

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

17ma. Asamblea
Legislativa

7ma. Sesión
Ordinaria

CÁMARA DE REPRESENTANTES

P. de la C. 2944

INFORME

20 de junio de 2016

A LA CÁMARA DE REPRESENTANTES DE PUERTO RICO:

La Comisión de Gobierno, de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, recomienda la aprobación, con enmiendas, del Proyecto de la Cámara 2944.

ALCANCE DE LA MEDIDA

Mediante el Proyecto de la Cámara 2944 se propone establecer la política pública de acceso a la información y documentación gubernativa; ordenar, organizar y pautar los mecanismos de acceso real; consignar principios e instrumentos de garantía al acceso; establecer la obligación gubernativa de informar y de educar sobre el principio y la práctica de la transparencia gubernativa, el acceso a la información y documentación y a los mecanismos de cómo conseguirla; organizar y reglamentar los mecanismos de creación de expedientes; ordenar la designación de un Oficial de Información en cada ente gubernativo; crear el cargo de Defensor de la Información Pública; crear una Junta Administrativa Revisora de controversias sobre violaciones a esta ley; pautar un procedimiento de Apelación Judicial final a las resoluciones de esta Junta; y disponer sobre otros puntos relacionados.

En la exposición de motivos de la medida se afirma que toda la información y la documentación que genera el gobierno constituyen patrimonio del pueblo de Puerto Rico, y que su conservación y apertura al público son elementos intrínsecos y vitales al desarrollo de la gobernanza participativa de la gente. Así, postula que mantener la confidencialidad de cualquier información pública, resulta repulsivo al concepto de la democracia.

Conforme a dichas realidades, se presenta este proyecto de ley, que finalmente propone cubrir el vacío legal que por muchos años ha imperado en nuestro estado de

derecho con respecto al tema del derecho a la información pública. Y es que a pesar de que no existe la menor duda de que en Puerto Rico existe tal derecho, lo cierto es que no contamos con una ley que lo regule y lo uniforme.

La pieza legislativa propone una serie de normas en ese sentido bajo un mismo estatuto, el cual sugiere denominar: " Ley de Transparencia y Acceso a la Documentación y a la Información Pública". Esta será de aplicación para todo el gobierno, esto es, a las tres ramas del gobierno, corporaciones públicas, municipios, alianzas público privadas y a cualquier entidad privada que se relacione con el gobierno por medio de acuerdos.

Define el concepto de derecho de acceso a la información pública como un derecho humano constitucional fundamental reconocido a toda persona que solicite cualquier información y documentación pública, incluyendo la obligación correlativa de informar a la ciudadanía sobre la manera de hacer valer eficazmente el derecho y de poner a la disposición con la tecnología avanzada, sin costo o al menor costo posible, el acceso a la información y documentación pública.

Como política pública dispone la presunción de que toda la información generada por el gobierno es pública, reconociéndola como patrimonio y memoria del pueblo. La necesidad de que todo servidor público genere archivos accesibles, inteligibles y oriente correctamente a todo aquel que interese acceder información, y los coloque a su disposición de manera expedita y gratuita a un costo que no exceda el gasto de reproducción si no estuviera disponible electrónicamente. Dispone como norma que toda documentación que genere un servidor público deberá estar codificada, paginada y numerada como parte de un expediente accesible electrónicamente, que sea fácilmente localizable, identificable y distinguible de cualesquiera otros expedientes. Y que sólo se podrá negar la entrega de información si el funcionario lo objeta oportunamente y con fundamentos jurídicos válidos, al amparo del derecho humano fundamental reconocido, con referencia específica a la prohibición legal de divulgación por el servidor público que se niega a divulgar.

Además del registro de toda la documentación que genere el servidor público, este tendrá que mantener un registro diario de todas las gestiones que realiza y de la información que obtiene. Incluso, se dispone que los servidores públicos que lleven anotaciones separadas en papel u otro medio, las incorporarán al expediente a través de dispositivos de digitalización, no más tarde de cinco días de generada la anotación no electrónica, siendo expresamente mandatorio el traslado al expediente de cualquier anotación, sea electrónica o no. Asimismo, el servidor público tendrá que marcar de forma diferenciable al resto del documento, toda decisión reconociendo un derecho o adjudicando un hecho o derecho de la naturaleza que fuere así como toda notificación que se realice.

Para concretar lo anterior, la medida crea un sistema uniforme de apertura, codificación y mantenimiento de expedientes, el cual consiste de un expediente físico o virtual en el que se registrará toda información, documento generado por un servidor público o contratista, con su respectiva codificación en serie de tal forma que permitirá identificar quién y cuándo entró en el expediente. Igualmente, identificará el momento y autor de toda enmienda a la información así ingresada.

La Oficina de Gerencia y Presupuesto tendrá la responsabilidad de crear y mantener este sistema virtual y otro físico que permita a todas las dependencias gubernamentales cumplir con esta obligación continua de informar y orientar al público sobre cómo obtener el acceso a la información. Además, tendrá que adiestrar a todos los servidores públicos sobre las obligaciones que les impone esta medida y la manera de cumplir con ellas. Para ello, el proyecto de ley le concede un periodo de tres años para poder implantar el sistema y ponerlo a operar definitivamente.

Como parte del alcance y naturaleza del acceso a la información, se decreta que ningún servidor público o empleado podrá requerir que se expongan las razones o justificación de una solicitud de información o documentación por parte de cualquier solicitante. Incluso, se establece que del Estado no poseer la información solicitada, estará obligado a obtenerla en un término que no excederá de 10 días, especificando la razón por la cual no se tiene la información en ese momento. Cuando sí la tenga en su poder inicialmente, se le concede 7 días laborables para atender las solicitudes de información, prorrogable a 5 adicionales. De haber transcurrido estos términos sin la entrega de la información, se entenderá negada y el solicitante podrá acudir en revisión. Ahora bien, para actuar proactivamente en torno a la entrega o denegatoria, el empleado tendrá que realizarlo conforme a una de las siguientes opciones: la entrega completa de la información; denegatoria en la que se certifique la inexistencia o en la que se identifique el fundamento jurídico que sustente la negativa; cumplimiento parcial acompañado de una descripción de lo que resta por entregar, junto a la explicación de lo que ha impedido su cumplimiento cabal o sustentando la negativa sobre esa parte que no se entrega en una de las excepciones provistas mediante las cuales se puede conservar la confidencialidad.

Las únicas excepciones que la pieza legislativa reconoce para que el Estado retenga la información pública, lo cual permitiría que un servidor público, contratista público, o receptor de un mandato o facultad delegada, directa o indirectamente, mientras actúa dentro de la esfera de su autoridad, mantenga su confidencialidad, son las siguientes:

1. La información o documentación pública cuya divulgación revele la identidad de un informante encubierto en un proceso de investigación criminal. Sin embargo, esta excepción no aplicará en aquellos casos en que se impute por el perjudicado, bajo juramento, la violación a un derecho constitucional del perjudicado-solicitante por parte del informante, el

encubierto, su manejador o superior. El tutor de un incapacitado objeto de tal violación de un derecho constitucional, o los herederos causahabientes, podrán presentar esta solicitud. Los sumarios fiscales de los delitos que no hayan prescrito perderán la restricción de acceso a los 20 años de consumados los hechos constitutivos, o de su descubrimiento, lo que sea posterior.

2. La información o documentación pública en aquella parte en la que aplique alguno de los privilegios reconocidos en las reglas de evidencia, en cuyo caso operará el supuesto de entrega parcial. La interpretación de estos privilegios será de manera restrictiva.
3. La información o documentación obtenida por un legislador en el ejercicio de sus prerrogativas investigativas dentro de la acción legislativa legítima mientras tal información o documentación no haya sido expuesta públicamente. Incluye, además, la información y documentación obtenida por una comisión legislativa en etapa investigativa mientras no se haya presentado una medida legislativa o un informe final, salvo que en el informe que acompañe la medida se haya consignado que se mantendrá la confidencialidad de las fuentes. En cuyo caso, la comisión dará acceso al expediente sin que sea legible ni identificable el nombre de la fuente.
4. Que una ley declare la confidencialidad de la información solicitada, siempre y cuando el ejercicio regulatorio del Estado esté dentro de su poder constitucional, que esa ley responda a un interés gubernamental apremiante, que ese interés no esté relacionado con la supresión del acceso a la información o la libertad de expresión, que la declaración de confidencialidad responde estrictamente a la protección de ese interés apremiante, que la ley contenga normas claras y precisas que permitan identificar adecuadamente a qué información o documentación aplicar, las circunstancias en las que deberá aplicar, que la ley no contenga una declaración de confidencialidad absoluta sin alternativa de divulgación y que no hay otra alternativa a la protección de su interés que sea menos onerosa al acceso a la información pública. Cualquier otra información o documentación pública quedará disponible automáticamente transcurridos cinco años desde la creación del documento o expediente con la información a la que se aplicó la confidencialidad.

Para adjudicar las controversias respecto a la entrega o no de información, se instituye una junta administradora revisora compuesta de tres miembros activos más uno suplente, nombrados por el gobernador y confirmados por el Senado, con jurisdicción primaria concurrente para adjudicar en revisión las denegatorias de solicitud de información. El presidente de esa junta será escogido de entre sus

miembros y deberá ser una persona admitida a la práctica del derecho por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Al presidente se le concede un salario equivalente al de juez superior, mientras que el resto de los miembros asociados se les reconoce una dieta de \$200 por cada día o fracción de este que realicen gestiones. Dos de los cuatro miembros tendrán que ser seleccionados de una terna de candidatos sometida al gobernador por acuerdo entre las organizaciones G-8: grupo de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña, el Centro de Periodismo Investigativo, ABRE Puerto Rico, Casa Pueblo y el Instituto del Desarrollo de la Juventud, dentro de un término de 15 días calendario de aprobada esta medida legislativa cuando surgiere una vacante. Cuando la lista de estos candidatos no sea sometida a tiempo, la designación corresponderá exclusivamente al gobernador sin sujeción de recomendación alguna. Todo candidato nombrado será sometido al consejo y consentimiento del Senado. El nombramiento de los miembros se hará por términos escalonados de dos, tres, cuatro y cinco años, pudiendo ser de nominados hasta por un término adicional.

Se dispone además que cualquier miembro de la Junta podrá ser removido de su cargo mediante el inicio de una acción en su contra por parte del gobernador ante el Tribunal Supremo de Puerto Rico, previa formulación de cargos y determinación concluyente del panel sobre el fiscal especial independiente, de forma equivalente al procedimiento que sigue esta entidad para remover a los alcaldes. En dichos procesos se juzgará la evidencia presentada bajo un criterio de prueba clara, robusta y convincente, para determinar si se declara culpable de los cargos presentados al miembro de la Junta. No obstante, para todos los fines legales, la separación se considerará como una renuncia voluntaria.

La Junta contará con una oficina y presupuesto autónomos. Tendrá facultad para contratar personal o requerir hasta cinco servidores públicos en destaque. Estará adscrita administrativamente al Departamento de Estado, pero conservará su autonomía. Respecto al mecanismo dispuesto para la revisión judicial de la negativa por parte del Estado de entregar información o documentación, se le garantiza el derecho a apelar ante el tribunal de apelaciones a toda persona solicitante cuya petición haya sido resuelta adversamente de manera parcial o total por la junta administrativa revisora. Ahora bien, de ser el ente gubernativo el que promueva la revisión judicial, se establece que solo podrá acudir en certiorari ante el Tribunal de Apelaciones si logra fundamentar un error de derecho o abuso de discreción de parte de la Junta.

La pieza legislativa incorpora la figura de oficial de información. Éste recaerá sobre el funcionario del servicio regular de carrera que cada ente administrativo designe. Su función será fungir de receptor de las solicitudes de información y posteriormente será el encargado de proveer la información o ponerla a disposición del solicitante, de no ser que de manera fundamentada y justificada deniegue la entrega o acceso a la información. Además es el responsable de velar porque cada servidor

público genere y mantenga el antes mencionado expediente que contendrá todo trámite que realice conforme a lo establecido en esta medida. De identificar que algún empleado no está realizando dicho expediente, tendrá que informarlo a su autoridad nominadora, a la Oficina de Gerencia y Presupuesto, y al Defensor de la Información Pública tan pronto advenga en conocimiento de cualquier incumplimiento.

Se establece además el cargo de defensor de la información pública. Éste será el funcionario que representará a todos los solicitantes de información que lo requieran, ante la Junta Administrativa Revisora o en el proceso ante el Tribunal de Apelaciones. Su oficina operará como un ente independiente de la Junta. Se le provee capacidad para demandar en defensa de los derechos establecidos en esta ley. Su salario y beneficios serán los de un juez superior. Además se le reconoce el derecho a que se le reembolsen los gastos necesarios en que incurra en el desempeño de sus deberes, responsabilidades o gestiones oficiales y fuera de la jurisdicción de Puerto Rico.

Será nombrado por el gobernador de una terna de candidatos abogados con experiencia en la defensa de los derechos civiles, también sometida por acuerdo entre las organizaciones G-8: grupo de las ocho comunidades aledañas al Caño Martín Peña, el Centro de Periodismo Investigativo, ABRE Puerto Rico, Casa Pueblo y el Instituto del Desarrollo de la Juventud, requiriendo confirmación del Senado dentro de un término de 15 días calendario de aprobado este proyecto de ley o cuando surgiere una vacante. Al igual que para los miembros de la Junta, cuando estos nombramientos no sean sometidos a tiempo, la designación corresponderá exclusivamente al gobernador sin sujeción de recomendación alguna, para luego ser sometida al consejo y consentimiento del Senado.

Contará con una oficina y con un presupuesto autónomo, y tendrá facultad para contratar personal o requerir hasta tres servidores públicos en destaque. El defensor estará adscrito administrativamente al Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, pero conservará su autonomía. Ocupará su cargo hasta que cumpla su término y hasta que su sucesor sea nombrado. Si por renuncia, enfermedad, incapacidad o muerte sobrevenida, quedara vacante el cargo, su sucesor será nombrado por un nuevo término dentro de los 15 días siguientes a la vacante. Podrá ser removido de su cargo por el gobernador, previa formulación de cargos y determinación concluyente del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente, de manera equivalente al procedimiento que sigue esta entidad para remover a los alcaldes.

Por otro lado, se le ordena a toda dependencia gubernamental a que publique en su página de Internet, y mantenga actualizada, las agendas diarias de las autoridades nominadoras en lo referente a su actividad oficial; los informes de viajes oficiales, incluyendo destino, gastos, propósitos y forma de pago; presupuesto aprobado y gastado mensualmente; gastos de representación a la autoridad nominadora trimestralmente; retribución específica de todo el personal, con desglose de aumentos y variaciones de rango; convocatorias y personal reclutado, toda contratación y la lista de

personas que sirven en puestos de confianza; lista de cabilderos que interactúan con la agencia; sentencias, acuerdos transaccionales, actos de condonación parcial o total de deudas; concesión de uso o traspaso de propiedades; auditorías externas o internas; las solicitudes de información recibidas; entre otras tantas.

Como sanciones administrativas ante la negativa de un servidor público de entregar la información, se dispone que de mediar obstrucción, negligencia, mala fe, temeridad o negativa caprichosa en el trámite de una solicitud de información, la Junta Administrativa Revisora podrá imponer al servidor público responsable, previa oportunidad de ser oído y cumpliendo con las garantías de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, una multa de \$1000. Aclara que esta imposición será satisfecha con el propio peculio del funcionario y no del presupuesto del ente gubernativo. Añade que la Junta Administrativa Revisora o el Tribunal tendrán que ordenar la anotación de la sentencia en el expediente de personal del funcionario que incurrió en esta conducta. Además, se dispone que podrán referir al servidor público a cualquier otro ente gubernativo fiscalizador para cualquier otra acción correspondiente en ley, incluyendo procesamiento disciplinario conducente a suspensión o destitución.

Con el objetivo de completar el estudio de la medida que nos ocupa, la Comisión de Gobierno celebró tres vistas públicas a las que fueron citadas las siguientes autoridades:

- Oficina de Gerencia y Presupuesto
- Departamento de Justicia
- Oficina de Ética Gubernamental
- Centro de Periodismo Investigativo
- Asociación de Periodistas de Puerto Rico
- G8
- Espacios Abiertos
- Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de la Universidad del Turabo
- Sandra Rodríguez Cotto, periodista
- Overseas Press Club

Además, se recibieron memoriales de:

- Cumbre Social
- Olga Negrón Álvarez, miembro de la Association of Records Managers and Administrators
- Colegio de Abogados
- Comisión de Derechos Civiles
- Asociación Puertorriqueña de Periodismo Jurídico
- ABRE Puerto Rico
- Grupo de Trabajo Comunitario de la Reforma de la Policía
- Unión Americana de Libertades Civiles

- Alianza Regional por la Libre Expresión e Información

Entre las numerosas posturas recibidas en torno al Proyecto de la Cámara 2944, figura la de la Unidad de rendición de cuentas de la organización sin fines de lucro denominada “Espacios abiertos”. Hemos de recordar que esta entidad se compone de grupos cuya punta de lanza es fortalecer la capacidad de la ciudadanía. Esto, para articular gestiones que incidan en los procesos sociales, políticos y económicos del País. En vista de lo anterior, se motiva a las comunidades, grupos e individuos comprometidos con la participación efectiva en la gestión pública, en el correspondiente marco político, social e institucional. De ahí que se nutra de componentes como el acceso a la justicia, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas.

El memorial de “Espacios abiertos” explica, y citamos, que su misión “es lograr la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos gubernamentales, a través de proyectos y campañas que promueven el acceso a la justicia, a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública”. A renglón seguido, la organización plantea que en la coyuntura crítica que atraviesa la Isla, una ley de transparencia y acceso a la información pública no solo resulta conveniente, sino que también favorece al gobierno en términos económicos, sociales y políticos. Agrega que resulta menester promover la gestión de un gobierno transparente: no meramente aparentar serlo. Solo así, la ciudadanía entenderá claramente sus planteamientos y percibirá que se le habla con verdad. Lo anterior se traduce en niveles de confianza elevados en la gestión gubernamental.

Por otro lado, los trabajos de ARMA, una asociación internacional compuesta por administradores de documentos (originalmente llamada Association of Records Managers and Administrators), se vinculan también al manejo de documentos informativos sobre gobernanza.

Olga Negrón Álvarez, miembro de ARMA, compartió en su memorial explicativo su rechazo a la creación de una junta revisora. A su entender, esto burocratiza el sistema. Indica que más que abogados que revisen las peticiones de información, se precisa de personal capacitado en el área de sistemas de información y el manejo de tecnologías. También sostiene que es preciso contar con trabajadores expertos “en conocimiento documental” que puedan establecer el adecuado “Sistema de manejo de documentos electrónicos” que propone el proyecto, para garantizar el acceso a la información.

Como punto adicional, condena que el proyecto bajo análisis no incorpore lo contenido en la Ley de Administración de Documentos Públicos de Puerto Rico (Ley Núm. 5 de 8 de diciembre de 1955, según enmendada) y que tampoco disponga sobre las tendencias actuales de reducción de papel (paperless and information governance) en el sector público. Sugiere aprovechar la coyuntura que presenta el proyecto cameral

bajo estudio, para enmendar la Ley 5, supra. Según ARMA, una enmienda al mencionado estatuto debe establecer la obligación de todas las agencias y corporaciones públicas a adquirir una aplicación o sistema de manejo de contenido, a través de la cual se digitalizarían los documentos esenciales y se les clasificaría por tipo. Plantea que sin esta herramienta resultaría prácticamente imposible organizar los documentos digitales apropiadamente, para poder ponerlos a la disposición de la ciudadanía.

El Grupo de las Ocho Comunidades Aledañas al Caño Martín Peña, Inc., conocido como "G-8", compareció por escrito, en su calidad de organización de base comunitaria y en representación de la sociedad civil. Según se desprende del documento, el proyecto cameral trata temáticas que componen lo que deben ser, según "G-8", los principios fundamentales para la gobernanza de las agencias públicas que sirven y representan a la población del País. Tras resumir y respaldar los elementos principales de la medida, concluye que las organizaciones que nutren a "G-8" apoyan y avalan totalmente la legislación propuesta.

El Club Ultramarino de Prensa, conocido por su nombre en inglés "Overseas Press Club" (en lo sucesivo OPC), se expresó por escrito en torno al Proyecto de la Cámara 2944.

En apretada síntesis, el OPC se pregunta si la medida realmente abona a sostener el principio cardinal de transparencia y responsabilidad gubernativa. Se ampara en la prohibición constitucional federal de establecer una religión oficial del Estado, o cualquier legislación que limite los derechos a la reparación de agravios, asociación o la libertad de palabra o de imprenta. Luego de especificar que la libertad de expresión es un derecho "fundamentalísimo" y que guarda un vínculo estrecho con el acceso a la información, pasa a criticar la definición de "información pública" que se integra al texto legislativo. Veamos.

El OPC cuestiona las frases incluidas en la señalada definición, que rezan "información documentada o que debe ser documentada por un servidor público...de procedencia pública o que esté en poder o deba estar en poder de un servidor público, o que surgiere del ejercicio de la autoridad pública...".

Según el gremio periodístico, esta definición no provee criterios para determinar a qué se refiere con que algún asunto "deba ser documentado". También se expresa en contra del lenguaje del sexto artículo que establece la obligación del Estado de "tener control sobre la información y la documentación pública, mediante expediente original, copia o reflejo informático". El OPC asegura que en términos prácticos, el Estado tendría "la titánica labor de recopilarlo todo. Sí, todo". Se basa también en el contenido del artículo 12 de la medida, que aborda el tema de la formación y codificación de los expedientes. Y es que se requiere que todo servidor público lleve un registro de las gestiones que realiza, de la información que obtiene y de los documentos que genere.

En vista de lo discutido en el párrafo que precede, el OPC manifiesta que el proyecto contiene disposiciones que gestarán trámites burocráticos que atrasarán la gestión pública; pues “recursos que pudieran estar dando servicios a la ciudadanía, tendrían que dedicarse a generar data y papeles, para el único propósito de generar data y papeles”. Añade que la medida no contiene un lenguaje que arroje luz sobre los costos (aunque sean estimados) que su implementación conllevaría. Según el memorial, lo anterior agudiza la dificultad de conseguir información certera para ejercer cabalmente el quehacer periodístico pues “se generaría tanta data y tantos papeles que la gestión investigativa de la prensa y el acceso a la información se lacera(n)”. La evaluación del PC 2944 lleva al OPC a concluir que un miembro activo de la prensa del País, tendría que aguardar cerca de dos meses y medio para obtener información solicitada”. La Comisión de Gobierno no coincide con sus planteamientos.

Solo debemos agregar que la OPC se opone a la creación de la Junta y al mecanismo para elegir a las personas que la compondrán.

El Club Ultramarino de Prensa además alude a la Ley 72-2013 que elimina el pago de dietas, así como cualquier otro modo de compensación, a los miembros de las Juntas de Directores o cuerpos rectores de toda corporación pública (que no sean representantes de los consumidores). Esto, para contrastar que el proyecto cameral que nos ocupa establece que los directores sí tendrían derecho a una dieta de doscientos dólares, por cada día o parte del día en que realicen sus gestiones.

También censura que los miembros de la Junta solo puedan ser removidos de sus cargos por el gobernador de Puerto Rico, previa formulación de cargos y determinación concluyente del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente, como lo sería un alcalde. Como punto adicional cuestiona el tipo de inmunidad que se le conferirá a los directores y si ésta guarda paralelismos con la de carácter legislativo.

En términos laborales, el OPC discute la creación de la “Oficina del Defensor de la Información Pública” con especial énfasis en el puesto de “Oficial de la Información” que debe existir en cada una de las instrumentalidades públicas (incluyendo agencias, corporaciones públicas, municipios, juntas y alianzas público-privadas). Sostiene que dicho cargo se traduciría en más de 200 vacantes a llenar y que el tema “se ha despachado” con la mera mención de que se tratará de un “puesto de carrera”. En esa línea, el OPC desea saber si estos puestos serán ocupados por empleados existentes, qué pasaría con los puestos que los empleados de carrera ocupan actualmente y que abandonarían para fungir como “Oficial de Información” y si uno solo sería suficiente para llevar a cabo todas las tareas que esta ley de nuevo cuño, impondría a dicho cargo.

Otro tópico de los múltiples que nutren el memorial explicativo del Overseas Press Club, gira en torno a la asignación de fondos que sustentaría la implementación de la medida. El gremio reprueba que el proyecto guarde silencio sobre el origen de los fondos para dar cumplimiento a esta propuesta legislativa.

El OPC concluye que la aprobación de la medida no facilita el proceso de divulgación de la información pública. Agrega que ésta establece un mecanismo a través del cual las agencias de gobierno podrían provocar gran demora en brindar la información. Incluso, señala que con el advenimiento de las redes sociales, la espera por información podría alargarse y hacer que ésta ya se torne caduca, a la hora de la publicación. En otras palabras, afirma que el proyecto privilegia a los medios que se dedican a trabajos investigativos sobre los que dependen de la inmediatez para sacar a la luz sus trabajos. Con todo, acepta que el propósito tras la medida es loable.

Una de las instrumentalidades públicas consultadas sobre el Proyecto de la Cámara 2944, fue la Oficina de Ética Gubernamental. Luego de un breve resumen acerca de la Exposición de motivos y la parte dispositiva de la medida, la OEG exteriorizó que un proyecto como el propuesto puede resultar sumamente beneficioso “para la cultura de una administración pública democrática y transparente”. Además, reconoció tanto que se trata de un proyecto loable, como la necesidad de que se logre la apertura informativa que precisa el País para que se acerque “el Pueblo a su gobierno”. En resumen, endosó la medida.

La Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés) entiende que el proyecto que nos ocupa representa una oportunidad para establecer en Puerto Rico, una legislación adecuada sobre el acceso a la información pública.

Como otros consultados, esta organización no sectaria y sin fines de lucro, considera que el acceso a la documentación pública es la zapata del ejercicio de la libertad de expresión. También lo ve como garante de la libre discusión de los asuntos públicos.

Es por lo anterior que tanto ACLU, como la comisión informante, seamos del criterio de que resulta vital que las personas puedan ejercer cabalmente su derecho a examinar el contenido de expedientes, informes y demás documentos recopilados como parte de la gestión pública. Después de todo, el derecho a la información pública es uno fundamental, por su estrecho vínculo con el de libertad de expresión y asociación, y el de petionar desagravios (*Ortiz v. Bauermeister*, 152 DPR 161; *Soto v. Secretario de Justicia* 112 DPR 477 (1982)).

La ACLU respalda el proyecto en la medida en que representa un esfuerzo importante para establecer mecanismos reglamentarios, con el objetivo de adelantar el acceso oportuno y económico a los documentos públicos. Esto resulta altamente significativo porque si bien contamos con una doctrina sólida sobre el derecho fundamental al acceso de documentos públicos, carecemos de otros ingredientes fundamentales para hacerlo efectivo y disponible para gran parte de la ciudadanía. Nos enfrentamos a unas esferas gubernamentales en las que no se ha desarrollado una cultura de transparencia y voluntad de compartir información pública. De hecho, la

ACLU agrega que tampoco poseemos procedimientos adecuados y uniformes que garanticen el acceso amplio a los documentos públicos. Lo anterior se hace patente cuando tomamos en cuenta que, en la mayoría de los casos, los reclamos de información pública deben hacerse vía acciones judiciales; con los gastos y cargas que éstas conllevan.

La medida posee el efecto práctico de facilitar el ejercicio del derecho ciudadano de enterarse de qué ocurre en el ámbito gubernamental. No solo eso, articula un derecho en sí mismo pues favorece otras actividades que son vitales para la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas. Promueve que las personas estén enteradas de la administración pública y el manejo de recursos. El escrito indica que “se logra acceso a información relacionada con la salud, biodiversidad y medioambiente; se facilita alcanzar datos relacionados con violaciones de derechos civiles y humanos y así formular políticas públicas para establecer cambios estructurales y de rendición de cuentas; se facilita el acceso de información a los medios de comunicación, específicamente la prensa investigativa y ayuda a las gestiones de mecanismos ciudadanos de monitoreo independiente”.

La ACLU califica la medida como una de carácter “urgente”. Indica que es necesaria para alcanzar plenamente sus objetivos organizacionales. La organización se ha enfrentado en numerosas ocasiones con grandes obstáculos que afectan la rapidez con que se pueden detectar y denunciar condiciones deplorables en agencias e instituciones del Estado. En particular, la ACLU se dedica a detectar deficiencias institucionales y violaciones de derechos para que el gobierno las atienda y corrija. Hasta esta legislación, el único remedio disponible se encontraba a través de los tribunales. Y si bien es cierto que los derechos han sido debidamente reconocidos, también lo es que suponen una inversión económica y de tiempo considerable. La experiencia ha puesto de relieve que por lo general, las personas carecen de los recursos para involucrarse en este tipo de proceso.

Como ejemplo concreto, ACLU señala que ha querido participar en la elaboración de protocolos y políticas que prepara la Policía de Puerto Rico, como parte del Acuerdo de Reforma de la Policía en el que se incorpora el elemento de la participación comunitaria. El desarrollo de esta fase se ha visto obstaculizado debido a determinados funcionarios que han señalado, equivocadamente, que se trata de información que no puede ser divulgada. Según ACLU, esta negativa se fundamenta en “una exageración caprichosa sobre el alcance de los privilegios y las limitadas circunstancias que autorizan la no divulgación”.

Ante situaciones como las que acabamos de relatar, es menester contar con un método de divulgación de información pública oportuno y económico, que establezca criterios estrictos que inclinen a los oficiales del Estado a favor del deber de divulgar y una definición amplia de lo que constituye un documento público. De haber

excepciones, que sean de alcance limitado y en el marco de una interpretación sumamente restrictiva.

La relacionista profesional y columnista Sandra Rodríguez Cotto solicitó expresarse en vista pública, donde compartió su parecer acerca de esta medida. Relató que había contado con el insumo de cuatro abogados, tres jueces, tres líderes comunitarios y más de una veintena de periodistas y relacionistas a la hora de elaborar su ponencia. A grandes rasgos, ésta hizo unos señalamientos generales acerca de la raigambre constitucional del derecho al acceso de información, el impacto de la medida en el ejercicio de las relaciones públicas y en el del periodismo y el trasfondo legislativo de medidas sobre temas relacionados. Así pues, se fundamentó en lo anterior para opinar que la medida necesita enmiendas tan significativas que hacen imposible su aprobación tal y como está redactada. Agregó, y citamos, que “nunca es una buena idea que se permita a los que hacen las leyes, que interfieran con el derecho a la libertad de expresión. Para esto tenemos ya la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos de América”.

Por su parte, la Cumbre Social de Puerto Rico también envió un memorial explicativo sobre el alcance del Proyecto de la Cámara 2944. Esta organización sin fines de lucro y fundada por el sector sindical y cooperativista tiene el propósito de gestar espacios para la concertación social y potenciar la participación ciudadana en la solución de los problemas que aquejan al País. El grupo endosa la medida pues considera que ésta se traducirá en una nueva y necesaria estructura de procedimientos administrativos, a tono con los tiempos, pues atiende los retos de la actualidad para garantizar la transparencia y el derecho constitucional al acceso a la información pública.

La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información ofreció antecedentes e insumos con la esperanza de que algunos planteamientos puedan incorporarse a las reflexiones de la Asamblea Legislativa, sobre el Proyecto de la Cámara 2944. La Alianza, cuya médula es una coalición de 22 organizaciones de 18 países de las Américas, promueve el derecho de acceso a la información pública y la libertad de expresión. Puntualiza que la experiencia internacional ha demostrado inequívocamente que es necesario que las leyes que versen sobre temas como el que hoy nos corresponde analizar, se adecúen a los estándares internacionales. Esto, según han sido sistematizados en la “Ley Modelo Interamericana de Acceso a la Información Pública de la Organización de Estados Americanos” de 2010.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el dictamen del caso Claude Reyes y otros vs. Chile (2006) el reconocimiento del derecho de acceso a la información, como uno humano y fundamental. Así las cosas, todas las legislaciones modernas de la región, así como el proyecto que nos ocupa, se han guiado por estos parámetros y principios. Veamos.

- Principio de máxima divulgación (toda persona puede acceder a la información en manos de las instrumentalidades públicas, sujeto a un régimen bien limitado de excepciones, de acuerdo con los postulados de una sociedad democrática y proporcionalmente al interés que lo justifica y se interesa salvaguardar.)
- Principio de aplicación amplia (el derecho de acceso a la información aplica a todo tipo de información, por lo que se torna imprescindible una definición amplia del concepto “información” que incluye a toda la que es controlada y archivada en cualquier formato o medio).
- Principio de interpretación pro acceso (se impartirá una interpretación razonable que garantice la mayor efectividad del derecho a la información).
- Principio de la carga probatoria (la instrumentalidad gubernamental que negó el acceso a la información tiene el peso probatorio para justificar su negativa. Debe demostrar la existencia de daños y que el eventual perjuicio por la entrega de la información solicitada, será mayor que el interés público que reviste a su divulgación. Se articula a través de una interpretación restrictiva de las excepciones contenidas en la ley).
- Principio de claridad, justicia, simpleza y no discrimen (las reglas a implementarse deben ser claras, justas, no discriminatorias y simples, respecto al manejo de solicitudes de información. Esto supone la inclusión de plazos claros y razonables, la no exigencia de motivación para solicitar información y proveer, en un tiempo razonable, las razones específicas que sustentan la negativa a proveer una determinada información pública).
- Principio de legalidad (las excepciones al derecho de acceso a la información deben ser claras, limitadas y debidamente establecidas en la ley, de modo que resulten compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos).
- Principio de transparencia activa (corresponde a las instrumentalidades gubernamentales difundir información sobre sus funciones y actividades de modo proactivo. Es decir, lo harán de modo consuetudinario aunque no exista una petición específica para así hacerlo. Esto demostrará que la información se encuentra accesible y es comprensible).

En general, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información sostiene que una ley de acceso a la información pública adecuada a los estándares aquí discutidos constituiría una reforma trascendental para Puerto Rico y afianzaría nuestros procesos democráticos a través de instituciones sólidas y ciudadanos apoderados para participar en los asuntos públicos.

La comisión informante también contó con la opinión de la Clínica de Derecho Ambiental que forma parte de la de Asistencia Legal de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

Desde 1998, esta clínica ofrece asesoría legal a las comunidades de escasos recursos económicos y organizaciones ambientales en temas de justicia ambiental. Como parte de su quehacer, la clínica promueve el acceso a la información pública y la participación ciudadana, en procesos de toma de decisiones de talante ambiental. También fomenta la discusión pública general sobre temas de derecho y justicia ambiental. Con esos fines en mente, endosa la aprobación del proyecto cameral que nos ocupa. En síntesis, afirma que urge la aprobación de una medida como la que consideramos hoy, que propone la aprobación de una “Ley de transparencia y acceso a la documentación y la información pública”. Lo afirma basándose en que Puerto Rico atraviesa una crisis política y económica sin precedentes. Es por eso que hoy más que nunca, es preciso contar con un robusto derecho a la información, lo que va mano a mano con mecanismos ágiles, sencillos y efectivos que viabilicen dicho acceso. La Clínica de Derecho Ambiental asevera que en la medida de que los ciudadanos cuenten con fácil acceso a la información, se fortalecerán como entes activos en la discusión de alternativas para hacerle frente a los tiempos. Solo la información rápida y veraz permite articular elementos de juicio para examinar críticamente la gestión gubernamental y desarrollar herramientas efectivas para la formulación o revisión de políticas gubernamentales.

El Departamento de Justicia, por su parte, planteó un entusiasta endoso a la propuesta. Afirmó que “Puerto Rico está ausente de legislación en materia del derecho a la información pública y definitivamente requiere el establecimiento de un norte tan amplio como nuestro ordenamiento jurídico lo permita. Siempre que la Asamblea Legislativa presente iniciativas como la presente, dirigidas a promover mayor transparencia gubernamental y permitirles a los ciudadanos que conozcan más a fondo cómo opera su gobierno, el Departamento de Justicia apoyará y colaborará al máximo para reforzar legalmente dichos esfuerzos”.

Tuvo a bien reconocer que en nuestro ordenamiento existe un derecho fundamental de acceso a la información pública, el cual ha sido reconocido como corolario de los derechos de libertad de palabra, prensa y asociación expresamente consagrados en nuestra Constitución. Sin embargo, sin acceso a la información pública, el ciudadano no estaría en posición de juzgar las actuaciones gubernamentales o de exigir la reparación de agravios cuando son causados por éstas. Por otro lado, recordó que el Artículo 409 del Código de Enjuiciamiento Civil crea un derecho general de acceso a la información pública en poder del Estado. Específicamente dispone que “todo ciudadano tiene derecho a inspeccionar y sacar copia de cualquier documento público de Puerto Rico, salvo lo expresamente dispuesto en contrario por la ley”.

Fue precisamente sobre esas excepciones de publicidad, que el Secretario del Departamento de Justicia centró su ponencia. Particularmente alrededor de la doctrina del privilegio ejecutivo, la cual puso en justa y correcta perspectiva para concluir que ni el privilegio ejecutivo ni cualquier otro reclamo de confidencialidad de la información pública, puede ser absoluto. De hecho, recalcó que tras cada reclamo de confidencialidad de la información que pudiera hacer el Estado, éste tendría el peso de demostrar que la misma no debe ser divulgada.

En esencia, las enmiendas recomendadas por el Secretario del Departamento de Justicia se centraron en todo momento en el ánimo de fortalecer la eficacia del instrumento legislativo que nos ocupa. La comisión informante tuvo a bien analizarlas y acogerlas en el entirillado electrónico que acompaña a este informe. De igual forma, hacemos nuestras las expresiones del Secretario a los fines de que “[l]a falta de legislación que propicie el ejercicio del derecho de los ciudadanos de acceso a la información pública que le corresponde como votantes y contribuyentes, definitivamente no puede imperar en nuestro sistema de gobierno. A base de ello, aplaudimos el esfuerzo legislativo que pretende llenar este vacío legal promoviendo una mayor apertura y transparencia en nuestro quehacer diario como servidores públicos”.

La Oficina de Gerencia y Presupuesto, por su parte, expresó reparos al gasto público que exigiría la implementación de la medida. También visualizó el entramado gerencial de la propuesta y expresó sus reservas a su idoneidad. La Comisión de Gobierno no coincide con sus planteamientos. No podemos imaginar un mecanismo más económico y sencillo para garantizar el acceso a la información pública de forma eficaz, y que resulte en un costo más bajo o en las economías al erario, que este proyecto. La cantidad de puestos gubernamentales a ser creados en virtud del proyecto de ley son mínimos, pues el recurso del destaque y la asunción de funciones en puestos ya existentes en las ramas de gobierno, serían los mecanismos principales para nutrir los recursos humanos necesarios para la implementación de la ley. Por otro lado, el objetivo del proyecto de ley es, al final de cuentas, hacer eficiente lo que el gobierno no ha podido lograr aún con órdenes ejecutivas aprobadas y con legislación sustantiva vigente. Asegurar que el pueblo tenga acceso a la información pública es un objetivo que no admite escatimar. Luego, si logramos ese objetivo mediante un mecanismo tan económico, se trata de una gran conquista y gran paso de avanzada en la promoción de hacer real el disfrute de los derechos civiles.

Partiendo de esa misma conclusión, la Comisión de Gobierno discrepa de la oposición expresada por la Asociación de Periodistas de Puerto Rico a la aprobación del proyecto. No vemos público alguno al que este proyecto sirva mejor que a los periodistas en Puerto Rico. El proyecto provee un mecanismo sencillo, rápido y con garantías de eficacia, para que la prensa de Puerto Rico tenga acceso a la información pública sin pasar por la zozobra que históricamente les amenaza con entorpecer sus investigaciones.

El Instituto de Estadísticas de Puerto Rico, como es costumbre de su director ejecutivo, el Dr. Mario Marazzi Santiago, nos remitió un exhaustivo y fundamentado análisis sobre la medida en un memorial escrito. De hecho, describió la propuesta como “un importante paso en la dirección correcta”. Remitió recomendaciones de enmiendas que la comisión aquilató y consideró para la propuesta de entirillado.

Por otro lado, el Centro de Periodismo Investigativo de Puerto Rico compareció a vista pública y, por voz del distinguido jurista, Dr. Efrén Rivera, planteó el alcance del proyecto de ley y las razones por las que el mismo debe ser aprobado.

El Centro de periodismo investigativo es una organización dedicada a la promoción del periodismo de investigación y a la defensa del derecho a la información en Puerto Rico.

El doctor Rivera planteó que el proyecto “es de suma importancia para nuestro país. Va dirigido a incrementar la transparencia en las operaciones del gobierno de Puerto Rico y a fortalecer el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública de todos los miembros de nuestra comunidad. Éstas son condiciones necesarias para el funcionamiento de una democracia verdaderamente operante. El derecho a la información pública se ha reconocido internacionalmente como un derecho humano fundamental, de carácter transversal, es decir, que incide en todos los demás derechos humanos en una sociedad. Sin el acceso a la información que se encuentra en poder de los organismos gubernamentales no se pueden ejercer debidamente los derechos de expresión, asociación, petición de la reparación de agravios, participación en los procesos deliberativos del sistema democrático y tampoco otros tipos de derechos sociales y económicos, como el derecho a la salud, a la educación y al trabajo. Si no se conocen los derechos que se tienen, los procedimientos establecidos para reclamarlos, las políticas públicas adoptadas para ponerlos en vigor, las reglas y reglamentos que afectan su ejercicio en la cotidianidad, la forma en la que se distribuyen los fondos públicos, las prioridades establecidas por las agencias, las gestiones que llevan a cabo sus funcionarios y otros tantos aspectos de la función pública, difícilmente se pueden reclamar con efectividad los derechos consagrados en nuestra Constitución y nuestras leyes. Se trata, pues, de un elemento medular de un sistema político abierto, accesible y responsivo a las necesidades de todas las personas.

Afortunadamente, la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Puerto Rico, en una serie de decisiones tomadas a partir de 1982, ha establecido claramente que en nuestro país el derecho a la información pública tiene rango constitucional. Es decir, no puede limitarse excepto por razones realmente apremiantes que deben cumplir con ciertos criterios estrictos de revisión judicial. Sin embargo, a pesar de ese paso de avance, esa jurisprudencia no ha sido capaz, por sí sola, de proveer condiciones y mecanismos eficaces que permitan hacer realidad ese derecho para todas las personas en Puerto Rico. Subsisten ambigüedades, lagunas y carencias que deben ser atendidas

mediante legislación cuidadosa, bien pensada y mejor aplicada que permita superar esas deficiencias sin menoscabar en modo alguno los derechos ya reconocidos. Nos parece que este proyecto logra en lo sustancial esos objetivos”.

La Comisión de Gobierno es consciente de que tiene ante sí un proyecto de ley de extraordinario alcance y significado para hacer real el disfrute de derechos constitucionales y reafirmar el carácter de derecho fundamental el de las personas a tener acceso a la información pública. El proyecto que nos ocupa, tal como expresara el doctor Rivera, subsana lagunas en la interpretación y aplicación de ese derecho. Además, tiene el potencial de lograr una transformación sustancial en el modo en el que el gobierno recopila, almacena, identifica y hace disponible la información que tiene en su haber. También aumenta los derechos y remedios que actualmente se tienen en torno al derecho a la información.

No vemos razón alguna para rechazar la propuesta legislativa que nos ocupa. De hecho, estamos convencidos de que la aprobación del proyecto de ley es imperativa. Mucho más en vista de la crisis gubernamental que enfrentamos. El pueblo exige transparencia en las gestiones gubernamentales, así como acceso inteligente a los procesos de gobernanza. El mecanismo de acceso a la información pública que este proyecto de ley pone a disposición del pueblo es, entre los proyectos sobre la misma materia con que cuenta esta Asamblea Legislativa, el mejor articulado, económico y consistente en el diseño de una vía que instrumente el derecho constitucional que nos ocupa.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Gobierno, de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, tiene el honor de recomendar la aprobación del Proyecto de la Cámara 2944 con las enmiendas contenidas en el entirillado electrónico que acompaña a este informe.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO,

JOSÉ M. VARELA FERNÁNDEZ
PRESIDENTE
COMISIÓN DE GOBIERNO