. Sin embargo, esa *no* es ni ha sido la realidad puertorriqueña a lo largo de 100 años y todo por mandato del Tribunal Supremo federal en *Municipality of Ponce*. Por tanto, el reconocimiento de una personalidad jurídica a una entidad que, para todos los efectos prácticos, es inexistente en Puerto Rico —como se expresa en las opiniones disidentes— acarrea serias consecuencias para la organización interna de la Iglesia. Con relación a esto último, concurrimos con las opiniones disidentes. A causa de esta opinión, las seis diócesis y la arquidiócesis de San Juan deberán, de ahora en adelante, acordar el nuevo proceder de la administración de la Iglesia en Puerto Rico. Ello implica un cambio en la estructura organizacional antes establecida, cosa que no habría pasado sin esta actuación gubernamental.

---

<sup>105</sup> Esto, sin embargo, está incorrecto. Para 1898, cuando se redactó el tratado, ya existían en Puerto Rico Iglesias protestantes y hasta grupos judíos. Grupo Editorial EPRL, *Credos: Breves acercamiento histórico*, ENCICLOPEDIA DE PUERTO RICO (16 de septiembre de 2014) <https://enciclopediapr.org/encyclopedia/credos-breve-acercamiento-historico/>.

<sup>106</sup> Véase *Municipality of Ponce v. Roman Catholic Church*, 210 U.S. 296 (1908).

<sup>107</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en las págs. 13-14 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente) (citando a *Lemon v. Kurtzman*, 403 U.S. 602, 612-13 (1971)).

En últimas, hagamos el ejercicio de analizar este caso a través del *Lemon Test* de la siguiente manera: (1) el propósito del reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia es que pueda hacerse responsable por su rol de patrono participante de la pensión; (2) para bien o para mal el efecto principal del reconocimiento es que la Iglesia deberá reorganizarse *internamente* para reflejar la opinión de *Acevedo Feliciano*, y (3) el reconocimiento de su personalidad *sí* propiciará un *enmarañamiento* entre la Religión y el Estado.<sup>108</sup> En cuanto al tercer punto, como ya concedimos, el Tribunal Supremo, en efecto alteró el *status quo* de la Iglesia. Al mismo tiempo, fomentará que el Estado deba seguir entrometiéndose en la Iglesia porque, para efectos prácticos, ahora la Iglesia deberá ajustarse a los requerimientos de la ley civil para poder realizar sus gestiones cotidianas. Cosa que jamás se le había requerido durante 100 años. Al fin y a la postre, después de más de un siglo de la permisibilidad otorgada por *Municipality of Ponce*, la única forma a través de la cual cada diócesis y la arquidiócesis podría recuperar la autonomía perdida, sería si decide incorporarse bajo el ordenamiento jurídico puertorriqueño como una entidad para fines públicos. En conclusión, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia llega a representar una intromisión indebida porque directamente afecta asuntos de organización interna.

Ahora bien, como ya se mencionó, en los Estados Unidos, la separación entre Iglesia y Estado es más bien una política o principio derivado de *ambas* cláusulas que una regla explícitamente establecida. Por otro lado, la ausencia de una cláusula sobre completa separación ha propiciado que los tribunales federales ejerzan mayor discreción al interpretar las cláusulas religiosas. En cuanto a la cláusula de establecimiento, por ahora, existen tres formas en las que el Tribunal Supremo federal la ha interpretado.<sup>109</sup> La primera de ellas es conocida como la teoría de *estricta separación*, a la segunda de estas teorías se le conoce como *neutralidad* y la última la de *acomodo*.

La teoría de *estricta separación* en parte proviene —como bien expuso la juez asociada Rodríguez Rodríguez en su opinión disidente— de Thomas Jefferson,<sup>110</sup> quien interpretó las cláusulas religiosas como una *pared* entre el Estado y la Iglesia.<sup>111</sup> Consecuentemente, ambas instituciones deben estar lo más separadas posible. Por un lado, la teoría de *estricta separación* entiende que de esta forma se evita que el Estado deba costear o apoyar a alguna religión.<sup>112</sup> Por el otro, también se razona que de esta forma se protegen las religiones minoritarias y a los no-

---

<sup>108</sup> *Lemon*, 403 U.S. en las págs. 612-13.

<sup>109</sup> ERWIN CHERMERINSKY, *CONSTITUTIONAL LAW: PRINCIPLES AND POLICIES* 1258-65 (2017) (citas subsiguientes se relacionan con la lectura de estas páginas).

<sup>110</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 11 (2018) (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>111</sup> Carta de Thomas Jefferson a Nehemiah Dodge y otros (1 de enero de 1802) (*disponible en* <https://www.loc.gov/loc/lcib/9806/danpre.html> (última visita 28 de febrero de 2019)); Véase *Everson v. Bd. Of Education*, 330 U.S. 1, 18 (1947) (en donde la Corte indica que “[t]he First Amendment has erected a wall between church and state. That wall must be kept high and impregnable”).

<sup>112</sup> *Everson*, 330 U.S. en las págs. 31-32 (Rutledge, opinión disidente).

creyentes; en otras palabras, se enaltece la libertad de culto.<sup>113</sup> En cuanto a este último punto, el juez Brennan señaló que la cláusula de establecimiento tiene tres propósitos.<sup>114</sup> El primero es garantizar la libertad de conciencia de cualquier individuo; el segundo es evitar que el Estado interfiera con la autonomía de la vida religiosa al hacerse cargo de las decisiones sobre su doctrina o, al involucrarse indebidamente en la supervisión de las instituciones religiosas y sus oficiales; finalmente, el tercer propósito es impedir que se trivialice o diluya la religión por razón de estar atada a cuerpos gubernamentales y de esa forma prevenir que asuntos religiosos entren a la esfera política.<sup>115</sup>

Conforme al profesor de Derecho y constitucionalista, Erwin Chemerinsky, el problema de esta teoría yace en su imposibilidad en la práctica. Es decir, es extremadamente difícil el que el Estado y la Iglesia permanezcan en total separación. Desde el hecho de que el Estado provee las carreteras, la seguridad y todos los servicios a las localidades físicas de cualquier religión, hasta el hecho de que la religión muchas veces motiva actuaciones gubernamentales.<sup>116</sup>

De otra parte, a la segunda de estas teorías se le conoce como *neutralidad*. La misma, como su nombre lo indica, implica que el Estado debe permanecer neutral frente a la religión. Esto quiere decir que el Estado no debe favorecer a ninguna religión por sobre otra. De hecho, tampoco debe favorecer la secularidad.<sup>117</sup> En cuanto a las críticas a este *test*, se refieren a su ambigüedad e inaplicabilidad.<sup>118</sup> Finalmente, la última de las teorías relacionadas a la cláusula de establecimiento se le llama la de *acomodo* o *igualdad*. Conforme a esta teoría, el Gobierno infringe la cláusula de establecimiento solamente si “literalmente establece una iglesia”.<sup>119</sup> Por lo tanto, esta teoría le requiere al Gobierno que trate a los grupos religiosos tal y como trataría a otro tipo de grupos. Lo principal de esta teoría es no ver al Estado como secular, sino como pluralista.<sup>120</sup> Es decir, aceptar la existencia de diversas religiones y no ser hostiles hacia ellas sino integrarlas al Estado. Ahora bien, la crítica más fuerte a esta última teoría yace en que posiblemente se les abre

---

113 CHEMERINSKY, *supra* nota 109, en la pág. 1259.

114 *Id.* n.6.

115 *Marsh v. Chambers*, 463 U.S. 783, 803-05 (1983) (Brennan, opinión disidente).

116 CHEMERINSKY, *supra* nota 109, en las págs. 1259-60. Específicamente en Puerto Rico, se ha argumentado que no existe una verdadera separación entre Iglesia y Estado “que la religión ha sido una importante fuerza ideológica en el proceso de americanización de Puerto Rico y que, tanto la Iglesia católica como las iglesias protestantes, lejos de ser simples observadores en el proceso, han tenido una participación destacada en el mismo”. Luis R. Rivera Rivera, *Iglesia y Estado en Puerto Rico*, 56 REV. JUR. UPR 97, 116 (1987).

117 *Id.* en la pág. 1260 (*citando a Lynch v. Donnelly*, 465 U.S. 668, 694 (1984) (traducción suplida)).

118 *Id.* en la pág. 800 n.5 (Ginsburg, opinión disidente); Véase William P. Marshall, “*We Know It When We See It*”, *The Supreme Court and Establishment*, 59 S. CAL. L. REV. 495 (1986).

119 CHEMERINSKY, *supra* nota 109, en la pág. 1263.

120 Michael W. McConnell, *Accommodation of Religion: An Update and a Response to the Critics*, 60 GEO. WASH. L. REV. 685 (1992).

la puerta a determinaciones autoritarias encaminadas a favorecer una religión sobre otras.<sup>121</sup>

Entendidas las teorías debemos destacar que, si la convención constituyente estadounidense hubiese incluido una cláusula de separación explícita, muchos de los desarrollos teóricos sobre las únicas *dos* cláusulas religiosas no existirían. En otras palabras, significaría que la teoría prevaleciente bajo la cláusula de establecimiento, por estar explícita en la Constitución, sería la teoría de *separación estricta*. Ahora bien, conclusión forzosa de lo anterior es que, en Puerto Rico, la teoría que debería prevalecer cuando se interpretan ambas cláusulas es precisamente la de separación. De hecho, esto debe ser así no porque se haya teorizado, sino por el mero hecho de que está declarado en la Constitución puertorriqueña.

Por su parte, por razones anteriormente descritas, vimos cómo la opinión de la juez asociada Rodríguez Rodríguez exaltó la teoría de acomodo. Por último, el juez asociado Colón Pérez en primer lugar pareció utilizar la doctrina de principios neutrales de ley y luego, al interpretar el CDC, lo hizo bajo la cláusula de libertad de culto. Por lo tanto, entendemos que la primera parte de su opinión se decantó por los valores de estricta separación mientras la segunda parte elude clasificación alguna por no referirse a la cláusula de establecimiento. Por último, entendemos que la opinión mayoritaria no debe clasificarse ya que obstinadamente buscó enmarcar la controversia como una estrictamente contractual y no de Derecho Constitucional. En conclusión, a pesar de la distinción entre ambas Constituciones —en otras palabras, empece a la llamada factura más ancha— la opinión mayoritaria realizó su análisis sin tomar en cuenta la cláusula de separación. De hecho, hasta la combinó con la cláusula de establecimiento como si se trataran de sinónimos. Es importante que se reconozca la diferencia. Esa cláusula, puertorriqueña al fin, *debe* reconocerse y no debe ofuscarse con la cláusula de establecimiento reconocida bajo la Constitución federal ni combinarse con la local. Por ende, conocer estas teorías es sumamente importante para el derecho puertorriqueño puesto que toda aquella que exalte la de separación estricta, debería entenderse como más apropiada para el ordenamiento jurídico de la Isla.

Terminado este asunto, debemos pasar ahora a discutir el uso del Código de Derecho Canónico —o el CDC— en las opiniones de los jueces asociados Rodríguez Rodríguez y Colón Pérez. Veamos.

### iii. El Derecho Canónico en opiniones de Derecho Civilista

Existen dos clases de pleitos en los que es posible para las cortes *considerar* interpretar el Derecho Canónico. Uno de ellos son los pleitos en los que ambas entidades son Iglesias y, por lo tanto, “courts turn to canon law to answer these questions because the parties themselves often define their relationships through

---

121 Véase Mark Tushnet, *The Emerging Principle of Accommodation of Religions (Dubitante)*, 76 GEO. L.J. 1691 (1988).

canon law”.<sup>122</sup> De hecho, no es irrazonable utilizar las reglas internas de una organización como referencia para entender sus relaciones legales.<sup>123</sup> No obstante, no es lo mismo interpretar ese tipo de documentación en un contexto secular que interpretar las reglas internas de una organización *religiosa*, las cuales definen sus relaciones conforme a sus creencias religiosas.<sup>124</sup> El segundo tipo de pleito trata de pleitos en los que una de las partes es de carácter secular. En estos casos es aún menos recomendable interpretar el Derecho Canónico porque el hacerlo viola la cláusula de establecimiento.

Interpretar el Derecho Canónico en una controversia en Puerto Rico es de mayor gravedad aún porque, como ya se discutió, nuestra Constitución local contiene una cláusula explícita de separación de Iglesia y Estado. Por lo tanto, “[c]ourts should . . . recognize that they lack the competence to interpret a body of law based on revelation”.<sup>125</sup> En el caso de la juez asociada Rodríguez Rodríguez tenemos una opinión que utilizó como fuente un libro titulado *El derecho de la iglesia: curso básico de Derecho Canónico* como material de ayuda para interpretar el CDC y afirmar el origen teológico de la relación especial entre la Iglesia universal y las Iglesias particulares.<sup>126</sup>

Si nos adentramos en el libro vemos que el mismo recurrió a un artículo de los ochenta del ahora cardenal español Antonio Rouco Varela, quien explica que la relación que con tanta firmeza declara la Juez Asociada no siempre se ha entendido como de carácter teológico. Indicó el cardenal Rouco que, durante décadas pasadas, se suscitó un debate entre expertos del tema sobre si esta relación en realidad hallaba su origen en cuestiones prácticas de funcionamiento eclesiástico.<sup>127</sup> Es decir, se dudó si de hecho esta teoría provenía de fuentes teológicas. Por lo tanto, entendemos necesario tener mucho cuidado con este proceder. Estimamos prudente el que se deje estas interpretaciones a los tribunales eclesiásticos y a los expertos en Derecho Canónico. Después de todo, el Derecho Canónico es milenario; pensar que se pueden atajar sus detalles y complejidades a través de una investigación somera está muy lejos de la realidad.

De otra parte, el juez asociado Colón Pérez recurre al CDC de forma innecesaria cuando ya había logrado una interpretación secular del caso de *Municipality of Ponce*, la cual desembocaba en el reconocimiento de la personalidad jurídica de las diversas diócesis en virtud del reconocimiento original a la diócesis de Puerto Rico en el 1908. Ello, el Juez Asociado afirma, en *pro* de respetar la libertad de culto de la Iglesia. Como fuente para realizar estas aseveraciones, utilizó un artículo sobre Derecho Canónico español, es decir, un

---

<sup>122</sup> Perciaccante, *supra* nota 87, en la pág. 173.

<sup>123</sup> *Id.*

<sup>124</sup> *Id.*

<sup>125</sup> *Id.* en la pág. 208.

<sup>126</sup> Acevedo Feliciano v. Iglesia Católica, 2018 TSPR 106, en la pág. 19 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente) (*citando a* CENALMOR & MIRAS, *supra* nota 50).

<sup>127</sup> Rouco Varela, *supra* nota 54, en las págs. 221-39.

análisis que proviene de una nación sin cláusula de separación de Iglesia y Estado ni explícita, ni como principio de su Constitución.<sup>128</sup> Consecuentemente, si bien el artículo establece que el otorgarle personalidad jurídica a las Iglesias en virtud del CDC respeta la libertad de culto de la Iglesia, así lo hace sin que sea necesario tener presente la cláusula-contraparte de establecimiento, pináculo del ordenamiento jurídico estadounidense y completamente inexistente en el ordenamiento jurídico español.<sup>129</sup> En conclusión, fue inadecuado recurrir a una interpretación del CDC para sustentar un punto que ya se había concretado a través de medios seculares.

A lo largo de nuestra investigación, encontramos cuatro ocasiones distintas en las que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha citado el CDC.<sup>130</sup> En ninguna de las cuatro lo utilizó para interpretarlo y así llegar a la resolución de la controversia. Esperamos que este tipo de opiniones nunca se conviertan en una opinión mayoritaria. Entendemos que, cuando de pleitos en los que la Iglesia es parte se trata, se debe seguir la siguiente recomendación:

Courts which recognize the importance of avoiding canon law interpretations will look for an alternative source for an understanding of the religion's civil legal position, for example a contract with another party, or the diocese's articles of incorporation. Barring such evidence, factfinders should explore the actual day-to-day conduct of the religious party, rather than turning to religious law to provide meaning for these activities. An understanding of canon law requires a profound understanding of Catholic tradition and scripture, which few courts or juries have. Interpreting canon law without this background will likely lead to a misunderstanding of canon law.<sup>131</sup>

#### iv. Comentarios finales

Por último, debemos abordar brevemente las consecuencias de esta opinión. Para empezar, era evidente que la Iglesia se acogería a la quiebra lo más pronto posible. Ello sin importar si se le responsabilizaba únicamente a la Arquidiócesis de San Juan o a todas las iglesias católicas en Puerto Rico. En cambio, lo que no era evidente era que el juez del tribunal de quiebras determinara que la solicitud de la Arquidiócesis de San Juan aplicaba a todas las diócesis basado en que,

---

<sup>128</sup> *Acevedo Feliciano*, 2018 TSPR 106, en la pág. 19 (Colón Pérez, opinión disidente) (*citando a* Ruano Espina, *supra* nota 73, en a pág. 157). En específico la Constitución española establece que: "Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la *Iglesia católica* y las demás confesiones". CONST. ESP. art. 16 (énfasis suplido).

<sup>129</sup> Ruano Espina, *supra* 73, en la pág. 157.

<sup>130</sup> *Mercado, Quilichini v. U.C.P.R.*, 143 DPR 610, 616-17 (1997); *Moreno Álamo v. Moreno Jiménez*, 112 DPR 376, 388 (1982) (Díaz Cruz, voto particular); *Pueblo v. Duarte Mendoza*, 109 DPR 596, 624 (1980); *Agostini Pascual v. Iglesia Católica*, 109 DPR 172, 178 (1979).

<sup>131</sup> *Perciaccante*, *supra* nota 87, en la pág. 209.

conforme a *Acevedo Feliciano*, todas son una sola entidad.<sup>132</sup> Por lo tanto, debemos manifestar que si alguna consecuencia tuvo esta opinión fue acelerar la tramitación de la solicitud de quiebra de la Iglesia.

Por otra parte, debemos constatar que las opiniones del Tribunal Supremo de Puerto Rico en las que la Iglesia es parte son pocas y por lo general surge una por década o incluso con menos frecuencia. Nos aventuraremos a predecir que luego de esta opinión eso no cambiará en la jurisdicción local, pero sí en la federal. Puesto que es en los tribunales federales donde actualmente hay y habrá taller luego de esta opinión.<sup>133</sup>

## II. BHATIA GAUTIER V. GOBERNADOR

Cualquiera que sea la definición que [adscribamos] al concepto “democracia”, su principio cardinal es que el poder político ha de residir en el pueblo y que los gobernantes ejercen sus funciones para el pueblo y por mandato de éste. Mal podría gobernarse a sí mismo un pueblo que estuviere ajeno a cuanto sucede en la conducción de sus asuntos.<sup>134</sup>

### A. Hechos

Por voz del juez asociado Feliberti Cintrón y haciendo uso de la regla 50 de su Reglamento,<sup>135</sup> el Tribunal Supremo revocó la orden del TPI que le requería al Gobierno de Puerto Rico entregar la propuesta de presupuesto que sometió para la revisión de la Junta de Supervisión Fiscal (en adelante, “Junta”), de forma que se inspeccionara en cámara para así determinar si se trataba de un documento público que puede ser objeto de difusión y reproducción o no. En específico, el

---

<sup>132</sup> Frances Rosario, *Toda la Iglesia católica en la Isla queda protegida por la quiebra de la Arquidiócesis de San Juan*, EL NUEVO DÍA (7 de septiembre de 2018) <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/todalaiglesiaticolicaenlaislaquedaprotegidaoporlaquiebradelaarquidiocesisdesanjuan-2445985/>.

<sup>133</sup> Véase Alex Figueroa Cancel, *La Iglesia Católica regresa al Supremo Federal*, EL NUEVO DÍA (11 de noviembre de 2018) <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/laiglesiaticolicaregresaalsupremofederal-2458839/>; Alex Gigueroa Cancel, *Juez federal deniega petición de reconsideración a las diócesis de Mayagüez y Ponce*, EL NUEVO DÍA (2 de enero de 2019) <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/juezfederaldeniegapeticiondereconsideracionaladiocesisdemayaguezyponce-2468638/>.

<sup>134</sup> Efrén Rivera Ramos, *La libertad de información: necesidad de su reglamentación en Puerto Rico*, 44 REV. JUR. UPR 67, 69 (1975).

<sup>135</sup> Reglamento del Tribunal Supremo de Puerto Rico, 4 LPRA Ap. XXXI-B, R.50 (2012).

Tribunal Supremo resolvió que, durante la etapa temprana de los procedimientos, únicamente procedía requerirles a las partes la entrega de un documento que detallara los intereses en conflicto y “[l]uego, de surgir razones de peso y si el tribunal entiende que el examen del documento es *esencial* a su análisis, *entonces* el foro primario podría solicitar el documento para una inspección en cámara”.<sup>136</sup>

El senador y portavoz del Partido Popular Democrático (en adelante, “PPD”) en ese Cuerpo Legislativo, el Honorable Eduardo Bhatia Gautier (en adelante, “Senador”), presentó el 2 de mayo de 2017 un requerimiento al Gobernador para la producción de “una copia del Proyecto de Presupuesto sometido . . . ante la Junta” durante el mes de abril de 2017.<sup>137</sup> Dos días después de haber presentado esa carta en calidad de legislador, el Senador acudió al TPI donde presentó un *mandamus*, también en calidad de servidor público. Sin embargo, tras varias incidencias procesales en las que el Gobierno señaló que no se había cumplido con el Reglamento del Senado,<sup>138</sup> el Senador modificó su causa de acción para así también presentarla en calidad de persona privada que reclama su derecho a la información pública. Es debido a esta enmienda que, para llegar a su determinación, el Tribunal Supremo debió hacer pausa en diversos aspectos del derecho a la información pública.

#### *B. El camino de la opinión mayoritaria*

Para guiar su discusión, el Tribunal Supremo utilizó los señalamientos de error estipulados por el Gobierno. En primer lugar, el Gobierno señaló que el Senador carecía de legitimación activa para levantar este reclamo. Consecuentemente, el Tribunal indicó que era necesario que el Senador demostrara un daño claro, palpable, real, inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético. En últimas, el Tribunal entendió que, en efecto, el Senador logró demostrar que ejercer sus funciones legislativas sin contar con el Proyecto de Presupuesto hirió su habilidad de tomar una decisión informada y realizar un buen trabajo como servidor público. De igual manera, cabe tener presente que el Senador también se amparó en su derecho constitucional a la información pública.

En su argumento, el Gobierno señaló que, al ya haberse publicado el presupuesto oficial, la controversia se había tornado académica. Sin embargo, el Tribunal Supremo aclaró que el presupuesto oficial es un documento y el Proyecto de Presupuesto entregado a la Junta es otro. Además, debido a que el Gobernador todavía no le había entregado una copia del Proyecto al Senador, entonces la controversia seguía viva y, por lo tanto, no era académica. Asimismo, durante esta

---

<sup>136</sup> Bhatia Gautier v. Gobernador, 199 DPR 59, 94 (2017).

<sup>137</sup> *Id.* en la pág. 64 (se debe tener presente que un *mandamus* se le expide a un funcionario público para que cumpla con su deber ministerial).

<sup>138</sup> Senado de Puerto Rico, Reglamento del Senado de Puerto Rico, R. del S. 13 (9 de enero de 2017), <https://senado.pr.gov/Documents/rs0013a-17.pdf>.

discusión, el Tribunal explicó la diferencia entre la legitimación activa de un legislador y la de un ciudadano particular.<sup>139</sup>

Como ya se había señalado, el Senador primeramente presentó un requerimiento al Gobernador en calidad de legislador.<sup>140</sup> Luego, dos días más tarde, presentó un *mandamus* ante el TPI, también en calidad de legislador. Sin embargo, luego enmendó su recurso para añadir que también se amparaba en su derecho a la información pública que le corresponde como persona privada. En fin, el tercer error señalado por el Gobierno concierne estas acciones del Senador. En específico, el Gobierno argumentó lo siguiente: si el Senador presentó un requerimiento en calidad de servidor público entonces, debió regir su petición por el Reglamento del Senado, agotar esos procesos y luego presentar su *mandamus* en calidad de funcionario público. En la alternativa, antes de presentar su *mandamus* en calidad de persona privada, el Senador también debió presentar un requerimiento como persona privada.<sup>141</sup> Ante este argumento, el Tribunal Supremo entendió que no es cierto que el Senador debió regirse por el Reglamento del Senado. Ello porque ninguna de las dos disposiciones relacionadas con la petición de los documentos aplicaba a la situación del Senador. La primera de ellas porque en realidad les compete a las comisiones legislativas y no a los legisladores particulares; y la segunda, porque se relaciona con obtener información sobre otros funcionarios públicos mediante la aprobación de resoluciones del Cuerpo Legislativo a esos efectos.<sup>142</sup> Por tanto, el recurso adecuado para el Senador era el *mandamus*.

#### i. Derecho de acceso a información pública

Ahora bien, el Tribunal pasó a discutir el derecho constitucional de acceso a la información pública, el cual se reconoció por primera vez en *Soto v. Secretario de Justicia*, hace ya treinta y seis años.<sup>143</sup> Como es sabido, este derecho es fundamental para la democracia, ello porque un pueblo informado de las actuaciones de su gobierno es uno que puede adecuadamente expresar su contento o disgusto a través del voto.<sup>144</sup> Sin embargo, este derecho no es absoluto y, por lo tanto, cede ante otras consideraciones.

---

<sup>139</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en las págs. 69-70. Los legisladores poseen legitimación activa para “vindicar un interés personal en el ejercicio pleno de sus funciones legislativas afectadas por actuaciones u omisiones del poder ejecutivo”. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 428 (1994). También deben cumplir con los requisitos regulares de un ciudadano particular y, finalmente el legislador debe demostrar que hay “una conexión entre el daño que alega haber sufrido y la acción que ejercita”. *Id.* en la pág. 71.

<sup>140</sup> *Id.* en la pág. 64.

<sup>141</sup> *Id.* en las págs. 76-77.

<sup>142</sup> Senado de Puerto Rico, Reglamento del Senado de Puerto Rico, R. del S. 13, R. 13 & 18 (9 de enero de 2017), <https://senado.pr.gov/Documents/rs0013a-17.pdf>.

<sup>143</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 80 (*citando a Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477 (1982)).

<sup>144</sup> Véase *Ortiz v. Dir. Adm. de los Tribunales*, 152 DPR 161, 175 (2000).

En particular, el Tribunal Supremo narró la normativa actual en cuanto a este derecho, el cual, lamentablemente, continúa sin reglamentarse a nivel local.<sup>145</sup> En síntesis, el derecho a la información pública está codificado en el artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil, el cual le reconoce a todo ciudadano el derecho “a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico”.<sup>146</sup> Lo determinante yace en la definición de qué es un documento público. Tenemos entonces que el artículo 3 de la *Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico*, lo define como cualquier documento que se conserve o se origine en cualquier dependencia del Gobierno.<sup>147</sup>

Ante esa definición, podría llegar a parecer que todos los documentos del Gobierno son públicos y, por lo tanto, pueden ser objeto de divulgación. Sin embargo, jurisprudencialmente se han desarrollado ciertas limitaciones atadas a razones importantes. De hecho, si el Gobierno entiende que la información no debería ser objeto de divulgación, es imprescindible que debidamente justifique estas razones. Este requisito es necesario para que el derecho a la información pública no sea vulnerable al capricho y la arbitrariedad de los gobernantes. Por ello, conforme se ha desarrollado jurisprudencialmente, las razones que el gobierno ofrezca para solicitar que no se divulgue un documento deben “responder a un interés apremiante del Estado”.<sup>148</sup>

A forma de ejemplo, el Tribunal Supremo procedió a listar las ocasiones en las que el derecho a la información ha cedido ante otras consideraciones. Las mismas son las siguientes: si (1) una ley así lo declara; (2) está protegida bajo un privilegio evidenciario; (3) divulgar la información podría lesionar derechos fundamentales de un tercero; (4) se trate de la identidad de un confidente, y (5) conforme a la regla 514 de evidencia, se trate de información oficial.<sup>149</sup>

#### a. Información oficial

Luego de haber provisto estos ejemplos, el Tribunal se propuso abundar en cuanto al quinto: información oficial. Por ende, indicó que, conforme a las Reglas de Evidencia, la información oficial es “[aquella] adquirida en confidencia por una persona que es funcionaria o empleada pública en el desempeño de su deber y que no ha sido oficialmente revelada ni está accesible al público hasta el momento en que se invoca el privilegio”.<sup>150</sup>

---

<sup>145</sup> Véase Rivera Ramos, *supra* nota 134.

<sup>146</sup> CÓD. ENJ. PR art. 409, 32 LPRR § 1781 (2017).

<sup>147</sup> Ley de administración de documentos públicos de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, 3 LPRR § 1001(b) (2011).

<sup>148</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 82 (citas omitidas).

<sup>149</sup> *Id.* en la pág. 83 (*citando a R. EVID. 514, 32 LPRR Ap. VI (2010); Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum*, 170 DPR 582 (2007)).

<sup>150</sup> *Id.* en las págs. 83-84 (*citando a R. EVID. 514(a), 32 LPRR Ap. VI (2010)*).

Posteriormente, el Tribunal recurrió al profesor Ernesto Chiesa para explicar que este privilegio no es absoluto, sino que debe realizarse un balance de intereses a la hora de determinar si se ha configurado.<sup>151</sup> Primero, el Gobierno debe demostrar su interés apremiante —su necesidad de mantener la información confidencial y el posible perjuicio al Gobierno si esta se publica— y en segundo lugar, el Tribunal debe sopesar lo anterior con “la necesidad de la parte que solicita la información y su derecho a obtenerla”.<sup>152</sup> Asimismo, entre los factores que deben considerarse, se encuentran los siguientes: (1) el Gobierno no puede invocar este privilegio de forma generalizada; (2) ante la falta de reglamentación de este privilegio los tribunales deben evaluarlo con recelo, y (3) la inspección en cámara siempre está disponible como alternativa para dirimir este tipo de controversias.<sup>153</sup>

#### b. Información oficial decisional

Ahora bien, existen diversas categorías de información oficial. Una de ellas es el privilegio sobre la información oficial decisional. Conforme al profesor Chiesa, este tipo de información es aquella “utilizada por funcionarios públicos durante los procesos deliberativos relacionados al desarrollo de política pública”.<sup>154</sup> En otras palabras, se trata de un documento “preparado para asistir en la toma de decisiones del [G]obierno . . . previo a tomar las mismas”.<sup>155</sup> El privilegio que protege a esta categoría de información gubernamental busca que, a la hora de tomar decisiones de política pública, los funcionarios públicos se comuniquen entre sí de la forma más honesta posible.<sup>156</sup> Para que el Gobierno pueda beneficiarse de este privilegio deberá seguir el siguiente proceso: (1) luego de ponderar al respecto, el jefe de la agencia que tiene la información o los documentos debe reclamar el privilegio formalmente; (2) “un oficial de la agencia debe proveer las razones por las cuales se reclama la confidencialidad de la información o los documentos”,<sup>157</sup> y (3) “el [G]obierno debe identificar y describir la información o los documentos que interesa proteger”.<sup>158</sup>

---

<sup>151</sup> *Id.* en la pág. 84 (*citando a* 1 ERNESTO CHIESA APONTE, TRATADO DE DERECHO PROBATORIO 292 (1999) [en adelante, “CHIESA, TRATADO”]).

<sup>152</sup> *Id.* (*citando a* ERNESTO CHIESA APONTE, REGLAS DE EVIDENCIA COMENTADAS, 164 (2016) [en adelante, “CHIESA, REGLAS”]). Ante un balance inclinado en contra del privilegio, el gobierno tendrá la obligación de “presentar prueba y demostrar la existencia de *intereses apremiantes de mayor jerarquía* que los valores protegidos por este derecho de libertad de información de los ciudadanos”. *Noriega v. Gobernador*, 130 DPR 919, 938 (1992).

<sup>153</sup> *Bhatia Gautier*, en las págs. 84-86.

<sup>154</sup> *Id.* en la pág. 86 (*citando a* CHIESA, TRATADO, *supra* nota 151, en las págs. 292-93); véase 6 MOORE’S FEDERAL PRACTICE 26-412.9 (3era ed. 2017).

<sup>155</sup> 6 MOORE’S FEDERAL PRACTICE, *supra* nota 154, en las págs. 26-412.8 a la 26-412.9.

<sup>156</sup> CHIESA, TRATADO, *supra* nota 151, en la pág. 293.

<sup>157</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR 59, 87 (2017) (*citando a* 6 MOORE’S FEDERAL PRACTICE, *supra* nota 153, en la pág. 26.412.10(1)); véase también *United States v. Reynolds*, 345 U.S. 1 (1953).

<sup>158</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 87.

Del mismo modo que con la información oficial en general, los tribunales deben realizar un análisis de balance de intereses en cuanto a la información oficial decisional. Entre los factores a considerarse están:

Los intereses de la parte demandante, la necesidad de investigaciones judiciales precisas, el interés del público en conocer cómo el Gobierno opera, la relevancia de la evidencia que se solicita, la disponibilidad de evidencia alterna, el rol del Gobierno en la litigación y los asuntos involucrados, y el impacto en la efectividad de los empleados del Gobierno.<sup>159</sup>

Asimismo, el Tribunal Supremo citó una opinión del Noveno Circuito de la Corte de Apelaciones de Estados Unidos para afirmar que los tribunales deben considerar si la divulgación del documento provocaría algún impacto en el proceso de discutir las políticas con honestidad.<sup>160</sup> Adicionalmente, el Tribunal indicó que esta subcategoría del privilegio de información oficial debe ceder si la razón particularizada del solicitante es de mayor peso.<sup>161</sup> Por último, el Tribunal indicó que los tribunales deben ser flexibles a la hora de evaluar el privilegio pero, al mismo tiempo, deben ser restrictivos pues así lo exigen las reglas de evidencia. Al explicar esto último, el Tribunal añadió en una nota al calce que la restricción antes mencionada no les aplica a los privilegios de rango constitucional —el derecho al voto secreto, el derecho a la no autoincriminación y el derecho a no testificar en su juicio.<sup>162</sup>

#### ii. El privilegio ejecutivo y la inspección en cámara

Al igual que el privilegio bajo información oficial decisional, el privilegio ejecutivo también parte de un interés en procurar que el gobernante pueda expresarse libremente con otros funcionarios públicos durante la consecución de las labores del cargo. Del mismo modo, no es un derecho absoluto y tampoco está reglamentado. Por consiguiente, hasta ahora su desarrollo ha sido únicamente jurisprudencial. Esto último ha llevado a la convención respecto a que, nuevamente, lo que las cortes deben evaluar es un balance de intereses.<sup>163</sup>

En cuanto a la discusión concerniente a las inspecciones en cámara, el Tribunal Supremo recurrió a la normativa federal por “su valor *ilustrativo*”,<sup>164</sup> resolviendo lo siguiente: conforme a jurisprudencia federal y al historial legislativo de una de las enmiendas al *Freedom of Information Act* (F.O.I.A., por sus siglas en inglés), antes de que un tribunal ordene la inspección en cámara, se le debe dar la

---

<sup>159</sup> 6 MOORE'S FEDERAL PRACTICE, *supra* nota 153, en la pág. 26-412.11 (traducción suplida).

<sup>160</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 89 (citando a *F.T.C. v. Warner Commun. Inc.*, 742 F.2d 1156 (9th Cir. 1984)).

<sup>161</sup> *Id.* (cita omitida).

<sup>162</sup> R. EVID. 518, 501-502, 512, 32 LPR Ap. VI (2010).

<sup>163</sup> Véase *U.S. v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974), *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 598-99 (1983).

<sup>164</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 90 (énfasis suplido).

oportunidad al Gobierno para que establezca a través de testimonio o escrito por qué el documento en cuestión no debe ser divulgado.<sup>165</sup> Solo cuando el Estado no logre justificar su privilegio, entonces los tribunales podrán ordenar la inspección en cámara de los documentos.

Conforme a lo expuesto referente a la inspección en cámara, el Tribunal Supremo determinó que primero corresponde poner al tribunal en posición en cuanto a los intereses en conflicto para luego, una vez evaluados esos intereses, determinar si procede o no una inspección en cámara. En otras palabras, el TPI debió ordenar que las partes sometieran memorandos especificando sus respectivas posturas.<sup>166</sup>

### C. Opinión de conformidad del juez asociado Kolthoff Caraballo

En su opinión de conformidad, el juez asociado Kolthoff Caraballo indicó que el documento en controversia está sujeto a cambios.<sup>167</sup> Por lo tanto, independientemente de que la parte solicitante haya escogido llamarlo *proyecto* en lugar de *borrador*, el mismo es un documento preparativo y, por ende, el Juez Asociado sostuvo que el mismo no es un documento público objeto de divulgación. Por consiguiente, su opinión, a diferencia de la opinión mayoritaria, da por claro que el documento debe permanecer confidencial. Para sustentar lo anterior, el juez asociado Kolthoff Caraballo en gran medida recurre a fuentes legales locales.

En aras de aclarar que un borrador no es un documento público, el Juez Asociado primeramente recurrió al caso de *Pueblo v. Tribunal Superior* de 1968.<sup>168</sup> En este, el acusado requirió una copia de los informes sobre su caso que habían sido preparados por unos inspectores. Sin embargo, amparado al artículo 1170 del Código Civil y el artículo 47 de la Ley de evidencia de ese entonces, el Tribunal resolvió que los informes no eran documentos públicos pues el divulgar su contenido “afectaría el efectivo funcionamiento del gobierno e impediría que los funcionarios actuaran con entera libertad y entereza, sin temor o inhibición alguna en la preparación de informes, memorandos u otras expresiones o comunicaciones en el curso de sus cargos”.<sup>169</sup>

En segundo lugar, el juez asociado Kolthoff Caraballo utilizó las opiniones de tres secretarios de justicia de Puerto Rico. La primera de ellas fue la opinión del Honorable Juan B. Fernández Badillo, quien indicó que un escrito generado por un funcionario público sin que una ley lo haya requerido o autorizado *no* es un

---

<sup>165</sup> Véase S. Rep. Núm. 93-1200, pág. 9 (1974); *Hamdan v. U.S. Dept. 797 F.3d 759* (9th Cir. 2015); *Aids Healthcare Foundation v. Leavitt*, 256 Fed.Appx 954 (9th Cir. 2007).

<sup>166</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en las págs. 93-95.

<sup>167</sup> *Id.* en la pág. 96 (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad).

<sup>168</sup> *Pueblo v. Tribunal Superior*, 96 DPR 746, 756-757 (1968).

<sup>169</sup> *Id.* en la pág. 757.

documento público.<sup>170</sup> La segunda opinión, escrita por el Honorable Hiram R. Cancio, en relación con el carácter público de las pólizas de seguro de obreros custodiadas por el Departamento de Trabajo, indicó que solamente bajo las siguientes tres circunstancias un documento es público: (1) si interviene un notario o funcionario público que declare autenticidad, (2) si la competencia de dicho notario incluye tramitar documentos públicos, y (3) si el documento contiene las solemnidades exigidas por la ley.<sup>171</sup> Por último, la opinión del Honorable Rafael Hernández Colón, quien especificó que, conforme a la ley de evidencia de ese entonces, ningún memorando, nota o correspondencia de los funcionarios públicos es público y que el derecho a inspección no es absoluto puesto que el solicitante debe demostrar un interés legítimo.<sup>172</sup>

Acto seguido, el juez asociado Kolthoff Caraballo aclaró que el privilegio ejecutivo cobija todo documento deliberativo y *final*. Es decir, si el documento no es final, entonces ni siquiera es un documento público y si es final, entonces está cobijado por el privilegio ejecutivo.<sup>173</sup>

Conforme a PROMESA, el presupuesto sometido por el Gobernador está sujeto a cambios, dependiendo de si cumple con el Plan Fiscal.<sup>174</sup> Por lo tanto, por tratarse de un *borrador*, el documento en controversia no es público y debe mantenerse confidencial.<sup>175</sup>

#### *D. Opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez*

La jueza presidenta Oronoz Rodríguez comenzó su disenso estableciendo que la opinión mayoritaria resolvió una controversia que el Gobierno no planteó en su recurso de *certiorari*. En otras palabras, ante los reclamos de legitimación activa, academicidad, agotar remedios e improcedencia del *mandamus*, el Tribunal Supremo escogió resolver otro asunto: ante un reclamo de privilegio ejecutivo, en primer lugar, un juez debe ordenar la entrega de un memorando de derecho que explique el privilegio y, entonces luego, si el Gobierno no presenta un argumento convincente, es que el juez puede realizar una inspección en cámara.<sup>176</sup>

Acto seguido, la Jueza Presidenta denuncia a la opinión mayoritaria por perpetuar la incertidumbre que existe en cuanto a cuál estándar de adjudicación (o *test*) se utiliza para evaluar los reclamos de derecho de acceso a la información

---

<sup>170</sup> Op. Sec. Just. Núm. 1957-21, 29 de abril de 1957 en la pág. 78.

<sup>171</sup> Op. Sec. Just. Núm. 1964-5, 8 de enero de 1964 en la pág. 20 (*citando a* 8-II JOSÉ MARÍA MANRESA Y NAVARRO, COMENTARIOS AL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL 31 (1950)).

<sup>172</sup> Op. Sec. Just. Núm. 1966-46, 14 de septiembre de 1966 en la pág. 226.

<sup>173</sup> *Bhatia Gautier v. Gobernador*, 199 DPR 59, 106 (2017) (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad).

<sup>174</sup> Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.), 48 U.S.C. § 2142(a)(1) (2017).

<sup>175</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 108 (Kolthoff Caraballo, opinión de conformidad).

<sup>176</sup> *Id.* en las págs. 108-09 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

pública. En cuanto a este punto, la Jueza Presidenta primeramente señaló la inconsistencia del caso de *Soto v. Srio. de Justicia*, la cual comienza discutiendo el estándar de balance de intereses establecido en *U.S. v. O'Brien*,<sup>177</sup> para luego, inadecuadamente, utilizar el estándar de escrutinio estricto. En ese sentido, la Jueza Presidenta destacó la oportunidad perdida para aclarar este asunto. Ahora bien, más allá de señalar este error, la Jueza Presidenta expone su postura al respecto cuando escribe: “Por el carácter neurálgico del acceso a la información pública[,] considero que el Tribunal debió aclarar, de una vez y por todas, que en estos casos aplica un escrutinio judicial estricto”.<sup>178</sup>

Por su parte, en cuanto al privilegio ejecutivo, la jueza presidenta Oronoz Rodríguez explicó que el mismo emana de la doctrina de separación de poderes, puesto que se cuestionaba qué tanta capacidad tenía la Rama Judicial de intervenir en los asuntos de la Rama Ejecutiva.<sup>179</sup> Sin embargo, no es un privilegio absoluto. A pesar de que la opinión de *U.S. v. Nixon* no dejó claro cuál estándar se debe utilizar para evaluar este tipo de casos,<sup>180</sup> en Puerto Rico, en el caso de *Peña Clós v. Cartagena* —sobre reclamos de la Rama Legislativa hacia información de la Rama Ejecutiva— el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que utilizaría un análisis basado en sopesar los intereses encontrados.<sup>181</sup> Ahora bien, la Jueza Presidenta precisa que los hechos en el presente caso no se relacionan a los de *Peña Clós* ya que el Senador Bhatia Gautier no realizó sus reclamos en calidad de legislador sino amparado del derecho constitucional al acceso a la información pública que posee como ciudadano.<sup>182</sup> Concluyó la Jueza Presidenta que el derecho constitucional es sumamente más amplio que la posibilidad de intervención que posee cualquiera de las otras dos ramas frente a la ejecutiva.<sup>183</sup>

Acto seguido la Jueza Presidenta estableció los siguientes parámetros: (1) si un privilegio constitucional no ostenta legislación alguna que lo viabilice, entonces los tribunales deberán evaluarlo conforme a doctrinas de Derecho Constitucional y, por otro lado, (2) si existe un documento estatutariamente confidencial,

---

<sup>177</sup> *Soto v. Srio. de Justicia*, 112 DPR 477, 493-94 (1982); *U.S. v. O'Brien*, 391 U.S. 367, 377 (1968).

<sup>178</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 111 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

<sup>179</sup> *Id.* en la pág. 112.

<sup>180</sup> *U.S. v. Nixon*, 418 U.S. 683 (1974).

<sup>181</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 113 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente) (*citando a Peña Clós v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 598 (1983)).

<sup>182</sup> *Id.* en la pág. 113 Consideramos imposible separar a Bhatia Gautier de su rol como Senador. Entendemos que este caso sigue manteniendo hechos similares a los de *Peña Clós*. Por lo tanto, por más que el Senador haya desenvainado dos armas —su derecho al ejercicio pleno de su cargo y su derecho de acceso a la información pública— no significa que la controversia deba analizarse de forma aislada sin tomar en cuenta *quien* es el sujeto que solicita la documentación. Por consiguiente, entendemos más sensato reconocer la dualidad de identidad del sujeto que realizó la solicitud y proceder a un análisis comprensivo de la controversia.

<sup>183</sup> *Id.* (*citando a* CHIESA, TRATADO, *supra* nota 151, en las págs. 308-09).

entonces los tribunales deberán limitarse a evaluarlo conforme a la legislación y así evitar tener que recurrir a una interpretación de la Constitución.<sup>184</sup>

Acorde con lo anterior, la Jueza Presidenta se dispuso a realizar su análisis bajo las Reglas de Evidencia. En específico, acudió a la regla sobre *información oficial* ya que entiende que ese es el privilegio estatutario que mejor atiende esta controversia.<sup>185</sup> Según la Jueza Presidenta, no es correcto evaluar el privilegio ejecutivo y el privilegio de información oficial separadamente como así lo hizo la opinión mayoritaria. Sobre todo, si el reclamo es de acceso a la información pública.<sup>186</sup> Es en este punto cuando la Jueza Presidenta abre un paréntesis para denunciar otro error de la opinión mayoritaria en cuanto al privilegio de documentos deliberativos. Respecto a esto, la Jueza Presidenta entiende que la opinión mayoritaria no debió integrar ese privilegio a la regla 514 de las de Evidencia.<sup>187</sup> Ello porque, además de que no se encuentra explícitamente establecido, el mismo en realidad proviene del *common law* y no tiene ninguna base constitucional. Por ende, como en el ordenamiento jurídico puertorriqueño los privilegios deben surgir de la ley,<sup>188</sup> cuando la opinión mayoritaria incluye este privilegio en la regla 514, comete un descuido que acarrea serios problemas para el ordenamiento jurídico puertorriqueño.<sup>189</sup>

De otra parte, la opinión disidente de la jueza presidenta Oronoz Rodríguez explicó que la determinación de la opinión mayoritaria sobre la inspección en cámara contradice tanto precedentes locales como federales, ello porque la inspección en cámara se utiliza para determinar si el privilegio debe sostenerse o no. Es decir, la inspección en cámara es simplemente un mecanismo que consiste en una intrusión mínima a modo de facilitar la determinación del juez.<sup>190</sup> Incluso, el mismo únicamente cede ante planteamientos de seguridad nacional y más aún, cuando el expresidente de los Estados Unidos Richard Nixon reclamó su privilegio ejecutivo, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos entendió que la inspección

---

184 *Id.* en las págs. 113-14.

185 R. EVID. 514, 31 LPRA Ap. VI (2010). En específico, la opinión disidente de la Jueza Presidenta cita las siguientes palabras de *Peña Clos*: “una alegación desnuda de privilegio público, sin apoyo en legislación adecuada, debe escudriñarse con particular recelo” *Peña Clos v. Cartagena Ortiz*, 114 DPR 576, 599 (1983). También indica que el profesor Álvarez González ha criticado esta aseveración. Ya que entiende que no tiene sentido alguno aseverar que un privilegio de carácter constitucional necesita una legislación que lo viabilice. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 13, en la pág. 364. No obstante, no podemos estar de acuerdo con el proceder de esta parte de la opinión de la Jueza Presidenta. Ello porque cuando subsecuentemente decide analizar la controversia bajo la Regla 514 de Evidencia parece dejar a un lado el reclamo del Estado en cuanto al privilegio ejecutivo. Es decir, si la defensa de una de las partes es de índole constitucional, no podemos escoger analizar la controversia conforme a un estatuto.

186 *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 114 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

187 31 LPRA Ap. VI, R.514.

188 REGLAS, *supra* nota 151, en la pág. 188.

189 *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 115 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente).

190 *Id.* en las págs. 116-17; véase *U.S. v. Zolin*, 491 U.S. 554, 572 (1989).

en cámara no violentaba sustancialmente la confidencialidad.<sup>191</sup> Tanto esta norma como el entendido de que las inspecciones en cámara son una intrusión mínima que no afecta la confidencialidad de manera sustantiva fueron avalados en Puerto Rico.<sup>192</sup> Por lo tanto, concluye la Jueza Presidenta, “en los pleitos sobre el privilegio ejecutivo[,] la inspección en cámara no solo es claramente permisible sino deseable”.<sup>193</sup>

Finalmente, la Jueza Presidenta terminó su opinión disidente señalando que el Gobierno ya había tenido “la oportunidad de presentar mociones y argumentar en sala la aplicación del privilegio”.<sup>194</sup> Sin embargo, optó por no hacerlo, lo cual resultó en que el TPI entendiera que “la parte demandada no detalló de forma alguna por qué la información solicitada cualifica para la aplicación del privilegio ejecutivo”.<sup>195</sup> Para concluir, la Jueza Presidenta realizó un llamado a la ampliación del derecho al acceso a la información pública, el cual, durante momentos de crisis como el que actualmente Puerto Rico atraviesa, es más importante que nunca.<sup>196</sup>

#### *E. Opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez*

La opinión disidente de la juez asociada Rodríguez Rodríguez comenzó denunciando a la opinión mayoritaria por contravenir una norma ya claramente establecida: ante reclamos de determinado privilegio, procede una inspección en cámara.<sup>197</sup> Del mismo modo, destaca que el TPI ya había recibido memorandos de derecho por parte del Gobierno y ahora, gracias a la opinión mayoritaria, se supone que reciba otros más.<sup>198</sup> Incluso, al igual que la Jueza Presidenta, señaló que la determinación de la opinión mayoritaria no halla fundamento en ningún precedente.<sup>199</sup> Por consiguiente, expresó: “que no quepa duda, hoy hemos retrocedido en nuestros avances democráticos”.<sup>200</sup>

Acto seguido, el primer argumento de la Juez Asociada, en línea similar a la Jueza Presidenta, es que la opinión mayoritaria resolvió un asunto que nunca se planteó en el *certiorari* del Gobierno.<sup>201</sup> Su segundo argumento buscó recalcar la

---

<sup>191</sup> U.S. v. Nixon, 418 U.S. 683, 706 (1974).

<sup>192</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 117 (Oronoz Rodríguez, opinión disidente) (*citando a* Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc., 117 DPR 153 (1986); Peña Clos v. Cartagena Ortiz, 114 DPR 576 (1983) y Soto v. Srio. de Justicia, 112 DPR 477 (1982)).

<sup>193</sup> *Id.* en la pág. 119.

<sup>194</sup> *Id.*

<sup>195</sup> *Id.* (*citando a* Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares, Civil Núm. SJ2017CV00271 (907) (TPI, San Juan, 26 de julio de 2017)).

<sup>196</sup> *Id.* en la pág. 120.

<sup>197</sup> *Id.* en la pág. 120 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

<sup>198</sup> *Id.* en la pág. 121.

<sup>199</sup> *Id.*

<sup>200</sup> *Id.*

<sup>201</sup> *Id.*

importancia del derecho a la información pública para preservar una sociedad democrática.<sup>202</sup> Del mismo modo, indicó que este derecho está avalado en el ámbito internacional ya que cincuenta naciones lo han garantizado constitucionalmente y más de noventa países han adoptado leyes nacionales que regulan su procedimiento de solicitud.<sup>203</sup>

Luego de aclarar que la naturaleza constitucional de este derecho fue reconocida en el caso de *Soto v. Srio. de Justicia*, la Juez Asociada procedió a narrar la naturalidad con la que este tipo de controversias se resuelven con el mecanismo de la inspección en cámara para luego criticar: “No se puede establecer una regla rígida —como parece hacer la mayoría— de que primero hay que determinar si aplica o no el privilegio para entonces proceder a revisarlo en cámara”.<sup>204</sup> Puesto que ello presenta demasiadas interrogantes en cuanto a cuál criterio seguir, cuál de las partes tiene el peso de la prueba, qué sucede si solamente una parte del documento debe permanecer confidencial y otra no o si de hecho, de ahora en adelante los tribunales deberán determinar de forma categórica a base de los memorandos, e incluso qué sucede si el juez tiene dudas en cuanto a los argumentos del gobierno, ¿acaso no se le permitirá revisar el documento para poder aclararlas?<sup>205</sup>

Posteriormente, la juez asociada Rodríguez Rodríguez indicó que, a pesar de que la opinión mayoritaria recurrió a la normativa de la *Ley de libertad de información* (F.O.I.A., por sus siglas en inglés), pasó por alto el hecho de que “si el testimonio o affidavit presentado por la agencia en oposición de la divulgación del documento no satisface al tribunal, este debe inspeccionar los documentos solicitados en cámara”.<sup>206</sup> De hecho, prosiguió la juez asociada Rodríguez Rodríguez, se puede condicionar el reconocimiento del privilegio a una inspección en cámara.<sup>207</sup> Según la Juez Asociada: “En síntesis, nuestra casuística ha favorecido consistentemente el examen en cámara como el procedimiento a seguir para auscultar la procedencia de un privilegio levantado por el Estado”.<sup>208</sup> Con la normativa actualmente establecida por la opinión mayoritaria, se descartó precedentes locales en cuanto a la inspección en cámara.

De forma somera, la Juez Asociada, al igual que la Jueza Presidenta, señala que el derecho puertorriqueño al acceso a la información pública no es estatutario como en los Estados Unidos sino de rango constitucional y, por lo tanto, se debe

---

202 *Id.* en la pág. 125 (citando a Pacto Internacional de Derechos Civiles art. 19).

203 *Id.* en la pág. 126 (citando a Secretario General de la ONU, *Promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión*, Doc. O.N.U. A/68/362 (4 de septiembre de 2013)).

204 *Id.* en la pág. 128.

205 *Id.*

206 *Id.* en la pág. 129 (citando a 33 WEST'S FED. ADMIN. PRAC. § 8415) (traducción suplida).

207 *Id.*

208 *Id.* en la pág. 130.

utilizar el estándar de escrutinio estricto a la hora de evaluar este tipo de controversias.<sup>209</sup>

Ahora bien, uno de los argumentos más particulares de la juez asociada Rodríguez Rodríguez se relacionó con PROMESA, conforme a la cual la Rama Ejecutiva del Gobierno debe entregar un presupuesto para la aprobación de la Junta. De hecho, así lo hizo y luego dio comienzo a un vaivén entre ambas instituciones. Finalmente, el 2 de junio de 2017, la Junta remitió el presupuesto a la Asamblea Legislativa.<sup>210</sup> La Juez Asociada puntualizó entonces que, para cuando el senador Bhatia Gautier sometió su solicitud, la Rama Ejecutiva ya había hecho entrega del proyecto a otra entidad, lo cual significó una renuncia a su confidencialidad. Siguiendo esta misma línea, la Juez Asociada hizo ahínco en el hecho de que una vez el Gobernador hace entrega del Proyecto, perfectamente podría haber resultado que la Junta pasara a aprobarlo y el mismo —eventualmente— se convirtiera en el presupuesto oficial para el Gobierno de Puerto Rico. Es decir, pasó de ser un documento que conllevó serios esfuerzos decisionales por parte de la administración, a ser un documento *final* y listo para la entrega requerida por ley. Con esto último, la juez asociada Rodríguez Rodríguez enfatizó que el documento no debía estar sujeto al privilegio deliberativo que la opinión mayoritaria asimiló del *common law* estadounidense.

#### F. Opinión disidente del juez asociado Estrella Martínez

La opinión disidente del juez asociado Estrella Martínez, primeramente, narra de forma detallada los hechos del caso. De hecho, incluso incluye muchas citas de las alegaciones de cada parte. Luego de terminar con la narración de los hechos, el Juez Asociado, al igual que sus compañeros, relató el desarrollo doctrinal puertorriqueño del derecho de acceso a la información pública. Contrario a sus colegas, Oronoz Rodríguez y Rodríguez Rodríguez, el juez asociado Estrella Martínez no pareció encontrar un problema con que primeramente se necesite que el Estado presente un interés apremiante para luego realizar un análisis de balance de intereses. Posterior a estas dos narrativas, el Juez Asociado trató el derecho internacional al igual que su colega, la juez asociada Rodríguez Rodríguez. En efecto, citó entonces *el Pacto Internacional de Derechos Civiles*.<sup>211</sup> En la misma línea de su argumento, el Juez Asociado mencionó *la Conferencia Internacional de Libertad de Información* celebrada en 1946, así como el artículo 19 de *la Declaración Universal de Derechos Humanos*, para terminar con el artículo 13 de *la Convención Americana* en cuanto a que todos los países miembros deben asegurar este derecho a sus pueblos.

Acto seguido, el Juez Asociado discutió el privilegio ejecutivo. En específico, delineó bajo cuáles premisas el privilegio debe prevalecer para: (1) la protección

---

<sup>209</sup> *Id.* (citando a *Nieves v. Junta*, 160 DPR 97, 108 (2003) (Hernández Denton, opinión disidente) y *Angueira v. JLBP*, 150 DPR 10 (2000)).

<sup>210</sup> *Id.* en la pág. 136.

<sup>211</sup> *Id.* en la pág. 153 (Estrella Martínez, opinión disidente).

de las comunicaciones entre el Primer Ejecutivo, sus asesores, ayudantes y otros funcionarios que asesoran y ayudan en el desempeño y formulación de política pública; (2) información que la doctrina de separación de poderes justifica que no pueda ser analizada por el poder judicial, e (3) información militar, diplomática o secretos de seguridad nacional.<sup>212</sup>

Por su parte y contrario a la Jueza Presidenta, el juez asociado Estrella Martínez no encontró ningún problema con que la opinión mayoritaria trajese la doctrina del *common law* de documentos deliberativos.<sup>213</sup> Consecuentemente, el Juez Asociado expuso la doctrina referente a las dos vertientes del privilegio ejecutivo. Luego de terminar su exposición, pasó a discutir el privilegio de información oficial plasmado en las reglas de evidencia. Concluyó en esta parte que “los tribunales debemos evaluar si la información o documentación requerida afecta las facultades de la Rama Ejecutiva”.<sup>214</sup>

Subsecuentemente, entró al tema de la inspección en cámara. Por su parte — y basándose en el profesor Ernesto Chiesa Aponte— enfatizó la distinción entre la inspección en cámara ante un reclamo de privilegio ejecutivo y ante un reclamo de información oficial.<sup>215</sup> En específico, expuso que, frente al reclamo de privilegio ejecutivo, si se trata de proteger la seguridad nacional, no se debe inspeccionar. Si, en cambio, se trata de un reclamo de privilegio de información oficial, tanto la inspección en cámara como emitir una orden de protección son recursos reconocidos.<sup>216</sup> En este punto y citamos: “Adviértase que el demandante está en desventaja, ya que en ocasiones desconoce la naturaleza del documento, por lo que no tiene la capacidad de alegar con adecuada precisión legal para que sea divulgada la información. Ante ese desbalance es que está disponible la inspección en cámara”.<sup>217</sup> El Juez Asociado finalizó su exposición del derecho aplicable dejando claro que la inspección en cámara ha sido consistentemente avalada en nuestro ordenamiento jurídico.<sup>218</sup>

Ahora bien, el juez asociado Estrella Martínez indicó que ya se le han otorgado oportunidades al Estado para argumentar por qué el Proyecto de Presupuesto debe permanecer confidencial. Sin embargo, ante esas posibilidades de expresarse, se limitó a explicar que se trataba de un documento deliberativo.<sup>219</sup> Al igual que la juez asociada Rodríguez Rodríguez, el Juez Asociado arguye que una vez el ejecutivo envía el Proyecto a la Junta, el mismo es un documento final. Recalca su

---

<sup>212</sup> *Id.* en la pág. 156.

<sup>213</sup> *Id.*

<sup>214</sup> *Id.* en la pág. 159.

<sup>215</sup> *Id.* en la pág. 260 (citando a CHIESA, TRATADO, *supra* nota 151, en las págs. 290, 297).

<sup>216</sup> *Id.*

<sup>217</sup> *Id.* en la pág. 161.

<sup>218</sup> *Id.*; véase Colón Cabrera v. Caribbean Petroleum, 170 DPR 582 (2007); ELA v. Casta, 162 DPR 1 (2004); Pres. del Senado, 148 DPR 737 (1999); Santiago v. Bobb y El Mundo, Inc. 117 DPR 153 (1986); Soto v. Srio. de Justicia 112 DPR 477 (1982).

<sup>219</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en las págs. 168-69 (Estrella Martínez, opinión disidente).

punto al especificar que de por sí ya es sabido que el Proyecto no contiene ninguna comunicación entre el Gobernador y sus asesores, ni notas o comentarios de esa índole.<sup>220</sup> De hecho, si se considerara que el Proyecto es un documento deliberativo significaría equiparar a la Junta con un subalterno de la Rama Ejecutiva.<sup>221</sup> En otras palabras, como si la Junta fuera otra asesora más del Gobernador. En realidad, lo cierto es que es un ente aparte al cual —por mandato del Congreso federal— se le debe hacer entrega del Proyecto.<sup>222</sup>

Advertió de los peligros que la opinión mayoritaria ha creado puesto que ahora los tribunales deberán decidir *a ciegas* basándose en memorandos de derecho para luego determinar si la inspección en cámara procede o no.<sup>223</sup> Incluso, predijo que, aunque se le dé otra oportunidad al Gobierno de argumentar en pro del privilegio, este no expondrá argumento novel alguno.<sup>224</sup> Por lo tanto, los trámites nuevos que la opinión mayoritaria creó representan la dilación innecesaria de los procedimientos.

#### *G. Opinión disidente del juez asociado Colón Pérez*

Lo particular de la opinión disidente del juez asociado Colón Pérez es su discusión sobre cuándo los tribunales revisores pueden interferir con la discreción de los tribunales inferiores. Aunque la juez asociada Rodríguez Rodríguez también tocó este punto, el juez asociado Colón Pérez lo resaltó en su disenso. Ello puesto que los tribunales revisores solamente pueden intervenir si el tribunal inferior ha “incurrido en arbitrariedad o craso abuso de discreción”, cosa que, entiende el Juez Asociado, no ocurrió en este caso.<sup>225</sup>

Más allá de este argumento, el juez asociado Colón Pérez se limitó a reproducir argumentos de sus colegas con opiniones disidentes, a saber: (1) el documento no cae bajo un privilegio pues al enviarlo a la Junta se renunció al mismo;<sup>226</sup> (2) ya se le había otorgado al Gobierno *dos* turnos al bate para explicar por qué el documento debía permanecer confidencial,<sup>227</sup> y (3) el tener que aceptar memorandos de derecho como requisito para luego posiblemente proceder a una inspección en cámara no está avalado por ningún precedente ni local ni federal.<sup>228</sup>

---

<sup>220</sup> *Id.* en la pág. 170.

<sup>221</sup> Puerto Rico Oversight, Management, and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.), 48 U.S.C. § 2128 (2017). Téngase presente que esa no es la realidad. Conforme a la sección 108 de PROMESA, la Junta es una entidad autónoma. *Id.*

<sup>222</sup> *Bhatia Gautier*, 199 DPR en la pág. 170 (Estrella Martínez, opinión disidente).

<sup>223</sup> *Id.* en la pág. 164.

<sup>224</sup> *Id.*

<sup>225</sup> *Id.* en la pág. 182 (Colón Pérez, opinión disidente).

<sup>226</sup> *Id.* en la pág. 184.

<sup>227</sup> *Id.* en la pág. 185.

<sup>228</sup> *Id.*

*H. Análisis*

Este caso no se debe analizar en el vacío. Es necesario tener presente el contexto histórico en el que surge la opinión de *Bhatia Gautier*. Para el 2016, en medio de la crisis fiscal, surge en Puerto Rico un nuevo movimiento encaminado a finalmente conseguir que la Asamblea Legislativa reglamente el derecho de acceso a la información pública. Como discutimos anteriormente, este derecho fue declarado de rango constitucional por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en *Soto v. Srio de Justicia*.<sup>229</sup> Sin embargo, jamás se ha reglamentado sobre cuáles son los mecanismos procesales a través de los cuales este derecho cobrará vida. Recordemos que *Soto* estableció que el derecho al acceso a la información pública no es absoluto y que, por ende, “la Asamblea Legislativa puede aprobar legislación para sustraer del escrutinio público determinados documentos e informes . . .”.<sup>230</sup> A base a lo anterior, en la actualidad Puerto Rico se encuentra con una cantidad extensa de estatutos que indican cuáles documentos son confidenciales.<sup>231</sup> Estas leyes “han sido estatuidas de manera particularmente vaga y general, sin dar guías específicas a las entidades gubernamentales sobre . . . cómo aplicar las mismas, qué limitaciones deben respetar, cuál es el marco de cobertura de las mismas, y quién puede tener acceso a la información protegida . . .”.<sup>232</sup> Ante este panorama, la Asamblea Legislativa ha intentado —de manera infructífera— reglamentar el derecho al acceso a la información pública, de una forma u otra, en al menos catorce ocasiones distintas.<sup>233</sup>

Ahora bien, remontándonos a la historia contemporánea y relevante para el caso de *Bhatia Gautier*, llamamos la atención al Proyecto de la Cámara Núm. 2944 del 2016.<sup>234</sup> Este proyecto fue muy particular pues contaba con el respaldo de los dos partidos políticos prominentes en Puerto Rico.<sup>235</sup> Además cabe resaltar que tuvo lugar durante el cenit de la crisis fiscal en Puerto Rico antes de la promulgación de PROMESA.<sup>236</sup> No obstante, tras el debido trámite legislativo, y aunque “[e]l proyecto había recibido un informe positivo por parte de la Comisión de Gobierno de la Cámara, unas 17 ponencias a favor, y logrado el respaldo de 46

---

<sup>229</sup> *Soto v. Srio de Justicia*, 112 DPR 477 (1982).

<sup>230</sup> *Id.* en la pág. 495.

<sup>231</sup> Véase JORGE R. ROIG COLÓN, INST. EST. PR, ACCESO, DIVULGACIÓN Y CONFIDENCIALIDAD DE LA INFORMACIÓN DEL GOBIERNO INFORME DE INVESTIGACIÓN EXTERNA PARA EL DIRECTOR EJECUTIVO 21-113 (2009).

<sup>232</sup> *Id.* en la pág. 19

<sup>233</sup> Véase Tabla 3.

<sup>234</sup> P. de la C. 2944 de 9 de mayo de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7BF19B64A2-DBCF-473A-904F-09BF9E389442%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C2944](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_medida_print2.asp?r=P%20C2944).

<sup>235</sup> Los autores de la medida fueron los representantes José M. Varela Fernández (PPD) y Carlos “Johnny” Méndez Nuñez (PNP).

<sup>236</sup> Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.), 48 U.S.C. §§ 2101-2241 (2017).

entidades de la sociedad civil y más de 50 periodistas activos”,<sup>237</sup> este no fue aprobado.

Como sabemos, la situación económica en Puerto Rico durante la pasada década desembocó en PROMESA y la Junta de Supervisión Fiscal. Ante una nueva entidad que supervisaría al Gobierno, surgieron en la Isla legítimas preocupaciones en cuanto al posible menoscabo del derecho constitucional al acceso a la información pública. Una voz prominente en esta lucha sociopolítica ha sido el Centro de Periodismo Investigativo (CPI), el cual desde el 2016 ha organizado distintos talleres para otras entidades sobre cómo preservar el derecho de acceso a la información pública ante la entonces inminente llegada de esta nueva entidad gubernativa.<sup>238</sup>

Frente a un Puerto Rico con un derecho constitucional al acceso a la información pública, pero aun sin alguna reglamentación que lo apoye —incluso a pesar de un esfuerzo bipartidista— y frente a la llegada de la Junta de Supervisión Fiscal y su poder de aprobación del presupuesto gubernamental, el 10 de enero del 2017 el Gobernador emitió la Orden Ejecutiva número once, la cual dispone que el Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública divulgará cualquier documento de carácter público siempre y cuando así sea autorizado por el Gobernador.<sup>239</sup> Lo anterior reavivó la llama de la necesidad de legislar el derecho al acceso a la información pública. De hecho, desde ese entonces la legislatura ha presentado al menos seis proyectos distintos relacionados con este tema, ninguno de los cuales fue aprobado al cerrar la última sesión de este año.<sup>240</sup> Con lo anterior presente, pasamos analizar el caso de *Bhatia Gautier*.

Es importante recordar que las constituciones tienen dos funciones básicas. La primera de ellas es establecer la forma en que se habrá de gobernar un territorio. La segunda concierne a la determinación de los derechos

---

<sup>237</sup> *Más vigente que nunca la lucha por la transparencia y el acceso a la información pública*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (28 de junio de 2016), <http://periodismoinvestigativo.com/2016/06/mas-vigente-que-nunca-la-lucha-por-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-publica/>.

<sup>238</sup> Véanse *Transparencia al son de la Junta de Control Fiscal, un diálogo sobre retos y estrategias*, CENTRO DE PERIODISMO INVESTIGATIVO (16 de septiembre de 2016) <http://periodismoinvestigativo.com/2016/09/transparencia-al-son-de-la-junta-de-control-fiscal-un-dialogo-sobre-retos-y-estrategias/>; *Taller práctico de acceso a la información para organizaciones comunitarias*, MICROJURIS (19 de septiembre de 2016) <https://aldia.microjuris.com/2016/09/19/taller-practico-de-acceso-a-la-informacion-para-organizaciones-comunitarias/>.

<sup>239</sup> Orden Ejecutiva Núm. 2017-11, *Para establecer las funciones del secretario de asuntos públicos y política pública de la oficina del gobernador* (10 de enero de 2017), [http://www.ogp.pr.gov/Memorandos\\_CartasCirculares/Memorandos/OE-2017-11.pdf](http://www.ogp.pr.gov/Memorandos_CartasCirculares/Memorandos/OE-2017-11.pdf).

<sup>240</sup> Véase Tabla 3. En parte, se le encargó al Secretario de Asuntos Públicos y Política Pública presentar un proyecto de ley análogo a F.O.I.A. *Id.* § 2(e). Hallamos reparo con esto ya que no es lo mismo un derecho estatutario federal a un derecho constitucional puertorriqueño que necesita una reglamentación que lo viabilice. En otras palabras, copiar un derecho de rango estatutario para validar un derecho de rango constitucional no es la mejor alternativa ya que puede llegar a menoscabar el rango constitucional del derecho local.

fundamentales de las personas en ese territorio.<sup>241</sup> El caso de *Bhatia Gautier* involucra dos disposiciones, cada una perteneciente a las dos funciones ya mencionadas. Por un lado, tenemos el privilegio ejecutivo, al cual se le reconoció su rango constitucional en el caso de *Peña Clos* y provee la posibilidad de una libertad de comunicación importante para el gobernante y sus oficiales, de forma que puedan cumplir sus responsabilidades a cabalidad. Es comprensible que, si se permitiese la constante mirada pública en todos los detalles de las comunicaciones internas del ejecutivo, surjan factores que cohíban estas comunicaciones del gobernante y sus oficiales. De ahí que el privilegio ejecutivo posea una importancia indudable para el Gobierno. Por otro lado, tenemos el derecho al acceso a la información pública, el cual fue reconocido como derecho constitucional en el caso de *Soto v. Srío. de Justicia* y provee una herramienta inmensurable apoyada por el derecho a la libertad de expresión que, a su vez, protege el principio democrático.

Ahora bien, se ha determinado que ambas disposiciones *no* son absolutas. ¿Qué sucede entonces cuando una interfiere con la otra? ¿Con qué criterio se debe determinar que una de ellas debe ceder? Es decir, ¿cómo se decide cuál es la que debe prevalecer sobre la otra? Entendemos que esta decisión se debe tomar dependiendo de los hechos de cada caso. Veamos.

En primer lugar, se debe determinar si el documento es público. Luego, faltaría determinar si es confidencial. Así, por ejemplo, es posible que algunos documentos pre-decisionales o deliberativos deban mantenerse confidenciales para proteger las comunicaciones al interior del Ejecutivo. Otros, sin embargo, deberían considerarse divulgables. Por supuesto, haría falta desarrollar criterios adecuados para hacer este tipo de determinaciones. Lo que sí debe quedar claro es que todo documento final debe ser divulgado.

En este caso en particular, recordemos que el Ejecutivo entregó el Proyecto o Borrador de presupuesto a la Junta para su *aprobación*. Conforme al juez asociado Kolthoff Caraballo, es con esto que la controversia se revuelve: como existe la posibilidad de que el documento sufra futuros cambios, el documento *no* es público. Sin embargo, basta recordar que, conforme a la sección 108 de PROMESA, la Junta es un ente autónomo. En específico, esta sección indica que: “Neither the Governor nor the Legislature may exercise any control, supervision, oversight, or review over the Oversight Board or its activities; or enact, implement, or enforce any statute, resolution, policy, or rule that would impair or defeat the purposes of this Act, as determined by the Oversight Board”.<sup>242</sup> Bajo esta premisa y como bien afirman los jueces asociados Estrella Martínez y Colón Pérez, no es posible considerar a la Junta como un ente integrado al Gobierno. De hecho, lo opuesto parece ser la esencia de PROMESA: que una entidad externa se encargue de

---

<sup>241</sup> Aunque existen distintos tipos de constituciones, típicamente estas se componen de dos grandes partes: una parte estructural y otra parte dogmática. Véase ÁLVAREZ GONZÁLEZ, *supra* nota 13, en las págs. 2-3.

<sup>242</sup> Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act (P.R.O.M.E.S.A.), 48 U.S.C. § 2128 (2017).

fiscalizar los procedimientos relativos a la deuda. Cuando el Gobierno le envía un documento, es porque ya ha terminado su trabajo sobre el mismo. Es decir, es razonable entender que todo documento que el Gobierno entregue a la Junta es final y, por lo tanto, debe ser divulgado.

Ya indicamos que dejarse llevar por los hechos del caso es la mejor herramienta para dirimir este tipo de controversias. La parte demandada misma indicó que no le interesaba ninguna nota o comentario de parte de algún funcionario de la Rama Ejecutiva, menos aún del mismísimo gobernador. De todas maneras, el Estado alegó que el documento estaba protegido bajo el privilegio ejecutivo. En ese caso, es meritorio hacerse la siguiente pregunta: ¿por qué el proyecto entregado a la Junta habría de contener documentación con ideas y propuestas no logradas, posibles comunicaciones con dudas o comentarios, tachones o incluso, tal vez una minuta de alguna reunión?<sup>243</sup> Nos parece extraño imaginar una documentación para la Junta que posea tal contenido y no se trate de un accidente. Por consiguiente, como no es posible que el proyecto entregado a la Junta contuviera material protegido bajo el privilegio ejecutivo, es razonable concluir que el documento no era confidencial y, por lo tanto, debía ser divulgado. En conclusión, ante los hechos de este caso, entendemos que ni tan siquiera realmente estuvo en riesgo la libertad del Ejecutivo para tomar decisiones sin temor a que se divulgasen sus confidencias. Ello porque, como ya se señaló, es insólito que el proyecto en cuestión contuviera las confidencias que el privilegio busca proteger.

Como comentario adicional, en cuanto a *Bhatia Gautier*, debemos constatar que, como corolario del derecho a la libertad de expresión, el derecho al acceso a la información pública es *fundamental*. Por consiguiente, debemos coincidir con la jueza presidenta Oronoz Rodríguez y la jueza asociada Rodríguez Rodríguez en cuanto al uso del escrutinio estricto a la hora de evaluar este tipo de controversias y, por ende, lamentar la oportunidad perdida en el caso de *Bhatia Gautier*.

En cuanto al aspecto central del asunto, la opinión mayoritaria crea un caso extra previo a que un juzgador pueda revisar un material *in camera*. Esto es lo desafortunado de esta opinión. La herramienta por excelencia utilizada para evaluar este tipo de controversias es y ha sido *la inspección en cámara*. De hecho, el uso de la inspección en cámara fue avalado por el Tribunal Supremo federal en el caso de *U.S. v. Nixon*, cuando se determinó que el recurrir a este mecanismo no representaba un menoscabo sustancial a la confidencialidad de un material por el

---

<sup>243</sup> En efecto, el proyecto de presupuesto ya publicado no contiene nada de esa índole. OGP, Recommended Consolidated Budget by Agency (2017) (*disponible en* <http://www.aafaf.pr.gov/other-documents.html#budget>); OGP, Gobierno de Puerto Rico, Recommended Consolidated Budget by Concept and Source of Funds (2017) (*disponible en* <http://www.aafaf.pr.gov/other-documents.html#budget>). Sin embargo, cabe tener en cuenta que los abogados del Gobierno no han certificado que esa sea la totalidad de los documentos sometidos a la Junta. Laura M. Quintero, *Tribunal ordena que se revele el presupuesto*, EL VOCERO (2 de abril de 2018), [https://www.elvocero.com/ley-y-orden/tribunal-ordena-que-se-revele-el-presupuesto/article\\_34165196-3621-11e8-92e7-4f90ad475b91.html](https://www.elvocero.com/ley-y-orden/tribunal-ordena-que-se-revele-el-presupuesto/article_34165196-3621-11e8-92e7-4f90ad475b91.html).

cual se hizo un reclamo de privilegio ejecutivo absoluto.<sup>244</sup> La opinión misma, constituyó una simple dilación. Tal como predijo el juez asociado Estrella Martínez, luego de esta opinión y ante un nuevo turno al bate, el Estado nuevamente utilizó los mismos argumentos generales que había en el pasado. Por consiguiente, la jueza del TPI a cargo del caso —quien, en cierta medida, a modo de economizar sus esfuerzos jurídicos posteriormente simplemente reprodujo la opinión mayoritaria en su totalidad— resolvió el 16 de marzo de 2018 que el documento debía ser divulgado.<sup>245</sup> En efecto, debido a la opinión mayoritaria, el TPI expresó lo siguiente:

La inspección en cámara solamente hubiese sido el vehículo a utilizarse del Estado haber expuesto razones de peso que colocaran a este Tribunal en la posición de entender que el examen del documento era esencial para su análisis. El Estado no esgrimió justificación [válida] alguna que sustente la confidencialidad del documento. Es decir, el Estado falló en demostrar que la divulgación de la información podría afectar o ser perjudicial al interés público y al funcionamiento del Estado.

Recapitulando, el Estado tenía que haber realizado un gran esfuerzo por lograr presentar prueba específica que demuestre la existencia de intereses de mayor jerarquía que los valores protegidos por el derecho de libertad de información. Por ello, examinadas con sumo esmero todas las alegaciones de las partes, este Tribunal concluye que revelar la información solicitada por la parte demandante no resulta perjudicial a algún interés público o gubernamental, por el contrario, el Estado no esbozó razón alguna que justifique la secretividad del documento en cuestión.<sup>246</sup>

A modo de indicar que el vaso está medio lleno, solo nos resta expresar que al menos la opinión del juez asociado Kolthoff Caraballo *no* fue la opinión mayoritaria. La opinión del juez asociado Kolthoff Caraballo habría dejado la puerta abierta para que cualquier documentación que el Ejecutivo deba entregar para la certificación de la Junta, constituyera un documento sujeto a cambios y, por lo tanto, no público.

---

<sup>244</sup> U.S. v. Nixon, 418 U.S. 683 (1974). En particular, en *Nixon* el Tribunal Supremo federal expresó:

However, neither the doctrine of separation of powers, nor the need for confidentiality of high-level communications, without more, can sustain an absolute, unqualified presidential privilege of immunity from judicial process under all circumstances. The President's need for complete candor and objectivity from advisers calls for great deference from the courts. However, when the privilege depends solely on the broad, undifferentiated claim of public interest in the confidentiality of such conversations, a confrontation with other values arises. Absent a claim of need to protect military, diplomatic or sensitive national security secrets, we find it difficult to accept the argument that even the very important interest in confidentiality of Presidential communications is significantly diminished by production of such material for *in camera* inspection with all the protection that a district court will be obliged to provide.

*Id.* en la pág. 706.

<sup>245</sup> Bhatia Gautier v. Rosselló Nevares, Civil Núm. SJ2017CV00271 (907) (TPI, San Juan, 26 de julio de 2017) en la pág. 24.

<sup>246</sup> *Id.* en la pág. 23.

El presupuesto del año 2018 pasó por procesos distintos a los del año 2017, principalmente debido a desacuerdos entre la Junta y la Asamblea Legislativa en cuanto a la derogación de la *Ley de indemnización por despido sin justa causa*.<sup>247</sup> Por ello, la decisión en el caso que comentamos no repercutió en los procesos del siguiente año. A su vez, debido a que no se sometió el presupuesto a tiempo, la Junta procedió a certificar un presupuesto de su autoría.<sup>248</sup> Por ende, las repercusiones de *Bhatia Gautier* tampoco se vieron durante este último año. Sin embargo, pronto debemos estar al tanto en cuanto al proceso de aprobación del presupuesto del año 2019-2020 para realmente comprender cómo la opinión del Tribunal Supremo afectará esas gestiones. Esperamos que, si la Rama Ejecutiva logra someter a la Junta un proyecto a tiempo, automáticamente se publique el mismo en virtud de esta opinión o que al menos finalmente la rama ejecutiva logre justificar específicamente por qué el documento no debe ser divulgado.

Como ya mencionamos, el derecho de acceso a la información pública peligró en Puerto Rico. La Orden Ejecutiva del pasado enero del 2017 es un gran indicador en cuanto a lo débil de este derecho constitucional a falta de legislación que lo viabilice. Los intentos por legislar han sido numerosos e infructuosos. Es esta ausencia lo que permite que opiniones como esta puedan escribirse y se puedan citar libremente opiniones de la esfera federal en donde este derecho es de rango estatutario. Inclusive, que también se tomen en cuenta vistas relacionadas con F.O.I.A. y que las mismas se vuelvan vinculantes en áreas de nuestra jurisdicción local donde no corresponde ya que el derecho a nivel local, distinto al federal, es de rango constitucional. Asimismo, es preocupante que se pueda dilatar la divulgación de un documento público durante once meses para que, cuando pueda salir a la luz, ya sea virtualmente impertinente. Por ello, esta opinión representa otra traba más para el derecho constitucional de acceso a la información pública. Es lamentable que, durante tiempos tan arduos para Puerto Rico, no se fortalezca tan importante derecho que posibilita el que los ciudadanos puedan fiscalizar a su gobierno.

Durante la investigación para este escrito, recopilamos las veces que la Asamblea Legislativa ha intentado legislar para viabilizar el derecho al acceso a la información pública. Ninguna de las siguientes propuestas fue aprobada. También vemos que, desde la Orden Ejecutiva de enero de 2017, se ha intentado legislar seis veces en cuanto al tema. Hacemos constar los proponentes de las medidas pues es importante manifestar que todos los partidos políticos han expresado su apoyo a este objetivo.

---

<sup>247</sup> Ley de indemnización por despido sin justa causa, Ley Núm. 80 de 30 de mayo de 1976, 29 LPRA §§ 185a-185m (2017 & Supl. 2018).

<sup>248</sup> *La junta certifica su propio presupuesto para el gobierno de Puerto Rico*, PRIMERA HORA (1 de julio de 2018) <https://www.primerahora.com/noticias/gobierno-politica/nota/lajuntacertificasupropiopresupuestoparaelgobiernodepuertorico-1290421/> (última visita el 28 de febrero de 2019); *Gobierno de Puerto Rico defenderá en los tribunales el presupuesto aprobado*, FORTALEZA (5 de julio de 2018), <https://www.fortaleza.pr.gov/content/gobierno-de-puerto-rico-defender-en-los-tribunales-el-presupuesto-aprobado> (última visita 28 de febrero de 2019).

**TABLA 3. EXPOSICIÓN CRONOLÓGICA DE PROYECTOS SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN**

#	AÑO	NOMBRE DE LA MEDIDA	PROPONENTE
1	1973	P. del S. 494 para reconocer el derecho público a continuamente recibir, obtener y tener acceso a información amplia y precisa <sup>249</sup>	PPD
2	1985	P. del S. 25 del 16 de enero de 1985 para establecer el derecho de los ciudadanos, individual o colectivamente, de obtener documentos públicos <sup>250</sup>	PPD
3	1986	P. de la C. 552 del 27 de enero de 1986 Carta de derechos del periodista <sup>251</sup>	PIP
4	1991	Orden ejecutiva 1991-15 <sup>252</sup>	PPD (Gobernador Hernández Colón)
5	2002	P. del S. 1599 para establecer la <i>Ley de libre acceso a la información pública del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico</i> <sup>253</sup>	PPD
6	2010	P. de la C. Núm. 2370 para crear la Ley para establecer salvaguardas y garantías para acceder a información pública en poder, custodia y control del Estado <sup>254</sup>	PPD
7	2015	P. de la C. 2271 para enmendar la <i>Ley de Gobierno electrónico</i> y renombrarla	PNP

<sup>249</sup> P. del S. 494 de 9 de marzo de 1973, 1era Ses. Ord., 7ma Asamb. Leg.

<sup>250</sup> P. del S. 25 de 16 de enero de 1985, 1era Ses. Ord., 10ma Asamb. Leg.

<sup>251</sup> P. de la C. 552 de 27 de enero de 1986. Deseamos hacer notar que hicimos los esfuerzos por encontrar documentación sobre este proyecto de ley, mas sin embargo nuestros esfuerzos fueron infructuosos.

<sup>252</sup> Orden Ejecutiva Núm. 1991-15, *Para disponer el procedimiento para la inspección, búsqueda y reproducción de documentos públicos a solicitud de personas interesadas, disponer la creación de una junta apelativa y establecer disposiciones adicionales* (15 de abril de 1991).

<sup>253</sup> P. del S. 1599 de 13 de mayo de 2002, 3era Ses. Ord., 14ta Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/files/docs/%7BD65688B2-ADC8-4655-AC84-ADB8295805A6%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20S1599](http://www.oslpr.org/legislatura/tl_medida_print2.asp?r=P%20S1599).

<sup>254</sup> P. de la C. 2370 de 15 de enero de 2010, 3era Ses. Ord., 16ta Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2009-2012/%7BBAB16367D-445D-46B3-95E3-0B1775EA45AE%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2009/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C2370](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2009/tl_medida_print2.asp?r=P%20C2370).

		<i>Ley de accesibilidad electrónica a la documentación y los servicios públicos y sobre transparencia gubernamental</i> <sup>255</sup>	
8	2015	P. de la C. 2469 para establecer la política pública del ELA sobre la transparencia, el acceso a la información pública y rendición de cuentas por los resultados de la gestión pública <sup>256</sup>	PPD (por petición)
9	2016	P. de la C. 2944 para establecer la política pública de acceso a la información y documentación gubernativa <sup>257</sup>	PPD & PNP (por petición)
10	2017	Orden ejecutiva OE-2017-11 <sup>258</sup>	PNP (Gobernador Roselló Nevarez)
11	2017	P. del S. 236 para crear la <i>Ley de datos abiertos del Gobierno de Puerto Rico</i> <sup>259</sup>	PNP y Senador independiente (Por petición)
12	2017	P. del S. 442 para establecer la política pública de acceso a la información bajo la custodia de las estructuras públicas del gobierno <sup>260</sup>	PIP
13	2017	P. de la C. 424 para enmendar la <i>Ley de Gobierno Electrónico</i> y renombrarla como <i>Ley de accesibilidad electrónica a la documentación y los servicios</i>	PNP

<sup>255</sup> P. de la C. 2271 de 15 de enero de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7B5FEF1B54-7E3B-42C6-A4EF-40EE4AE243E1%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C2271](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_medida_print2.asp?r=P%20C2271).

<sup>256</sup> P. de la C. 2469 de 11 de mayo de 2015, 5ta Ses. Ord., 17ma Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7BFDF5ED3-4E54-44CC-9546-9142BAA4DACD%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C2469](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_medida_print2.asp?r=P%20C2469)

<sup>257</sup> P. de la C. 2944 de 9 de mayo de 2016, 7ma Ses. Ord., 17ma Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2013-2016/%7BF19B64A2-DBCF-473A-904F-09BF9E389442%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C2944](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2013/tl_medida_print2.asp?r=P%20C2944).

<sup>258</sup> Orden Ejecutiva Núm. 2017-11, *Para establecer las funciones del secretario de asuntos públicos y política pública de la oficina del gobernador* (10 de enero de 2017), [http://www.ogp.pr.gov/Memorandos\\_CartasCirculares/Memorandos/OE-2017-11.pdf](http://www.ogp.pr.gov/Memorandos_CartasCirculares/Memorandos/OE-2017-11.pdf).

<sup>259</sup> P. del S. 236 de 12 de enero de 2017, 1era Ses. Ord., 18va Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7B062FE647-7ED3-4D9A-A4E4-5FFFB4251A25%7D.pdf>.

<sup>260</sup> P. del S. 442 de 24 de abril de 2017, 1era Ses. Ord., 18va Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BA7B8FD96-9A1F-43B3-AC7C-5EC86AEBBFAE%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20S0442](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl_medida_print2.asp?r=P%20S0442).

		<i>públicos y sobre transparencia gubernamental</i> <sup>261</sup>	
14	2017	P. del S. 561 para crear la <i>Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública</i> <sup>262</sup>	PNP
15	2018	P. del S. 1035 para crear la <i>Ley de transparencia financiera</i> <sup>263</sup>	PIP & PNP
16	2018	P. de la C. 1095 para adoptar la <i>Ley de Transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública</i> <sup>264</sup>	PNP

---

<sup>261</sup> P. de la C. 424 de 5 de enero de 2017, 1era Ses. Ord., 18va Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BD8AA26AD-45DF-48E5-B974-EDD3F46A9A0B%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20Co424](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl_medida_print2.asp?r=P%20Co424).

<sup>262</sup> P. del S. 561 de 31 de mayo de 2017, 1era Ses. Ord., 18va Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BC8B10A9B-2982-4D88-AD28-21C13B02B5D2%7D.doc>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20So561](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl_medida_print2.asp?r=P%20So561).

<sup>263</sup> P. del S. 1035 de 5 de julio de 2018, 2da Ses. Ord., 18va Asamb. Leg.

<sup>264</sup> P. de la C. 1095 de 25 de mayo de 2017, 1era Ses. Ord., 18va Asamb. Leg., <http://www.oslpr.org/2017-2020/%7BEA71831FBFD74E52901E58E54124E471%7D.docx>, [http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl\\_medida\\_print2.asp?r=P%20C1095](http://www.oslpr.org/legislatura/tl2017/tl_medida_print2.asp?r=P%20C1095).