

HACIA UNA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA PARA PUERTO RICO*

PONENCIA**

Alba Nydia López Arzola***

*Esta ponencia ha sido preparado por la autora para participar como recurso en el Tercer Congreso de Derecho Administrativo de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, a celebrarse el 24 y 25 de marzo de 2017. Su participación será en el Panel 3: “Buen gobierno y transparencia en la función pública”.

**La presentación explora el concepto multidimensional de la transparencia en el sector público y su relación con la gobernanza como paradigma de la gestión pública en el siglo XXI. Identifica algunas razones para unirse a la corriente mundial de adoptar una legislación comprensiva e integrada en la materia. De la explosión de leyes de transparencia en el mundo resalta el caso de Nueva Zelanda y México. En cuanto a Puerto Rico, analiza las dos iniciativas legislativas más recientes en la materia (el PC 2469/ PC 2944) que se quedaron pendientes de votación en la Cámara de Representantes. Por último, aporta algunos criterios para una futura legislación para el sector público en Puerto Rico, con sus mecanismos de tutela, que al igual que los países líderes en la materia, sea integrada y comprensiva con parámetros claros de cumplimiento y obligatoriedad.

**La licenciada actualmente estudia un Máster en Derecho, Empresa y Justicia (LLM) en la Universidad de Valencia, España. Cuenta en su haber académico con un Juris Doctor (*Magna Cum Laude*, 2009) y una Maestría en Administración Pública (*Summa Cum Laude*, 2015), ambos grados de la Universidad de Puerto Rico. Desde el 2012 es investigadora principal del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa. Aunque la licenciada actualmente es empleada de la Rama Judicial de Puerto Rico, las expresiones vertidas responden a las ideas, criterios u opiniones personales de la autora y en modo alguno representan la posición oficial de la Rama o de algún otro funcionario

HACIA UNA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA PARA PUERTO RICO

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO	2
3. DOS MODELOS DE LEYES DE TRANSPARENCIA EN EL MUNDO	5
3.1. NUEVA ZELANDA: MÁS ALLÁ DE LA DIVULGACIÓN Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN	5
3.2. MÉXICO: MEJOR MARCO JURÍDICO DE TRANSPARENCIA EN EL MUNDO	6
4. PUERTO RICO: PROYECTOS DE LEY RECIENTES (PC 2469/ PC 2944)	8
4.1. PRIMERA VERSIÓN PROYECTO DE LA CÁMARA 2469	8
4.2. SEGUNDA VERSIÓN PROYECTO DE LA CÁMARA 2469	9
4.3. PRIMERA VERSIÓN PROYECTO DE LA CÁMARA 2944	10
5. PROPUESTA DE <i>LEGE FERENDA</i> SOBRE TRANSPARENCIA PARA PUERTO RICO	12
5.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL ALCANCE DE LA MEDIDA	13
5.2. MECANISMOS DE TUTELA FRENTE AL INCUMPLIMIENTO	15
6. CONCLUSIÓN	16

1. INTRODUCCIÓN

Al presente muchos ordenamientos jurídicos avanzados cuentan con legislación particular, comprensiva e integrada, sobre la transparencia en el sector público. Sin embargo, a diferencia de muchos países de Iberoamérica —por ejemplo: México, Chile y España—, Puerto Rico no ha logrado una legislación integrada sobre la transparencia en el sector público, pese a que recientemente hubo dos iniciativas concretas.

En primer lugar, el 11 de mayo de 2015 fue presentado por petición del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (por sus siglas, “CGPC”)¹, el Proyecto de la Cámara de Representantes núm. 2469 que proponía la promulgación de la *Ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas de la gestión pública de Puerto Rico* (PC 2469). Tras las correspondientes vistas, el Proyecto fue revisado, pero posteriormente no fue atendido.

En segundo lugar, el 9 de mayo de 2016 fue presentado el PC 2944 que proponía la creación de la *Ley de transparencia y acceso a la documentación e información pública* y era impulsado principalmente por el Centro de Periodismo Investigativo (por sus siglas, “CPI”)². Esta iniciativa también fue a vistas públicas y bajó al Pleno con enmiendas, pero al final quedó pendiente de acción.

En esta ocasión nuestra intención es comentar los aspectos más significativos de tales iniciativas y aportar algunos criterios para una futura legislación, que al igual que los países líderes en la materia, sea integrada y comprensiva con parámetros claros de cumplimiento y obligatoriedad.

¹ El CGPC es una entidad sin fines de lucro con sede en la Universidad del Turabo que pretende ser un centro de investigación y adiestramiento sobre prácticas de transparencia y rendición de cuentas en Puerto Rico.

² El CPI es una entidad sin fines de lucro creada para fomentar el acceso a la información mediante tres vías: el periodismo de investigación, la litigación y la formación periodística. Está ubicado en la Escuela de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, junto a una clínica legal especializada en derecho a la información.

2. PRINCIPIOS GENERALES SOBRE LA TRANSPARENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO

No hay duda de que la gobernanza es el paradigma de la gestión pública en el siglo XXI³. En su visita a Puerto Rico, el doctor Luis F. Aguilar Villanueva, especialista en filosofía política, expresó que la gobernanza es la respuesta integral más reciente al problema de la capacidad y eficacia del gobierno en la dirección de los asuntos públicos⁴. Diversos estudios de la OCDE destacan que la transparencia y la rendición de cuentas son elementos esenciales para la buena gobernanza⁵. Esta última es definida por el doctor Aguilar como el “proceso directivo que por sus normas, procedimientos y controles genera condiciones que favorecen la eficacia de las acciones...”⁶.

En Puerto Rico, el CGPC ha insistido en que la transparencia y la rendición de cuentas son estrategias que promueven la buena gobernanza⁷. Según el doctor Saúl Prats Ponce de León, destacado profesor retirado de la Escuela de Administración Pública, la transparencia es la piedra angular de la buena gobernanza que inicia e impulsa la rendición de cuentas efectiva. Aún más, la integración de estos elementos es la base de cualquier modalidad de gobernanza⁸. El doctor Leonardo Santana Rabell, reconocido a nivel mundial por sus trabajos de investigación en el campo de la administración pública, también ha hecho grandes aportaciones para la creación de

³ Véase, ENEIDA TORRES DE DURAND, “La Gobernanza como paradigma de gestión pública y corporativa para el siglo 21”, en ENEIDA TORRES DE DURAND y SAÚL PRATTS PONCE DE LEÓN, *Una nueva gobernanza para Puerto Rico*, D’Vinni S.A., Bogotá, 2013, pp. 42-43.

⁴ AGUILAR VILLANUEVA, L.: *La nueva gobernanza pública*, Cátedra Anual Centro de Gobernanza Pública y Corporativa, Universidad del Turabo, Gurabo, Puerto Rico 2014, pp. 7-8. Versión online: http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/CATEDRAL_ANUAL/La-Nueva-Gobernanza-Publica.PR.UT.pdf, último acceso el 25-02-2017.

⁵ OCDE, *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*, OCDE Publishing, 2011, p. 18. Versión online: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/estudios-de-la-gobernanza-publica-de-la-ocde-hacia-una-gestion-publica-mas-efectiva-y-dinamica-en-mexico_9789264116252-es#page1, último acceso el 25-02-2017.

⁶ Aguilar Villanueva, p. 19, n. 6.

⁷ ENEIDA TORRES DE DURAND y SAÚL PRATTS PONCE DE LEÓN, *Una nueva gobernanza para Puerto Rico*, D’Vinni S.A., Bogotá, 2013.

⁸ TORRES DE DURAND y PRATTS PONCE DE LEÓN, *Una nueva gobernanza para Puerto Rico*, D’Vinni S.A., Bogotá, 2013, p. 35.

una plataforma de gobernanza para el sector público puertorriqueño⁹. Desde sus inicios el CGPC ha contado con la colaboración estrecha del Mercatus Center de la Universidad de George Mason que codirige el Hon. Maurice McTigue, QSO, experto de la modélica reforma gubernamental de Nueva Zelanda. Para este académico y experto en políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas dan legitimidad y credibilidad a la gestión gubernamental¹⁰.

El papel protagónico de estos elementos para muchas organizaciones internacionales, y desde el contexto puertorriqueño para el CGPC y expertos en el campo de administración pública, se debe a que los países de mayor desarrollo democrático y con los índices más alto en variables relacionadas a la gobernanza son aquellos que han adoptado normas de transparencia y rendición de cuentas como pilares de la gestión pública. En esta línea destacan los países nórdicos como Suecia, Finlandia, Dinamarca y Noruega, y varios países anglófonos como Nueva Zelanda, Canadá y el Reino Unido.

En términos conceptuales podemos resaltar que la transparencia gubernamental consiste en que la ciudadanía tenga información suficiente sobre los asuntos públicos sin necesidad de requerimiento o previa solicitud que sea confiable, oportuna, constante, accesible, inteligible y reutilizable. Lleva consigo la oportunidad de identificar a los responsables de la gestión pública y permite que los afectados por las acciones gubernamentales conozcan no solo los resultados de la gestión, sino también las políticas públicas adoptadas, los mecanismos, los procesos y los insumos utilizados en la gestión¹¹. La transparencia incluye el acceso a la información pública sin necesidad de demostrar un interés particular o directo, la publicidad o divulgación activa de todos

⁹ Su libro más reciente se titula: *A reformar la Administración Pública: de la burocracia a la gobernanza: una guía conceptual básica para servidores públicos y políticos*, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, San Juan, 2015.

¹⁰ Véase, ENEIDA TORRES DE DURAND, “La Gobernanza como paradigma de gestión pública y corporativa para el siglo 21”, en , TORRES DE DURAND y PRATTS PONCE DE LEÓN, *Una nueva gobernanza para Puerto Rico*, D’Vinni S.A., Bogotá, 2013, p. 51.

¹¹ CGPC: “Estudio de investigación sobre el estado de la situación jurídica de la transparencia y la rendición de cuentas en el Gobierno de Puerto Rico”, *Sumario de Asuntos de Política Pública*, vol. 1, núm. 1, 2013, pp. 4-5. Versión *online* <http://ut.suagm.edu/sites/default/files/uploads/Centro-Gobernanza/Sumarios/Sumario-1.pdf>, último acceso el 22-01-2017.

los actos públicos, la apertura en la toma de decisiones sobre asuntos públicos y tener información sobre cómo opera el gobierno y de sus operadores. El concepto delinea un modo de ser de la administración pública que supere la pasada cultura de secretividad que nos trajo el modelo burocrático del siglo pasado¹².

La transparencia es un concepto multidimensional que se caracteriza por la interconexión y simbiosis de varias categorías: “transparencia y control de gasto público [responsabilidad fiscal] versus corrupción, democracia, acceso a la información, participación ciudadana, [rendición de cuentas, gobierno abierto, nuevas tecnologías]...”¹³. La transparencia es un valor esencial para la ética pública contemporánea que debe afectar el comportamiento de los funcionarios y los empleados públicos¹⁴. “Todos son elementos inseparables dentro de una misma estructura, no existen los unos sin los otros y persiguen el mismo objetivo: servir al bien común de los ciudadanos, fortalecer los fundamentos democráticos y la confianza en las instituciones públicas, legitimar los gobiernos y evolucionar hacia una sociedad más avanzada y justa, en definitiva, favorecer la *praxis* del buen gobierno”¹⁵. De esta breve exposición sobre lo que representa la transparencia para diversos expertos en el campo de las ciencias políticas y de la administración pública, podemos afirmar que la transparencia aglutina muchos elementos, principios y derechos que no se limitan al ámbito jurídico¹⁶.

¹² *Ibidem*.

¹³ MARÍA DEL PILAR FEAL RODRÍGUEZ, *Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Contexto legal y conceptual, incidencia en la administración electrónica, estudio comparativo y debate público*, Universidad de A Coruña, 2013, p. 22. http://sieu.es/ahdi/downloads/anteproyectoleytransparencia_pilarfealrodrigue.pdf

¹⁴ AGUSTÍ CERRILLO I MARTÍNEZ, “El uso de medios electrónicos en la difusión de información pública”, en JULIÁN VALERO TORRIJOS y MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.) y otros, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2014, p. 328.

¹⁵ FEAL RODRÍGUEZ, *op. cit.*

¹⁶ LORENZO COTINO HUESO, “El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades”, en JULIÁN VALERO TORRIJOS y MANUEL FERNÁNDEZ SALMERÓN (coords.) y otros, *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del derecho de acceso a la reutilización de la información*, Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra, 2014, p. 39.

3. DOS MODELOS DE LEYES DE TRANSPARENCIA EN EL MUNDO

A pesar de muchos esfuerzos para regular el derecho de acceso a la información en el mundo —siendo los primeros países Suecia, Finlandia y Estados Unidos, junto a otros países angloparlantes como Nueva Zelanda y Canadá—, no ha sido hasta principios del siglo XXI que se ha generalizado la aprobación de leyes de transparencia en su sentido más amplio. De este grupo de países deseo destacar el caso de Nueva Zelanda y México.

3.1. Nueva Zelanda: más allá de la divulgación y el acceso a la información

La *Ley de Información Oficial de 1982* de Nueva Zelanda establece que el gobierno debe incrementar progresivamente la información oficial disponible al pueblo de oficio para que este pueda participar efectivamente en la formulación e implementación de las políticas públicas y para promover la rendición de cuentas de las autoridades públicas. Aunque su ley de acceso a la información es de las primeras adoptadas, en la *Clasificación global de derecho a la información* obtiene una de las mejores puntuaciones de la región y ocupa el primer lugar entre los países anglófonos. Las principales debilidades del marco o régimen jurídico están relacionadas al alcance limitado de la medida, pues no aplica a todas las ramas de gobierno. Además, el régimen de excepciones a la publicidad que dispone la ley no tiene preeminencia sobre lo que disponga otras leyes. Esta legislación no establece mecanismos de control específicos como la imposición de responsabilidades y sanciones por el incumplimiento del mandato legal de divulgación.

Por otra parte, la Ley de Gobierno Local de 1974 fue pionera al introducir prácticas de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Esta legislación fue sustituida por la Ley de Gobierno Local de 2002, cuya última versión data de 2015. Según la Ley 84-2002 el rol gobierno local que consiste en gestionar la gobernanza para contribuir significativamente al bienestar social, económico, ambiental y cultural de las comunidades. Las autoridades locales tienen amplias facultades en el cumplimiento de sus deberes pero tienen que conducirse de manera abierta, transparente y responsable; trabajar según las prioridades identificadas

en los procesos de consulta y alcanzar los resultados deseados con eficiencia y eficacia. Deben tomar en cuenta las opiniones de las comunidades y proveer oportunidades de participación en los procesos decisionales. De igual modo, la parte 4 establece los principios relacionados a la gobernanza y la gestión de las autoridades locales. Como elemento de gobernanza, destaca la creación de los consejos comunitarios que deben representar y actuar como defensores de los intereses comunitarios ante las autoridades territoriales.

Respecto a los principios de los procesos de consulta, resalta que las autoridades locales deben proporcionar a las personas que puedan verse afectadas o tenga interés en la decisión o el asunto, información pertinente sobre ello, cuyo acceso sea razonable, comprensible y en el formato apropiado, según las preferencias y necesidades de esas personas. El cumplimiento de estos principios es fundamental para que las personas puedan participar de manera informada en los procesos de consulta, participación que debe ser estimulada por las autoridades. Aún más, las personas que presenten sus opiniones deben tener acceso al expediente que contenga una descripción de las decisiones finalmente adoptadas y el material explicativo y los informes que las fundamenten.

3.2. México: Mejor marco jurídico de transparencia en el mundo

Según la *Clasificación global de derecho a la información*, entre 112 países evaluados, México tiene el mejor marco jurídico en materia de transparencia y acceso a la información. Por tanto, dicha legislación merece nuestra atención. En el 2002 México adoptó la *Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental*¹⁷. Esta legislación fue un esfuerzo compartido de las autoridades federales y la sociedad civil organizada mexicana para crear una ley que retomara las mejores expresiones normativas hasta entonces existente en diversos países, pero

¹⁷ Esta medida fue derogada y sustituida por la “Ley federal de transparencia y acceso a la información pública”, publicada en el Diario Oficial el 9 de mayo de 2016.

adaptada a sus propias circunstancias¹⁸. El doctor Ernesto Villanueva de la UNAM entiende que en su momento el Congreso Federal adoptó “la mejor ley federal que fue posible en la circunstancia política mexicana”¹⁹.

Hay que notar que bajo la primera legislación adoptada, México estaba entre los diez países líderes en dicha *Clasificación global*. El primer lugar en dicha evaluación lo obtuvo en virtud de la nueva *Ley general de transparencia y acceso a la información pública*, divulgada el 4 de mayo de 2015. Una de las grandezas de esta nueva ley fue la expansión de los principios de transparencia y el derecho a la información más allá del ámbito federal para llevarlo uniformemente bajo un mismo estatuto al contexto estatal y municipal.

A mi juicio, esta legislación iberoamericana debe ser el modelo principal para Puerto Rico, que aún no cuenta con una legislación comprensiva e integrada en la materia. Hay que notar que una legislación de esta naturaleza no vino en un vacío, pues, además de la amplia experiencia con la legislación aprobada desde el 2002, en el *Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012* el Gobierno de México tenía el objetivo específico de consolidar en una sola política de Estado lo relacionado a la materia de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas”²⁰. En el artículo *¿Está Puerto Rico listo para rendir cuentas y transparentar su obra de gobierno?*, la licenciada Albieli Carrasquillo Torres recomendaba para Puerto Rico la adaptación de este objetivo inicial “para comprometer e involucrar a las ramas ejecutiva, legislativa y judicial en una sola política de estado dirigida a lograr el mismo objetivo común”. Expresó, “no se puede pretender que la política de un gobierno esté fragmentada [...]”²¹.

¹⁸ ERNESTO VILLANUEVA, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008.

¹⁹ *Íd.*

²⁰ Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción, 2008-2012, Cap. IV, Objetivo 1. http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_mex_anexo20.pdf

²¹ Albieli Carrasquillo Torres, *¿Está Puerto Rico listo para rendir cuentas y transparentar su obra de gobierno?*, Revista Jurídica UIPR, vol. 47, núm. 1, 2017, p. 75.

Recientemente, más allá de la adopción de un marco jurídico general, México ha reconocido la necesidad de mejorar los niveles de transparencia a través de la apertura de datos públicos, la reutilización de la información estratégica del sector público y la participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, en el *Programa para un gobierno cercano y moderno 2013-2018* ha adoptado como objetivo transversal el “[i]mpulsar un gobierno abierto que fomente la rendición de cuentas” mediante unas siete estrategias, entre las que destaca, en lo pertinente, mejorar la transparencia de la información socialmente útil; y, fortalecer el uso de la información presupuestaria, de las nuevas tecnologías de la información y los datos abiertos; además, de consolidar los sistemas de archivo.

4. PUERTO RICO: PROYECTOS DE LEY RECIENTES (PC 2469/ PC 2944)

Conforme a las corrientes internacionales, recientemente tanto el CGPC como el CPI promovieron en Puerto Rico la presentación de un proyecto de ley de transparencia y libre acceso a la información pública. A continuación expongo las características generales de los proyectos que al final quedaron en una mera expectativa, pero cuyo desarrollo y discusión son esenciales para cualquier propuesta posterior.

4.1. Primera versión Proyecto de la Cámara 2469

El PC 2469, que fue presentado por petición a través de la Oficina de Participación Ciudadana de la Cámara de Representantes, planteó la importancia de dar a conocer la gestión pública, dar acceso a los ciudadanos a información pertinente y fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones públicas. También, destacó la importancia de la educación, prevención, acción y finalmente la divulgación de las consecuencias concretas del incumplimiento con las normas de transparencia. La propuesta estaba enmarcada en la planificación estratégica orientada a resultados y fomentaba la participación ciudadana en las decisiones públicas mediante el uso de las nuevas tecnologías de la información.

La exposición de motivos del PC 2469 explicaba que la legislación en Puerto Rico que utilizaba el concepto de transparencia era una dispersa y desarticulada, que no contenía definiciones operacionales claras ni elementos que aseguren su cumplimiento y obligatoriedad, y que tampoco contábamos con algún procedimiento expedito y sencillo que garantizaran el derecho de acceso a la información pública. Para atender dicha situación, quizás bajo parámetros muy ambiciosos en consideración a la experiencia de otros países, la medida propuso recoger en una sola ley la legislación hasta entonces existente y uniformarla bajo definiciones operacionales, principios y parámetros característicos de la buena gobernanza, con sus pilares de la transparencia y la rendición de cuentas.

4.2. Segunda versión Proyecto de la Cámara 2469

Finalizadas las vistas públicas, el CGPC trabajó un texto que pudiera superar las diversas objeciones o reservas. La segunda versión estaba dividida en seis capítulos, de los cuales destaca: gobernanza, rendición de cuentas y buen gobierno (II); acceso a la información pública por transparencia de oficio y activa (III); de la información exceptuada o restringida (IV); reglamentación y penalidades (V).

El ámbito subjetivo de aplicación fue limitado a la Rama ejecutiva y, por extensión, a todo funcionario y empleado público y entidad no gubernamental que recibiera fondos públicos. Aplicaría también a las entidades creadas por ley aunque funcionaran como una entidad privada o cuasi-pública (artículo 4). La propuesta enlistaba unas trece prácticas de gobernanza que debían ser incorporadas en la gestión pública (artículo 7) y mantuvo una disposición particular de transparencia presupuestaria y responsabilidad fiscal (artículo 8) que requería “dar acceso a información comprensible, exhaustiva y oportuna respecto a las finanzas públicas”, al divulgar una serie de documentos que requieren los estándares internacionales, por ejemplo, la Encuesta de Presupuestos Abiertos. En lo concerniente a la transparencia de oficio, reconocía como derecho del ciudadano el “acceso a la información sin necesidad de acreditar su personalidad, interés jurídico y sin registrarse como usuario” (artículo 9). El artículo 10 establecía el derecho general de acceso a información

pública y una veintena de documentos que deben ser divulgados de oficio. El artículo 11 establecía el derecho a obtener por solicitud ciudadana información y copia de un documento público.

La medida requería la designación de un custodio de la información en cada agencia. El deber de este funcionario sería asegurar la disponibilidad de los récords públicos y la actualización de la información que debe ser divulgada de oficio (artículo 13). Además, establecía el procedimiento para solicitar información pública no divulgada de oficio con un plazo de diez días laborables para que la agencia respondiera (artículo 14). La misma disposición establecía que el ciudadano podía presentar una acción de *mandamus* si en dicho plazo no recibía respuesta.

4.3. Primera versión Proyecto de la Cámara 2944

El 9 de mayo de 2016 fue presentado en la Cámara de Representantes el proyecto que promovió el CPI con el apoyo de diversas organizaciones de la sociedad civil. El PC 2944 en su exposición de motivos anunciaba el propósito de establecer la política pública de acceso a la información y documentación gubernativa, pautar los mecanismos de acceso y de tutela a tal derecho. De esta breve relación motivacional surge que el PC 2944 no fue propiamente un proyecto de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno en su concepción más abarcadora. Dicho proyecto más bien estuvo dirigido a regular y ampliar el derecho de acceso a la información por solicitud ciudadana, interés nada despreciable en una sociedad democrática y muy a tono con la experiencia del CPI en varios pleitos judiciales durante los pasados años. Tal y cual fue propuesto, el PC 2944 requería más bien que el ciudadano solicitara la información pública y en caso de una negativa, e incluso de silencio administrativo, utilizara los mecanismos o procesos propuestos en la medida.

La aplicabilidad subjetiva de la medida era muy abarcadora. Según el artículo 2, pretendía aplicar a las tres ramas constitucionales, las corporaciones públicas, los municipios, las alianzas público-privadas, y todo aquel que ejerciera la autoridad pública (servidores públicos, contratistas o personas que ejerzan autoridad de servidor público, entidades privadas que tengan información pública) o alguna actividad o

negocio jurídico donde el gobierno invierta algún fondo o recurso público. Destacaba la extraterritorialidad de la medida al consignar que aplicaría donde quiere que se encontrara la información, “en posesión de servidores públicos o de terceros”.

La definición de información pública también fue de lo más abarcadora posible al incluir cualquiera que fuera producto de la utilización de recursos públicos, y en cualquier formato, “legitimada o no, directa o indirectamente delegada”. Reconocía la política de apertura y disponibilidad de la información gubernativa bajo la definición de datos abiertos. El derecho de acceso a la información pública fue definido como uno fundamental que aparejaba el derecho de toda persona a solicitar sin acreditar interés alguno (artículo 5) y el deber correlativo de la autoridad pública de informar sobre el derecho propiamente y los mecanismos para hacerlo valer (artículo 13).

El artículo 7 trataba sobre la publicidad proactiva y establecía veinte categorías de información que tenía que ser publicada de forma electrónica sin mediar solicitud²². El inciso 17 requería “[t]oda la información necesaria para que la ciudadanía conozca cómo interactuar con el ente gubernativo, inclu[idas]... las oportunidades de participación ciudadana..., los procesos de queja, de solicitud de servicio y de solicitud de información, con especificación de la información de contacto y del nombre de los servidores públicos responsables de atender estas solicitudes”. El inciso 18, por su parte, requería la publicidad del “inventario y las listas de disposición de la información y documentos públicos que maneja el ente gubernativo”.

El artículo 14 establecía el puesto de Oficial de Información en cada ente gubernativo que sería el contacto central para la recepción de solicitudes de

²² La lista incluye agendas diarias de la actividad oficial de las autoridades nominadoras; informe de viajes oficiales; gastos de representación trimestralmente; presupuesto aprobado y gastado mensualmente por línea presupuestaria; retribución específica de todo el personal con desgloses de aumentos y o variaciones de rango; procesos de selección y reclutamiento (mensual); actas de las reuniones y de las resoluciones de cuerpos deliberativos; contrataciones; licencias, permisos, concesiones, exenciones (mensual); planificación urbana y zonificación; lista de grupos de presión y de cabildeo; sentencias judiciales, acuerdos transaccionales, actos de condonación parcial o total de deudas, concesión de uso o traspaso de propiedades; planes estratégicos, proyección y cronología de cumplimiento; trámite desglosado de las propuestas de legislación, reglamentación y, en el caso de los municipios, de las resoluciones y ordenanzas; calendario de vistas y las determinaciones de los procedimientos administrativos; reglamentos, cartas circulares, normativas, códigos, protocolos y cualquier otra información sobre las operaciones.

información, para asistir a los solicitantes, para la publicación proactiva de información, y para la recepción de denuncias sobre la actuación u omisión del ente gubernativo en la divulgación de información. También estaría a cargo de entregar, poner a disposición o denegar de forma justificada y fundamentada cualquier información o documentación solicitada y supervisar directamente el cumplimiento con el artículo 11 y 12.

El PC 2944 proponía la creación de varias figuras o estructuras: los oficiales de información en cada agencia; la Junta Revisora (de tres miembros, con una oficina, capital humano y presupuesto propio); y, el defensor de la información pública (con una oficina, capital humano y presupuesto propio). A mi juicio, la creación de estos mecanismos o procesos costosos con el potencial de convertirse en otra capa en el complejo entramado burocrático que ya tenemos, sumado a la crisis fiscal, más el proceso de selección tan cerrado de tales miembros, era una de las mayores debilidades del proyecto.

Hay que comentar que el Gobernador debía designar al menos dos de los miembros de la Junta Revisora de entre una terna de candidatos presentada por un grupo de organizaciones predeterminadas. La medida no explicaba cuáles eran las condiciones cualificaba a estas entidades para recomendar candidatos a posiciones en la Junta. A mi juicio, era cuestionable la elección de estas organizaciones en perjuicio de otras y de la academia que igual podría reclamar tener alguna cualificación para recomendar candidatos, más cuando debía ser “por acuerdo” entre ellas. Me parece que la manera de selección de posibles candidatos a la Junta viciaba el proyecto de sesgos hacia un sector particular de la sociedad civil.

5. PROPUESTA DE *LEGE FERENDA* SOBRE TRANSPARENCIA PARA PUERTO RICO

A estas alturas nadie duda sobre la necesidad de que Puerto Rico redefina las reglas del juego en materia de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno. Necesitamos una ley general de transparencia, pero no puede ser cualquier tipo de ley. Debe ser una cuyo contenido sea suficiente para alcanzar los objetivos que pretenda el derecho a ser legislado. Dicho de otro modo, el derecho que pueda ser legislado en

nuestra jurisdicción debe cumplir la finalidad para la que fue creada y no ser de naturaleza aspiracional²³. Esta ley debe ser lo más amplia posible en su aplicación objetiva y subjetiva a la luz de las mejores prácticas que ofrece el derecho comparado. También, ante el aparente fracaso en Puerto Rico de las dos iniciativas legislativas reseñadas y comentadas, es necesario retomar los aciertos de cada una de estas y mejorarlos a la luz de los diversos modelos regionales e internacionales con los que hoy contamos, productos algunos como la reciente Ley general de transparencia de México de las experiencias positivas y negativas tenidas con más de una década de implementación de la primera legislación.

5.1. Aspectos generales sobre el alcance de la medida

El análisis de las iniciativas legislativas más recientes en Puerto Rico nos lleva a favorecer la estructura de lo que fue la segunda versión del PC 2469, mejorado en varios aspectos que estaban contemplados en el PC 2944 y en otra legislación de reciente creación en Iberoamérica como la de México. En particular, por perseguir fines más relacionados a la cultura de transparencia, rendición de cuentas y buen gobierno como el todo y no avocarse solo por el derecho de acceso que es una parte de ese todo.

La legislación a adoptar debe regular ampliamente tanto la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno y ser aplicable a todos los poderes públicos. Además, debe obligar a someterse a las obligaciones de publicidad activa a otras entidades privadas subvencionadas con fondos públicos como las corporaciones, los partidos políticos y las organizaciones sindicales. Además, debe estar predicada en el principio de máxima divulgación y presunción de publicidad de la información en manos de las autoridades públicas y el uso de las nuevas tecnologías de la información bajo los parámetros del gobierno abierto e inteligente. El régimen jurídico a adoptar debe establecer claramente lo que se entenderá por transparencia de oficio de información de interés general.

²³ VILLANUEVA, *op. cit.*

Bajo el principio de máxima divulgación, la legislación debe establecer una lista amplia de información a ser publicada sin solicitud expresa. La premisa para este requisito es sencilla, a mayor información disponible de oficio deben ser menos las solicitudes ciudadanas de acceso, además, de tener un gobierno fundamentalmente abierto²⁴. El marco jurídico debe dirigirse a transparentar la información y los datos para la verificación, evaluación y seguimiento de los proyectos y programas públicos (la inversión en recursos materiales y humanos más los resultados obtenidos por la gestión).

El régimen a adoptar debe reconocer el derecho de acceso a la información pública como uno fundamental autónomo como instrumento vital para alcanzar y potenciar la transparencia. La propia definición de información pública debe ser lo más amplia posible e incluir los datos puros, las estadísticas, los documentos, las actas, entre otros géneros de información y formatos que pone a nuestro alcance la tecnología, y obligar a que sea divulgada de forma interoperable y reutilizable para fines distinto a los que fue creada. La centralidad debe ser que la información sea obtenida mediante o sea el resultado del uso de recursos públicos; esté en poder de una agencia o haya sido generada por un servidor público en el ejercicio de sus funciones, cualquiera sea su formato, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento.

En la futura propuesta la parte más tradicional debe ser el derecho de acceso a la información, según ha sido reconocido jurisprudencialmente en Puerto Rico, pero ampliada para establecer mecanismos que deben ser precisos, sencillos y expeditos, para hacerlo valer por el ciudadano que vea vulnerado su derecho. En tanto, la divulgación de oficio o publicidad activa será la respuesta jurídica al fenómeno novedoso de la gobernanza, con sus pilares de la transparencia y la rendición de cuentas como el todo. La medida debe establecer expresamente que en caso de

²⁴ ERNESTO VILLANUEVA, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2008.

conflicto de normas jurídicas que incida en la política pública y los principios a ser adoptados, prevalecerá la ley general de transparencia sobre toda otra legislación.

Las políticas de transparencia van más allá de garantizar el acceso a la información, pues constituyen una plataforma para abrir espacios de colaboración entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado, mejorar la toma de decisiones gubernamentales y promover la innovación y el bienestar social y económico. La medida debe reconocer ampliamente los mecanismos para darle vitalidad al binomio transparencia – participación ciudadana. Las iniciativas legislativas reseñadas en este trabajo reconocían este principio en la política pública propuesta, sin embargo, no le dieron contenido a los mecanismos para implementarla.

Sobre este particular, nos sirve de modelo la Ley 84-2002 de Nueva Zelanda. Hay que recordar que dicha legislación está predicada en que los proyectos públicos deben responder a las prioridades identificadas en los procesos de consulta. La ley ofrece mecanismos para tomar en cuenta las opiniones de las comunidades y proveer oportunidades de participación en los procesos decisionales luego de cumplir con el principio de amplia divulgación de los asuntos relacionados. La participación informada debe ser estimulada por las autoridades. Aún más, las personas que presenten sus opiniones en un proceso de consulta deben tener acceso al expediente que contenga una descripción de las decisiones finalmente adoptadas y el material explicativo o informes que las fundamente.

5.2. Mecanismos de tutela frente al incumplimiento

Como recurso para dirimir de forma sencilla y expedita las controversias de acceso a la información, propongo una enmienda a la Ley 140-1974, *Ley de controversias y estados provisionales de derecho*, para que los jueces municipales tenga la competencia de atender y adjudicar las denegatorias de las solicitudes de información pública y cualquier controversia relacionada con el incumplimiento total o parcial de las disposiciones de la ley general de transparencia. La determinación del juez municipal no debe constituir cosa juzgada ni impedir la ventilación de la controversia mediante los cursos ordinarios de ley de interesarle a la parte solicitante.

La disponibilidad de este mecanismo tampoco debe impedir que el ciudadano pueda presentar contra la agencia o el funcionario o empleado responsable en su carácter oficial, o ambos, un *mandamus* para obligar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia adoptadas por ley.

Las agencias deben también tener jurisdicción para dirimir en su seno cualquier controversia relacionada con el incumplimiento total o parcial de las prácticas de transparencia. Ahora bien, las agencias deben contar con un procedimiento expedito e informal para llegar a una determinación que refleje la posición final de la agencia en un término no mayor de cuarenta y cinco días naturales desde la notificación de la denegatoria inicial.

De la determinación final de la agencia pueda interponerse un recurso de revisión judicial mediante un mecanismo especial similar al que dispone la regla 67 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones que puede ser presentado por derecho propio e incluso *in forma pauperis*. El escrito de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones deberá ser presentado dentro del término de cumplimiento estricto de diez días contados a partir de la fecha de la notificación de la orden o resolución final de la agencia recurrida. El Tribunal de Apelaciones debe dar prioridad a la disposición de este tipo de recurso de modo que la sentencia judicial sea emitida y notificada dentro del menor tiempo posible y en un período no mayor de treinta días, salvo causa justificada relacionada al trámite de perfeccionamiento de recurso.

6. CONCLUSIÓN

Hoy día es crucial la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos, para lo que es apremiante primero conocer cómo funciona la administración gubernamental, la información económica y jurídica relevante a la función pública, los presupuestos, las estadísticas y los resultados alcanzados tras la gestión, entre otra información de interés general, que sea pertinente, completa y veraz. Una de las tendencias mundiales ha sido la promulgación de leyes comprensivas de transparencia, buen gobierno y de acceso a la información pública en su relación entre el todo y la

parte. Estas son promulgadas con el fin de contar en los ordenamientos jurídicos con mecanismos que permitan transparentar el modo de gestionar los asuntos públicos en beneficio de la ciudadanía. En ese entorno, entre el 2015 y el 2016 Puerto Rico tuvo dos iniciativas legislativas que por falta de voluntad política no fueron a votación en la Cámara de Representantes. Sin embargo, en este artículo tras discutir varios aspectos de tales iniciativas se perfila una propuesta que toma como base los predecesores proyectos y la experiencia de países líderes en la materia que sin duda fue tomada en cuenta en su redacción.

Estoy convencida de que la legislación fragmentada sobre transparencia y rendición de cuentas con la que contamos hoy y el desarrollo jurisprudencial del derecho de acceso a la información, si bien es una base de la cual partir y todavía tiene gran potencial de ser mejorada, no es suficiente para llenar el vacío de política pública en materia de transparencia. Con urgencia, necesitamos un marco jurídico comprensivo e integrado cuyo objetivo sea transparentar y rendir cuentas en todo el quehacer público de esta tierra, que prefiero llamar la *Ley general de Transparencia de Puerto Rico*.